



CORTE DEI CONTI

---

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2024

PROCURA GENERALE

Roma, 13 febbraio 2024  
Aula delle Sezioni riunite



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

---

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2024

PROCURA GENERALE

Roma, 13 febbraio 2024  
Aula delle Sezioni riunite



CORTE DEI CONTI

# INDICE

*Prefazione del Procuratore Generale  
Dott. Pio Silvestri*

*Introduzione del Procuratore Generale Aggiunto  
Dott. Andrea Lupi*

## Capitolo I

### **LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E IL PROCESSO NEL 2023**

*(V.P.G. Giancarlo Astegiano)*

- |  |       |
|--|-------|
| 1. L'attività delle Procure regionali e le sentenze di primo grado                                   | p. 10 |
| 2. L'attività della Procura generale e le sentenze di appello  | p. 12 |
| 3. Le principali questioni attinenti alla responsabilità amministrativa                              | p. 15 |
| 3.1. L'applicazione dell'art. 21 del D.L. n. 76 del 2020. La colpa omissiva: questioni e prospettive | p. 25 |
| 4. Aspetti e questioni relativi al processo contabile  | p. 27 |

## Capitolo II

### **LA RESPONSABILITÀ MEDICA NEL GIUDIZIO INNANZI ALLA CORTE DEI CONTI**

*(V.P.G. Chiara Vetro)*

- |   |       |
|---|-------|
| 1. Premessa                                       | p. 31 |
| 2. Brevi cenni sulla spesa sanitaria nel 2023     | p. 33 |
| 3. La responsabilità medica: nozione e disciplina | p. 34 |
| 4. Casistica                                      | p. 39 |
| 4.1. <i>Malpractice</i> medica e danno erariale   | p. 39 |
| 4.2. Violazione del dovere di esclusiva           | p. 52 |
| 4.3. Altre ipotesi dannose                        | p. 60 |
| 4.3.1. Condotte <i>anche</i> penalmente rilevanti | p. 60 |
| 4.3.2. Condotte assenteistiche                    | p. 65 |
| 4.3.3. Danni da spesa sanitaria                   | p. 66 |

## Capitolo III

### **L'INTERVENTO DELLO STATO CON POLITICHE DI SOSTEGNO PER FAMIGLIE E IMPRESE, AMBIENTE ED ECONOMIA**

*(V.P.G. Giulia De Franciscis e V.P.G. Marilisa Beltrame)*

1. Gli interventi finanziari a favore delle persone: le misure di sostegno contro la povertà e la disoccupazione p. 68
- 1.1. L'Assegno di Inclusione p. 68
- 1.2. Il Supporto per la Formazione e il Lavoro p. 74
2. Gli strumenti di ausilio finanziario in favore delle imprese: stato della disciplina di settore e fattispecie contenziose p. 77
3. Le misure di sostegno e promozione della sostenibilità ambientale e dell'efficientamento energetico alla luce della riformulazione del PNRR p. 80
4. Il sistema delle "certificazioni energetiche" e gli incentivi per la realizzazione degli impianti fotovoltaici: fenomeni distorsivi emersi nella giurisprudenza contabile p. 83

## Capitolo IV

### **L'ESECUZIONE DELLE SENTENZE DI RESPONSABILITÀ**

*(V.P.G. Sabrina D'Alesio)*

1. L'esecuzione delle decisioni della Corte dei conti nel codice di giustizia contabile p. 91
2. Il titolo esecutivo e la sua interpretazione. Il monitoraggio del pubblico ministero territorialmente competente nella fase esecutiva: funzioni di impulso, di vigilanza e di indirizzo; la problematica della transazione in sede di esecuzione delle sentenze di condanna p. 94
3. Le questioni connesse alla trasmissibilità del debito erariale agli eredi e gli incidenti nella fase esecutiva p. 101
4. I numeri dell'esecuzione p. 106

## Capitolo V

### **L'ATTIVITÀ DELLE PROCURE REGIONALI NEL CONTRASTO ALL'INDEBITO UTILIZZO DEI FONDI EUROPEI**

*(V.P.G. Arturo Iadecola e V.P.G. Fabrizio Cerioni)*

1. L'indebito utilizzo dei fondi UE come fonte di danno erariale p. 109
2. Uno sguardo alle principali decisioni del 2023 p. 115
3. Profili di illiceità correlati con l'utilizzo dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza p. 120
4. Le sinergie tra le Procure contabili e le Istituzioni euro-unitarie p. 124
5. Le altre funzioni della Procura generale in ambito internazionale p. 127

## Capitolo VI

### **RASSEGNA DELLE PIÙ SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE NEL 2023 DALLA CORTE COSTITUZIONALE E DALLA CORTE DI CASSAZIONE NELLE MATERIE DI COMPETENZA DELLA CORTE DEI CONTI**

*(V.P.G. Antongiulio Martina)*

1. Premessa p. 129
- 1.2. Cenni alle modifiche al giudizio di cassazione p. 129
2. Le più significative pronunce della Corte costituzionale p. 136
- 2.1. Sentenza n. 123 del 16.6.2023, danno all'immagine e sentenza penale di estinzione del reato p. 136
- 2.2. Sentenza n. 89 dell'8.5.2023: legittimazione della Sezione regionale di controllo a sollevare questione di l. c. in sede di certificazione dei costi dei contratti collettivi p. 142
- 2.3. Sentenza n. 224 del 22.12.2023: fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali p. 149
3. Le più significative pronunce della Corte di cassazione p. 155

3.1. Il sindacato della Suprema Corte sulle sentenze della Corte dei conti	p. 155
3.1.1. Questioni processuali	p. 155
3.2. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte regolatrice	p. 161
3.2.1. I “criteri di collegamento” idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti	p. 161
3.2.2. Il concorso dell’azione di responsabilità e dell’azione civile	p. 162
3.2.3. Personale di magistratura	p. 164
3.2.4. Strutture sanitarie accreditate	p. 170
3.2.5. Società partecipate	p. 171
3.2.6. Dipendenti ANAS S.p.A.	p. 175
3.2.7. Società <i>in house</i>	p. 177
3.2.8. Agenti contabili	p. 183
3.2.9. Azione revocatoria	p.187

## Capitolo VII

### LE PRONUNCE EMESSE DALLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN COMPOSIZIONE ORDINARIA NELL’ANNO 2023

(*V.P.G. Adelisa Corsetti*)

1. Sezioni riunite in composizione ordinaria: nomofilachia e soluzione dei conflitti	p. 191
2. Regolamenti di competenza in caso di sospensione del giudizio: casistica	p. 193
3. Questioni di massima decise: ammissibilità della domanda di mero accertamento della causa di servizio	p. 194

## Capitolo VIII

### GLI ORIENTAMENTI DEL GIUDICE CONTABILE DI APPELLO NELLA GIURISPRUDENZA DELL’ANNO 2023

(*V.P.G. Adriana Parlato e V.P.G. Luigi D’Angelo*)

1. Questioni pregiudiziali e preliminari	p. 198
1.1. I confini della giurisdizione contabile	p. 198
1.2. I criteri di individuazione della competenza territoriale delle sezioni giurisdizionali	p. 200
1.3. Il carattere di pregiudizialità necessaria fra un’altra controversia e il giudizio contabile di cui all’art. 106, comma 1, c.g.c.	p. 201
1.4. L’estinzione del diritto al risarcimento del danno per decorso del termine di prescrizione	p. 202
1.4.1. L’occultamento doloso del danno e l’idoneità delle condotte omissive a configurare il <i>quid pluris</i> necessario a posticipare l’esordio del termine prescrizionale al momento della scoperta del danno	p. 202
1.4.2. L’estensione degli effetti interruttivi della prescrizione nei confronti dei co-obbligati solidali	p. 204
1.4.3. La decorrenza del termine prescrizionale in relazione all’indebito utilizzo dei contributi destinati ai gruppi consiliari	p. 204
1.4.4. Prescrizione e danno indiretto	p. 205
2. Problematiche procedimentali e processuali	p. 206
2.1. La nullità dell’atto introduttivo del giudizio ai sensi degli artt. 70, comma 1 e 83, comma 3, c.g.c.	p. 206
2.2. Le conseguenze della violazione dell’art. 67, comma 7, c.g.c. da parte del P.M. contabile	p. 207
2.3. I rapporti fra l’appello principale e i gravami incidentali	p. 207
2.4. Il riparto dell’onere probatorio	p. 208
2.5. La valenza delle pronunce di “applicazione della pena a richiesta” ex artt. 444 c.p.p. nel contesto del giudizio contabile, anche alla luce delle modifiche recate dal D.Lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022, (c.d. “riforma Cartabia”)	p. 210
3. L’elemento soggettivo dell’illecito contabile nel mutato quadro normativo ed i caratteri delle condotte omissive gravemente colpose causative di danno	p. 210
3.1. Circa la compatibilità del dolo richiesto dall’art. 21, comma 1, del D.L. n. 76/2020 con la forma del dolo eventuale	p. 211
3.2. Il circoscritto ambito della rilevanza della colpa grave dopo l’entrata in vigore dell’art. 21, comma 2, del D.L. n. 76/2020	p. 212
4. Il danno erariale	p. 213

4.1. Distinzione fra certezza, attualità del danno e sua definitività	p. 213
4.2. Danno all'immagine	p. 214
4.3. Danno da disservizio	p. 215
5. Fattispecie ricorrenti e di particolare significatività	p. 216
5.1. Ipotesi di sviamento di contributi pubblici dal fine per la cui realizzazione erano stati erogati	p. 216
5.2. Inosservanza dell'obbligo di cui all'art. 53, comma 7, D.Lgs. n. 165/2001, avuto riguardo anche agli incarichi non autorizzabili	p. 218
5.3. La colpa medica	p. 218
6. Il giudizio di revocazione	p. 218
7. Le azioni a tutela del credito erariale	p. 220
7.1. <i>Actio pauliana</i>	p. 220
7.2. Il sequestro conservativo in appello	p. 221
8. I giudizi di conto	p. 222
9. I giudizi a istanza di parte	p. 223

## Capitolo IX

### **IL P.M. CONTABILE INTERVENIENTE E CONCLUDENTE NELL'INTERESSE DELLA LEGGE E DELL'ERARIO: LE ATTIVITÀ DI RACCORDO TRA FUNZIONI DI CONTROLLO E GIURISDIZIONALI. (V.P.G. Adalisa Corsetti)**

1. Le istruttorie contabili su denuncia degli Uffici/Sezioni di controllo	p. 225
2. Le fattispecie di responsabilità c.d. sanzionatoria: procedura e casistica	p. 228
2.1. Responsabilità da dissesto	p. 230
2.2. Sanzioni per omessa ricognizione società partecipate	p. 234
2.3. Sanzioni per omessa presentazione del conto giudiziale	p. 237
2.4. Relazione di fine mandato	p. 238
3. I giudizi in unico grado dinanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione: procedura e casistica	p. 238
4. Le limitazioni della responsabilità a titolo di colpa grave a seguito dell'esercizio delle funzioni consultive o di controllo	p. 241
5. Conclusioni	p. 243

## APPENDICE

<i>TABELLE STATISTICHE</i>	p. 247
----------------------------	--------

## *Prefazione del Procuratore Generale*

*Pio Silvestri*

*L'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024 giunge nel mezzo di un non semplice contesto istituzionale per la Corte dei conti.*

*Da un lato, permane, infatti, l'incertezza sulla possibile proroga della norma sullo scudo erariale o, addirittura, sulla sua introduzione in forma sistemica nell'ordinamento e, dall'altro, risulta presentato in Parlamento un disegno di legge che incide, in modo rilevante, sulle funzioni istituzionali e su cui si deve auspicare il dialogo istituzionale attraverso il confronto con il Consiglio di Presidenza e le Sezioni Riunite.*

*La relazione scritta, che accompagna il, necessariamente, sintetico intervento orale del Procuratore Generale, riveste pertanto un ruolo ancora più significativo dando atto dei risultati raggiunti e delle criticità riscontrate, dalla giustizia contabile nel perseguimento della tutela della finanza nazionale e di quella eurounitaria.*

*Alla redazione dell'atto scritto hanno contribuito tutti i magistrati in servizio alla Procura generale, che ringrazio sentitamente, coordinati dal Procuratore generale aggiunto Andrea Lupi, amico e collega di vecchia data, cui va il mio speciale apprezzamento per l'alto senso istituzionale, la professionalità e la passione che dimostra nel lavoro quotidiano.*

*Insieme al Procuratore generale aggiunto e a tutti i colleghi, intendo rafforzare il ruolo della Procura generale che deve, sempre più, fornire alle Procure regionali, vero motore della giurisdizione contabile, l'apporto più fattivo in termini di riflessioni, approfondimenti ed indirizzi di coordinamento, frutto delle esperienze che derivano dall'affrontare, con l'ausilio del personale amministrativo, problematiche disparate che implicano il confronto con le nostre Sezioni Riunite, oltre che con la Corte Costituzionale e la Corte di cassazione.*

*Il bagaglio delle esperienze, che la Procura generale può mettere a disposizione di tutti i magistrati impegnati in funzioni requirenti, si arricchisce ogni anno di più delle ricadute che derivano dalla presenza del nostro Ufficio negli organismi europei, dall'OLAF all'Ufficio del Procuratore Europeo e nelle associazioni internazionali legate all'OCSE e alle Nazioni Unite, dove il nostro lavoro è sempre più apprezzato anche perché specchio di un disegno istituzionale*



*capace, attraverso la cointestazione delle funzioni di controllo e giurisdizionali, di rispondere, al meglio, alle esigenze di una moderna finanza pubblica.*

*Oltre alla tradizionale rassegna della nostra giurisprudenza, di quella della Corte Costituzionale e della Corte di cassazione, particolare rilievo assumono quest'anno i capitoli dedicati all'attuazione del PNRR, agli interventi di sostegno all'economia e alle famiglie adottati durante la crisi pandemica. Un capitolo è stato dedicato alle problematiche della responsabilità medica. Il tema è parte delle riflessioni sull'efficienza del sistema sanitario che, dopo aver sostenuto l'impatto della pandemia, soffre di una crisi sistemica – accentuata dalla “fuga” del personale sanitario, non adeguatamente remunerato – cui si deve rispondere, a livello nazionale e regionale, con decisioni ed investimenti non più rinviabili, nei campi dell'organizzazione, delle strutture, della formazione e delle retribuzioni, capaci di ridare lustro ad una professione che, assieme a quella degli insegnanti e dei magistrati, misura il senso civile di un Paese.*

*A proposito del ruolo e della figura che il magistrato deve costantemente incarnare, mi preme ribadire la necessità che il profilo dell'imparzialità debba essere costantemente percepito dai cittadini, in modo che possano recuperare fiducia e rispetto nell'esercizio della giustizia.*

*Per concludere, non posso non ricordare il lavoro che ha svolto il mio predecessore Angelo Canale che ha contribuito, e non poco, a rafforzare l'essenza istituzionale della giustizia contabile, presidio irrinunciabile per la tutela del bilancio pubblico e della legalità finanziaria.*

## *Introduzione del Procuratore Generale Aggiunto*

*Andrea Lupi*

La relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024 s'inserisce nel quadro di alcune novità relative alla Procura generale e all'ordinamento della Corte dei conti.

Questa è la prima inaugurazione del nuovo Procuratore Generale, Presidente Pio Silvestri, a cui rivolgo i migliori auguri di buon lavoro con l'auspicio che, durante il suo mandato, riesca ad ottenere i riconoscimenti che lui merita e che merita l'attività giurisdizionale del nostro Istituto, specialmente in un periodo in cui il legislatore, da una parte, sta pensando di prorogare ulteriormente il c.d. scudo erariale (ex art. 21 D.L. n. 76/2020) e, al contempo, nel dibattito parlamentare si sta discutendo una riforma, che potrebbe portare ad un ridimensionamento decisivo dell'azione delle Procure regionali.

L'impianto della memoria di quest'anno è simile a quello dell'anno scorso, ma si è cercato di dare più spazio a quelle fattispecie che hanno incidenza diretta sulla vita delle persone.

Non a caso, uno dei lemmi più usati nella nostra Carta costituzionale è “persona” (gli altri due sono: “cittadino” – che spesso viene utilizzato come sinonimo di persona – e “libertà”). L'ispirazione sottesa è quella del personalismo: è la concezione filosofica di Mounier e Maritain, affermatasi a cavallo tra le due guerre mondiali. Scriveva Mounier che *“il personalismo è di per sé un atteggiamento, un'aspirazione speculativa, una direzione intenzionale del pensiero fortemente connessa con l'attività pratica e a spiccato rilievo esistenziale”*.

La centralità della persona dovrebbe essere un valore assoluto anche nell'ambito dell'esercizio di tutte le funzioni del nostro Istituto. Occorre ricordarsi sempre che qualsiasi nostra decisione ha una ricaduta sulla vita delle persone e può essere capace di condizionarne o, addirittura, cambiarne, irreversibilmente, l'esistenza. Si pensi, ad esempio, alle deliberazioni relative ai piani di riequilibrio dei comuni. Indipendentemente dalla correttezza delle decisioni, non si può dimenticare che le conseguenti azioni delle amministrazioni locali, volte al riequilibrio, potranno comportare degli aggravii fiscali oppure un aumento del costo dei servizi, per i cittadini e le famiglie. Allo stesso modo, una sentenza palesemente ingiusta (perché basata su una citazione e un'istruttoria sbagliate) può costituire un grave nocumento, non soltanto patrimoniale, per un dipendente pubblico.

Per parafrasare il poeta, nessun giudice “è un’isola”. La doverosa applicazione della legge non può costituire un mero esercizio di stile, astratto dal caso concreto e dalle conseguenze materiali, che ne derivano sulle persone.

Per tali ragioni, nel terzo capitolo della relazione, si è dato ampio spazio alle politiche statali di sostegno alle famiglie, alle imprese e all’ambiente.

Il capitolo, oltre ad esaminare le nuove misure di sostegno introdotte con la legge di bilancio 2023 – tra le quali, in particolare, l’assegno di inclusione sociale e le misure di attivazione al lavoro attraverso la partecipazione a progetti di formazione –, nonché a fare il punto sui fenomeni distorsivi emersi nella nostra giurisprudenza nel sistema delle certificazioni energetiche, analizza le misure di sostegno e promozione della sostenibilità ambientale e dell’efficientamento energetico alla luce della riformulazione del PNRR, sulla base delle modifiche proposte dal Paese con l’inserimento di nuove riforme ed investimenti nel piano *REPowerEU*, in special modo, nel settore della transizione ecologica.

Anche nella relazione di quest’anno due capitoli sono dedicati alla rassegna della giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione, nonché di quella “nostrana” delle Sezioni centrali d’Appello e della Sezione d’Appello della Regione siciliana.

Tra le pronunce della Corte costituzionale, al Capitolo VI, va ricordata la sentenza n. 123 del 16 giugno 2023, con la quale il giudice delle leggi, investito della questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 1, della L. n. 97 del 27 marzo 2001 – nella parte in cui non consente alla procura regionale contabile di attivare il giudizio di responsabilità anche nei confronti di colui per il quale, in sede penale, è stata affermata la prescrizione di un delitto contro la pubblica amministrazione – ha dichiarato inammissibile l’intervento spiegato nel suddetto giudizio di legittimità costituzionale dal Procuratore generale della Corte dei conti e, nel merito, ha dichiarato non fondate le censure di illegittimità costituzionale. In particolare, la Consulta ha rilevato la non manifesta irragionevolezza delle 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.

Per ciò che riguarda, invece, la Corte di cassazione, va menzionata l’ordinanza n. 5569/2023, con la quale, richiamate le pertinenti disposizioni di cui al TUSP (D.Lgs. n. 175/2016) ed, in particolare, l’art. 12 in materia di responsabilità e ritenuto, altresì, che *“rispondono dinanzi alla Corte dei conti non solo i soggetti che abbiano un rapporto organico con la “società in house” (dipendenti e amministratori o, deve aggiungersi, i sindaci), ma*

*anche i soggetti che, pur non avendo con la società un rapporto organico, abbiano tuttavia un rapporto di servizio facendo parte dell'organizzazione della società, come appunto il suo agente della riscossione”, la Suprema Corte ha evidenziato che “se si considera che la responsabilità contabile in senso proprio, oggetto del giudizio di conto, è una manifestazione della responsabilità amministrativo-erariale, visto che entrambe le forme di responsabilità derivano da condotte lesive del patrimonio pubblico, si deve concludere che una “società in house” è equiparabile in sostanza a una pubblica amministrazione (ovvero ne rappresenta una “longa manus”) agli effetti della individuazione del plesso giurisdizionale demandato a conoscere della responsabilità per danno al patrimonio sociale (erariale) arrecato da amministratori, dipendenti e concessionari di servizi che agiscono per conto della società”, per cui “da tale equiparazione deve necessariamente discendere l'instaurabilità, dinanzi alla Corte dei conti, del giudizio di conto nei confronti degli agenti contabili della “società in house””.*

Un tema caldo è oggetto, al Capitolo VIII, della sentenza n. 349/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello, che ha accertato una frode ai CAS (Centri di Accoglienza Straordinaria), relativa alla certificata presenza, presso il centro, di cittadini extracomunitari che, sulla base dei movimenti registrati sulla scheda telefonica ad essi assegnata, al momento in cui era stata registrata la loro presenza presso il CAS, si trovano fuori dal comune o, addirittura, fuori dalla Regione.

Passando all'analisi della giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, trattata al Capitolo VII, si segnala l'ordinanza n. 3/2023/RCS del 31 agosto 2023, con la quale è stato ribadito l'orientamento consolidato, secondo cui la sospensione del processo innanzi alla Corte dei conti può essere disposta al concomitante ricorrere di due presupposti: *“che sussista un rapporto di dipendenza tra cause, ossia quando la causa pregiudicante abbia ad oggetto un elemento (costitutivo o impeditivo, modificativo, estintivo) della causa pregiudicata (c.d. pregiudizialità tecnica); che tale elemento debba essere accertato, secondo la legge, con efficacia di giudicato, come nei casi, ad esempio, di questioni concernenti lo stato e la capacità delle persone (esclusa la capacità di stare in giudizio) e l'incidente di falso (art. 14, c.g.c.)”*. Peraltro, nell'ordinanza di sospensione si aveva riguardo alla pendenza del processo, il cui carattere pregiudicante rispetto al giudizio contabile è stato escluso, *in primis*, perché risultavano ancora in corso, nei confronti dei convenuti, le indagini preliminari. Pertanto, il ricorso del Procuratore regionale è stato accolto.

Inoltre, certamente meritevole di menzione è la sentenza n. 4/2022/QM del 1° aprile 2022, esaminata nel Cap. IX, con la quale le Sezioni riunite hanno scrutinato la questione

relativa al rito da utilizzare in applicazione delle misure di cui all'art. 248, commi 5 e 5-bis del TUEL, a seguito di accertamento della responsabilità degli amministratori locali o dei revisori per aver contribuito, con condotte attive o omissive, alla causazione del dissesto dell'ente locale. L'organo superiore ha emanato il seguente principio di diritto: *“Con il rito sanzionatorio previsto dagli artt. 133 e ss. del c.g.c. possono valutarsi l'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dai co. 5 e 5bis dell'art. 248 del d.lgs. n. 267/2000 e i presupposti di fatto che determinano le connesse misure interdittive, previste dai medesimi commi quali effetto giuridico della condotta sanzionata”*. Tale principio è stato applicato più volte nel corso del 2023 dalle Sezioni territoriali e d'appello della Corte dei conti (si veda, ad esempio, Sez. giur. App. Sicilia, sent. n. 18/2023).

Nel consueto capitolo sull'esecuzione delle sentenze di responsabilità ( il Capitolo IV), quest'anno si è deciso di esaminare anche la problematica inerente alla transazione durante l'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti. Tale strumento è stato da sempre ritenuto inammissibile nell'ambito della nostra giurisdizione, perché non si ritiene possibile l'intervento di nessuna attività negoziale nei confronti di un giudicato. Tuttavia, recentemente, si sono fatte strada alcune opinioni favorevoli alla transazione. In particolare, si è ritenuto che l'ammissibilità dell'istituto si potrebbe evincere anche dal dettato normativo, attraverso cui sono formulati alcuni commi dell'art. 214 del codice di giustizia contabile. Il terzo comma, ad esempio, dispone che l'amministrazione o l'ente titolare del credito erariale ha l'obbligo di avviare immediatamente l'azione di recupero del credito ed effettuare la *“scelta attuativa ritenuta più proficua, in ragione dell'entità del credito, della situazione patrimoniale del debitore e di ogni altro elemento o circostanza a tale fine rilevante”*. Il testo di legge, dunque, sembrerebbe lasciare spazio alla discrezionalità amministrativa attraverso cui la P.A. può condurre l'azione di recupero, prediligendo, tenuto conto del caso concreto, anche lo strumento transattivo, non senza evidenziare che il comma sesto del medesimo articolo prevede che il pubblico ministero possa indirizzare all'amministrazione, anche a richiesta di quest'ultima, apposite istruzioni circa il tempestivo e corretto svolgimento dell'azione di recupero, tanto in fase amministrativa, quanto in fase giurisdizionale. Come ricordato nel capitolo, in futuro, la questione potrebbe essere, forse, in concreto affrontata nei casi più problematici, tenuto conto, da un lato, della intrasmissibilità del debito erariale agli eredi, salvo il caso di illecito e doloso arricchimento, nonché dei casi in cui l'azione di recupero diventi particolarmente gravosa per incapienza del responsabile condannato dalla Corte dei conti.

Il Capitolo V tratta, tra gli altri, un argomento di stretta attualità: i profili di illiceità emergenti dall'utilizzo dei fondi del PNRR. Com'è noto, il controllo sul raggiungimento degli obiettivi del PNRR, dapprima attribuito al Collegio per il controllo concomitante, istituito con delibera del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, è poi stato escluso *ex lege* dall'art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. b), D.L. n. 44 del 22 aprile 2023.

Resta, tuttavia, in vigore l'art. 7, comma 7, del D.L. n. 77/2021, che ha previsto il controllo-monitoraggio sui progetti del PNRR da parte delle Sezioni regionali e centrali di controllo, ai fini delle valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al piano. Al riguardo, non può non rilevarsi che, nonostante l'ingente ammontare di risorse messe a disposizione, è stato registrato un modesto progresso nel loro utilizzo, se pur sia stato constatato uno stadio sufficientemente avanzato nell'assegnazione delle medesime ai soggetti attuatori, pari a circa 142 miliardi di euro, cioè a oltre il 70% delle risorse del PNRR. Al 26 novembre 2023, risulta speso circa il 14,7% del totale delle risorse europee del PNRR.

Il capitolo, inoltre, fa il quadro delle prime istruttorie in carico alle Procure regionali contabili, proprio in materia di illecito utilizzo di risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Tra le altre, vanno ricordate quelle relative all'indebita percezione di contributi per la realizzazione di opere non conformi al progetto per asili nido e servizi integrativi ovvero per la sistemazione di una "baraccopoli" attraverso la falsificazione dei dati dei migranti presenti in città, nonché ai ritardi negli interventi di efficientamento della sede di un Comune e della scuola dell'infanzia

Nel Capitolo II, invece, si mette in luce, innanzitutto, che i valori previsti per la spesa sanitaria corrente espressa in percentuale del PIL, a legislazione vigente, sono: 6,6% per il 2023; 6,2% per il 2024; 6,2% per il 2025; 6,1% per il 2026. Dall'analisi emerge che, se la spesa, in termini assoluti, è aumentata del 2,8%, tuttavia, la stessa si è ridotta dal 6,7% al 6,6% in termini di percentuale di PIL. Le risorse stanziare nel periodo 2020-2022 sono state interamente assorbite dalla pandemia, con conseguente impossibilità di aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) ed allargamento del già ampio *gap* tra le diverse Regioni: squilibrio che si appalesa particolarmente pregnante tra sud e nord della penisola. Non si può sottacere che *“la grave crisi di sostenibilità del sistema sanitario nazionale non garantisce più alla popolazione un'effettiva equità di accesso alle prestazioni sanitarie, con intuibili conseguenze sulla salute delle persone e pesante aumento della spesa privata; la tendenza, ormai già da diversi anni,*

*appare lenta ma costante: da un Servizio Sanitario Nazionale incentrato sulla tutela del diritto costituzionalmente garantito, a tanti diversi sistemi sanitari regionali, sempre più basati sulle regole del libero mercato”.*

Per ciò che riguarda la casistica relativa alle ipotesi di *malpractice*, tra le molte prese in esame nella presente relazione, segnalo una sentenza sulla c.d. responsabilità di *equipe*. In particolare, in essa si afferma che *“il riconoscimento della responsabilità per l'errore altrui non può essere illimitato ed anzi richiede la verifica del ruolo svolto da ciascun medico dell'equipe, non essendo consentito sostenere una responsabilità di equipe sulla base di un ragionamento astratto o di aprioristiche asserzioni: diversamente opinando, infatti, si finirebbe per oggettivizzare il concetto di colpa medica, equiparando la responsabilità personalistica tipica della fattispecie erariale alla responsabilità civilistica della struttura ospedaliera fondata sull'inadempimento al contratto c.d. di spedalità, rispetto alla quale non è rilevante l'individuazione e differenziazione delle singole condotte colpose”* (Sez. giur. Piemonte, sent. n. 10/2023).

Il Capitolo I è dedicato, infine, all'attività delle Procure regionali e della Procura Generale, nonché delle Sezioni giurisdizionali territoriali e centrali d'appello, con specifico riferimento alla responsabilità amministrativa e al processo.

Innanzitutto, riguardo ai numeri, è da rilevare che, progressivamente e complessivamente, l'attività sta tornando ai livelli del periodo precedente la pandemia. Nel corso del 2023, sono stati proposti 689 appelli avverso le sentenze di primo grado. Di questi, quelli, principali o incidentali, proposti dalla parte pubblica sono stati 144, dei quali 139 instaurati dalle Procure regionali e 5 dalla Procura generale. In relazione ai giudizi discussi dinanzi alle Sezioni di appello, la Procura generale ha presentato 777 conclusioni scritte. Un numero enorme, se si pensa che, attualmente, i vice procuratori generali in servizio presso la P.G. sono soltanto nove. Anche per il 2023, la maggior parte delle azioni che si sono concluse in sede di appello hanno riguardato le illiceità nell'utilizzo di contributi ed erogazioni pubbliche finalizzate a destinazioni specifiche (17,7%), le questioni inerenti all'ordinaria attività amministrativa (15,8%) e la gestione delle entrate (12,3%), nonché lo svolgimento, da parte di dipendenti, di attività non autorizzate o, comunque, incompatibili con il regime dell'impiego pubblico (11,9%) e l'uso improprio di risorse pubbliche, come, ad esempio, gli indebiti rimborsi spese e l'utilizzo improprio dei fondi dei Consigli regionali (11,7% del totale).

Si ricorda inoltre che, in relazione alla disposizione limitativa della responsabilità dell'art. 21, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 28, 81, 97 e 103 della Costituzione (Sez. giur. Campania, sent. n. 228/2023).

Da ultimo, è da segnalare la sentenza che esclude la possibilità di condannare alle spese il Pubblico ministero in ragione della sua peculiare natura, in quanto *“funzionalmente preposto alla tutela di interessi pubblici e generali, tant'è che, secondo il disposto dell'art. 55, comma primo, c.g.c. svolge, altresì, accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata quale presunto responsabile”*. Il giudice di appello, infatti, ha affermato essere dubbia l'applicazione della sanzione prevista dall'art. 31, comma 4, alla parte pubblica, anche in ragione della circostanza *“che i conseguenti esborsi, pur in assenza di un'espressa indicazione legislativa, finirebbero per gravare sull'amministrazione di appartenenza che diverrebbe l'effettiva destinataria della sanzione in virtù di un'applicazione meramente analogica del dettato del precedente secondo comma dell'art. 31”* (Sez. giur. App. III, sent. n. 380/2023).

Come si può constatare, anche soltanto da questi brevi cenni di sintesi, la relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024 ha cercato di affrontare esclusivamente problematiche di stretta attualità, evitando, inoltre, di utilizzare toni rivendicativi e di mera difesa di parte rispetto a norme (di legge o di proposte di legge) limitative delle funzioni dell'Istituto.

Infatti, nel racconto di quanto realizzato dalle varie articolazioni della Corte dei conti nel corso del 2023, è possibile cogliere l'importanza dell'azione che essa svolge a favore della collettività e delle amministrazioni. Qualsiasi riforma (che nessun magistrato contabile esclude a priori) deve prendere le mosse da questo racconto, dai risultati ottenuti dai magistrati contabili, dalla loro professionalità, dal loro equilibrio e dalla loro assoluta imparzialità.



## **LA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E IL PROCESSO NEL 2023**

**(V.P.G. GIANCARLO ASTEGIANO)**

*Sommario: 1. L'attività delle Procure regionali e le sentenze di primo grado; 2. L'attività della Procura generale e le sentenze di appello; 3. Le principali questioni attinenti alla responsabilità amministrativa; 3.1. L'applicazione dell'art. 21 del D.L. n. 76 del 2020. La colpa omissiva: questioni e prospettive; 4. Aspetti e questioni relativi al processo contabile.*

### **1. L'attività delle Procure regionali e le sentenze di primo grado.**

L'attività della magistratura contabile, nel corso del 2023, ha portato le 21 Sezioni giurisdizionali regionali all'emanazione di 1.863 sentenze nella materia della contabilità pubblica, delle quali 1.103 in relazione ai giudizi per l'accertamento della responsabilità amministrativa.

L'attività istruttoria delle Procure regionali è sfociata nell'instaurazione di 1.061 giudizi in materia di responsabilità, promossi sia con rito ordinario che sanzionatorio. Di essi 141 hanno riguardato l'indebita percezione di contributi europei o nazionali da parte di soggetti privati.

La tabella che segue indica il numero di procedimenti instaurati negli ultimi anni.

<b>Anno</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Atti di citazione	1.162	869	1.007	1.051	1.061

I dati riportati sopra confermano l'incidenza negativa che il periodo pandemico ha avuto sullo svolgimento delle attività istruttorie delle Procure regionali (anno 2020: 869 citazioni; anno 2021: 1.007 citazioni), in linea con la contrazione di parte delle attività delle amministrazioni pubbliche.

Tuttavia, i dati riferiti al numero degli atti di citazione, depositati nel 2023 (1.061), mettono in luce che, progressivamente, l'attività sta tornando ai livelli del periodo precedente la pandemia (nel 2019, infatti, ne erano stati depositati 1.162).

Peraltro, occorre rilevare che l'attività delle Procure, che si riflette nelle azioni promosse a tutela dell'Erario, inizia a scontare gli effetti della norma che ha limitato, temporaneamente, la responsabilità dei funzionari pubblici alle sole fattispecie connotate da dolo o colpa grave

omissiva, escludendo quella relativa alle fattispecie caratterizzate da colpa grave commissiva, successive al luglio 2020, indipendentemente dall'entità del pregiudizio patrimoniale arrecato all'amministrazione (art. 21 del D.L. n. 76 del 2020<sup>1</sup>).

Le azioni promosse nel 2023 hanno riguardato, in prevalenza, danni subiti dalle amministrazioni locali (41,09%), dallo Stato e da altre amministrazioni centrali (17,90%), da enti del servizio sanitario (12,29%) e dall'AGEA e da altre agenzie centrali (9,98%)<sup>2</sup>.

In relazione alla complessiva attività delle Procure regionali, occorre sottolineare che, nel corso del 2023, le segnalazioni di danno sono state numerose e di gran lunga superiori a quelle che hanno condotto all'instaurazione di giudizi di responsabilità.

Infatti, l'esame delle denunce ha condotto all'archiviazione di un elevato numero di esse, in seguito alla verifica dell'assenza di danno erariale, della regolarità dell'azione amministrativa ovvero della carenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, anche in ragione degli effetti della citata norma limitatrice, prevista dall'art. 21 del D.L. n. 76 del 2020.

In proposito, occorre sottolineare che le istruttorie attivate dalle Procure regionali, a seguito di denuncia, sono state 22.547 e sono stati archiviati 22.647 procedimenti, mentre nel 2022 ne erano stati archiviati 28.180.

In relazione alla tutela del credito delle Amministrazioni pubbliche, nell'anno appena terminato, le Procure regionali hanno richiesto 53 sequestri conservativi.

Inoltre, nel corso del 2023, le **Sezioni regionali** hanno depositato 1.863 sentenze nella materia della contabilità pubblica.

Nella tabella che segue è indicata la natura delle azioni che sono sfociate nelle pronunce delle Sezioni regionali (nella materia della contabilità pubblica).

<b>Sentenze</b>	<b>Anno 2020</b>	<b>Anno 2021</b>	<b>Anno 2022</b>	<b>Anno 2023</b>
Responsabilità	934	1.376	1.097	1.103
Giudizi di conto	454	367	510	610
Istanza di parte	31	59	45	45
Resa di conto	93	172	204	105
<b>Totale</b>	<b>1.512</b>	<b>1.974</b>	<b>1.856</b>	<b>1.863</b>

<sup>1</sup> In proposito, si rinvia al successivo paragrafo 3.1.

<sup>2</sup> Dati tratti dall'Appendice della presente Relazione (alla quale si rinvia), formati in base all'estrazione dall'applicazione *PowerBI* al 31 dicembre 2023.

La maggior parte delle sentenze è stata resa a seguito delle azioni promosse dalle Procure regionali per l'accertamento della responsabilità amministrativa e contabile. Infatti, a fronte di 1.863 decisioni, 1.103 si riferiscono ad essa, mentre 610 ai giudizi di conto, nei quali le Procure regionali hanno presentato specifiche conclusioni.

A ciò si aggiunga che sono stati pubblicati 105 provvedimenti in materia di resa del conto da parte di agenti contabili, che avevano omesso la presentazione, instaurati a seguito di ricorsi proposti dalle Procure regionali.

I giudizi ad istanza di parte, delineati e disciplinati dagli artt. 172 e ss. c.g.c., sono stati 45. Anche in questi giudizi sono intervenute le Procure contabili presentando conclusioni scritte od orali.

Le azioni proposte dalle Procure contabili hanno interessato l'amministrazione dello Stato, degli enti centrali, delle regioni e degli enti locali, nonché gli enti e organismi partecipati dalle amministrazioni pubbliche. Un rilievo crescente hanno avuto anche le azioni promosse nei confronti dei soggetti privati, destinatari di erogazioni, finanziamenti e contributi finalizzati a specifici programmi di rilevanza pubblica ovvero che hanno intrattenuto particolari relazioni con l'amministrazione pubblica (concessionari o agenti contabili).

Tenuto conto della crescente importanza dell'attività della magistratura contabile a tutela delle risorse di provenienza europea e nazionale destinate a privati per la realizzazione di specifiche finalità pubbliche, è opportuno evidenziare che, nel 2023, sono state emesse 178 sentenze di condanna, relative all'indebita percezione di contributi o allo sviamento delle risorse<sup>3</sup>.

## **2. L'attività della Procura generale e le sentenze di appello.**

Nel corso del 2023, sono stati proposti 689 appelli avverso le sentenze di primo grado. Di questi, quelli, principali o incidentali, proposti dalla parte pubblica sono stati 144, dei quali 139 instaurati dalle Procure regionali e 5 dalla Procura generale. Si tratta di un dato che, raffrontato all'anno precedente, evidenzia un significativo aumento, poiché le impugnazioni della parte pubblica nel 2022 erano state 125 (117 proposte dalle Procure regionali e 8 dalla Procura generale).

In relazione ai giudizi discussi dinanzi alle Sezioni di appello, la Procura generale ha presentato 777 conclusioni scritte.

---

<sup>3</sup> I dati relativi al numero di sentenze depositate negli ultimi anni ed all'ammontare delle condanne sono contenuti nell'Appendice allegata alla presente Relazione.

Con la finalità specifica di tutelare il credito erariale nell’attesa della definizione del giudizio, la Procura generale, nell’anno appena terminato, ha richiesto il sequestro conservativo in quattro occasioni (in tre è stato concesso, nel quarto procedimento è intervenuta una rinuncia poiché il denaro di una polizza da sequestrare era stato smobilizzato in favore di un beneficiario, sottraendolo così all’erario).

Sempre nel corso del 2023, le sentenze rese dalle Sezioni di appello, nella materia della contabilità pubblica, sono state 418, delle quali 375 emesse dalle tre Sezioni centrali e 43 dalla Sezione di appello per la Regione Siciliana<sup>4</sup>.

Nella tabella che segue sono indicate le tipologie di giudizio in relazione alle quali sono state rese le sentenze depositate nel 2023.

<b>Sentenze</b>	<b>Anno 2022</b>	<b>Anno 2023</b>
Responsabilità	335	367
Giudizi di conto	8	1
Istanza di parte	4	5
Azione revocatoria	4	3
Azione di revocazione	36	33
Interpretazione e ottemperanza	3	2
Rito sanzionatorio	4	7
<b>Totale sentenze in materia di contabilità</b>	<b>394</b>	<b>418</b>

I dati riportati nella tabella mettono in luce che la maggior parte delle sentenze, emanate dalle Sezioni di appello nella materia della contabilità pubblica, hanno riguardato la responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile. Si tratta di 367 decisioni, rese a seguito della proposizione del gravame da parte del soggetto condannato in primo grado o della Procura contabile, soccombente totalmente o parzialmente.

In relazione al rito sanzionatorio, inerente ad illeciti nella gestione finanziaria specificamente individuati da legislatore, si sono svolti 7 giudizi di appello.

Nonostante in primo grado sia stato emesso un numero elevato di sentenze in materia di giudizio di conto, nel 2023 si è registrata una sola pronuncia di appello in questo ambito.

Le sentenze rese nei giudizi ad istanza di parte sono state 5 (erano 4 nel 2022).

Da segnalare che le decisioni sugli appelli in relazione alle azioni revocatorie, promosse dalle Procure contabili a tutela del credito erariale, sono state 3.

---

<sup>4</sup> I dati sono tratti dalla Banca dati delle sentenze della Corte dei conti.

Le azioni di revocazione, definite nel 2023, sono state 33 (erano state 36 nel 2022), tutte promosse da soggetti condannati nel giudizio di appello e, in relazione a ciascuna di esse, la Procura generale ha presentato specifiche conclusioni.

In relazione ai giudizi di appello, la tabella che segue indica le principali materie interessate dalle pronunce del giudice dell'impugnazione.

<b>Materia</b>	<b>Anno 2022</b>	<b>Percentuale</b>	<b>Anno 2023</b>	<b>Percentuale</b>
Vincoli di finanza pubblica	9	2,6	2	0,5
Personale (spesa, assunzioni e incarichi esterni)	68	6,3	31	8,5
Falsa attestazione presenza in servizio	4	1,1	9	2,6
Utilizzo indebito risorse pubbliche	33	9,7	43	11,7
Gestione delle entrate	12	3,5	45	12,3
Patrimonio (vendite, acquisti, locazioni)	18	5,3	15	4,2
Attività amministrativa	42	12,4	58	15,8
Gestione delle risorse finanziarie	16	4,7	10	2,7
Organismi partecipati	5	1,5	9	2,4
Sanità (danno indiretto responsabilità medica)	10	2,9	13	3,5
Attività non autorizzata	41	12,1	44	11,9
Finanziamenti e contributi pubblici	66	19,5	65	17,7
Appropriazione di denaro dell'Ente	5	1,5	4	1,1
Danno all'immagine	10	2,9	19	5,1
<b>Totale</b>	<b>339</b>	<b>100</b>	<b>367</b>	<b>100</b>

La maggior parte delle azioni, che si sono concluse in sede di appello, hanno riguardato le illiceità nell'utilizzo di contributi ed erogazioni pubbliche finalizzate a destinazioni specifiche (17,7%), le questioni inerenti all'ordinaria attività amministrativa (15,8%) e la gestione delle entrate (12,3%).

Da segnalare, inoltre, il numero significativo dei giudizi relativi allo svolgimento, da parte di dipendenti, di attività non autorizzate o, comunque, incompatibili con il regime dell'impiego pubblico (44 giudizi di appello, pari all'11,9% del totale) e quello riferito ai giudizi relativi all'uso improprio di risorse pubbliche, come, ad esempio, gli indebiti rimborsi spese e l'utilizzo improprio dei fondi dei Consigli regionali (43 giudizi, pari all'11,7% del totale).

Da ultimo, è opportuno osservare che i giudizi di appello relativi alla violazione di regole imperative di finanza pubblica sono stati 2, ai quali si aggiungono i 7 giudizi in materia sanzionatoria.

### **3. Le principali questioni attinenti alla responsabilità amministrativa.**

L'esame del complessivo disegno della responsabilità amministrativa, come articolata dalla Costituzione e dalla legislazione settoriale successiva (artt. 18 e 19 del T.U. n. 3 del 1957; art. 1 della L. n. 20 del 1994; art. 1 c.g.c.), evidenzia la natura speciale della stessa rispetto a quella ordinaria, essendo, in ogni caso, priva di connotazioni sanzionatorie ed operando con regole sostanziali e processuali (azione pubblica dinanzi ad un giudice speciale) peculiari e definite, con riferimento specifico alle particolarità che caratterizzano l'azione amministrativa e le attività gestionali nel settore pubblico, in linea con la previsione dell'art. 28 della Costituzione.

Al fine di meglio chiarire l'oggetto delle azioni promosse dalla magistratura contabile che sono sfociate in giudizi per l'accertamento della responsabilità amministrativa, l'analisi delle sentenze di primo grado o di appello, depositate nel 2023, consente di delineare, in linea di massima, la tipologia degli illeciti perseguiti.

Tenendo conto degli ambiti nei quali sono state promosse le singole azioni, emergono alcune tipologie di materie all'interno delle quali si possono collocare le singole pronunce<sup>5</sup>.

Infatti, con riguardo ai vincoli di finanza pubblica, la violazione delle regole sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche o inerenti a specifici obblighi o vincoli introdotti dal legislatore sempre a tutela della finanza pubblica è idonea ad arrecare pregiudizio patrimoniale alle amministrazioni interessate.

In questa materia sono stati originati numerosi procedimenti e, in via esemplificativa, si segnalano:

- la mancata osservanza dei limiti dei compensi agli amministratori di una società partecipata, ai sensi dell'art. 1, comma 725, della L. n. 296/2006 (Sez. giur. App. I, sent. n. 319/2023);

- l'erogazione, in violazione dell'art. 5, comma 5, D.L. n. 78/2010, di un compenso in un altro ente ad un titolare di carica (Sez. giur. Lombardia, sent. n. 55/2023);

- l'acquisto indebito di un'automobile, in violazione dei limiti posti dalla legge finanziaria (Sez. giur. App. Sicilia, sent. n. 62/2023).

---

<sup>5</sup> Un'analisi completa delle sentenze di appello è contenuta nel Capitolo VIII della presente Relazione.

Sempre in relazione ai vincoli di finanza pubblica, i giudizi in materia sanzionatoria hanno riguardato:

- l'applicazione delle sanzioni pecuniarie ed interdittive nei confronti degli amministratori e dei revisori di enti assoggettati alla procedura di dissesto, a seguito di accertamento della loro responsabilità nella causazione dell'evento, ex art. 248, commi 5 e 5-bis, del TUEL (Sez. giur. App. Sicilia, sent. n. 18/2023; Sez. giur. App. III, sent. n. 157/2023; Sez. giur. App. II, sent. n. 28/2023; id., sent. n. 173/2023);

- la sanzione connessa alla trasmissione tardiva, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, del provvedimento di ricognizione delle partecipazioni societarie detenute dall'ente locale, in violazione dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 (Sez. giur. App. II, sent. n. 52/2023);

- la sanzione conseguente alla mancata adozione del piano annuale di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica, in violazione dell'art. 20, comma 7, D.Lgs. n. 175 del 19.8.2016 (Sez. giur. App. II, sent. n. 152/2023; id., sent. n. 380/2023; id., sent. n. 386/2023).

Passando, poi, ad analizzare l'ambito del personale (spesa, assunzione, incarichi esterni), si registra come le questioni trattate nella materia del personale delle amministrazioni pubbliche sono state numerose ed hanno riguardato illeciti inerenti alle procedure di instaurazione del rapporto, alla conclusione di contratti di *staff* o di incarichi esterni, alla indebita erogazione di trattamenti economici.

In generale, in via esemplificativa, si indicano le seguenti:

- conferimento indebito di posizione organizzativa (Sez. giur. App. I, sent. n. 473 del 2023);

- indennità corrisposte ai medici di continuità assistenziale, con riconoscimento del danno e della responsabilità in capo ai dirigenti dell'azienda sanitaria, pur essendo possibile il recupero (Sez. giur. App. II, sent. n. 204 del 2023);

- spese sostenute indebitamente (Sez. giur. App. II, sent. n. 369 del 2023);

- conferimento illegittimo di incarico direttivo (Sez. giur. App. III, sentt. n. 168 e n. 314 del 2023; Sez. giur. App. Sicilia, sent. n. 24 del 2023; Sez. giur. Lazio, sent. n. 68 del 2023).

Di particolare rilievo sono le questioni attinenti al danno indiretto subito dall'amministrazione, in conseguenza del risarcimento corrisposto al dipendente che ha subito un demansionamento ingiustificato (Sez. giur. App. I, sent. n. 429 del 2023, che ha respinto la domanda) o che è stato vittima del compimento di atti di vessazione rientranti nella fattispecie

del *mobbing* (Sez. giur. Puglia, sent. n. 90 del 2023, in relazione ad una società *in house* di un ente locale; e Sez. giur. Emilia Romagna, sent. n. 65 del 2023).

Con riferimento, invece, alla falsa attestazione della presenza in servizio e, più in generale, all'assenteismo fraudolento o ingiustificato, le azioni della Procura contabile hanno riguardato sia le fattispecie di assenteismo fraudolento nelle varie modalità nelle quali si è manifestato, che i casi di alterazione degli strumenti di verifica della presenza sul luogo di lavoro. È stato perseguito sia il danno patrimoniale patito dall'amministrazione che quello relativo alla lesione dell'immagine (in via esemplificativa: Sez. giur. App. I, sent. n. 163 del 2023; Sez. giur. App. I, sent. n. 342 del 2023, che ha ritenuto ammissibile la prova ricavata dalle immagini di videosorveglianza; Sez. giur. Lazio, n. 85 del 2023; Sez. giur. Puglia, sent. n. 19 del 2023; Sez. giur. Friuli Venezia Giulia, sent. n. 11 del 2023).

In ordine, poi, all'utilizzo indebito di risorse pubbliche, numerose azioni delle Procure contabili hanno riguardato situazioni di uso improprio delle risorse affidate alla gestione di funzionari pubblici, onorari o di carriera e le pronunce, nel corso del 2023, hanno trattato questioni inerenti alle spese dei gruppi consiliari delle regioni, all'indebito rimborso di spese legali o all'impropria destinazione di risorse a spese di rappresentanza.

Le sentenze sono state numerose e, fra esse, si segnalano:

- utilizzo indebito della carta carburante dell'ente (Sez. giur. App. I, sent. n. 347 del 2023) e dell'auto di servizio (Sez. giur. Lazio, sent. n. 603 del 2023);

- indebito rimborso delle spese legali sostenute dagli amministratori di un ente (Sez. giur. App. I, sent. n. 484 del 2023);

- utilizzo di risorse indebitamente qualificate come di rappresentanza (Sez. giur. App. II, sent. n. 178 del 2023; Sez. giur. App. III, sent. n. 22 del 2023);

- rimborso indebito delle spese di viaggio degli amministratori (Sez. giur. Puglia, sent. n. 47 del 2023) e di spese e indennità di missione dei dipendenti (Sez. giur. App. Sicilia, sent. n. 2 del 2023).

Anche con specifico riguardo alla gestione delle entrate, le fattispecie sono state numerose ed hanno riguardato sia quelle tributarie che quelle extratributarie, tra le quali, in particolare, quelle in cui vi è stata omissione di versamento da parte dei soggetti tenuti alla riscossione (ad es. imposta di soggiorno, proventi da gioco del lotto, tasse automobilistiche o simili) oppure omissione da parte dei funzionari pubblici nell'attivazione di procedure per la riscossione.



Al riguardo, si osserva che una parte delle sentenze, sia di primo grado che di appello, è relativa al mancato versamento dell'imposta di soggiorno da parte delle strutture di ospitalità. Superando alcune pronunce di primo grado, le Sezioni di appello hanno riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti e, quindi, l'azionabilità della pretesa da parte delle Procure contabili (per tutte: Sez. giur. App. I, sent. n. 68 del 2023; Sez. giur. App. II, sentt. n. 170, n. 395, n. 396, n. 397, n. 400 del 2023).

All'interno delle numerose fattispecie, a titolo esemplificativo, si evidenziano le pronunce in merito alla responsabilità inerente a:

- omissione di riversamento del canone televisivo, riscosso da impresa operante nel settore dell'energia (Sez. giur. App. II, sent. n. 235 del 2023, che ha dichiarato la cessazione della materia del contendere, perché la società, condannata in primo grado, ha risarcito integralmente il danno, prima della discussione dell'appello);

- omesso riversamento del canone relativo alla tassa di trasporto dei marmi (riconoscimento della giurisdizione contabile da parte della Sez. giur. App. I, sent. n. 197/2023); dei proventi della gestione della mensa (Sez. giur. App. I, sent. n. 426/2023); e del lotto (Sez. giur. App. I, sent. n. 465 del 2023);

- gestione delle entrate museali (Sez. giur. Puglia, sent. n. 217 del 2023);

- omissioni nella procedura di riscossione e riversamento all'ente.

Per quanto, invece, attiene agli illeciti nella gestione del patrimonio pubblico, si rileva come il patrimonio degli enti pubblici è una risorsa che richiede di essere tutelata adeguatamente al fine di evitare perdite di valore.

La stretta correlazione fra patrimonio e fini istituzionali dell'ente impone agli amministratori e dirigenti degli stessi di valutare e ponderare le modalità di utilizzo dei beni, nell'osservanza dei principi di economicità, efficacia, efficienza, imparzialità e trasparenza, mettendo in luce le ragioni di ciascuna scelta.

Nel corso del 2023, sono state emesse numerose sentenze in relazione alla gestione del patrimonio delle amministrazioni pubbliche. Molte di esse riguardano questioni inerenti alla conservazione dell'integrità e della valorizzazione dei beni e hanno visto la contestazione di danno per non avere curato le procedure di recupero dei beni al termine della locazione o di rapporti concessori, di riscossione dei canoni o di adeguamento degli stessi ai valori di mercato.

L'esame delle sentenze evidenzia la difficoltà di dimostrare, in concreto, la responsabilità dei singoli amministratori o funzionari, considerato che l'azione amministrativa si dipana senza soluzione di continuità e, in molti casi, il danno subito dall'amministrazione è

conseguenza di una pluralità di azioni e comportamenti, non sempre delineabili con sufficiente chiarezza e precisione.

In particolare, a seguito delle azioni delle Procure contabili, le sentenze si sono pronunciate in relazione a:

- omessa riscossione di indennità di occupazione di suoli e immobili pubblici e, più in generale, di canoni (Sez. giur. App. I, sentt. n. 318 e n. 460 del 2023; Sez. giur. App. II, sentt. n. 160 e n. 164 del 2023; Sez. giur. Campania, sent. n. 486 del 2023);

- omissioni nella procedura di recupero dei beni occupati senza titolo (Sez. giur. App. I, sent. n. 14 del 2023);

- indebito pagamento di canoni a causa dell'inadeguatezza di un immobile rispetto alle esigenze sociali, da parte di una società *in house* (Sez. giur. App. II, sent. n. 133 del 2023);

- indebito pagamento di canoni conseguente all'omessa disdetta della locazione (Sez. giur. App. Sicilia, sent. n. 55 del 2023);

- maggiori e indebiti oneri relativi all'acquisto di immobile da parte di una società *in house* (Sez. giur. App. II, sent. n. 225, che ha respinto la domanda);

- vendita di un immobile ad un prezzo non congruo e pagamento canoni di locazione per utilizzo di sede sociale (Sez. giur. App. II, sent. n. 371 del 2023);

- permuta immobiliare ritenuta dannosa (Sez. giur. App. II, sent. n. 182 del 2023, che ha respinto la domanda).

Anche in relazione allo svolgimento dell'ordinaria attività amministrativa, sono pervenute numerose denunce che hanno originato un contenzioso elevato e variegato.

A puro titolo di esempio si richiamano alcune fattispecie significative:

- accesso ad un impiego o incarico pubblico in assenza del titolo di studio o dell'abilitazione necessaria (Sez. giur. App. I, sent. n. 252 del 2023; Sez. giur. Lazio, sent. n. 445 del 2023; Sez. giur. Emilia Romagna, sent. n. 19 del 2023);

- indebito rilascio di attestazioni o documenti (Sez. giur. App. I, sent. n. 470 del 2023, in relazione ad un certificato di prevenzione incendi);

- accettazione di fideiussione inidonea a garanzia di obblighi assunti da un privato verso l'ente pubblico (Sez. giur. App. II, sent. n. 151 del 2023; Sez. giur. Lazio, sent. n. 363 del 2023);

- gestione contenzioso caratterizzata da grave carenza (Sez. giur. App. II, sent. n. 163 del 2023);

- danni indiretti in relazione all'attività di commissione di concorso che ha pregiudicato un concorrente (Sez. giur. App. II, sent. n. 277/2023, in tema di mobilità interna).

Anche le denunce nella materia dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono numerose e riguardano sia la fase di individuazione del contraente (affidamento diretto o violazioni nelle procedure ad evidenza pubblica) che quella successiva di gestione del rapporto contrattuale (illeciti nell'esecuzione o indebita proroga degli affidamenti nei contratti di durata).

Solo in alcuni casi, le denunce sono collegate ad illeciti penali, mentre per la maggiore parte attengono a violazioni delle regole dell'evidenza pubblica o, comunque, stabilite dal codice dei contratti pubblici.

In via esemplificativa, si richiamano:

- danno alla concorrenza ed alla finanza pubblica in relazione ad un I.R.C.S.S. (Sez. giur. Puglia, sent. n. 97 del 2023);
- pregiudizio conseguente alla scelta dell'appalto, anziché dello strumento della concessione, come stabilito dal Consiglio comunale (Sez. giur. App. I, sent. n. 268 del 2023, che ha respinto la domanda);
- pagamento di lavori non eseguiti (Sez. giur. App. I, sent. n. 309 del 2023);
- vizi dell'opera e irregolarità nell'esecuzione, con responsabilità del R.U.P., del direttore dei lavori e del collaudatore (Sez. giur. App. I, sent. n. 339 del 2023);
- danno conseguente alla mancata ultimazione di un'opera pubblica (Sez. giur. App. III, sent. n. 361 del 2023; Sez. giur. App. Sicilia, sent. n. 45 del 2023; Sez. giur. Campania, sent. n. 268 del 2023), alla tardiva esecuzione dell'opera e alla corresponsione di interessi (Sez. giur. Lazio sent. 539 del 2023);
- affidamento diretto del servizio di affissione (Sez. giur. App. II, sent. n. 16 del 2023) e di appalto in assenza di gara (Sez. giur. Emilia Romagna, sent. n. 128, definito in sede di giudizio abbreviato).

Per quanto concerne i giudizi relativi alle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie di pertinenza delle amministrazioni pubbliche, essi hanno riguardato diversi aspetti dell'organizzazione e dell'attività finanziaria poste in essere dalle medesime amministrazioni. In via esemplificativa si richiamano:

- la mancata esecuzione di una transazione (Sez. giur. App. II, sent. n. 50 del 2023) ed il riconoscimento di un debito fuori bilancio in conseguenza di una transazione (Sez. giur. App. II, sent. n. 159 del 2023, che ha respinto la domanda; Sez. giur. App. III, sent. n. 406 del 2023);
- l'erogazione indebita di contributi finalizzati a sostenere soggetti indigenti (Sez. giur. Lazio, sent. n. 81 del 2023);

- l'erogazione di somme in assenza di copertura finanziaria (Sez. giur. Campania, sent. n. 298 del 2023);

- l'artificioso frazionamento dei pagamenti (Sez. giur. Basilicata, sent. n. 19 del 2023);

- il mancato pagamento di spese, anche a seguito di un giudizio di ottemperanza (Sez. giur. Calabria, sent. n. 69 del 2023);

- l'effettuazione di spese indebite (Sez. giur. App. II, sent. n. 55 del 2023).

In ordine, poi, agli organismi partecipati, si registra come l'evoluzione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche negli ultimi decenni ha visto affermarsi, sempre più, il ricorso a società a partecipazione pubblica o ad altri organismi associativi per lo svolgimento di attività istituzionali o, comunque, per la realizzazione di compiti di pertinenza degli enti pubblici.

Il decreto legislativo n. 175 del 19 agosto 2016, delineando una disciplina organica delle società a partecipazione pubblica, ha trattato anche della questione della individuazione e delimitazione delle responsabilità patrimoniali, sia dei soggetti destinati a gestire la società che di quelli che, all'interno dell'ente pubblico, sono stati individuati come titolari dei poteri di indirizzo e controllo, propri dei soci (artt. 12 e 9).

Da questa disciplina si evince che sul soggetto preposto alla gestione della partecipazione incombono oneri di indirizzo, vigilanza e controllo, necessari per la salvaguardia del valore della quota e, in ultima analisi, del patrimonio dell'ente pubblico, che è pregiudicato anche nei casi di insolvenza della società partecipata (art. 14 del D.Lgs. n. 175 del 2016), i quali comportano l'azzeramento del valore della partecipazione. Riguardo a quest'ultima circostanza, in caso di procedura concorsuale, l'ente pubblico è tenuto a verificare se la responsabilità sia ascrivibile ai soggetti che hanno amministrato la società, a coloro che hanno promosso la costituzione dell'organismo partecipato o che non hanno vigilato sulla sua attività o, ancora, a circostanze esterne, assumendo le conseguenti determinazioni (denuncia alla Procura contabile o azione di responsabilità, nei casi di danni cagionati da amministratori di società non *in house*).

Nel corso del 2023, sia le Sezioni giurisdizionali regionali che quelle di appello si sono pronunciate in relazione ad illeciti attinenti a fatti gestionali riferiti a società partecipate da enti pubblici.

Fra le principali questioni esaminate si segnalano:

- indebito ripianamento delle perdite di una società *in house*, poi dichiarata fallita (Sez. giur. App. II, sent. n. 47 del 2023);

- erogazione di somme a società *in house* (Sez. giur. App. Sicilia, sent. n. 40 del 2023);

- danni subiti da società partecipata in conseguenza del conferimento di incarichi esterni illegittimi (Sez. giur. App. I, sent. n. 287 del 2023);

- perdita di valore della partecipazione di una società *in house* e danno al patrimonio della società fallita (in relazione a questo secondo aspetto, è stata dichiarata la carenza di giurisdizione Sez. giur. Lombardia, sent. n. 76 del 2023);

- danni riconducibili ad una fondazione, alla cui costituzione aveva partecipato l'ente locale (Sez. giur. App. II, sent. n. 145 del 2023, che ha dichiarato la carenza di giurisdizione);

- danni subiti da società quotata (Sez. giur. App. II, sent. n. 264 del 2023, che ha dichiarato la carenza di giurisdizione);

- carenza di giurisdizione in relazione ad una società non ritenuta *in house* (Sez. giur. App. II, sent. n. 95 del 2023. A seguito di ricorso in Cassazione proposto dalla Procura generale, le Sezioni Unite hanno dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti con l'ordinanza n. 567 del 2024).

Nell'ambito del settore della sanità (danno indiretto conseguente a responsabilità medica), le principali questioni inerenti agli illeciti su questa tematica sono trattate nel Capitolo II della presente Relazione.

A proposito, invece, dell'attività non autorizzata, le azioni e, conseguentemente, le sentenze nella materia dello svolgimento di tale attività così connotata, da parte dei dipendenti pubblici, sono cospicue.

Un numero significativo di esse, sia di primo grado che di appello, riguarda, specificamente, la situazione dei professori universitari e dei medici che operano in regime di esclusiva.

Per il diverso versante relativo ai finanziamenti e contributi pubblici si constata come, nel corso del 2023, è proseguito il consolidamento del ruolo della magistratura contabile, quale giudice della tutela delle risorse pubbliche finalizzate a specifici programmi pubblici, europei o nazionali, come si evince, anche, dalla circostanza che sono sempre più numerose le azioni promosse dalle Procure regionali nei confronti dei soggetti privati, concessionari di beni o attività pubbliche, agenti contabili e, più ancora, destinatari di erogazioni, finanziamenti e contributi, destinati alla realizzazione di una attività di interesse e rilevanza pubblica, che hanno utilizzato le risorse per scopi diversi e divergenti da quelle loro proprie ovvero le hanno distratte o sperperate.

Come si desume dall'esame della giurisprudenza, nel corso del 2023, le sentenze di primo grado relative a questa materia sono state 178.

In base alle acquisizioni giurisprudenziali, consolidate anche nelle univoche decisioni delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, si deve ritenere che tra la pubblica amministrazione, che eroga un finanziamento o un contributo ed il privato, che lo riceve, si instaura un rapporto di servizio ogni volta che il destinatario dell'erogazione è chiamato a concorrere alla realizzazione dell'interesse pubblico sotteso al finanziamento. Pertanto, il percettore del contributo o del finanziamento risponde per danno erariale innanzi alla magistratura contabile, qualora, disponendo della somma in modo diverso da quello programmato, devii dallo scopo perseguito dall'amministrazione<sup>6</sup>.

In via esemplificativa, le azioni promosse dalle Procure contabili, che si sono concluse con le sentenze rese nel 2023, in materia di interventi pubblici nei settori sostenuti da finanziamenti derivanti dall'Unione europea o da risorse nazionali e regionali, hanno riguardato l'indebito o irregolare utilizzo delle risorse, previste da varie misure stabilite dalla disciplina legislativa e regolamentare, nazionale e regionale, e principalmente:

- l'irregolare utilizzo dei fondi, da parte dei dipendenti comunali, per la gestione del finanziamento erogato ad un'associazione antirackett, in relazione a fondi europei FESR e FSE (Sez. giur. App. III, sent. n. 357 del 2023);

- lo sviamento delle risorse destinate alla ricostruzione di immobili o di attività produttive a seguito di un sisma (Sez. giur. App. II, sent. n. 210 del 2023; Sez. giur. Emilia Romagna, sent. n. 74 del 2023; Sez. giur. Abruzzo, sent. n. 2 del 2023);

- le risorse derivanti dal D. Lgs. n. 185 del 21 aprile 2000, per incentivare l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego, in attuazione della L. n. 144/1999 (Sez. giur. Puglia, sent. n. 1 del 2023);

- gli incentivi destinati a sostenere le attività produttive (per tutte: Sez. giur. App. II, sent. n. 33 del 2023);

- i contributi per il sostegno alla pesca (Sez. giur. App. II, sent. n. 42 del 2023; Sez. giur. App. Sicilia, sent. n. 38 del 2023);

- i contributi per il sostegno produttivo nel settore dell'agricoltura (per tutte: Sez. giur. App. I, sentt. n. 425 e n. 427 del 2023; Sez. giur. App. III, sent. n. 43 del 2023);

- i contributi inerenti a progetti di formazione (Sez. giur. App. I, sent. n. 480 del 2023), al fondo di rotazione per la formazione professionale (Sez. giur. App. II, sent. n. 63 del 2023);

- i contributi per il sostegno all'imprenditoria previsti dalla legge n. 488 del 1992 (per tutte: Sez. giur. App. II, sent. n. 90 del 2023);

---

<sup>6</sup> Approfondimenti specifici sono contenuti nei capitoli III e V di questa Relazione.

- i finanziamenti nella materia delle energie rinnovabili o, comunque, del risparmio energetico. Le pronunce sono molteplici ed hanno riguardato i contributi indebiti in relazione ai titoli di efficienza energetica - certificati bianchi (Sez. giur. App. II, sent. n. 274 del 2023; Sez. giur. Lazio, sent. n. 315 del 2023), ai vari “conti energia” in relazione alle energie rinnovabili (Sez. giur. App. III, sent. n. 449 del 2023: agrifotovoltaico) e ad un fondo regionale per l’efficientamento energetico (Sez. giur. Emilia Romagna, sent. n. 134 del 2023).

Con riguardo, poi, all’appropriazione di denaro di pertinenza dell’ente, si ha che gli accertamenti svolti dalle Procure regionali, sfociati in sentenze rese dai giudici di primo e secondo grado, hanno evidenziato, in alcuni casi, l’appropriazione di somme di denaro o di altri beni di pertinenza dell’ente pubblico.

Infine, in materia di danno all’immagine e di attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi, va premesso che la funzione della responsabilità patrimoniale è sicuramente risarcitoria, ma, inevitabilmente, svolge anche una funzione indiretta di “*monito*” nei confronti dei funzionari pubblici, allo scopo di dissuadere dal compimento di illeciti che possono presentare significative ricadute sul patrimonio personale del responsabile. In altri termini, anche in ragione delle conseguenze patrimoniali, la responsabilità amministrativa può svolgere una funzione di prevenzione dei fatti illeciti e di corruzione.

Peraltro, questo aspetto non trasforma la natura della responsabilità in misura sanzionatoria, perché la stessa funzione di monito ed indirizzo è svolta dalla responsabilità civile, regolamentata dall’art. 2043 c.c., che avvisa tutti i soggetti dell’ordinamento che chiunque compia un “*fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto*” è tenuto a “*risarcire il danno*”.

Inoltre, in relazione al compimento di fatti illeciti previsti dalla legge come reato, il funzionario pubblico che sia stato condannato per un delitto contro la pubblica amministrazione, previsto dal titolo II, capo I, del codice penale, è tenuto a risarcire il danno al prestigio, al decoro ed all’immagine subito dall’amministrazione di appartenenza a causa del compimento del reato.

Nel corso del 2023, si è consolidata l’interpretazione secondo la quale, anche dopo l’entrata del codice di giustizia contabile, il danno all’immagine è perseguibile solo in relazione ai reati contro la pubblica amministrazione disciplinati dal capo I, del titolo II, del libro II, del codice penale (Sez. giur. App. II, sent. n. 221 del 2023).

### **3.1. L'applicazione dell'art. 21 del D.L. n. 76 del 2020. La colpa omissiva: questioni e prospettive.**

Le questioni relative alla responsabilità degli amministratori locali e dei dirigenti, che operano negli enti pubblici, sono oggetto di discussione da alcuni anni, con una significativa accentuazione a partire dal periodo caratterizzato dall'emergenza pandemica e dalla elaborazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Si tratta di una questione complessa, poiché coloro che gestiscono risorse pubbliche devono renderne conto, rispondendo anche dei danni conseguenti alle loro azioni od omissioni, tenuto conto che nell'ordinamento non vi è una norma generale di esenzione dalla responsabilità, che, peraltro, sarebbe di dubbia costituzionalità (artt. 3, 28, 54, 81, 97 e 98 della Costituzione).

Le difficoltà sono accentuate dalla circostanza che, ovviamente, il sistema normativo deve consentire lo svolgimento dell'azione amministrativa senza porre ostacoli inutili e dilatori.

Tenuto conto del quadro normativo vigente e, si ripete, dell'assenza di una norma generale di esenzione dalla responsabilità, in assenza del sistema della responsabilità amministrativa, gli amministratori e i dirigenti pubblici sarebbero assoggettati all'ordinario regime della responsabilità civile, in base alla previsione degli artt. 1218 e 2043 c.c. Infatti, quest'ultima, nella sua attuale configurazione, non tiene conto delle peculiarità dell'attività svolta nel settore pubblico e non prevede, quindi, limitazioni che, al contrario, risultano dalla configurazione della responsabilità amministrativa, così come delineata dalla legge n. 20 del 14 gennaio 1994.

L'analisi delle azioni promosse dalla magistratura contabile evidenzia che i problemi che incontra lo svolgimento dell'azione amministrativa sono ascrivibili, in larga misura, alla farraginosità delle regole, alla esondazione o ipertrofia normativa, alla tortuosità dei percorsi decisionali (molte volte predeterminati dal legislatore), alla sovrapposizione delle competenze, alla preparazione di parte della dirigenza, non sempre adeguata, alla carenza di personale specialistico in settori delicati ed altre carenze di strumenti operativi.

La riduzione dell'area della responsabilità amministrativa, disposta, sia pure in via temporanea, dall' art. 21 del D.L. del 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge dell'11 settembre 2020, n. 120<sup>7</sup>, limitata ai comportamenti dolosi o gravemente colposi

---

<sup>7</sup> Il termine del 31 dicembre 2021, originariamente previsto, è stato in seguito prorogato al 30 giugno 2023 dall'art. 51, comma 1, lett. h), D.L. n. 77 del 31 maggio 2021, convertito dalla legge n. 108 del 29 luglio 2021 e, da ultimo, ulteriormente prorogato al 30 giugno 2024, ex art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. a), D.L. n. 44 del 22 aprile 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 74 del 21 giugno 2023.



caratterizzati da omissione (con esclusione di quelli attivi), non sembra la risposta più idonea a superare le carenze e difficoltà dell'azione amministrativa, poiché l'esenzione o la limitazione della responsabilità potrebbe, anche, fungere da disincentivo per l'attività della maggior parte degli amministratori e dirigenti pubblici, che, operando con diligenza, cura e passione, non vedrebbero premiati i loro sforzi, risultando del tutto indifferente il grado di diligenza e perizia con la quale vengono svolti i compiti attinenti alla cura dell'interesse pubblico.

La disciplina della responsabilità amministrativa ha delineato uno statuto speciale per il funzionario pubblico, limitandone la responsabilità proprio in ragione delle problematiche indicate sopra (legislazione non sempre coerente, carenze organizzative e normative, incerto confine nella divisione dei ruoli), sempre esaminate e prese in considerazione dalla giurisprudenza contabile nella decisione di ciascuna fattispecie.

In altri termini, il richiamo al timore dell'intervento della magistratura contabile per ridurre gli ambiti della responsabilità amministrativa non è adeguato a raggiungere lo scopo di incentivare l'azione dell'amministrazione, traducendosi, piuttosto, in una ingiustificata diminuzione della tutela delle risorse finanziarie della collettività.

Nel corso del 2023, alcune decisioni della magistratura contabile hanno affrontato, in modo diretto, l'applicazione dell'assetto transitorio della responsabilità amministrativa risultante dal secondo comma dell'art. 21 D.L. n. 76 del 2020, che limita la responsabilità per colpa grave ai soli casi di condotte omissive o inerti.

In particolare, partendo dalla formulazione della norma che prevede, sia pure solo fino al 30 giugno 2024, la sola responsabilità dolosa, salvo che "*per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*", si deve ritenere, in base ai primi interventi giurisprudenziali, che l'applicazione della norma imponga di esaminare la fattispecie in concreto per verificare la sussistenza di un obbligo di vigilanza, verifica o controllo che imponga all'agente di attivarsi, da determinare in base al ruolo rivestito, in concreto, all'interno dell'organizzazione dell'ente (Sez. giur. App. II, sent. n. 356 del 17 novembre 2023).

Peraltro, in relazione alla disposizione limitativa della responsabilità dell'art. 21, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 28, 81, 97 e 103 della Costituzione (Sez. giur. Campania, ord. n. 228 del 18 dicembre 2023).

#### **4. Aspetti e questioni relativi al processo contabile.**

L'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, nel corso del 2016, ha portato ad un progressivo consolidamento ed affinamento delle regole processuali che regolano in modo uniforme la fase delle indagini del pubblico ministero, la conclusione delle stesse, l'instaurazione del processo dinanzi alla Sezione giurisdizionale ed il suo svolgimento.

Nel corso degli anni, l'interpretazione ed applicazione dei singoli istituti ha risolto numerose questioni, contribuendo al consolidamento della certezza dell'applicazione delle regole processuali nell'interesse delle parti coinvolte.

Anche nel 2023, la giurisprudenza ha affrontato l'interpretazione di alcuni istituti processuali, meritevoli di esame e di approfondimento. Alcuni di essi vengono di seguito richiamati.

Nel rapporto fra invito a dedurre e atto di citazione, una delle questioni, che ha originato letture divergenti fra le parti del processo, è quella relativa alla conclusione dell'istruttoria, alla natura dell'invito a dedurre e del rapporto con l'atto di citazione, considerata la sanzione della nullità introdotta dall'art. 87 del codice, a valere per il caso nel quale *“non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'articolo 86, comma 2, lettera e), e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre”*.

L'invito a dedurre è un atto procedimentale, che ha un contenuto preciso e determinato dal codice ed è presupposto necessario per poter promuovere l'azione di responsabilità, con la duplice finalità di definizione dell'attività istruttoria compiuta dal pubblico ministero e di garanzia nei confronti del soggetto destinatario dello stesso.

La corrispondenza fra il contenuto dell'invito a dedurre e l'atto di citazione è contestata in molte occasioni, ma la giurisprudenza ha chiarito che non occorre che vi sia totale corrispondenza tra invito e atto di citazione, purché nei due atti siano individuati i fatti assunti come lesivi per l'erario sui quali si fonda la richiesta di risarcimento del danno. Infatti, la corrispondenza fra i due atti non può essere estesa sino a ritenere necessario un identico contenuto, quanto piuttosto l'esistenza di elementi che delineino un quadro generale, cosicché l'addebito risulti indicato nell'invito a dedurre nei suoi termini essenziali e che il successivo atto di citazione individui la stessa fattispecie (Sez. giur. App. I, sent. n. 88 del 1° marzo 2023).

*“Il principio di tendenziale immutabilità tra gli elementi essenziali del fatto e le contestazioni esplicitate nell'unico “invito a dedurre” normativamente previsto, poi trasfusi nell'atto di citazione, è sancito anche dall'art. 87 c.g.c., che ha introdotto una nuova ipotesi di nullità che sanziona la difformità e non corrispondenza tra l'atto conclusivo delle indagini e*

*l'atto introduttivo del giudizio, ove non giustificate, anche in questo caso, dagli "ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni"* (Sez. giur. App. II, sent. n. 282 del 13 ottobre 2023; inoltre, Sez. giur. App. I, sent. n. 258 del 12 giugno 2023).

Dalla natura dell'invito a dedurre, in relazione alla previsione dell'art. 87 del codice, si è ritenuto che l'invito a dedurre sia atto a contenuto tipico e che, quindi, debba essere esclusa *"l'ammissibilità della duplicazione o reiterazione di inviti a dedurre recanti parcellizzazione delle contestazioni di danno, fondate sul medesimo fatto costitutivo e identiche circostanze di fatto, note e già enucleabili all'esito delle indagini"* (Sez. giur. App. II, sent. n. 282 del 13 ottobre 2023).

In relazione, invece, al sistema delle prove, è ormai consolidato il principio secondo il quale, nel processo contabile, può essere utilizzato il materiale probatorio formatosi in altri giudizi, ma è anche possibile il ricorso a fonti di prova atipiche. Peraltro, sia nell'uno che nell'altro caso, non si verifica alcuna violazione del contraddittorio, poiché l'acquisizione delle prove avviene nel corso del giudizio e ciascuna parte può contestarne il contenuto o fornire altri mezzi di prova.

*"Il giudice contabile può porre a fondamento della decisione indizi o prove raccolte in giudizi celebratisi dinanzi ad altri plessi giudiziari, ivi incluse le prove c.d. atipiche, ovvero innominate in quanto non espressamente previste dal codice di rito, non sussistendo nell'ordinamento processuale vigente una norma di chiusura sulla tassatività tipologica dei mezzi di prova. Tale principio è confermato per il giudizio di responsabilità dall'art. 94, comma 4, del codice della giustizia contabile. In base a dette prove, il giudice forma il proprio libero convincimento ex artt. 94 e 95 c.g.c., fornendone adeguata motivazione che evidenzi il percorso logico e giuridico che lo ha condotto alla decisione, senza che ciò implichi la necessità della dettagliata confutazione di tutte le prove e/o argomentazioni contrarie (Corte conti, sez. II app. n. 402/2019, Sez. I app. n. 415/2018)"* (Sez. giur. App. II, sent. n. 366 del 5 dicembre 2023).

Con riguardo, poi, al valore della sentenza penale di applicazione della pena su richiesta delle parti nel processo contabile, il D.Lgs. del 10 ottobre 2022, n. 150, ha modificato l'art. 445 c.p.p., introducendo il comma 1-bis che stabilisce che la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti *"anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile. Se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, alla sentenza di*

*condanna. Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna”.*

La disposizione citata è stata interpretata ritenendo che la stessa si ponga “*nel solco della consolidata giurisprudenza contabile che afferma che la sentenza di patteggiamento ai sensi dell’art. 444 c.p.p., pur non potendosi tecnicamente configurare come una pronuncia di condanna, non preclude al giudice di merito di procedere ad un autonomo accertamento dei fatti storici su cui si fonda l’imputazione per responsabilità erariale. In buona sostanza, alla luce dei fatti allegati e delle prove prodotte con l’atto di citazione, il Giudice contabile procede ad un nuovo esame dei fatti costitutivi della domanda risarcitoria*” (Sez. giur. App. II, sent. n. 237 del 29 agosto 2023; id., sent. n. 279 del 12 ottobre 2023), anche in ragione dell’autonomia nell’apprezzamento dei fatti, ai fini dell’accertamento della responsabilità (Sez. giur. App. I, sent. n. 25 del 23 gennaio 2023).

È stato affermato, quindi, che “*la sentenza di patteggiamento è inefficace nel giudizio amministrativo-contabile quanto al profilo del giudicato e alla valenza probatoria, mentre resta pienamente valutabile il materiale probatorio, idoneo a fondare la condanna risarcitoria nel processo erariale, acquisito nelle indagini preliminari e posto a fondamento della non assoluzione dell’imputato, valutazione che, com’è noto, è prodromica alla pronuncia di una sentenza ex art. 444 c.p.p. (Corte dei conti, Sez. I d’app. 25/2023, Sez. giur. Umbria 38/2023, Sez. giur. Piemonte 57/2023)*” (Sez. giur. App. III, sent. n. 347 del 7 settembre 2023).

Infine, in relazione alla condanna alle spese quale sanzione del comportamento processuale, l’art. 31, comma 4, del codice, disciplinando la “*Regolazione delle spese processuali*”, prevede che il giudice, pronunciando sulle spese, può condannare la parte soccombente al pagamento in favore dell’altra parte o, se del caso, dello Stato, di una somma equitativamente determinata, quando la decisione è fondata su ragioni manifeste o su orientamenti giurisprudenziali consolidati.

Si tratta di una disposizione con funzione prevalentemente sanzionatoria, in linea con quella prevista dall’art. 96, comma 3, c.p.c., finalizzata a contrastare l’abuso del processo.

A fronte di una condanna in primo grado emessa in ragione del comportamento processuale del pubblico ministero, il giudice dell’impugnazione, dopo aver osservato che, in precedenza, la stessa era stata applicata solamente a carico delle parti private, ha rilevato che i principi del giusto processo e del contraddittorio, risultanti dall’articolo 111, comma 1, Cost. e richiamati dall’art. 4 del codice, devono trovare applicazione tenendo conto della peculiare posizione processuale del Pubblico ministero, posto che la sua azione “*assume carattere*

*necessario ed autonomo agendo d'ufficio a tutela della reintegrazione del pubblico patrimonio ed anche prescindendo dalle determinazioni dell'amministrazione danneggiata (Corte Cost., sentenze n. 104/1989 e n. 1/2007)" (Sez. giur. App. I, sent. n. 380 del 1° settembre 2023).*

In ragione della peculiare natura della figura del Pubblico ministero, *"funzionalmente preposto alla tutela di interessi pubblici e generali, tant'è che, secondo il disposto dell'art. 55, comma primo, c.g.c. "svolge, altresì, accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata quale presunto responsabile"*, il giudice di appello ha affermato essere dubbia l'applicazione della sanzione prevista dal citato art. 31, comma 4, alla parte pubblica, anche in ragione della circostanza *"che i conseguenti esborsi, pur in assenza di un'espressa indicazione legislativa, finirebbero per gravare sull'amministrazione di appartenenza che diverrebbe l'effettiva destinataria della sanzione in virtù di un'applicazione meramente analogica del dettato del precedente secondo comma dell'art. 31"*.

Infine, con riferimento al caso in esame, il giudice di appello ha escluso, comunque, la sussistenza di un caso di abuso del processo da parte del pubblico ministero contabile.

## Capitolo II

### **LA RESPONSABILITÀ MEDICA NEL GIUDIZIO INNANZI ALLA CORTE DEI CONTI (V.P.G. CHIARA VETRO)**

*Sommario: 1. Premessa; 2. Brevi cenni sulla spesa sanitaria nel 2023; 3. La responsabilità medica: nozione e disciplina; 4. Casistica; 4.1. Malpractice medica e danno erariale; 4.2. Violazione del dovere di esclusiva; 4.3. Altre ipotesi dannose; 4.3.1. Condotte anche penalmente rilevanti; 4.3.2. Condotte assenteistiche; 4.3.3. Danni da spesa sanitaria.*

#### **1. Premessa.**

Il diritto alla salute, riconosciuto e tutelato dall'art. 32 della Costituzione, rientra nell'ambito delle materie oggetto di legislazione concorrente Stato-Regioni<sup>8</sup>; ciò pone l'esigenza di un sistema di regole che disciplini il rapporto di collaborazione tra i diversi soggetti, nel rispetto delle reciproche competenze, al fine di realizzare l'esercizio della funzione sanitaria pubblica in modo efficiente e realmente capace di rispondere alle istanze dei cittadini.

Una gestione non caratterizzata dal doveroso rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità costituisce, nel suo complesso, una minaccia al benessere dei cittadini e dell'intera collettività. Gli episodi di *malpractice* medica, argomento delicato e sempre molto attuale, presentano infatti carattere *plurilesivo*. Essi, oltre a compromettere il diritto alla tutela della salute dei singoli, determinano una lesione all'integrità delle pubbliche finanze. Inoltre, tutti i comportamenti che, in ambito medico o sanitario, integrano spreco o cattivo uso delle risorse pubbliche, derivanti sia da errore umano, sia dall'inefficienza delle strutture, nonché da carenze nell'acquisizione di beni e servizi ovvero da distrazione di energie lavorative del personale, costituiscono possibili ipotesi di danno erariale.

Spesso i profili di criticità, da cui scaturiscono danni risarcibili davanti alla Corte dei conti, derivano – oltre che da errore umano – da carenti o disfunzionali assetti organizzativi, sia a livello di “macro area” (es. inefficiente distribuzione di risorse in ambito statale/regionale/locale) sia a livello di “micro struttura” (es. singola azienda sanitaria o singola struttura ospedaliera). In questi casi, tali carenze organizzative possono concorrere ad “alleggerire” la posizione del singolo operatore sanitario convenuto, comportando, in ambito

---

<sup>8</sup> Sul punto, tuttavia, va precisato che anche per quanto attiene alla “tutela della salute”, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., è attribuita allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale.

processuale, l'esercizio del potere riduttivo oppure il riconoscimento di una quota di responsabilità, c.d. "virtuale", in capo alla struttura stessa<sup>9</sup>.

In dette ipotesi, il corrispondente danno viene detratto dal *quantum* richiesto ai soggetti condannati ed addossato a soggetti non convenuti in giudizio<sup>10</sup> e quindi, in buona sostanza, continua a gravare sull'intera collettività, perché non più recuperabile<sup>11 12</sup>.

L'azione della Corte acquista speciale rilevanza avuto riguardo alla spesa sanitaria dell'Italia, già da tempo più bassa rispetto agli altri paesi europei.

---

<sup>9</sup> La Sez. giur. Veneto, con sentenza n. 27 del 2.5.2023, ha statuito: "*il Collegio ritiene di dover circoscrivere l'ammontare della condanna, valorizzando le circostanze che impongono di mitigarne l'importo, consistenti nel concorso alla produzione del danno derivante anche da disfunzioni di apparato*". La Sez. giur. Umbria, con sentenza n. 6 del 16.01.2023, ha ritenuto che "*La probabile origine nosocomiale dell'infezione non esclude una possibile incidenza derivante dalle condizioni latu sensu igieniche generali della struttura ospedaliera*". La Sez. giur. Calabria, con sentenza n. 195 del 3.11.2023, ha fatto ampio uso del potere riduttivo, proprio riconoscendo il grave *deficit* organizzativo dell'azienda ospedaliera, connesso alla carenza di personale.

<sup>10</sup> È stata considerata sussistente una quota di responsabilità "virtuale" non della struttura, bensì di medici non convenuti in giudizio, nella sentenza della Sez. giur. Umbria n. 50 del 14.7.2023, relativa ad una ipotesi di mancata rimozione di garza dall'addome del paziente. A fronte di un danno addebitato dal P.M. al primo e al secondo operatore, il Collegio ha riconosciuto la responsabilità dei due, ma, ai sensi dell'art. 83 c.g.c., ha stabilito il risarcimento nella misura solo di un terzo del *quantum* per ciascuno di essi, richiamando l'orientamento giurisprudenziale per il quale ciascun membro dell'*équipe* deve vigilare sul corretto svolgimento dell'attività da parte degli altri, considerando, quindi, virtualmente responsabili anche gli altri componenti dell'*équipe* non citati in giudizio e lasciando a carico degli stessi la rimanente quota di un terzo.

<sup>11</sup> La Sez. giur. Liguria, con sentenza n. 21 del 13.2.2023, per un caso di grave ritardo nell'*iter* diagnostico, pur riconoscendo la responsabilità del medico convenuto, ha applicato una decurtazione al *quantum* richiesto del 50%, in considerazione del concorrente apporto causale arrecato dal rimanente personale ospedaliero, presente durante lo svolgimento dei fatti e non evocato in giudizio dalla Procura erariale e di un ulteriore 30%, in applicazione del potere riduttivo, in considerazione del ruolo non apicale rivestito dal soggetto condannato.

<sup>12</sup> La Sez. giur. Lazio, con sentenza n. 100 del 17.2.2023, per un caso di *malpractice*, oltre a riconoscere la rilevanza di altri soggetti – oltre al convenuto – che avevano visitato la paziente senza disporre accertamenti diagnostici, ha ritenuto di quantificare il danno subito dall'azienda sanitaria di appartenenza del medico in via equitativa, tenuto conto della notoria complessità dell'ambiente lavorativo in pronto soccorso. Analogamente, ad una decurtazione del 50% del danno richiesto, è giunta la stessa Sezione territoriale con sentenza n. 98 del 16.2.2023, rilevando che "*ai fini della determinazione del danno risarcibile, il giudice contabile deve tener conto di eventuali altri contributi causali*"; sempre la Sezione giur. Lazio, nella sentenza n. 329 del 29.5.2023, ha ritenuto il concorso di responsabilità nella misura del 30% dell'azienda sanitaria di appartenenza dei medici condannati in relazione alle *decisioni organizzative e di politica sanitaria compiute dalla struttura*. Ancora la Sez. giur. Lazio, con sentenza n. 330 del 22.5.2023, sempre per un caso di *malpractice* medica, ha ritenuto che una quota pari al 50% del danno contestato dalla Procura fosse da porsi a carico di due componenti dell'*équipe* non evocati in giudizio.

## **2. Brevi cenni sulla spesa sanitaria nel 2023.**

Nell'ambito della programmazione per il triennio 2023-2025, la legge di Bilancio 2023 (L. n. 197 del 29.12.2022, art. 1, comma 535) ha previsto che il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* a cui concorre lo Stato, individuato dalla legge di Bilancio 2022 (L. n. 234/2021, art. 1, comma 258), sia incrementato di 2,15 miliardi di euro per l'anno 2023, 2,3 miliardi di euro per l'anno 2024 e 2,6 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2025. Il finanziamento sanitario così determinato non considera le risorse destinate per l'acquisto dei medicinali innovativi e per i contratti di formazione specialistica dei medici, ambedue incrementate dall'art. 1, commi 259-260, L. n. 234/2021.

Nel *Rapporto 2023 della Corte dei conti sulla spesa e sulle politiche sanitarie*, approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 17 maggio 2023, è stata delineata la situazione derivante dal monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza (LEA), che indica una permanenza di criticità, soprattutto nelle regioni meridionali, ed un aggravarsi delle stesse nel funzionamento dei servizi di emergenza e urgenza, per l'ormai cronica carenza di personale, sia in riferimento all'utilizzo dei c.d. *medici a gettone*, sia, più in generale, in relazione alla disponibilità di risorse professionali necessarie a garantire il funzionamento di una componente cruciale del sistema di assistenza.

Nella *Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2023* del 27 settembre 2023, relativamente al settore sanità, viene affermato che la legge di bilancio 2024 prevederà, per il triennio 2024-2026, *stanziamenti da destinare al personale del sistema sanitario*. Infatti, le proposte per l'impiego dei fondi relativi al fabbisogno sanitario nazionale *standard* sono orientate a contenere il problema delle liste d'attesa e si concentrano, in particolare, proprio sul rinnovo dei contratti del comparto sanitario e su altre misure a sostegno del personale sanitario, oltre che sulla rideterminazione del tetto massimo al settore farmaceutico. Inoltre, il Governo ha previsto due disegni di legge collegati alla decisione di bilancio, il primo in materia di *riorganizzazione e potenziamento dell'assistenza territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale e dell'assistenza ospedaliera*, il secondo in materia di *riordino delle professioni sanitarie e degli Enti vigilati dal Ministero della salute*.

Nel dare conto dei principali provvedimenti di finanza pubblica adottati nel 2023 nel settore della sanità, va ricordata l'istituzione di un Fondo gravante sul bilancio statale per l'anno 2023 per fare fronte a quota parte degli oneri a carico delle aziende fornitrici di dispositivi medici, a seguito del superamento del relativo tetto della spesa riferito agli anni 2015-2018. Per affrontare la carenza di personale presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio



Sanitario Nazionale e al fine di ridurre l'utilizzo delle esternalizzazioni, è stato stabilito, inoltre, che le aziende e gli enti del S.S.N. possano ricorrere, per il personale medico, a prestazioni aggiuntive la cui tariffa oraria, in deroga alla contrattazione, può essere aumentata fino a 100 euro lordi onnicomprensivi e a prestazioni aggiuntive del personale infermieristico, la cui tariffa oraria può essere aumentata fino a 50 euro lordi onnicomprensivi. Per il periodo dal 1° giugno al 31 dicembre 2023, sono state incrementate le risorse destinate alla corresponsione di una specifica indennità accessoria per i dipendenti del S.S.N. operanti nei servizi di pronto soccorso.

Quanto alla spesa sanitaria corrente espressa in percentuale del PIL, a legislazione vigente, i valori previsti sono: 6,6% per il 2023; 6,2% per il 2024; 6,2% per il 2025; 6,1% per il 2026. Quindi, la disamina dell'andamento della spesa sanitaria, rispetto al 2022, evidenzia che essa è aumentata del 2,8%, ma si è ridotta dal 6,7% al 6,6% in termini di percentuale di PIL. Le risorse stanziare nel periodo 2020-2022 sono state interamente assorbite dalla pandemia, con conseguente impossibilità di aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) ed allargamento del già ampio *gap* tra le diverse Regioni: squilibrio che si appalesa particolarmente pregnante tra sud e nord della penisola.

Oggi la grave crisi di sostenibilità del sistema sanitario nazionale non garantisce più alla popolazione un'effettiva equità di accesso alle prestazioni sanitarie, con intuibili conseguenze sulla salute delle persone ed un pesante aumento della spesa privata. La tendenza, ormai già da diversi anni, appare lenta ma costante: da un Servizio Sanitario Nazionale incentrato sulla tutela del diritto costituzionalmente garantito, a tanti diversi sistemi sanitari regionali, sempre più basati sulle regole del libero mercato.

### **3. La responsabilità medica: nozione e disciplina.**

In sede di giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti viene scrutinato il danno erariale – derivante da *malpractice* degli operatori sanitari – c.d. “indiretto”, scaturente cioè dalla condanna della struttura pubblica al pagamento del risarcimento in favore del soggetto danneggiato ovvero dal riconoscimento di un importo a seguito di transazione stragiudiziale<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> La transazione non vale ad interrompere l'eventuale nesso causale tra il comportamento antidoveroso del medico e l'esborso di denaro pubblico per risarcimento, ma anzi è fonte e presupposto, al tempo stesso, del danno erariale indiretto. Tradizionalmente, viene ritenuta infondata l'argomentazione difensiva secondo cui il nesso causale tra la condotta professionale colpevole attribuita al medico ed il decesso del paziente è interrotto dalla decisione dell'amministrazione sanitaria di addivenire ad un accordo transattivo con i parenti di quest'ultimo. Nei casi di risarcimento da *malpractice*, la causa del danno risiede nella condotta professionale errata, produttiva dell'evento lesivo, rispetto al quale la transazione rappresenta un mero fatto storico, fonte del danno indiretto patito dall'amministrazione

Va ricordato, a tal proposito, che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 21 del decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020, convertito dalla legge n. 120/2020, si è assistito ad una *sostanziale abrogazione* della responsabilità erariale per colpa grave derivante da condotte attive del soggetto agente, con la conseguenza che le condotte attive – tra gli altri, anche – degli esercenti le professioni sanitarie, pur se caratterizzate da colpa grave, qualora siano poste in essere dall'entrata in vigore del decreto-legge, restano sostanzialmente impunte, con “accollo” del relativo danno all'intera collettività, rappresentata dall'amministrazione danneggiata che resta priva del legittimo risarcimento.

In realtà, va evidenziato come il regime della responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie fosse – già prima dell'introduzione della misura appena descritta (c.d. *scudo erariale*) – circondato da particolari cautele e tratteggiato in modo peculiare, proprio in considerazione della delicatezza della funzione svolta, a fronte della quale, negli ultimi anni, si è andato diffondendo il fenomeno “distorsivo” della c.d. *medicina difensiva*.

A tutela della posizione dell'operatore sanitario, sono infatti previsti diversi “rimedi”: innanzitutto, l'esimente per la condotta che si conformi alle linee guida e le buone pratiche clinico assistenziali<sup>14</sup>; inoltre, è prevista la limitazione della responsabilità civile e

---

(così, Sez. giur. Umbria, sentenze n. 2 del 05.01.2023; n. 39 del 1.6.2023; n. 51 del 1.8.2023). Nello stesso senso, Sez. giur. Liguria, sentenza n. 55 del 14.6.2023, per un caso di decesso del paziente: “*la transazione, che aveva ad oggetto la pretesa degli eredi verso l'Ospedale, non inficia l'azione erariale verso i medici che hanno portato l'Amministrazione a concludere tale accordo, evidentemente per evitare costi maggiori. In questo senso, milita anche il principio di irrinunciabilità dell'azione erariale (su cui cfr. Corte dei conti, Sez. II Giur. Cent. d'App., 13 gennaio 2022, n. 10)*”. Per le novità apportate, sul punto, dalla L. Gelli-Bianco, cfr. *infra*.

<sup>14</sup> La Sez. giur. App. II, con sentenza 220 del 1.8.2023, ha confermato (rigettando sia l'appello del P.R. che quello di parte privata) la sentenza con cui il Collegio di *prime cure* aveva stabilito che la condotta del medico convenuto, con ragionevole probabilità, aveva rappresentato un fattore causale decisivo nella determinazione dell'esito infausto (decesso del feto); con l'occasione, ha però sottolineato che “*se è pur vero che non sempre la non corretta osservanza delle linee guida è sufficiente, da sola, ad affermare la responsabilità del medico, è tuttavia innegabile che nella fattispecie in esame la valutazione delle evidenze cliniche a disposizione avrebbe dovuto orientare il sanitario verso il comportamento clinico raccomandato dalla letteratura medica. E ciò in quanto la divergenza tra la condotta effettivamente tenuta dal ginecologo e quella a cui doveva attenersi sulla base della norma cautelare, appare una “deviazione ragguardevole rispetto all'agire appropriato, rispetto al parametro dato dal complesso delle raccomandazioni contenute nelle linee guida di riferimento” (Cass. sez. IV pen., n. 18347/2021)*”. Sul punto, anche Sez. giur. Piemonte, sentenza n. 12 del 3.2.2023: “*Il Collegio, avuto riguardo, altresì, all'elemento soggettivo dell'illecito contabile, posto che anche l'eventuale, non dimostrato, discostamento dalle linee guida non potrebbe determinare automaticamente la dimostrazione della colpa grave dell'agente, esclude, comunque, che possa ritenersi raggiunta, nella fattispecie, la soglia di gravità della colpa, tenuto conto che il prevalente orientamento della giurisprudenza contabile identifica la colpa grave in una sprezzante trascuratezza dei propri doveri, che si manifesta attraverso un comportamento improntato alla massima negligenza o imprudenza ovvero ad una particolare noncuranza...*”.

amministrativo-contabile, con un tetto massimo parametrato ad un multiplo del reddito annuo nel caso di colpa grave.

Ancora, la legge Gelli-Bianco (n. 24 dell'8.3.2017) ha impedito la circolazione delle prove tra il giudizio principale – tra il danneggiato e la struttura sanitaria – e quello di rivalsa, sia in sede civile che nel caso di responsabilità erariale, qualora il sanitario *non* abbia partecipato al processo nel quale sono state effettuate le acquisizioni probatorie ovvero alla transazione che ha portato all'esborso in favore del danneggiato, salvi, però, i profili di carattere intertemporale, non trovando applicazione la legge ai fatti commessi antecedentemente alla sua entrata in vigore<sup>15</sup>.

Il *Fondo di garanzia per la riparazione degli errori da malpractice sanitaria*, unitamente all'obbligo per le strutture sanitarie di dotarsi di adeguata copertura assicurativa,

---

<sup>15</sup> La Sez. giur. App. II, con sentenza n. 228 del 3.8.2023, ha, infatti, stabilito che “*l’esperibilità, nei confronti del medico dell’azione per il risarcimento del danno erariale non è pregiudicata dall’omessa comunicazione allo stesso, da parte dell’Azienda di appartenenza, dell’avvio di trattative stragiudiziali con il terzo danneggiato ai sensi dell’art. 13 della l. 8/3/2017, n. 24 (c.d. Gelli-Bianco) che onera le strutture sanitarie e sociosanitarie, nonché le imprese di assicurazione, di dare comunicazione dell’instaurazione di giudizi per responsabilità civile generata dall’esercizio della professione sanitaria o dell’avvio di trattative stragiudiziali con il danneggiato, prevedendo, al contempo, che «L’omissione, la tardività o l’incompletezza delle comunicazioni (...) preclude l’ammissibilità delle azioni di rivalsa o di responsabilità amministrativa». Tale innovativo regime, però, non è applicabile alla vicenda in esame per ragioni temporali. La giurisprudenza contabile è costante nell’affermare che tale disposizione, così come l’intero articolato della L. n. 24/2017, non trova applicazione ai fatti commessi antecedentemente la loro entrata in vigore, dal momento che tale disciplina disegna compiutamente un nuovo sistema di responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie e riveste, pertanto, natura sostanziale, sicché le disposizioni di natura processuale, pure in essa contenute, non possono che leggersi in stretta connessione con il nuovo regime di responsabilità*”. Sul punto, la Sez. giur. Umbria, con sentenza n. 41 del 5.6.2023, ha, inoltre, statuito che “*Quanto all’applicabilità, invocata nel presente giudizio a tutela dal sanitario, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (c.d. Gelli-Bianco), l’orientamento della Sezione Umbria è consolidato, conformemente a quello della giurisprudenza prevalente (ex multis, Corte conti Sez. II, 26 maggio 2021 n. 164) nel ritenere che essa non trovi applicazione a tutti i processi instaurati dopo il 1° aprile 2017, data della sua entrata in vigore, ma soltanto ai processi relativi a fattispecie di responsabilità in cui il fatto illecito generatore del danno erariale per cui è stata stipulata la transazione tra ospedale e paziente leso si sia verificato dopo tale data*”. Nello stesso senso, Sez. giur. Lazio, sentenza n. 155 del 13.3.2023 (in cui, peraltro, l’evento lesivo afferente sia alla sfera del paziente che del neonato – trattandosi di episodi di *malpractice* in un parto – è stato ritenuto, come rilevato dall’Organo tecnico, riconducibile alle gravi lacune nell’organizzazione amministrativa e, per tali ragioni, l’azione risarcitoria attivata dalla Procura regionale è stata rigettata, in quanto il comportamento contestato ai convenuti non è stato considerato caratterizzato da colpa grave) e Sez. giur. Lombardia, sentenza n. 77 del 6.4.2023: “*È pacifico, quindi, che l’onere di comunicazione di cui trattasi non sia applicabile a rapporti già esauriti (con il pagamento) o in corso (trattative concluse ma pagamento non ancora effettuato) al momento dell’entrata in vigore della legge...Nel caso di specie, invece, sebbene il sinistro sia avvenuto in data anteriore all’entrata in vigore della legge, la richiesta danni della paziente, cui consegue l’obbligo di comunicazione posto dall’art. 13, è stata formulata quando la nuova normativa era da tempo vigente*”; ne è conseguita la declaratoria di inammissibilità dell’atto di citazione.

invece, costituisce strumento volto ad aumentare il livello di sicurezza e tutela della posizione del paziente<sup>16</sup>.

Uno dei punti nodali della legge Gelli-Bianco è quello relativo all'obbligatorietà della copertura assicurativa di responsabilità civile per le strutture sanitarie e sociosanitarie, sia verso terzi sia verso i propri dipendenti. L'art. 10 della legge chiarisce che *“le strutture sanitarie e socio sanitarie pubbliche e private devono essere provviste di copertura assicurativa o di altre analoghe misure”*. La tutela deve coprire anche i danni cagionati a terzi dal personale sanitario afferente alla struttura, con possibilità di esercitare rivalsa da parte dell'ente verso questi ultimi esclusivamente nel *“caso di dolo o colpa grave”* (art. 9, comma 1). I professionisti della sanità che, di contro, esercitano la libera professione – anche *intra moenia* – sono tenuti a tutelarsi dai rischi professionali *in toto*, non essendo coperti per tali rischi da alcuna struttura sanitaria<sup>17</sup>.

In merito al profilo della tempestività dell'azione, in caso di invito a dedurre notificato oltre un anno dal pagamento del risarcimento corrisposto al paziente danneggiato, va osservato che la norma (art. 9, comma 2) della legge Gelli-Bianco prevede che, se l'esercente la professione sanitaria non è stato parte del giudizio o della procedura stragiudiziale di risarcimento del danno, l'azione di rivalsa nei suoi confronti può essere esercitata soltanto successivamente al risarcimento avvenuto sulla base di titolo giudiziale o stragiudiziale ed è esercitata, a pena di decadenza, entro un anno dall'avvenuto pagamento. Detta azione di rivalsa,

---

<sup>16</sup> Particolare la vicenda trattata dalla Sez. giur. App. II, con sentenza n. 223 del 3.8.2023, che ha condannato la dirigenza di una azienda sanitaria a rifondere il danno per erronea determinazione del premio assicurativo (prima voce di danno) e per maggiorazione del corrispettivo nelle successive proroghe contrattuali, peraltro illegittime (seconda posta di danno), nella polizza assicurativa stipulata dalla ASL con una compagnia austriaca, senza ritenzione del rischio, ossia del tutto priva di franchigia. La peculiarità della vicenda sta nel contesto ambientale nel quale la compagnia assicuratrice *“non era solo l'unica offerente ma l'unica possibile aggiudicataria, considerata la tipologia delle prestazioni richieste e le pregresse aggiudicazioni in suo favore: il bando era, insomma, un 'abito tagliato a misura”*, con evidente *vulnus* della concorrenza. Di qui, la sperequazione dei premi in favore della compagnia assicuratrice e il correlato danno erariale; da notare, infine, che la stessa compagnia assicuratrice, su base volontaria, assicurava anche il personale sanitario (per colpa grave), rinunciando alla rivalsa nei confronti degli aderenti.

<sup>17</sup> Si noti, peraltro, che, come sostenuto da Sez. giur. Umbria n. 11 del 10.2.2023 *“La giurisprudenza contabile è consolidata nel ritenere che, in via generale, la corretta stipula e gestione della copertura assicurativa da parte dell'Amministrazione configuri una circostanza che resta estranea alla pretesa erariale azionata, per cui le vicende del contratto assicurativo dell'Azienda sanitaria non possono rilevare sulla pretesa erariale e che, in particolare, del tutto ininfluyente sul giudizio sia anche la sottoscrizione o meno da parte del medico della assicurazione aggiuntiva, da attivare su richiesta, con la quale la compagnia assicurativa si impegna a non surrogarsi per chiedere la franchigia nei confronti dei dipendenti. Si tratta di circostanze ultronee, di natura civilistica, che non rilevano sulla pretesa erariale pubblica (Sezione III, 17 gennaio 2020 n. 13). Restano dunque estranee al perimetro del giudizio contabile tutte le questioni afferenti ai rapporti giuridici contrattuali tra l'Azienda e i singoli medici”*.

di cui l'azienda sanitaria è titolare nei confronti del personale sanitario che ha determinato l'evento dannoso, costituisce una misura *diversa ed autonoma* rispetto all'azione amministrativo-contabile, riservata alla Procura della Corte dei conti ed esperibile nei modi e nei termini previsti dal codice di giustizia contabile, vale a dire entro un quinquennio dalla verifica dell'evento dannoso coincidente con l'esborso da parte dell'erario<sup>18</sup>.

Nel corso del 2022, il Ministero per lo Sviluppo Economico (oggi *Ministero delle Imprese e del Made in Italy*) ha emanato uno schema di regolamento attuativo della precitata legge, nel quale, tra l'altro, sono riportati i massimali di copertura assicurativa obbligatori, sia per le strutture sanitarie sia per i medici libero professionisti. Il testo normativo presenta due profili di particolare interesse: il meccanismo del *bonus-malus* ed il recesso dell'assicuratore. Con riferimento al primo profilo, secondo quanto previsto dallo schema di Regolamento, le Compagnie assicurative possono variare il premio di polizza anno dopo anno, sulla base del verificarsi o meno di sinistri durante il periodo contrattuale (meccanismo sostanzialmente analogo a quello in vigore per polizze R.C.A.); inoltre, quanto al meccanismo di recesso da parte dell'assicuratore, la Compagnia – nello schema di regolamento – non ha effettiva possibilità di recedere dal contratto né durante la normale vigenza dello stesso né in fase di ultrattività, a meno che non vi sia, da parte dell'assicurato, una condotta reiterata di colpa grave, accertata con sentenza definitiva.

Il Consiglio di Stato, con parere 14.4.2023, si è espresso favorevolmente sullo schema di regolamento previsto dall'art. 10, comma 6, della legge, più volte “rimaneggiato”; si è, ad oggi, in attesa dell'emanazione dei relativi decreti attuativi da parte del Governo.

Con riferimento al rapporto intercorrente tra il procedimento contabile e quelli civile e penale, va rammentata l'assoluta autonomia del primo rispetto agli altri, salva l'incidenza della sentenza penale, qualora il relativo processo si concluda con decisione passata in giudicato, ai sensi dell'art. 652 codice di procedura penale<sup>19</sup>. A differenza che nel processo penale,

---

<sup>18</sup> Così, Sez. giur. Umbria, sent. n. 27 dell'11.4.2023.

<sup>19</sup> La Sez. giur. Trentino-Bolzano, con sentenza n. 25 del 29.11.2023, ha assolto un dirigente medico dall'imputazione di danno erariale derivante da gravi violazioni dei doveri d'ufficio per avere eseguito numerosi interventi chirurgici sul dorso nasale dei pazienti con oneri a carico del Servizio Sanitario Nazionale, benché si trattasse di interventi di miglioramento estetico del profilo nasale (come tali non erogabili con oneri a carico del S.S.N.) e non correlati ad alterazioni funzionali del naso. Il rigetto della domanda attorea è giustificato proprio sulla base del fatto che, da una parte, la formula *assolutoria* penale contenuta nella sentenza del Tribunale di Bolzano è la più ampia possibile e senza eccezioni e, dall'altra, che i fatti contestati nelle sedi penale e contabile sono i medesimi. Lo stesso vale, d'altra parte, in caso di giudicato penale *di condanna*; così, Sez. giur. Sicilia, sentenza n. 195 del 6.4.2023: “è *inibita al giudice contabile ogni statuizione che venga a collidere con i presupposti, le risultanze e le affermazioni conclusionali di quel pronunciamento (tra le molte, cfr. questa Sezione nn. 181/2020 e*

l'accertamento dei fatti e delle relative responsabilità segue, in ambito di giudizio erariale, il criterio statistico-probabilistico e non della sicurezza *“oltre ogni ragionevole dubbio”*, attese le differenti conseguenze dei relativi giudizi (prettamente economiche, per il giudizio erariale; incidenti su beni primari quali la libertà personale, per il giudizio penale)<sup>20</sup>.

Talvolta il giudice, sia in primo grado che in appello, è posto nelle condizioni di concludere il giudizio con decreto mediante il rito abbreviato, disciplinato dall'art. 130 c.g.c., incamerando una somma minore di quella indicata dalla Procura (non superiore, comunque, al 50% in primo grado e non inferiore al 70% in appello rispetto a quanto richiesto in citazione)<sup>21</sup>.

#### **4. Casistica.**

##### **4.1. Malpractice medica e danno erariale.**

Di seguito, senza pretesa di esaustività, sono indicate le fattispecie relative ad errori medici recanti profili di interesse o in relazione a peculiarità della vicenda *in fatto* o per l'applicazione di particolari istituti o principi *in diritto*, a partire dalla disamina delle pronunce delle **Sezioni giurisdizionali territoriali**.

Con sentenza n. 10/2023 della Sez. giur. Veneto, è stata condannata una infermiera per aver omesso di somministrare un vaccino, in violazione dei suoi doveri di servizio, nel periodo in cui era dipendente di una AULSS, il che ha causato un danno patrimoniale diretto, costituito dal costo che l'azienda sanitaria veneta ha dovuto sostenere per la ripetizione dei vaccini della campagna di richiamo profilattico, oltre a un danno patrimoniale da disservizio, consistente nel

---

290/2020, con richiami). Il sindacato di questa Corte, viceversa, è pieno a proposito dell'accertamento dell'elemento soggettivo proprio della responsabilità amministrativo-contabile”.

<sup>20</sup> La Sez. giur. App. II, con la sentenza n. 169 del 19.6.2023, nel trattare una ipotesi di danno indiretto scaturente dal risarcimento che l'azienda sanitaria aveva dovuto pagare ad un paziente per le lesioni permanenti causate da una non tempestiva diagnosi della lussazione posteriore della spalla destra, ha accolto l'appello di parte privata sulla base del fatto che *“Nei casi di responsabilità medica, la valutazione della sussistenza del nesso fra evento dannoso e condotta giuridica si è oramai attestata sul criterio elaborato dalla giurisprudenza della Cassazione civile e condiviso da questa Sezione (tra le altre, Sez. II appello, n. 45/2022) secondo cui il nesso eziologico deve essere valutato in ragione “dell’alto o elevato grado di credibilità razionale” o della “probabilità logica”; criterio cui si contrappone quello utilizzato in ambito penalistico “della probabilità prossima alla certezza” (cfr. Cass. pen. SS.UU. n. 30328 del 10 luglio 2022)”*; nello stesso senso, Sez. giur. App. I, sent. n. 471 del 29.11.2023; Sez. giur. Piemonte, sent. n. 45 del 5.4.2023: *“Ciò che differenzia l'accertamento del nesso causale in sede penale ed in sede civile o contabile, tuttavia, è la regola probatoria, valendo per il primo il principio dell’“oltre ogni ragionevole dubbio”, mentre nel secondo quello della preponderanza dell'evidenza o del “più probabile che non” (così Cass. civ. 22 ottobre 2013, n. 23933, che ha precisato che il giudice civile potrà affermare l'esistenza del nesso causale tra illecito e danno “anche soltanto sulla base di una prova che lo renda probabile, a nulla rilevando che tale prova non sia idonea a garantire una assoluta certezza al di là di ogni ragionevole dubbio”)*”.

<sup>21</sup> Per la relativa rassegna giurisprudenziale cfr. *infra* paragrafo 4.1.

costo sostenuto dalla stessa azienda per ripristinare il corretto funzionamento dell'apparato pubblico socio-sanitario, compromesso dalla condotta illecita dell'infermiera.

Ad analogo esito di condanna è giunta la Sez. giur. Friuli Venezia Giulia, con la sentenza n. 1 del 9.1.2023, per un caso di mancato riconoscimento di gravidanza *extrauterina*, causato da colpa grave del ginecologo ospedaliero; della stessa Sezione territoriale è la pronuncia n. 7 del 7.3.2023, relativa alla vicenda di un feto deceduto per tardivo intervento di medico ed ostetrica, parimenti esitata in condanna, come pure la sentenza n. 26 del 21.8.2023<sup>22</sup> della medesima Sezione. Esito assolutorio ha avuto invece la sentenza n. 16 dell'8.5.2023, sempre della Sezione Friuli, in cui è stato ritenuto che la condotta del medico non abbia avuto incidenza sul determinismo della lesione subita dal paziente.

La Sez. giur. Umbria, con sentenza n. 3 del 9.1.2023, ha assolto un medico in una vicenda in cui il paziente era incorso nell'esplosione del colon durante un intervento chirurgico, essendo stato riconosciuto che la relativa responsabilità fosse riconducibile al fatto che il paziente stesso non si fosse attenuto alle prescrizioni dietetiche richieste in previsione dell'operazione. È stato, invece, considerato caratterizzato da colpa gravissima il comportamento del medico, condannato sempre in Umbria con sentenza n. 40 del 1.6.2023, che in seguito ad errato trattamento *post-operatorio* ha cagionato il decesso del paziente. Con sentenza n. 31 del 19.4.2023, la Sez. giur. Umbria ha rigettato la domanda dell'attore pubblico su errore medico ritenendo la sussistenza unicamente della colpa lieve<sup>23</sup>. Con sentenza n. 75 del 13.11.2023, la stessa Sez. giur. Umbria, per un caso di decesso derivante da *malpractice*,

---

<sup>22</sup> La vicenda, in particolare, riguarda un episodio di *malpractice* medica occorso in seguito ad una grave crisi respiratoria di una donna affetta da una forma severa di asma che, ricoverata in rianimazione, dopo una prima intubazione, si era estubata rimanendo priva di afflusso di ossigeno e, pertanto, aveva riportato lo stato di coma irreversibile. In particolare, veniva imputato al sanitario convenuto in giudizio, medico rianimatore in quel momento presente in reparto (sia al tempo della prima intubazione che della seconda, intempestiva), un duplice profilo di responsabilità per colpa grave: per non avere adottato le misure di cautela indispensabili a prevenire un'eventuale estubazione accidentale e per avere omesso un intervento tempestivo ed efficace "*atto a prevenire ovvero risolvere la condizione di ipossiemia acuta, che si è così prolungata almeno per 10 minuti*", con le conseguenze appena esposte; il Tribunale penale di Gorizia aveva riconosciuto la responsabilità per lesioni colpose ed, in sede civile, l'azienda sanitaria e il personale medico ed infermieristico coinvolto nella vicenda erano stati condannati, in via solidale, a risarcire la paziente del danno patito, nei limiti della franchigia assicurativa. Il Collegio, con sentenza ordinanza, ha disposto l'acquisizione delle C.T.U. presentate in sede penale e civile; anche sulla base delle relative risultanze, ha ritenuto la sussistenza della responsabilità del medico, accogliendo parzialmente la domanda. Le ragioni della decurtazione della somma inizialmente richiesta si rinvergono nel riconosciuto concorso, nella vicenda causativa del danno, del personale infermieristico presente al momento dei fatti.

<sup>23</sup> Medesimo esito, sempre per episodio di colpa professionale, Sez. giur. Umbria, sentenze n. 51 del 1.8.2023 (non essendo stata dimostrata la violazione di protocolli o di specifiche *leges artis* mediche né la colpa grave), n. 55 del 7.9.2023, n. 56 del 14.9.2023, n. 57 del 15.9.2023 e n. 71 del 31.10.2023.

riconosciuti colpevoli due dei tre medici convenuti in giudizio, ha proceduto ad una riduzione del *quantum* richiesto, innanzi tutto perché l'autopsia ha rivelato che la morte, sopravvenuta per arresto circolatorio, era riconducibile all'evento "*diffusione dell'infezione*" solo nella misura del 60% e, poi, perché altre circostanze (ad esempio, l'essere il paziente un accanitissimo fumatore) sono state considerate dotate di rilevanza concausale<sup>24</sup>.

Analogamente, una forte decurtazione del danno richiesto è stata accordata dalla Sez. giur. Campania con sentenza n. 279 dell'8.5.2023, per il caso di un medico che aveva omesso di refertare, in sede di esame radiografico, la presenza di una visibile frattura a carico di un paziente. Alla decurtazione maggiore del 50%, il Collegio è giunto riconoscendo al paziente stesso un contributo concausale nel danno<sup>25</sup>. Con sentenza n. 728 del 27.12.2023, la medesima Sezione territoriale ha rigettato la domanda per carenza di nesso causale<sup>26</sup>.

Ad esito simile è giunta la Sez. giur. Lombardia con la sentenza n. 23 del 9.2.2023, in cui, basandosi su diverse perizie medico legali nell'ambito del procedimento penale conclusosi con sentenza di estinzione del reato a seguito di remissione di querela, il Requirente contabile aveva citato in giudizio due convenute (ginecologa ed ostetrica), le quali avevano assistito una gestante con ritardi ed errori inescusabili, che avevano provocato paralisi cerebrale infantile e conseguenti lesioni permanenti al neonato. Il Collegio, ritenuto necessario un approfondimento istruttorio, atteso l'esito non univoco delle perizie in atti, ha concluso per l'assoluzione della ginecologa e la condanna dell'ostetrica (la cui attività di monitoraggio e lettura del tracciato non aveva presentato particolari difficoltà), nei confronti della quale è stato, comunque, fatto

---

<sup>24</sup> La stessa Sezione territoriale, con sentenza n. 86 del 14.12.2023, ha parzialmente accolto (solo nei confronti del secondo dei due convenuti) la domanda avanzata nei confronti della coordinatrice area infermieristica e di un infermiere di un nosocomio umbro, per il danno cagionato in seguito a quattro interventi di cataratta corticonucleare eseguiti con esiti gravemente dannosi, a causa dell'errato inserimento, nell'asta portabottiglie del facoemulsificatore, di un liquido di infusione diverso da quello di regola utilizzato.

<sup>25</sup> Il paziente, infatti, aveva concorso in modo significativo e determinante al prodursi/aggravarsi delle conseguenze del proprio infortunio, da un lato, tacendo in ordine a un precedente trauma cranico occorso e, dall'altro, assumendo volontariamente l'improvvida decisione di farsi dimettere dopo meno di due ore dal ricovero, senza sottoporsi ad ulteriori esami di approfondimento. Il Collegio ha avuto modo, a tal proposito, di sottolineare che "*Naturalmente, non essendo stato il paziente evocato nel presente giudizio l'indicata quota di danno rimarrà a carico della collettività*".

<sup>26</sup> Il caso riguardava un paziente vittima di un incidente stradale alla guida di un motorino che, trasportato d'urgenza presso il pronto soccorso di un presidio ospedaliero, avendo subito un grave trauma al piede destro, veniva, dapprima, sottoposto ad una erronea disinfezione chirurgica della ferita al piede, frettolosamente suturata e, successivamente, senza controllo specialistico, fasciato all'arto inferiore, in modo approssimativo, prima di essere ricoverato presso il reparto di Ortopedia e Traumatologia ed essere operato; nonostante l'intervento, subiva l'amputazione del 2° e del 4° dito del piede destro, con i conseguenti danni fisici, psicologici, estetici e relazionali.



ampio uso del potere riduttivo. Sempre a seguito di approfondimento istruttorio, la stessa Sez. giur. Lombardia è, invece, giunta al rigetto della domanda attorea nella sentenza n. 103 dell'8.6.2023. Il decesso del paziente, vittima di errore emotrasfusionale per somministrazione di sangue non compatibile, è all'origine del caso trattato con sentenza n. 30 del 22.2.2023 sempre dalla Sez. giur. Lombardia, esitata in condanna nei confronti del medico e dell'infermiera, ritenuti responsabili in pari quota del 50% ciascuno (con applicazione del potere riduttivo in favore della seconda, in relazione alla circostanza che l'infermiera si stava occupando, contemporaneamente, di altri pazienti).

Analogo esito di condanna ha avuto la sentenza Sez. giur. Calabria n. 195 del 3.11.2023 per danni gravissimi subiti da un paziente neonato, proprio al momento della nascita, per errore medico.

A condanna è, parimenti, pervenuta la Sez. giur. Toscana in una serie di fattispecie: la sentenza n. 18 del 20.1.2023, relativa ad un caso di errore nell'individuazione dell'organo da asportare (rene destro invece che sinistro)<sup>27</sup>; la sentenza n. 52 del 2.3.2023, in cui la condotta del convenuto è stata ritenuta connotata da colpa grave per avere lo stesso, nel corso di più occasioni ed in presenza di un quadro clinico in progressivo ed allarmante peggioramento, omesso di adottare le iniziative diagnostiche necessarie per prevenire ed evitare la morte del paziente; la sentenza n. 74 del 13.3.2023, relativa a dimenticanza di ferro chirurgico nell'addome di un paziente, esitata in condanna di tutta l'*equipe* (tre medici e quattro infermieri); la sentenza n. 118 del 21.4.2023, analoga per vicenda e per esito; la sentenza n. 119, emessa in pari data, riguardante un grave caso di responsabilità medica, in cui il danno era scaturito dal pagamento, da parte della ASL di appartenenza del medico, in via transattiva, della somma di 3 milioni di euro a favore dei parenti del paziente nato presso l'Ospedale, affetto da gravissimi *deficit* respiratori, neurologici e muscolari dovuti ad un'encefalopatia ipossico-ischemica, conseguente ad un'accertata sofferenza da ritardo di parto; la sentenza n. 198 del 22.6.2023, in cui il danno era derivato dalla perforazione intestinale cagionata dal medico nel corso di un'indagine di pancoloscopia strumentale, cui erano conseguiti un primo intervento chirurgico d'urgenza, resosi necessario per porre rimedio alla lacerazione e, successivamente, un ulteriore intervento; la sentenza n. 213 del 30.6.2023, per il danno patrimoniale indiretto

---

<sup>27</sup> Avuto riguardo all'estrema gravità della colpa, alla correlata notevole grossolanità dell'errore, alle caratteristiche *routinarie* dell'intervento chirurgico ed alle conseguenze devastanti per il paziente, il Collegio non ha ritenuto di poter accogliere la richiesta di riduzione dell'addebito, avanzata in via subordinata. Il giudizio, risolto per uno dei due medici con rito abbreviato, è attualmente pendente in grado d'appello per l'altro operatore sanitario.

arrecato all'esito di un intervento chirurgico di mastoplastica riduttiva; la sentenza n. 231 dell'11.7.2023, relativa a vicenda di pezze laparotomiche lasciate nell'addome del paziente e "scoperte" incidentalmente un anno dopo, in relazione ad altro intervento chirurgico; la sentenza n. 295 del 15.9.2023, per condotte tenute, in concorso, da tre medici in occasione di un parto che avevano portato alla causazione di gravissimi danni nei confronti della neonata, poi deceduta, un anno e mezzo dopo<sup>28</sup>; la sentenza n. 296 del 15.9.2023, relativa al decesso di una paziente intervenuto a sei mesi dall'intervento chirurgico di asportazione dello stomaco, della milza e di parte del pancreas, del fegato e del diaframma, cui era stata sottoposta sulla base di una errata diagnosi di "*adenocarcinoma gastrico del fondo e corpo gastrico*". Ad esito opposto, di rigetto della domanda per insussistenza dei requisiti della responsabilità amministrativo-contabile, la stessa Sez. giur. Toscana è, invece, giunta in altre ipotesi (sent. n. 207 del 26.6.2023, relativa a decesso di paziente<sup>29</sup>; sent. n. 208 del 27.6.2023, in cui il Collegio ha escluso la responsabilità di un medico convenuto in giudizio mentre, con separata ordinanza, ha disposto supplemento di C.T.U. in relazione agli altri; sent. n. 361 del 15.12.2023, per mancata allegazione – ed omessa prova – dello specifico pregiudizio che, per effetto di carente informazione, il paziente avrebbe subito<sup>30</sup>).

---

<sup>28</sup> In quel caso il processo penale, pur non potendo condurre alla condanna definitiva in considerazione del maturarsi della prescrizione, aveva sostanzialmente escluso l'innocenza dei medici. Inoltre, il Collegio aveva specificato che "*la sussistenza del nesso causale fra condotta, sia commissiva che omissiva, e fatto dannoso si fonda sul predetto criterio del "più probabile che non", analogo a quello civilistico ricostruito dalla giurisprudenza della Suprema Corte (da ultimo Cass. civ. sez. 3, n. 21530/2021). Nel caso di condotta omissiva, pertanto, tale nesso si ritiene pacificamente sussistente "anche quando si possa fondatamente ritenere che l'adempimento dell'obbligazione (ad opera del sanitario), ove correttamente e tempestivamente intervenuto, avrebbe influito sulla situazione ... in termini non necessariamente d'assoluta certezza, ma anche solo di ragionevole probabilità"*.

<sup>29</sup> Anche in questo caso per errore "laterale" dell'organo – rene – da asportare, avendo il Tribunale penale escluso, con efficacia di giudicato sul punto, il requisito della c.d. causalità della colpa in relazione all'evento morte; era, infatti, emerso che "*anche se l'intervento fosse stato eseguito sul rene sinistro... anziché su quello destro (che è risultato comunque affetto da tumore che avrebbe necessitato di altro intervento...) le condizioni generali del paziente erano tali che la prognosi di vita sarebbe stata sostanzialmente la stessa e che la morte sarebbe sopravvenuta con le stesse modalità e negli stessi termini"*.

<sup>30</sup> Secondo il Collegio, per consolidata giurisprudenza, in caso di violazione dei doveri connessi al consenso informato, sono astrattamente configurabili due diverse tipologie di danno: un danno alla salute, qualora si provi che il paziente, se correttamente informato, non avrebbe prestato il proprio consenso all'espletamento della terapia medica rivelatasi poi dannosa ed un danno diverso da quello alla salute, consistente nelle conseguenze pregiudizievoli, patrimoniali o non patrimoniali, discendenti, in caso di mancata adeguata informazione, dalla lesione del diritto all'autodeterminazione. In quest'ultimo caso occorre, tuttavia, che il paziente allegghi e provi le conseguenze pregiudizievoli che abbia patito a seguito della lesione del proprio diritto all'autodeterminazione. Nel caso di specie, è stato ritenuto presumibile che il paziente, se adeguatamente informato anche delle complicità e dei rischi connessi all'intervento, avrebbe dato comunque il proprio consenso al suo espletamento.

In diversi casi<sup>31</sup>, essendo emersa, a seguito di approfondimento istruttorio disposto dal Collegio all'esito dell'udienza di discussione, la carenza di qualsiasi profilo di colpa grave in capo ai medici convenuti in giudizio, lo stesso pubblico ministero, preso atto, congiuntamente alle difese, ha chiesto l'assoluzione. In altro caso<sup>32</sup>, sempre il Procuratore regionale, in ragione delle difese esercitate dai convenuti successivamente alla notifica degli inviti a dedurre, esaminata la documentazione prodotta, ha ravvisato carenze organizzative imputabili alla struttura e, in ragione di ciò, dall'importo originariamente indicato ha detratto la quota di danno addebitabile, appunto, alla struttura in una misura quantificabile nel 50% (detrazione, poi, ulteriormente valorizzata dal Collegio in sede di decisione). Allo stesso modo, l'integrazione di istruttoria ha indotto la Sez. giur. Toscana, con sentenza n. 109 del 6.4.2023, a pronunciare l'assoluzione in relazione ad un caso di presunta *malpractice* in ambito oculistico<sup>33</sup>. Gli approfondimenti istruttori, assunti dal Collegio, non sono valsi, invece, ad ottenere l'assoluzione richiesta dalle difese nel caso trattato dalla Sez. giur. Piemonte, con sentenza n. 4 del 18.1.2023, per il caso di risarcimento (di un milione di euro) del danno subito durante il parto da un neonato, chiesto nei confronti di tutta l'*equipe* medica e dei dipendenti del SERT (trattandosi di partoriente tossicodipendente), per un presunto difetto di comunicazione tra SERT e caposala ostetrica<sup>34</sup>. Ha, al contrario, rigettato la domanda di C.T.U. *integrativa* la medesima Sezione territoriale con sentenza n. 109 del 9.10.2023<sup>35</sup>, atteso che *“la stessa appare*

---

<sup>31</sup> Sez. giur. Lombardia, sentenze n. 7 del 19.1.2023; n. 44 del 7.3.2023; n. 79 del 19.4.2023. In quest'ultima fattispecie la richiesta di condanna alle spese avanzata dalla Procura (pur a fronte della rinuncia alla domanda risarcitoria), motivata dal fatto che il convenuto non aveva svolto attività difensiva in sede preprocessuale, è stata disattesa, disponendosi, invece, la compensazione delle spese in presenza di fattispecie di indubbia complessità.

<sup>32</sup> Sez. giur. Lombardia, sent. n. 32 del 28.2.2023.

<sup>33</sup> In tale fattispecie, le difese del convenuto avevano chiesto la condanna della Procura territoriale ex art. 31, commi 4 o 6, c.g.c. ed ex art. 96, commi 1 e 3, c.p.c. (lite temeraria), domanda disattesa dal giudice a motivo che *“tanto il quarto comma dell'art. 31 c.g.c., quanto il terzo comma dell'art. 96 c.p.c., articolo espressamente richiamato nel suo complesso dall'art. 31 co. 6, c.g.c., si riferiscono, con funzione sanzionatoria e repressiva, a condotte integranti un abuso dello strumento processuale (in tal senso App. III n. 254/2019), allo scopo “di dissuadere dall'uso abusivo del processo e della sua ragionevole durata” (App. II n. 271/2022), mentre l'art. 96 co. 1 c.p.c. subordina il risarcimento del danno alla prova che, nella scelta di agire o resistere in giudizio, sia rinvenibile il requisito soggettivo della mala fede o della colpa grave. Il Collegio evidenzia come, nel caso in esame, non siano configurabili i presupposti per l'applicazione delle norme richiamate, posto che la Procura ha esercitato l'azione a seguito dell'emersione di un danno accertato all'erario pubblico, consistente nell'esborso della somma pagata dall'azienda sanitaria al paziente, nonché sulla base di valutazioni mediche suffragate dalle consulenze di due diversi professionisti, entrambi concordi nell'evidenziare una problematica manifestatasi a seguito dell'intervento”*.

<sup>34</sup> Cfr. *“...restando comunque indimostrato che una diversa e più esaustiva comunicazione delle condizioni di tossicodipendenza avrebbe determinato un diverso trattamento della partoriente tale da evitare, secondo i noti criteri di imputazione causale, l'evento”*.

<sup>35</sup> Avente esito di assoluzione, per insussistenza della condotta e del nesso di causalità.

*in parte superflua ed in parte risulta inammissibile in quanto esula dalle competenze del consulente tecnico la diretta valutazione del requisito della colpa grave, valutazione di natura strettamente giuridica, che compete, al contrario, esclusivamente, al giudice*". La stessa Sez. giur. Piemonte, con sentenza n. 10 del 25.1.2023, nell'assolvere alcuni componenti dell'*equipe* medica, a fronte di condanna inferta ad altri, ha svolto interessanti considerazioni sul concetto di "*responsabilità d'equipe*"<sup>36</sup>. La medesima Sezione territoriale ha, in diversi casi, assolto per mancata prova della colpa grave o del nesso di causalità<sup>37</sup>. È, parimenti, giunta ad esito di rigetto la domanda – scrutinata con sentenza n. 218 del 4.12.2023, sempre dalla Sez. giur. Piemonte – presentata nei confronti, tra gli altri, di un medico specializzando<sup>38</sup>.

Risultano, infine, concluse con rito abbreviato numerose fattispecie scrutinate dalle Sezioni giurisdizionali regionali ed in particolare: il caso di cui alla sentenza Sez. giur. Liguria n. 28 del 28.3.2023, di erronea lettura di referto TC da parte di medico radiologo<sup>39</sup>; quello esitato nel decreto n. 7 del 29.5.2023 della stessa Sezione territoriale per un caso di operazione chirurgica con esito infausto; il caso del decreto Sez. giur. Veneto n. 7 del 15.11.2023, relativo all'erogazione di indennità di rischio radiologico e concessione di periodi di assenza dal lavoro a titolo di riposo biologico, a favore di personale dipendente di un ospedale; il caso del decreto Sez. giur. Umbria n. 1 del 19.1.2023, relativo al decesso di un paziente per errata prestazione

---

<sup>36</sup> Nello specifico, "*Il riconoscimento della responsabilità per l'errore altrui non può essere illimitato ed anzi richiede la verifica del ruolo svolto da ciascun medico dell'equipe, non essendo consentito sostenere una responsabilità di equipe sulla base di un ragionamento astratto o di aprioristiche asserzioni: diversamente opinando, infatti, si finirebbe per oggettivizzare il concetto di colpa medica, equiparando la responsabilità personalistica tipica della fattispecie erariale alla responsabilità civilistica della struttura ospedaliera fondata sull'inadempimento al contratto c.d. di spedalità, rispetto alla quale non è rilevante l'individuazione e differenziazione delle singole condotte colpose. Assumere una responsabilità dell'operatore sanitario per l'altrui operare, dunque, non costituisce la regola ma l'eccezione, configurabile in presenza di una specifica posizione di garanzia in capo al singolo, posizione il cui onere probatorio, ed ancor prima di adeguata specificazione, ricade interamente sull'attore pubblico. Ciò potrebbe configurarsi, ad esempio, in presenza di intervento chirurgico eseguito da un'equipe medica laddove l'errore medico rientri nella specifica competenza professionale di una pluralità di operatori. Diversamente, appare difficile configurare un affidamento, e quindi una posizione di garanzia, in presenza di equipe medica composta da una pluralità di specialisti in settori professionali differenti*".

<sup>37</sup> Si tratta delle sentenze Sez. giur. Piemonte nn. 13, 14, 15, 16 e 18 del 6.2.2023, n. 20 del 20.2.2023, n. 38 del 21.3.2023; n. 41 del 28.3.2023; la stessa Sezione ha, invece, condannato, ravvisando la sussistenza di tutti gli elementi di responsabilità, con sentenza n. 19 del 17.2.2023.

<sup>38</sup> Sulla base del fatto che "*pur incombando, anche sul medico specializzando, l'obbligo dell'osservanza delle leges artis, non appare provato che il dovere di azione, asseritamente violato, relativamente alla partecipazione all'intervento in esame, e, segnatamente, alle attività di estubazione del paziente in sala operatoria, nonché a quelle, in contestazione, relative alla somministrazione di dose inadeguata di morfina, rientrasse nelle competenze del convenuto, all'epoca medico specializzando*".

<sup>39</sup> Della stessa Sez. giur. Liguria, sentenza n. 34 del 6.4.2023, sempre emessa ex art. 130 c.g.c.

chirurgica di colecistectomia<sup>40</sup>. Parimenti, relativa all'accoglimento di istanza di rito abbreviato è la sentenza della Sez. giur. Campania n. 589 del 3.11.2023<sup>41</sup>, per un caso di errato intervento chirurgico<sup>42</sup>. In altre ipotesi, invece, il Collegio ha rigettato l'istanza di rito abbreviato, in conformità del parere non favorevole reso dalla Procura territoriale: il caso della sentenza della Sez. giur. Lazio, n. 171 del 17.3.2023, recante esito di condanna, in cui l'istanza di rito abbreviato era stata formulata ben due volte, ricevendo parere negativo dalla Procura, la prima volta, per carenza del presupposto normativo del doloso arricchimento del danneggiante, la seconda per essere l'istanza medesima non modificabile né reiterabile<sup>43</sup>. In altra ipotesi ancora<sup>44</sup>, il giudizio è stato concluso con rito abbreviato nei confronti di un soggetto ed, invece, proseguito nei confronti dell'altro (poi assolto per carenza degli elementi costitutivi della responsabilità).

Anche le **Sezioni giurisdizionali centrali d'appello** presentano una nutrita casistica su gravi episodi di *malpractice* medica.

La Sez. giur. App. I, con sentenza n. 198 del 12.5.2023, ha trattato la vicenda in cui un'ostetrica era stata condannata in seguito al danno subito dalla ASL di appartenenza per rifondere la famiglia di un neonato, che aveva riportato gravissime conseguenze per una encefalopatia ipossico-ischemica, cagionata da una sofferenza da ritardo del parto<sup>45</sup>. La Sez. giur. App. II, nella sentenza n. 245 del 6.9.2023, ha confermato la responsabilità di due soggetti, nelle rispettive qualità di medico chirurgo operatore e di infermiera di sala, per un episodio di *malpractice* medica in cui il paziente aveva riportato riduzione del campo visivo all'occhio

---

<sup>40</sup> Della stessa Sez. giur. Umbria, sentenze n. 30 del 14.4.2023, n. 54 del 18.8.2023; n. 69 del 19.10.2023; decreti n. 7 del 26.5.2023; n. 8 del 25.9.2023, sempre emessi ex art. 130 c.g.c.

<sup>41</sup> Della stessa Sez. giur. Campania, decreti n. 2 del 21.3.2023 e n. 3 del 16.6.2023 e sent. n. 716 del 15.12.2023, sempre emessi ex art. 130 c.g.c.

<sup>42</sup> Ed ancora, sempre relativi a fattispecie decise con rito abbreviato: Sez. giur. Puglia, sentenze n. 220 del 7.7.2023 e n. 134/2023; Sez. giur. Piemonte, sentenza n. 33 del 9.3.2023; Sez. giur. Toscana, sentenze n. 5 del 2.3.2023; n. 243 del 14.7.2023; n. 306 del 21.9.2023; Sez. giur. Lombardia, sentenze n. 17 del 13.1.2023; n. 48 del 10.3.2023; n. 71 del 27.3.2023; n. 110 del 20.6.2023; n. 121 del 7.7.2023; decreti n. 2 del 31.1.2023 e n. 9 del 27.3.2023; Sez. giur. Sicilia, decreti n. 9 del 12.5.2023, n. 10 del 18.5.2023 e n. 17 del 26.10.2023, sentenze n. 338 del 29.6.2023, n. 409 del 2.10.2023 e n. 335 del 20.7.2023; Sez. giur. Marche, sentenza n. 15/2023; Sez. giur. Toscana, sentenza n. 53/2023.

<sup>43</sup> Della stessa Sez. Lazio, sentenza n. 344 del 25.5.2023, sempre emessa ex art. 130 c.g.c.

<sup>44</sup> Sez. giur. Lombardia, sentenza n. 29 del 20.2.2023.

<sup>45</sup> Nel rigettare l'appello di parte privata, il Collegio ha ritenuto applicabile una riduzione dell'addebito "dovendo valutarsi la rilevante entità del danno rispetto al trattamento economico spettante all'ostetrica condannata e la mancata predisposizione, da parte dell'azienda sanitaria, di una copertura assicurativa in palese violazione dell'obbligo imposto dall'art. 27, comma 1 bis, del D.L. 24/06/2014 n. 90, convertito dalla L. 11/08/2014 n. 114, obbligo reputato dal legislatore particolarmente pregnante tanto da essere confermato anche dall'art. 10 della citata L. n. 24/2017".

sinistro, quale conseguenza di errore gravemente colposo occorso durante l'intervento di cataratta.

Sempre la Sez. giur. App. II, con sentenza n. 250 del 12.9.2023, a fronte di un appello di parte pubblica, ha modificato l'esito (assolutorio) della sentenza di primo grado per un caso di danno iatrogeno, derivante da dimenticanza di una garza nell'addome della paziente durante un intervento chirurgico<sup>46</sup> (vedi, anche, Sez. giur. App. II, sent. n. 275 dell'11.10.2023). Ancora la Sez. giur. App. II, con sentenza n. 295 del 24.10.2023, si è pronunciata su una fattispecie, particolarmente rilevante, di danno da *malpractice*<sup>47</sup> con parziale decurtazione del *quantum*, in relazione all'intervenuta assoluzione dell'altro medico (inizialmente convenuto in giudizio), attesa la natura *parziaria* della responsabilità colposa riconosciuta.

Altro caso, trattato dalla Sez. giur. App. II, con sentenza n. 366 del 5.12.2023 – relativo ad un erroneo intervento di *microchirurgia derivativa linfatico-venosa*, che aveva comportato, come conseguenza, la progressiva elefantiasi dell'arto inferiore destro sempre più grave, con impossibilità di deambulazione e successiva invalidità accertata del 100%, esitato in condanna di primo grado – si è concluso con il rigetto dell'appello presentato dal primo chirurgo e con il solo parziale accoglimento di quello del secondo (con riduzione del *quantum* richiesto), in relazione al fatto che *“benché in posizione subordinata rispetto al primario, egli poteva dissentire dall'operato del primo chirurgo e dissociarsi dalla scelta di intervenire chirurgicamente, constatate le evidenti condizioni critiche della paziente”*.

---

<sup>46</sup> In tale occasione la Sezione ha avuto modo di svolgere approfondite considerazioni sul ruolo del personale infermieristico: *“Con specifico riguardo alla figura professionale dell'infermiere, la Corte di cassazione ne ha sancito l'autonomia operativa, evidenziando che il rapporto tra infermiere e medico non si esprime più in termini di subordinazione, ma in chiave di collaborazione nell'ambito delle rispettive sfere di competenza, con conseguente assunzione (al pari del chirurgo) di una specifica e autonoma posizione di garanzia da parte dell'infermiere in ordine alla salvaguardia della salute del paziente e in adesione al principio della prevedibilità ed evitabilità delle conseguenze derivanti dal mancato completo “sgombero del campo operatorio” (Cass. pen. n. 33329/2015). La Suprema Corte ha in varie occasioni (Cass. pen. n. 36229/2014) ribadito che l'infermiere strumentista ha specifiche incombenze sia in ordine al corretto conteggio delle garze utilizzate, sia per ciò che riguarda il finale controllo di corrispondenza tra le garze utilizzate e quelle restituite. Di talché, l'inescusabile dimenticanza che ebbe ad insorgere durante l'intervento operatorio di laparotomia può ragionevolmente porsi nella sequenza causale originata dall'omissione di regole precauzionali normalmente esigibili dagli operatori sanitari e considerarsi conseguenza di essa”*.

<sup>47</sup> Si tratta della condanna di un medico al pagamento, a favore dell'azienda ospedaliera, della somma di euro 1.454.019,00, a fronte di una domanda di euro 2.077.170,00, a titolo di risarcimento del danno patrimoniale indiretto, corrispondente all'importo liquidato in via transattiva a due genitori per le gravissime lesioni cerebrali permanenti subite dalla figlia, risultate riconducibili alle intempestive cure prestate dai medici presso il presidio ospedaliero al momento dell'assistenza ostetrico-ginecologica al parto.

Diverse, nel corso degli ultimi mesi del 2023, sono state anche le iniziative intraprese dalle **procure territoriali** e non ancora esitate in sentenza (e, in taluni casi, neanche in citazione, essendo ancora allo stato preprocessuale di invito a dedurre).

In Friuli Venezia Giulia, ad esempio, è stato emesso un invito a dedurre nei confronti di un medico chirurgo per la grave imprudenza e imperizia dimostrata nell'esecuzione, quale primo operatore, di un intervento chirurgico laparoscopico per l'asportazione di un'ernia ombelicale.

In Sardegna, con atto di citazione, è stato contestato un grave errore diagnostico (culminato nel decesso del paziente) al personale sanitario di un'ambulanza, che interpretava, come etilismo acuto, la situazione di un ragazzo in condizione, invece, di intossicazione acuta da cocaina<sup>48</sup>. Altra citazione ha riguardato il danno conseguente al pagamento, da parte di un'azienda ospedaliera, del risarcimento riconosciuto ai genitori di una bambina per i danni da questa subiti all'atto della nascita; altrettanto drammatico il caso, parimenti contestato con citazione, di decesso di una donna nel corso di intervento chirurgico all'utero per provocato *shock* emorragico irreversibile. Ancora in Sardegna è stata contestata l'omessa denuncia di due gravi episodi di malasanità, che ha comportato il maturarsi della prescrizione del diritto al risarcimento del danno e della relativa azione del P.M. contabile nei confronti del personale sanitario, che aveva posto in essere le condotte causative del danno erariale indiretto.

Dalla Procura territoriale di Trento è stato contestato, con invito a dedurre, di aver cagionato alla APSS (Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari), con condotta gravemente colposa, un danno indiretto, derivante da lesioni sanitarie inferte a una paziente durante il ricovero presso una struttura ospedaliera, in violazione delle raccomandazioni del ministero della Salute e delle buone pratiche mediche, che impongono ai sanitari l'adozione di specifiche cautele nei confronti di pazienti a rischio di suicidio.

In Liguria è stato emesso un invito a dedurre riguardante la liquidazione di un sinistro danni ad un uomo, ventenne all'epoca dei fatti, rimasto cieco assoluto bilateralmente a seguito delle prestazioni sanitarie errate ricevute presso un ospedale di Genova; altro caso, parimenti oggetto di invito a dedurre, ha riguardato i danni subiti da una donna operata ben quattro volte per un sospetto carcinoma in realtà inesistente. Sempre in Liguria, nell'ambito di ulteriore

---

<sup>48</sup> Ai limiti del paradosso la vicenda, sempre in Sardegna, relativa ad una richiesta di intervento di sterilizzazione tubarica, da effettuarsi contestualmente a un parto cesareo. L'intervento, pur concordato con i sanitari, non veniva effettuato, sicché la paziente, non informata della mancata sterilizzazione, rimaneva nuovamente incinta ed era costretta a chiedere l'interruzione della gravidanza. Per l'accaduto otteneva un risarcimento danni per l'invalidità temporanea e la conseguente sofferenza psicofisica.

procedimento per responsabilità sanitaria inerente ad un danno indiretto subito da una azienda sanitaria, dopo l'emissione di invito a dedurre nei confronti di due medici autori di un intervento chirurgico ritenuto del tutto erroneo e fonte di pregiudizio, la Procura, a seguito delle deduzioni difensive negatorie di ogni responsabilità con prospettazione di diversa ricostruzione ed interpretazione dei fatti ed allegazioni di consulenze di parte, sentiti i medici in audizione personale, considerata l'assenza di precedenti consulenze esperite in altre sedi giudiziali, ha formulato alla Sezione istanza al fine di ottenere un accertamento tecnico preventivo, ai sensi dell'art. 696-bis c.p.c., volto ad accertare, mediante una C.T.U. disposta dal giudice, l'esatta verifica dei fatti e degli elementi rilevanti ai fini della valutazione dei prospettati profili di responsabilità; la Sezione giurisdizionale, con ordinanza n. 1/2023 del 15.12.2023, ha accolto l'istanza e, per l'effetto, ha disposto un accertamento tecnico d'ufficio, evidenziando, in particolare, che l'art. 7 c.g.c. consente un notevole spazio di apertura verso gli strumenti processuali previsti dal c.p.c. e che l'istanza, formulata con l'adesione delle difese degli interessati, risulta conforme al principio costituzionale di ragionevole durata del processo.

In Veneto sono state depositate citazioni su un caso di decesso conseguente ad omessa esecuzione di esame istologico e mancata diagnosi di successiva neoplasia; lesioni inferte ad un neonato a causa della conduzione di atto medico con grave negligenza ed imperizia; lesioni procurate a una paziente oncologica sottoposta a procedura operatoria particolarmente rischiosa e non giustificata dagli esami (il fascicolo si è concluso con archiviazione, a seguito di rivalutazione delle conclusioni rassegnate nella C.T.U.).

La Procura Emilia-Romagna ha promosso, con citazione, un giudizio di responsabilità nei confronti di un dermatologo, a titolo di danno indiretto, scaturito dall'inadeguato trattamento di neoplasia cutanea a far tempo dal dicembre del 2017, che cagionava la progressione della malattia con estensione locale avanzata, metastasi linfonodali multiple e successivo intervento chirurgico demolitivo, associato a trattamenti radio e chemioterapici. Da segnalare, inoltre, l'atto di citazione nei confronti del dirigente medico dell'unità di ostetricia e ginecologia di un'azienda ospedaliera universitaria della stessa Regione – e del medico in formazione specialistica impegnati nel percorso assistenziale parto – a titolo di danno indiretto cagionato da ritardata esecuzione di taglio cesareo, alla quale faceva seguito il grave stato di ipossia fetale con seria compromissione della salute neurologica della neonata.

In Toscana, invece, un primo invito a dedurre ha riguardato un paziente vittima di lesione sanitaria derivante da errore diagnostico di otticopatia, che aveva determinato una grave riduzione del *visus* bilaterale; altro invito è stato emesso in relazione al mancato accertamento



diagnostico di un melanoma, erroneamente scambiato per una banale verruca; ulteriore invito ha riguardato la colpa medica, sia sotto il profilo dell'incongrua esecuzione della prestazione sanitaria, sia sul versante dell'erroneità della scelta terapeutica. Per quanto riguarda i giudizi instaurati, una citazione ha riguardato un'omessa diagnosi di infarto acuto del miocardio, successivamente complicato con una severa disfunzione ventricolare; sempre con citazione è stato contestato il danno derivante da *over treatment*, ossia esecuzione di un intervento non necessario ed aggressivo; altro caso, sempre instaurato con citazione, ha riguardato due dirigenti medici che, a seguito di gravi errori nella gestione di un paziente politraumatizzato, ne avevano causato la morte (il giudizio è stato preceduto da un parere del Collegio medico legale presso la Corte dei conti per verificare la sussistenza effettiva dei profili di grave colpevolezza); ulteriore citazione ha riguardato il danno da risarcimento versato agli eredi di un minore deceduto a seguito di errore medico.

In Umbria sono stati depositati n. 11 inviti a dedurre e n. 28 citazioni per i più diversi episodi di *malpractice* chirurgica, oculistica, ginecologica, ostetrica, cardiologica, radiologica, dermatologica, reumatologica, odontoiatrica, anestesiologicala (impiego di dosi eccessive di farmaci sedativi con conseguente anossia da apnea responsabile di arresto emodinamico e di stato vegetativo permanente).

Nella Procura Marche, con atto di citazione, sono state contestate a un medico ospedaliero gravi negligenze ed imperizia riscontrate nell'esecuzione di un intervento chirurgico di colicistectomia in via laparoscopica e sono stati depositati ulteriori 4 inviti a dedurre.

Anche in Procura Lazio sono stati depositati due inviti su ipotesi di *malpractice* (uno relativo al risarcimento danni versato agli eredi, a seguito del decesso di una paziente in gravidanza sottoposta in ritardo ad intervento chirurgico e l'altro in relazione ad ipotesi di negligenza medica, dovuta al ritardo negli accertamenti specialistici nei confronti di un paziente ricoverato in Pronto Soccorso) ed una citazione relativa al risarcimento danni agli eredi di un paziente deceduto a causa di errate cure oncologiche.

In Procura Calabria, con citazione, è stato contestato il danno indiretto, causato all'azienda sanitaria, da parte di medici chirurghi operanti durante un parto, per lesioni sanitarie occorse al neonato a fronte di un'azione di risarcimento danni intentata dai genitori; su fattispecie del tutto simile, foriera di ingente danno derivante dall'esecuzione della sentenza del Tribunale di Palmi con cui si disponeva il pagamento per i danni subiti da un minore al momento della nascita, è stato depositato invito a dedurre; con due diversi atti di citazione sono

stati trattati episodi di *malpractice*, in cui il danno indiretto è scaturito, in un caso, dall'atto di transazione (e relativo esborso) stipulato da un'azienda ospedaliera provinciale e, dall'altro, da una condanna in sede civile; altro invito ha riguardato il risarcimento ottenuto da un paziente per i danni permanenti subiti a seguito di intervento di *tiroidectomia* totale; destinatari di ulteriore invito a dedurre sono stati due medici ospedalieri in relazione ad un episodio di *malpractice* su trattamento sanitario di non elevata difficoltà (sintesi di una frattura scomposta nella zona del gomito), eseguito per ben due volte in modo scorretto, utilizzando reiteratamente una tecnica sbagliata (la fattispecie appare emblematica di una tendenza, in alcune realtà geografiche, per cui trattamenti relativamente semplici e *routinari* possono determinare errori medici marchiani e ricadute negative finanziarie, nonché in termini di immagine); esito di archiviazione – a seguito di deduzioni difensive – hanno, invece, avuto due diversi inviti a dedurre indirizzati a medici per attività chirurgica inizialmente ritenuta scorretta e pregiudizievole; ancora in corso è l'istruttoria che trae origine dalla segnalazione di danno erariale per lesioni sanitarie di cui ad una deliberazione del commissario straordinario di un'azienda ospedaliera, con la quale è stato disposto il risarcimento dei danni direttamente pagati dalla struttura, in ragione della franchigia applicata al contratto di assicurazione, per un danno da lesione permanente subito da una paziente, a seguito di ricorso per accertamento tecnico preventivo innanzi al Tribunale civile di Catanzaro ed in esito alla C.T.U. disposta in detta sede; altre due contestazioni pendono in sede preprocessuale in relazione a pagamenti effettuati, per danno indiretto, da una A.S.P.

La Procura regionale Sicilia, infine, ha instaurato diversi procedimenti in materia di *malpractice*, in taluni casi attualmente pendenti in fase preprocessuale (*malpractice* ortopedica; erroneo intervento di colicistectomia; decesso per errata diagnosi e inadeguate terapie del controllo ostetrico<sup>49</sup>), in altri già culminati in citazioni (errore sanitario occorso durante un parto cesareo; condotta gravemente negligente ed imprudente di un medico nel somministrare prime cure a un soggetto, poi deceduto, in preda a crisi pre-infartuale).

---

<sup>49</sup> In tale caso, in considerazione della complessità tecnica delle questioni oggetto dell'istruttoria e della documentazione medica allegata alle deduzioni difensive della parte, è stata conferita delega al Collegio medico legale presso la Sezione giurisdizionale richiedendo una relazione tecnica specialistica; con ordinanza, il Presidente della Sezione giurisdizionale ha concesso una proroga per il deposito dell'atto di citazione.

#### 4.2. Violazione del dovere di esclusiva.

Al dovere di esclusiva dei dipendenti pubblici la Costituzione dedica l'art. 98 (“*i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione*”). La normativa ordinaria di riferimento è costituita dall'art. 60 del D.P.R. n. 3 del 10 gennaio 1957, recante “*Testo Unico delle disposizioni concernenti gli impiegati civili dello Stato*” e dall'art. 53, comma 1, decreto legislativo 2001, n. 165, “*Testo Unico del Pubblico impiego*”. Sulle ipotesi di mancato riversamento dei compensi (emolumenti/indennità) percepiti per lo svolgimento di attività professionali *extralavorative* in assenza di autorizzazione, le **Sezioni d'Appello** hanno prodotto, nel 2023, copiosa giurisprudenza.

La Sez. giur. App. II, con sentenza n. 32 del 15.2.23, ha ricordato che, secondo le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con orientamento divenuto ormai granitico, 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. Nello stesso senso, la Sez. giur. App. II, con la già citata sentenza n. 122 del 9.5.2023.

In merito allo specifico profilo della competenza territoriale, la Sez. giur. App. II, sent. n. 360 del 23.11.2023, nell'effettuare una completa disamina degli artt. 18 e 19 del codice di giustizia contabile, ha identificato i criteri che, appunto, ancorano la competenza delle Sezioni territoriali (territorialità del soggetto, della condotta, dell'evento dannoso).

Con riferimento, inoltre, allo slittamento in avanti del termine prescrizione per il caso di omessa comunicazione e mancata richiesta di autorizzazione allo svolgimento di attività *extra*, la stessa Sez. giur. appena citata ha statuito che la tesi difensiva (di intervenuta prescrizione) andasse disattesa, pur risultando riportati i compensi percepiti nelle dichiarazioni annuali dei redditi; ciò in quanto, “*una cosa è rendere manifesta all'amministrazione finanziaria la propria posizione reddituale in adempimento degli obblighi fiscali, finanche comprendendovi compensi indebitamente percepiti, altro è che, se non riversati, l'ente datoriale possa venire a conoscenza dei compensi grazie alla dichiarazione dei redditi, eventualità oggettivamente esclusa dall'assenza di qualsiasi collegamento funzionale ed*

eziologico tra l'uno e l'altro adempimento"<sup>50</sup>. Ad esito parzialmente difforme è giunta, invece, la Sez. giur. App. III, con la sentenza n. 218 del 12.5.2023, secondo cui va ritenuto che *“alla data di contestazione degli addebiti disciplinari la ASL avesse un quadro preciso sia della condotta illecita posta in essere dal dipendente sia della posizione debitoria del medesimo nei confronti dell'Azienda sanitaria conseguente al mancato versamento della quota di spettanza della ASL sulle prestazioni (visite specialistiche, perizie giudiziarie) svolte in regime di intramoenia “allargata”. Tale data costituisce, quindi, il dies a quo della prescrizione dell'azione di danno erariale”*.

Le possibilità di violazione dell'esclusiva sono declinate in diverse ipotesi: a fronte, infatti, di incarichi *in assoluto* non autorizzabili, perché ritenuti *assolutamente incompatibili*, vi è la possibilità di quelli *astrattamente autorizzabili*, per i quali, cioè, è necessaria la preventiva autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, al fine di scongiurare situazioni di incompatibilità con l'attività principale, ai sensi del comma 7 dell'art. 53. Numerose sono le eccezioni relative ad attività liberalmente espletabili perché espressione di diritti costituzionalmente garantiti (libertà di insegnamento e libera manifestazione del pensiero), cui si collega la legislazione riservata al personale docente e, in particolare, a quello universitario (L. n. 240/2010, c.d. legge Gelmini).

Appare ormai superato l'orientamento iniziale, secondo cui l'art. 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001 riguarderebbe solo le attività esterne *non autorizzate* e non quelle *non autorizzabili*<sup>51</sup>; appariva, infatti, difficilmente comprensibile la mancata applicazione della

---

<sup>50</sup> Nel medesimo senso, del riconoscimento di doloso occultamento, Sez. giur. App. II, sentenza n. 240 del 30.8.2023, nonché Sez. giur. Sicilia, sentenza n. 35 del 30.1.2023: *“Quanto al significato da attribuirsi alla locuzione “occultamento doloso” la giurisprudenza contabile in più occasioni ha affermato che essa è una “fattispecie rilevante non tanto soggettivamente in relazione ad una condotta occultatrice del debitore, ma obiettivamente in relazione all'impossibilità dell'amministrazione di conoscere il danno e quindi, di azionarlo in giudizio ai sensi dell'articolo 2935 c.c. (cfr. C. conti, Sez. II App., sentt. n. 641/2013 e n. 416/2013) e che si può occultare non solo ponendo in essere una condotta ulteriore, rispetto alla fattispecie integrativa dell'illecito erariale, finalizzata 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, ove sia esistente un dovere giuridico di farle conoscere (Cfr. C. conti ex multis: I Sez. App., sentt. n. 151 e n. 173 del 2018, n. 91/2021; II Sez. App., sentt. n. 189/2018, n. 86/2019 e n. 165/2021; III Sez. App., sentt. n. 345/2016 e n. 325/2021; Sez. App. Reg. siciliana, sentt. n. 107 e n. 145 del 2018). Secondo tale consolidato orientamento giurisprudenziale l'omessa informazione integra il doloso occultamento, in quanto la condotta omissiva si pone in violazione dei generali obblighi di correttezza e di buona fede ex artt. 1175 e 1375 c.c. che, in quanto espressione del principio costituzionale di solidarietà dell'art. 2 Cost., sono applicabili anche al rapporto di lavoro pubblico quale fonte legale di precipui obblighi di collaborazione informativa”*.

<sup>51</sup> Orientamento seguito, ad esempio, da Sez. giur. Lazio, sentenza n. 135 del 2.3.2023, secondo cui *“Il Collegio è dell'avviso che il convenuto abbia svolto attività incompatibili con il regime del pubblico impiego a tempo pieno e, in quanto tali, non autorizzabili. Si tratta quindi di attività per cui non trova*

norma ai casi di maggiore gravità, in presenza di violazione di un divieto assoluto ed inderogabile (quello dell'attività non autorizzabile) rispetto a quelli relativi alle attività astrattamente autorizzabili, in cui l'applicazione della norma non era revocata in dubbio. La più recente giurisprudenza delle Sezioni territoriali<sup>52</sup> e di tutte e tre le Sezioni d'appello, dunque, si è consolidata nel senso opposto: la Sez. giur. App. II, con sentenza n. 122 del 9.5.2023, nell'interpretare l'art. 53, comma 7, del D.Lgs. n. 165/2001, ha ricordato che *“la locuzione ‘incarichi retribuiti’ che non siano stati conferiti o previamente autorizzati è idonea a ricomprendere sia quegli incarichi astrattamente autorizzabili ma in concreto non autorizzati, sia gli incarichi per i quali la preclusione allo svolgimento dell’attività esterna non avrebbe in ogni caso potuto essere rimossa attraverso il provvedimento autorizzativo perché, in astratto, mai autorizzabili”*<sup>53</sup>. Tale statuizione è stata confermata dalla stessa Sez. giur. App. II, con le sentenze n. 150/2023 e n. 376 del 15.12.2023, dalla Sez. giur. App. I, con sentenza n. 49/2023<sup>54</sup> e dalla Sez. giur. App. III, con sentenza n. 344/2023<sup>55</sup>.

---

*applicazione la disciplina dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 165/2001 e quindi i compensi percepiti dal convenuto non sono configurabili come danno per omesso versamento”* e sentenza n. 308 del 16.5.2023: *“le voci di danno in questione hanno riguardato presunte ipotesi di cd. incompatibilità assoluta della presunta attività svolta con il rapporto di pubblico impiego. Il Collegio ritiene in proposito che tale ipotesi non possa essere equiparata a quella delle cosiddette incompatibilità relative di cui all’articolo 53, comma 7, decreto legislativo 165/2001”*.

<sup>52</sup> Cfr. Sez. giur. Sicilia, sentenza n. 279 del 23.5.2023: *“la richiamata disciplina si applica sia agli incarichi extraistituzionali astrattamente autorizzabili ma non autorizzati in concreto (c.d. incompatibilità relativa) sia agli incarichi non autorizzabili a causa di incompatibilità assoluta come nella fattispecie (cfr. C. conti, ex multis: Sez. giur. Lombardia n. 352/2021 e la giurisprudenza contabile ivi richiamata; Sez. giur. Reg. Siciliana, sent. 465/2022). Infatti, verso tale estensione dei commi 7 e 7-bis dell’art. 53 D. Lgs. 165/2001 anche agli incarichi assolutamente incompatibili depone una interpretazione logico-sistematica in quanto risulterebbe non ragionevole che tale disciplina possa sanzionare l’espletamento di incarichi non autorizzati in concreto ma che avrebbero potuto in astratto essere autorizzati e non possa sanzionare i casi più gravi di espletamento di incarichi non autorizzati né autorizzabili a causa dell’incompatibilità assoluta delle relative prestazioni”*. Nello stesso senso, Sez. giur. Sicilia, sent. n. 468 del 2.11.2023.

<sup>53</sup> Prosegue il Collegio: *“si determinerebbe un’ingiustificabile asimmetria ove si ritenesse che la norma si limitasse ad attingere le situazioni meno rischiose (quelle degli incarichi astrattamente autorizzabili) ed escludesse quelle più rischiose (quelle degli incarichi assolutamente incompatibili, addirittura in grado di determinare la decadenza dall’impiego) (cfr. Sezione II appello, sentenza n. 168/2022; sulla stessa linea, la sentenza n. 349/2022 e la sentenza n. 232/2021)”*.

<sup>54</sup> Cfr. *“Il legislatore, non distinguendo tra incarichi autorizzabili, ma non autorizzati o incarichi non autorizzabili perché assolutamente incompatibili, ha espresso un divieto di carattere generale riferibile a tutti gli incarichi extraistituzionali illegittimamente svolti dal dipendente pubblico in violazione del dovere di esclusività del rapporto di impiego, con conseguente obbligo, in entrambi i casi, di riversamento all’Amministrazione di appartenenza, dei compensi indebitamente percepiti (II Sez. App, sent. n. 168/2022)”*.

<sup>55</sup> *“Il legislatore, nel formulare la disposizione all’esame e i riportati divieti – di svolgere incarichi extraistituzionali – e obblighi di riversamento del compenso in caso di trasgressione, fa espressamente riferimento agli incarichi privi di autorizzazione, senza compiere alcuna specifica distinzione, all’interno di tale categoria di incarichi, tra gli incarichi non autorizzati ma autorizzabili e quelli non*

I medici dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale che optino per un regime di esclusiva percepiscono una specifica indennità (indennità di esclusiva) o maggiorazioni delle indennità tabellari; ne derivano, nel caso di svolgimento di attività *extramoenia* non autorizzata o non autorizzabile, perché incompatibile, le azioni risarcitorie promosse dalle Procure contabili; la giurisprudenza risulta, a tal proposito, ancora divisa tra chi reputa necessaria, al fine di configurare la responsabilità, la prova di un *abbassamento* di livello della prestazione professionale dovuto allo sviamento di energie lavorative e chi, invece, ritiene la sussistenza di un danno derivante dalla lesione del sinallagma contrattuale, discendente *ex se* dall'aver svolto un incarico non compatibile (nel senso della tesi da ultimo indicata, Sez. giur. App. II, sentenza n. 271 del 21.10.2023<sup>56</sup> e Sez. giur. Veneto, sent. n. 1/2023<sup>57</sup>). Ha affrontato, inoltre, un particolare caso di violazione del sinallagma contrattuale, la Sez. giur. App. II, con sentenza n. 96 del 20.4.2023<sup>58</sup>. Sulla rilevanza della prova circa la sussistenza di conflitto d'interessi, la

---

*autorizzati e non autorizzabili...limitare l'applicazione dell'indicata disposizione esclusivamente agli incarichi non autorizzati ma comunque autorizzabili finirebbe con il tradursi in una riduzione della portata applicativa della disposizione stessa, attraverso un'indebita operazione ermeneutica volta a obliterarne il tenore letterale. Inoltre, la lettura proposta...finirebbe con riservare un trattamento di maggior favore agli incarichi assolutamente incompatibili, in cui la lesione del principio in questione è ovviamente più grave".*

<sup>56</sup> In particolare, "Ritiene il Collegio che l'esercizio di attività *extramoenia* non autorizzata renda *ex se* indebita e sine titulo l'indennità di esclusività percepita, con conseguente obbligo di restituzione integrale della stessa (Sez. 2<sup>a</sup> app. sentt. n. 147/2020, n.147/2022), a prescindere dall'effettiva sottrazione di energie lavorative all'Amministrazione di appartenenza. Il concetto di esclusività, d'altro canto, si fonda proprio sulla destinazione delle energie lavorative del dipendente a favore del proprio datore di lavoro, senza eccezione di sorta, sicché non appare in alcun modo rilevante, né sotto il profilo del danno, né sotto quello della buona fede del prevenuto, la circostanza che l'attività illecita fu svolta al di fuori dell'orario lavorativo (Sez. I app. n. 49/2020)".

<sup>57</sup> Cfr. "Priva di pregio giuridico è, poi, la tesi secondo cui nessun nocumento sarebbe derivato all'Azienda Sanitaria in quanto l'attività di medico di medicina generale convenzionato non sarebbe stata pregiudicata, in concreto, dal contemporaneo esercizio dell'attività libero professionale, avendo il convenuto svolto le relative molteplici prestazioni per il numero di ore previsto e soddisfacendo tutte le richieste dell'utenza. La valutazione circa le modalità ottimali di esercizio dell'attività convenzionata è stata "effettuata precedentemente ed in via eteronoma ed autonoma, dal legislatore e dalle parti contrattuali (negli ACN sottoscritti) a tutela di interessi collettivi e generali, disposizione la cui violazione può costituire fonte di danno erariale". Infatti, "I vincoli modali e quantitativi di esercizio dell'attività libero-professionale strutturata, espletata dai medici di medicina generale convenzionati, così come le modalità e i tempi di comunicazione delle caratteristiche della predetta, sono posti a tutela del corretto svolgimento dell'attività convenzionata stessa e, quindi, a tutela del fondamentale diritto alla salute degli assistiti costituzionalmente presidiato (art. 32 Cost.)".

<sup>58</sup> In tale caso è stato rigettato l'appello con cui la Procura regionale aveva impugnato la sentenza che aveva escluso la responsabilità amministrativa contestata ad un medico, con rapporto di lavoro esclusivo e autorizzazione allo svolgimento dell'attività professionale *intramoenia* allargata, in riferimento al danno costituito, secondo l'impostazione accusatoria, dall'illecito percepimento dell'indennità di esclusività e del 50% dell'indennità di posizione. Infatti, benché autorizzato allo svolgimento dell'attività libero-professionale presso specifici studi medici privati, a seguito di accertamenti svolti dalla guardia di finanza era emerso che il medico non aveva fatturato n. 95 visite specialistiche, così determinando, altresì, un mancato incasso per l'azienda ospedaliera (pari al 19% dei corrispettivi

Sez. giur. App. II, nella sentenza n. 391 del 27.12.2023, ha ritenuto infondato il motivo di gravame, proposto dal privato appellante, relativo all'asserita carenza di conflitto d'interessi tra le prestazioni professionali istituzionali (neuropsichiatria infantile) e l'attività professionale extraistituzionale (pediatria) svolta, sia con riferimento all'indennità di esclusiva che agli emolumenti ricevuti, ritenendo che l'esercizio di attività al di fuori dell'*intramoenia*, da parte di medici in regime di esclusiva, rende l'incentivo *sine titulo*, con l'obbligo di restituzione dell'indebito (in termini, *ex multis*, Sez. giur. App. II, sentt. n. 147/2020, n. 269/2020; n. 247/2022) e che l'assenza di conflitto di interessi non può avere alcuna efficacia esimente sull'obbligo di restituire tali emolumenti indebitamente percepiti.

Con sentenza n. 505 del 6.12.2023, la Sez. giur. Appello III, nel rigettare l'impugnazione di parte privata, si è pronunciata sulla differenza tra attività intramuraria ed intramuraria c.d. "allargata"<sup>59</sup>; ad esito analogo (rigetto dell'appello) è giunta la stessa Sezione giur. App. III, con sentenza n. 514 del 7.12.2023.

---

incassati), unica voce di danno per la quale vi era stata condanna. Da ciò sarebbe derivata, infatti, la lesione del sinallagma contrattuale per violazione dell'obbligo di esclusività. Il Collegio ha evidenziato come l'art. 72, comma 7, della L. n. 448/1998, che ripropone il medesimo divieto anche a carico del medico dipendente che abbia optato per l'*intramoenia*, faccia espressamente salve le ipotesi di attività rese "*in nome e per conto dell'azienda sanitaria di appartenenza*". Il tenore letterale della disposizione depone nel senso che la deroga valga a prescindere dalla preventiva autorizzazione, con ciò volendo il legislatore evidenziare una scelta di merito parzialmente diversa da quella prevista in via generale per tutti i dipendenti pubblici (così, Sez. giur. App. II, sentenza n. 334/2019). Occorrendo, in sostanza, valutare se le prestazioni mediche intramurarie svolte, benché autorizzate, siano state effettuate in nome e per conto dell'azienda sanitaria di appartenenza, ossia nel pieno rispetto dell'atto autorizzatorio dell'amministrazione stessa, è stato ritenuto che, seppure alcune prestazioni rese dal medico si fossero discostate rispetto a quanto si sarebbe dovuto fare nella piena osservanza della disciplina applicabile, essendo state svolte senza la dovuta fatturazione e la relativa restituzione di quota-parte all'azienda sanitaria, queste non siano state svolte al di fuori della autorizzazione ricevuta e che, quindi, siano state comunque rese "*in nome e per conto dell'azienda sanitaria di appartenenza*". Nello stesso senso, Sez. giur. Sicilia, sentenza n. 119 del 24.2.2023: "*la violazione della disciplina ALPI dovuta allo svolgimento di attività intramuraria durante l'orario di lavoro, sebbene produca un danno all'azienda ospedaliera presso cui il sanitario presta il proprio servizio non determina, al contempo, una inosservanza dell'obbligo di esclusività e pertanto dall'accertamento della sola violazione della normativa ALPI non consegue anche l'obbligo di restituzione dell'indennità di esclusiva, di risultato o della quota percentuale dell'indennità di posizione. Su questione in parte analoga, con riguardo alla spettanza di esclusività in caso di violazione delle disposizioni relative al regime ALPI, è stato, infatti, precisato che seppure le prestazioni siano state [eseguite] in violazione dei limiti posti dall'atto autorizzatorio, esse non hanno determinato alcun "conflitto di interesse" o "concorrenza sleale" con l'amministrazione sanitaria, che, anzi si è utilmente avvalsa del surplus lavorativo prestato dal dott. [...]. Il vincolo di esclusività può, infatti, dirsi violato o eluso soltanto in presenza di un'attività libero professionale espletata in violazione degli obblighi di fatturazione e rendicontazione delle prestazioni rese in regime intramurario (così anche Corte dei conti, Sez. III, sentenza n. 717 del 26.10.2012)".*

<sup>59</sup> Al riguardo, si specifica che: "*A prescindere dal dirimente fatto che la normativa di riferimento prevede la necessità di autorizzazione per l'esercizio della libera professione "intra-muraria" ed "intra-muraria allargata" a prescindere dalla tipologia di prestazione, l'incompatibilità della predetta attività con l'attività dell'A.O.U. emerge chiaramente, considerato che, pure ove si tratti di attività*

Sulla richiesta di riduzione spesso avanzata dalle difese in considerazione delle ritenute fiscali operate (c.d. *questione netto-lordo*), il danno è stato ritenuto coincidente, per l'ente pubblico, con *l'intero esborso* o con la mancata entrata; in tal senso, la Sez. giur. App. I, con sentenza n. 40 del 31.1.2023, in ossequio ai principi di cui alle pronunce delle Sezioni riunite n. 24/2020 e n. 13/2021, ha chiarito che: *“in ipotesi di danno erariale conseguente alla illecita erogazione di emolumenti lato sensu intesi in favore di pubblici dipendenti o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione, la quantificazione deve essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo”*. Infatti, gli importi dovuti per ottemperare agli obblighi tributari e contributivi, in quanto compresi nell'esborso, gravano, al pari delle altre causali, sul bilancio dell'ente danneggiato come componente negativa; in senso conforme, Sez. giur. App. II, sentenza n. 122/2023.

Sulla natura risarcitoria (e non sanzionatoria) della responsabilità *ex art. 53*, comma 7, la stessa Sezione, con sentenza n. 241 del 30.8.2023, ha chiarito che l'azione del P.M. contabile presuppone l'omesso versamento dell'importo dovuto e, dunque, un *“danno da mancata entrata”*, che consente di ascrivere tale azione a pieno titolo nel novero delle azioni erariali di tipo *risarcitorio*<sup>60</sup>.

---

*erogabile solo in regime libero-professionale individuale in “intra-moenia” (come, peraltro, ammesso anche dalla parte appellante), comunque l'A.O.U. trae profitto dalla stessa, in ragione della spettanza di una quota della tariffa applicata dal medico che eroga la prestazione “intra-moenia”. Sicché, per un verso, la necessità di autorizzazione all'esercizio della attività libero-professionale intra-muraria allargata non è in alcun modo incisa dalla tipologia della prestazione e, per altro verso, comunque, l'attività libero professionale esercitata dalla prof. xxx si è posta in palese, concreto, conflitto di interesse con l'A.O.U.”*.

<sup>60</sup> Sul punto dice il Collegio: *“Il mancato riversamento è atto perfezionativo di una fattispecie complessa che si potrebbe definire a struttura “bifasica”, in quanto a monte presuppone la violazione del divieto di conseguire incarichi retribuiti e/o di svolgere attività libero professionale, mentre a valle il danno diventa concreto e attuale proprio con l'inottemperanza dell'obbligo restitutorio, sancito dall'art. 53 comma 7 cit. Ne consegue che, lungi dal dover applicare una sanzione, il giudice contabile è chiamato, in questa sede, a imputare il danno, ossia la perdita economica, purché sia accertata, incidenter tantum, la ricorrenza di tutti i fatti costitutivi della relativa responsabilità. A comprova dell'assunto, si deve osservare che la norma non rinvia ad alcun automatismo applicativo e, anzi, impone lo scrutinio di tutti gli elementi (oggettivi e soggettivi) indefettibili per la sussistenza della responsabilità amministrativa, e non esonera il giudice contabile da un'adeguata ponderazione degli elementi di fatto rilevanti in punto di quantificazione del danno”*. Nello stesso senso, Sez. giur. Lombardia, sentenza n. 89 del 17.5.2023, a mente della quale l'affermazione della giurisdizione erariale a conoscere l'intera vicenda illecita risulta assolutamente coerente con la statuizione contenuta nella sentenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 26/2019/QM, atteso che il pronunciamento, nell'affermare la natura *risarcitoria* della complessiva fattispecie prevista dagli artt. 53, comma 7 e comma 7-bis, D.Lgs. n. 165/2001, con conseguente assoggettamento dell'azione erariale al rito ordinario e non già a quello speciale (sanzionatorio) previsto dagli artt. 133 e ss. c.g.c., ha tenuto fermo che l'accertamento rimesso alla giurisdizione erariale si estende sia alla sussistenza dell'obbligo di riversamento, sia alla successiva



La Sez. giur. App. II, con sentenza n. 254 del 14.9.2023, ha confermato la condanna – pur rideterminando il *quantum* del danno per erroneo conteggio operato in primo grado – per un’ipotesi di mancato riversamento degli emolumenti percepiti per l’attività extraistituzionale libero-professionale (prestazioni infermieristiche) non autorizzata, esercitata in costanza del rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, per assenza ingiustificata dal servizio e per aver svolto attività extraistituzionale durante alcuni periodi di malattia. Nello stesso senso (rigetto dell’appello e conferma della condanna di primo grado), sempre su fattispecie di attività *extra* non autorizzata, si veda Sez. giur. App. II, sentenza n. 271 del 6.10.2023. Ancora in materia di violazione dell’obbligo di esclusiva, un esito di accoglimento dell’appello con riforma della pronuncia di primo grado (e correlata declaratoria d’inammissibilità dell’atto di citazione) reca la sentenza n. 282 del 13.10.2023 della citata Sezione, mentre come confermativa della statuizione di primo grado, con rigetto sia dell’appello di parte pubblica che di quello di parte privata, si pone la sentenza Sez. giur. App. II, n. 328 del 6.11.2023.

La menzionata Sezione, con sentenza n. 325 del 6.11.2023, ha rigettato l’appello su una fattispecie di danno patrimoniale originato dal mancato riversamento all’amministrazione di appartenenza dei compensi correlati a prestazioni professionali incompatibili con lo *status* rivestito (di dirigente medico in rapporto esclusivo) e comunque non autorizzate.

Sempre la Sez. giur. App. II, con sentenza n. 244 del 6.9.2023, ha confermato la responsabilità, già riconosciuta in primo grado, di un medico per avere svolto e dolosamente occultato, in costanza di rapporto di convenzione con l’azienda sanitaria locale di appartenenza, l’espletamento di attività libero-professionale nelle specializzazioni di cardiologia, medicina dello sport e geriatria, in violazione delle prescrizioni regolanti il relativo rapporto di assistenza sanitaria di base, ai sensi dell’art. 8 del D.Lgs. n. 502/1992 e degli accordi collettivi nazionali dei medici di base.

I contributi delle **Sezioni giurisdizionali territoriali** sul tema in trattazione sono numerosi: la Sez. giur. Emilia-Romagna, con sentenza n. 112 del 27.11.2023, ha ritenuto fondata la domanda della Procura regionale relativa al danno patrimoniale inerente agli emolumenti indebitamente percepiti da un medico, professore universitario, per avere svolto attività libero-professionale in assenza di autorizzazione<sup>61</sup>; la medesima Sezione ha accolto la

---

verifica dell’omissione di detto riversamento da parte del dipendente. La sentenza ha portato ad una condanna di oltre 1,5 mln di euro.

<sup>61</sup> Quanto ai danni da disservizio e da interruzione del nesso sinallagmatico, anch’essi oggetto di domanda risarcitoria nella medesima sentenza, il Collegio ha ritenuto preferibile considerare, in modo unitario e complessivo, le prefate voci di danno, in linea con l’indirizzo delle Sezioni Unite della Corte di legittimità che concepisce il danno, pur non patrimoniale (ferma la valenza del criterio, per la *ratio*

domanda avanzata nei confronti di una operatrice sanitaria, dipendente ospedaliera, sia in relazione all'attività *extraistituzionale* incompatibile indebitamente svolta sia in relazione alla condotta di illecita appropriazione di farmaci.

La Sez. giur. Liguria, con le sentenze n. 5 del 31.1.2023 e n. 42 del 9.5.2023 è, ugualmente, giunta a condanna per ipotesi di prestazioni infermieristiche poste in essere a favore di casa di cura (in un caso) e federazione sportiva (nell'altro) senza autorizzazione dell'ospedale di appartenenza; analogo esito hanno avuto un caso deciso da Sez. giur. Marche con sentenza n. 5 del 6.3.2023 e due casi trattati dalla Sez. giur. Puglia (sentenze n. 58 del 9.2.2023 e n. 83 del 10.3.2023), mentre ad assoluzione è giunta la stessa Sez. giur. Puglia, con sentenza n. 48 del 2.2.2023, per il caso di attività *extra* non autorizzata di psicologo psicoterapeuta, per insussistenza del danno contestato, non essendo stata ritenuta la fattispecie inquadabile nella previsione dell'art. 53, commi 7 e 7-bis.

Ad esito di (parziale) condanna è giunta – per ipotesi di danno legata a compensi professionali non riversati percepiti per incarichi extra lavorativi non autorizzati – la Sezione giur. Lombardia con sentenza n. 145 del 31.8.2023, che ha, invece, dichiarato la prescrizione sulla posta di danno relativa alle somme percepite in ragione del regime di esclusività. La stessa Sezione, con sentenza n. 181 del 26.10.2023, ha rigettato la domanda sul punto relativo al divieto dell'attività libero-professionale da parte dei soggetti che avessero optato per il regime *extra murario* presso le strutture sanitarie pubbliche, diverse da quella di appartenenza, o presso le strutture sanitarie private accreditate, anche parzialmente, trattandosi nel caso di specie di struttura non accreditata all'epoca dei fatti, mentre ha accolto la domanda sul diverso punto relativo ad attività commerciale non autorizzata svolta in violazione del divieto di legge<sup>62</sup>. Sempre la Sez. giur. Lombardia, con sentenza n. 207 del 12.12.2023, ha confermato la condanna di un medico che aveva svolto attività *extramoenia* presso un centro medico privato, in assenza di una specifica autorizzazione allo svolgimento di detta attività *extraistituzionale*<sup>63</sup>.

---

che sottende, anche in relazione a quello patrimoniale), quale “*categoria generale non suscettiva di suddivisione in sottocategorie variamente etichettate*” (Cass. civ., SS. UU., sent. n. 26976 dell'11 novembre 2008).

<sup>62</sup> Anche in questo caso il Collegio ha chiarito che “*Che si tratti di incompatibilità assoluta, come quella di specie, o relativa (come quella derivante dallo svolgimento senza autorizzazione di attività autorizzabile, cui fa espresso riferimento il comma 7) l'illecito che ne deriva è foriero di danno erariale e non v'è ragione perché il criterio di quantificazione ex lege del danno (commisurato, ai sensi del ridetto comma 7, all'ammontare dei compensi percepiti e non riversati) non valga per entrambe le ipotesi (cfr. questa Sezione n. 94/2019 e n. 28/2023)*”.

<sup>63</sup> La Sezione sul punto ha richiamato la consolidata giurisprudenza contabile in materia: “*il quadro normativo di riferimento e la contrattazione collettiva di settore per i dirigenti medici (legge 23 dicembre 1998, n. 448; art. 43 del CCNL del 8.6.2000 per l'Area della dirigenza sanitaria, poi*

Infondata nel merito, per mancanza di prova certa di avvenuto espletamento di attività *extra* non autorizzata, è stata ritenuta l'azione di cui alle sentenze n. 345 del 29.5.2023 e n. 526 del 24.7.2023, entrambe della Sez. giur. Lazio; la stessa Sezione territoriale, con sentenza n. 400 del 19.6.2023, ha dichiarato la prescrizione, sempre per un caso di violazione dell'obbligo di esclusiva, ritenendo che la ASL di appartenenza del medico, all'esito dell'istruttoria interna, avesse “*piena conoscenza (ed anche verosimilmente effettiva conoscenza) degli elementi dell'illecito erariale contestato alla dipendente*”<sup>64</sup>.

#### **4.3. Altre ipotesi dannose.**

Le Sezioni territoriali e d'appello, nel corso dell'anno 2023, si sono occupate in diverse occasioni anche di fattispecie dannose *diverse* dai casi – *infra* analizzati – di *malpractice* medica o di violazione dell'esclusiva.

##### **4.3.1. Condotte *anche* penalmente rilevanti.**

Le **Sezioni giurisdizionali territoriali** si sono pronunciate in diverse occasioni su condotte che, oltre ad integrare danno erariale, costituivano fattispecie di reato penale.

La Sezione giurisdizionale Campania ha accolto le domande attoree esercitate nei confronti di medici in relazione, tra l'altro, al danno all'immagine arrecato all'amministrazione di appartenenza (es. ASL), laddove fosse ravvisabile il requisito normativo della sussistenza della sentenza penale di condanna. Il riferimento è, ad esempio, ad ipotesi di omesso

---

*confermato dall'art. 10 del CCNL 3/11/2005 e dall'art. 11 del CCNL 6/05/2010) risultano ancorati a veri e propri automatismi, dovendosi ritenere che l'esercizio della libera professione extramuraria non autorizzata renda immediatamente sine titulo gli incentivi percepiti per l'esclusiva e correlati alla rinuncia a ogni altra fonte di reddito, sottesa all'opzione per l'esclusività del rapporto (in termini, Sez. 2<sup>a</sup> app. n. 147/2020; id. n. 221/2022 e da ultimo, 328/2023). È stato, altresì, specificato che l'esercizio di attività extramoenia non autorizzata rende ex se indebita e sine titulo l'indennità di esclusività percepita dal medico in esclusiva, con conseguente obbligo di restituzione integrale della stessa (Sez. 2<sup>a</sup> app. sentt. n. 147/2020, n.147/2022) “a prescindere dall'effettiva sottrazione di energie lavorative all'Amministrazione di appartenenza” (Sez. 2<sup>a</sup> n. 271/2023)” (C. conti, Sez. giur. App. II, sent. n. 354 del 17 novembre 2023).*

<sup>64</sup> Inoltre, la Procura territoriale Lazio ha depositato un invito a dedurre per mancato recupero di somme indebitamente percepite per incarichi dall'ex direttore generale di un'azienda ospedaliera romana ed una citazione per svolgimento di attività professionale incompatibile da parte di un dirigente medico di neurologia.

riversamento di compensi, di cui alla sentenza n. 55 del 26.1.2023<sup>65</sup> oppure di condotte concussive, di cui alla sentenza n. 237 del 17.4.2023<sup>66</sup>.

Le Sezioni giurisdizionali territoriali, inoltre, hanno statuito in numerosi casi relativi a condotte integranti ipotesi di abuso d'ufficio e truffa, talvolta conclusisi con rito abbreviato<sup>67</sup>.

La Sez. giur. Sicilia, ad esempio, con sentenza n. 339 del 29.6.2023, ha condannato un ginecologo dirigente medico della *Divisione di ostetricia e ginecologia* presso un ospedale ed il primario facente funzioni del *Reparto di anestesia e rianimazione* della medesima struttura ospedaliera, per il danno all'immagine arrecato alla struttura di appartenenza in un caso in cui la *denuncia danni* era scaturita dal decreto di fermo (poi esitato in condanna penale) emesso nei confronti dei due, per i reati di cui agli artt. 317, 314 c.p. e all'art. 18 della L. n. 194/1978, per avere, con abuso delle proprie qualità e dei propri poteri, costretto diverse donne a svolgere l'interruzione volontaria della gravidanza in modo clandestino nello studio privato di uno dei due, struttura priva di requisiti igienico-sanitari e di adeguati servizi ostetrico-ginecologici con conseguente serio pericolo per la salute fisica e psichica delle vittime, facendo falsamente apparire alle stesse come difficoltosa e impraticabile l'ordinaria procedura ospedaliera<sup>68</sup>.

La Sez. giur. Toscana, con sentenza n. 232 dell'11.7.2023, ha accolto la domanda relativa al danno patrimoniale ed all'immagine arrecato da due infermiere ospedaliere in relazione ad un episodio di grave incuria della paziente, da cui era derivata condanna in sede penale per il reato di omissione di atti d'ufficio<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> Ipotesi in cui è stata accolta l'azione nei confronti di un soggetto a seguito di condanna irrevocabile per il delitto di peculato continuato per essersi appropriato, nella qualità di dirigente medico autorizzato a regime intramurario, della quota dei corrispettivi da riversare all'ente di appartenenza; su fattispecie analoga, Sez. giur. Piemonte, sentenza n. 57 del 5.5.2023.

<sup>66</sup> In tale fattispecie, la *denuncia danni* era scaturita dall'arresto in flagranza di un dirigente medico, per aver costretto un imprenditore a versargli una tangente allo scopo di definire, senza rilievi, un controllo sanitario su un B&B da questi gestito.

<sup>67</sup> Ad esempio, cfr. Sez. giur. Veneto, sentenza n. 12/2023, relativa ad un professore che aveva effettuato in modo continuativo visite medico legali e consulenza in favore di pazienti privati, avvalendosi in prevalenza degli uffici del complesso universitario e percependo compensi versati sia tramite bonifico sia in contanti.

<sup>68</sup> Il Collegio ha ritenuto che nella fattispecie venissero in evidenza gli indicatori di lesività di natura oggettiva (natura del fatto, modalità di consumazione dell'illecito, entità del danno patrimoniale arrecato), soggettiva (ruolo rivestito nell'organizzazione e nel procedimento dal soggetto agente) e sociale (diffusione della notizia all'interno ed all'esterno dell'Amministrazione), elaborati dalla univoca giurisprudenza contabile (cfr. *ex multis*, C. conti, SS.RR. giur., sentt. n. 1/QM 2011 e n. 10/QM/2003).

<sup>69</sup> Caso simile ha riguardato la sentenza della stessa Sezione territoriale (n. 22/2023), in cui sono state condannate una infermiera e una operatrice socio-sanitaria per il danno derivante dal rifiuto indebito di monitorare l'evoluzione delle condizioni di salute di una paziente; è stata accolta la domanda attorea anche in punto di determinazione equitativa del danno all'immagine.

Non sempre, peraltro, l'azione delle Procure scaturente da fattispecie penali ha condotto ad un esito di condanna; si è concluso, ad esempio, con il rigetto della domanda il caso deciso dalla Sez. giur. Abruzzo con sentenza n. 27 del 2.5.2023, in cui la contestazione riguardava l'elusione dei compiti di didattica e di tutoraggio degli studenti con attribuzione della valutazione di "ottimo", nonostante la carenza delle ore necessarie ad esprimere tale valutazione e dalle falsificazioni era derivata la percezione di retribuzioni non dovute<sup>70</sup>. Esito di assoluzione ha avuto anche la sentenza Sez. giur. Basilicata n. 20 del 13.2.2023 che, su fattispecie di indebita erogazione da parte dell'INPS di pensioni di invalidità in conseguenza del rilascio, da parte di un medico, di certificazioni false, ha ritenuto assente la prova del nesso causale con l'asserito pregiudizio patrimoniale contestato, ovvero che dalle false certificazioni mediche fossero stati conseguiti trattamenti previdenziali indebiti.

Particolare il caso, di cui all'ordinanza n. 9 del 28.4.2023 della Sez. giur. Marche, relativa alla richiesta avanzata nei confronti di un soggetto che, nella qualità di infermiere addetto all'inoculazione dei vaccini COVID-19, aveva proceduto, dietro compenso, a simulare l'effettuazione di tale inoculazione a vari soggetti che glielo avevano richiesto direttamente o indirettamente. Ritenendo il Collegio che, sia pur in un contesto di riconosciuta responsabilità dal punto di vista generale, si ponesse la necessità di avere certezza sull'effettivo numero delle inoculazioni simulate, al fine di poter procedere ad una corretta quantificazione dei danni concretamente ascrivibili al convenuto, evitando valutazioni non supportate da elementi probatori adeguati e completi, nonché ravvisando il rapporto di pregiudizialità tecnica con il processo penale in corso, ha sospeso il giudizio all'esito dello stesso<sup>71</sup>.

Ugualmente di rigetto dell'appello di Procura regionale è la sentenza n. 224 del 3.8.2023 della Sez. giur. App. II, che ha confermato l'assoluzione di primo grado, statuendo su una fattispecie relativa a conferimento di incarico esternalizzato ad infermiera professionale<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> La domanda è stata rigettata, essendosi ritenuto che dalla mera mancata effettuazione dell'attività di tutoraggio in trattazione non possa automaticamente derivare la qualificazione come indebita della retribuzione percepita per un orario corrispondente alla durata di tale tutoraggio non svolto, essendo a tal fine necessario operare una più complessa valutazione, avente ad oggetto le molteplici prestazioni al cui adempimento era tenuto il convenuto.

<sup>71</sup> In accoglimento del ricorso per regolamento di competenza, interposto dalla Procura territoriale, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, con ordinanza n. 3 del 2023, depositata al 31.8.2023, hanno annullato la richiamata ordinanza del giudice contabile di *prime cure*, con conseguente riassunzione del giudizio da parte della locale Procura; l'udienza di merito è fissata al 2024.

<sup>72</sup> Il Collegio così ha statuito: "*La concatenazione dei fatti e la successione temporale degli atti inducono a ritenere che gli appellati abbiano potuto riporre ragionevole affidamento sulla legittimità del proprio operato, essendo il conferimento/rinnovo degli incarichi in contestazione stato finalizzato ad assicurare, in maniera continuativa ed efficiente (come poi concretamente avvenuto, attesa l'assenza di contestazioni sul punto), un servizio (quello infermieristico presso una struttura residenziale per*

Con sentenza n. 86/2023, la Sez. giur. Lazio ha trattato una vicenda relativa alla sottrazione di farmaci con metodi fraudolenti e, con sentenza n. 235/2023, ha riconosciuto come dannoso per l'Erario il pagamento non dovuto di farmaci prescritti, per la maggior parte, da un soggetto non corrispondente al titolare del ricettario e non abilitato all'uso dello stesso nonché, per la residua parte, per i quali doveva essere prevista una specifica esenzione per malattie oncologiche regolarmente e medicalmente accertate.

La Sez. giur. Puglia, con sentenza n. 367/2023, ha condannato diversi soggetti coinvolti in una fattispecie riguardante la prescrizione di false ricette da parte di un medico di medicina generale, al duplice scopo di procurarsi medicinali anche ad alto costo da consegnare a un ricettatore per la rivendita in Albania e promuovere la vendita dietro compensi illeciti di medicinali proposti da informatori scientifici.

Quanto alle **Sezioni giurisdizionali centrali d'appello**, la Sezione giur. App. II, con sentenza n. 204 del 21.7.2023, ha trattato la vicenda in cui il Requirente aveva censurato la condotta dei soggetti erogatori consistente nel non aver impedito, attraverso l'attivazione dei poteri connessi al ruolo rivestito da ciascuno dei convenuti, il perpetuarsi dell'erogazione della maggiorazione oraria, in favore dei medici di continuità assistenziale, pur in assenza di nuove progettualità correttamente concordate e formalizzate. Il Collegio ha solo parzialmente accolto gli appelli, ritenendo *“in adesione alle censure di taluni appellanti, che il ruolo svolto dagli Organi regionali nella vicenda qui all'esame, già valorizzato dal primo giudice sotto il profilo dell'esercizio del potere riduttivo, vada più propriamente ricondotto nell'ambito del concorso “virtuale” alla causazione del rilevato pregiudizio erariale”* (sulla stessa fattispecie, nell'ambito di attività investigativa della G.d.F. snodatasi su tutto il territorio nazionale, Sez. giur. App. II, sentenze n. 247 dell'11.9.2023, n. 267 del 5.10.2023 e n. 276 dell'11.10.2023).

Ancora la Sez. giur. App. II, con sentenza n. 354 del 17.11.2023, ha statuito su una vicenda che traeva origine da un procedimento penale per i reati di truffa in danno di ente pubblico, peculato d'uso, abuso d'ufficio e falsità materiale, con condanna, in favore della parte civile ASL, di un medico che, per non consentite finalità di lucro, aveva istituito, organizzato e gestito all'interno dei locali dell'Unità ospedaliera da lui diretta, una occulta, illecita e,

---

*anziani) necessario e di sicura utilità sociale. Ciò in assenza di alternative concretamente percorribili e, soprattutto, nelle more dell'attuazione della volontà, già manifestata dall'Ente, di esternalizzare il servizio (ovvero di affidare all'esterno l'onerosa gestione della struttura ove il servizio medesimo era prestato), evidentemente compatibile solo con soluzioni di carattere transitorio. Gli appellati hanno, in particolare, potuto ragionevolmente confidare nella necessità e transitorietà della soluzione gestoria adottata. Orbene, per quanto concerne il profilo della necessità della presenza di un infermiere e dell'assenza di soluzioni alternative, concretamente percorribili, la posizione del I giudice risulta sicuramente condivisibile”.*

comunque, non autorizzata, né autorizzabile (perché incompatibile col regime di esclusività della prestazione) attività di refertazione extraistituzionale di esami radiologici per conto di quattro cliniche sanitarie private, accreditate con il S.S.N. (dalle quali era stato remunerato “in nero”), in situazione di palese conflitto di interessi e in aperta violazione dell’obbligo di fedeltà ed esclusività su di lui incombente, dedicando a tale attività gran parte delle proprie energie lavorative e distogliendo, a tal fine, anche le risorse umane in forza alla predetta U.O.C., utilizzando, altresì, beni e materiali di consumo di proprietà dell’azienda.

Numerosi i fascicoli aperti, ancora pendenti in fase istruttoria o preprocessuale, presso le **Procure territoriali** su fattispecie di rilevanza *anche* penale.

Presso la Procura Lazio è stato depositato un invito a dedurre relativo ad ipotesi di associazione a delinquere, costituita da medici di una ASL e da funzionari dell’INPS, finalizzata all’illecita gestione delle pratiche di riconoscimento dell’invalidità civile con i relativi benefici di legge, nonché del falso rilascio di certificati necroscopici.

Con atto di citazione, la Procura Emilia Romagna ha promosso azione su una vicenda relativa alla falsa fatturazione e rendicontazione ad un’azienda sanitaria della Regione, da parte di una struttura privata convenzionata, di prestazioni fisioterapiche motorie individuali a favore di alcuni assistiti, in luogo di quelle collettive effettivamente eseguite, con conseguimento indebito a carico del S.S.R. di un compenso (c.d. rimborso) maggiore di quello spettante; dalla stessa Procura territoriale è stato depositato invito a dedurre su una vicenda concernente un medico di medicina generale in rapporto di convenzione con un’azienda sanitaria della Regione, che, nel pieno della campagna vaccinale contro il COVID, simulava la somministrazione del vaccino ai pazienti *no vax*, permettendo loro di conseguire indebitamente il *green pass*; la contestazione preliminare di responsabilità ha riguardato, oltre il valore dei vaccini non impiegati (di cui il medico si era comunque rifornito in precedenza dalla farmacia dell’ospedale) ed il compenso specifico indebitamente da lui percepito per le vaccinazioni simulate, anche il danno all’immagine, il danno da disservizio causato all’azienda sanitaria, nonché il danno al programma di sanità pubblica del Ministero della Salute.

La Procura Puglia ha notificato un invito a dedurre per il mancato versamento ad una ASL di somme riscosse dal CUP per “ticket sanitari”; l’invito ha riguardato la persona addetta alla cassa (dipendente di una società privata affidataria del servizio) per dolo e, in via sussidiaria, due funzionari dell’ASL per condotta omissiva gravemente colposa (vicenda tuttora *sub iudice* penale).

Infine, con ordinanza n. 40 del 3.8.2023, la Sez. giur. Lombardia ha convalidato il sequestro relativo al danno all'immagine, subito da un'azienda sanitaria ASST, per effetto del risalto mediatico della vicenda relativa all'inchiesta "angeli e demoni", concernente la morte, per mano di un medico e di una infermiera, di 12 pazienti – oltre ai familiari della donna – mediante volontaria somministrazione in sovradosaggio di farmaci e morfina. Il danno è stato quantificato in euro 500.000 per il medico ed euro 400.000 per l'infermiera. Al medico è stato addebitato anche il danno indiretto (quantificato in euro 2.253.872,28) subito dalla stessa azienda in ragione del risarcimento pagato alle parti civili per effetto della sentenza del giudice penale, che ha riconosciuto l'ASST civilmente responsabile per i reati commessi dall'imputato, condannandola al pagamento dei risarcimenti in favore delle parti civili in solido con il medico.

#### **4.3.2. Condotte assenteistiche.**

La Sez. giur. App. II, con sentenza n. 358 del 21.11.2023, ha ribaltato (riconoscendo l'intervenuta prescrizione) l'esito di condanna stabilito in primo grado in relazione a vicenda concernente i danni patiti dalla AUSL, conseguenti alla violazione dell'obbligo di esclusività ed a plurime condotte di assenteismo.

La Sez. giur. Lombardia, con sentenza n. 83 del 27.4.2023, ha condannato un medico di medicina generale in rapporto di convenzione con una ASL, che aveva svolto le funzioni di procuratore e responsabile tecnico di un centro odontoiatrico e, successivamente, quello di responsabile tecnico dello stesso in un periodo in cui si dichiarava malato e, pertanto, non prestava servizio presso la ASL (dal che era scaturita una condanna in sede penale per truffa aggravata continuata sia nei confronti della ASL, che ai danni dell'ente previdenziale dei medici ENPAM).

La Sez. giur. Toscana, con sentenza n. 73 del 10.3.2023, ha esaminato – concludendo con una condanna – una vicenda di assenteismo relativa all'indebita percezione di retribuzione di un medico, quale dirigente specialista presso una AOUS, in orari e in periodi in cui era stata successivamente dimostrata la sua presenza presso una struttura sanitaria privata, nella quale svolgeva prestazioni che, sebbene in generale autorizzate in *extramoenia*, erano, tuttavia, risultate coincidenti con l'orario di lavoro alle dipendenze dell'ospedale, in un certo numero di casi, e con periodi di assenza dall'ospedale per malattia, in altri.

Da ultimo, la Sez. giur. Sardegna, con sentenza n. 64 dell'11.5.2023, ha statuito su un caso di assenteismo fraudolento, in seguito a reiterate assenze dal lavoro di un dirigente medico, giustificate con la produzione di certificazioni mediche false; la fattispecie, sanzionata ex art.



55-*quinquies*, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, costituisce un'autonoma ipotesi di perseguibilità del danno all'immagine della P.A., svincolata dal previo accertamento con sentenza passata in giudicato, che non è stata eliminata dal pronunciamento della Corte costituzionale con la sentenza n. 61/2020, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo, dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*.

#### **4.3.3. Danni da spesa sanitaria.**

La Procura Lazio, nell'anno di riferimento, ha aperto diverse istruttorie relative agli acquisti di dispositivi di protezione nel periodo di emergenza COVID, rivelatisi inadeguati all'uso, culminate in un atto di citazione relativo all'acquisto di mascherine da parte della Regione Lazio, per un danno contestato pari a euro 11.776.662,20 ed in un invito a dedurre relativo all'acquisto di mascherine da parte del Dipartimento della Protezione Civile per un danno contestato di euro 10.800.000,00. Anche dalla Procura territoriale Trento, con invito a dedurre, è stato contestato, al direttore generale ed ad un dirigente dell'azienda provinciale per i servizi sanitari, di aver acquistato uno *stock* di dispositivi individuali di protezione privi di certificazione ed inutilizzabili; la difesa in sede pre-processuale ha dimostrato, con analisi tecnica, l'utilizzabilità dei dispositivi quali mascherine chirurgiche e, conseguentemente, pur restando la vicenda connotata da una opacità di fondo, è stato ritenuto insussistente l'elemento psicologico, anche in ragione del periodo emergenziale in cui la condotta era maturata.

Inoltre, nella Procura Lazio è stato depositato un invito a dedurre su illegittima condotta tenuta da dirigenti ASL in merito all'approvvigionamento di vaccini antinfluenzali, richiesti in misura molto superiore rispetto alle effettive necessità della ASL medesima e, di conseguenza, scaduti per la maggior parte.

Dalla Procura Sicilia è stato contestato un danno erariale al dirigente dell'unità Operativa Provveditorato di un'Azienda sanitaria, il cui contegno inerte, in termini di ripristino di funzionalità e di dotazione di strumenti, aveva determinato la sospensione temporanea dell'erogazione di prestazioni diagnostiche sanitarie in materia audiometrica, con conseguente perdita patrimoniale del relativo *ticket*.

In Molise un invito a dedurre, depositato nel 2023, ha riguardato posizioni debitorie della Regione Molise riferite a prestazioni rese a cittadini residenti in altre regioni dalle due maggiori strutture sanitarie private presenti sul territorio, in eccedenza ai tetti di spesa che erano stati assegnati secondo puntuali disposizioni normative intese a razionalizzarne l'offerta e a parametrarla alle risorse finanziarie disponibili; nello specifico, alle pretese economiche delle

strutture, proprio perché eccedenti rispetto ai richiamati tetti di spesa, non ha fatto seguito la normale procedura che consente la regolazione su base nazionale del rapporto dare/avere (mobilità passiva/mobilità attiva) per ciascuna Regione/Provincia Autonoma, con conseguente, ingentissimo danno all'ente Regione.

Con atto di citazione è stato, invece, contestato dalla procura territoriale Trento al direttore generale e a un dirigente di un'azienda provinciale per i servizi sanitari di non aver adeguato il sistema di consultazione dei fascicoli dei pazienti alla disciplina della *privacy* e di aver, quindi, dato causa all'irrogazione di due sanzioni da parte del competente Garante, alle cui contestazioni l'azienda ha fatto quiescenza con il tempestivo pagamento della sanzione in misura ridotta.

Con sentenza n. 166/2023 della Sez. giur. Puglia, infine, è stata accolta la domanda relativa al danno derivante dall'acquisto – allo scopo di agevolare le ditte fornitrici compiacenti – mediante falsa documentazione, di beni pagati e mai consegnati all'azienda ospedaliera, comunque non richiesti e non diretti a soddisfare le reali esigenze e necessità dei reparti ospedalieri, ai quali le forniture erano apparentemente destinate.

**L'INTERVENTO DELLO STATO CON POLITICHE DI SOSTEGNO  
PER FAMIGLIE E IMPRESE, AMBIENTE ED ECONOMIA  
(V.P.G. MARILISA BELTRAME - V.P.G. GIULIA DE FRANCISCIS)**

*Sommario: 1. Gli interventi finanziari a favore delle persone: le misure di sostegno contro la povertà e la disoccupazione: 1.1. L'Assegno di Inclusione; 1.2. Il Supporto per la Formazione e il Lavoro; 2. Gli strumenti di ausilio finanziario in favore delle imprese: stato della disciplina di settore e fattispecie contenziose; 3. Le misure di sostegno e promozione della sostenibilità ambientale e dell'efficientamento energetico alla luce della riformulazione del PNRR; 4. Il sistema delle "certificazioni energetiche" e gli incentivi per la realizzazione degli impianti fotovoltaici: fenomeni distorsivi emersi nella giurisprudenza contabile.*

**1. Gli interventi finanziari a favore delle persone: le misure di sostegno contro la povertà e la disoccupazione.**

**1.1. L'Assegno di Inclusione.**

A seguito dell'emergenza COVID-19 lo Stato italiano, come gli altri Stati europei, ha introdotto specifiche misure a sostegno delle problematiche socio-economiche, aggravatesi con l'emergenza sanitaria ed economica, intervenendo con sovvenzioni e sussidi a favore sia dei lavoratori (dipendenti e autonomi) sia delle imprese. Precedentemente, con il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 ("*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*", convertito con legge 28 marzo 2019, n. 26) il Governo aveva già introdotto una generale misura di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, consistente in un sostegno economico (Reddito di cittadinanza, di seguito RDC), integrativo dei redditi familiari<sup>1</sup>.

Il beneficio economico si componeva di due parti: una integrativa del reddito familiare fino alla soglia di 6.000 euro (moltiplicati in base ad un meccanismo definito "*scala di equivalenza*") e l'altra rappresentativa di un beneficio per un ammontare annuo pari al canone di locazione fino ad un massimo di 3.360 euro. L'importo complessivamente erogabile (sommate le due componenti) non poteva superare i 9.360 euro annui (780 euro mensili) e

---

<sup>1</sup> La disciplina del RDC è stata illustrata nella Relazione della Procura Generale per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 9.2.2023 (Cap. VI, pag. 190 e segg.).

veniva riconosciuto per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi, con possibile rinnovazione.

Con la **legge di Bilancio 2023** (L. n. 197/2022) è stata prevista la riforma del reddito di cittadinanza e l'introduzione del c.d. "Assegno di Inclusione", disponendo significative modificazioni alla disciplina del RDC e la sua cessazione dal gennaio 2024<sup>2</sup>.

Con il recente decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 (convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023 n. 85 recante "*Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*"), è stato istituito, con decorrenza 1° gennaio 2024, l'Assegno di Inclusione (di seguito, ADI).

La misura di sostegno è – come il precedente RDC – subordinata al possesso di requisiti di residenza, cittadinanza e soggiorno; alla valutazione ISEE del beneficiario e del suo nucleo familiare (art. 2, comma 2)<sup>3</sup>; nonché all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa.

L'Assegno di inclusione risulta richiedibile all'INPS a partire dal 18 dicembre 2023<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Nel periodo intermedio, in attesa di una riforma organica delle misure di sostegno alla povertà e di inclusione attiva, il regime del RDC ha visto la limitazione a massimo 7 mensilità, unitamente all'obbligo (sei mesi) di un corso di formazione e/o di riqualificazione professionale, la cui mancata frequenza determina la decadenza dal diritto alla prestazione finanziaria.

<sup>3</sup> Tra gli elementi valutati: un valore ai fini IMU del patrimonio immobiliare (diverso dalla casa di abitazione, il cui valore non deve superare euro 150.000), non superiore ad euro 30.000; un valore del patrimonio mobiliare non superiore ad euro 6.000, accresciuto di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino a un massimo di euro 10.000, incrementato di ulteriori euro 1.000 per ogni minorenni successivo al secondo; i predetti massimali sono ulteriormente incrementati di euro 5.000 per ogni componente in condizione di disabilità e di euro 7.500 per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza presente nel nucleo; nessun componente il nucleo familiare deve essere intestatario a qualunque titolo o avere piena disponibilità di autoveicoli di cilindrata superiore a 1600 cc. o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc., immatricolati la prima volta nei 36 mesi antecedenti la richiesta, esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente; nessun componente deve essere intestatario a qualunque titolo o avere piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto, nonché di aeromobili di ogni genere.

<sup>4</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 1, "*L'Assegno di inclusione è riconosciuto, a richiesta di uno dei componenti del nucleo familiare, a garanzia delle necessità di inclusione dei componenti di nuclei familiari con disabilità, come definita ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, nonché dei componenti minorenni o con almeno sessant'anni di età ovvero dei componenti in condizione di svantaggio e inseriti in programmi di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione*". Ai sensi dell'art. 2, comma 3, "*Non ha diritto all'Assegno di inclusione il nucleo familiare in cui un componente, sottoposto agli obblighi di cui all'articolo 6, comma 4, risulta disoccupato a seguito di dimissioni volontarie, nei dodici mesi successivi alla data delle dimissioni, fatte salve le dimissioni per giusta causa (...)*". Si segnala che, dai dati riportati dal Ministero in merito all'andamento della presentazione della domanda, già al mattino del 20 dicembre 2023 risultavano acquisite dal nuovo Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL) n. 145.261 domande (n. 65.303 presentate in autonomia dai

I molteplici ed articolati requisiti giuridico/economici sono disciplinati dall'art. 2, comma 2.

Tra questi, oltre a quelli relativi al dato reddituale, appare rilevante quello relativo alla **cittadinanza e residenza** nello stato italiano (art. 2, comma 2, lett. a). Ed invero il richiedente deve essere cumulativamente: “1) **cittadino dell’Unione europea o suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ovvero titolare dello status di protezione internazionale, di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251**; 2) **al momento della presentazione della domanda, residente in Italia per almeno cinque anni, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo**; 3) **residente in Italia (...)**”<sup>5</sup>.

L'art. 3, comma 1, descrive il contenuto dell'assegno di inclusione – per certi aspetti analogo al soppresso RDC – che risulta composto da una **integrazione del reddito familiare** fino alla soglia di **euro 6.000** annui ovvero di euro 7.560 annui se il nucleo familiare è composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni<sup>6</sup>. All'integrazione del reddito si aggiunge un contributo (per i nuclei familiari residenti in abitazione concessa in **locazione** con contratto ritualmente registrato) per un importo pari all'ammontare del **canone annuo** previsto, fino ad un massimo di **euro 3.360 annui**<sup>7</sup>. L'assegno viene erogato mensilmente per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi e può essere rinnovato, previa sospensione di un mese, per un periodo di ulteriori dodici mesi.

Il beneficio economico è erogato attraverso uno strumento di pagamento elettronico ricaricabile, denominato “**Carta di inclusione**”, la quale consente di effettuare prelievi di contante (entro un limite mensile) e di effettuare un bonifico mensile in favore del locatore

---

cittadini attraverso il portale dell'INPS e n. 79.958 inviate per il tramite dei Patronati), di cui n. 130.975 provenienti da nuclei familiari già percettori di Reddito di Cittadinanza.

<sup>5</sup> L'art. 2, comma 10, precisa che: “*Ai soli fini del presente decreto, la continuità della residenza si intende interrotta nella ipotesi di assenza dal territorio italiano per un periodo pari o superiore a due mesi continuativi, ovvero nella ipotesi di assenza dal territorio italiano per un periodo pari o superiore a quattro mesi anche non continuativi nell'arco di diciotto mesi. Non interrompono la continuità del periodo, anche se superiori a due mesi continuativi o a quattro mesi complessivi nell'arco di diciotto mesi, le assenze per gravi e documentati motivi di salute.*”

In ordine ai requisiti “moralì”, il richiedente non deve essere sottoposto a misura cautelare personale o a misura di prevenzione e non deve avere riportato condanne definitive, o a seguito di patteggiamento, nei 10 anni precedenti.

<sup>6</sup> “...ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza di cui all'articolo 2, comma 4” (art.3, comma 1).

<sup>7</sup> “... ovvero di 1.800 euro annui se il nucleo familiare è composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni ovvero da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizioni di disabilità grave o di non autosufficienza.”

indicato nel contratto di locazione. Il decreto istitutivo prevede che, con successivi decreti ministeriali, verranno individuati diversificati limiti di importo e di utilizzo per i prelievi di contante, il quale – ad esempio – non potrà comunque essere mai utilizzato per giochi con vincite in denaro e similari attività.

Per non disincentivare la ricerca di una fonte di reddito da parte del beneficiario, è stato previsto che, in caso di avvio di un'attività di lavoro dipendente, di lavoro autonomo o d'impresa, da parte di uno o più componenti il nucleo familiare nel corso dell'erogazione dell'assegno di inclusione, il maggior reddito da lavoro percepito, entro il limite massimo di 3.000 euro lordi annui, non concorra alla determinazione del beneficio economico, risultando obbligatoria la comunicazione (all'Istituto nazionale della previdenza sociale) esclusivamente di redditi eccedenti tale limite massimo e con solo riferimento alla parte eccedente (art. 3, commi 5, 6 e 7).

Al delicato requisito della “**condizione di svantaggio**” (riguardante un componente del nucleo familiare) risulta dedicata una specifica normativa di dettaglio, recata dal **decreto ministeriale 13 dicembre 2023** del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, il quale all'art. 4, comma 4, prevede un reticolo di dichiarazioni e certificazioni preventive attestanti l'avvenuta presa in carico da parte del sistema di assistenza sociale, assoggettate a controlli incrociati con i dati disponibili tramite banche dati pubbliche<sup>8</sup>. Sul medesimo tema il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali ha, altresì, adottato il **decreto n. 160 del 29 dicembre 2023**, con il quale vengono approvate le Linee di indirizzo sugli elementi fondanti la presa in carico, sociale integrata e il progetto personalizzato rivolti alle persone in condizioni di svantaggio, come definite al comma 5 dell'articolo 3 del D.M. n. 154 del 13 dicembre 2023 di attuazione dell'assegno di inclusione.

---

<sup>8</sup> Art. 4, comma 4: “*Qualora nel nucleo familiare siano presenti componenti in **condizione di svantaggio**, come definita dall'art. 3, comma 5, il richiedente, in fase di presentazione della domanda, deve auto dichiarare il possesso della **relativa certificazione** specificando: a. l'amministrazione che l'ha rilasciata; b. il numero identificativo, ove disponibile; c. la data di rilascio; d. l'avvenuta presa in carico e l'inserimento in un progetto personalizzato o in un programma di cura, con l'indicazione della decorrenza e specificando l'amministrazione responsabile del progetto o del programma, se diversa dall'amministrazione che ha certificato la condizione di svantaggio. c. 5 La richiesta di cui al comma 1 è accolta dall'INPS, **previa verifica del possesso dei requisiti, sulla base delle pertinenti informazioni disponibili sulle proprie banche dati o messe a disposizione dai comuni, dal Ministero dell'interno attraverso l'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), dal Ministero della giustizia, dal Ministero dell'istruzione e del merito, dall'anagrafe tributaria, dal pubblico registro automobilistico e dalle altre pubbliche amministrazioni detentrici dei dati necessari per la verifica dei requisiti, attraverso sistemi di interoperabilità, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 48 del 2023 (...)**”.*

Oltre a quanto appena riportato, il decreto ministeriale del 13.12.2023 disciplina un altro istituto cardine della riforma della misura di sostegno reddituale ovvero il “**Patto di attivazione digitale**” (art. 7). Il beneficiario, infatti, per accedere al contributo, deve registrarsi su apposita “**piattaforma di attivazione per l’inclusione sociale e lavorativa**” (tramite SIISL, Sistema informativo per l’inclusione sociale e lavorativa) e sottoscrivere il patto di attivazione digitale del nucleo familiare, momento dal quale decorre il termine per l’erogazione del beneficio. Deve, inoltre, autorizzare la trasmissione dei dati relativi alla domanda, con riferimento ai componenti che risulteranno attivabili al lavoro, ai centri per l’impiego, alle agenzie per il lavoro e agli enti autorizzati (art. 7, comma 2).

In ordine al tema dell’avvio del **percorso formativo** al lavoro, è previsto che il beneficiario debba “*presentarsi al primo appuntamento presso i servizi sociali entro centoventi giorni dalla sottoscrizione del patto di attivazione digitale, al fine di identificare i bisogni del nucleo familiare nel suo complesso e dei singoli componenti*”. Il nucleo familiare beneficiario dell’assegno di inclusione, una volta sottoscritto il patto di attivazione digitale, deve aderire ad un percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa, con obbligo di adesione e partecipazione attiva a tutte le attività formative e di lavoro individuate nel progetto di inclusione sociale e lavorativa.

L’**art. 9** del decreto-legge disciplina il tema della **proposta di lavoro** e del regime di accettazione della medesima da parte del beneficiario, con un reticolo di norme che depongono per la massima adesione alla proposta ricevuta, con un **regime decadenziale** rigoroso<sup>9</sup>.

Si evidenzia che i beneficiari dell’assegno di inclusione appartenenti alla fascia di età compresa tra 18 e 29 anni, **che non hanno adempiuto all’obbligo di istruzione**, dovranno iscriversi e frequentare percorsi di istruzione degli adulti di primo livello o comunque funzionali all’adempimento del predetto obbligo di istruzione, pena la decadenza dal beneficio.

---

<sup>9</sup> <Art. 9 Offerte di lavoro e compatibilità con l'Assegno di inclusione 1. Il componente del nucleo familiare beneficiario dell'Assegno di inclusione, attivabile al lavoro ai sensi dell'articolo 6, comma 4, preso in carico dai servizi per il lavoro competenti, è tenuto ad accettare un'offerta di lavoro che abbia le seguenti caratteristiche: a) si riferisce a un rapporto di lavoro a tempo indeterminato senza limiti di distanza nell'ambito del territorio nazionale; b) si riferisce a un rapporto di lavoro a tempo pieno o a tempo parziale non inferiore al 60 per cento dell'orario a tempo pieno; c) la retribuzione non è inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81; d) si riferisce a un contratto di lavoro a tempo determinato, anche in somministrazione, qualora il luogo di lavoro non disti più di 80 chilometri dal domicilio del soggetto o sia raggiungibile in non oltre 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico. 1-bis. Esclusivamente nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti figli con età inferiore a quattordici anni, anche qualora i genitori siano legalmente separati, non operano le previsioni di cui alla lettera a) del comma 1 e l'offerta va accettata se il luogo di lavoro non eccede la distanza di 80 chilometri dal domicilio del soggetto o comunque è raggiungibile nel limite temporale massimo di 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico.>

Accanto alle cause di decadenza dal beneficio, si segnala la presenza di disposizioni recanti **responsabilità penale** (art. 8 del D.L. n. 48/2023), in caso di **dichiarazioni mendaci**, di esibizione di **falsa documentazione** (punite con la reclusione da 2 a 6 anni), nonché di **omessa comunicazione** delle variazioni del reddito o del patrimonio o di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini del mantenimento del beneficio (punite con la reclusione da 1 a 3 anni). È prevista la decadenza dal beneficio, con **condanna alla restituzione di quanto percepito**, per chi è condannato in via definitiva, anche a seguito di patteggiamento, per aver illecitamente ottenuto il beneficio o per qualsiasi delitto non colposo con pena non inferiore a un anno.

In merito all'attività di controllo sulla effettiva titolarità del diritto alla misura di sostegno in esame, si evidenzia che ai sensi dell'art. 7, comma 1, *“I controlli ispettivi sull'Assegno di inclusione sono svolti dal personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro (INL) e dal Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, ai sensi del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, dal personale ispettivo dell'INPS, nonché dalla Guardia di finanza (...)”*.

In ordine allo stanziamento stabilito dal legislatore per la misura dell'**Assegno di Inclusione**, è stata prevista (art. 13, comma 8) la seguente spesa:

<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>	<b>2028</b>	<b>2029</b>	<b>2030</b>	<b>2031</b>	<b>2032</b>	<b>2033</b>
5.660,8 (milioni di euro)	5.882,5	5.761,5	5.930,9	5.981,2	6.044,1	6.099,5	6.166,5	6.236,5	6.308,7

In merito si rammenta che, in sede di giudizio di parificazione del Rendiconto dello Stato per l'esercizio finanziario 2022<sup>10</sup>, i dati relativi alla gestione complessiva degli interventi a fini socioassistenziali (relativi alla missione 24) evidenziavano uno stanziamento definitivo del cap. 2781 *“Fondo per il Reddito di cittadinanza”* pari a 8,3 miliardi, mentre quello relativo al *“Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale”* (cap. 3550) pari a 622 milioni<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. Decisione della Corte dei conti Sezioni riunite in sede di controllo sul rendiconto generale dello stato 2022 - del 28 giugno 2023.

<sup>11</sup> Quest'ultimo viene utilizzato per i programmi di Rafforzamento del Servizio Sociale Professionale (assunzioni di assistenti sociali); Rafforzamento degli interventi di inclusione (Pronto Intervento Sociale); Progetti Utili alla Collettività (PUC); Segretariato sociale, servizi per l'accesso alle misure di inclusione; Sistemi informativi.



## 1.2. Il Supporto per la Formazione e il Lavoro.

Accanto all'Assegno di Inclusione, l'art. 12 del D.L. n. 48/2023 ha istituito il **Supporto per la formazione e il lavoro**, già operativo sin dal settembre 2023.

Si tratta di una **misura di “attivazione al lavoro, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate”**, tra le quali rientrano anche “*il servizio civile universale ed i progetti utili alla collettività in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il comune di residenza*”<sup>12</sup>.

Alla predetta misura possono accedere i componenti dei nuclei familiari (con età tra i 18 e i 59 anni), che non hanno i requisiti per accedere all'assegno di inclusione e che presentano un valore dell'ISEE familiare non superiore a euro 6.000 annui.

A seguito della stipulazione del “**patto di servizio**”, sottoscritto mediante piattaforma del SIISL e a fronte della **partecipazione effettiva alle attività**, in capo al richiedente matura un **beneficio economico** – a titolo di indennità di partecipazione alle misure di attivazione lavorativa (e non retributivo) – pari ad un **importo mensile di 350 euro**, che viene erogato dall'INPS per un massimo di 12 mensilità. Ai sensi dell'art. 12, comma 5, “*Il patto di servizio personalizzato può prevedere l'adesione ai servizi al lavoro e ai percorsi formativi previsti dal Programma nazionale per la Garanzia occupabilità dei lavoratori (GOL), di cui alla Missione 5, Componente 1, del Piano nazionale di ripresa e resilienza*”.

Il beneficiario delle misure di Assegno di Inclusione e di Supporto per la Formazione e Lavoro è tenuto a **rispondere positivamente alle proposte di lavoro ricevute**, pena la decadenza dal beneficio. Come illustrato dall'INPS nella circolare n. 77/2023<sup>13</sup>, in base al combinato disposto dell'articolo 9, comma 1 e dell'articolo 12, comma 10, del decreto-legge n. 48/2023, il beneficiario del Supporto per la formazione e il lavoro (analogamente al beneficiario dell'Assegno di Inclusione) è tenuto ad accettare un'offerta di lavoro che abbia le seguenti caratteristiche<sup>14</sup>:

---

<sup>12</sup> Dal sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali: *Home/Temi e priorità/Nuove misure inclusione e accesso lavoro/Supporto per la formazione e il lavoro*.

<sup>13</sup> Cfr. INPS - Direzione Centrale Inclusione e Invalidità Civile Direzione Centrale Bilanci, Contabilità e Servizi Fiscali Direzione Centrale Tecnologia, Informatica e Innovazione - Circolare n. 77 del 29.8.2023.

<sup>14</sup> Ai sensi dell'art. 9, comma 1-bis, D.L. n. 48/2023: “*esclusivamente, nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti figli con età inferiore a quattordici anni, anche qualora i genitori siano legalmente separati, non operano le previsioni di cui alla lettera a) del comma 1 e l'offerta di lavoro va accettata se il luogo di lavoro non eccede la distanza di 80 chilometri dal domicilio del soggetto o*

*“a) si riferisce a un rapporto di lavoro a tempo indeterminato senza limiti di distanza nell’ambito del territorio nazionale;*

*b) si riferisce a un rapporto di lavoro a tempo pieno o a tempo parziale non inferiore al 60 per cento dell’orario a tempo pieno;*

*c) la retribuzione non è inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi di cui all’articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81;*

*d) si riferisce a un contratto di lavoro a tempo determinato, anche in somministrazione, qualora il luogo di lavoro non disti più di 80 chilometri dal domicilio del soggetto o sia raggiungibile in non oltre 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico”.*

Dai dati forniti dal Ministero<sup>15</sup> risulta che al 12 dicembre 2023 le domande per il Supporto per la Formazione e il Lavoro, presentate sul Sistema informativo per l’inclusione sociale e lavorativa (SIISL), raggiungevano il numero di 127.217, di cui n. 65.680 presentate direttamente dai cittadini attraverso il portale dell’INPS e n. 61.537 inviate per il tramite dei Patronati; dai dati raccolti emerge che l’età media di chi ha presentato domanda di accesso alla nuova misura di inclusione è pari a 42 anni.

In ordine allo stanziamento stabilito dal legislatore per la misura del **Supporto alla Formazione e Lavoro** è stata prevista (art. 13, comma 8) la seguente spesa:

2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
1.460,9 (milioni di euro)	1.300,8	981,7	603,8	604,2	604,7	605,2	605,7	606,2	606,6

In merito alle **criticità** distorsive rilevate nella gestione dei contributi a titolo di Reddito di Cittadinanza, infine, si conferma l’attenzione delle Procure contabili regionali circa i fenomeni di irregolare percezione del reddito, a seguito di presentazione di falsa documentazione da parte dei richiedenti, così come di irregolare ammissione al contributo. Con particolare riferimento a quest’ultimo aspetto, risulta evidente il compito delle Procure contabili di concorrere, nel corale sforzo dello Stato, ad arginare fenomeni corruttivi o di *mala gestio* che vedono coinvolti funzionari pubblici, indagati per le condotte determinative dello sviamento

---

*comunque è raggiungibile nel limite temporale massimo di 120 minuti con i mezzi di trasporto pubblico”.*

<sup>15</sup> Sito Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Notizie.

delle risorse pubbliche, attribuite in capo a soggetti privi dei requisiti prescritti dall'ordinamento.

Circa la rilevanza delle false dichiarazioni fornite dal richiedente il beneficio e della conseguente responsabilità penale, si richiama la recente sentenza della Cassazione penale a Sezioni Unite n. 49686 del 13 luglio 2023, la quale ha deliberato il tema *“se le omesse o false indicazioni di informazioni contenute nell'auto dichiarazione finalizzata all'ottenimento del reddito di cittadinanza integrino il delitto di cui al D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, art. 7, convertito in L. 28 marzo 2019, n. 26, indipendentemente dall'effettiva sussistenza o meno delle condizioni patrimoniali stabilite per l'ammissione al beneficio”*. In esito alla valutazione, svolta anche con riferimento alla disciplina stabilita per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato (art. 95 del D.P.R. n. 115 del 2002), le Sezioni Unite hanno precisato che *“Il reato di cui al D.L. n. 4 del 2019, art. 7, è reato di pericolo concreto a consumazione anticipata posto a presidio delle risorse pubbliche economiche destinate a finanziare il Rdc impedendone la dispersione a favore di chi non ne ha (o non ne ha più) diritto o ne ha diritto in misura minore. È reato posto a tutela del patrimonio dell'ente erogante e, in particolare, delle specifiche (e limitate) risorse destinate all'erogazione del beneficio ed al perseguimento del fine pubblico ad esso sotteso”*. Con tale sentenza, le Sezioni Unite hanno formulato il seguente principio di diritto: *“Le omesse o false indicazioni di informazioni contenute nell'autodichiarazione finalizzata a conseguire il reddito di cittadinanza integrano il delitto di cui al D.L. 28 gennaio 2014, n. 4, art. 7, conv. in L. 28 marzo 2019, n. 26 solo se funzionali ad ottenere un beneficio non spettante ovvero spettante in misura superiore a quella di legge”*.

Per quanto attiene ai generali profili di criticità rilevati dalla Corte dei conti, si rinvia all'approfondita disamina della gestione delle risorse pubbliche del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, contenuta nel *“Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica”* delle Sezioni riunite in sede di controllo. Nella suddetta trattazione, la Corte dei conti ha invitato ad un monitoraggio stringato dell'attuazione delle misure di sostegno introdotte nel 2023, sopra esaminate, poiché *“L'efficacia delle misure, in ogni caso, potrà essere conseguita se l'obiettivo di un miglioramento delle capacità dei beneficiari, attraverso percorsi di istruzione e formazione, sarà coniugato con l'efficienza delle politiche attive nel favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, superando il funzionamento disomogeneo, a livello territoriale, dei Centri per l'impiego. È necessario, infine, vigilare affinché i percorsi siano effettivamente attuati dai beneficiari, non solo per verificare il rispetto delle condizionalità connesse all'erogazione dei benefici economici, ma soprattutto per valutare i risultati delle politiche in*

*termini di riduzione della povertà e di miglioramento delle condizioni dei beneficiari e dei loro nuclei familiari”.*

## **2. Gli strumenti di ausilio finanziario in favore delle imprese: stato della disciplina di settore e fattispecie contenziose.**

La tematica relativa agli **interventi finanziari di sostegno a favore delle Imprese**, recati dalla legislazione emergenziale in epoca COVID e crisi energetica, è stata esaminata nella precedente relazione della Procura Generale per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2023 (Cap. VI, pag. 190 e ss.). Ad oggi rimangono innumerevoli le **misure dirette** di sostegno, contribuzione, finanziamento, incentivo offerte dal legislatore alle imprese, ad ampio spettro, ad esempio, negli ambiti relativi a Ricerca e Innovazione - Creazione e Sviluppo Impresa - Accesso al credito e incentivi fiscali - Sostegno agli Investimenti<sup>16</sup>.

Con la legge di Bilancio 2024 del 30 dicembre 2023 n. 213, sono stati previsti, tra gli altri, anche gli aggiornamenti finanziari per le azioni di sostegno sopra indicate. In particolare, l’art. 1, commi da 253 a 257, nel disciplinare le “*Misure in favore delle imprese*”, ha previsto una spesa complessiva di 190 milioni di euro per l’anno 2024 e di 310 milioni di euro per l’anno 2025, nonché di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2026 al 2030. Tali stanziamenti sono stati previsti per:

- il finanziamento dei contratti di sviluppo (art. 43 del decreto-legge n. 69/2013), relativi ai programmi di sviluppo industriale<sup>17</sup>;

- l’incremento di 100 milioni di euro per l’anno 2024, quale autorizzazione di spesa per il rifinanziamento della c.d. “*Nuova Sabatini*” (art. 2, comma 8, del decreto-legge n. 69/2013)<sup>18</sup>;

---

<sup>16</sup> Cfr. sito istituzionale del Governo - Ministero delle Imprese e del Made in Italy.

<sup>17</sup> Camera dei Deputati - XIX Legislatura - *Dossier sulla Legge di bilancio del dicembre 2023*, pag. 259 e segg., ove “*I contratti di sviluppo trovano disciplina all’articolo 43 del decreto-legge n. 112 del 2008, richiamato dall’articolo 54 del disegno di legge, che ha affidato all’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.a. - INVITALIA le funzioni di gestione dell’intervento e dal D.M. 9 dicembre 2014, più volte modificato. Sono finanziabili programmi di sviluppo industriale, programmi di sviluppo per la tutela ambientale e programmi di sviluppo di attività turistiche. I contratti di sviluppo rientrano tra gli strumenti di politica di coesione economica, essendo, per buona parte, finanziati attraverso le risorse dei Fondi strutturali europei, PON Competitività, e del Fondo per lo sviluppo e la coesione, con i relativi vincoli territoriali per esse previsti (80 per cento Mezzogiorno e 20 per cento Centro-Nord)*”.

<sup>18</sup> Concessione di finanziamenti e contributi a tasso agevolato per gli investimenti, da parte di micro, piccole e medie imprese, anche mediante operazioni di leasing finanziario, in macchinari, impianti, beni strumentali di impresa e attrezzature nuovi di fabbrica ad uso produttivo.

- l'incremento della dotazione del Fondo per la crescita sostenibile (art. 23 del decreto-legge n. 83/2012) di 110 milioni di euro per l'anno 2024 e di 220 milioni di euro per l'anno 2025.

Accanto agli incentivi diretti, sono altresì previste **forme di “sostegno”** all'attività di impresa, già illustrate nella precedente relazione della Procura generale 2023<sup>19</sup>, relative al sistema di **garanzia finanziaria** attuato da SACE, a favore delle imprese impegnate nel commercio internazionale. Detto sistema di garanzia risulta essere stato esteso – tramite il “decreto liquidità” e il “decreto semplificazioni” – anche alle imprese impegnate nel commercio domestico.

Con lo specifico fine di supportare investimenti infrastrutturali e produttivi realizzati in Italia, SACE S.p.A. è stata abilitata – con la legge di Bilancio 2024, del 30 dicembre 2023, n. 213 (art. 1, commi da 259 a 271) – a rilasciare, fino al 31 dicembre 2029, garanzie connesse a investimenti nei settori delle infrastrutture, anche a carattere sociale, dei servizi pubblici locali e dell'industria e ai processi di transizione verso un'economia pulita e circolare, la mobilità sostenibile, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la mitigazione dei loro effetti, la sostenibilità e la resilienza ambientale o climatica e l'innovazione industriale, tecnologica e digitale delle imprese.

Gli impegni finanziari sono assunti da SACE S.p.A. nella misura del 20% e dallo Stato nella misura dell'80% del capitale e degli interessi di ciascun impegno, senza vincolo di solidarietà.

I predetti impegni sono assunti da SACE S.p.A. coerentemente con un piano annuale di attività, approvato con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS).

Le operazioni di garanzia prevedono una durata massima di 25 anni ed una percentuale massima di copertura non eccedente il 70% (ovvero il 60%, ove rilasciate in relazione a fidejussioni, garanzie e altri impegni di firma che le imprese sono tenute a prestare per l'esecuzione di appalti pubblici) e possono essere rilasciate da SACE a favore di banche, di istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e degli altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia ed imprese con sede legale in Italia, nonché aventi sede legale all'estero ma con una stabile organizzazione in Italia, diverse dalle piccole e medie imprese.

---

<sup>19</sup> Relazione della Procura Generale per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 9.2.2023 (Cap. VI, pag. 190 e segg.).

In ordine ai profili di criticità emersi per indebito ricorso (tramite false dichiarazioni o allegazioni) alla esaminata misura di sostegno ovvero nel suo irregolare impiego (sviamento dal fine per il quale risulta concessa), nell'anno appena trascorso si sono registrate le prime pronunce di merito.

La Corte dei conti, infatti, si è pronunciata su alcune fattispecie di danno erariale contestate ai percettori del beneficio per irregolare impiego della risorsa ricevuta. Tra queste, il caso di un imprenditore che aveva chiesto ed ottenuto presso una Banca un finanziamento garantito da Mediocredito Centrale S.p.A.- Invitalia S.p.A. (Fondo di garanzia per le Piccole e Medie Imprese - PMI), finalizzato a "liquidità-forniture", come previsto dalla normativa statale (art. 13, comma 1, D.L. n. 23/2020, c.d. "decreto liquidità", convertito dalla legge n. 40/2020) con stanziamento di fondi da parte di SACE S.p.A. Il finanziamento ottenuto era stato, in realtà, dirottato su impegni finanziari personali, non attinenti all'attività commerciale. La Corte dei conti (Sezione Giurisdizionale Liguria, n. 67/2023), dopo aver svolto un'accurata ricostruzione del quadro normativo, ha affermato che *"i predetti finanziamenti, ancorché concessi sulla base di contratti civilistici, integrano "una forma di intervento pubblico nell'economia vincolata alla realizzazione dello scopo di sostegno per le imprese in crisi di liquidità per effetto della pandemia" (Cass. pen, VI, n. 28416/2022), come ulteriormente reso palese dalla circostanza che la garanzia pubblica è soggetta ad autorizzazione della Commissione UE, ai sensi dell'art. 108 del TFUE, relativo agli aiuti di Stato"*. Pertanto, la decisione conclude nel senso *"che è configurabile un rapporto di servizio tra la P.A. erogatrice di un contributo pubblico ed i soggetti privati percettori che, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, abbiano frustrato lo scopo perseguito dall'Amministrazione, così recando all'amministrazione stessa il danno corrispondente al mancato conseguimento degli obiettivi da essa perseguiti"*.

In ordine alla attualità e concretezza del danno, lo stesso Giudice ha, inoltre, chiarito che risulta destituita di fondamento l'eccezione per la quale *"solo nell'ipotesi di inadempimento dell'obbligazione restitutoria opererebbe la garanzia pubblica, per cui solo in tal caso sarebbe ipotizzabile un danno erariale attuale. Osserva il Collegio che tale ricostruzione si fonda su una prospettiva integralmente civilistica del danno erariale, che risulta non fondata. Il finanziamento erogato dalla banca, infatti, "trova causa ... nella garanzia prestata gratuitamente e automaticamente" dallo Stato, sul quale ricade il rischio di credito, che ha previamente accantonato un apposito fondo. Il finanziamento, allora, deve ritenersi «ottenuto» dallo Stato poiché "erogato sulla base di una disciplina di diritto pubblico, nel perseguimento*

*di specifiche finalità di pubblico interesse ... che si pongono come condizione della sua erogazione” (Cass. pen., VI, n. 28416/2022)”.*

In altra fattispecie analoga, la Corte ha posto in rilievo che *“le concessioni di garanzia (unitamente ad altri interventi) sono ascrivibili alla categoria dei finanziamenti pubblici, specificandosi che “l’intervento di sostegno a mezzo di una garanzia personale non presenta, per qualità, una tipologia di rischio imprenditoriale diversa ed inferiore rispetto alla concessione di mutui od alla erogazione diretta di somme di denaro (ord. n. 6508/2020). Tale assimilazione rende del tutto applicabili alla fattispecie in esame i principi sopra enunziati, riguardanti la sussistenza del rapporto di servizio in senso lato e le varie tipologie di danni erariali scaturenti e di finanziamenti pubblici” (Sezione giurisdizionale Marche, sent. n. 18/2023).*

La Corte, sul punto, ha ribadito che *“Con riferimento invece alla sussumibilità nella fattispecie penale incriminatrice prevista dall’art. 316-bis c.p. dello sviamento dalle previste finalità del finanziamento garantito dal Fondo, tranne che per un precedente rimasto isolato (Cass. pen., n. 22119/2021), presso la Suprema Corte, si è consolidato l’indirizzo secondo cui il reato di malversazione a danno dello Stato è configurabile anche in relazione ai finanziamenti erogati sulla base di garanzie pubbliche”. Ciò in quanto appare evidente che “la garanzia statale assurge a condicio sine qua non del finanziamento erogato dalla banca privata, di talché le disponibilità finanziarie acquisite grazie al finanziamento garantito dal Fondo “derivano non già dal puro ricorso al mercato finanziario quanto all’intervento indiretto posto in essere dallo Stato. Alla stregua di tali rilievi si è dunque, in presenza di un ausilio economico «ottenuto dallo Stato», (...), ancorché il finanziamento sia direttamente erogato dalle banche consorziate nel Fondo PMI”” (C.d.c., Sez. giur. Liguria, sent. n. 70/2023; in termini, Cass. pen., n. 28416/2022).*

### **3. Le misure di sostegno e promozione della sostenibilità ambientale e dell’efficientamento energetico alla luce della riformulazione del PNRR.**

L’anno appena trascorso è stato caratterizzato – nel settore ambientale ed energetico – da una fase cruciale di sviluppo ed implementazione degli interventi previsti nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, atteso che il Governo italiano ha predisposto una proposta di variazione di alcuni contenuti del Piano medesimo, avvalendosi della procedura di modifica, prevista dall’art. 21 del Regolamento (UE) 2021/241 (istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza eurounitario), qualora sussistano “circostanze oggettive” che rendano i

traguardi e gli obiettivi stabiliti non più realizzabili, in tutto o in parte (richiesta alla Commissione del 7/08/2023).

Peraltro, in occasione della formulazione di tale proposta modificativa, è stato inserito un capitolo specificamente dedicato al conseguimento degli obiettivi afferenti al Piano *REPowerEU*, elaborato dalla Commissione europea dopo lo scoppio del conflitto russo-ucraino, per svincolare l'Unione dalla dipendenza dal gas russo e accelerare la transizione energetica.

Detta opzione è stata attuata in ossequio alle indicazioni contenute nel Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2023/435 del 27 febbraio 2023, che ha modificato il succitato regolamento (UE) 2021/241, consentendo l'inserimento di capitoli dedicati al piano *REPowerEU* nei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati<sup>20</sup>. Ivi si prevede, infatti, che i Paesi membri possano proporre modifiche dei propri Piani nazionali al fine di inserirvi una parte destinata al conseguimento degli obiettivi del piano *REPowerEU*, allo scopo di finanziare investimenti e riforme chiave, anche tramite le ulteriori quote di sovvenzioni stanziata a tal fine dall'Unione europea (20 miliardi complessivi).

La nuova versione del PNRR italiano è stata valutata favorevolmente dalla Commissione europea il 24 novembre 2023 e, successivamente, approvata con decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE dell'8 dicembre 2023<sup>21</sup>.

Essa comprende 145 misure nuove o modificate e, in particolare, le variazioni dovute a circostanze oggettive hanno riguardato, complessivamente, 96 interventi<sup>22</sup>.

È stata introdotta la Missione 7 dedicata al *REPowerEU*, che comprende 5 nuove

---

<sup>20</sup> Il provvedimento ha introdotto modifiche anche nei regolamenti (UE) 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755 e la direttiva 2003/87/CE).

<sup>21</sup> Le variazioni sono state proposte dal Governo italiano sulla base di: 1) circostanze oggettive che ostacolano la realizzazione di alcuni investimenti come originariamente previsti, tra cui l'elevata inflazione registrata nel 2022 e nel 2023, le interruzioni della catena di approvvigionamento causate dalla guerra della Russia contro l'Ucraina e la disponibilità di alternative migliori per realizzare le ambizioni originarie di alcuni investimenti; 2) la revisione al rialzo dell'assegnazione massima di sovvenzioni del RRF (dispositivo per la ripresa e la resilienza), da 68,9 miliardi di euro a 69 miliardi di euro, a seguito dell'aggiornamento del giugno 2022 in relazione ai risultati economici dell'Italia nel 2020 e 2021 relativamente peggiori di quelli inizialmente previsti.

<sup>22</sup> Le risorse liberate dalla rimozione o dalla modifica delle misure sono state utilizzate per includere 6 nuove misure: M1C2, Riforma 2.3 (Razionalizzazione e semplificazione degli incentivi alle imprese); M1C1, Investimento 1.10 (Sostegno alla qualificazione e all'eProcurement); M1C2, Investimento 7 (Sostegno al sistema produttivo per la Transizione Ecologica, Tecnologie Net - Zero e competitività e resilienza delle filiere strategiche); M2C1, Investimento 3.4 (Fondo Rotativo Contratti di Filiera (FCF) a sostegno dei contratti di filiera per i settori agroalimentare, pesca e acquacoltura, selvicoltura, floricoltura e vivaismo); M3C, Investimento 1.9 (Collegamenti interregionali); M3C2, Investimento 2.3 (*Cold ironing*).



riforme e 17 investimenti. Cinque investimenti erano già presenti nel PNRR iniziale e sono stati ampliati e ricondotti in questo ambito. Detto capitolo comprende anche interventi ampliati afferenti alla Missione 1 (M1C1) digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA e alla Missione 2 (M2C2) energia rinnovabile, idrogeno, reti e mobilità sostenibile. In termini generali, le misure ivi previste si concentrano sul rafforzamento delle reti di trasmissione e distribuzione dell'elettricità, sulla sicurezza energetica e sull'accelerazione della produzione di energia rinnovabile.

Dunque, il PNRR italiano comprende ora 66 riforme, sette in più rispetto al piano originario, e 150 investimenti, per un totale di 194,4 miliardi di euro. Di seguito un prospetto comparativo tra il Piano originario ed il nuovo.



Ciò premesso, per quel che concerne il settore ambientale, il nuovo PNRR aumenta le risorse destinate a misure che accelerano la transizione ecologica, che passano dal 37,5% al 39,5%.

Sul versante delle riforme prospettate, si persegue la maggiore diffusione delle energie rinnovabili attraverso procedure di autorizzazione più snelle, accompagnata, altresì, dalla riduzione delle forme di sussidio dannose per l'ambiente (c.d. SAD); l'agevolazione della produzione di bio-metano; la crescita delle competenze necessarie per sviluppare la transizione verde.

Sul piano normativo devono, infine, richiamarsi il decreto-legge n. 13 del 24 febbraio 2023, conv. con mod. dalla legge n. 41 del 21 aprile 2023, c.d. decreto PNRR 3, con cui sono state adottate “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune” e il c.d. “decreto

energia”, decreto-legge n. 181 del 9 dicembre 2023, recante “*Disposizioni urgenti per la sicurezza energetica del Paese, la promozione del ricorso alle fonti rinnovabili di energia, il sostegno alle imprese a forte consumo di energia e in materia di ricostruzione nei territori colpiti dagli eccezionali eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023*”.

Riguardo al primo provvedimento, ci si limita a segnalare in questa sede la revisione del sistema di “*governance*” del PNRR, attraverso l’istituzione di una struttura di missione dedicata presso la Presidenza del Consiglio, cui viene affidato il coordinamento delle attività di realizzazione dei progetti, in precedenza svolto dal Ministero dell’economia e delle finanze. Di rilievo si presenta anche la soppressione dell’Agenzia per la coesione territoriale, le cui competenze sono trasferite al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, dove viene costituita una specifica dotazione di personale per l’assolvimento delle pertinenti funzioni.

Quanto al secondo, attualmente all’esame del Parlamento per la conversione in legge, si presenta volto, da un lato, a regolare la generale realizzazione del mercato libero dei servizi energetici e, dall’altro, ad implementare ulteriormente gli strumenti per attuare gli obiettivi di sostenibilità ed efficientamento del sistema energetico nazionale declinati nel PNRR.

#### **4. Il sistema delle “certificazioni energetiche” e gli incentivi per la realizzazione degli impianti fotovoltaici: fenomeni distorsivi emersi nella giurisprudenza contabile.**

In linea di continuità con la relazione di questa Procura generale dello scorso anno, si ritiene di portare l’attenzione sul settore dei Titoli di efficienza energetica, che costituiscono uno degli strumenti strategici introdotti dal legislatore italiano per perseguire gli obiettivi annuali di efficientamento e risparmio energetico posti a livello eurounitario.

Accanto a tale misura, peraltro, si presenta di obiettivo rilievo il comparto degli incentivi per la realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, anch’esso rientrante nell’ambito della politica energetica nazionale secondo la direttrice della promozione delle energie rinnovabili e della diversificazione delle fonti energetiche.

Con riguardo ai titoli energetici, si registra negli ultimi anni l’emersione di numerose fattispecie di illecita acquisizione di tali certificati, per progetti inesistenti e/o irrealizzati, cui risultano correlati effetti finanziari negativi di assoluto rilievo. In detti casi si profilano, pertanto, non solo elementi costitutivi di reati penali (in particolare di truffa per il conseguimento di pubbliche erogazioni ex art. 640-*bis* c.p.), ma anche aspetti fondanti la responsabilità erariale, nella misura in cui i soggetti/le società, che presentano i progetti con cui

ottengono titoli negoziabili sul mercato dell'energia, partecipano direttamente al sistema di incentivazione costruito dallo Stato.

Un sistema, dunque, di carattere indubabilmente pubblico, in quanto introdotto per legge ed affidato in gestione a società partecipate pubbliche in funzione della realizzazione di interessi pubblici primari, connessi, altresì, al rispetto di obblighi sovranazionali: ad esso sono ammessi soltanto operatori accreditati, tra i quali rientrano le società che non sono tenute a rispettare in proprio gli obblighi di risparmio energetico ma partecipano volontariamente al “mercato”, presentando al GSE interventi/progetti di efficientamento che esse stesse realizzano, per ottenere corrispondenti certificati bianchi da scambiare (si ricorda, sul punto, che il GSE riconosce un certificato per ogni TEP – Tonnellata Equivalente di Petrolio – di risparmio conseguito grazie alla realizzazione dell'intervento presentato, mentre poi l'emissione dei titoli è effettuata dal Gestore dei Mercati Energetici (GME) su appositi conti.

I tratti strutturali salienti di tali strumenti sono evidenziati esaustivamente nel **referto** di questa Corte sulla **gestione finanziaria del GSE per l'esercizio 2021**, adottato ai sensi dell'art. 12 della L. n. 259/1958 (deliberazione della Sezione di controllo sugli enti n. 52/2023): *“I CB sono titoli negoziabili che certificano il conseguimento dei risparmi energetici realizzati attraverso progetti d'incremento dell'efficienza energetica negli usi finali di energia. Alla base del meccanismo vi è l'obbligo, da parte delle aziende distributrici di energia elettrica e gas con più di 50 mila clienti finali, di conseguire annualmente determinati obiettivi di risparmio energetico. Esse possono assolvere al proprio obbligo realizzando progetti di efficienza energetica che diano diritto ai “certificati bianchi”, oppure acquistando i certificati stessi da altri operatori del settore, le cosiddette Energy Service Company (E.S.Co.), società che scelgono volontariamente di realizzare progetti di riduzione dei consumi negli usi finali di energia. Gse riconosce sia alle aziende distributrici, sia alle E.S.Co. un controvalore in certificati in misura corrispondente al risparmio di energia derivante dagli interventi realizzati. I certificati sono poi liberamente scambiabili sul mercato dei Titoli di Efficienza Energetica (Tee) gestito dal Gestore dei Mercati Energetici S.p.a. (GME). Il meccanismo si esaurisce con la presentazione annuale dei “certificati bianchi” presso il Gse da parte delle aziende distributrici che, in tal modo, dimostrano il raggiungimento degli obiettivi di risparmio prefissati e, contestualmente, maturano il diritto all'ottenimento di un contributo tariffario in denaro da parte della Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA). L'entità del contributo pubblico erogato dalla Cassa è parametrata al valore di mercato dei “certificati bianchi” scambiati e viene finanziato, in ultima analisi, da tutta la collettività, attraverso i*

*prelievi operati sulle bollette energetiche alla voce “oneri di sistema” (per l’energia elettrica, componente tariffaria UC7)”*.

I TEE incorporano, nei descritti termini, “necessariamente” *ab initio* un valore energetico economicamente rilevante, poiché la loro stessa esistenza è collegata alla scelta del nostro Paese di introdurre un meccanismo di ausilio per il conseguimento degli obiettivi annuali di efficientamento/risparmio energetico, correlati al rispetto dei risultati previsti negli accordi europei: il sistema di negoziazione esiste e funziona perché si è deciso di creare beni che hanno un proprio valore intrinseco da scambiare, sicché il prezzo di vendita/acquisto esprime la monetizzazione finale dei titoli.

La prospettata lettura della vigente normativa trova significativo riscontro in recenti arresti della Corte di cassazione, afferenti alla configurabilità – sul piano penale – del reato di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, di cui all’art. 640-*bis* c.p., nelle fattispecie di illecita percezione dei certificati bianchi per progetti inesistenti e/o irrealizzati. In particolare, appare rilevante l’affermazione della sussistenza dell’ipotesi di reato consumato, avendo la Suprema Corte rilevato che: “La natura dei TEE è pertanto, con tutta evidenza, quella di titoli di valore il cui possesso integra già un vantaggio per il possessore, poiché può renderli oggetto di cessioni e di contrattazioni sul mercato, come per qualsiasi altro titolo, senza necessità di attendere la loro monetizzazione: possono essere scambiati e valorizzati sulla piattaforma di mercato gestita dal GME o attraverso contrattazioni bilaterali, e il loro valore economico è definito nelle sessioni di scambio sul mercato. Se tale è la natura dei TEE, il profitto, e il conseguente danno, si realizzano già al momento della loro emissione, e quindi deve escludersi che, come sostiene la difesa, la truffa sia rimasta allo stato del tentativo” (cfr. Cass. II, sez. pen., sentenze n. 11116/2020 e n. 11136/2020 – enfasi aggiunta).

Nella giurisprudenza contabile del 2023 vi sono state plurime pronunce su queste ipotesi, nell’ambito delle quali – oltre ad essere state ribadite la sussistenza della giurisdizione contabile e l’autonomia del giudizio di responsabilità erariale, rispetto a quello amministrativo di impugnazione avverso gli atti del GSE – è stato approfondito il profilo della certezza ed attualità del danno erariale conseguente all’illecita acquisizione dei titoli in discussione, nonché della sua quantificazione in misura corrispondente al controvalore riconosciuto agli stessi.

In ordine alle questioni pregiudiziali si è affermato, in particolare, che *“al programma – di stampo pubblicistico – volto al risparmio energetico, oltre ai distributori di energia, possono partecipare anche i cd. “Soggetti volontari” – tipicamente le società di servizi energetici (ESCO) o le società che abbiano nominato un esperto in gestione dell’energia (EGE)*

*certificato – che liberamente scelgono di realizzare interventi di riduzione dei consumi negli usi finali di energia, e a cui si riconosce il diritto a ricevere la corrispondente quantità di Titoli di Efficienza Energetica (TEE), meglio noti come “certificati bianchi”. Il meccanismo “compensativo” coinvolge, pertanto, le ESCO e le EGE, soggetti che, sia pure in via indiretta, partecipano alla realizzazione dell’obiettivo detto, posto che, una volta realizzato il progetto di efficientamento energetico, sono in grado di conseguire e cedere i TEE ai “soggetti obbligati” i quali a loro volta, proprio in forza dell’acquisto, riescono a garantire lo standard di risparmio prefissato dall’autorità pubblica. Lo strumento è, quindi, del tutto innovativo rispetto agli istituti tradizionalmente ammessi dal legislatore allo scopo di coinvolgere i soggetti privati nel perseguimento di finalità pubbliche. (omissis).... la contrattazione ha ad oggetto “titoli di valore”, a fronte dei quali non si realizza l’erogazione di un vero e proprio contributo da parte del soggetto pubblico ma l’attribuzione di un “vantaggio” economico per il possessore che si realizza soltanto al momento in cui la vendita sia andata a buon fine. E, tuttavia, il “vantaggio” non è riconosciuto in termini di mero “aiuto” di Stato ma presuppone, a sua volta, la realizzazione di un progetto di efficientamento energetico e, dunque, il conseguimento della finalità perseguita dal soggetto pubblico erogante” (Sez. giur. App. II, sent. n. 274/2023 – enfasi aggiunta).*

In ordine al danno erariale, si presenta di interesse il rilievo che l’illecito perseguito determina un duplice effetto lesivo, correlato alla circostanza che i TEE incidono sia sul rapporto tra il GSE e il richiedente sia su quello che intercorre tra il titolare dei certificati e l’acquirente sul mercato. Si è sottolineato al riguardo come, sotto il primo profilo, tali titoli costituiscano il “premio” riconosciuto dall’ente pubblico al soggetto che consegue il risparmio energetico sicché, stante la descritta connessione, ove lo stesso non sia realizzato, i titoli risultano privi di legittimazione causale, derivandone un danno pubblico corrispondente alla posizione di vantaggio attribuita ingiustamente, quantificabile nel “prezzo” per essi corrisposto sul mercato; e, quanto al secondo, l’insussistenza di reali risparmi energetici collegata ai certificati illecitamente acquisiti costituisca un fattore di alterazione del sistema e comprometta il conseguimento degli obiettivi annuali, che risultano “falsamente” centrati: con la conseguenza che i contributi tariffari in denaro, percepiti dai distributori e accollati agli utenti finali sottoforma di oneri di sistema, non risultano compensati da reali risultati di efficientamento energetico.

In ciò emergendo la “plurioffensività” delle fattispecie in esame, in quanto ledono sia l’interesse della pubblica amministrazione ad incentivare corretti sistemi di risparmio

energetico sia l'interesse dei consumatori di energia elettrica a non veder rincarare le bollette per oneri mai sostenuti.

Il fenomeno nel suo complesso desta obiettiva preoccupazione, poiché presenta una dimensione finanziaria consistente (talora di milioni di euro), rispetto alla quale – purtroppo – si registrano spazi non ampi di concreto recupero dei danni erariali riconosciuti: buona parte delle aziende coinvolte, infatti, sono poi risultate fallite o comunque incapienti, residuando così solo l'escussione dei soci ed amministratori, anch'essa ordinariamente non priva di incertezze.

Sul punto va segnalato, in termini positivi, come sia emerso dalle cause trattate nell'anno appena trascorso un più diffuso ricorso allo strumento della tutela cautelare *ante causam*, che ha consentito di assicurare una maggiore garanzia del credito erariale, sin dall'avvio del giudizio.

Venendo alle misure incentivanti per la realizzazione di impianti fotovoltaici, deve parimenti darsi conto di molteplici fattispecie di illecita acquisizione dei contributi pubblici, connotate da condotte appropriative, distrattive ovvero violative delle regole e parametri tecnici previsti nella normativa vigente. La disciplina della materia, invero, si presenta articolata su più livelli normativi – eurounitario, nazionale e regionale – i cui atti salienti si richiamano brevemente per meglio inquadrare, poi, i fenomeni distorsivi venuti all'attenzione della giurisprudenza contabile.

Deve richiamarsi, *in primis*, il D.Lgs. n. 387 del 2003, di recepimento della direttiva europea 2001/77/CE del 27 settembre 2001, “*sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità*”. Ivi è stata prevista, infatti, l'adozione di “*uno o più decreti con i quali sono definiti i criteri per l'incentivazione della produzione di energia elettrica dalla fonte solare*” (art. 7, comma 1), cui è stata data attuazione mediante l'emanazione dei c.d. “Conti Energia”: con tali provvedimenti ministeriali sono state disciplinate le modalità di accesso ed erogazione degli incentivi alla produzione. In particolare, nel corso degli anni si sono susseguiti più decreti, con i quali è stata progressivamente ampliata la platea dei soggetti, delle attività e della tipologia di impianti suscettibili di essere finanziati.

Con il “Primo Conto Energia” – il D.M. del 28.7.2005, come integrato dal D.M. del 6.2.2006 – è stato introdotto il sistema di finanziamento in conto esercizio della produzione elettrica, in sostituzione dei precedenti contributi statali a fondo perduto.

Con il “Secondo Conto Energia” – recato dal D.M. del 19.2.2007 ed integrato dal D.M. del 7.4.2008 – il sistema di incentivazione è stato esteso a tutta l'energia prodotta e non soltanto a quella prodotta e consumata *in loco*.

Il “Terzo Conto Energia” – emanato con D.M. del 6.8.2010 – ha introdotto distinzioni nell’ambito delle tipologie di impianti fotovoltaici finanziabili.

Il “Quarto Conto Energia” – adottato con D.M. del 5.5.2011 – ha definito la disciplina dei contributi per la produzione di energia elettrica da impianti entrati in esercizio dopo il 31.5.2011.

Con il “Quinto Conto Energia” (D.M. del 5 luglio 2012) sono state complessivamente rideterminate le modalità di incentivazione per la produzione di energia elettrica da fonte fotovoltaica, disponendo anche la cessazione degli incentivi alla data in cui il costo degli stessi avrebbe raggiunto l’ammontare di 6,7 miliardi di euro l’anno.

Nel descritto quadro normativo s’inserisce, altresì, il D.Lgs. n. 28/2011, con cui si è data attuazione alla direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 (*“sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE”*), che – in materia di procedure di autorizzazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile – prevede che gli Stati membri individuino procedure semplificate e accelerate, per i progetti di piccole dimensioni (art. 13, comma 1, lett. f). In tal senso, il citato decreto legislativo, all’art. 6, ha previsto una procedura abilitativa semplificata per la costruzione e l’esercizio di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili, riconoscendo, inoltre, alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di estendere *“la soglia di applicazione della procedura semplificata ...agli impianti di potenza nominale fino a 1 MW elettrico, definendo, altresì, i casi in cui essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, la realizzazione e l’esercizio dell’impianto e delle opere connesse sono soggette altresì all’autorizzazione unica”*.

L’attuale assetto del sistema di incentivazione si presenta, quindi, articolato nei seguenti termini, secondo il parametro principale della potenza nominale degli impianti per i quali si chiedono i finanziamenti:

- **per quelli aventi potenza superiore a 20 kW e non superiore a 50 kW**, l’accesso alla misura incentivante avviene in maniera diretta, cioè, presentando l’apposita domanda al GSE ed il relativo progetto preliminare in sede di richiesta di accesso all’incentivo<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. art. 7, comma 1, decreto interministeriale 28 luglio 2005. Il titolo autorizzativo per la costruzione dell’impianto, così come previsto dalla deliberazione 14 settembre 2005 dell’Autorità per l’Energia Elettrica e il Gas (ora Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente), viene rilasciato dal Comune nel cui territorio risulta la particella catastale del sito di realizzazione.

- **per gli impianti di potenza superiore a 50 kW**, oltre al progetto preliminare è prevista la presentazione della tariffa incentivante richiesta<sup>24</sup>, sulla cui base viene stilata una graduatoria per l'accesso alla misura. Vigge, altresì, l'obbligo di prestare una cauzione definitiva, pari a euro 1.000 per ogni kW di potenza dell'impianto progettato, trattenuta a titolo di penale nel caso di mancata realizzazione nei termini previsti. Infine, la costruzione necessita del titolo autorizzativo rilasciato dalla Regione ove insiste la particella catastale del sito di realizzazione.

A fronte di tale quadro operativo, si è riscontrato in concreto che il regime di maggior favore introdotto per gli impianti di potenza ridotta ha determinato l'insorgenza di fenomeni elusivi, di **"frazionamento artato degli impianti"**, attraverso i quali ottenere l'accesso alle procedure autorizzative semplificate e, nel contempo, conseguire incentivi non spettanti o comunque superiori a quelli previsti. La rilevanza di dette distorsioni ha determinato l'introduzione di un espresso divieto, con l'art. 29 del decreto ministeriale (MISE) del 23 giugno 2016. Sul piano giudiziario, il giudice amministrativo ha confermato la cogenza di tale preclusione, quale declinazione di un generale principio ordinamentale, affermando che: *"Il divieto di artato frazionamento costituisce un principio generale dell'ordinamento che opera a prescindere da un'espressa previsione normativa e, pertanto, può ritenersi applicabile a tutti gli impianti che percepiscono incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, che è stato solo cristallizzato dal suindicato art. 29 del DM 23.6.2016"* (Consiglio di Stato, Sez. II, sent. n. 2743/2022).

Per quanto concerne il perimetro della giurisdizione contabile, nell'arco dell'ultimo triennio si è registrata l'emersione di diverse tipologie di illeciti nella percezione dei finanziamenti in esame, sia nel settore agricolo – in relazione alla realizzazione delle "serre fotovoltaiche", laddove si è accertato il mancato/fittizio sviluppo di coltivazioni alle stesse collegate – che, più in generale, nell'ambito della costruzione di impianti, con casi di artato frazionamento dei progetti per ottenere l'accesso alle procedure autorizzative semplificate ovvero di progetti del tutto inesistenti/irrealizzati. Fattispecie, tutte, foriere di danni erariali ingenti e spesso connotate da condotte illecite penalmente rilevanti.

Come segnalato per le ipotesi di responsabilità afferenti ai certificati di efficienza energetica, anche in questo settore contenzioso, la giurisprudenza di questa Corte si è confrontata con il tema pregiudiziale della provvista di giurisdizione, superandolo in ragione della riconducibilità del sistema di incentivazione in discussione al novero delle forme di ausilio

---

<sup>24</sup> Cfr. art. 7, comma 3, del decreto interministeriale 28 luglio 2005.



pubblico, connotate dalla rilevanza del vincolo di destinazione e dalle condizioni di accessibilità delle risorse.

Parimenti, le dimensioni finanziarie delle fattispecie illecite accertate risultano assai cospicue e, pertanto, deve ribadirsi la preoccupazione per il grave impatto lesivo che le stesse recano agli interessi erariali, atteso che spesso si rilevano il fallimento o le condizioni di incapienza delle aziende coinvolte, che possono compromettere significativamente le possibilità di effettivo ristoro dell'erario.

## **L'ESECUZIONE DELLE DECISIONI DELLA CORTE DEI CONTI**

*(V.P.G. SABRINA D'ALELIO)*

*Sommario: 1. L'esecuzione delle decisioni della Corte dei conti nel codice di giustizia contabile; 2. Il titolo esecutivo e la sua interpretazione. Il monitoraggio del pubblico ministero territorialmente competente nella fase esecutiva: funzioni di impulso, di vigilanza e di indirizzo; la problematica della transazione in sede di esecuzione delle sentenze di condanna; 3. Le questioni connesse alla trasmissibilità del debito erariale agli eredi e gli incidenti nella fase esecutiva; 4. I numeri dell'esecuzione.*

### **1. L'esecuzione delle decisioni della Corte dei conti nel codice di giustizia contabile.**

Il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile è caratterizzato dalla natura pubblicistica dell'azione esercitata dalla Procura contabile, la quale agisce a tutela degli interessi economici dello Stato (nonché delle amministrazioni regionali, delle autonomie locali e degli enti pubblici), per garantire la corretta gestione delle risorse patrimoniali e finanziarie fornite dal prelievo fiscale operato presso i cittadini. Per tale ragione la Procura contabile agisce, nei singoli giudizi, a tutela della (specifica) amministrazione pubblica, esercitando nel contempo anche la titolarità di un (superiore) interesse pubblico autonomo e generale, che non si esaurisce nella mera domanda di condanna verso il responsabile del danno.

Nell'ordinamento, tuttavia, la giurisdizione del giudice della Corte dei conti nei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile si arresta al momento della costituzione del titolo, attraverso l'emanazione della sentenza o di altra decisione. La Corte dei conti non ha, infatti, giurisdizione né per l'esecuzione dei giudicati contabili in materia di responsabilità amministrativa, né per l'ottemperanza delle sentenze medesime, posto che, ai sensi dell'art. 217 del c.g.c., l'ottemperanza innanzi alla Corte dei conti è riservata esclusivamente alle sentenze in materia pensionistica e a quelle pronunciate all'esito di giudizi ad istanza di parte (per l'esauritiva ricostruzione normativa e giurisprudenziale, cfr. Corte dei conti, Sez. giur. App. III, sent. n. 372/2022, che ha dichiarato il difetto di giurisdizione a favore del giudice amministrativo, sul ricorso promosso da un consigliere regionale innanzi alla Corte dei conti per la refusione delle spese di lite liquidate in suo favore a seguito di sentenza di assoluzione, con condanna alle spese dell'amministrazione).

Infatti, anche la parte VII del codice di giustizia contabile (D.Lgs. n. 174 del 26 agosto 2016), seppur con l'introduzione di specifiche disposizioni volte a valorizzare il ruolo del pubblico ministero nella c.d. fase del monitoraggio, ha confermato il precedente impianto normativo di cui al D.P.R. n. 260/1998, che disciplinava l'esecuzione delle sentenze di condanna, ottenute dalla Procura erariale (soggetto titolare dell'azione risarcitoria), secondo un modello che rimetteva e rimette l'esecuzione delle predette decisioni alla esclusiva competenza delle amministrazioni beneficiarie delle pronunce (amministrazioni creditrici), che rimangono in tal modo i soggetti titolari dell'azione esecutiva.

La procedura esecutiva delle decisioni della Corte dei conti, la cui disciplina è recata dalla parte VII, titolo I, capo II, artt. 212-216 del codice di giustizia contabile, rappresenta, infatti, un sistema normativo del tutto peculiare rispetto a quello relativo alle esecuzioni delle sentenze civili e amministrative, in coerenza con la specifica natura pubblica del credito erariale, prevedendosi, come innanzi accennato, un ruolo del pubblico ministero (territorialmente competente) quale unico titolare delle funzioni di vigilanza e di monitoraggio dell'esecuzione delle sentenze di condanna (art. 213) circa lo svolgimento dell'attività esecutiva dell'amministrazione danneggiata (art. 214), per il recupero del credito erariale sia in via amministrativa (art. 215) sia mediante esecuzione forzata innanzi al giudice ordinario (art. 216), basato su un rapporto di sinergia e di comunicazione che deve instaurarsi tra le procure contabili e le amministrazioni pubbliche, essendo queste ultime coloro che devono personalmente addivenire al recupero delle somme oggetto della sentenza di condanna.

Con il c.d. primo correttivo al codice contabile (ovvero con il D.Lgs. n. 114 del 7 ottobre 2019), era stato modificato il capo relativo alla esecuzione delle sentenze di condanna tramite gli artt. 90 e 91, che avevano introdotto variazioni o sostituzioni all'art. 212 ("*Titolo esecutivo*") e all'art. 214 ("*Attività esecutiva dell'amministrazione o dell'ente danneggiato*").

Successivamente, con legge n. 206 del 26 novembre 2021, è stata affidata al Governo la delega "*per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*".

In attuazione della predetta delega, è stato adottato il decreto legislativo n. 149 del 10 ottobre 2022, con il quale sono state introdotte numerose novità anche in materia di esecuzione forzata – aventi conseguenti riflessi sul procedimento di esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti – tra le quali si deve annoverare la sostituzione dell'*iter* di rilascio della

formula esecutiva con la mera attestazione di conformità della copia al titolo originale.

Infatti, per quanto attiene al processo contabile, il D.Lgs. n. 149/2022, all'art. 26 (*“Ulteriori disposizioni in materia di esecuzione forzata”*), comma 1, ha disposto la sostituzione dell'art. 212 (*“Titolo esecutivo”*) del codice di giustizia contabile, prevedendo che: *“Al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, l'articolo 212 è sostituito dal seguente: «Art. 212 (Titolo esecutivo). - 1. Le decisioni definitive di condanna, l'ordinanza esecutiva emessa ai sensi dell'articolo 132, comma 3, e i provvedimenti emessi ai sensi dell'articolo 134, comma 4, formati in copia attestata conforme all'originale, valgono come titolo per l'esecuzione forzata per la parte a favore della quale è stato pronunciato il provvedimento o per i suoi successori. 2. Il rilascio della copia attestata conforme all'originale alle amministrazioni interessate avviene d'ufficio, da parte della segreteria della sezione giurisdizionale»”* (enfasi aggiunta).

Con la sostituzione integrale del previgente testo dell'art. 212 è venuta meno – analogamente a quanto operato nel codice di procedura civile, mediante abrogazione espressa dello specifico art. 476 c.p.c. – la (restrittiva) disciplina del rilascio di ulteriori copie con formula esecutiva.

Tali modifiche, per effetto dell'art. 1, comma 380, della legge n. 197 del 29 dicembre 2022, che ha sostituito l'art. 35 del D.Lgs. n. 149 del 10 ottobre 2022, sono entrate in vigore il 28 febbraio 2023 e, per consentirne l'attuazione, con gli articoli 1 e 2 del decreto del 23 febbraio 2023 della Corte dei conti, recante *“Integrazione delle regole tecniche e operative per lo svolgimento dei giudizi dinanzi alla Corte dei conti mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione”*, sono stati riformulati gli artt. 8 (*“Attestazione di conformità”*) e 12 (*“Titolo esecutivo digitale”*) del decreto Presidenziale n. 126 del 24 maggio 2022.

Nell'ottica della semplificazione e della collaborazione fra amministrazioni, in data 10 marzo 2023 è stato stipulato l'accordo tra il Ministero della Giustizia e la Corte dei conti, concernente l'attività di recupero delle spese di giustizia delle sentenze della Corte dei conti (non rientranti nell'oggetto dell'attività esecutiva delle singole amministrazioni beneficiarie delle sentenze di condanna), mediante il coinvolgimento della Corte di appello di Roma, soggetto incaricato alla riscossione delle spese di giustizia ai sensi e per gli effetti di cui al comma 1, lett. b-bis), dell'articolo 208 del D.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002.

## **2. Il titolo esecutivo e la sua interpretazione. Il monitoraggio del pubblico ministero territorialmente competente nella fase esecutiva: funzioni di impulso, di vigilanza e di indirizzo; la problematica della transazione in sede di esecuzione delle sentenze di condanna.**

Passando all'esame delle singole disposizioni, che toccano più da vicino l'esecuzione delle sentenze di condanna, si evidenzia come il legislatore, ancor prima di individuare i provvedimenti giudiziari muniti della formula esecutiva, abbia ritenuto **di dover disciplinare il giudizio di interpretazione del titolo giudiziale** che, ai sensi dell'art. 211 del c.g.c., può essere promosso dalle parti e dall'amministrazione interessata quando, ai fini della relativa esecuzione, sorga questione sull'interpretazione di una decisione della Corte dei conti.

Come è stato correttamente osservato, si tratta di un giudizio di carattere "complementare" e "strumentale", propedeutico rispetto all'azione esecutiva, essendo *"volto esclusivamente a dirimere eventuali contrasti ed incertezze che insorgano in sede esecutiva in merito al contenuto precettivo della sentenza da eseguire"* e non potendo incidere, in alcun modo, sul giudicato ormai formatosi, anche qualora si miri a *"una riduzione del quantum del danno erariale da corrispondere all'Amministrazione danneggiata"*. Tale giudizio viene, dunque, a collocarsi *"nell'ambito della disciplina dell'esecuzione delle decisioni e si caratterizza per un'intima interconnessione genetico – funzionale con le forme di attuazione di quest'ultima, rappresentando un'ipotesi di cognizione eventuale del giudice contabile che, ancorché autonoma rispetto al procedimento seguito per l'esecuzione della decisione, è strutturalmente e funzionalmente connessa a quest'ultimo, non potendo l'interpretazione integrare o modificare in executivis le statuizioni contenute nella decisione, ma soltanto chiarirne i contenuti precettivi, così come emergono dal complesso motivazione – dispositivo"* (cfr. Corte conti, Sez. giur. App. II, sent. n. 383/2022 e giurisprudenza ivi richiamata).

Il capo II, della parte VII, del codice di giustizia contabile è, invece, strettamente legato all'esecuzione delle sentenze di condanna. A mente dell'art. 212 (titolo esecutivo) i provvedimenti giudiziari sono le decisioni definitive di condanna della Corte dei conti, le ordinanze esecutive emesse ai sensi dell'art. 132, comma 3 (rito monitorio), nonché i provvedimenti emessi ai sensi dell'art. 134, comma 4 (giudizio per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie). La prima tipologia (decisioni definitive di condanna) è perfettamente coerente con le specifiche disposizioni previste al riguardo dal codice di giustizia contabile, perché, a differenza delle sentenze del giudice amministrativo, le sentenze di condanna della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 190, comma 4, del c.g.c., sono automaticamente sospese con la

proposizione dell'appello (cfr. Corte dei conti, Sez. giur. App. III, ordinanza n. 20/2023), per cui la definitività della decisione consegue o alla mancata impugnazione della sentenza di primo grado o all'esito del giudizio di appello, salvo il caso in cui il giudice di appello, su istanza di parte e quando vi siano ragioni motivate, disponga, con ordinanza motivata, sentite le parti, che la sentenza sia provvisoriamente esecutiva (cfr. Corte dei conti, Sez. giur. App. I, ordinanza n. 17/2023).

Passando, nello specifico, alle disposizioni che regolano l'attività esecutiva, non v'è dubbio che 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, da individuarsi nel Procuratore regionale, risulti indubbiamente rafforzata rispetto alla previgente disciplina, sebbene la responsabilità della esecuzione delle sentenze di condanna incomba, anche nell'attuale assetto normativo, in via esclusiva in capo alla stessa amministrazione, alla quale spetta la decisione finale in ordine alle modalità esecutive relative alla riscossione del credito.

Con la notifica della sentenza da parte dell'amministrazione al condannato ha, infatti, inizio la fase esecutiva vera e propria (cfr. art. 213, comma 3, del c.g.c.), nell'ambito della quale si era posto il problema della notificazione della sentenza emessa in modalità informatica a soggetti sprovvisti di PEC. A tal fine, si è ritenuto applicabile l'art. 137, comma 3, c.p.c., che onera della consegna l'Ufficiale Giudiziario: *“Se l'atto da notificare o comunicare è costituito da un documento informatico e il destinatario non possiede indirizzo di posta elettronica certificata, l'ufficiale giudiziario esegue la notificazione mediante consegna di una copia dell'atto su supporto cartaceo, da lui dichiarata conforme all'originale, e conserva il documento informatico per i due anni successivi”*.

In questa fase, allorquando il pubblico ministero territorialmente competente comunica all'amministrazione il titolo esecutivo affinché, previa notifica al condannato, venga portata ad esecuzione, alcune Procure hanno invitato, proprio nell'ottica di sinergia e di collaborazione, le amministrazioni a consultare il pubblico ministero sulla eventuale proposizione dell'appello, in pendenza del quale, stante l'automatica sospensione degli effetti della sentenza di condanna, essa non può essere portata ad esecuzione. Al riguardo, riflettendo sull'art. 190, comma 4, c.g.c. e sulla sua *ratio*, si è ritenuto che l'appello del P.M., in caso di soccombenza parziale della Procura, non sospenda l'esecuzione della sentenza, nella parte in cui vi è stata condanna e che la sentenza debba essere comunicata all'amministrazione, anche se la Procura decida di appellare (in questo caso l'invito a consultare la Procura regionale è da ritenersi specificamente

referito alla verifica dell'eventuale appello “*della parte condannata*”).

Circa le modalità del recupero – ferma restando, a mente dell'art. 214, comma 3, c.g.c., l'obbligatorietà della relativa azione da parte dell'amministrazione, con conseguente responsabilità erariale, disciplinare, dirigenziale e penale derivante dalla sua mancata attuazione (attività esecutiva vincolante nell'*an* e nel *quando*) – il codice di giustizia contabile, all'art. 214, comma 5, prevede che la riscossione del credito erariale, per mano dell'amministrazione titolare del credito, possa avvenire mediante il recupero in via amministrativa, l'esecuzione forzata di cui al III libro del codice di procedura civile, nonché mediante l'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), con una scelta attuativa e alternativa delle modalità di recupero da condursi in ragione dell'entità del credito, della situazione patrimoniale del debitore e di ogni altro elemento o circostanza a tal fine rilevante (discrezionalità nel *quomodo*). Alla luce delle vigenti disposizioni, l'amministrazione creditrice risulta, pertanto, intestataria di un'ampia libertà in ordine alla individuazione della modalità esecutiva da esperire per la riscossione del credito, cosicché, in assenza di un ordine legale di preferenza, il recupero in via amministrativa non sempre costituisce la fase sostanzialmente obbligatoria che precede l'accesso all'esecuzione forzata o all'iscrizione a ruolo, non senza considerare che, in ogni caso, il recupero in via amministrativa 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.

Con riferimento ai recuperi nei confronti di ex consiglieri regionali, si è, invece, espresso parere positivo, da parte di qualche Procura (Molise), in merito alla modalità con la quale l'amministrazione regionale ha inteso avviare il c.d. recupero in via amministrativa, mediante l'incameramento, nella sua interezza (sia pure al netto delle ritenute di legge), del vitalizio di un ex consigliere regionale, evidenziandosi che la Corte di cassazione ha confermato (Cass., Sez. Trib., sent. n. 3589 del 10 febbraio 2017) che non vi sono margini per l'applicazione – con specifico riferimento al trattamento di pensione – dell'art. 545 c.p.c. e, dunque, che non sussistono limiti alla pignorabilità del c.d. vitalizio.

Quanto al potere di vigilanza intestato al pubblico ministero sulle attività volte al recupero del credito erariale, esso 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). In particolare 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 sul piano di rateizzazione sottoposto all'approvazione del pubblico ministero dall'amministrazione procedente, il cui potere in capo al P.M. appare di natura mista, connotato sia di elementi della funzione di vigilanza che della funzione di indirizzo (art. 215, comma 5).

L'attività di consulenza del pubblico ministero è prevista, invece, dall'art. 216, comma 2, laddove è statuito che nel corso della procedura esecutiva innanzi al giudice ordinario la P.A. procedente debba sottoporre alla valutazione del pubblico ministero territorialmente competente le *"problematiche eventualmente insorgenti al riguardo"*. A questo proposito, 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 lo stesso 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. Lombardia, sent. n. 334/2019).

Tornando al potere di vigilanza del pubblico ministero è, tuttavia, opportuno evidenziare che se, da un lato, detto potere è esteso a tutte le amministrazioni titolari del credito erariale, dall'altro, 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).

Conclusivamente, nel nuovo codice risultano ulteriormente rafforzati i poteri del pubblico ministero 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, che riproduce 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”*). È indubbio, al riguardo, come la finalità di comunicare il nominativo del responsabile del procedimento, oltre a rispondere alle esigenze di trasparenza, consente di perseguire per danno erariale il funzionario che abbia ritardato o non abbia avviato l’esecuzione, evidenziando così, anche a questi effetti, l’importanza del monitoraggio svolto dalle procure contabili della Corte dei conti ai fini dell’eventuale azione di responsabilità nei confronti del funzionario che abbia serbato un’inerzia colposa (cfr. Corte conti, sez. giur. Calabria, sent. n. 45/2021, *infra*). Non solo: l’attività di vigilanza e di monitoraggio sulla esecuzione delle sentenze di condanna, da parte del pubblico ministero contabile territorialmente competente, offre la possibilità di accertare eventuali cause di incompatibilità con le cariche amministrative da parte degli amministratori comunali che, condannati dalla Corte dei conti, non hanno ancora eseguito la sentenza di condanna. Infatti, a mente dell’art. 63, comma 1, n. 5 del TUEL, *“sono incompatibili con la carica di sindaco, consigliere comunale o circoscrizionale coloro che per fatti compiuti quando erano amministratori o dipendenti del Comune... sono stati, con sentenza passata in giudicato, dichiarati responsabili verso l’ente e non hanno ancora estinto il debito”*.

Quanto, infine, alle modalità del monitoraggio, l’art. 214, comma 8, del c.g.c. prevede che *“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 riscosse 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”*.

In definitiva, il ruolo e il potere del P.M. contabile nella fase della esecuzione delle sentenze risultano decisamente rafforzati dalle disposizioni del nuovo codice di giustizia contabile (artt. 212- 216), come, peraltro, ribadito dalla stessa Corte dei conti con **deliberazione SCCLEG 8/2021/Prev.**, nella quale è stato dichiarato *“il non luogo a deliberare in ordine alle questioni di massima prospettate e alla pronuncia sul visto”*, con riferimento ad un accordo solutorio intervenuto in sede di esecuzione di una sentenza di condanna della Corte dei conti (avente ad oggetto la rinuncia da parte dell’amministrazione ad una garanzia reale per un credito privilegiato, ai sensi dell’art. 216, comma 3, del codice di giustizia contabile, quale è quello erariale derivante da sentenza di condanna in sede di giudizio di responsabilità amministrativa), trattandosi di competenza rimessa esclusivamente alla valutazione del P.M. contabile in sede di esecuzione con cui non è possibile interferire. La Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo, con l’anzidetta pronuncia, è, infatti, pervenuta alla conclusione *“che non sarebbe coerente con le norme dettate dal codice di giustizia contabile ritenere assoggettabili a controllo preventivo decreti di approvazione di contratti che, come quello in esame, sono strettamente correlati all’esecuzione di sentenze di condanna pronunciate dal giudice contabile, non potendo escludersi che il controllo sul provvedimento possa implicare valutazioni in ordine ad aspetti che il legislatore ha voluto fossero di esclusiva competenza del pubblico ministero”*.

Infine, nell’ambito del monitoraggio, una problematica che può porsi è quella concernente la possibilità di addivenire o meno ad una transazione sul *quantum* dell’importo di condanna.

Alcune *“problematiche eventualmente insorgenti nella fase esecutiva”*, per usare la stessa terminologia del codice, possono riguardare, oltre quelle inerenti al difetto di una proficua comunicazione nel binomio Procura-Amministrazione, anche quelle concernenti l’eventuale incapienza del responsabile condannato dalla sentenza della Corte dei conti, evenienza in cui si pone la delicata questione circa l’opportunità di concludere, anche in *executivis*, una transazione che consenta, almeno, il recupero parziale del credito.

Le critiche che contrastano con l’opinione favorevole alla transazione in sede di esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti riguardano principalmente due aspetti: il primo attiene al fatto che la transazione necessiti ontologicamente di una *res dubia*, al fine di concludere un accordo di reciproche concessioni, mentre la sentenza di condanna ha per oggetto un credito certo, liquido ed esigibile; il secondo profilo, invece, riguarda il tema dell’indisponibilità del credito erariale.

Quanto al primo argomento, l'ermeneutica che considera la *res dubia* quale elemento costitutivo della transazione, in realtà, viene smentita proprio dalla relazione del Guardasigilli al codice civile del 1942, in cui si spiega come il presupposto dell'accordo transattivo sia in realtà solo l'esistenza di una lite.

Il paragrafo 772 della relazione al codice civile spiega, infatti, come “*la dottrina di gran lunga dominante riteneva necessario il presupposto dell'incertezza; ma è sembrato praticamente più opportuno, allo scopo di impedire discussioni postume sull'efficacia delle transazioni e di mantenere fermo l'effetto, di grande rilievo dal punto di vista sociale, della composizione convenzionale della lite, considerare presupposto necessario e sufficiente della transazione solo l'esistenza della lite, qualunque sia il grado di incertezza in cui possono versare le parti transigenti*”.

Si è, però, affermato che più che di una transazione su una *res dubia* si tratterebbe, in questo caso, della stipulazione di un *pactum quo minus solvatur* tra amministrazione e debitore incapiente, cioè un negozio atipico mediante il quale il creditore, al fine di ottenere un incameramento, seppur parziale, del debito erariale cristallizzato in un titolo giudiziale incontestato e, pertanto, non dubbio, conviene con il debitore la riduzione degli importi oggetto del titolo.

Il secondo argomento che si contrappone alla transazione si concentra, invece, sulla indisponibilità del debito erariale, valorizzando il fatto che, comunque, il codice di giustizia contabile già prevede degli strumenti premiali per il debitore in sede di esecuzione della sentenza, come la possibilità di concludere un piano di rateizzazione (art. 215 c.g.c).

C'è chi ritiene, tuttavia, che anche tali deduzioni possano essere superate, evidenziando come le poste di danno su cui la sentenza della Corte dei conti statuisce, seppur caratterizzate da una natura pubblicistica, in conseguenza della commissione di un fatto doloso o gravemente colposo, appartengono alla sfera risarcitoria dell'amministrazione, aventi, dunque, una funzione riparatorio-compensativa: non si tratterebbe, allora, di un credito tributario o scaturente dall'applicazione di disposizioni sanzionatorie, per cui potrebbe porsi un conflitto con il principio di indisponibilità, tanto più che proprio in tema di credito tributario e nell'ottica di avallare la prassi della transazione anche in sede di esecuzione delle sentenze di condanna, il principio di indisponibilità dei crediti che appartengono allo Stato trova una smentita nella valorizzazione della disciplina della transazione fiscale riportata anche nel nuovo codice della

crisi di impresa (art. 182-ter L. fall. e artt. 63 e 88 Nuovo codice della crisi)<sup>1</sup>.

Autorevole dottrina ha, già in passato, sostenuto l'opportunità di ripensare al dogma dell'indisponibilità degli interessi oggetto della tutela giudiziaria contabile e alla necessità di giungere all'integrale soddisfazione del credito delle pubbliche amministrazioni<sup>2</sup>.

Ulteriore considerazione favorevole alla transazione, durante l'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti, si potrebbe evincere anche dal dettato normativo attraverso cui sono formulati alcuni commi dell'art. 214 del codice di giustizia contabile. Il terzo comma, ad esempio, dispone che l'amministrazione o l'ente titolare del credito erariale ha l'obbligo di avviare immediatamente l'azione di recupero del credito ed effettuare la "*scelta attuativa ritenuta più proficua, in ragione dell'entità del credito, della situazione patrimoniale del debitore e di ogni altro elemento o circostanza a tale fine rilevante*". Il testo di legge, dunque, sembrerebbe lasciare spazio alla discrezionalità amministrativa attraverso cui la pubblica amministrazione può condurre l'azione di recupero, prediligendo, tenuto conto del caso concreto, anche lo strumento transattivo, non senza evidenziare che il comma sesto del medesimo articolo prevede che il pubblico ministero possa indirizzare all'amministrazione, anche a richiesta di quest'ultima, apposite istruzioni circa il tempestivo e corretto svolgimento dell'azione di recupero, tanto in fase amministrativa, quanto in fase giurisdizionale.

Negli anni a venire la questione potrebbe essere forse in concreto affrontata nei casi più problematici, tenuto conto, da un lato, della intrasmissibilità del debito erariale agli eredi, salvo il caso di illecito arricchimento, nonché dei casi in cui l'azione di recupero diventi particolarmente gravosa per incapacità del responsabile condannato dalla Corte dei conti.

### **3. Le questioni connesse alla trasmissibilità del debito erariale agli eredi e gli incidenti nella fase dell'esecuzione.**

Problematiche ulteriori, in sede di esecuzione, possono venir in rilievo nel caso in cui l'amministrazione debba portare ad esecuzione un titolo esecutivo nei confronti degli eredi del soggetto condannato dalla Corte dei conti, che sia nel frattempo 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

---

<sup>1</sup> "Il potere transattivo della pubblica amministrazione nella risoluzione alternativa delle controversie: spunti per una rinnovata lettura anche attraverso il prisma della responsabilità amministrativo-contabile" di R. TRUZZI, in *Rivista Corte dei conti*, parte I - Dottrina, n. 1/2021.

<sup>2</sup> Cfr. S. AURIEMMA, "Definizione del giudizio di appello su richiesta di parte. Art. 1, comma 231-233, legge 266/2005: problematiche teorico-pratiche", in *Atti del seminario di aggiornamento sul tema "Recenti interventi legislativi sul giudizio di responsabilità"*, Roma, 29-31 marzo 2006.

che riguardano questa specifica forma di esecuzione, anche alla luce degli orientamenti giurisprudenziali che si sono formati nella materia *de qua*.

Come è noto, l'art. 1, comma 1, della L. n. 20/1994 prevede che *“La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale. (...) Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi d'illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi”*. Detta norma regola l'obbligazione degli eredi secondo un modello diverso da quello dell'obbligazione di diritto comune, potendo la trasmissibilità del debito risarcitorio riconoscersi solo se si accerti la sussistenza *“dell'illecito arricchimento del dante causa”* e del *“conseguente indebito arricchimento degli eredi”*. Vi è, quindi, una norma sostanziale che autorizza la trasmissibilità del debito agli eredi solo a date condizioni.

In questo contesto, si collocano le disposizioni previste, rispettivamente, dal primo comma dell'art. 108 del c.g.c., secondo cui *“se prima della costituzione o dell'udienza sopravviene la morte di una delle parti, il processo è interrotto, salvo che coloro ai quali spetta di proseguirlo si costituiscano volontariamente, oppure l'altra parte provveda a citarli in riassunzione”* e dal sesto comma dello stesso articolo, secondo cui *“nell'udienza di discussione, il pubblico ministero, se ritiene che non sussistano i presupposti **per la riassunzione nei confronti degli eredi**, può chiedere l'immediata declaratoria di estinzione nel processo nei confronti della parte colpita dall'evento interruttivo”*. In applicazione di tali disposizioni, ove non sussistano i presupposti per la riassunzione del giudizio nei confronti degli eredi, stante l'insussistenza dell'illecito arricchimento del *dante causa* e dell'indebito arricchimento degli eredi stessi, il pubblico ministero, nell'udienza di discussione della causa, può chiedere l'immediata declaratoria di estinzione del processo nei confronti della parte colpita dall'evento interruttivo (cfr. *ex multis*, Corte conti, Sez. giur. App. I, sent. n. 480/2023 e sent. n. 325/2022, Sez. giur. App. II, sent. n. 229/2022, Sez. giur. App. III, sent. n. 313 e sent. n. 43/2023).

I limiti della trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio sono ribaditi anche dall'art. 188 del c.g.c., rubricato *“Effetti dell'estinzione del procedimento di impugnazione”*, 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. Si legge in proposito, nella più recente giurisprudenza della Corte dei conti, che il giudizio di appello *“si estingue nei confronti della parte colpita dall'evento interruttivo e gli effetti sono quelli delineati all'art. 188 c.g.c. nel senso che l'estinzione del procedimento d'appello (...) fa passare in giudicato*

la sentenza impugnata, salvo che ne siano stati modificati gli effetti con provvedimenti pronunciati nel procedimento estinti e ferma la disciplina dei limiti della trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio”, il che implica che “il debito risarcitorio del pubblico dipendente, accertato dal giudice contabile anche con sentenza passata in giudicato, si trasmette agli eredi al solo ricorrere dei presupposti indicati dalla normativa sostanziale, ovvero quello dell’illecito arricchimento del *de cuius*...” (cfr. Corte conti, Sez. giur. App. III, sent. n. 288 del 2021, che richiama Cass., SS.UU., sent. n. 19280/2018).

In coerenza con tali assunti, anche nel diverso caso in cui la sentenza di condanna sia stata pronunciata nei confronti del *de cuius* e debba essere portata ad esecuzione nei confronti degli eredi, il debito si trasmette a questi ultimi esclusivamente nell’ipotesi di un loro indebito arricchimento conseguente all’illecito arricchimento del *dante causa*, cosicché solo in presenza di questi presupposti l’amministrazione potrà procedere al relativo recupero. Occorre, tuttavia, evidenziare che, non essendo automatica la trasmissione del debito agli eredi, 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*, da parte degli eredi, volta a far valere l’insussistenza del loro illecito arricchimento e, con essa, quella dei presupposti della trasmissibilità del debito.

Sulla questione dell’indebito arricchimento degli eredi, la giurisprudenza contabile ha, infatti, fissato canoni generali (da ultimo ribaditi con sentenze Corte conti, Sez. giur. App. II, n. 64/2023, Sez. giur. App. III, n. 403/2023, Sez. giur. App. II, n. 238/2022 e n. 287/2022, ma chiaramente già espressi nella sentenza n. 61/2017 della Sez. giur. Lazio), dovendosi ritenere 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, invece, 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 antiggiuridico. 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, spettando, quindi, a questi ultimi la dimostrazione della prova contraria, anche nell’ipotesi di accettazione dell’eredità con il beneficio dell’inventario (cfr. da ultimo, Corte conti, Sez. giur. App. II, sent. n. 126/2020).

Diverso è, invece, il caso della rinuncia all'eredità da parte dell'erede, configurandosi in tale ipotesi un difetto di legittimazione passiva del rinunciante nel relativo giudizio (cfr. Corte conti, Sez. giur. II App., sent. n. 1/2022).

Giova, comunque, evidenziare che, se l'indebito arricchimento dell'erede si presume (*presunzione iuris tantum*), nondimeno lo stesso può ritenersi insussistente in tutti i casi in cui l'illecito sanzionato nella sentenza di condanna al risarcimento del danno erariale non abbia comportato un incremento patrimoniale a favore del pubblico amministratore o dipendente, come, ad esempio, nel caso in cui la condanna derivi dal danno all'immagine della pubblica amministrazione. La giurisprudenza è, infatti, concorde nel ritenere che, in tutte le ipotesi in cui difetti l'illecito arricchimento in capo al *de cuius*, non si possa neppure astrattamente porre la questione dell'indebito arricchimento degli eredi stessi (cfr. Corte conti, Sez. giur. App. II, sent. n. 128/2020 e Sez. giur. App. I, sent. n. 300/2021).

Se questi sono i principi e le disposizioni che regolamentano la disciplina derogatoria della trasmissibilità del debito ereditario, diversi sono i problemi che possono insorgere nella fase esecutiva. Uno di questi è costituito dal fatto che, in alcuni casi, l'esecuzione delle sentenze di condanna da parte della P.A. è tutt'altro che tempestiva e tende a protrarsi nel tempo. Tuttavia, laddove *medio tempore* si verifichi il decesso del soggetto condannato con sentenza passata in giudicato, con impossibilità di agire nei confronti degli eredi (in ipotesi di insussistenza dell'illecito arricchimento del *de cuius*), non v'è dubbio che debba ritenersi sussistente la responsabilità amministrativo-contabile di colui che (responsabile del procedimento di esecuzione delle sentenze di condanna all'interno dell'amministrazione) non si sia attivato nel termine decennale dal giudicato contabile per il recupero del credito erariale (cfr. Corte conti, Sez. giur. Calabria, sent. n. 45/2021).

Diverso è, invece, il caso in cui in sede di esecuzione venga promossa un'azione volta a far constatare l'assenza dei presupposti per la trasmissibilità del debito del proprio dante causa, per insussistenza o meno di un titolo esecutivo.

In proposito, si richiamano gli arresti della Corte di cassazione che, con decisione Sez. III, sent. n. 30856 del 29 novembre 2018, ha ribadito quanto già espresso dalle Sezioni Unite con la pronuncia n. 19280 del 2018 ovvero il principio “*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. S.U. 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 assunti ha fatto applicazione anche la giurisprudenza della Corte dei conti, nell’ambito di un giudizio di opposizione all’esecuzione avverso 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 conti Sez. giur. Calabria, sent. n. 233/2019).

Di segno opposto, ma perché diverso era l’oggetto dell’accertamento, è stata la decisione n. 44/2019 resa dalla Sez. giur. Sardegna della Corte dei conti. La Sezione ha esaminato il ricorso con cui un erede chiedeva che fosse accertata la mancata trasmissione nei suoi confronti del debito risarcitorio a carico del dante causa, derivante dalla sentenza definitiva di condanna della Corte di conti, e che, per l’effetto, fosse dichiarata l’inesistenza del diritto da parte della P.A. a procedere (anche per il tramite dell’Agenzia delle Entrate) nei suoi confronti, unitamente alla nullità dell’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., a cui veniva ricondotto il *genus* delle azioni di 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 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 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 (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 a favore della giurisdizione contabile*” (così, Corte dei conti Sez. giur. Sardegna, sent. n. 44/2019, che richiama testualmente Cass., Sez. III, sent. n. 30856 del 29.11.2018 che, a sua volta, rinvia al principio enunciato in Cass., Sez. Un., sent. n. 19280/2018).

#### **4. I numeri dell’esecuzione.**

Nel corso dell’anno **2023**, l’importo complessivamente recuperato è stato di **euro 59.714.389,74**, di cui euro **36.417.641,10** relativi a sentenze di condanna di primo e secondo grado; di **euro 4.692.681,63** per importi derivanti da riti speciali (art. 130 e ss. del c.g.c.) e di definizione agevolata in appello; nonché di **euro 18.604.067,01** per recuperi avvenuti in corso di istruttoria, a seguito di invito a dedurre o in corso di giudizio. Con riferimento a quest’ultima voce, si segnala la sentenza n. 235/2023 della Corte dei conti, Sez. giur. App. II, che ha dichiarato l’estinzione del giudizio di appello per cessazione della materia del contendere a seguito del versamento di euro 327.726,22 da parte della Master Trading a favore dell’Agenzia delle Entrate, avente ad oggetto canoni di abbonamento TV riscossi, ma non riversati all’erario.

Con riferimento **al quinquennio 2019-2023**, l’importo complessivamente recuperato è stato pari ad euro **280.610.941,46**, di cui euro **265.810.572,63** per importi derivanti da sentenze di condanna di primo e secondo grado e di euro **14.800.368,83** per importi derivanti da riti speciali e definizione agevolata.

ANNO 2023			
ATTIVITA' DI RECUPERO			
<i>(fonte Procure regionali)</i>			
PROCURA REGIONALE	importi recuperati da sentenze di condanna di I e II grado	importi recuperati a seguito di riti speciali ( <i>rito abbreviato e sanzionatorio</i> ) - definizione agevolata	importi recuperati in corso di istruttoria, di invito a dedurre e/o in corso di giudizio
PROCURA REGIONALE ABRUZZO	296.777,68 €	15.700,00 €	5.497,13 €
PROCURA REGIONALE BASILICATA	539.779,18 €	0,00 €	2.024.358,71 €
PROCURA REGIONALE CALABRIA	3.017.250,66 €	11.421,56 €	523.714,97 €
PROCURA REGIONALE CAMPANIA	1.514.216,39 €	291.501,88 €	10.263.394,64 €
PROCURA REGIONALE EMILIA ROMAGNA	3.462.667,98 €	133.628,44 €	128.821,32 €
PROCURA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA	654.167,18 €	17.832,20 €	489.729,03 €
PROCURA REGIONALE LAZIO	9.759.871,29 €	595.038,97 €	94.747,37 €
PROCURA REGIONALE LIGURIA	1.217.377,81 €	376.689,15 €	29.695,05 €
PROCURA REGIONALE LOMBARDIA	4.915.922,69 €	800.553,73 €	2.860.571,91 €
PROCURA REGIONALE MARCHE	459.592,60 €	15.508,76 €	160.408,20 €
PROCURA REGIONALE MOLISE	848.008,44 €	4.730,77 €	759,19 €
PROCURA REGIONALE PIEMONTE	2.025.150,39 €	393.550,68 €	106.163,85 €
PROCURA REGIONALE PUGLIA	2.888.341,63 €	150.260,28 €	108.513,82 €
PROCURA REGIONALE SARDEGNA	343.804,24 €	30.658,93 €	65.598,21 €
PROCURA REGIONALE SICILIA	2.240.211,33 €	694.127,92 €	0,00 €
PROCURA REGIONALE TOSCANA	136.650,85 €	122.176,84 €	1.785,00 €
PROCURA REGIONALE TRENTO ALTO ADIGE - BZ	344.541,51 €	6.692,00 €	140.750,82 €
PROCURA REGIONALE TRENTO ALTO ADIGE - TN	193.627,71 €	5.783,76 €	175.660,19 €
PROCURA REGIONALE UMBRIA	744.305,75 €	101.374,38 €	51.838,00 €
PROCURA REGIONALE VALLE D'AOSTA	74.004,24 €	49.402,48 €	2.500,00 €
PROCURA REGIONALE VENETO	741.371,55 €	876.048,90 €	1.369.559,60 €
<b>TOTALE</b>	<b>36.417.641,10 €</b>	<b>4.692.681,63 €</b>	<b>18.604.067,01 €</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>59.714.389,74 €</b>		

PERIODO 2019-2023		
ATTIVITA' DI RECUPERO		
<i>(fonte Procure regionali)</i>		
PROCURA REGIONALE	importi recuperati da sentenze di condanna di I e II grado	importi recuperati a seguito di riti speciali ( <i>rito abbreviato e sanzionatorio</i> ) - definizione agevolata
PROCURA REGIONALE ABRUZZO	1.539.978,15 €	104.561,22 €
PROCURA REGIONALE BASILICATA	7.097.799,49 €	4.848,30 €
PROCURA REGIONALE CALABRIA	6.038.901,73 €	1.459.319,68 €
PROCURA REGIONALE CAMPANIA	12.980.000,27 €	892.835,45 €
PROCURA REGIONALE EMILIA ROMAGNA	11.809.208,39 €	628.867,10 €
PROCURA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA	2.526.554,42 €	125.026,29 €
PROCURA REGIONALE LAZIO	71.494.649,64 €	1.561.793,80 €
PROCURA REGIONALE LIGURIA	10.679.160,37 €	911.262,43 €
PROCURA REGIONALE LOMBARDIA	18.685.042,09 €	2.710.518,81 €
PROCURA REGIONALE MARCHE	1.976.467,46 €	86.483,42 €
PROCURA REGIONALE MOLISE	1.726.913,35 €	21.235,12 €
PROCURA REGIONALE PIEMONTE	16.195.907,90 €	2.007.659,19 €
PROCURA REGIONALE PUGLIA	10.380.540,55 €	150.260,28 €
PROCURA REGIONALE SARDEGNA	3.312.776,92 €	59.552,34 €
PROCURA REGIONALE SICILIA	13.054.499,40 €	473.833,23 €
PROCURA REGIONALE TOSCANA	3.205.068,46 €	987.904,26 €
PROCURA REGIONALE TRENTO ALTO ADIGE - BZ	1.606.217,12 €	17.432,00 €
PROCURA REGIONALE TRENTO ALTO ADIGE - TN	3.419.782,06 €	196.251,66 €
PROCURA REGIONALE UMBRIA	1.773.592,75 €	367.433,22 €
PROCURA REGIONALE VALLE D'AOSTA	1.813.539,09 €	49.402,48 €
PROCURA REGIONALE VENETO	64.493.973,02 €	1.983.888,55 €
<b>TOTALE</b>	<b>265.810.572,63 €</b>	<b>14.800.368,83 €</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>280.610.941,46 €</b>	

**L'ATTIVITÀ DELLE PROCURE REGIONALI NEL CONTRASTO  
ALL'INDEBITO UTILIZZO DEI FONDI EUROPEI  
(V.P.G ARTURO IADECOLA - V.P.G. FABRIZIO CERIONI)**

*Sommario: 1. L'indebito utilizzo dei fondi UE come fonte di danno erariale; 2. Uno sguardo alle principali decisioni del 2023; 3. Profili di illiceità correlati con l'utilizzo dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza; 4. Le sinergie tra le Procure contabili e le Istituzioni euro-unitarie; 5. Le altre funzioni della Procura generale in ambito internazionale.*

**1. L'indebito utilizzo dei fondi UE come fonte di danno erariale.**

Le Procure regionali della Corte dei conti svolgono, da tempo, un ruolo attivo nell'accertamento delle molteplici condotte illecite perpetrate dai privati, con o senza il concorso di funzionari della pubblica amministrazione, in danno dei fondi pubblici costituiti con risorse di provenienza, in tutto o in parte, euro-unitaria, tra cui quelle stanziare per sostenere l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), cooperando con le altre Autorità pubbliche per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Da sempre, infatti, la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea – la cosiddetta Area P.I.F. – costituisce un obiettivo essenziale per garantire l'esistenza stessa dell'Unione ed il perseguimento dei suoi fini. Invero, senza una tutela efficace delle proprie risorse finanziarie, l'Unione non potrebbe disporre dei fondi necessari per garantire la propria amministrazione e per erogare risorse agli Stati membri o ad altri beneficiari per la realizzazione delle politiche, di rilevanza non solo europea ma mondiale, che la stessa si propone di realizzare, quale la coesione sociale e lo sviluppo economico, il progresso della ricerca scientifica, la tutela dell'ambiente, la lotta alla povertà ed il miglioramento delle condizioni di vita nei paesi extra UE, favorendone le esportazioni. Per assicurare un'efficace protezione delle risorse dell'Unione, sono state adottate numerose disposizioni nell'ambito di quelli che, dopo il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, erano stati definiti come il Primo Pilastro (concernente le competenze proprie della CE) ed il Terzo Pilastro (afferente la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il Primo Pilastro comprendeva le competenze proprie della Comunità Europea (Unione doganale e Mercato unico, Politica agricola comune - PAC, politica trans-europee, tutela del consumatore, assistenza sanitaria, ricerca scientifica, diritto dell'ambiente, *welfare state*, asilo politico, accordi di

Già il Trattato di Maastricht aveva imposto alle istituzioni europee ed agli Stati membri di contrastare le frodi e le altre attività illegali lesive delle risorse euro-unitarie, obbligando gli Stati ad adottare le stesse misure previste dai rispettivi ordinamenti per contrastare le frodi poste in essere a danno dei propri interessi finanziari (art. 209A, poi 280 ed ora art. 325 del TFUE).

La protezione delle risorse dell'Unione europea si è dispiegata, quindi, sia con riguardo alle entrate proprie, interessate da condotte di rilevanza amministrativa o penale, volte ad eluderne o evaderne l'accertamento o la riscossione sia con riferimento alle uscite, interessate da condotte, anche in questo caso di rilevanza amministrativa o penale, finalizzate a sviare i fondi europei dal corretto impiego, pregiudicandone lo scopo.

Le entrate dell'Unione europea sono costituite, a partire dalla decisione CECA/CEE/Euratom del Consiglio del 21 aprile 1970, n. 243 (in G.U.C.E. L. 94/19, 1970)<sup>2</sup>: dai dazi doganali e dai prelievi agricoli (ora trasformati in veri e propri dazi, che nel loro insieme costituiscono le "risorse proprie" della UE), riscossi all'importazione e all'esportazione delle merci (giòva ricordare, peraltro, che sino ad oggi l'Unione europea non ha imposto né riscosso dazi all'esportazione, favorendo in tal modo il commercio delle merci di origine UE); da una quota, pari allo 0,30%, dell'IVA nazionale trasferita dagli Stati; da un contributo versato dagli Stati in relazione al reddito nazionale lordo (RNL) prodotto da ciascuno e, da qualche anno, anche dall'applicazione di un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti degli imballaggi di plastica non riciclati, generati in ciascuno Stato membro.

Le uscite dell'Unione sono costituite dalle spese per assicurare l'amministrazione europea, il mercato unico e l'innovazione digitale, la coesione europea, la resilienza (e, pertanto, la predisposizione degli ingenti fondi per il PNRR, di cui si parlerà specificamente nel paragrafo 3) ed i valori UE (cui fanno capo i c.d. fondi strutturali per l'agricoltura, la coesione europea, la ricerca), la tutela delle risorse naturali e dell'ambiente, gli aiuti ai paesi vicini (specie quelli candidati a divenire membri dell'Unione) ed extra-UE (specialmente quelli africani e dei Caraibi), nonché, in minima parte, gli interventi in materia di migrazione e gestione delle frontiere, oltre che in materia di sicurezza e difesa comune.

Uno dei primi atti del cosiddetto Terzo Pilastro previsto dal Trattato di Maastricht, afferente, come già ricordato, alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, fu

---

Schengen, politica dell'immigrazione). Il Secondo Pilastro riguardava la Politica estera di sicurezza comune (PESC), il Terzo Pilastro concerneva la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. I tre pilastri sono stati aboliti con l'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona.

<sup>2</sup> L'elenco delle risorse proprie dell'Unione europea è ora contenuto nell'art. 2 della decisione UE/Euratom del Consiglio 14 dicembre 2020, n. 2053.

l'adozione, in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, della Convenzione sulla protezione degli interessi finanziari della Comunità Europea del 26 luglio 1995, con i relativi Protocolli (in G.U.C.E. 27-11-1995, C-316), finalizzata ad avvicinare le definizioni dei reati nel settore delle frodi comunitarie, per facilitare la cooperazione giudiziaria tra le autorità nazionali nelle indagini penali.

In base all'articolo 1 di tale Convenzione, costituisce *“frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione Europea”*, per ciò che concerne le 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”*, così come la mancata comunicazione di una informazione in violazione di un obbligo specifico e la distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto, cui conseguano gli stessi effetti. Mentre, con riferimento alle spese, costituisce una frode *“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”* e, allo stesso modo, la mancata comunicazione di un'informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto o la distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi (i riferimenti alle Comunità europee nei testi normativi sono da intendersi riferiti all'Unione europea).

Nello stesso anno, il Reg. CE del 18 novembre 1995, n. 2998 (in G.U.C.E. del 23-12-1995, n. 312) ha definito il concetto di «irregolarità» amministrativa come *“qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale della comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità ovvero una spesa indebita...”*, il cui verificarsi comporta *“... in linea generale, la revoca del vantaggio indebitamente*

*ottenuto:*

- *mediante l'obbligo di versare o rimborsare gli importi dovuti o indebitamente percepiti;*
- *mediante la perdita totale o parziale della garanzia costituita a sostegno della domanda di un vantaggio concesso o al momento della percezione di un anticipo...”*, eventualmente aumentati degli interessi (art. 4 Reg. CE n. 2988/1995).

Lo stesso Regolamento ha previsto i “controlli sul posto”, da parte degli agenti della Commissione, a sorpresa o meno, presso gli operatori economici sospettati di aver commesso atti pregiudizievoli degli interessi finanziari dell’Unione europea (art. 9 Reg. CE n. 2988/1995).

I Regolamenti del 13 marzo 1997, n. 515 (in G.U.C.E. del 22-3-1997, n. L 82, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola) e del 7 ottobre 2010, n. 904 (in G.U.U.E. del 12-10-2010, n. L 268, relativo alla cooperazione amministrativa e alla lotta contro la frode in materia d’imposta sul valore aggiunto) hanno, poi, previsto apposite procedure per agevolare gli scambi di informazioni nelle indagini amministrative sulle frodi doganali e IVA.

Inoltre, già alla fine degli anni Novanta, con la decisione del 28 aprile 1999, n. 1999/352/CE/CECA/Euratom (in G.U.C.E. del 31-5-1999, n. L 136)<sup>3</sup> è stato istituito l’Ufficio europeo per la lotta Antifrode (OLAF). L’OLAF esercita le competenze della Commissione in materia di indagini amministrative esterne, al fine di intensificare la lotta contro la frode, la corruzione e qualsiasi altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell’Unione, nonché ai fini della lotta contro le frodi inerenti a qualsiasi fatto o atto compiuto in violazione di disposizioni eurounionali. L’OLAF è stato dotato di propri poteri di indagine con il Regolamento CE del 5 maggio 1999, n. 1073 (in G.U.C.E. n. L 136/1 del 31-5-1999) e, successivamente, con il Regolamento UE dell’11 settembre 2013, n. 883/2013 (in G.U.U.E. 18-9-2013, n. L 248), che ha abrogato il Reg. n. 1073/1999.

Secondo quanto previsto dall’art. 1, paragrafo 4-*bis*, del Regolamento n. 883/2013, l’OLAF instaura e mantiene strette relazioni con la Procura europea (EPPO), istituita mediante cooperazione rafforzata dal regolamento (UE) 12 ottobre 2017, n. 1939 (in G.U.U.E. 31 ottobre 2017, n. L 283). Tali relazioni, che si fondano sulla cooperazione reciproca, sullo scambio di informazioni, sulla complementarità e sull’assenza di sovrapposizioni, mirano in particolare ad assicurare l’utilizzo di tutti i mezzi disponibili per la tutela degli interessi finanziari dell’Unione attraverso il sostegno fornito dall’OLAF all’EPPO e la complementarità dei rispettivi mandati.

Recentemente il Reg. UE del 12 febbraio 2021, n. 241 (in G.U.U.E. del 18 febbraio 2021, n. L 57), che ha istituito il piano (“dispositivo” nella terminologia euro-unitaria) per la ripresa e la resilienza (PNRR), prevedendo anche le relative risorse, ha stabilito che, nell’attuare il piano, gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari dei fondi assegnati dallo stesso,

---

<sup>3</sup> Modificata dalla decisione 27 settembre 2013, n. 478 (in G.U.U.E. 28-9-2013, n. L 257).

*“adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione e per garantire che l’utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell’Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l’individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio” (articolo 22).*

Com’è già stato rilevato, la protezione delle risorse dell’Unione europea si è dispiegata sia con riguardo alle “entrate” (dazi doganali ed IVA), interessate da condotte di rilevanza amministrativa o penale, volte ad eluderne o evaderne l’accertamento o la riscossione, sia con riferimento alle “uscite” (finanziamenti UE, ancorché erogati materialmente dai singoli Stati), interessate da condotte, anche in questo caso di rilevanza amministrativa o penale, finalizzate a sviare i fondi dal corretto impiego o a sottrarli ad esso, pregiudicando in tal modo il loro scopo.

Sia l’evasione fiscale, sia le condotte illecite che comportano la percezione di finanziamenti non dovuti o la distrazione dei medesimi dalle finalità per cui sono stati erogati, determinano un danno all’erario dell’Unione europea.

In Italia, l’accertamento delle entrate euro-unitarie (dazi doganali e imposta sul valore aggiunto)<sup>4</sup>, nonché la repressione delle relative frodi, sono di competenza, secondo quanto stabilito dal decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, rispettivamente dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (dazi ed IVA dovuta all’atto dell’importazione di merci extra-UE)<sup>5</sup> e dell’Agenzia delle Entrate (IVA interna, anche se dovuta a seguito di cessioni intra-UE)<sup>6</sup>. La giurisdizione sugli atti di accertamento o di riscossione emessi dalle Agenzie fiscali nei confronti dei contribuenti, è devoluta, in via esclusiva, al giudice tributario. Ipotesi di responsabilità amministrativa o contabile si possono verificare solo nei casi di concorso dei funzionari (agenti amministrativi o contabili) delle Agenzie fiscali nelle condotte evasive o elusive vietate (ex art. 10-bis della legge n. 212 del 27 luglio 2000), realizzate dai contribuenti.

---

<sup>4</sup> La Corte di giustizia ha affermato che, poiché le risorse proprie dell’Unione comprendono anche le entrate provenienti dall’applicazione di un’aliquota uniforme agli imponibili IVA armonizzati determinati secondo regole dell’Unione, sussiste un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell’IVA nell’osservanza del diritto dell’Unione applicabile e la messa a disposizione del bilancio dell’Unione delle corrispondenti risorse IVA, poiché qualsiasi lacuna nella riscossione del primo determina potenzialmente una riduzione delle seconde (cfr. sentenze del 15 novembre 2011, Commissione/Germania, C-539/09, punto 72 e del 26 febbraio 2016, Fransson, C-617/10, punto 26).

<sup>5</sup> Art. 63 D.Lgs. n. 300/1999.

<sup>6</sup> Art. 62 D.Lgs. n. 300/1999.



L'accertamento delle molteplici condotte illecite – perpetrate dai privati con o senza il concorso di funzionari della pubblica amministrazione – in danno dei fondi pubblici costituiti con risorse di provenienza, in tutto o in parte, euro-unitaria, spetta, invece, alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, su impulso dei Procuratori regionali della Corte dei conti (artt. 1 e 12 del D.Lgs. n. 174 del 26 agosto 2016, Codice di giustizia contabile), anche quando le risorse siano di diretta derivazione euro-unionale, cioè non erogate agli Stati membri, per la successiva assegnazione ai beneficiari.

Invero, la giurisprudenza della Corte di cassazione è da tempo orientata, in modo univoco, nel senso di riconoscere la giurisdizione della Corte dei conti sui soggetti privati che abbiano conseguito in modo illecito ovvero distolto dalla finalità prestabilita, contributi erariali, in base all'argomento che *“ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla p.a., alla cui realizzazione esso è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, esso realizza un danno per l'ente pubblico – anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore –, di cui deve rispondere davanti al giudice contabile”*<sup>7</sup>.

È opportuno rammentare che la cognizione della Corte dei conti si estende anche all'azione di responsabilità erariale promossa per la rifusione alla Commissione europea dei contributi erogati in via diretta, poiché, in base alle norme in materia, *“non è consentita una discriminazione applicativa in funzione del carattere sovranazionale dell'amministrazione tutelata ovvero della natura del contributo erogato, dovendosi anzi – in applicazione del principio di assimilazione, in forza del quale gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali – assicurare, per la tutela dei medesimi beni giuridici, le stesse misure previste dal diritto interno”*<sup>8</sup>.

Si noti che le condotte illecite volte all'indebita appropriazione o alla distrazione delle risorse UE sono spesso plurioffensive, arrecando danni sia all'erario dell'Unione europea (danno all'erario euro-unitario), sia all'erario dello Stato. In ogni caso, la giurisdizione sulle azioni risarcitorie contro gli autori dei suddetti illeciti, in virtù del principio di assimilazione di

---

<sup>7</sup> Cfr. Cass., Sez. Un., ord. n. 4511/2006, la quale ha espresso una interpretazione confermata dalla giurisprudenza successiva; v., ad es., Id., ord. n. 30526/2019.

<sup>8</sup> Cfr. Cass., Sez. Un., ord. n. 20701/2013 del 10.9.2013, la quale richiama l'art. 325, paragrafo 2, TFUE e Corte conti, Sez. giur. App. II, sent. n. 94 del 10.3.2015.

cui all'art. 325 TFUE, spetta alla Corte dei conti, essendo il giudice cui, secondo l'ordinamento interno, è devoluto l'accertamento del danno all'erario dello Stato.

## **2. Uno sguardo alle principali decisioni del 2023.**

In ragione di quanto evidenziato nel precedente paragrafo, l'azione delle Procure regionali a tutela delle risorse euro-unitarie si articola, in prevalenza, nella proposizione di domande giudiziali di risarcimento del danno nei confronti dei percettori di contributi erogati, in tutto o in parte, a valere su detti fondi.

Quando si tratta di organizzazioni collettive (società, associazioni), l'azione può essere esercitata non solo nei confronti di queste ultime, ma anche di coloro che, in quanto loro rappresentanti legali ovvero investiti *de facto* di un potere di controllo su di esse, abbiano concorso nell'illecito distraendo in proprio favore le risorse pubbliche ottenute.

Così, ad esempio, si è affermato che *“è pacifica la sussistenza del rapporto di servizio (che, insieme al presupposto della sussistenza di un danno erariale, incardina la giurisdizione di questa Corte), sia in capo alla Società (...), in persona del legale rappresentante pro tempore (...), sia in capo a (...) che, nella qualità di socio di fatto e legale rappresentante pro tempore, è la persona fisica che materialmente si è ingerita nella gestione delle domande di aiuto sottoscrivendo le domanda per accedere ai contributi pubblici”* (Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, sent. n. 123/2023). Questa interpretazione è suffragata dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, le quali, in veste di giudice della giurisdizione, hanno ripetutamente evidenziato che *“è configurabile un rapporto di servizio tanto con la persona giuridica beneficiaria di un contributo quanto con chi, amministratore o legale rappresentante dell'ente collettivo, sia stato incaricato di realizzare il programma di interesse pubblico a cui il contributo risultava vincolato, sicché, in caso di sviamento della somma dalla finalità programmata, sussiste una responsabilità contabile anche di coloro che con la predetta società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove si ipotizzi che dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione delle risorse dal fine pubblico cui erano destinate, con conseguente radicamento della giurisdizione della Corte dei conti nei loro confronti”* (in questi termini, tra le varie decisioni, Cass., Sez. Un., ord. n. 15893/2022).

Posto che il richiamato ampliamento della giurisdizione contabile agli illeciti commessi da tali soggetti non ha, evidentemente, compreso né assorbito la cognizione della Corte dei conti sulle condotte di soggetti riconducibili all'apparato pubblico in senso lato, l'azione in parola può ben cumularsi con la richiesta di risarcimento del medesimo danno nei confronti di

quegli agenti pubblici che, in ambito euro-unitario o nazionale, abbiano contribuito a cagionarlo in concorso con il percettore.

Si può trattare, ad esempio, di funzionari dell'amministrazione incaricata della erogazione delle somme ovvero di componenti degli organi che avrebbero dovuto verificare il rispetto delle condizioni e degli obblighi cui la stessa era subordinata.

Un caso piuttosto ricorrente, in materia di frodi in agricoltura, con indebita percezione di contributi a carico del fondo euro-unitario *pro tempore* interessato, è quello del coinvolgimento nel giudizio di responsabilità degli addetti ai Centri di assistenza agricola - CAA che hanno curato l'istruttoria della domanda di aiuti.

Questi organismi, di natura privata, sono nondimeno investiti di funzioni pubbliche: *“svolgono una funzione amministrativa di verifica e controllo della completezza, veridicità e correttezza formale dei dati che confluiscono nel fascicolo aziendale e nella banca dati SIAN, procedendo alla validazione e trasmissione della domanda e della documentazione attestante il possesso dei requisiti per l'ottenimento del denaro pubblico, con instaurazione del rapporto di servizio e correlativa assunzione di responsabilità verso la P.A.”* (Corte conti, Sez. giur. Basilicata, sent. n. 57/2023). Gli operatori dei CAA, dunque, rispondono del danno se hanno concorso nella relativa causazione, predisponendo e trasmettendo domande di aiuti corredate da false dichiarazioni o da profili di irregolarità che avrebbero dovuto rilevare. Quando, come accade nella maggior parte dei casi, la condotta in questione è stata giudicata gravemente colposa, a fronte di un contegno doloso del richiedente l'aiuto, la responsabilità di questi soggetti è stata qualificata dal giudice, sulla base di un consolidato orientamento (*ex multis* Corte conti, Sez. giur. App. III, sent. n. 83/2008), come parziaria e sussidiaria rispetto a quella, principale e relativa all'intero danno, gravante sul percettore (Corte conti, Sez. giur. Basilicata, sent. n. 57/2023).

L'illecito, comunque, non assume necessariamente la connotazione di una condotta fraudolenta, ossia volta a ottenere il contributo mediante una falsa rappresentazione della realtà (di regola, dei requisiti per la sua assegnazione), ben potendo consistere anche nell'utilizzo di risorse legittimamente ottenute per scopi diversi da quelli cui erano destinate.

È ritenuta, in giurisprudenza, causativo di danno erariale il comportamento consistente nella mancata realizzazione dell'opera o dell'intervento oggetto del contributo ovvero nella inosservanza dei vincoli – ad esempio, quello di non alienare i beni acquistati o realizzati per un intervallo minimo di tempo – cui, nella maggior parte dei casi, il percettore si assoggetta

all'atto dell'assegnazione del finanziamento. Anche in simili ipotesi, infatti, si considera frustrata la finalità di pubblico interesse alla cui realizzazione il contributo era preordinato.

Nel 2023, le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti hanno emesso condanne al risarcimento del danno erariale, nel settore dei fondi pubblici, per euro **51.290.115,52** (totale n. **178** sentenze). I fondi euro-unitari prevalentemente interessati sono: FEOGA, FEAGA, FEASR e FEP, per euro 10.750.306,92; FESR, per euro 7.531.900,54; FSE, per euro 1.177.484,36<sup>9</sup>.

Suddividendo le fattispecie per tipologia di condotte illecite, nelle sentenze si rilevano:

- dichiarazioni mendaci in merito alle effettive modalità di utilizzo dei fondi (Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, sent. n. 2/2023);

- mancata realizzazione delle attività finanziate (Corte conti, Sez. giur. reg. Basilicata, sent. n. 70/2023; Corte conti, Sez. giur. reg. Calabria, sent. n. 182/2023; Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, sent. n. 137/2023);

- produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte, con sviamento nell'utilizzo dei fondi rispetto alle modalità previste nei programmi (Corte conti, Sez. giur. reg. Marche, sent. n. 45/2023);

- difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento, tra cui la dichiarata conduzione di superfici in realtà non nella propria disponibilità (*ex multis*, Corte conti, Sez. giur. Puglia, sent. n. 65/2023; Corte conti, Sez. giur. Campania, sent. n. 644/2023; Corte conti, Sez. giur. Lombardia, sent. n. 206/2023);

- omessa rendicontazione dell'utilizzo dei fondi (tra le tante decisioni, Corte conti, Sez. giur. Piemonte, sentt. n. 71/2023, n. 72/2023 e n. 73/2023);

- mancato rispetto delle prescrizioni relative alla destinazione dei beni realizzati con il finanziamento (Corte conti, Sez. giur. Puglia, sent. n. 96/2023).

Diverse sono, per caratteristiche delle vicende oggetto di giudizio o per le questioni giuridiche affrontate, le pronunce meritevoli di attenzione.

Ad esempio, in un giudizio concernente un finanziamento a tasso agevolato per l'acquisto di una nuova linea produttiva, revocato in conseguenza della mancata realizzazione e rendicontazione dell'attività, la Sezione regionale non ha ritenuto impeditiva della condanna al risarcimento del danno della società percettrice e dei suoi amministratori la circostanza che il Tribunale avesse *medio tempore* emesso decreto ingiuntivo, su richiesta dell'ente pagatore,

---

<sup>9</sup> Le altre condanne, per circa 32 milioni di euro complessivi, hanno interessato altri fondi, anche nazionali, tra cui quelli per le agevolazioni ai sensi della L. n. 488/1992.

per la restituzione della somma. E ciò, sulla base del principio di autonomia della giurisdizione contabile rispetto a quella civile, da cui discende l'alternatività dei rimedi esperibili, che incontra l'unico limite dell'integrale recupero del danno erariale (Corte conti, Sez. giur. Umbria, sent. n. 18/2023).

Analogamente, la Corte dei conti ha ritenuto non ostante all'esame della domanda di risarcimento nei confronti del percettore la pendenza, nei suoi confronti, del procedimento sanzionatorio e recuperatorio previsto dalla legge n. 898/1986. E ciò, in ragione della *“ontologica differenza esistente tra due procedimenti affatto assimilabili ancorché tra loro paralleli, quello volto alla irrogazione di una sanzione amministrativa e rimesso alla esclusiva potestà dell'amministrazione titolare del procedimento di erogazione dei fondi ed adottato in presenza di irregolarità procedurali commesse nelle fasi che seguono la concessione del contributo stesso, e quello giurisdizionale, teso a vagliare la sussistenza, o meno, di un danno erariale cagionato con condotta dolosa o gravemente colposa perpetrata al fine di ottenere finanziamenti che altrimenti non sarebbero stati conseguibili”* (Corte conti, Sez. giur. Basilicata, sent. n. 57/2023).

Con altra decisione, la Corte dei conti ha condannato una società agricola e il suo legale rappresentante al risarcimento del danno derivato dalla illecita percezione di contributi euro-unitari, erogati dall'organismo di pagamento regionale nell'ambito della P.A.C. (Politica Agricola Comune) e a carico del FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) e del FEASR (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale). Di interesse, nella fattispecie, è il rigetto dell'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento, incentrato sull'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea e della giurisprudenza nazionale di legittimità secondo cui, in caso di irregolarità che pregiudichino gli interessi finanziari dell'Unione, gli Stati membri possono applicare termini di prescrizione più lunghi di quelli previsti dal Reg. n. 2988/1995, anche se tali termini sono previsti da una normativa anteriore all'entrata in vigore del detto regolamento, purché essi siano fissati da una disposizione di carattere generale, prevedibile e proporzionata (Corte conti, Sez. giur. Lombardia, sent. n. 123/2023).

Una diversa pronuncia, anch'essa inerente al settore agricolo, ha avuto per oggetto la percezione del contributo da parte di un soggetto che, nel formulare la relativa domanda, aveva ommesso di dichiarare di essere stato condannato con sentenza irrevocabile per *“attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”*, delitto rientrante tra quelli che, secondo l'art. 67, comma 8, del D.Lgs. n. 159/2011, c.d. codice delle leggi antimafia e delle misure di

prevenzione, precludono la concessione di contributi tanto nazionali quanto europei (Corte conti, Sez. giur. Puglia, sent. n. 207/2023).

Infine, nell'ambito della giurisprudenza di appello, è stata confermata la condanna al risarcimento del danno (nel considerevole importo di euro 64.214.700,00) di due società e dei rispettivi amministratori per la violazione della normativa in materia di "quote latte" (abolita nel 2015, con il ripristino del libero mercato per i produttori lattiero-caseari). Questo regime prevedeva un sistema di controllo dal lato dell'offerta, al fine di evitare un crollo dei prezzi e la crisi del settore dovuto alla sovrapproduzione. Nel caso di specie, le società, "prime acquirenti", erano legittimate ad acquistare il latte direttamente dai produttori agricoli, con l'obbligo, concretamente non adempiuto, di trattenere il prelievo supplementare delle quote prodotte in eccesso rispetto a quelle assegnate e di versare il relativo importo all'AGEA (Corte conti, Sez. giur. App. II, sent. n. 352/2023).

Dalle relazioni trasmesse dalle Procure regionali, emerge come anche le fattispecie da esse affrontate nel corso dell'anno rispecchino, sostanzialmente, la tipologia sopra evidenziata. Limitatamente ai danni che hanno inciso su risorse euro-unitarie, gli Uffici requirenti hanno emesso n. **141** atti di citazione in giudizio, per il complessivo importo di euro **23.220.067,93**.

Nel contempo, l'attività istruttoria, e preprozessuale in generale, degli Uffici requirenti territoriali, ha confermato l'importanza, da un lato, della collaborazione con gli altri organismi, nazionali e internazionali, che svolgono funzioni di contrasto al cattivo uso dei fondi pubblici e, dall'altro, del ricorso ai mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale.

Si segnala, in particolare, il sequestro conservativo richiesto e ottenuto dalla Procura regionale per la Lombardia a garanzia del risarcimento del danno cagionato da una azienda *leader* nel settore vitivinicolo destinataria di erogazioni pubbliche, di matrice unionale (per la somma di euro 2.085.810,96), per il finanziamento di un progetto finalizzato a rafforzare la competitività del settore agricolo dell'Unione e a consentire il miglioramento della posizione economica dei prodotti agricoli di origine UE, attraverso azioni di informazione e promozione degli stessi nel mercato interno e nei paesi terzi.

Le risultanze dell'attività istruttoria, svolta con la collaborazione della Guardia di finanza e in coordinamento con la Procura europea e l'OLAF (su cui v. *infra*), hanno permesso la contestazione di condotte illecite – consistite, in sintesi, nell'elusione dei requisiti richiesti dal Bando europeo per l'erogazione del finanziamento – anche nei confronti del soggetto esecutore del progetto europeo, dei relativi amministratori e del consulente nominato dalle due società per la progettazione, gestione operativa e monitoraggio delle attività del progetto.

Nel corso del giudizio cautelare, in cui l’Agenzia della Commissione europea danneggiata è intervenuta *ad adiuvandum* della Procura regionale, la società beneficiaria del finanziamento ha provveduto all’integrale risarcimento del danno.

### **3. Profili di illiceità correlati con l’utilizzo dei fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.**

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (nel prosieguo “PNRR”) italiano è stato varato nel periodo intercorrente tra settembre 2020 ed aprile 2021, nel rispetto delle disposizioni previste dal regolamento UE 12 febbraio 2021, n. 241 (di seguito “Regolamento”), che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza (noto anche come “*Recovery and Resilience Facility*” ovvero come “*Next generation UE*”, nel prosieguo anche “RRF”) <sup>10</sup>.

Il regolamento, com’è noto, ha previsto che ciascuno Stato membro dell’Unione europea definisse un programma di riforme e di investimenti da attuare negli anni 2021-2026.

Orbene, il Piano italiano aveva previsto un significativo numero di interventi – 63 riforme e 134 investimenti<sup>11</sup> – finanziati dall’Unione europea attraverso il *Recovery and Resilience Facility*, per un ammontare di risorse pari a 191,5 miliardi di euro al fine di raggiungere i 527 *target* previsti. Tali risorse erano suddivise in 68,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto e 122,6 miliardi di euro a titolo di prestito, da impiegare per l’attuazione degli obiettivi previsti dal PNRR.

In seguito al conflitto tra Russia e Ucraina, vi sono stati importanti mutamenti del contesto geopolitico internazionale che hanno reso necessaria l’attuazione di nuove iniziative al fine di realizzare gli obiettivi del *Next generation UE*. Pertanto, a partire dal mese di gennaio 2023, il Governo italiano ha avviato la ricognizione dello stato di attuazione del PNRR, al fine di valutare il rispetto delle *milestone*<sup>12</sup> e dei *target*<sup>13</sup>. A tal fine, nel febbraio 2023, la Presidenza

---

<sup>10</sup> L’organizzazione, la struttura e il funzionamento del PNRR sono stati oggetto di diffusa trattazione nella relazione del Procuratore generale per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2022.

<sup>11</sup> Vedi la *Relazione presentata dal Governo al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano in data 23.12.2021*, pag.5.

<sup>12</sup> Le *milestone* indicano fasi rilevanti di natura amministrativa e procedurale da attuare: traguardi qualitativi da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento) ovvero specifiche misure (es. legislazione adottata, piena operatività di sistemi informativi, ecc.) per il raggiungimento degli obiettivi.

<sup>13</sup> I *target* costituiscono i risultati attesi degli interventi, quantificati con indicatori misurabili: traguardi quantitativi da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), da misurare tramite indicatori specifici (es. chilometri di ferrovie costruite, metri quadri di superficie oggetto di interventi di efficientamento energetico, numero di studenti che hanno completato la formazione, ecc.).

del Consiglio dei Ministri ha avviato un confronto con le singole amministrazioni titolari dei progetti al fine di rilevare l'effettivo stato di attuazione del Piano e valutare la sussistenza di eventuali criticità realizzative.

All'esito di detto confronto, è stato rilevato che:

a) in alcuni casi il disegno generale del PNRR non ha tenuto sufficientemente conto dell'effettiva capacità di impiego e di utilizzo delle risorse economiche, nonché di realizzazione dei singoli progetti ad opera dei soggetti attuatori;

b) per l'attuazione degli investimenti è stato richiesto un importante sforzo di rendicontazione da parte dei soggetti attuatori, senza tener conto delle reali capacità degli stessi;

c) è emersa la necessità di aggiornamento dei *target* e delle *milestone* inclusi nel piano al fine di apportare miglioramenti utili alla corretta realizzazione degli obiettivi previsti.

La revisione del PNRR è prevista dall'art. 21 del Regolamento, per i casi in cui non possa più essere realizzato (in tutto o in parte) dallo Stato membro interessato. In tale ipotesi, lo Stato può presentare un progetto di modifica del piano ovvero un nuovo piano alla Commissione UE, la quale entro due mesi dalla richiesta ne valuta l'utilità e l'attuabilità e, in caso di valutazione positiva, presenta al Consiglio una proposta affinché ne approvi la modifica. Di norma, il Consiglio adotta la decisione di esecuzione entro quattro settimane dalla proposta della Commissione.

Il meccanismo di revisione del PNRR, dunque, si rende particolarmente utile in seguito ad eventi in grado di mutare gli equilibri socio-economici (come quelli verificatisi nel corso del 2023) che, di conseguenza, determinino l'insorgenza di nuovi e differenti *target* da realizzare ovvero rendano necessaria la rimodulazione di quanto previsto.

Pertanto, il 7 agosto 2023 il Governo italiano ha presentato alla Commissione una proposta di revisione del PNRR.

Il 24 novembre 2023 la Commissione europea ha valutato positivamente il PNRR modificato dall'Italia. Il piano revisionato prevede ora 617 *target* da raggiungere attraverso 66 riforme e 150 investimenti con un costo da 194,4 miliardi di euro (suddivisi in 71,8 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto – 2,9 in più rispetto alla versione originaria – e 122,6 miliardi di euro a titolo di prestito). Su tale modifica anche il Consiglio ECOFIN si è espresso positivamente in data 8 dicembre 2023, approvando la proposta della Commissione, con qualche modifica.

Il controllo sul raggiungimento degli obiettivi del PNRR era stato attribuito al Collegio per il controllo concomitante, istituito con delibera del Consiglio di Presidenza della Corte dei



conti del 10 novembre 2021, n. 272, in attuazione dell'art. 22, comma 2, del D.L. n. 76 del 16 luglio 2020 (convertito con legge n. 120/2020). Tale controllo è poi stato escluso *ex lege* dall'art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. b), del D.L. n. 44 del 22 aprile 2023, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 74 del 21 giugno 2023.

Resta tuttavia in vigore l'art. 7, comma 7, del D.L. n. 77 del 31 maggio 2021, convertito dalla L. n. 108 del 29 luglio 2021, il quale ha previsto il controllo-monitoraggio sui progetti del PNRR da parte delle Sezioni regionali e centrali di controllo, avendo stabilito che: *“La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della L. 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della L. 14 gennaio 1994, n. 20”*<sup>14</sup>.

Orbene, nonostante l'ingente ammontare di risorse messe a disposizione, è stato registrato un modesto progresso nel loro utilizzo, nonostante sia stato constatato uno stadio sufficientemente avanzato nell'assegnazione delle medesime ai soggetti attuatori, pari a circa 142 miliardi di euro, cioè a oltre il 70% delle risorse del PNRR<sup>15</sup>. Secondo i dati più recenti raccolti dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, basati sulle informazioni contenute nella piattaforma ReGIS al 26 novembre 2023, risultavano **spesi 28,1** miliardi di euro (circa il 14,7% del totale delle risorse europee del PNRR), mentre restano da spendere **138,2** miliardi di euro per conseguire tutti i *target* previsti.

Alcune delle fattispecie illecite indicate nel precedente paragrafo, riguardanti l'indebito o il mancato utilizzo delle risorse UE possono, evidentemente, presentarsi anche in relazione agli illeciti che si verificano nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e, quindi, possono costituire utile e valido elemento di riferimento nei procedimenti di verifica e controllo delle concrete modalità di utilizzo dei fondi pubblici del Piano.

---

<sup>14</sup> Per gli esiti di tale controllo, si vedano la Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) delle Sezioni riunite in sede di controllo approvata nell'adunanza del 6 novembre 2023, nonché, tra le altre, la delibera n. 121 del 16.11.2023, della Corte dei conti Sezione di controllo per il Trentino Alto Adige - Sede di Trento.

<sup>15</sup> Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Memoria nell'ambito dell'esame della Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza PNRR, 6 dicembre 2023*. L'assegnazione delle risorse è avvenuta in modo omogeneo tra Nord, Centro e Sud, nonché ASSONIME, *Note e studi 9/2023, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, lo Stato di attuazione*.

In particolare, le condotte illecite in questo settore possono essere costituite:

- dall'indebita percezione delle risorse da parte dei soggetti attuatori;
- dal mancato rispetto dei cronoprogrammi per la realizzazione dei progetti rientranti nelle missioni previste dal PNRR;
- dalla mancata utilizzazione ovvero dalla distrazione delle risorse attribuite per la realizzazione dei progetti PNRR;
- dalla realizzazione di opere non conformi ai progetti, con dolosa distrazione o sperpero delle risorse assegnate.

Al momento della stesura della presente relazione, le Procure regionali della Corte dei conti hanno in corso di istruttoria le seguenti fattispecie, collegate all'attuazione dei progetti PNRR:

- scorretto utilizzo o frodi nella percezione delle risorse pubbliche erogate dal SIMEST (società erogatrice dei finanziamenti per Cassa Depositi e Prestiti) per l'attuazione dei progetti PNRR (Procura regionale Lombardia, danno circa euro **25.000**; Procura regionale Campania);
- indebita percezione di contributi (Procura regionale Emilia Romagna per circa euro **1.000.000,00**; Procura regionale Veneto per circa euro **640.000**; Procura regionale Puglia);
- opere non conformi al progetto Asili nido e Servizi integrativi (Procura regionale Emilia Romagna)
- presunte irregolarità riguardanti un bando per l'acquisto di un edificio per realizzare appartamenti popolari (Procura regionale Emilia Romagna);
- ritardi negli interventi di efficientamento della sede di un Comune e della scuola dell'infanzia (Procura regionale Friuli Venezia Giulia per un danno stimato in circa euro **100.000,00**);
- presunte irregolarità nell'impiego delle risorse pubbliche per l'attuazione dei progetti PNRR (Procura regionale Lazio, Procura regionale Liguria);
- presunto danno erariale derivante dall'indebita percezione da parte di un Comune dei fondi PNRR per la sistemazione di una "baraccopoli" cittadina attraverso la "*falsificazione dei dati dei migranti presenti in città*" (Procura regionale Marche);
- presunto danno erariale derivante da indebito utilizzo da parte di un Comune dei fondi PNRR per il recupero di un'area privata di proprietà di una società privata (Procura regionale Marche);
- irregolare gestione dei fondi PNC destinati alla ricostruzione post sismi 2009 e 2016 (Procura regionale Marche);

- indebito utilizzo dei fondi PNRR per la formazione del personale di un'azienda privata (Procura regionale Marche);

- indebita compensazione di tributi dovuti all'erario con crediti d'imposta non spettanti, finanziati con risorse del PNRR: si tratta, dunque, di fattispecie di indebito impiego di risorse, non ancora incamerate ma per le quali è stato fatto valere un diritto di credito, non spettante (Procura regionale Puglia);

- frodi nella percezione di risorse pubbliche (Procura regionale Sicilia);

- presunta *mala gestio* dei fondi PNRR (Procura regionale Trentino Alto Adige - Trento; Procura regionale Umbria).

I danni derivanti dalle fattispecie illecite in istruttoria appena elencate devono ancora essere esattamente quantificati e non ammontano solo a circa **euro 1.800.000,00** (cifra risultante dalla somma degli importi sopra indicati), ma saranno di importo notevolmente maggiore.

In tale contesto, giova ricordare che la Procura generale coopera con tutte le altre amministrazioni interessate alla prevenzione delle frodi ai danni dei fondi PNRR. La Procura generale, infatti, è stata invitata a partecipare ai lavori di due organi istituiti presso il Servizio centrale per il PNRR della Ragioneria generale dello Stato:

- il Tavolo di rendicontazione e controllo, sorto allo scopo di assicurare il presidio delle attività di controllo e rendicontazione degli interventi finanziati dal Piano;

- la Rete dei referenti antifrode, ideata al fine di garantire una valutazione periodica dei rischi di frode, conflitti di interesse e doppio finanziamento e, se necessario, definire apposite misure ed azioni correttive.

Nell'anno di riferimento, l'Ufficio, oltre a prendere parte al *meeting* dei referenti antifrode del 17 marzo 2023, ha, altresì, offerto il proprio contributo alla predisposizione della seconda versione della Strategia generale antifrode.

#### **4. Le sinergie tra le Procure contabili e le Istituzioni euro-unitarie.**

La Procura generale, in qualità di Ufficio preposto, ai sensi dell'art. 12, comma 3, c.g.c., al coordinamento delle Procure regionali, cura i rapporti con gli organismi sovranazionali e con le Istituzioni di altri Paesi attraverso il Servizio per gli affari internazionali e per i rapporti interistituzionali, in materia di contrasto alla corruzione e all'illecito utilizzo di fondi europei<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfr. La direttiva organizzativa del Procuratore generale n. 2 del 16 novembre 2020.

Nell'anno di riferimento è proseguita la collaborazione con l'Ufficio del Procuratore europeo - EPPO, sulla base dell'Accordo di lavoro sottoscritto dal Procuratore europeo e dal Procuratore generale presso la Corte dei conti il 13 settembre 2021.

In base a questo documento, che si prefigge l'obiettivo di fornire un quadro strutturato di cooperazione, la modalità privilegiata di collaborazione tra Uffici requirenti penali e contabili consiste nello scambio di informazioni, che si estende oltre quanto previsto dalla normativa primaria in materia<sup>17</sup>.

La Procura generale, più specificamente, comunica all'EPPO, direttamente o tramite la Procura regionale procedente, qualsiasi notizia verosimile di frode, irregolarità o altra condotta illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione europea, di natura non penale; ciò, quando il danno non è inferiore a 100.000 euro ovvero se il caso potrebbe avere ripercussioni che interessano l'Unione o coinvolgere funzionari o altri agenti dell'Unione o delle sue Istituzioni ovvero ancora se la condotta illecita assume una dimensione transfrontaliera che coinvolge almeno due Stati membri partecipanti.

Nel 2023 sono pervenute alle Procure regionali presso la Corte dei conti n. **40** comunicazioni da parte dei Procuratori europei delegati. Le comunicazioni indirizzate a queste ultime dai requirenti contabili sono state, invece, n. **8**.

Agli Uffici dei Procuratori europei delegati e alle Procure regionali presso la Corte dei conti è, inoltre, richiesto di attivare un ulteriore livello di coordinamento, se del caso attraverso riunioni o analoghe iniziative, nel caso in cui, a seguito dello scambio di informazioni, abbiano intrapreso indagini su fatti connessi.

L'Accordo stabilisce, altresì, la possibilità che i Procuratori europei delegati accedano, per il tramite delle Procure regionali, alle informazioni contenute nelle banche dati della Corte dei conti. Il Procuratore generale ha, a tal proposito, istituito la Banca dati centrale delle attività di indagine in materia di illecito conseguimento e utilizzo dei fondi europei, con funzioni informative e di supporto all'attività di coordinamento, che, anche nel 2023, è stata alimentata dalle Procure regionali con l'inserimento dei principali elementi identificativi di ciascuna istruttoria e la descrizione dei relativi sviluppi processuali.

Nell'ambito della partecipazione della Procura generale al programma Jean Monnet *The EPPO and EU law: a step forward in integration*, della *School of law* della Università degli

---

<sup>17</sup> Si ricorda che le modalità applicative dell'Accordo sono state oggetto dell'I.C. n. 2/2021/AC del 5 ottobre 2021 e della nota del Procuratore generale dell'11 maggio 2022, prot. n. 629, con la quale, all'esito di apposito confronto tra i magistrati dell'uno e dell'altro plesso, sono state fornite ulteriori indicazioni operative.

Studi di Milano - Bicocca, è inoltre proseguita la raccolta delle principali decisioni della Corte dei conti in materia di fondi UE, destinate ad una ulteriore banca dati, di pubblico accesso (<https://www.steppo-eulaw.com/case-law/>). Le sentenze sono selezionate dal Servizio affari internazionali della Procura generale, il quale provvede alla redazione di un *abstract* in italiano e in inglese.

Altro ambito di cooperazione con organismi sovranazionali è quello con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), in forza dell'accordo di cooperazione amministrativa sottoscritto il 25 settembre 2013. Ai sensi dell'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le Procure contabili e l'OLAF condividono informazioni su fatti causativi di danno agli interessi finanziari euro-unitari, si prestano a vicenda assistenza tecnica e operativa, conducono analisi strategiche congiunte e danno vita a programmi di formazione e scambio del personale.

Nel periodo di riferimento si registrano n. 2 interlocuzioni su casi trattati dall'OLAF. La Procura generale ha curato i collegamenti tra quest'ultimo e la Procura regionale competente e ha provveduto a dare riscontro alle richieste di aggiornamenti.

Le attività antifrode delle Procure contabili sono state illustrate in seno all'OLAF *Anti-Fraud Communicators' Network* - OAFCN, in occasione della seduta del 28-29 marzo 2023.

Anche nel 2023, poi, è stato fatto utilizzo, al fine della individuazione di fattispecie di rilievo nel settore dei fondi euro-unitari, del sistema informatico *Irregularities Management System* - IMS, che, come è noto, raccoglie e permette di consultare, le comunicazioni delle autorità di gestione dei finanziamenti in merito alle irregolarità emerse nell'erogazione e nell'utilizzo degli stessi.

Si tratta di uno strumento gestito dall'OLAF, in coordinamento, a livello nazionale, con il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Esso consente l'acquisizione, da parte delle Procure regionali (le quali sono abilitate ad accedervi), di informazioni di rilievo ai fini dell'avvio o dello sviluppo delle indagini sugli illeciti a danno dei fondi UE.

Nelle more della, già programmata, evoluzione del sistema, la quale dovrebbe permettere agli Uffici requirenti di ricevere tempestiva notizia dell'apertura di ciascuna scheda e di avviare immediatamente un procedimento istruttorio, la Procura generale ha concordato con il predetto Nucleo una modalità operativa provvisoria, in forza della quale l'apertura delle nuove schede è segnalata dal Nucleo stesso alla Procura generale, che ne dà immediata

comunicazione al Procuratore regionale competente. Nel 2023 sono state ricevute n. **28** segnalazioni di questo tipo.

## **5. Le altre funzioni della Procura generale in ambito internazionale.**

La Procura generale svolge, ormai da tempo, un ruolo attivo nel dialogo con le Istituzioni superiori di controllo degli altri Paesi.

Nell'ambito dell'INTOSAI, in particolare, vanno tenute presenti le iniziative del *Forum of Jurisdictional SAIs*, istituito a Parigi nel 2015, che ricomprende le Istituzioni superiori di controllo (ISC) investite anche di funzioni giurisdizionali.

Il 16 e il 17 ottobre 2023 ha avuto luogo lo svolgimento di una nuova riunione, organizzata a Bangkok dallo *State Audit Office* della Thailandia, in occasione della quale sono state, tra l'altro, discusse le linee evolutive del Forum in un organismo istituzionale autonomo, comunque collegato all'INTOSAI.

Una distinta iniziativa, che riveste particolare interesse per la Procura generale, è poi la realizzazione di un collegamento permanente tra gli uffici del Pubblico ministero presso le ISC, su impulso dei magistrati del *Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União* (Procura generale presso la ISC del Brasile). Nel 2023 sono proseguiti i contatti finalizzati a realizzare il *network* in questione.

Si segnala, altresì, la partecipazione dell'Ufficio, nell'ambito delle attività del Comitato di contatto tra ISC europee e Corte dei conti europea, all'organizzazione del *Meeting of the Contact Committee WG on prevention and fight against irregularities and fraud* (Roma, 19-20 gennaio 2023).

Nell'ambito del Tavolo interistituzionale anticorruzione istituito presso il Ministero degli affari esteri, l'Ufficio ha anche fatto parte della delegazione della Repubblica italiana che ha partecipato all'*Implementation Review Group - Fourteenth session*, che si è tenuta a Vienna presso l'Organizzazione delle Nazioni Unite per il contrasto alla Droga ed al Crimine (UNODC), nei giorni 12-16 giugno 2023. In quest'occasione, nell'ambito della sessione *Exchange of information, practices and experiences gained in the implementation of the Convention*, l'Ufficio ha illustrato il Protocollo di intesa fra la Procura generale e il Ministero dell'Istruzione e del Merito, sottoscritto il 5 aprile 2023, avente ad oggetto un'attività di formazione negli istituti scolastici svolta da Magistrati della Corte dei conti, attraverso la quale illustrare i principi che regolano l'utilizzo delle risorse pubbliche, con particolare riferimento

alla legalità finanziaria ed agli strumenti di tutela diretti a contrastare gli sprechi, l'utilizzo indebito delle risorse della collettività e i fenomeni di corruzione.

Nei giorni tra il 28 febbraio e il 5 marzo 2023 la Procura generale ha poi partecipato – unitamente a rappresentanti del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'ANAC e della SNA – al *Summit*, nell'ambito del G20, sessione di Gurugram (Haryana, India), relativo alla redazione del *Proposal for Compendium of Good Practices in Enhancing the Role of Auditing in Tackling Corruption*. In tale contesto, oltre all'illustrazione dell'*asset recovery* dei fondi nazionali ed europei oggetto di distrazione, è stato, altresì, svolto un incontro bilaterale con il Ragioniere generale dell'India, nel quale sono state illustrate le funzioni dei rispettivi organi.

Sempre con riferimento al contrasto alla corruzione, la Procura generale collabora con l'ANAC all'elaborazione delle Linee Guida relative al D.Lgs. n. 24 del 2023, in materia di protezione del dipendente che denuncia atti illeciti (*whistleblowing*).

Da ultimo, nel quadro delle iniziative di formazione e di scambio con le Istituzioni di Paesi stranieri, si segnala la visita, il 7 settembre 2023, di una delegazione di funzionari della Macedonia del Nord, selezionati dall'Ufficio del Vice Primo Ministro della Macedonia del Nord (tra cui capi dipartimento di uffici ministeriali e capi di gabinetto), con illustrazione, da parte del Procuratore generale e di altri magistrati e funzionari dell'Ufficio, delle funzioni della Corte dei conti e della Procura generale, dell'attività – anche in ambito europeo – di controllo e recupero dei fondi nazionali e europei e del ruolo delle banche dati.

## Capitolo VI

### **RASSEGNA DELLE PIÙ SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE NEL 2023 DALLA CORTE COSTITUZIONALE E DALLA CORTE DI CASSAZIONE NELLE MATERIE DI COMPETENZA DELLA CORTE DEI CONTI**

*(V.P.G. ANTONGIULIO MARTINA)*

*Sommario: 1. Premessa; 1.2. Cenni alle modifiche al giudizio di cassazione; 2. Le più significative pronunce della Corte costituzionale; 2.1. Sentenza n. 123 del 16.6.2023, danno all'immagine e sentenza penale di estinzione del reato; 2.2. Sentenza n. 89 dell'8.5.2023: legittimazione della Sezione regionale di controllo a sollevare questione di l. c. in sede di certificazione dei costi dei contratti collettivi; 2.3. Sentenza n. 224 del 22.12.2023: fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali; 3. Le più significative pronunce della Corte di cassazione; 3.1. Il sindacato della Suprema Corte sulle sentenze della Corte dei conti; 3.1.1. Questioni processuali; 3.2. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte regolatrice; 3.2.1. I "criteri di collegamento" idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti; 3.2.2. Il concorso dell'azione di responsabilità e dell'azione civile; 3.2.3. Personale di magistratura; 3.2.4. Strutture sanitarie accreditate; 3.2.5. Società partecipate; 3.2.6. Dipendenti ANAS S.p.A.; 3.2.7. Società in house; 3.2.8. Agenti contabili; 3.2.9. Azione revocatoria.*

#### **1. Premessa.**

Nel corso del 2023, sono intervenute numerose pronunce della Corte costituzionale e della 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.

Alla rassegna di giurisprudenza, viene premesso un breve cenno ad alcune delle modifiche apportate al giudizio di cassazione dalla "riforma Cartabia".

#### **1.2. Cenni alle modifiche al giudizio di Cassazione.**

Come è noto, gli artt. 3 e 4 del D.Lgs. n. 149 del 10 ottobre 2022 (c.d. riforma Cartabia), emanato in attuazione della legge n. 206 del 26 novembre 2021, che ha conferito delega al Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della stessa legge, uno o più



decreti legislativi recanti il riassetto formale e sostanziale del processo civile, mediante novelle al codice di procedura civile e alle leggi processuali speciali, in funzione di obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile, nel rispetto della garanzia del contraddittorio, attenendosi ai principi e criteri direttivi previsti dalla stessa legge, hanno apportato rilevanti modifiche alle disposizioni del codice di procedura civile e relative disposizioni di attuazione, che hanno investito, sotto diversi profili, il giudizio di cassazione.

Ovviamente, esula dall'economia e dalla finalità del presente contributo l'esame delle numerose modifiche arretrate.

Si farà, pertanto, solo un breve cenno ad alcune delle modifiche apportate, in relazione al loro rilievo, avuto riguardo all'impugnazione delle sentenze della Corte dei conti.

Occorre, in primo luogo, menzionare il processo telematico di cassazione, anticipato, peraltro, solo in termini di facoltatività, dalla legislazione emergenziale<sup>1</sup> e introdotto, "a regime" ed in termini di obbligatorietà, dal D.Lgs. n. 149/2022, in attuazione dei principi e criteri direttivi di cui all'art. 1, comma 17, lett. a), della legge delega (L. n. 206/2021), che ha previsto che *"il decreto o i decreti legislativi recanti disposizioni dirette a rendere i*

---

<sup>1</sup> Il comma 11-bis dell'art. 83 (rubricato *"Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare"*) del D.L. n. 18 del 17.3.2020 (*"Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*), aggiunto dalla relativa legge di conversione (L. n. 27 del 24.4.2020), ha, infatti, previsto che *"nei procedimenti civili innanzi alla Corte di cassazione, sino al 30 giugno 2020, il deposito degli atti e dei documenti da parte degli avvocati può avvenire in modalità telematica nel rispetto della normativa anche regolamentare concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici. L'attivazione del servizio è preceduta da un provvedimento del direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia che accerta l'installazione e l'idoneità delle attrezzature informatiche, unitamente alla funzionalità dei servizi di comunicazione dei documenti informatici. Gli obblighi di pagamento del contributo unificato di cui all'articolo 14 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, nonché l'anticipazione forfettaria di cui all'articolo 30 del medesimo decreto, connessi al deposito telematico degli atti di costituzione in giudizio presso la Corte di cassazione, sono assolti con sistemi telematici di pagamento anche tramite la piattaforma tecnologica di cui all'articolo 5, comma 2, del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82"*. Identica previsione è stata, poi, dettata dall'art. 221, quinto comma, D.L. n. 34 del 19.5.2020, conv. in L. n. 77 del 12.7.2020, con applicazione, ai sensi del secondo comma dello stesso articolo, sino al 31.12.2020 e successivamente estesa per effetto delle disposizioni normative di cui agli artt. 23, primo comma, D.L. n. 137 del 28.10.2020, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 176 del 18.12.2020, primo comma, del D.L. n. 105 del 23.7.2021, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 126 del 16.9.2021 e l'art. 16, comma 1, D.L. n. 228 del 30.12.2021, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 15 del 25.2.2022, sino al 31 dicembre 2022. Con decreto del 27.1.2021, il direttore generale dei sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia ha, quindi, accertato presso la Corte suprema di cassazione l'installazione e l'idoneità delle attrezzature informatiche, nonché la funzionalità dei servizi di comunicazione del settore civile per il deposito telematico degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti a decorrere dal 31 marzo 2021.

*procedimenti civili più celeri ed efficienti” dovessero “prevedere che, nei procedimenti davanti al giudice di pace, al tribunale, alla corte d’appello e alla Corte di cassazione, il deposito dei documenti e di tutti gli atti delle parti che sono in giudizio con il ministero di un difensore abbia luogo esclusivamente con modalità telematiche, o anche mediante altri mezzi tecnologici, e che spetti al capo dell’ufficio autorizzare il deposito con modalità non telematiche unicamente quando i sistemi informatici del dominio giustizia non siano funzionanti e sussista una situazione d’urgenza, assicurando che agli interessati sia data conoscenza adeguata e tempestiva anche dell’avvenuta riattivazione del sistema”.*

L’art. 196-*quater* delle disp. att. c.p.c., rubricato “*Obbligatorietà del deposito telematico di atti e di provvedimenti*”, che figura fra le disposizioni di cui al capo I, del titolo V-*ter*,<sup>2</sup> recante “*Disposizioni relative alla giustizia digitale*”, introdotto dalla riforma, prevede, al primo comma, nel testo risultante a seguito delle modifiche più di recente apportatevi dall’art. 35, terzo comma, lett. a), del D.L. n. 1 del 24.2.2023, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 41 del 21.4.2023, che “*il deposito degli atti processuali e dei documenti, ivi compresa la nota di iscrizione a ruolo, da parte del pubblico ministero, dei difensori e dei soggetti nominati o delegati dall’autorità giudiziaria ha luogo esclusivamente con modalità telematiche. Con le stesse modalità le parti depositano gli atti e i documenti provenienti dai soggetti da esse nominati. Il giudice può ordinare il deposito di copia cartacea di singoli atti e documenti per ragioni specifiche*”.

Stante la previsione dell’obbligo del deposito telematico degli atti processuali e dei documenti, con conseguente visibilità dell’atto per le parti costituite, secondo le regole proprie del processo digitale<sup>3</sup>, è evidente come non avessero più senso – e sono state coerentemente soppresse – le previsioni che, con riferimento al giudizio di cassazione, imponevano la notifica del controricorso, del ricorso incidentale, del controricorso per resistere al ricorso incidentale e dell’elenco dei documenti relativi all’ammissibilità del ricorso e del controricorso.

Avuto riguardo al controricorso, il nuovo testo dell’art. 370, primo comma, c.p.c.

---

<sup>2</sup> L’art. 35, secondo comma, D.Lgs. n. 149/2020 prevede che “...*le disposizioni...previste dal capo I del titolo V-ter delle disposizioni per l’attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368...introdotti dal presente decreto, si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2023 anche ai procedimenti civili pendenti davanti al tribunale, alla corte di appello e alla Corte di cassazione*”.

<sup>3</sup> Cfr. art. 27 (rubricato “*Visibilità delle informazioni*”) del D.M. Giustizia n. 44 del 21.2.2011, recante “*Regolamento concernente le regole tecniche per l’adozione nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell’articolo 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010, n. 24*”.

stabilisce, infatti, che *“la parte contro la quale il ricorso è diretto, se intende contraddire, deve farlo mediante controricorso da depositare entro quaranta giorni dalla notificazione del ricorso. In mancanza, essa non può presentare memorie, ma soltanto partecipare alla discussione orale”*<sup>4</sup>, sicché non ne è più prevista la notifica, così come, a termini del novellato art. 371 c.p.c., non deve essere notificato il ricorso incidentale, sia che sia proposto dalla parte di cui all’articolo precedente, che *“deve proporre con l’atto contenente il controricorso”* – che, come innanzi evidenziato, non deve essere più notificato ma solo depositato – *“l’eventuale ricorso incidentale contro la stessa sentenza”* (primo comma), sia che sia proposto dalla *“parte alla quale è stato notificato il ricorso per integrazione a norma degli articoli 331 e 332”*, che *“deve proporre l’eventuale ricorso incidentale con atto depositato nel termine di quaranta giorni dalla notificazione”* (secondo comma). Così come, del pari, a termini del quarto comma dello stesso articolo, non vi è più la necessità della notifica del controricorso *“per resistere al ricorso incidentale”*, che può essere depositato *“a norma dell’articolo precedente”*<sup>5</sup>.

Alla luce, poi, del nuovo testo dell’art. 372, secondo comma, c.p.c., *“il deposito dei documenti relativi all’ammissibilità può avvenire indipendentemente da quello del ricorso e del controricorso, fino a quindici giorni prima dell’udienza o dell’adunanza in camera di consiglio”*, senza che vi sia più la necessità di procedere alla notifica del relativo elenco.

Sicché, evidentemente, la necessità della notifica (che, ovviamente, deve essere seguita dal relativo tempestivo deposito ex art. 369, primo comma, c.p.c.)<sup>6</sup> permane solo con riferimento al ricorso per cassazione, nonché per il ricorso per integrazione ai sensi degli artt. 331 (integrazione del contraddittorio in cause inscindibili, cui ha riguardo l’art. 371-bis) e 332 (*denunciatio litis* in cause scindibili) del codice di procedura civile.

---

<sup>4</sup> Il testo dell’art. 370, primo comma, c.p.c. precedentemente in vigore prevedeva, invece, che *“la parte contro la quale il ricorso è diretto, se intende contraddire, deve farlo mediante controricorso da notificarsi al ricorrente nel domicilio eletto entro venti giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso. In mancanza di tale notificazione, essa non può presentare memorie, ma soltanto partecipare alla discussione orale”*.

<sup>5</sup> Il primo, secondo e quarto comma, dell’art. 371 c.p.c., nel testo previgente, prevedevano, rispettivamente, che *“la parte di cui all’articolo precedente deve proporre con l’atto contenente il controricorso l’eventuale ricorso incidentale contro la stessa sentenza”*, che *“la parte alla quale è stato notificato il ricorso per integrazione a norma degli articoli 331 e 332 deve proporre l’eventuale ricorso incidentale nel termine di quaranta giorni dalla notificazione, con atto notificato al ricorrente principale e alle altre parti nello stesso modo del ricorso principale”* e che *“per resistere al ricorso incidentale può essere notificato un controricorso a norma dell’articolo precedente”*.

<sup>6</sup> Con riferimento all’art. 369 c.p.c., occorre osservare come sia stata soppressa la previsione di cui all’ultimo comma, che stabiliva che il ricorrente dovesse *“chiedere alla cancelleria del giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata o del quale si contesta la giurisdizione la trasmissione alla cancelleria della Corte di cassazione del fascicolo d’ufficio”* e che tale richiesta fosse *“restituata dalla cancelleria al richiedente munita di visto”* e dovesse *“essere depositata insieme col ricorso”*.

Un altro profilo innovativo della “riforma Cartabia”, di rilevante incidenza, attiene alla nuova procedura accelerata per la definizione dei ricorsi inammissibili, improcedibili e manifestamente infondati, con la riscrittura dell’art. 380-*bis* del codice di procedura civile<sup>7</sup>.

Il novellato art. 380-*bis* c.p.c. prevede, infatti, che “*se non è stata ancora fissata la data della decisione, il presidente della sezione o un consigliere da questo delegato può formulare una sintetica proposta di definizione del giudizio, quando ravvisa la inammissibilità, improcedibilità o manifesta infondatezza del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto. La proposta è comunicata ai difensori delle parti*” (primo comma) e che “*entro quaranta giorni dalla comunicazione la parte ricorrente, con istanza sottoscritta dal difensore munito di una nuova procura speciale, può chiedere la decisione. In mancanza, il ricorso si intende rinunciato e la Corte provvede ai sensi dell’articolo 391*” (secondo comma) e “*se entro il termine indicato al secondo comma la parte chiede la decisione, la Corte procede ai sensi dell’articolo 380-*bis*.1 e quando definisce il giudizio in conformità alla proposta applica il terzo e il quarto comma dell’articolo 96*” (terzo comma).

In pratica, il legislatore ha previsto che, in ipotesi di inammissibilità, improcedibilità e manifesta infondatezza del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto, il presidente della sezione – ovvero il primo presidente per i ricorsi di competenza delle SS.UU., cui sono devoluti i ricorsi per motivi inerenti alla giurisdizione avverso le sentenze della Corte dei conti – ovvero un consigliere dallo stesso delegato, ai quali è evidentemente demandato una preliminare delibazione o “spoglio” delle impugnazioni, formuli una sorta di interpello (“*proposta di definizione del giudizio*”), intesa a provocare la “rinuncia” al ricorso, che consegue, automaticamente *ex lege* (“*il ricorso si intende rinunciato*”), alla mancata proposizione da parte del difensore, che deve essere, all’uopo, investito di una nuova procura,

---

<sup>7</sup> La riforma ha soppresso la disciplina di cui al comb. disp. di cui agli artt. 376 (rubricato “*Assegnazione dei ricorsi alle Sezioni*”), primo comma e 380-*bis* (rubricato “*Procedimento per la decisione in camera di consiglio sull’inammissibilità o sulla manifesta fondatezza o infondatezza del ricorso*”) c.p.c., che prevedevano, rispettivamente, che “*il primo presidente, tranne quando ricorrono le condizioni previste dall’articolo 374, assegna i ricorsi ad apposita sezione*” – e cioè alla sezione sesta, con funzioni di “filtro” – “*che verifica se sussistono i presupposti per la pronuncia in camera di consiglio ai sensi dell’articolo 375, primo comma, numeri 1) e 5)*” – ovvero l’inammissibilità o la manifesta fondatezza o infondatezza del ricorso principale e di quello incidentale eventualmente proposto – “*Se, a un sommario esame del ricorso, la suddetta sezione non ravvisa tali presupposti, il presidente, omessa ogni formalità, rimette gli atti alla sezione semplice*” e che “*nei casi previsti dall’articolo 375, primo comma, numeri 1) e 5), su proposta del relatore della sezione indicata nell’articolo 376, primo comma, il presidente fissa con decreto l’adunanza della Corte indicando se è stata ravvisata un’ipotesi di inammissibilità, di manifesta infondatezza o di manifesta fondatezza del ricorso*”, prevedendo un particolare procedimento in camera di consiglio in aggiunta all’ordinario procedimento in camera di consiglio, di cui all’art. 380-*bis*.1.

dell'istanza di decisione, con conseguente applicazione della disciplina di cui all'art. 391 c.p.c., mentre ove venga proposta tempestiva istanza di decisione, la Corte procede con il rito di cui all'art. 380-bis.1 del codice di procedura civile<sup>8</sup>.

La riforma, all'evidente fine di incentivare l'acquiescenza alla proposta di definizione del giudizio, ha, da un lato, aggiunto nel testo dell'art. 13 del T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (D.P.R. n. 115/2002) – che, al comma 1-*quater*, prevede che *“quando l'impugnazione, anche incidentale, è respinta integralmente o è dichiarata inammissibile o improcedibile, la parte che l'ha proposta è tenuta a versare un ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione, principale o incidentale, a norma del comma 1-bis. Il giudice dà atto nel provvedimento della sussistenza dei presupposti di cui al periodo precedente e l'obbligo di pagamento sorge al momento del deposito dello stesso”* – un ulteriore comma, il comma 1-*quater*.1, che prevede che *“le disposizioni di cui al comma 1-*quater* non si applicano quando il ricorso per cassazione viene dichiarato estinto ai sensi dell'articolo 380-bis, secondo comma, ultimo periodo, del codice di procedura civile”*. Dall'altro, ha previsto che, ove venga proposta istanza di decisione ed il giudizio venga definito in conformità alla proposta, al ricorrente, oltre al raddoppio del contributo unificato, come già previsto dall'art. 13, comma 1-*quater*, D.P.R. n. 115/2002 ed alla condanna alle spese di soccombenza, secondo l'ordinaria disciplina, debba essere applicato, in termini di automatismo, il disposto di cui al terzo comma dell'art. 96 (rubricato *“Responsabilità aggravata”*) del c.p.c. (aggiunto dall'art. 45, dodicesimo comma, della L. n. 69/2009), che prevede che *“in ogni caso, quando pronuncia sulle spese ai sensi*

---

<sup>8</sup> In disparte la specifica ipotesi dell'istanza di decisione che faccia seguito alla proposta di definizione accelerata, occorre osservare, in termini generali, come il rito camerale disciplinato dall'art. 380-bis.1 c.p.c. costituisce ormai la regola, considerato che, ai sensi dell'art 375, primo comma, c.p.c. *“la Corte, sia a sezioni unite che a sezione semplice, pronuncia in pubblica udienza quando la questione di diritto è di particolare rilevanza, nonché nei casi di cui all'articolo 391 *quater*”* (ovvero nei giudizi di revocazione per accertato contrasto con la Convenzione EDU), mentre, a termini del secondo comma, sia a Sezioni Unite che a Sezione semplice, pronuncia con ordinanza in camera di consiglio, oltre che nelle ipotesi elencate ai nn. 1, 1-*bis*, 4, 4-*bis* e 4-*ter*, *“in ogni altro caso in cui non pronuncia in pubblica udienza”*. In proposito, è sufficiente confrontare il numero delle ordinanze e delle sentenze emesse per avvedersi dell'assoluta marginalità della pubblica udienza nel sistema risultante dalla riforma che, peraltro, ha consolidato ulteriormente una tendenza già ampiamente riscontrabile nel vigore della previgente disciplina, di cui al D.L. n. 168/2016, conv. in L. n. 197/2016. Occorre osservare come il procedimento per la decisione in camera di consiglio, di cui all'art. 380-bis.1 c.p.c., non contempla la partecipazione delle parti (come previsto, infatti, dall'ultimo periodo del primo comma, *“La Corte giudica senza l'intervento del pubblico ministero e delle parti”*), ma solo un contraddittorio scritto (*“Il pubblico ministero può depositare le sue conclusioni scritte non oltre venti giorni prima dell'adunanza in camera di consiglio. Le parti possono depositare le loro sintetiche memorie illustrative non oltre dieci giorni prima dell'adunanza”*).

*dell'articolo 91, il giudice, anche d'ufficio, può altresì condannare la parte soccombente al pagamento, a favore della controparte, di una somma equitativamente determinata*", nonché il disposto di cui al quarto comma dello stesso articolo, aggiunto dal D.Lgs. n. 149/2022, che prevede che *"nei casi previsti dal primo, secondo e terzo comma, il giudice condanna altresì la parte al pagamento, in favore della cassa delle ammende, di una somma di denaro non inferiore ad euro 500 e non superiore ad euro 5.000"*<sup>9</sup>.

Come evidenziato dalla Suprema Corte (cfr. Cass., SS.UU., ordinanze n. 28540 del 13.10.2023 e n. 30147 del 30.10.2023), *"l'art. 380-bis c.p.c. mira a configurare uno strumento di agevolazione della definizione delle pendenze in sede di legittimità, anche tramite l'individuazione di strumenti dissuasivi di condotte rivelatesi ex post prive di giustificazione, e quindi idonee a concretare, secondo una valutazione legale tipica compiuta dal legislatore delegato (D.Lgs. n. 149 del 2022), un'ipotesi di abuso del diritto di difesa"* e *"richiamando, per i casi di conformità tra proposta e decisione finale, l'art. 96, terzo e quarto comma, c.p.c., l'art. 380-bis c.p.c. codifica, attraverso una valutazione legale tipica compiuta dal legislatore delegato, un'ipotesi di abuso del processo, già immanente nel sistema processuale, giacché non attenersi alla delibazione del Presidente che trovi poi conferma nella decisione finale, lascia presumere una responsabilità aggravata"*.

Come è dato prevedere anche alla luce delle prime applicazioni dell'istituto, la nuova procedura accelerata di definizione di cui all'art. 380-bis c.p.c. troverà ampia applicazione con riferimento alle impugnazioni avverso le pronunce della Corte dei conti, ammesse, a termini dell'art. 111, ottavo comma, Cost. per i soli motivi inerenti alla giurisdizione, considerata la notevole frequenza con la quale, in relazione ai motivi dedotti, esorbitanti dal suddetto limite, i ricorsi proposti si palesano, *ictu oculi*, inammissibili.

---

<sup>9</sup> Occorre osservare come, laddove il ricorso proposto veda quale unico contraddittore il Procuratore generale presso la Corte dei conti come solitamente, ma non necessariamente (si pensi all'ipotesi di intervento *ad adiuvandum* spiegato nel giudizio di responsabilità dall'amministrazione interessata ex art. 85 c.g.c.), nei giudizi di responsabilità, l'applicazione dell'art. 96, terzo comma, c.p.c. non è possibile stante il ruolo di parte solo formale dell'organo requirente contabile, a favore del quale non vengono liquidate spese, mentre ben possibile è l'applicazione del successivo quarto comma dello stesso articolo, aggiunto dalla "riforma Cartabia", relativo alla condanna del ricorrente al pagamento di una somma in favore della cassa delle ammende e che è stato già applicato *de plano* con ordinanze Cass., SS.UU., n. 28540 del 13.10.2023 e n. 30147 del 30.10.2023, pronunciate su ricorsi avverso sentenze della Corte dei conti.

## **2. Le più significative pronunce della Corte costituzionale.**

### **2.1. Sentenza n. 123 del 16.6.2023: danno all'immagine e sentenza penale di estinzione del reato.**

Con sentenza n. 123 del 16.6.2023, la Corte costituzionale, investita delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della L. n. 97 del 27 marzo 2001 (*“Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche”*) e, in via consequenziale, dell'art. 51, comma 7, primo periodo, dell'Allegato 1 al D.Lgs. n. 174 del 26 agosto 2016 (c.g.c.), definito inammissibile l'intervento spiegato, nel suddetto giudizio di legittimità costituzionale, dal Procuratore generale della Corte dei conti, ha dichiarato non fondate le dedotte censure di illegittimità costituzionale.

Le questioni di legittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 3, 24, 54, 97, 103, secondo comma e 111, secondo comma, della Costituzione – avuto riguardo all'art. 7, comma 1, della L. n. 97 del 27 marzo 2001, nella parte in cui dispone, anche nell'ipotesi di estinzione del reato, che il procuratore regionale della Corte dei conti possa promuovere entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale solo *“nei confronti del condannato”* e, consequenzialmente, nella parte in cui non prevede che il procuratore regionale della Corte dei conti *“promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale”*, anche nel caso di *“sentenza di estinzione del reato”*, oltre che nel caso di *“sentenza irrevocabile di condanna”* e, avuto riguardo all'art. 51, comma 7, primo periodo, nella parte in cui non prevede che *“la sentenza di estinzione del reato”*, oltre alla *“sentenza irrevocabile di condanna, pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse”* sia *“comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato”* – sono state sollevate dalla Sezione giurisdizionale regionale per la Toscana, investita di una domanda di risarcimento di danno all'immagine, proposta, dal Procuratore regionale, nei confronti di un dipendente dell'ANAS S.p.A., già condannato dalla stessa sezione al risarcimento del danno patrimoniale, per l'importo di euro 19.785,49, in favore del predetto ente per avere illecitamente utilizzato, per finalità personali, veicoli di proprietà pubblica di cui aveva la disponibilità per ragioni di servizio e nei confronti del quale, tratto a giudizio penale per rispondere del reato di cui all'art. 314, secondo comma, del codice penale (peculato d'uso)

e condannato *in prime cure* all'esito di giudizio abbreviato, era stata pronunciata, in grado d'appello, sentenza di non doversi procedere per essere estinti i reati per intervenuta prescrizione.

Il giudice rimettente sospetta il contrasto della normativa in questione, nella parte in cui determina l'impossibilità di agire per il risarcimento del danno all'immagine della P.A. in sede contabile, ove il reato sia estinto per prescrizione, con gli evocati parametri costituzionali di cui agli artt. 3 (interpretato sia alla luce del canone di uguaglianza che di quello di ragionevolezza della limitazione) e 54 della Costituzione, in quanto, pur a fronte di condotte di pari disvalore tenute da soggetti titolari di pubbliche funzioni, determinerebbe conseguenze differenti in ragione del mero decorso del tempo "*afferre a un diverso (ma connesso) procedimento*"; di cui all'art. 24 Cost., perché il censurato meccanismo processuale comporterebbe la lesione della possibilità per la procura erariale di agire in giudizio per un credito risarcitorio, vieppiù, irragionevole in una cornice normativa, nella quale è caduta la regola della pregiudizialità penale (che imponeva per l'art. 3 c.p.p. del 1930 la sospensione del giudizio civile sino al passaggio in giudicato della sentenza penale) e che vede il processo civile proseguire autonomamente; di cui al combinato disposto dell'art. 24 con il principio di ragionevole durata del processo ex art. 111, secondo comma, ultimo periodo, Cost., "*facendo dipendere l'esito dell'azione erariale, a fronte di condotte lesive dell'immagine della P.A., da "un dato processuale estrinseco" che sfugge alla governabilità della parte pubblica e attribuisce ulteriori conseguenze all'indebita protrazione del giudizio penale per l'imputato, che si avvantaggia, insieme alla prescrizione, della non proponibilità dell'azione contabile*"; di cui all'art. 97 Cost., che tutela il buon andamento, anche finanziario, della pubblica amministrazione e costituisce il fondamento della risarcibilità del danno all'immagine per il versante pubblico; e di cui all'art. 103, secondo comma, Cost., dal quale discende il principio dell'effettività della giurisdizione contabile.

Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la inammissibilità e, nel merito, per la non fondatezza delle questioni, nonché il Procuratore generale della Corte dei conti che, a conforto dell'ammissibilità dell'intervento, ha invocato il diritto ad intervenire nei procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale degli organi dello Stato e, sempre nel merito, richiamati i contenuti dell'ordinanza di rimessione, ha sostenuto l'assimilazione sostanziale, ai fini dell'azionabilità del risarcimento del danno arrecato all'immagine dell'amministrazione pubblica, tra il mancato "*accertamento dell'assenza di penale responsabilità dell'imputato,*



*sotteso ad una pronuncia di proscioglimento” per estinzione del reato in seguito a prescrizione e la posizione dell’imputato condannato con sentenza definitiva, in assenza “di emergenze processuali idonee ad un’immediata assoluzione nel merito e della rinuncia dell’imputato alla causa estintiva”.*

Con la summenzionata sentenza, il giudice delle leggi ha, preliminarmente, dichiarato l’inammissibilità dell’intervento del Procuratore generale della Corte dei conti, evidenziando come i richiamati principi, espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, nel senso dell’ammissibilità dell’intervento nei giudizi per conflitto di attribuzione tra enti, non fossero applicabili nella diversa ipotesi del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, con riferimento ai quali l’Alta Corte ha avuto occasione di affermare che *“la costituzione del pubblico ministero [...] deve ritenersi inammissibile: infatti, nonostante al pubblico ministero debba riconoscersi la qualità di parte nel processo a quo, da un lato, la peculiarità della sua posizione ordinamentale e processuale, dall’altro l’attuale disciplina (artt. 20, 23 e 25 della L. 11 marzo 1953, n. 87; artt. 3 e 17 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), che tiene distinti il “pubblico ministero” e le “parti”, inducono ad escludere la costituzione in giudizio di tale soggetto (sentenza n. 361 del 1998)”*, evidenziando come le recenti modifiche delle Norme integrative non abbiano mutato tale disciplina e come nemmeno sia ravvisabile un nesso tra lo specifico rapporto dedotto nel giudizio *a quo* e l’attività istituzionale svolta dal Procuratore generale della Corte dei conti, idoneo a legittimarne l’intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall’art. 4, comma 3, delle Norme integrative<sup>10</sup>.

Nel disattendere l’eccezione di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, sollevata dall’Avvocatura erariale, per ritenuta carenza di motivazione relativa alla pretesa violazione dei parametri fatti valere nell’ordinanza di rimessione, la Corte costituzionale, rilevato che *“i termini delle questioni sollevate sono, infatti, indicati nell’ordinanza di rimessione con sufficiente precisione, a sostegno delle sollevate questioni di legittimità costituzionale”*, ha evidenziato, quanto *“alla individuazione, da parte del Collegio rimettente, delle disposizioni oggetto delle censure, ai fini dell’apprezzamento della rilevanza*

---

<sup>10</sup> Il richiamato art. 4 delle *“Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale”* (approvate con delibera della Corte in sede non giurisdizionale del 22 luglio 2021), dopo aver disciplinato nei primi due commi l’intervento, rispettivamente, del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Giunta Regionale, prevede al richiamato terzo comma, aggiunto con deliberazione Corte costituzionale 24 maggio 2022 (G.U. 31 maggio 2022, n. 125), che *“Gli interventi di altri soggetti hanno luogo con le modalità e nel termine di cui al comma precedente. Possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio. La Corte decide sull’ammissibilità degli interventi”*.

della questione”, che il denunciato art. 7, comma 1, della L. n. 97 del 2001, “è stato abrogato dall’art. 4, comma 1, lettera g), dell’Allegato 3 al codice di giustizia contabile, a decorrere dal 7 ottobre 2016, e sostituito dall’art. 51, comma 7, dell’Allegato 1 allo stesso codice” e che “tale disposizione modifica il catalogo dei reati che costituiscono il presupposto sostanziale della proponibilità dell’azione di responsabilità per danno erariale, sostituendo ai reati propri commessi dai pubblici funzionari di cui agli articoli da 314 a 335 cod. pen. “i delitti commessi ai danni” delle pubbliche amministrazioni”<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Con la formulazione utilizzata nella pronuncia in esame, nel postulare una “modifica il catalogo dei reati che costituiscono il presupposto sostanziale della proponibilità dell’azione di responsabilità per danno erariale, sostituendo ai reati propri commessi dai pubblici funzionari di cui agli articoli da 314 a 335 cod. pen. “i delitti commessi ai danni” delle pubbliche amministrazioni”, il giudice delle leggi sembra aver modificato l’orientamento precedentemente espresso, sul punto, con la sentenza n. 191/2019, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 51, commi 6 e 7, dell’Allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 26 agosto 2016 (meglio noto come codice di giustizia contabile), sollevate dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, nel giudizio di responsabilità promosso dalla Procura regionale a carico di un ufficiale della Polizia di Stato, nei confronti del quale, tratto a giudizio penale per i reati di violenza privata aggravata continuata, dallo stesso commessi in occasione degli incidenti relativi al G8 e condannato *in prime cure*, era stata pronunciata in appello sentenza penale di non doversi procedere per essere i reati estinti per intervenuta prescrizione. Con la suddetta pronuncia, richiamato il combinato disposto di cui all’art. 17, comma 30-ter, del D.L. n. 78 del 1° luglio 2009, conv., con modif., nella L. n. 102 del 3 agosto 2009, come modificato, in pari data, dall’art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del D.L. n. 103 del 3 agosto 2009, conv., con modif., nella L. n. 141 del 3 ottobre 2009 ed al richiamato art. 7 della legge n. 97 del 27 marzo 2001, rilevato che, “all’esito di questo primo intervento normativo la risarcibilità del danno all’immagine era limitata all’ipotesi di condanna irrevocabile del pubblico dipendente per uno dei menzionati delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la PA (artt. da 314 a 335-bis del codice penale)” e che “tale disciplina ha subito una trasformazione per effetto della successiva entrata in vigore del cod. giust. contabile, di cui fanno parte le norme censurate” ed evidenziato che “il codice – pur abrogando il primo periodo del primo comma dell’art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009 – ha lasciato invariato il secondo periodo, contenente la limitazione dell’azione per il risarcimento del danno all’immagine; e tuttavia, con l’art. 4, comma 1, lettera g), dell’Allegato 3 (Norme transitorie e abrogazioni), ha abrogato l’art. 7 della legge n. 97 del 2001, cui tale previsione faceva rinvio nel delimitare i casi nei quali il PM contabile poteva promuovere l’azione risarcitoria” e come “dopo l’entrata in vigore del cod. giust. contabile, pertanto, è rimasta in vita la norma che circoscrive la proponibilità della domanda a casi specifici; a tale scopo, tuttavia, detta norma continua a fare rinvio ad una previsione che lo stesso codice ha contestualmente abrogato”, la Corte costituzionale ha ritenuto che “il frastagliato quadro che emerge all’esito di tale percorso” esigesse, quindi, di essere adeguatamente rappresentato, al fine di offrire alla stessa Corte “una valutazione adeguata a sorreggere la motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità” e come fosse “onere del rimettente confrontarsi con ogni elemento normativo che incida su tali requisiti di ammissibilità, chiarendo in termini non implausibili il preliminare percorso logico compiuto, e soffermandosi poi sulle ragioni che rendono possibile l’applicazione della norma impugnata nel giudizio principale”. In proposito, il giudice delle leggi, premesso che “le considerazioni svolte dal rimettente sulla rilevanza sono incentrate sul rapporto fra sentenza di condanna e declaratoria di prescrizione del reato pur in presenza dell’accertamento del fatto; alle stesse, tuttavia, l’ordinanza necessariamente premette che nel caso di specie la condotta accertata nel giudizio presupposto consentirebbe al PM contabile di agire per il risarcimento del danno all’immagine dell’amministrazione”, che “a tanto l’ordinanza perviene muovendo dall’assunto secondo cui l’intervenuta abrogazione dell’art. 7 della legge n. 97 del 2001, ad opera dell’art. 4, lettera g),

Nel merito, la Corte costituzionale ha, innanzi tutto, evidenziato che il giudizio proprio del proscioglimento adottato ex art. 129, comma 2, c.p.p. *“presuppone, come emerge dal tenore testuale della norma codicistica appena riportata, l’evidenza della prova della non colpevolezza dell’imputato, che deve emergere dagli atti, in modo a tal punto incontestabile che la valutazione del giudice finisca per appartenere più al concetto di “constatazione”, ossia della percezione ictu oculi, che a quello dell’“apprezzamento” e l’incompatibilità con qualsiasi necessità di accertamento o di approfondimento”*, per cui *“la pronuncia di estinzione del reato presuppone, invece, soltanto la mancanza di cause evidenti per pronunciare la formula di merito, ma risulta del tutto priva di un accertamento della effettiva colpevolezza dell’imputato”*, sicché *“non risulta, dunque, idonea a superare la presunzione di innocenza dalla quale quegli è assistito”* e come, parimenti, non fondato sia, altresì, l’ulteriore profilo di violazione del parametro dedotto, *“per il quale si censura il diverso trattamento riservato alla giurisdizione contabile rispetto a quella civile nei rapporti con l’accertamento proprio del giudice penale”*,

---

*dell’Allegato 3 al cod. giust. contabile, comporterebbe l’impossibilità di prendere ulteriormente a riferimento la disposizione abrogata per l’individuazione dei casi in cui le procure contabili possono esercitare l’azione risarcitoria”* e che *“conseguenza di tale impostazione è che il perimetro dei reati che consentono l’azione risarcitoria andrebbe rinvenuto, secondo il rimettente, nello stesso cod. giust. contabile, ed in particolare nel censurato art. 51, comma 7”*, che *“consentirebbe dunque il risarcimento del danno all’immagine della PA in conseguenza di un delitto commesso dal pubblico impiegato «a danno» della stessa, che sia stato accertato con sentenza penale definitiva”*, ha osservato come il giudice a quo non avesse *“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”* e come *“l’ordinanza, quindi, trascura 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”*. È evidente come, sulla base di tale rilievo, ancorché formulato in termini non propriamente univoci, si poteva ritenere che la Corte costituzione propendesse, o quanto meno non escludesse, che il rinvio operato dall’art. 17, comma 30-ter, del D.L. n. 78 del 2009 all’art. 7 della legge n. 97 del 2001, avesse carattere “fisso” o “materiale”, con conseguente ultrattività del rinvio all’abrogazione della norma richiamata. Il riferimento della sentenza in esame alla modifica del catalogo dei reati che costituiscono il presupposto sostanziale della proponibilità dell’azione di responsabilità per danno erariale che conseguirebbe all’art. 51, settimo comma, c.g.c., ancorché costituisca un mero *obiter dictum* nel contesto della decisione in esame, considerato che come dato atto dallo stesso giudice delle leggi (*“Nella fattispecie in esame, invero, il dubbio è se, ai fini dell’integrazione del presupposto di azionabilità del danno all’immagine pubblica, insieme alla sentenza irrevocabile di condanna penale, valga anche quella di estinzione del reato, mentre non viene in rilievo il diverso estremo del “catalogo dei reati” diretto a circoscrivere, soggettivamente, la portata del primo”*), trattasi di profilo non essenziale ai fini della soluzione della questione di legittimità costituzionale all’esame della Corte, tenuto conto che il reato ascritto al convenuto nel giudizio di responsabilità amministrativa rientra pienamente nel novero dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I, del titolo II, del libro II, del codice penale cui ha riguardo l’abrogato art. 7 della L. n. 97/2001, sembra peraltro manifestare un diverso orientamento del giudice delle leggi sul punto.

atteso che *“il principio dell’autonomia e del parallelismo che ispira nel vigente codice di procedura penale il rapporto tra giurisdizione civile e penale – di cui è chiara traccia, tra l’altro, nell’inefficacia del giudicato penale di assoluzione nel giudizio civile se il danneggiato ha esercitato azione civile ex art. 75, comma 2, cod. proc. pen., o nella irrilevanza delle cause estintive del reato agli effetti civili – e la diversa azionabilità cui risponde nella giurisdizione contabile l’illecito erariale sono espressione di sottese differenti rationes”*.

Con la suddetta sentenza, la Corte costituzionale ha avuto, inoltre, cura di precisare che, rispetto alle questioni esaminate, nessuna incidenza spieghi la recente pronuncia della Corte europea dei diritti dell’uomo nella causa Rigolio contro Italia del 9 marzo 2023, originata dal ricorso di un soggetto condannato in sede contabile per danno all’immagine della P.A., nonostante il giudizio penale si fosse concluso, in grado di appello, con una sentenza di non doversi procedere per prescrizione, peraltro, accompagnata da una condanna generica al risarcimento dei danni, dopo che in primo grado era stata pronunciata sentenza di condanna, evidenziando come *“tale pronuncia postula l’autonomia, dal punto di vista delle condizioni dell’azione, del giudizio innanzi alla Corte dei conti per responsabilità da danno alla immagine rispetto all’esito del processo penale all’interno di un quadro normativo nazionale in cui non figurava ancora la condizione di procedibilità che è oggetto della questione di legittimità costituzionale all’odierno esame, introdotta solo con l’art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, come convertito”*<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup>La richiamata pronuncia del 9.3.2023 della Corte EDU fa seguito alla decisione del 13 maggio 2014, con la quale la Corte europea dei diritti dell’uomo (II Sezione), pronunciando sullo stesso ricorso (n. 20148/2009) proposto da Cesare Luigi RIGOLIO, assessore comunale, condannato dalla Corte dei conti al risarcimento del danno all’immagine subito dall’amministrazione in dipendenza di fatti di corruzione dallo stesso commessi, ha affermato che l’azione di responsabilità amministrativa ha natura risarcitoria e non penale ed ha conseguentemente escluso l’applicabilità dell’art. 6, paragrafi 3 e 7 della Convenzione e dell’art. 2 del Protocollo n. 7 alla Convenzione, così come ha parimenti escluso la violazione dell’art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione e dell’art. 8 della convenzione. Con la suddetta pronuncia la Corte EDU, ritenuto, *“allo stato attuale del fascicolo”*, di non potersi pronunciare sulla relativa ricevibilità, ha rinviato l’esame della censura del ricorrente per vizio di equità del procedimento e di violazione del principio della presunzione di innocenza, avuto riguardo alla doglianza per cui la Corte dei conti si sarebbe basata, nel dichiarare la responsabilità del ricorrente, sulle conclusioni raggiunte dal giudice penale, mentre ha dichiarato irricevibile il ricorso per il resto. Con la richiamata pronuncia del 9.3.2023, premesso che *“esaminato così il ragionamento seguito dalla Corte dei conti, la Corte non ravvisa, né nella descrizione né nella valutazione dei fatti in base ai quali questo giudice ha dichiarato il ricorrente civilmente responsabile del danno subito dalla persona lesa e gli ha ordinato di ripararla, nessun elemento idoneo a essere interpretato come affermazione della colpevolezza penale del ricorrente”*, evidenziato come *“la parte centrale del ragionamento della Corte dei conti non contenga alcun passaggio che suggerisca, espressamente o sostanzialmente, che sussistano tutte le condizioni per conservare la responsabilità penale del ricorrente per quanto riguarda le accuse successivamente abbandonate per prescrizione”* e ritenuto, pertanto, che *“tenuto conto della natura e del contesto del procedimento civile nella presente causa, l’accertamento di responsabilità*

## **2.2. Sentenza n. 89 dell'8.5.2023: legittimazione della Sezione regionale di controllo a sollevare questione di l. c. in sede di certificazione dei costi dei contratti collettivi.**

Pur non avendo investito il merito della questione di legittimità costituzionale sollevata, necessita, tuttavia, menzione la sentenza n. 89 dell'8 maggio 2023, pronunciata dalla Corte costituzionale, nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana del 24 settembre 2021, n. 24 (*“Disposizioni per il settore della forestazione. Disposizioni varie”*), sollevata, in riferimento agli artt. 81, terzo comma e 97, primo comma, della Costituzione dalla Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, con ordinanza del 3.2.2022, nel corso del procedimento di certificazione della compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio della Regione Siciliana dei costi derivanti dall'ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro (CCRL), concordata tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale della Regione stessa (ARAN Sicilia) e le organizzazioni sindacali.

Come si verrà esponendo, infatti, la suddetta pronuncia reca un'approfondita disamina della questione relativa alla legittimazione delle Sezioni di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale, nel corso del procedimento di certificazione dell'attendibilità della quantificazione dei costi dei contratti collettivi e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio.

L'art. 4 della L.R. n. 24 del 24.9.2021, dopo aver previsto, al primo comma, che *“per l'adeguamento del fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale (Missione 1, Programma 10, capitolo 212019) è autorizzata l'ulteriore spesa annua di euro 946.600,92 per il triennio 2021-2023”*, disponeva, al censurato secondo comma, che *“agli oneri di cui al comma 1 si fa fronte mediante corrispondente riduzione delle disponibilità della Missione 20, Programma 3, capitolo 215704. Per gli esercizi successivi l'entità dello stanziamento è determinata annualmente con legge di bilancio ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni”*.

Con l'ordinanza di rimessione, la Sezione di controllo, premessa la propria legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale, rilevato, in punto di rilevanza, che la certificazione di compatibilità dei costi contrattuali, postulando la verifica della loro copertura, presupporrebbe l'applicazione del denunciato art. 4, comma 2, secondo periodo, della legge regionale siciliana n. 24 del 2021, che provvede ad appostare in bilancio le risorse

---

*civile, espresso in termini che non possono ragionevolmente essere interpretati come attribuzione di responsabilità penale al ricorrente, non ha violato il principio della presunzione di innocenza”*, la Corte EDU, dichiarata la richiesta ricevibile, si è espressa nel senso di ritenere che non vi sia stata violazione dell'articolo 6, paragrafo 2, della Convenzione.

necessarie all'adeguamento del fondo per il trattamento economico di posizione e di risultato, previsto dall'accordo collettivo, ha evidenziato, in punto di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, che la disposizione censurata violerebbe, anzitutto, l'art. 81, terzo comma, Cost.<sup>13</sup>, in quanto rinviando alla legge di bilancio, per gli esercizi successivi al 2023, la determinazione dell'entità dello stanziamento per la spesa inerente al trattamento economico del personale si porrebbe in contrasto con gli artt. 38, comma 1, del D.Lgs. n. 118 del 23 giugno 2011 (*"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"*)<sup>14</sup> e 30, comma 6, della legge n. 196 del 31 dicembre 2009 (*"Legge di contabilità e finanza pubblica"*)<sup>15</sup>, che imporrebbero, per le leggi concernenti spese continuative e obbligatorie – quali quelle che vengono in rilievo nella specie –, sia la quantificazione per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, sia l'indicazione dell'onere a regime e, come dalla lesione dell'art. 81, terzo comma, Cost., deriverebbe anche un *vulnus* al *"correlato e interdipendente principio dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria"*, enunciato dall'art. 97, primo comma, della Costituzione<sup>16</sup>.

Nel suddetto giudizio di legittimità costituzionale, si è costituita la Regione Siciliana, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, per difetto di legittimazione della Sezione rimettente a sollevarle o, in subordine, non fondate, dal momento che le spese afferenti al trattamento economico accessorio del personale non rientrerebbero tra quelle qualificate come obbligatorie dall'art. 48, comma 1, lettera a), del D.Lgs. n. 118 del 2011.

Con la suddetta pronuncia, si è, dapprima, premesso che ai fini della valutazione della legittimazione della Sezione di controllo remittente, oggetto di contestazione da parte della Regione Siciliana, che ha eccepito l'inammissibilità della sollevata questione di legittimità

---

<sup>13</sup> L'art. 81, terzo comma, Cost. prevede che *"Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte"*.

<sup>14</sup> L'art. 38, primo comma, del D.Lgs. n. 118 del 23 giugno 2011, prevede che *"Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio"*.

<sup>15</sup> L'art. 30, sesto comma, della L. n. 196 del 31 dicembre 2009, nel testo risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 4, comma 3, lett. a), L. n. 163 del 4 agosto 2016, prevede che *"Le leggi di spesa a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 23, comma 3, lettera b). Nel caso in cui l'onere a regime è superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento, la copertura segue il profilo temporale dell'onere"*.

<sup>16</sup> L'art. 97, primo comma, Cost., come modificato dall'art. 2, primo comma, L. cost. n. 1 del 20 aprile 2012, dispone che *"Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"*.

costituzionale, occorresse approfondire le modalità di svolgimento del procedimento, attribuito alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di certificazione della compatibilità dei costi, derivanti dall'ipotesi dei contratti collettivi, introdotta, quanto alla contrattazione collettiva nazionale, dall'art. 4 del D.Lgs. n. 396 del 4 novembre 1997, che ha sostituito l'art. 51 del decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993, disciplinando, ai commi da 4 a 7, la certificazione della Corte dei conti, in sostituzione del precedente controllo preventivo di legittimità e di compatibilità economica dell'autorizzazione governativa alla sottoscrizione del contratto collettivo e come le suddette disposizioni siano state trasfuse, dapprima, ai commi da 4 a 7 e, quindi, nei commi da 5 a 7 dell'art. 47 del D.Lgs. n. 165/2001<sup>17</sup> e, quanto alla contrattazione collettiva regionale della Regione Siciliana, dai commi da 7 a 9 dell'art. 27 della L.R. siciliana n. 10 del 2000<sup>18</sup>, come sostituiti dall'art. 29 della L.R. siciliana n. 17 del 2004,

---

<sup>17</sup> I commi quinto, sesto e settimo dell'art. 47 del D.Lgs. n. 165 del 30.3.2001, recante la disciplina del procedimento di contrattazione collettiva, nel testo sostituito, da ultimo, dall'art. 59, comma 1, D.Lgs. n. 150 del 27 ottobre 2009, prevedono, rispettivamente, che *“acquisito il parere favorevole sull'ipotesi di accordo, nonché la verifica da parte delle amministrazioni interessate sulla copertura degli oneri contrattuali, il giorno successivo l'ARAN trasmette la quantificazione dei costi contrattuali alla Corte dei conti ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'articolo 1-bis della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni. La Corte dei conti certifica l'attendibilità dei costi quantificati e la loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. La Corte dei conti delibera entro quindici giorni dalla trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali, decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente. L'esito della certificazione viene comunicato dalla Corte all'ARAN, al comitato di settore e al Governo. Se la certificazione è positiva, il presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo”* (quinto comma). *“La Corte dei conti può acquisire elementi istruttori e valutazioni sul contratto collettivo da parte di tre esperti in materia di relazioni sindacali e costo del lavoro individuati dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, tramite il Capo del Dipartimento della funzione pubblica di intesa con il Capo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nell'ambito di un elenco definito di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso delle amministrazioni di cui all'articolo 41, comma 2, la designazione di due esperti viene effettuata dall'ANCI, dall'UPI e dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome”* (sesto comma). *“In caso di certificazione non positiva della Corte dei conti le parti contraenti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo. Nella predetta ipotesi, il Presidente dell'ARAN, d'intesa con il competente comitato di settore, che può dettare indirizzi aggiuntivi, provvede alla riapertura delle trattative ed alla sottoscrizione di una nuova ipotesi di accordo, adeguando i costi contrattuali ai fini delle certificazioni. In seguito alla sottoscrizione della nuova ipotesi di accordo si riapre la procedura di certificazione prevista dai commi precedenti. Nel caso in cui la certificazione non positiva sia limitata a singole clausole contrattuali, l'ipotesi può essere sottoscritta definitivamente ferma restando l'inefficacia delle clausole contrattuali non positivamente certificate”* (settimo comma).

<sup>18</sup> I commi settimo, ottavo e nono della L.R. n. 10 del 15.5.2000, recante, fra l'altro, norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana, come sostituiti dall'art. 29 L.R. n. 17 del 28.12.2004, prevedono, rispettivamente, che *“il giorno successivo all'acquisizione del parere favorevole sull'ipotesi di accordo, l'ARAN Sicilia trasmette la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio della Regione alla Corte dei conti, ai sensi e per gli effetti del comma 4, con esclusione del penultimo periodo, e del comma 5 dell'articolo 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sostituendo al Presidente del Consiglio dei Ministri il Presidente della Regione, al*

che richiamano la disciplina statale, limitandosi a contestualizzarla all'ordinamento regionale. Successivamente, il giudice delle leggi ha rilevato che *“il controllo affidato da tali norme alla Corte dei conti in sede di certificazione investe, da un lato, l'attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali – cioè la congruità della stima dei costi operata dall'ARAN – e, dall'altro, il riscontro della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio”* e che *“a quest'ultimo fine, il giudice contabile opera una valutazione di compatibilità finanziaria degli oneri contrattuali sotto il profilo della loro effettiva copertura mediante le risorse allocate negli stanziamenti delle leggi di bilancio”*. La Corte costituzionale ha evidenziato che è *“pur vero, quindi, che il procedimento di certificazione della compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio dei costi derivanti dall'ipotesi di contratto collettivo ha carattere bifasico, in quanto verte, come osservato dalla difesa regionale, anche sull'attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali, ma è dirimente considerare che tale preliminare valutazione è essenzialmente strumentale alla verifica di conformità alle previsioni normative di cui, in particolare, alla legge di bilancio e alle leggi di assestamento e di variazione del bilancio medesimo”*, che *“il procedimento in oggetto assume quindi una funzione di garanzia dell'ordinamento, in quanto riconducibile a un «controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato [...] preordinato a tutela del diritto oggettivo (sentenza n. 384 del 1991)”* (sentenza n. 18 del 2019), che investe la legalità finanziaria della spesa per i rinnovi contrattuali del personale pubblico, per cui, in assenza della possibilità di adire la Corte costituzionale, *“paradossalmente il giudice contabile si troverebbe costretto, come giustamente rileva il rimettente, a certificare positivamente un accordo contrattuale la cui copertura finanziaria ritenesse, tuttavia, riposare su norme di dubbia legittimità costituzionale”*.

Rilevato, inoltre, che nel corso del procedimento in esame *“anche in considerazione dei tempi brevi in cui è previsto sia espletato il controllo (15 giorni, ai sensi del comma 5 del citato art. 47, «decorsi i quali la certificazione si intende effettuata positivamente»)*, emergono profili istruttori e partecipativi, ciò che permette di affermare che non devono mancare elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio (pur non essendo questo espressamente previsto dalle suddette norme), come del resto emerge dall'interpretazione del

---

*Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica l'Assessore per il bilancio e le finanze ed all'ARAN, l'ARAN Sicilia”* (settimo comma); che *“se la certificazione della Corte dei conti non è positiva si applica il comma 6 dell'articolo 47 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sostituendo il Presidente del Consiglio dei Ministri ed il Governo con il Presidente della Regione ed il Parlamento con l'Assemblea regionale siciliana”* (ottavo comma) e che *“in ogni caso la procedura di certificazione deve concludersi entro 40 giorni dall'ipotesi di accordo, decorsi i quali il Presidente dell'ARAN Sicilia sottoscrive definitivamente il contratto collettivo salvo che non si renda necessaria la riapertura delle trattative ai sensi del comma 8”* (nono comma).



*diritto vivente della Corte dei conti*”, il giudice delle leggi ha evidenziato che “*l’esito del controllo in parola è strettamente dicotomico, giacché la certificazione può essere «positiva» o «non positiva»*” e “*in quest’ultimo caso, esso preclude alle parti contraenti la possibilità di sottoscrivere definitivamente l’ipotesi di accordo o le singole clausole contrattuali non certificate positivamente*” e come “*tale effetto inibitorio è stato espressamente stabilito, modificando la precedente disciplina dell’art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001, dall’art. 67, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112*”, “*applicabile anche alla certificazione della contrattazione collettiva regionale siciliana, per effetto del rinvio alla disciplina statale operata, per quanto qui rileva, dall’art. 27, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2000*”, da “*ritenersi dinamico, alla luce dell’evidente intento del legislatore regionale che, come si è detto, si è in sostanza limitato ad adeguare il proprio ordinamento alla disciplina statale*”, donde “*l’abrogazione tacita per incompatibilità del successivo comma 9 del citato art. 27 che, in conformità all’art. 47 del d.lgs. n. 165 del 2001 nella formulazione vigente al momento della sua adozione, non prevedeva il suddetto esito preclusivo*”. In proposito, l’Alta Corte ha rilevato che “*l’introduzione dell’espresso effetto impeditivo alla sottoscrizione ha modificato profondamente le caratteristiche del procedimento in questione, il cui esito è divenuto, quindi, suscettibile di incidere in via definitiva sulle situazioni soggettive dei soggetti sottoposti al controllo*”, per cui l’attività applicativa della legge, da parte del giudice contabile, appare “*caratterizzata da entrambi i requisiti dell’obiettività e della definitività, «nel senso dell’idoneità (del provvedimento reso) a divenire irrimediabile attraverso l’assunzione di un’efficacia analoga a quella del giudicato*”, coerentemente “*con l’eventuale ricorribilità, davanti alle sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti*”<sup>19</sup>, in conformità alla prospettiva sollecitata dallo stesso giudice delle leggi, “*quando ha rimarcato l’esigenza del*

---

<sup>19</sup> In proposito, il giudice delle leggi ha richiamato l’“*orientamento giurisprudenziale che, riconoscendo l’esistenza di una giurisdizione piena ed esclusiva delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, ancorata alle materie di contabilità pubblica di cui all’art. 103, comma 2, della Costituzione, ha inteso ampliare la competenza della stessa Corte, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle [medesime] Sezioni riunite in speciale composizione, a fattispecie ulteriori rispetto a quelle individuate espressamente dall’ordinamento*” (Cass., SS.UU, sent. n. 22645 dell’8 novembre 2016); orientamento “*costantemente confermato dalle SS.RR. della Corte dei conti in speciale composizione, che qualificando l’art. 11, comma 6, lettera e), c.g.c. come «una clausola ricognitiva elastica di fattispecie riconducibili alla materia della contabilità pubblica e oggetto di cognizione, in sede di controllo, da parte delle articolazioni regionali della Corte dei conti» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza 15 dicembre 2017, n. 44), hanno conseguentemente ritenuto «ammissibile, in base ad essa, l’impugnazione di deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo non riconducibili alle categorie individuate puntualmente dalle altre previsioni dell’art. 11 e, segnatamente, dalle lett. a) e d) (Corte conti, SS.RR. spec. comp., 20 febbraio 2018, n. 7), purché rientranti nella “materia della contabilità pubblica”» (Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza 22 maggio 2019, n. 16)*”.

*rispetto della garanzia della tutela «assicurata dal fondamentale principio dell'art. 24 Cost.» (sentenza n. 39 del 2014), riguardo a pronunce di accertamento delle sezioni regionali di controllo aventi effetti non collaborativi, ma imperativi e suscettibili di ledere situazioni giuridiche soggettive dei soggetti controllati (prospettiva di recente ribadita, con specifico riferimento al giudizio di parificazione, nella sentenza n. 184 del 2022)».*

Alla luce delle suesposte considerazioni, si è rilevato come già la sentenza n. 226 del 1976 avesse affermato che, se il procedimento davanti alla sezione di controllo – in quel caso relativo alla registrazione degli atti governativi – “*non è un giudizio in senso tecnico-processuale, è certo tuttavia che, ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953*”, la funzione svolta dalla Corte dei conti “*in quella sede è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa*”<sup>20</sup>. Inoltre, si è evidenziato come detti criteri, più recentemente, fossero stati ribaditi e attualizzati, determinando un progressivo ampliamento della legittimazione del giudice contabile nell'adire la Corte costituzionale, in particolare, con riguardo agli incidenti di legittimità costituzionale sollevati nell'ambito del giudizio di parificazione dinanzi alla Corte dei conti<sup>21</sup>, del controllo sull'attuazione e rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale<sup>22</sup> e del sindacato sui bilanci degli enti territoriali e degli enti del Servizio sanitario nazionale<sup>23</sup>, ricondotto anch'esso al genere dei controlli di legittimità-regolarità<sup>24</sup>. Infine, si è osservato come, a fondamento di questo articolato processo di estensione della legittimazione della Corte dei conti come giudice *a quo*, ha indubbiamente militato anche la specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica e, quindi, “*sul piano sostanziale, [...] l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che [...] più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte*”<sup>25</sup> e come tale esigenza sia divenuta certamente più stringente, a seguito del definirsi dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e, correlativamente, sul piano nazionale, dell'introduzione nella Costituzione del principio dell'equilibrio di bilancio, realizzata attraverso la modifica degli artt. 81, 97 e 119

---

<sup>20</sup> Con la suddetta sentenza n. 226 del 1976, l'Alta Corte ha evidenziato, infatti, che il giudice contabile potrebbe essere costretto, “*in pratica, a rifiutare il visto quando l'atto contrasti con norme pur di dubbia costituzionalità, o viceversa ad apporlo anche ove sia stato adottato sulla base e nel rispetto di norme, che siano, a loro volta, di dubbia costituzionalità. Nell'una e nell'altra ipotesi, la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono*”.

<sup>21</sup> Cfr. Corte cost., sentt. n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015,

<sup>22</sup> Cfr. Corte cost., sentt. n. 80 del 2021 e n. 18 del 2019.

<sup>23</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 157 del 2020.

<sup>24</sup> Cfr. Corte cost., sentt. n. 40 e n. 39 del 2014, n. 60 del 2013.

<sup>25</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 226 del 1976 e, nello stesso senso, sent. n. 80 del 2021.

Cost. per effetto della legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012 (*“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”*). Pertanto, la Corte dei conti, in ragione della peculiare natura dei suoi compiti ed, in particolare, delle funzioni di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche ad essa attribuite dall’art. 100, secondo comma, Cost., è stata riconosciuta come giudice competente a introdurre al vaglio del giudice delle leggi quei profili e ciò soprattutto con riguardo all’esigenza di assicurare un controllo di legittimità costituzionale tempestivo, in relazione a quei contesti che possono maggiormente rappresentare “territori di rischio” per la finanza pubblica. Su tali risultanze, dunque, la Corte costituzionale ha rilevato che il procedimento in oggetto risulta particolarmente funzionale a *“prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell’equilibrio di bilancio, in quanto, una volta reso efficace il contratto collettivo, nessuna delle parti contraenti e nessuno dei singoli beneficiari avrebbe interesse (anche in senso tecnico-processuale) ad impugnare gli atti applicativi di tale legge instaurando un giudizio entro cui sollevare (eventualmente anche d’ufficio) un incidente di costituzionalità”* e che il procedimento in esame presenta un insieme di caratteristiche che appaiono sostanzialmente in linea con le più recenti decisioni della stessa Corte costituzionale, che hanno legittimato il giudice contabile a sollevare questioni di legittimità costituzionale in altre sedi. Pertanto, la Consulta ha, conclusivamente, ritenuto che, ai limitati fini dell’art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell’art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione svolta dalla Corte dei conti nell’ambito del procedimento attinente alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi possa, dunque, essere ricondotta a quella giurisdizionale e, quindi, in tale ambito, al giudice contabile vada riconosciuta legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, in riferimento ai parametri finanziari di cui agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., posti a tutela degli equilibri economico-finanziari. Senonché, il giudice delle leggi ha ritenuto che, nella fattispecie, l’esame nel merito della sollevata questione di legittimità costituzionale fosse precluso in ragione del mutato quadro normativo.

La censurata disposizione normativa è stata, infatti, abrogata, successivamente al deposito dell’ordinanza di rimessione, dall’art. 15, primo comma, della L.R. n. 13 del 25.5.2022 (pubblicata nella Gazz. Uff. Reg. Sic. del 28 maggio 2022), entrata in vigore, a termini dell’art. 20, comma 1, della stessa legge, il 28 maggio 2023 (e cioè il medesimo giorno della sua pubblicazione) ed applicabile, ai sensi dell’art. 19, secondo comma, della stessa legge, a decorrere dal 1° gennaio 2022.

Per cui, con la suddetta sentenza, il giudice delle leggi, riconosciutane la legittimazione,

ha rimesso gli atti alla Sezione regionale di controllo per la regione siciliana della Corte dei conti per un nuovo esame dei presupposti e dei termini delle questioni sollevate.

### **2.3. Sentenza n. 224 del 22.12.2023: fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali.**

Con sentenza n. 224 del 22.12.2023, la Corte costituzionale, investita della relativa questione di legittimità, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 1, del D.L. n. 133 del 12 settembre 2014, convertito, con modificazioni, in L. n. 164 del 11 novembre 2014, nella parte in cui non prevede che l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali, di cui all'art. 243-ter del D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000 (TUEL), deve avvenire solo a titolo di cassa, nonché del secondo comma dello stesso articolo<sup>26</sup>, nella parte in cui non prevede che è garantita idonea iscrizione, nel fondo anticipazione di liquidità, di una somma di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, *“non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata”*, mentre ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 4, del D.L. n. 104 del 14 agosto 2020, convertito, con modificazioni, nella L. n. 126 del 13 ottobre 2020<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Le censurate disposizioni normative, di cui al primo e secondo comma dell'art. 43 (rubricato *“Misure in materia di utilizzo del Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti territoriali e di fondo di solidarietà comunale”*) del D.L. n. 133 del 12 settembre 2014 (recante *“Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”*), convertito, con modificazioni, in L. n. 164 dell'11 novembre 2014, prevedono, rispettivamente, che *“gli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono prevedere, tra le misure di cui alla lettera c) del comma 6 del medesimo articolo 243-bis necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul “Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali” di cui all'articolo 243-ter del decreto legislativo n. 267 del 2000. A seguito dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, qualora l'ammontare delle risorse attribuite a valere sul predetto “Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali” risulti inferiore a quello di cui al periodo precedente, l'ente locale interessato è tenuto, entro 60 giorni dalla ricezione della comunicazione di approvazione del piano stesso, ad indicare misure alternative di finanziamento per un importo pari all'anticipazione non attribuita”* (primo comma) e che *“nel caso di utilizzo delle risorse del “Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali” di cui all'articolo 243-ter del decreto legislativo n. 267 del 2000 secondo quanto previsto dal comma 1, gli enti locali interessati iscrivono le risorse ottenute in entrata nel titolo secondo, categoria 01, voce economica 00, codice SIOPE 2102. La restituzione delle medesime risorse è iscritta in spesa al titolo primo, intervento 05, voce economica 15, codice SIOPE 1570”* (secondo comma).

<sup>27</sup> L'art. 53 (rubricato *“Sostegno agli enti in deficit strutturale”*) del D.L. n. 104 del 14 agosto 2020, (recante *“Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia”*), convertito, con modificazioni, nella L. n. 126 del 13 ottobre 2020, dopo aver previsto, al terzo comma, che *“la dotazione del Fondo di*

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio nel corso del giudizio sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) e sullo stato degli equilibri economico-finanziari di un Comune che, fra le misure di ripiano, ha indicato l'accesso al fondo di rotazione previsto dall'art. 243-ter TUEL (D.Lgs. n. 267 del 18.8.2000), a valere sul quale, l'amministrazione, avvalendosi della facoltà di cui all'art. 1, comma 960, della L. n. 145 del 30 dicembre 2018<sup>28</sup>, ha chiesto un'anticipazione.

Con l'ordinanza di rimessione, la Sezione regionale di controllo, evidenziandone la rilevanza<sup>29</sup>, ha censurato il primo comma dell'art. 43 D.L. n. 133 del 2014, come convertito,

---

*rotazione di cui all'articolo 243-ter del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è incrementata, per l'anno 2020, di 200 milioni di euro. Tale importo è destinato al pagamento delle spese di parte corrente relative a spese di personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture, già impegnate. L'erogazione in favore degli enti locali interessati delle predette somme, da effettuarsi nel corso dell'anno 2020, è subordinata all'invio al Ministero dell'interno da parte degli stessi di specifica attestazione sull'utilizzo delle risorse. Possono accedere al Fondo di rotazione anche gli enti locali che ne abbiano già beneficiato, nel caso di nuove sopravvenute esigenze", prevede, al quarto comma, oggetto della q.l.c., che "le risorse di cui al comma 3 non possono essere utilizzate secondo le modalità previste dall'articolo 43 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, e sono contabilizzate secondo le modalità previste dal paragrafo 3.20-bis del principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione".*

<sup>28</sup> L'art. 1, comma 960, della L. n. 145 del 30 dicembre 2018, ha previsto che "in considerazione dei tempi necessari per la conclusione dell'iter di accoglimento o diniego da parte della Corte dei conti del piano di riequilibrio finanziario pluriennale previsto dall'articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, gli enti che chiedono di accedere alla procedura di riequilibrio finanziario possono richiedere al Ministro dell'interno un'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione previsto dall'articolo 243-ter del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, nella misura massima del 50 per cento dell'anticipazione massima concedibile, da riassorbire in sede di concessione dell'anticipazione stessa a seguito dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Le somme anticipate devono essere destinate al pagamento dei debiti fuori bilancio nei confronti delle imprese per beni, servizi e forniture, previo formale riconoscimento degli stessi, nonché a effettuare transazioni e accordi con i creditori. In caso di diniego del piano di riequilibrio finanziario da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ovvero di mancata previsione nel predetto piano delle prescrizioni per l'accesso al Fondo di rotazione di cui al primo periodo, le somme anticipate sono recuperate dal Ministero dell'interno secondo le modalità di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228. Le somme recuperate sono versate alla contabilità speciale relativa al citato Fondo di rotazione".

<sup>29</sup> In punto di rilevanza, la Sezione rimettente ha evidenziato che i commi 1 e 2 dell'art. 43 del D.L. n. 133 del 2014, come convertito, che prevedono la possibilità di utilizzare il fondo come misura per il ripiano della massa passiva oggetto del riequilibrio, sarebbero disposizioni "essenziali per la valutazione della legittimità dei mezzi di copertura" impiegati dal Comune, che avrebbe espressamente incluso tale fondo tra le misure di cui all'art. 243-bis, comma 6, lettera c), TUEL, impiegandolo nelle modalità di cui al citato art. 43, a scopo di copertura (e con un'incidenza, nelle varie versioni approvate del piano, variabile dal 98% al 56%), mentre, d'altro canto, il fondo di rotazione percepito in acconto, ai sensi dell'art. 1, comma 960, della L. n. 145 del 2018, non sarebbe stato neutralizzato nel risultato di amministrazione con una posta passiva che lo faccia operare alla stregua di una anticipazione, ai sensi

in quanto introdurrebbe la facoltà di impiegare il fondo di rotazione come risorsa di copertura, espressamente prevedendone l'utilizzo tra le misure di cui alla lettera c), del comma 6, dell'art. 243-bis TUEL, necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio; il successivo secondo comma, perché *“spezza il collegamento tra erogazione e obbligo di restituzione, imponendo di registrare i due flussi finanziari, in entrata e in spesa, come due trasferimenti tra loro non comunicanti, prima dallo Stato all'ente locale (...) e poi dall'ente locale allo Stato”*; e l'art. 53, comma 4, del D.L. n. 104 del 2020, come convertito, perché *“non priverebbe di legittimità un eventuale uso del fondo di rotazione a scopo di copertura”*, in quanto attribuirebbe valenza legislativa al principio contabile richiamato, che, a sua volta, riprodurrebbe i contenuti dell'art. 43 del D.L. n. 133 del 2014, come convertito, e lo interpreterebbe nel senso che autorizzerebbe l'utilizzabilità del fondo a scopo di copertura, ciò che esporrebbe l'art. 53, comma 4, *“agli stessi vizi di incostituzionalità delle norme richiamate”*. Di conseguenza, si è affermato che le censurate disposizioni, di cui agli artt. 43, primo e secondo comma, del D.L. n. 133 del 2014 e 53, quarto comma, del D.L. n. 104 del 2020, violerebbero congiuntamente l'art. 81, commi terzo e sesto, in quanto autorizzando l'indebitamento per finanziare spese pregresse, diverse da un investimento, consentirebbero una forma di copertura costituzionalmente illegittima; nonché gli artt. 97, primo comma<sup>30</sup> e 119, primo comma<sup>31</sup>, per violazione del principio dell'equilibrio di bilancio, atteso che *“l'impiego delle risorse del fondo di rotazione senza apposizione di un vincolo sulle risorse aggiuntive produrrebbe un'illegittima disponibilità patrimoniale, 'pari al capitale finanziario incassato e alla correlata riduzione delle passività pregresse', consentendo di aumentare la spesa corrente senza preservare il patrimonio dell'ente”* e *“la mancata*

---

dell'art. 243-ter TUEL, per cui il risultato di amministrazione avrebbe registrato un miglioramento illegittimo, pari all'incasso del fondo di rotazione non correttamente neutralizzato; di converso, l'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate renderebbe illegittime le modalità di copertura predisposte dall'ente, posto che priverebbe il fondo di rotazione accertato e riscosso della capacità di dare copertura ai debiti fuori bilancio e di ripianare il disavanzo, con conseguente accertamento di uno squilibrio pari al fondo incassato, al netto delle rate già restituite (con pari obbligo di correzione nel bilancio in corso di esecuzione), con evidente impatto nel giudizio *a quo*. In ordine, poi, dell'art. 53, comma 4, del D.L. n. 104 del 2020, ricorrerebbero, secondo la Sezione rimettente, anche le condizioni “di fatto” per la relativa applicazione, in quanto “connesso” alle disposizioni contenute nel D.L. n. 133 del 2014, come convertito.

<sup>30</sup> L'art. 97, primo comma, Cost. prevede che *“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*.

<sup>31</sup> Il primo comma dell'art. 119 Cost. prevede che *“i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”*.

*sterilizzazione delle risorse ancora da restituire impedirebbe l'attivazione dei meccanismi di correzione finalizzati a recuperare risorse compatibili con la natura del debito*"; infine, l'art. 119, settimo comma<sup>32</sup>, Cost., in relazione all'art. 5, comma 1, lettera g), della legge cost. n. 1 del 2012<sup>33</sup>, in quanto il fondo di rotazione sarebbe utilizzabile come copertura delle passività pregresse (comma 1), senza la "neutralizzazione" ex art. 3, comma 17, della L. n. 350 del 2003<sup>34</sup> ed in quanto prevedono che venga registrata solo la posta per l'ammortamento e non anche l'intero importo del capitale residuo a scopo di neutralizzazione, atteso che la riduzione delle passività pregresse "determinerebbe la formazione di uno spazio finanziario per la copertura di nuova spesa mediante il miglioramento del saldo iniziale, che potrebbe essere applicato nei futuri bilanci di previsione, senza rispettare il vincolo di destinazione alle spese di investimento imposto dall'art. 119, settimo comma, Cost."

Con la suddetta sentenza, ritenuta sussistente, in conformità all'ormai consolidata giurisprudenza del giudice delle leggi, la legittimazione della Sezione regionale di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale, nell'ambito della sua attività di controllo di legittimità-regolarità, svolto sul PRFP e sugli equilibri di bilancio di un comune, la Corte costituzionale ha preliminarmente evidenziato, in punto di rilevanza, che, nel ricostruire le vicende sulla procedura di riequilibrio del Comune, il rimettente ha precisato che esso non risulta fra i beneficiari delle risorse distribuite ai sensi dell'art. 53, commi 3 e 4, del D.L. n. 104 del 2020, come convertito, mentre ha confermato che le risorse sono state impiegate e contabilizzate ai sensi dell'art. 43 del D.L. n. 133/2014, come convertito, disposizione che ha introdotto nel 2014 (e fino al 2020) una diversa modalità di impiego e contabilizzazione delle

---

<sup>32</sup> L'art. 119, settimo comma, Cost. prevede che "i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

<sup>33</sup> L'art. 5, primo comma, lett. g), della L. cost. n. 1/2012 prevede che "la legge di cui all'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, in particolare: ... g) le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali".

<sup>34</sup> Il richiamo all'art. 3, diciassettesimo comma, della L. n. 350 del 24.12.2003, deve intendersi riferito alla previsione di cui al suddetto comma, per cui "...Non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato art. 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio...".

risorse del fondo di rotazione, rispetto a quanto stabilito dagli artt. 243-*bis* e 243-*ter* TUEL e dai principi contabili di cui al paragrafo 3.20-*bis* dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118 del 2011 ed ha, pertanto, ritenuto che il *thema decidendum* deve circoscriversi al solo art. 43, commi 1 e 2, del D.L. n. 133 del 2014, come convertito, mentre “*sono inammissibili in quanto irrilevanti, le questioni sollevate sull’art. 53, comma 4, del D.L. n. 104 del 2020, come convertito poiché la disposizione non si applica nel giudizio a quo*”<sup>35</sup>.

Passando all’esame delle questioni di legittimità costituzionale formulate sull’art. 43, commi 1 e 2, del D.L. n. 133/2014, come convertito, il giudice delle leggi ne ha ritenuto la fondatezza, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma e 119, primo e settimo comma, Cost., con assorbimento delle questioni relative all’art. 81, sesto comma, Cost.

In proposito, premesso che le disposizioni censurate si inseriscono fra le misure che il Governo ha adottato nel 2014 con il D.L. n. 133/2014, “*volte ad attribuire maggiore efficacia alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale deliberata dagli enti locali in predissesto, attraverso l’utilizzo del fondo di rotazione, per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio da considerare ai fini del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e, quindi, a potenziare la possibilità di pagamento ai creditori dei predetti debiti, riducendo l’ammontare dei debiti delle pubbliche amministrazioni*” e richiamato l’orientamento espresso dalla stessa Corte in tema di anticipazioni di liquidità, nel senso che la loro *ratio* è quella di “*riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza*”, immettendo risorse disponibili nella cassa, per provvedere al pagamento di debiti pregressi risultanti dal bilancio di competenza certi, liquidi ed esigibili con “*un’utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa, così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell’anticipazione*”, per cui le stesse non possano essere impiegate “*per risanare bilanci strutturalmente in perdita*”, ma esclusivamente a titolo di cassa, per pagare debiti pregressi già iscritti in bilancio con le rispettive coperture e il cui mancato pagamento dipende unicamente da sfasature temporali fra la cassa e la competenza. Si è, poi, anche evidenziato come l’art. 43, comma 1, del D.L. n. 133

---

<sup>35</sup> In proposito, il giudice delle leggi, ha disatteso l’interpretazione del rimettente nel senso che “*l’art. 53, comma 4, “legifica” il contenuto normativo del principio contabile richiamato, che, a sua volta, riproduce i contenuti dell’art. 43 e lo interpreta nel senso che esso autorizza l’utilizzabilità del fondo a scopo di copertura, cosa che giustificherebbe l’allargamento del petitum*” ritenendone l’erroneità, in quanto “*il comma 4 del predetto art. 53 non “legifica” il contenuto del principio contabile applicato ma semplicemente lo richiama in quanto disciplina generale di riferimento applicabile alle anticipazioni di liquidità, e, nel richiamarlo, effettua un rinvio meramente recettizio*”.



del 2014, come convertito, al contrario, consente l'impiego delle risorse ottenute dal fondo di rotazione a titolo di copertura per il pagamento dei debiti fuori bilancio e per il recupero del disavanzo, in tal modo ponendosi direttamente in contrasto con la cosiddetta regola aurea che prescrive di effettuare indebitamenti solo per spese di investimento (art. 119, settimo comma, Cost.), con pregiudizio degli equilibri dell'ente locale e con un effetto migliorativo non veritiero del risultato di amministrazione. Alla luce di quanto espresso, la Corte costituzionale ha ritenuto, che *“la disposizione in esame, dunque, nella parte in cui non prevede che l'utilizzo delle risorse attribuibili agli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale a valere sul “Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali” di cui all'art. 243-ter del D.Lgs. n. 267 del 2000 deve avvenire solo a titolo di cassa, viola tanto l'art. 119, settimo comma, Cost., quanto i principi dell'equilibrio di bilancio e dell'obbligo di copertura della spesa, di cui agli artt. 81, terzo comma, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., poiché l'impiego del fondo di rotazione a titolo di copertura del disavanzo pregresso e dei debiti fuori bilancio determina un apparente miglioramento del risultato di amministrazione con conseguente espansione della capacità di spesa priva di copertura che si riflette sugli equilibri di bilancio dell'ente”*.

Richiamato, quindi, l'insegnamento nel senso che, onde evitare che l'ottenimento delle risorse a titolo di anticipazione determini un'indebita espansione della capacità di spesa dell'ente, occorre sterilizzare l'anticipazione, affinché la stessa da strumento di flessibilizzazione della cassa non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, settimo comma, Cost.<sup>36</sup> ed evidenziato che *“le risorse ottenute dal fondo di rotazione devono, quindi, essere sterilizzate nel fondo anticipazioni liquidità, perché altrimenti costituirebbero una surrettizia modalità di copertura di nuova spesa”*, la Corte costituzionale ha, parimenti, ritenuto illegittimo il comma 2 dell'art. 43, nella parte in cui non prevede che sia comunque garantita idonea iscrizione nel fondo anticipazione di liquidità di una somma di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata, poiché, non prevedendo espressamente il dovere di contabilizzare nel fondo anticipazioni liquidità l'importo ottenuto a titolo di

---

<sup>36</sup> La contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità non può essere, infatti, disciplinata come un mutuo, la cui provvista finanziaria entra nel risultato di amministrazione per la parte attiva attraverso l'incameramento della sorte nel titolo di entrata dedicato ai mutui, prestiti o altre operazioni creditizie e che serve a coprire, in parte spesa, gli investimenti. Nel caso del mutuo il capitale e gli interessi da restituire pesano sul risultato di amministrazione per la sola rata annuale, mentre nel caso dell'anticipazione è l'intera somma “sterilizzata” a dover essere iscritta tra le passività.

anticipazione dal fondo di rotazione, al netto delle quote annuali rimborsate, ma prevedendo esclusivamente di istituire una nuova voce per l'importo pari alla rata annua da restituire, allarga artificiosamente la capacità di spesa, senza alcuna garanzia sull'effettiva possibilità di restituzione dell'intero ammontare ottenuto a titolo di anticipazione, pregiudicando i futuri equilibri di bilancio.

Avuto riguardo, poi, agli effetti spiegati dalla pronuncia per gli enti locali che avessero utilizzato le anticipazioni di liquidità dal fondo di rotazione a copertura dei debiti fuori bilancio e per la riduzione del disavanzo ed avessero, contestualmente, iniziato il relativo piano di ammortamento, il giudice delle leggi, premesso che *“non è comunque consentita alcuna utilizzazione delle anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione”* e rilevato come la pronuncia spieghi effetti immediatamente vincolanti per la nuova definizione del disavanzo ed imponga l'adozione di adeguate correzioni atte a porvi rimedio, ha avuto cura di precisare, in conformità a quanto già affermato dalla stessa Corte nella sentenza n. 4 del 2020, che non è necessario che l'amministrazione riapprovi, risalendo all'indietro, i bilanci antecedenti, *“essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge”*, evidenziando come sia *“proprio il rispetto del principio dell'equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del deficit, coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento”*.

### **3. Le più significative pronunce della Corte di cassazione.**

#### **3.1. Il sindacato della Suprema Corte sulle sentenze della Corte dei conti.**

##### **3.1.1. Questioni processuali.**

In ordine all'organo requirente destinatario della notifica del ricorso per cassazione, le SS.UU. della Cassazione si sono espresse nel senso dell'inammissibilità del ricorso proposto nei confronti della Procura regionale della Corte dei conti, evidenziando che *“il ricorso per cassazione avverso le pronunce emesse dalla Corte dei conti in grado di appello deve essere notificato al P.M. contabile, quale unico contraddittore necessario, nella persona del Procuratore generale della Corte dei conti”* (Cass., SS.UU., ord. n. 2152 del 24.1.2023). In altra pronuncia, le stesse SS.UU. hanno stabilito che la notifica del ricorso per cassazione alla

Procura regionale, anziché alla Procura generale presso la Corte di conti, sia *“nulla e non inesistente, atteso il collegamento di carattere ordinamentale, organizzativo e funzionale esistente tra i due uffici, ambedue esercenti le funzioni di pubblico ministero nella giurisdizione contabile”* e che la nullità di detta notifica sia *“comunque sanata, in forza del principio generale del raggiungimento dello scopo, ove il P.G. depositi memoria difensiva nel giudizio di legittimità”* (Cass., SS.UU., ord. n. 12664 del 10.5.2023).

In punto di poteri cognitori della Suprema Corte, le SS.UU., con ordinanza n. 2370 del 25.1.2023, hanno ribadito il consolidato insegnamento nel senso che quando è posta una questione di giurisdizione, la Corte di cassazione *“ha la possibilità – esattamente come per qualunque altra questione processuale – di riscontrare direttamente gli atti di causa per individuare il giudice munito di giurisdizione”*, per cui *“le Sezioni Unite non devono limitare la propria cognizione all’esame della sufficienza e logicità della motivazione con cui il giudice a quo abbia vagliato la questione di giurisdizione, essendo investite del potere di esaminare direttamente gli atti e i documenti sui quali il ricorso si fonda, onde stabilire se, in effetti, la suddetta questione sia stata correttamente decisa o meno”*.

In punto di giudicato interno sulla giurisdizione, la Corte regolatrice ha evidenziato che, a termini dell’art. 15, comma 2, c.g.c. nel giudizio di impugnazione, il difetto di giurisdizione è rilevato solo se dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito o esplicito, abbia statuito sulla giurisdizione, per cui, ove la pronuncia di primo grado abbia statuito nel merito, ritenendo implicitamente la sussistenza della giurisdizione del giudice contabile, senza che detta statuizione implicita fosse stata oggetto di gravame con il ricorso in appello, deve ritenersi formato il giudicato interno, con conseguente inammissibilità del ricorso per cassazione<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Cfr. Cass., SS.UU., ordinanze n. 5513 del 22.2.2023 e n. 9324 del 4.4.2023, emesse su ricorsi proposti avverso sentenze del giudice contabile pronunciate in materia pensionistica, così come, parimenti, emessa, con riferimento ad impugnazione proposta avverso sentenza pronunciata dalla Corte dei conti in materia pensionistica, è l’ordinanza delle SS.UU. della Suprema Corte, n. 18389 del 27.6.2023, che richiama il *“ben noto sviluppo giurisprudenziale in ordine al giudicato interno formatosi sulla giurisdizione, in cui è stato basilare proprio il c.d. <<lodo Merone>>: S.U. 9 ottobre 2008 n. 24883”*, che ha insegnato che *“l’interpretazione dell’articolo 37 c.p.c., per cui il difetto di giurisdizione ‘è rilevato, anche d’ufficio, in qualunque stato e grado del processo’”, “deve tenere conto dei principi di economia processuale e di ragionevole durata del processo (‘asse portante della nuova lettura della norma’), della progressiva forte assimilazione delle questioni di giurisdizione a quelle di competenza e dell’affievolirsi dell’idea di giurisdizione intesa come espressione della sovranità statale, essendo essa un servizio reso alla collettività con effettività e tempestività, per la realizzazione del diritto della parte ad avere una valida decisione nel merito in tempi ragionevoli”*. Ne consegue che: *“1) il difetto di giurisdizione può essere eccepito dalle parti anche dopo la scadenza del termine previsto dall’art. 38 cod. proc. civ. (non oltre la prima udienza di trattazione), fino a quando la causa non sia stata decisa nel merito in primo grado; 2) la sentenza di primo grado di merito può sempre essere impugnata per*

Investite della relativa decisione, le SS.UU. della Suprema Corte, con ordinanza n. 11744 del 4.5.2023, hanno ribadito l'insegnamento nel senso dell'ammissibilità del ricorso per conflitto negativo di giurisdizione, nell'ipotesi in cui il giudice ordinario ed il giudice amministrativo abbiano entrambi negato con sentenza la propria giurisdizione sulla medesima controversia, pur senza sollevare essi stessi d'ufficio il conflitto, essendosi in presenza non di un conflitto virtuale di giurisdizione, risolubile con istanza di regolamento preventivo ex art. 41 c.p.c., ma di un conflitto reale negativo di giurisdizione, denunciabile alle Sezioni unite della Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 362, comma 2, n. 1, c.p.c., in ogni tempo e, quindi, indipendentemente dalla circostanza che una delle due pronunce in contrasto sia passata in giudicato<sup>38</sup>.

Merita di essere segnalata la sentenza della Cassazione a SS.UU. n. 34318 del 7.12.2023, pronunciata su ricorso proposto avverso sentenza del giudice ordinario, sia in ragione della particolarità della fattispecie portata all'esame della Suprema Corte sia in ragione delle rilevanti puntualizzazioni contenute nella suddetta pronuncia, nel senso dell'esclusione della proponibilità, innanzi all'A.G.O., ancorché riqualficata quale autonoma domanda risarcitoria ex art. 2043 c.c., della questione relativa ad un preteso concorso – ex art. 1227, primo e secondo comma, c.c. – dell'amministrazione danneggiata nella causazione del danno

---

*difetto di giurisdizione; 3) le sentenze di appello sono impugnabili per difetto di giurisdizione soltanto se sul punto non si sia formato il giudicato esplicito o implicito, operando la relativa preclusione anche per il giudice di legittimità; 4) il giudice può rilevare anche d'ufficio il difetto di giurisdizione fino a quando sul punto non si sia formato il giudicato esplicito o implicito. In particolare, il giudicato implicito sulla giurisdizione può formarsi tutte le volte che la causa sia stata decisa nel merito, con esclusione per le sole decisioni che non contengano statuizioni che implicano l'affermazione della giurisdizione, come nel caso in cui l'unico tema dibattuto sia stato quello relativo all'ammissibilità della domanda o quando dalla motivazione della sentenza risulti che l'evidenza di una soluzione abbia assorbito ogni altra valutazione (ad es., per manifesta infondatezza della pretesa) ed abbia indotto il giudice a decidere il merito "per saltum", non rispettando la progressione logica stabilita dal legislatore per la trattazione delle questioni di rito rispetto a quelle di merito", come evidenziato nella suddetta pronuncia "logica e lineare è proseguita, conformemente anche alle sopravvenute novelle di rito nelle varie branche giurisdizionali (in quello contabile, come già si è visto, All. 1 - art. 15 d.lgs.174/2016), l'affermazione del giudicato interno in difetto di specifica impugnazione in appello...".*

<sup>38</sup> Nella fattispecie, un ex dipendente delle poste in quiescenza che, per il riconoscimento dei benefici pensionistici di cui all'art. 50 D.P.R. n. 1092/1973, aveva dapprima adito il Tribunale di Paola, che ha declinato la propria giurisdizione ritenendo che la causa fosse devoluta alla Corte dei conti e, quindi, nelle more del giudizio innanzi all'A.G.O., aveva proposto ricorso innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, che ha declinato la giurisdizione, ritenendo che "il presupposto fondante alla base delle pretese svolte in questa sede dal ricorrente è costituito dall'accertamento di questioni attinenti al rapporto di lavoro del dipendente, che costituiscono un prius logico imprescindibile per la valutazione della misura della pensione lamentata", con ricorso proposto ai sensi dell'art. 362 c.p.c., primo comma, n. 1, ha, quindi, chiesto alle Sezioni Unite della Corte di cassazione di pronunciarsi sul conflitto reale negativo di giurisdizione.

erariale, peraltro nella specie già dedotta e motivatamente disattesa dal giudice contabile<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> La sentenza della S.C., di cui al testo (Cass., SS.UU., sent. n. 34318 del 7.12.2023), ha definito un giudizio civile promosso da un soggetto che, convenuto in giudizio di responsabilità per avere, autorizzato, in qualità di Ministro dell'Interno all'epoca dei fatti, l'impiego di fondi riservati per l'acquisto di un immobile da destinare ad attività dei Servizi Segreti (SISDE ora AISI) ad opera di società strumentale degli anzidetti Servizi “*per un prezzo notevolmente superiore a quello risultante dal preliminare ufficiale*”, era stato condannato, unitamente ad altro soggetto, dalla Sezione giurisdizionale per la regione Lazio della Corte dei conti, con sentenza confermata in grado d'appello, al risarcimento del danno conseguentemente subito dall'amministrazione “*salvo scomputo delle somme che l'Amministrazione avrebbe incassato dalla procedura esecutiva già intrapresa*” nei confronti della promittente venditrice, sulla scorta della sentenza pronunciata dal Tribunale di Roma con la quale, all'esito del contenzioso fra quest'ultima e la predetta società strumentale e nel quale aveva spiegato intervento il Ministero, era stata dichiarata la nullità del rapporto contrattuale fra le stesse intercorso con condanna della promittente venditrice alla restituzione della caparra versata. Il giudizio civile, definito dalla S.C., è stato promosso dal suddetto ex Ministro dell'Interno nei confronti del Ministero dell'Interno, dell'AISI e della relativa società servente per sentirne pronunciare la condanna al risarcimento del danno, commisurato all'importo per il quale l'attore era stato condannato nel giudizio di responsabilità, in quanto, omettendo di trascrivere le domande giudiziali nei confronti della società promittente venditrice e non richiedendo sequestro conservativo sui relativi beni, avrebbero agevolato il depauperamento del relativo patrimonio, donde sarebbe derivata l'elevata probabilità che le ragioni erariali rimanessero insoddisfatte, mentre – a suo dire – ove avessero adoperato l'ordinaria diligenza, il danno cui l'attore è stato condannato all'esito del giudizio di responsabilità amministrativa, avrebbe potuto essere addirittura azzerato o fortemente ridotto. La sentenza di *prime cure* del Tribunale di Roma, che ha accolto la domanda proposta dall'ex Ministro con la condanna dei convenuti al pagamento in favore dell'attore delle somme che lo stesso era tenuto a corrispondere in virtù della pronuncia della Corte dei conti, è stata riformata, in accoglimento degli appelli dei convenuti condannati *in prime cure*, dalla Corte d'Appello di Roma, in ragione della preclusione derivante dal giudicato esterno per effetto della pronuncia d'appello della Corte dei conti. Con la summenzionata sentenza, la Corte di Cassazione ha rigettato il ricorso principale proposto dall'ex Ministro, ritenendo conseguentemente assorbiti i ricorsi incidentali condizionati proposti dai convenuti *in prime cure* controricorrenti, evidenziando come dalla sentenza resa dalla Corte dei conti nel giudizio di appello e passata in giudicato, si rilevi che nell'appello proposto dall'ex Ministro lo stesso ebbe a formulare un'espressa domanda subordinata, in forza della quale chiedeva di accertare il concorso del fatto colposo del creditore, ai sensi dell'art. 1227, comma 2, c.c., secondo il quale il risarcimento del danno non è dovuto per i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza, in quanto, secondo la relativa prospettazione, il mancato recupero delle somme a suo tempo erogate sarebbe derivato causalmente dal fatto che, dopo il fallimentare esito della trattativa, né i funzionari ministeriali, né la società servente avrebbero esercitato diritti ed azioni a tutela del credito e come trattandosi di eccezione in senso stretto, “*in quanto il dedotto comportamento del creditore costituisce un autonomo dovere giuridico, posto a suo carico dalla legge quale espressione dell'obbligo di comportarsi secondo buona fede*”, detta domanda fosse stata ritenuta inammissibile in relazione all'art. 345 c.p.c., in quanto proposta per la prima volta in appello e, comunque, d'altro canto, fosse stata ritenuta infondata, nel merito, la questione prospettata dall'ex Ministro, in relazione al primo comma dell'art. 1227 c.c., che prevede che “*se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l'entità delle conseguenze che ne sono derivate*” – su cui il giudice deve proporsi, anche d'ufficio, l'indagine – non potendo venire in rilievo i principi posti dal primo comma in difetto della violazione, da parte del Ministero danneggiato, di specifici obblighi aventi caratteri di giuridicità, o che comunque integrassero un dovere di diligenza comportante uno sforzo non eccessivo, considerato che nessun obbligo specifico di agire in giudizio poteva gravare sul Ministero e che l'unica ed esclusiva origine del danno era da ravvisare nell'irregolare condotta della trattativa del marzo 1992, senza la quale nessun evento pregiudizievole sarebbe sorto per l'Erario statale: pregiudizio per il quale, sarebbero state effettivamente poste in essere e sarebbero state ancora in corso le iniziative processuali tese al risarcimento a favore del Ministero, che non vi sarebbe ragione di ritenere inadeguate, donde la conclusione della Suprema Corte nel senso che “*deve*

Occorre, inoltre, osservare come l'intervenuta caducazione ad opera della Corte costituzionale, in sede di decisione di un conflitto di attribuzioni, della sentenza della Corte dei conti comporta la cessazione della materia del contendere in ordine al ricorso per cassazione proposto, avverso la stessa sentenza, innanzi alle SS.UU. della Suprema Corte<sup>40</sup>.

Con ordinanza n. 9794 del 12.4.2023, nel pronunciare sul ricorso per cassazione, per motivi inerenti alla giurisdizione, proposto dalle parti private avverso la sentenza definitiva della Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti, che ne ha pronunciato la condanna al risarcimento del danno erariale conseguente all'indebita percezione di ausilio finanziario pubblico, le SS.UU. della Suprema Corte hanno disatteso l'eccezione preliminare, sollevata dalla Procura generale, di inammissibilità del ricorso per intervenuta formazione del giudicato sulla giurisdizione, in relazione a precedente pronuncia d'appello confermativa della giurisdizione, emessa nell'ambito dello stesso giudizio ed impugnata innanzi alle SS.UU. della

---

*condividersi quanto affermato dalla Corte d'appello di Roma nella sentenza in questa sede impugnata", laddove rileva che, benché qualificata ex art. 2043 c.c., la domanda proposta dall'ex Ministro, in realtà, si sostanzia, quindi, in una reiterazione con diversa qualificazione giuridica dell'assunto già sostenuto avanti alla Corte dei conti, evidenziando come la riqualificazione della domanda, ai sensi dell'art. 2043 c.c., dinanzi al giudice ordinario fosse "in funzione del fatto che l'applicazione dell'art. 1227 cod. civ. non può essere invocata in un giudizio a sé stante, che prescinda dall'accertamento dell'imputazione della responsabilità del danneggiante (art. 1227, secondo comma, cod. civ.), ovvero dalla quantificazione del danno, ai sensi del primo comma dell'articolo da ultimo citato".*

<sup>40</sup> Cfr. in tal senso, le ordinanze n. 3870 e n. 3871 dell'8.2.2023, con le quali le SS.UU. della Suprema Corte hanno dichiarato cessata la materia del contendere in ordine ai ricorsi proposti in via principale ed incidentale da consiglieri regionali della Regione Autonoma della Valle d'Aosta, che avevano concorso all'adozione della deliberazione del Consiglio regionale del 23 ottobre 2014, n. 823/XIV, di ricapitalizzazione di una società per azioni a totale partecipazione pubblica, avverso la sentenza n. 350 del 30 luglio 2021 della Terza Sezione giurisdizionale centrale della Corte dei conti che, ritenutane la responsabilità, ne aveva pronunciato la condanna al risarcimento del danno erariale conseguentemente subito dalla suddetta Regione Autonoma. Come dato atto nelle suddette ordinanze, nelle more del procedimento, la Regione Autonoma Valle d'Aosta, in persona del Presidente *pro tempore*, ha promosso conflitto di attribuzione fra enti nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, "per la dichiarazione che non spetta allo Stato esercitare la funzione giurisdizionale in relazione ad atti insindacabili dei consiglieri regionali" e, in accoglimento del ricorso della Regione, la Corte costituzionale – con sentenza n. 90 del 25 gennaio/11 aprile 2022 – ha stabilito che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, Terza Sezione giurisdizionale centrale di appello, adottare la suddetta sentenza che, in parziale riforma della sentenza di *prime cure*, ha accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, dei consiglieri regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che avevano votato per l'approvazione della suddetta deliberazione e, per l'effetto, ha annullato la suddetta sentenza d'appello, nonché tutti gli atti e i provvedimenti consequenziali o comunque connessi. L'intervenuto annullamento, nella sede del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, della sentenza della Corte dei conti, impugnata, innanzi alle SS.UU. della Suprema Corte, per motivi attinenti alla giurisdizione, ha determinato la cessazione della materia del contendere sui relativi ricorsi "in presenza – nell'ambito di un procedimento caratterizzato dalla partecipazione di una sola parte in senso sostanziale (i ricorrenti) – di un fatto sopravvenuto idoneo di per sé a far venire radicalmente meno l'oggetto stesso dell'impugnativa e, con esso, ogni ragione di contrasto e quindi ogni interesse all'ottenimento della richiesta pronuncia".

Suprema Corte, con ricorso dichiarato inammissibile ex art. 362, terzo comma, c.p.c., in ragione del carattere non definitivo della pronuncia<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Nella fattispecie, investita dell'azione di responsabilità proposta dalla Procura regionale nei confronti di una società e del suo amministratore, per indebita percezione di contributi pubblici ex L. n. 488/1992, già oggetto di revoca da parte dell'Amministrazione concedente, la Sezione giurisdizionale regionale aveva dichiarato inammissibile, per carenza di interesse ad agire, stante l'intervenuta notifica da parte del concessionario della riscossione della cartella di pagamento per l'importo dei contributi, la domanda proposta nei confronti della società ed aveva rigettato la domanda nei confronti del relativo amministratore. La decisione, appellata da entrambe le parti, è stata parzialmente riformata dal giudice d'appello, con sentenza n. 388/A/2014 della Sezione giurisdizionale d'appello per la regione siciliana, che, respinti gli appelli incidentali delle parti private in punto di giurisdizione, in parziale accoglimento dell'appello proposto dal P.M. contabile, ha annullato la sentenza impugnata con riguardo alla società, rimettendo gli atti alla Sezione giurisdizionale di primo grado per il giudizio di merito, mentre ha sospeso il giudizio d'appello nei confronti dell'amministratore della società sino alla definizione del nuovo giudizio di primo grado, ritenendo che la relativa posizione dovesse essere esaminata congiuntamente a quella della società. Avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale d'appello, le parti private hanno proposto ricorso per cassazione, per motivi inerenti alla giurisdizione, dichiarato inammissibile dalle SS.UU. della Suprema Corte, con sentenza n. 10937 del 5.5.2017, in ragione del carattere non definitivo della sentenza impugnata, non immediatamente ricorribile in Cassazione, ai sensi dell'art. 360, terzo comma, c.p.c., giusto il principio enunciato nella suddetta pronuncia per cui *“la sentenza d'appello della Corte dei conti, che, provvedendo sull'appello principale contro la sentenza di primo grado, relativo alla statuizione di rigetto dell'azione contabile, e su quello incidentale relativo alla preliminare statuizione affermativa della giurisdizione contabile, decida sull'appello incidentale confermando quest'ultima e non decida, invece, sull'appello principale, sospendendo il giudizio su di esso in attesa della definizione di altro giudizio, non è immediatamente ricorribile in Cassazione, in quanto è riconducibile al regime del terzo comma dell'art. 360 cod. proc. civ. Essa è ricorribile soltanto allorquando sopraggiunga la decisione definitiva sull'appello”*, con la precisazione, peraltro, che il carattere non definitivo della sentenza fosse predicabile, nella fattispecie, non solo avuto riguardo alla posizione dell'amministratore ma anche avuto riguardo alla posizione della società, attesa *“la permanente pendenza, sebbene in quiescenza, del giudizio di appello pure nei riguardi della società”* conseguente alla statuizione della sentenza impugnata nel senso che la posizione di entrambi dovesse essere oggetto di esame congiunto (ed in proposito la S.C., ha enunciato il principio per cui *“qualora, nel regime dell'art. 105 del r.d. n. 1038 del 1933, il giudice contabile di appello – esaminando la sentenza di primo grado su un giudizio di responsabilità per danno erariale contro una società ed il suo amministratore, la quale, previa affermazione della giurisdizione contabile nei confronti di entrambi, abbia rigettato la domanda contro la società per altra ragione di rito (nella specie interesse a ricorrere) e nel merito quella contro l'amministratore – rigetti l'appello incidentale sulla giurisdizione di entrambi i pretesi responsabili e, accogliendo l'appello principale del pubblico ministero contabile sul rigetto per l'altra ragione di rito contro la società, disponga, a norma del primo comma di detta norma, il rinvio al giudice di primo grado quanto alla sua posizione, ma, nel contempo, sospenda il giudizio di appello quanto alla posizione dell'amministratore oggetto dell'appello principale, motivando che la decisione sulle due responsabilità dev'essere comune, la sentenza d'appello così resa non è immediatamente ricorribile dalla società in Cassazione, quanto alla statuizione confermativa della giurisdizione, giacché essa non ha definito il giudizio d'appello davanti al giudice contabile, atteso che la sua pendenza nello stato di quiescenza è riferibile non solo all'amministratore, ma anche alla società”).* Il giudizio nei confronti della società è stato, quindi, riassunto dalla Procura regionale, innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale, che, all'esito del nuovo giudizio di *prime cure*, dichiarato inammissibile l'intervento spiegato dall'amministratore, ha condannato la società al risarcimento del danno erariale. La sentenza è stata appellata dalla società innanzi alla Sezione giurisdizionale d'appello, innanzi alla quale la Procura ha riassunto il giudizio d'appello, già sospeso nei confronti dell'amministratore. La Sezione giurisdizionale centrale, riaffermata la propria giurisdizione, previa riunione dei gravami, in accoglimento dell'appello proposto dal P.M. contabile, ha condannato

### **3.2. La giurisdizione della Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte regolatrice.**

#### **3.2.1. I “criteri di collegamento” idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti.**

La giurisprudenza della Corte regolatrice, anche nel corso del 2023, ha dato continuità all’insegnamento per cui, ai fini del radicamento della giurisdizione del giudice contabile, *“occorre una relazione funzionale tra l’ente pubblico danneggiato e l’autore dell’illecito, che può anche essere un soggetto privato, che abbia causato il danno patrimoniale. Tale relazione è configurabile non solo in costanza di un rapporto di impiego in senso proprio e ristretto, ma anche in presenza di un rapporto di servizio, per tale intendendosi una relazione funzionale in virtù della quale tale soggetto debba ritenersi inserito – in considerazione dell’attività svolta in modo continuativo, ancorché temporaneo, o solo in via di fatto – nell’apparato organizzativo e nell’iter procedimentale dell’ente, sì da rendere il primo compartecipe dell’operato del secondo”* (Cass., SS.UU, ord. n. 19574 del 10.7.2023), con la precisazione 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 (Cass. SS.UU. ord. 27.04.2023 n. 11186, Cass. SS.UU. ord., 24.01.2023, n. 2189, Cass. SS.UU., ord. 31.01.2023, n. 2882)”*.

Sicché, giusto l’insegnamento della Suprema Corte (cfr., Cass., SS.UU., ord. n. 2189 del 24.1.2023), *“la formale estraneità alla pubblica amministrazione non è evenienza sufficiente al fine di escludere la giurisdizione contabile per danno erariale ogni qual volta sussistano concrete circostanze attestanti l’instaurazione – variamente titolata – di un rapporto di servizio tra il privato e l’ente pubblico; elemento, quest’ultimo, in grado di mutare in senso pubblicistico il ruolo dell’extraneus che, proprio in forza di tale rapporto, venga ad inserirsi (anche solo temporaneamente) nella struttura organizzativa dell’ente, nel cui ambito giunga ad operare in forza di un legame sostanzialmente equiparabile a quello dell’appartenenza organica”*, tenuto, altresì, presente che, per i fatti commessi dopo la entrata in vigore della legge n. 20 del 14.1.1994, art. 1, ult. comma, *“il dato essenziale che radica la giurisdizione contabile è rappresentato dall’evento dannoso verificatosi a carico di una p.a. e non più dal*

---

l’amministratore, in solido con la società, al risarcimento del danno erariale, mentre ha respinto l’appello delle parti private. La sentenza della Sezione giurisdizionale d’appello è stata quindi impugnata per motivi inerenti alla giurisdizione dalle parti private innanzi alle SS.UU. della Suprema Corte che, con la pronuncia di cui al testo, nel respingere l’impugnazione proposta, hanno preliminarmente disatteso l’eccezione di inammissibilità del ricorso per intervenuta formazione del giudicato sulla prima pronuncia della Sezione d’appello, dichiarativa della giurisdizione, sollevata dalla Procura generale, che ha, all’uopo, invocato la pronuncia di inammissibilità del ricorso per cassazione contro la stessa proposto.



*quadro di riferimento, pubblico o privato, nel quale si colloca la condotta produttiva del danno, sì che detta giurisdizione sussiste anche con riguardo a fatti posti in essere da soggetti privati”.*

Giusto l’insegnamento della Suprema Corte (cfr. Cass., SS.UU., ord. n. 2882 del 31.1.2023), *“la responsabilità erariale dei soggetti (autori dell’illecito) non ricompresi nell’apparato amministrativo ricorre, infatti, non solo nel caso in cui siano stati loro traslati poteri pubblicistici di direzione, di controllo e di intervento, ma tutte le volte in cui la loro relazione con l’amministrazione integri un rapporto di servizio in senso ampio, in virtù del quale essi debbano ritenersi inseriti in modo continuativo nell’organizzazione dell’ente, assumendo particolari vincoli ed obblighi funzionali ad assicurare il perseguimento delle esigenze generali cui l’attività dell’ente medesimo è preordinata”*<sup>42</sup>.

Ne consegue che *“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”* (Cass., SS.UU., ord. n. 2882 del 31.1.2023).

### **3.2.2. Il concorso dell’azione di responsabilità e dell’azione civile.**

La giurisprudenza della Suprema Corte ha dato, anche nel corso del 2023, continuità all’ormai consolidato orientamento nel senso che *“deve ravvisarsi la reciproca autonomia e quindi l’ammissibilità del concorso delle azioni di responsabilità ordinaria e contabile, anche*

---

<sup>42</sup> Con la pronuncia di cui al testo (Cass., SS.UU., ord. n. 2882 del 31.1.2023), la S.C. si è espressa nel senso che a radicare la giurisdizione della Corte dei conti *“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. 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”.*

*quando trovino causa nei medesimi fatti materiali e perfino ove le prime siano direttamente intentate dalle singole amministrazioni coinvolte”, in quanto “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 (cfr. Cass. SS.UU. ord., 12.05.2023, n. 13088, Cass. SS.UU. ord., 14.04.2023, n. 9988, Cass. SS.UU., ord., 31-01-2023, n. 2882)”, 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, da far valere peraltro dinanzi al giudice successivamente adito” (Cass., SS.UU., ord. n. 9794 del 12.4.2023)<sup>43</sup>.*

Considerato che l’eventuale interferenza che può determinarsi tra i relativi giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell’azione di responsabilità, la giurisprudenza della Suprema Corte (cfr. *ex multis*, Cass., SS.UU., ord. n. 13088 del 12.5.2023) è consolidata nel senso che l’interferenza stessa non possa mai dar luogo ad una questione di giurisdizione.

Analogamente, la Corte regolatrice (cfr. Cass., SS.UU., ord. n. 32523 del 23.11.2023; Cass., SS.UU., ord. n. 9794 del 12.4.2023) ha ribadito, anche nel corso del 2023, l’ormai consolidato insegnamento nel senso che la giurisdizione penale e la giurisdizione contabile sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali anche quando investono un medesimo fatto materiale, evidenziando che “*la Corte europea dei diritti dell’uomo, con decisione 13/05/2014, Rigolio c. Italia, ha escluso l’applicabilità del divieto di doppia incriminazione (previsto nell’art. 4 del protocollo n. 7 integrativo Cedu) al caso del giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti italiana*” e come “*la violazione del ne bis in idem è*

---

<sup>43</sup> Cfr., inoltre, Cass., SS.UU., ord. n. 13088 del 12.5.2023, che ha accolto il ricorso per cassazione proposto da un Consorzio interuniversitario, avverso la sentenza della Corte d’appello confermativa della pronuncia del Tribunale che, ritenendo la causa devoluta alla Corte dei conti, in ragione della natura pubblicistica del Consorzio, aveva declinato la giurisdizione sulla domanda dallo stesso proposta nei confronti degli amministratori di una società già interamente partecipata dal Consorzio e successivamente fusa per incorporazione nel Consorzio stesso, per il risarcimento dei danni derivanti da *mala gestio*. La Corte regolatrice ha ritenuto, infatti, assorbente il rilievo che essendo il Consorzio interuniversitario subentrato nei diritti spettanti alla società incorporata, e potendo gli stessi essere fatti valere, comunque, dinanzi al G.O., ove anche ipotizzabile la giurisdizione contabile, al ricorrere dei presupposti che assoggettano gli amministratori di società private alla giurisdizione della Corte dei conti, la scelta della ricorrente di adire il G.O. non poteva essere ritenuta erronea e condurre quindi al dichiarato difetto di giurisdizione.

*stata esclusa dalla Corte EDU anche e proprio con riguardo alla natura del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, essendosi rilevato che detto giudizio non attiene a un'accusa penale, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione (parr. 38 e 46), essendo destinato a concludersi, ove fondato, con la condanna (al pagamento di una somma) avente natura di risarcimento e non di pena*<sup>44</sup>.

### **3.2.3. Personale di magistratura.**

Particolare menzione merita, anche in ragione dell'articolato percorso argomentativo, l'ordinanza n. 2370 del 25.1.2023, con la quale le SS.UU. della Suprema Corte, in accoglimento del ricorso proposto da un ex magistrato "laico" in servizio presso il C.G.A. per la Regione Siciliana, condannato dal giudice contabile al risarcimento del "*danno da disservizio scaturito dai gravi e reiterati ritardi nel deposito di numerosi provvedimenti giudiziari di sua pertinenza*"<sup>45</sup>, hanno dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice contabile.

---

<sup>44</sup> Cfr., inoltre, in materia di concorso dell'azione di responsabilità amministrativa e confisca penale, Cass., SS.UU., ord. n. 2882 del 31.1.2023: "*quanto, poi, alla sentenza penale che ha applicato la misura di sicurezza della confisca, non vale invocare gli artt. 4, prot. 7 CEDU e 50 CDFUE dovendosi ricordare che la stessa giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo esclude l'equiparazione tra la responsabilità contabile e quella penale. Nella decisione del 13 maggio 2014, Rigolio c. Italia (ric. 20148/2009), la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha escluso l'applicabilità del divieto di doppia incriminazione (previsto nell'art. 4 del protocollo n. 7 integrativo della CEDU) al caso del giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti italiana. Ed è appena il caso di ricordare che, in questa generale prospettiva, la violazione del ne bis in idem è stata esclusa dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo anche e proprio con riguardo alla natura del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, essendosi constatato che detto giudizio non attiene a un'accusa penale, ai sensi dell'art. 6 della Convenzione (par. 38 e 46), essendo destinato a concludersi, ove fondato, con la condanna (al pagamento di una somma) avente natura di risarcimento e non di pena (v. Cass., Sez. Un., 27 ottobre 2020, n. 23596; Cass., Sez. Un., 27 agosto 2019, n. 21742). La diversità di funzione e di presupposti delle due azioni (civile o penale rispetto a quella contabile) esclude così che possa prospettarsi una violazione del principio del ne bis in idem, anche alla stregua della giurisprudenza della Corte EDU a mente della quale il principio deve ritenersi violato solo ove l'ordinamento assoggetti la medesima condotta ad una pluralità di giudizi di responsabilità distinti unicamente sotto il profilo della sanzione e non anche quanto ai relativi presupposti (cfr. Corte EDU 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri c. Italia, ric. 18640/2010 ed altri riuniti). Peraltro, la questione risulta prospettata sulla base dell'erronea convinzione che la applicazione della confisca in sede penale faccia di per sé sola venire meno la giurisdizione della Corte dei conti, potendosi solo predicare l'esistenza di un obbligo di tenere conto della esistenza della pronuncia intervenuta in sede penale e di trarre, rispetto ad una domanda che certamente rientra nella giurisdizione contabile, le conseguenze relative in ordine al tipo di pronuncia da adottare; ma ciò, con ogni evidenza, supera i limiti del controllo sulla giurisdizione devoluto a questa Corte Suprema*".

<sup>45</sup> La pronuncia della Corte regolatrice in esame ha evidenziato che "*la sentenza d'appello, condividendo il ragionamento seguito dal giudice di primo grado, ha osservato che, per un magistrato che esercita la funzione giudicante, il rispetto dei termini previsti dalla legge per il deposito dei provvedimenti costituisce elemento essenziale della prestazione lavorativa, contribuendo a connotare, in termini quantitativi e qualitativi, il servizio giustizia. La Sezione d'appello ha quindi sottolineato che, in caso di mancata od inesatta effettuazione della prestazione lavorativa da parte di un dipendente pubblico, si*

Con la suddetta ordinanza, premessa una ricostruzione, in linea con gli orientamenti giurisprudenziali consolidati, della responsabilità amministrativa in generale e, nell'ambito della stessa, del danno da disservizio e rilevato, con il richiamo all'art. 103, secondo comma, Cost. ed all'art. 1 c.g.c. che *“la Corte dei conti è il giudice naturale della responsabilità per danno erariale dei soggetti legati alle pubbliche amministrazioni da un rapporto di impiego o di servizio”* e che, peraltro, la giurisdizione *“nelle materie di contabilità pubblica”*, come prevista dalla Costituzione e alla stregua della sua conformazione storica, è dotata non di una *“assoluta”*, ma solo di una tendenziale generalità<sup>46</sup>, le SS.UU. hanno evidenziato che *“nei confronti dei magistrati, siano essi ordinari o appartenenti a una magistratura speciale, possono essere fatte valere diversi tipi di responsabilità”*.

In proposito, si è premesso che l'art. 7 della L. n. 117 del 1988<sup>47</sup>, che attribuisce al giudice ordinario la cognizione dell'azione di rivalsa, non esclude la possibilità che si instaurino, dinanzi alla Corte dei conti, altri giudizi, secondo la disciplina di diritto comune della responsabilità amministrativa, nei confronti del magistrato che abbia ingiustamente arrecato danni erariali allo Stato, in quanto, *“il citato art. 7 devolve alla giurisdizione ordinaria l'azione di rivalsa per il danno patrimoniale indiretto arrecato dal magistrato allo Stato che ha risarcito in sede civile il terzo danneggiato nell'esercizio di funzioni giurisdizionali, sicché*

---

*verifica, ove le inadempienze siano gravi e reiterate, una notevole alterazione del sinallagma contrattuale, di talché la retribuzione corrisposta al medesimo viene ad essere, almeno in parte, priva di valida causa giustificativa, in quanto dalle risorse finanziarie impiegate a tal fine l'Amministrazione non ricava le utilità preventivate, patendo, anzi, per effetto delle inadempienze del dipendente negligente, negative ripercussioni, in termini di minore efficienza sotto il profilo funzionale e di minore efficacia, sotto i profili della qualità e della quantità, dei servizi resi alla collettività”*.

<sup>46</sup> Le SS.UU. richiamano, in proposito, l'insegnamento della Corte costituzionale nel senso che la giurisdizione della Corte dei conti sarebbe *“suscettibile di espansione in via interpretativa, quando sussistano i presupposti soggettivi e oggettivi della responsabilità per danno erariale, ma ciò solo in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore che potrebbe anche prevedere la giurisdizione ed attribuirla ad un giudice diverso (sentenza n. 641 del 1987)”* e nel senso che appartiene alla discrezionalità del legislatore, che deve essere circoscritta all'apprezzamento ragionevole dei motivi di carattere ordinamentale e, particolarmente, di quelli riconducibili agli equilibri costituzionali, la definizione concreta della materia di contabilità pubblica, da attribuire alla giurisdizione della Corte dei conti.

<sup>47</sup> L'art. 7 (rubricato *“Azione di rivalsa”*) della L. n. 117 del 13.4.1988 (*“Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati”*) prevede che *“il Presidente del Consiglio dei ministri, entro due anni dal risarcimento avvenuto sulla base di titolo giudiziale o di titolo stragiudiziale, ha l'obbligo di esercitare l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato nel caso di diniego di giustizia, ovvero nei casi in cui la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea ovvero il travisamento del fatto o delle prove, di cui all'articolo 2, commi 2, 3 e 3-bis, sono stati determinati da dolo o negligenza inescusabile”* (primo comma), che *“in nessun caso la transazione è opponibile al magistrato nel giudizio di rivalsa o nel giudizio disciplinare”* (secondo comma) e che *“i giudici popolari rispondono soltanto in caso di dolo. I cittadini estranei alla magistratura che concorrono a formare o formano organi giudiziari collegiali rispondono in caso di dolo o negligenza inescusabile per travisamento del fatto o delle prove”* (terzo comma).

*in tutte le restanti ipotesi di danno erariale si riepande la generale giurisdizione contabile*<sup>48</sup>, per cui “*la L. n. 117 del 1988 non esaurisce in sé ogni forma di responsabilità perché, nella sua regolazione, attiene all’ambito di quella civile*”, come indicato dal “*legislatore della responsabilità civile dello Stato verso terzi*”, con la clausola di salvezza del giudizio di responsabilità contabile di cui al D.L. n. 543 del 23 ottobre 1996, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 639 del 20 dicembre 1996, contenuta nella L. n. 117 del 1988, art. 2, comma 3-bis<sup>49</sup>, inserito dalla L. n. 18 del 27 febbraio 2015. Dopo aver rilevato che “*spetta alla giurisdizione della Corte dei conti, secondo le norme generali, conoscere dei danni arrecati allo Stato, inteso nel senso dell’amministrazione della giustizia, o ad altra amministrazione o ente pubblico, essendo tale responsabilità fondata sull’ordinario presupposto del rapporto funzionale e di servizio che lega il magistrato all’amministrazione pubblica e della violazione (commessa con dolo o colpa grave) di doveri inerenti a quel rapporto*”, la Suprema Corte ha evidenziato come, dinanzi alla Corte dei conti, il magistrato possa “*essere chiamato a rispondere, innanzitutto, per i danni causati nell’esercizio di funzioni amministrative*”<sup>50</sup>, ma “*anche del danno scaturito dall’esercizio di funzioni giudiziarie, fermi restando l’insindacabilità nel merito dei*

---

<sup>48</sup> Secondo la S.C., “*se ne ha conferma nella trama della stessa L. n. 117 del 1988, che distingue tra azione di rivalsa, riservata allo Stato e da proporre davanti alla giurisdizione ordinaria, e azione di regresso in caso di reato, da esercitare secondo le norme ordinarie relative alla responsabilità dei pubblici dipendenti*”. A tale ultimo proposito, cfr. l’art. 13 (rubricato “*Responsabilità civile per fatti costituenti reato*”) della L. n. 117/1988 che prevede che “*chi ha subito un danno in conseguenza di un fatto costituente reato commesso dal magistrato nell’esercizio delle sue funzioni ha diritto al risarcimento nei confronti del magistrato e dello Stato. In tal caso l’azione civile per il risarcimento del danno ed il suo esercizio anche nei confronti dello Stato come responsabile civile sono regolati dalle norme ordinarie*” (primo comma), che “*all’azione di regresso dello Stato che sia tenuto al risarcimento nei confronti del danneggiato si procede altresì secondo le norme ordinarie relative alla responsabilità dei pubblici dipendenti*” (secondo comma) e che “*il mancato esercizio dell’azione di regresso, di cui al comma 2, comporta responsabilità contabile. Ai fini dell’accertamento di tale responsabilità, entro il 31 gennaio di ogni anno la Corte dei conti acquisisce informazioni dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della giustizia sulle condanne al risarcimento dei danni per fatti costituenti reato commessi dal magistrato nell’esercizio delle sue funzioni, emesse nel corso dell’anno precedente e sull’esercizio della relativa azione di regresso*” (comma 2-bis).

<sup>49</sup> La richiamata disposizione normativa, di cui al comma 3-bis dell’art. 2 (rubricato “*Responsabilità per dolo o colpa grave*”) della L. n. 117/1988, prevede che “*fermo restando il giudizio di responsabilità contabile di cui al decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell’Unione europea si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell’inescusabilità e della gravità dell’inosservanza. In caso di violazione manifesta del diritto dell’Unione europea si deve tener conto anche della mancata osservanza dell’obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell’articolo 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, nonché del contrasto dell’atto o del provvedimento con l’interpretazione espressa dalla Corte di giustizia dell’Unione europea*”.

<sup>50</sup> Le SS.UU. citano, esemplificativamente, il caso di un uso non istituzionale di beni dell’ufficio o la mancata segnalazione alla Procura contabile, da parte dei vertici di un ufficio giudiziario, di fatti dannosi per l’erario prodotti da magistrati o dal personale amministrativo.

*provvedimenti giudiziari e il limite della indipendenza funzionale”, atteso che “anche all’interno della funzione giudiziaria propriamente detta, del resto, sono previste numerose incombenze, per lo più di disposizione di beni e di risorse pubbliche, suscettibili di produrre immediati effetti patrimonialmente valutabili sugli oneri legati alla gestione pubblica della funzione giudiziaria”<sup>51</sup> e “come un danno direttamente causato allo Stato, del quale il magistrato può essere chiamato a rispondere dinanzi alla Corte dei conti, sia anche quello all’immagine della P.A. per delitti commessi in danno della stessa nell’esercizio delle funzioni”.*

Con riguardo alla fattispecie oggetto della sentenza impugnata, premesso che la legge prende in considerazione sotto più profili le ricadute negative derivanti dal ritardo, da parte del giudice, nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali, in primo luogo, attribuendo alla Corte dei conti il giudizio di rivalsa verso il magistrato per i danni risarciti dallo Stato in caso di irragionevole durata dei processi, ai sensi della L. n. 89 del 2001, prevedendosi, all’art. 5 di detta legge, che il decreto con cui è accolta la domanda di equa riparazione dei danni debba essere comunicato, a cura della cancelleria, anche al Procuratore contabile, ai fini dell’eventuale avvio del procedimento di responsabilità<sup>52</sup>, in secondo luogo, prevedendo una apposita figura di illecito disciplinare, atteso che il magistrato è tenuto ad esercitare le funzioni attribuitegli con diligenza e laboriosità e che, ai sensi dell’art. 2, comma 2, lett. q), del D.Lgs. n. 109 del 23 febbraio 2006<sup>53</sup>, costituisce illecito disciplinare nell’esercizio delle funzioni “*il reiterato, grave*

---

<sup>51</sup> In proposito, l’ordinanza cita, a titolo esemplificativo, il caso di “liquidazione di elevati compensi, non conformi a legge, a periti o consulenti” evidenziando che “a questa ipotesi va ricondotto quanto stabilito dal citato art. 172 del testo unico in materia di spese di giustizia”. Il richiamato art. 172 (rubricato “Responsabilità”) del D.P.R. n. 115 del 30.5.2002, recante il “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”, prevede che “i magistrati e i funzionari amministrativi sono responsabili delle liquidazioni e dei pagamenti da loro ordinati e sono tenuti al risarcimento del danno subito dall’erario a causa degli errori e delle irregolarità delle loro disposizioni, secondo la disciplina generale in tema di responsabilità amministrativa”.

<sup>52</sup> Le SS.UU. hanno, in proposito, cura di precisare che “mentre la L. n. 89 del 2001 pone un obbligo risarcitorio a carico dello Stato connesso tendenzialmente all’oggettiva violazione del principio di ragionevole durata del processo, nel giudizio di rivalsa dinanzi alla Corte dei conti rileva il dolo o la colpa grave dell’autore del ritardo, dovendosi fare applicazione delle regole sostanziali e processuali che disciplinano la responsabilità amministrativa”.

<sup>53</sup> Ai sensi dell’art. 30 del D.Lgs. n. 109 del 2006, la disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati “non si applica ai magistrati amministrativi”. In relazione alla responsabilità disciplinare dei giudici amministrativi, quello contenuto nell’art. 32 della L. n. 186 del 27 aprile 1982, si interpreta come un rinvio fisso: perciò, continuano ad applicarsi le disposizioni contenute nel R.D.Lgs. n. 511 del 31 maggio 1946, nella parte in cui definiscono l’illecito disciplinare (art. 18) (Cons. Stato, Sez. IV, 7 dicembre 2015, n. 5572). Secondo le SS.UU., “la tipizzazione contenuta nel D.Lgs. n. 109 del 2006 art. 2, comma 1, lett. q), è destinata a spiegare effetto, per i magistrati amministrativi, in via di “autovincolo” dell’organo di governo autonomo: nel Plenum del 15 gennaio 2016, infatti, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa ha stabilito che “ai sensi del R.D.Lgs. 31 maggio 1946, n. 511, art. 18, integra l’illecito disciplinare, da parte del magistrato amministrativo, il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all’esercizio delle funzioni””.

*e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni*", sicché risulta passibile di sanzione disciplinare il reiterato, grave ed ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni e, in terzo luogo, prevedendo la responsabilità civile del magistrato, ai sensi della L. n. 117 del 1988, in caso di diniego di giustizia (cfr. il comb. disp. degli artt. 2, primo comma, 3 e 7, L. n. 117/1988)<sup>54</sup>, *"ferma restando la responsabilità del magistrato per fatti costituenti reato (della L. n. 117 del 1988, art. 13) nell'ipotesi in cui il ritardo trasmodi in un rifiuto di atti d'ufficio"* ed evidenziato che la responsabilità amministrativo-contabile dei magistrati presenta, accanto ad aspetti di sostanziale sovrapposibilità con quelli riguardanti le altre categorie di funzionari pubblici soggetti al giudizio della Corte dei conti, alcuni profili di specificità, in ragione delle peculiarità derivanti dallo *status* e dai compiti dei magistrati rispetto a quelli degli altri funzionari pubblici, dovute *"alla particolarità della funzione giudiziaria e al rapporto con l'autonomia e l'indipendenza, intese come pre-condizioni essenziali per l'esercizio di una attività indirizzata alla tutela dei diritti individuali"*, la Suprema Corte ha ritenuto rilevante, *"ai fini della soluzione della questione che il ricorso solleva"*, *"la considerazione che la pluralità di gravi ritardi, da parte di un magistrato, nel deposito dei provvedimenti dà luogo ad una figura di illecito disciplinare, rimessa alla valutazione dell'organo di governo autonomo della magistratura: la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, per i magistrati ordinari; il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, per i giudici amministrativi"*, non essendovi dubbio che *"depositare le sentenze nei termini di legge, tenendo conto dei carichi esigibili secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza, e svolgere tutti i compiti dell'ufficio"*

---

<sup>54</sup> La L. n. 117/1988 prevede, al primo comma dell'art. 2 (rubricato *"Responsabilità per dolo o colpa grave"*), che *"chi ha subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell'esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo Stato per ottenere il risarcimento dei danni patrimoniali e anche di quelli non patrimoniali"* e, all'art. 3 (rubricato *"Diniego di giustizia"*), che *"costituisce diniego di giustizia il rifiuto, l'omissione o il ritardo del magistrato nel compimento di atti del suo ufficio quando, trascorso il termine di legge per il compimento dell'atto, la parte ha presentato istanza per ottenere il provvedimento e sono decorsi inutilmente, senza giustificato motivo, trenta giorni dalla data di deposito in cancelleria. Se il termine non è previsto, debbono in ogni caso decorrere inutilmente trenta giorni dalla data del deposito in cancelleria dell'istanza volta ad ottenere il provvedimento"* (primo comma). *"Il termine di trenta giorni può essere prorogato, prima della sua scadenza, dal dirigente dell'ufficio con decreto motivato non oltre i tre mesi dalla data di deposito dell'istanza. Per la redazione di sentenze di particolare complessità, il dirigente dell'ufficio, con ulteriore decreto motivato adottato prima della scadenza, può aumentare fino ad altri tre mesi il termine di cui sopra"* (secondo comma) e *"quando l'omissione o il ritardo senza giustificato motivo concernono la libertà personale dell'imputato, il termine di cui al comma 1 è ridotto a cinque giorni, improrogabili, a decorrere dal deposito dell'istanza o coincide con il giorno in cui si è verificata una situazione o è decorso un termine che rendano incompatibile la permanenza della misura restrittiva della libertà personale"*(terzo comma).

*con laboriosità e diligenza costituiscono dovere primario di ogni giudice”, l’osservanza dei quali “è parte integrante del modo di essere dell’imparzialità e dell’indipendenza della giurisdizione”, che costituiscono beni “affidati alle cure di ciascun organo di governo autonomo”.*

Con specifico riferimento al caso di specie, rilevato che *“dinanzi alla Corte dei conti non è stata esercitata un’azione di risarcimento del danno erariale frutto di una condotta del magistrato derivante da reato”, né è stata esercitata un’azione di rivalsa per danni risarciti dallo Stato a terzi per l’irragionevole durata del processo, in base alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali ed alla L. n. 89 del 2001, né è stata promossa a seguito di una condanna dello Stato al risarcimento dei danni per diniego di giustizia, ma è stata ravvisata per un danno che si assume direttamente arrecato in un caso di negligente attività lavorativa del magistrato, il quale, pur avendo una produttività ragguardevole, ha depositato con sistematico ritardo (di circa 200 giorni) le sentenze e i provvedimenti di sua competenza, provocando disservizio all’amministrazione di appartenenza, che non ha potuto conseguire i migliori standard di efficienza e di efficacia, le SS.UU. hanno ritenuto che, in tal modo, la Corte dei conti avrebbe “esteso il perimetro della responsabilità amministrativo-contabile per danno da disservizio fino a ricomprendervi un’ipotesi di ordinaria violazione del dovere di diligenza del magistrato integrante una figura di illecito disciplinare nell’esercizio delle funzioni, come tale rimessa alla valutazione dell’organo di governo autonomo della magistratura amministrativa e ha finito, così, con il giudicare di una domanda che fuoriesce dall’ambito della cognizione della Corte dei conti”, in quanto la condotta neghittosa, per la quale il ricorrente è stato convenuto in giudizio, non ricadrebbe “nell’ambito della materia della contabilità pubblica”, ma troverebbe “la sua esclusiva risposta da parte dell’ordinamento nel sistema disciplinare, deputato ad accertare se i ritardi ascritti all’incolpato raggiungano quel livello di censurabilità tale da legittimare l’irrogazione, da parte dell’organo di autogoverno della magistratura amministrativa, di una sanzione disciplinare”, per cui non ci potrebbe essere “spazio, allora, per la perseguibilità, dinanzi al giudice contabile, di una responsabilità per danno diretto erariale da disservizio derivante dalla inosservanza, quantunque reiterata, grave e ingiustificata, dei termini di deposito dei provvedimenti giurisdizionali”.*

Secondo le SS.UU., perché si abbia, accanto alla responsabilità disciplinare, responsabilità amministrativa per danno erariale da disservizio, occorre un *quid pluris* rispetto al mero ritardo: *“(a) un danno aggiuntivo di carattere patrimoniale, derivante dalla condanna*



*dello Stato al pagamento dell'indennizzo a titolo di equa riparazione per irragionevole durata o il risarcimento per diniego di giustizia; oppure (b) il mancato collegamento tra il potere esercitato ed il fine istituzionale che l'ordinamento attribuisce ad esso, configurabile ogniqualvolta il ritardo si traduca in un rifiuto o in una omissione di atti d'ufficio, penalmente rilevante, o sia espressione di un radicale, mancato svolgimento della prestazione lavorativa, con conseguente rottura del rapporto sinallagmatico per ciò che attiene alla retribuzione del magistrato "assenteista dalla funzione"".*

Sulla base di tali considerazioni, la Suprema Corte si è espressa nel senso che *"il mero ritardo, da parte di un magistrato amministrativo, nel deposito dei provvedimenti non integrerebbe, di per sé, responsabilità amministrativa per danno da disservizio, essendo rimessa la valutazione di tale condotta all'organo disciplinare di governo autonomo, con conseguente difetto di giurisdizione della Corte dei conti"*, per cui *"ritenendo configurabile la responsabilità amministrativa del magistrato convenuto, e quindi ammissibile la tutela risarcitoria, al di là dei confini della stessa derivanti dal sistema elaborato dal diritto vivente"*, la Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti avrebbe *"finito con il creare una nuova fattispecie di responsabilità erariale destinata a investire il medesimo interesse tutelato con l'azione disciplinare officiosa, così superando i limiti esterni della giurisdizione spettante alla Corte dei conti in materia di contabilità pubblica"*, donde il difetto di giurisdizione del giudice contabile.

#### **3.2.4. Strutture sanitarie accreditate.**

L'ordinanza n. 2882 del 31.1.2023 è stata pronunciata, dalle SS.UU. della Suprema Corte, sul ricorso per cassazione proposto da una Fondazione (IRCCS), struttura sanitaria accreditata presso il S.S.R., convenuta in giudizio di responsabilità per rispondere del danno erariale conseguente alla illecita distrazione di finanziamenti regionali dalla finalità pubblicistica (remunerazione per l'espletamento di funzioni sanitarie d'interesse pubblico, c.d. prestazioni "non tariffabili"), per la quale le erano stati erogati, *"con destinazione di una quota dei finanziamenti sui conti personali del Presidente della Fondazione (...) e del Direttore Generale (...) per formare oggetto di illecite dazioni"*, in favore del Presidente della Regione e *"degli intermediari nonché dei suoi amici personali"* e condannata, con sentenza della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti confermata dal giudice d'appello, al risarcimento del conseguente danno erariale in solido con gli altri soggetti coinvolti nella vicenda, due dei quali (il Presidente ed il Direttore generale della Fondazione) hanno proposto ricorso

incidentale.

I suddetti ricorsi sono stati respinti dalla Corte regolatrice, che ha dato continuità all'insegnamento per cui *“in tema di assistenza sanitaria pubblica, il regime dell'accreditamento introdotto dal D.Lgs. n. 502 del 1992, art. 8, comma 5, 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”*.

### **3.2.5. Società partecipate.**

Con ordinanza n. 4264 del 10.2.2023, le SS.UU. della Suprema Corte, nell'accogliere il ricorso proposto da due amministratori di una società a partecipazione pubblica (indiretta) e nel cassare l'impugnata sentenza della Corte dei conti, hanno evidenziato che, con riferimento alle società partecipate non *in house*, concessionarie di servizio pubblico, il danno ha natura erariale e consente l'azione anche nei confronti dell'amministratore della società solo quando il pregiudizio che si fa valere sia quello sofferto direttamente dall'ente pubblico, per le condotte connesse alla concessione del servizio e non quando, come sarebbe avvenuto nella fattispecie, il danno sia stato subito dalla società partecipata.

La pronuncia prende le mosse da un'approfondita disamina del quadro normativo e giurisprudenziale *in subiecta materia* intesa a coniugare il riparto di giurisdizione in materia di società partecipate, come delineato dall'art. 12 del TUSP, con l'applicazione dei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte regolatrice con riferimento alle ipotesi in cui il soggetto privato venga investito di funzioni obiettivamente pubbliche, che gli attribuiscono la qualifica di organo indiretto dell'amministrazione.

Sotto il primo profilo, richiamato l'insegnamento per cui *“la mera assunzione della qualità di socio da parte dello Stato o di un ente pubblico non costituisce una ragione sufficiente ai fini della devoluzione dell'azione di responsabilità alla giurisdizione contabile”*, in quanto *“al di fuori delle ipotesi della società in house e delle società c.d. legali (quelle, cioè, attraverso le quali l'ente pubblico svolge un'attività amministrativa in forma privatistica), il danno subito dalla società a causa della mala gestio degli amministratori o dei componenti dell'organo di controllo non è qualificabile come danno erariale, inteso come pregiudizio arrecato*

*direttamente allo Stato o all'ente pubblico che rivesta la qualità di socio, dal momento che la distinta soggettività giuridica riconosciuta alle società di capitali e l'autonomia patrimoniale di cui le stesse sono dotate rispetto ai loro soci, escludono sia la possibilità di riferire al patrimonio di questi ultimi il danno che l'illecito comportamento degli organi sociali abbia eventualmente arrecato al patrimonio della società, sia la configurabilità di un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente titolare della partecipazione”, sicché “ove la società partecipata dallo Stato o dall'ente pubblico non possenga i requisiti richiesti per essere qualificata in house, la giurisdizione della Corte dei conti sussiste nei soli casi in cui sia prospettato un danno arrecato dal rappresentante della società partecipata al socio pubblico in via diretta (non, cioè, quale mero riflesso della perdita di valore della partecipazione sociale), o sia contestato al rappresentante del socio pubblico di aver colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, così pregiudicando il valore della partecipazione, o, infine, sia configurabile la speciale natura dello statuto legale di alcune società partecipate”, la Suprema Corte ha rilevato che “le conclusioni cui è pervenuta l'elaborazione giurisprudenziale, hanno trovato conferma nel D.Lgs. n. 175 del 2016, art 12”<sup>55</sup>, che distingue “il danno arrecato direttamente al capitale della società (e solo indirettamente all'ente pubblico partecipante) da quello che incide in via diretta ed immediata sul valore della partecipazione dell'ente pubblico e, mentre per il primo consente l'azione di responsabilità contabile solo qualora si sia in presenza di una società in house, per l'altro prescinde da detta qualificazione, ma sempre a condizione che sussista una relazione diretta, non mediata, fra la condotta tenuta dal rappresentante della società o da quello del socio pubblico e il danno subito dalla Pubblica amministrazione”.*

In proposito, le SS.UU. hanno evidenziato che “l'incipit dell'art. 12, comma 2, per la sua ampiezza (il danno... subito dagli enti partecipanti) e per il mancato richiamo al comma 1, non consente opzioni ermeneutiche che limitino l'applicazione del comma in parola alle sole società in house”, che “il riferimento fatto a coloro che hanno mal gestito la partecipazione dall'interno della società partecipata non preclude la natura più ampia ed infatti generale della

---

<sup>55</sup> Il richiamato art. 12 (rubricato “Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate”) del D.Lgs. n. 175/2016 (TUSP) prevede che “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” (primo comma) e che “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” (secondo comma).

*descritta proposizione principale, nettamente scolpita nell'affermazione per cui costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti”, per cui “la responsabilità viene qui definita solo in senso oggettivo (con riguardo al danno), lasciando impregiudicata la selezione soggettiva di chi, diverso dai rappresentanti e decisori di cui all’inciso, abbia comunque assunto, nell’ente pubblico partecipante (o in una relazione di servizio con esso), una condotta connessa ad attività della società partecipata e causativa in modo diretto del danno all’ente pubblico medesimo” e che l’ampia formulazione della rubrica dell’art. 12 (“Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate”) ed il mancato richiamo nel comma 2 alla vicenda del danno erariale risalente a condotte degli amministratori e dipendenti delle società in house di cui al comma 1, non lasciano spazio ad un’interpretazione restrittiva della disposizione in commento, con la quale il legislatore, nel recepire sostanzialmente gli approdi ai quali la giurisprudenza era già pervenuta, non ha certo inteso affermare “che, al di fuori delle società in house, sarebbe sempre, per principio normativo, assente la possibilità di configurare un danno erariale diretto all’ente pubblico partecipante, a prescindere dalla vicenda del titolo di affidamento di un eventuale servizio pubblico o sostegno finanziario assicurato alla società partecipata e della natura pubblica delle risorse (malamente) utilizzate, così irragionevolmente limitando il nesso di collegamento della responsabilità erariale ai soli canoni dell’agire della pubblica amministrazione per il tramite di una società in house providing”.*

Donde la conclusione secondo cui la natura non *in house* della società partecipata non esclude in radice l’azione erariale, che resta consentita, ma solo a condizione che venga fatto valere un danno cagionato in via diretta (e non mediata) alla partecipazione dell’ente pubblico.

Avuto riguardo al secondo profilo, il Collegio giudicante ha ritenuto opportuno richiamare l’evoluzione giurisprudenziale che identifica l’elemento fondante della giurisdizione della Corte dei conti sulla natura pubblica delle funzioni espletate e delle risorse finanziarie a tal fine adoperate, per cui la responsabilità amministrativa per danno erariale postula, tra il presunto autore dell’illecito e l’amministrazione pubblica, una relazione funzionale che non implica necessariamente un rapporto di impiego in senso proprio, ma un rapporto di servizio, che sussiste 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.

La Suprema Corte ha, peraltro, evidenziato che, in tal caso, l'esistenza di un rapporto di servizio, idoneo a fondare la giurisdizione del giudice contabile può essere configurata in capo alla società, ma non anche personalmente in capo ai soggetti (organi o dipendenti) della stessa, essendo questa dotata di autonoma personalità giuridica e conseguente autonomia patrimoniale rispetto ai soci (e quindi rispetto all'ente pubblico partecipante), per cui i danni eventualmente ad essa cagionati dalla *mala gestio* degli organi sociali o comunque da atti illeciti imputabili a organi o a dipendenti non integrano gli estremi del danno erariale, in quanto si risolvono in un pregiudizio gravante sul patrimonio della società, che è un ente soggetto alle regole di diritto privato e non su quello del socio pubblico. In proposito, richiamati i principi solo apparentemente dissonanti affermati in relazione agli amministratori di società e di associazioni private, con riferimento al danno (quale quello derivante dalla distrazione ad altri fini di erogazioni effettuate dall'ente pubblico in ragione del perseguimento di interessi di carattere generale) direttamente arrecato alla finanza pubblica, la Corte regolatrice ha conclusivamente evidenziato, con riferimento alle società partecipate non *in house*, concessionarie di servizio pubblico, che *“il danno ha natura erariale e consente l'azione anche nei confronti dell'amministratore della società a condizione che il pregiudizio che si fa valere sia quello sofferto, non dalla società partecipata, ma direttamente dall'ente pubblico, per le condotte connesse alla concessione del servizio”*<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> In applicazione dei richiamati principi, con l'ordinanza, SS.UU., n. 4264 del 10.2.2023, di cui al testo, la Corte di cassazione, investita dal ricorso proposto da due soci amministratori di una società concessionaria dei lavori di costruzione di un raccordo ferroviario, indirettamente partecipata, nella misura del 51%, da un comune tramite società a totale partecipazione pubblica, che, unitamente agli altri amministratori della società predetta ed ai direttori dei lavori, erano stati condannati dalla Corte dei conti al risarcimento del danno subito dal comune, a causa degli esborsi indebitamente effettuati, che avevano esaurito i fondi assegnati, in favore della società appaltatrice dei lavori (peraltro facente capo agli stessi ricorrenti), nonostante l'inutilizzabilità, in ragione delle loro gravi carenze costruttive, delle opere realizzate, ha dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, con conseguente cassazione senza rinvio della sentenza impugnata, evidenziando come, con l'atto introduttivo del giudizio, la Procura regionale avesse dedotto, da un lato, che il danno era stato conseguenza della scriteriata gestione dei rapporti con la società appaltatrice dei lavori ed, in particolare, della mancata adozione delle misure e delle cautele normalmente richieste ed esigibili da un amministratore di società pubbliche affidatarie di commesse di rilievo pubblicistico, dall'altro, che, per effetto di tale scriteriata gestione, si era determinata anche una perdita di valore delle quote della suddetta partecipata di secondo livello detenute dalla società totalitariamente partecipata dal comune, con inevitabili ripercussioni sul patrimonio di quest'ultimo, donde la conclusione che la Procura regionale *“non ha agito per far valere la distrazione o lo sviamento ad altri fini di capitale pubblico, né ha domandato il ristoro del pregiudizio direttamente cagionato all'ente territoriale titolare della partecipazione”*, avendo, invece, individuato il danno nell'intera somma liquidata in favore della società appaltatrice dalla suddetta partecipata di secondo livello, *“così prospettando un pregiudizio economico che solo indirettamente si ripercuote sull'ente*

### 3.2.6. Dipendenti ANAS S.p.A.

Con ordinanza n. 976 del 13.1.2023, pronunciando sul regolamento di giurisdizione proposto da un funzionario dell'ANAS S.p.A., che in precedenza aveva patteggiato una condanna per corruzione ed altro e che è stato convenuto in giudizio di responsabilità amministrativa per rispondere del conseguente danno all'immagine, le SS.UU. della Corte di cassazione hanno dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti, disattendendo la prospettazione del ricorrente, secondo il quale, invece, il giudice contabile difetterebbe di giurisdizione in ordine alla domanda proposta.

Il ricorrente, richiamato il disposto di cui all'art. 49 del D.L. n. 50 del 24 aprile 2017, convertito con modificazioni dalla L. n. 96 del 21 giugno 2017, che ha disposto il trasferimento, dal Ministero dell'economia e delle finanze a Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A., delle azioni di ANAS S.p.A., mediante aumento di capitale di Ferrovie dello Stato Italiane, tramite conferimento in natura, di guisa che l'intero capitale sociale di ANAS è detenuto ora da Ferrovie dello Stato Italiane, ha invocato la giurisprudenza delle SS.UU., 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 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, allegando che il suddetto orientamento dovrebbe applicarsi, ora, anche nei riguardi dell'azione per responsabilità erariale nei confronti di dipendenti di ANAS S.p.A. e come alle medesime conclusioni dovrebbe pervenirsi in applicazione del D.Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016.

A diversa conclusione, nel senso della giurisdizione del giudice contabile, è, peraltro, pervenuta la Corte regolatrice che, richiamato l'insegnamento nel senso della permanente natura pubblicistica dell'ANAS, anche a seguito della sua trasformazione in società per azioni disposta dall'art. 7 del D.L. n. 138 dell'8 luglio 2002, convertito in L. n. 178 dell'8 agosto 2002, in considerazione sia della genesi stessa dell'ANAS S.p.A., direttamente derivante da un atto normativo, donde la definizione di "società legale" (e non, come è naturale in società di diritto

---

*territoriale, per il tramite della diminuzione del valore della quota detenuta dalla società partecipata dal Comune".*

privato, da un atto negoziale, ancorché posto in essere dalla pubblica amministrazione in forza della capacità di agire *iure privatorum* che ad essa compete), sia della relativa disciplina<sup>57</sup>, per effetto della quale “*l’ANAS medesima non può essere assimilata ad una società azionaria di diritto privato, avendo essa conservato connotati essenziali di un ente pubblico, a fronte dei quali risulta non decisiva l’adozione del modello organizzativo corrispondente a quello di una società azionaria per gli aspetti non altrimenti disciplinati in chiave pubblicistica*”, ha evidenziato come “*il trasferimento della totalità del pacchetto azionario di ANAS Spa a Ferrovie dello Stato Italiane Spa abbia avuto un rilievo esclusivamente formale, ma non abbia immutato la natura sostanziale di ente pubblico di detta società*”, dal momento che la sola modifica apportata al preesistente quadro normativo, dall’art. 49, sesto comma, del D.L. n. 50/2017, conv. con modif. dalla L. n. 96/2017, “*è consistito nella ovvia – giacché il legislatore ha appunto inteso trasferire le azioni di ANAS Spa a Ferrovie dello Stato Spa – soppressione del D.L. 8 luglio 2002, n. 138, l’art. 7, comma 6, convertito con modificazioni dalla L. 8 agosto 2002, n. 178, il quale stabiliva che: “Le azioni sono attribuite al Ministero dell’economia e delle finanze, che esercita i diritti dell’azionista di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti”, ed altresì nella mera modificazione del terzo periodo del comma 4 dello stesso art. 7, che più non richiede l’adozione di un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di intesa con il Ministro dell’economia e delle finanze, per le modifiche dello statuto di ANAS Spa*” e come “*al di là di tali interventi il quadro è rimasto immutato: sicché deve mantenersi per ferma l’affermazione a suo tempo effettuata in relazione alla natura sostanzialmente pubblica di ANAS Spa*”<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> La S.C. ha argomentato, in proposito, dalla disciplina di cui all’art. 7 D.L. n. 138/2002, conv. in L. n. 178/2002, che prevede che lo statuto dell’ANAS S.p.A. e le sue eventuali successive modificazioni debbano essere approvati con decreto ministeriale e che, sempre con decreto ministeriale, sia determinato il capitale sociale (quarto e quinto comma), che attribuisce al Ministero dell’economia e delle finanze le azioni sociali e stabilisce che i relativi diritti debbano essere esercitati di concerto col Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (sesto comma), “*per ciò stesso non solo escludendo radicalmente ex lege la possibilità della coesistenza di un azionariato privato, ma improntando l’esercizio dei diritti sociali ad un paradigma - quello del concerto interministeriale - palesemente ispirato al modello dell’agire amministrativo, ben più che negoziale*”, che attribuisce all’ANAS medesima le entrate derivanti dall’utilizzazione dei beni demaniali, relativamente ai quali essa esercita i diritti ed i poteri dell’ente proprietario in virtù della concessione attribuitale dalla legge (comma 1-*quinqüies*), che conferisce all’ANAS S.p.A. una serie di funzioni di natura pubblica inerenti alle strade statali (comma 5-*bis*), che espressamente sottopone l’ANAS S.p.A. al controllo della Corte dei conti con le modalità previste dall’art. 12 della L. n. 259 del 21 marzo 1958 e l’autorizza ad avvalersi del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato (undicesimo comma) e che stabilisce che il rapporto di lavoro del personale dipendente in essere al momento della trasformazione resta disciplinato dalle disposizioni proprie dei rapporti di lavoro instaurati con enti pubblici economici (art. cit., comma 9).

<sup>58</sup> Conforta tale conclusione il rilievo che, come evidenziato dalla Procura regionale, l’art. 49, quinto comma, D.L. n. 50/2017 prevede che “*intervenuto il trasferimento della partecipazione detenuta dallo*

Le SS.UU. hanno, altresì, evidenziato che non può ritenersi che la soluzione già affermata debba essere ripensata in ragione della promulgazione del Testo unico delle società pubbliche (art. 12, in particolare), dal momento che le stesse Sezioni Unite hanno già osservato che l'ampia formulazione della rubrica dell'art. 12 ("*Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate*") ed il mancato richiamo nel comma 2 alla, come visto delimitata, vicenda del danno erariale risalente a condotte degli amministratori e dipendenti delle società *in house* di cui al comma 1, non lasciano spazio ad una interpretazione sostanzialmente abrogatrice della regola generale in tema di casi e limiti della responsabilità contabile ai sensi della L. n. 20 del 14 gennaio 1994 (Cass., Sez. Un., sent. n. 15979 del 18 maggio 2022).

### **3.2.7. Società *in house*.**

Con ordinanza n. 3869 dell'8.2.2023<sup>59</sup>, la Suprema Corte ha esaminato i requisiti richiesti ai fini della qualificazione di una società quale società *in house*, sulla base dell'elaborazione giurisprudenziale dell'istituto, precedente alle modifiche apportatevi dalla Dir. 2014/24/UE sugli appalti pubblici ed attuate in Italia dai decreti legislativi n. 50 del 2016 e n. 175 del 2016<sup>60</sup>, inapplicabili *ratione temporis*.

In proposito, premesso che "*i requisiti della società c.d. "in house providing" che eccezionalmente fondano la giurisdizione contabile in ambito societario sono stati da tempo focalizzati - in ragione della fondamentale sentenza della Corte di Giustizia 18 novembre 1999, C107/1998, Teckal - dalla giurisprudenza di legittimità*", la quale, già con la sentenza n. 26283/2013, emessa dalle Sezioni Unite, ebbe ad affermare che tale deve considerarsi la società

---

*Stato in ANAS S.p.A., qualsiasi deliberazione o atto avente ad oggetto il trasferimento di ANAS S.p.A. o operazioni societarie straordinarie sul capitale della società è oggetto di preventiva autorizzazione del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*".

<sup>59</sup> La suddetta ordinanza è stata pronunciata sul ricorso proposto da un soggetto, all'epoca dei fatti amministratore delegato di una s.r.l. facente capo alla regione Sardegna, avverso la sentenza d'appello della Corte dei conti, che ha confermato la sentenza di *prime cure*, recante la condanna del ricorrente al risarcimento del danno erariale dallo stesso dolosamente causato alla suddetta società per essersi fatto indebitamente liquidare – tra il 2009 ed il 2014 – spese per vitto, pernottamento ed utilizzo di una vettura di servizio in aggiunta alla specifica indennità annuale onnicomprensiva, di cui già usufruiva a tale titolo.

<sup>60</sup> Avuto, in particolare, riguardo al fatto che l'80% delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuato nello svolgimento di compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante e che nella persona giuridica controllata possa esserci partecipazione diretta di capitali privati, a condizione che si tratti di forme di partecipazione che non comportino controllo o potere di veto e che non esercitino un'influenza determinante sulla controllata, non sono applicabili (quand'anche se ne volessero estendere gli effetti a materie diverse dagli appalti pubblici) al caso di specie, nel quale si controverte di fatti illeciti commessi (2009-2014) prima del suo recepimento ed, anzi, della sua stessa emanazione (Cass., SS.UU., sent. n. 17188/2018 cit.).



che, pur avendo veste di diritto privato, sia “*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 assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici*” e che “*l’accertamento caso per caso della sussistenza di questi caratteri tipici - necessitanti di simultanea presenza: Cass. SSUU n. 22409/18 - deve essere svolto con riguardo al momento di commissione dei fatti contestati, non già della proposizione dell’azione di responsabilità*”, la Suprema Corte, all’esito di una puntuale disamina delle disposizioni statutarie succedutesi nell’arco temporale di riferimento, ha ritenuto infondate le contestazioni in ordine alla sussistenza dei prescritti requisiti.

In particolare, la Corte regolatrice ha evidenziato, in ordine al requisito della partecipazione totalitaria, la ricorrenza nella fattispecie del presupposto indefettibile per cui “*il capitale sociale deve essere integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l’esercizio di pubblici servizi e lo statuto deve vietare la cessione delle partecipazioni a soci privati*” (Cass., SS.UU., sent. n. 22409/2018 cit. ed altre), trattandosi di società costituita dalla Regione Sardegna e da un centro di ricerca costituito dalla Regione e partecipato totalitariamente dall’Agenzia regionale di ricerca e che, peraltro, in conformità alle previsioni statutarie, al momento dei fatti di causa, era detenuta al 100% dalla Regione, la quale esercitava su di essa il controllo attraverso la Direzione Generale AA.GG. e, avuto riguardo all’attività sociale, come la stessa risultava essere – praticamente in via esclusiva – riservata alla Regione e, pertanto, all’ente pubblico socio e finalizzata al raggiungimento degli scopi da questa determinati per sé, ovvero per altri organismi sempre di emanazione regionale.

In ordine, poi, al requisito del “controllo analogo”, la Corte ha premesso, in via generale, che l’evoluzione della giurisprudenza della C.G.U.E. (v. sentenza 11 gennaio 2005, C-26/2003, Stadt Halle; sentenza 13 ottobre 2005, C-458/2003 *Parking Brixen*) e di legittimità registra, anche su fattispecie antecedenti ai decreti legislativi n. 50 e n. 175 del 2016, una progressiva specificazione della nozione, nel senso di una sua non assoluta e perfetta coincidenza o sovrapposizione (a partire da un dato anche lessicale, posto che “analogo” non è sinonimo di “identico”) con il controllo esercitato dall’ente pubblico sui propri organi ed uffici a favore di una più marcata sua identificazione nella fattispecie di influenza determinante sulle linee strategiche e sulle decisioni fondamentali della società, a condizione che questa influenza determinante risponda a modalità ed effetti diversi e, più intensi, di quelli che potrebbero spettare ai soci di comando (anche totalitari), secondo i modelli codicistici di *governance* (v.

Cass., SS.UU., ord. n. 4316/2020).

Di conseguenza, la Corte regolatrice ha evidenziato che *“resta dunque fermo il carattere istituzionalmente servente della società in house quale articolazione della P.A. da cui promana, in contrapposizione alla natura di soggetto giuridico esterno ed autonomo da questa”* e che *“il punto di equilibrio – rilevabile come detto nel tipo di condizionamento indotto sulle linee strategiche e le scelte operative fondamentali della società – va posto tra un controllo che, da un lato, non si esaurisca in quello “ordinario”, nel senso di normalmente esercitabile dal socio di maggioranza o totalitario (il che, in sostanza, annullerebbe la rilevanza stessa del fenomeno “in house”) e che, dall’altro, neppure si identifichi necessariamente in una soggezione assoluta e totalmente riprodotiva dei modelli di comando interni alla PA (il che priverebbe di rilievo, in pratica, la stessa autonomia e personalità giuridica di diritto privato della società)”*.

Infine, il Collegio decidente ha ritenuto, avuto riguardo al caso di specie, che l’attribuzione di ampi poteri gestori all’organo amministrativo – unico, collegiale o delegato – secondo i parametri codicistici non valga a contraddire ed escludere l’esercizio di un “controllo analogo”, tale da individuare la società *de qua* come *longa manus* della quale la Regione autonoma si avvale per il conseguimento dell’oggetto sociale, caratterizzato quest’ultimo da un’evidente funzione di servizio nei confronti della Regione e degli altri enti regionali, con i quali la stessa istituzionalmente si rapporta, indicandoli come destinatari dell’attività sociale. La Corte ha, altresì, osservato come depongano, in tal senso, il potere di nomina e revoca di amministratori e sindaci, da parte del Presidente della Regione previa delibera di Giunta, la previsione di diritti amministrativi eccezionali (nel senso di non rientranti nei parametri strettamente privatistici di governo societario) in capo al socio-Regione, quanto ad approvazione (oltre al bilancio preventivo) del piano strategico, del programma annuale (che deve recare indicazione delle attività svolte interamente a favore della Regione, in considerazione del ruolo di servizio per la Regione medesima) e del *budget* finanziario ed economico; l’obbligo statutario di far pervenire “alla Giunta” i relativi documenti ogni anno entro una data prestabilita (il “flusso informativo” funzionale all’emanazione consapevole delle direttive di periodo, di cui Cass., SS.UU., sent. n. 20632/2022 cit.), proprio al fine di rendere possibile il controllo similmente a quanto potrebbe accadere nel rapporto con uffici o dipartimenti sottordinati all’ente pubblico, per cui, pur nel succedersi dei differenti testi statutari, è dato riscontrare una costante subordinazione dell’autonomia gestoria dell’organo amministrativo di emanazione regionale alla funzione di servizio nei confronti della Regione ed al controllo analogo da quest’ultima esercitato, con intensità certo non equivalente a quella

propria del controllo societario “privatistico”, sulle scelte fondamentali e le linee strategiche della società.

Avuto riguardo al requisito della partecipazione totalitaria, con ordinanza n. 14776 del 26.5.2023, con riferimento ad una clausola statutaria di società di T.P.L. che prevedeva la possibilità di assegnare, a titolo gratuito, azioni ordinarie prive del diritto di voto ai dipendenti (entro il limite del 5% del capitale, a titolo di premio di fedeltà), subordinandola ad un aumento di capitale, da effettuarsi entro un anno dall’iscrizione della relativa delibera nel registro delle società, che non era mai avvenuto, le SS.UU. della Suprema Corte hanno ritenuto che la suddetta previsione statutaria non valesse a privare la società della sua natura di *in house providing*, sia perché tale facoltà non fu mai esercitata e non poteva esserlo, sia perché l’esercizio di tale facoltà non avrebbe privato il socio pubblico del “controllo analogo”, né avrebbe consentito ai soci privati poteri di controllo o di veto.

Con ordinanza n. 4399 del 13.2.2023, le SS.UU. della Suprema Corte si sono espresse nel senso del difetto di giurisdizione della Corte dei conti in ordine alle azioni di responsabilità nei confronti di amministratori e dipendenti di società *in house* quotate<sup>61</sup>.

Con la suddetta ordinanza, rilevato che la società *in house* aveva emesso un prestito obbligazionario quotato presso un mercato regolamentato (*Irish Stock Exchange*, segmento *Main Securities Market*, ora *Euronext Dublin*), richiamato il disposto di cui all’art. 13 c.g.c. che, analogamente all’art. 5 c.p.c., stabilisce che “*la giurisdizione si determina con riguardo alla legge vigente e allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda e non hanno rilevanza rispetto ad essa i successivi mutamenti della legge o dello stato medesimo*”, nonché le pertinenti disposizioni del D.Lgs. n. 175 del 2016 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), nel testo applicabile *ratione temporis* ed, in particolare, l’art. 2, lett. p) – che definisce ““*società quotate*”: *le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati; le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati*” – e l’ art. 1, quinto comma, che prevede che le disposizioni dello stesso decreto “*si applicano,*

---

<sup>61</sup> Con l’ordinanza n. 4399 del 13.2.2023, di cui al testo, le SS.UU. della Suprema Corte hanno respinto il ricorso proposto dalla Procura generale della Corte dei conti avverso la sentenza d’appello che, in riforma della sentenza di primo grado, ha dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti con riferimento ad un’azione di responsabilità amministrativa proposta, con atto di citazione notificato il 21 settembre 2018, dalla Procura regionale, sulla base delle risultanze di un procedimento penale, relativo a un sistema corruttivo negli appalti per la gestione dei rifiuti, nei confronti del direttore commerciale di una società per azioni *in house* di un comune e consigliere delegato di due società miste dalla stessa controllate, con riferimento ai fatti contestatigli, relativi, rispettivamente, ai periodi dal 2008 al 2015 e dal 2011 al 2015 e nei confronti del quale era stata pronunciata sentenza ex art. 444 c.p.p.

*solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'art. 2, comma 1, lett. p), nonché alle società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche*<sup>62</sup>, la Corte regolatrice ha ritenuto che, in difetto di specifiche previsioni in tal senso, non sarebbe applicabile, alle società quotate, il disposto dell'art. 12 TUSP che, al primo comma, fa espressamente “*salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house*”, con conseguente applicabilità, nei confronti delle società *in house* quotate, dell' art. 1, terzo comma, D.Lgs. cit., che prevede che “*per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato*”.

Di converso, disattendendo la prospettazione della ricorrente Procura generale, la Corte regolatrice ha ritenuto inapplicabile l'invocato disposto di cui all'art. 16-*bis* del D.L. n. 248 del 2007, aggiunto dalla relativa legge di conversione (L. n. 31/2008), che prevede che “*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*” e dal quale, secondo l'organo requirente contabile, che ne ha postulato la perdurante vigenza nel contesto ordinamentale, dovrebbe desumersi, *a contrario*, che, per le altre società pubbliche, non comprese nel sopra trascritto enunciato, l'azione di responsabilità dovrebbe ricadere nell'ambito della giurisdizione contabile.

In proposito, le SS.UU., premesso che la suddetta disposizione dovrebbe ritenersi abrogata tacitamente (ex art. 15 preleggi, ultimo inciso) dalla nuova legge che regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore, hanno evidenziato che, prendendo in considerazione solo le “*società con azioni quotate in mercati regolamentati*”, non sarebbe comunque applicabile alle società le quali, come nella fattispecie portata all'esame della Suprema Corte, non abbiano “azioni”, ma “altri strumenti finanziari” (obbligazioni) quotati in mercati regolamentati<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Sulla base della suddetta previsione, la Suprema Corte ha ritenuto corretta la statuizione con la quale il giudice contabile ha declinato la propria giurisdizione in favore di quella del giudice ordinario, anche in relazione ai fatti contestati al convenuto per la posizione dallo stesso ricoperta, nel periodo temporale di riferimento, nell'ambito delle due società controllate.

<sup>63</sup> Con la suddetta pronuncia, la S.C. ha, inoltre, disatteso i prospettati dubbi di legittimità costituzionale

Sempre in tema di società *in house*, merita menzione l'ordinanza n. 11186 del 27.4.2023, con la quale le SS.UU. della Corte di cassazione si sono espresse nel senso che ricade nella giurisdizione contabile il danno cagionato ad una società *in house* attraverso la condotta di un soggetto svolgente la propria attività per conto di altra società *in house*, partecipata dallo stesso ente pubblico (“danno obliquo”), di cui la prima si sia avvalsa per la realizzazione dei propri scopi<sup>64</sup>.

A tale conclusione la Corte regolatrice è pervenuta sulla base del rilievo per cui l'art. 12 del testo unico sulle società a partecipazione pubblica, “*nel prevedere la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house, non distingue tra danno diretto e danno obliquo, incentrandosi sulla natura giuridica pubblica del soggetto danneggiato, indipendentemente dalla forma privatistica*”, che “*tale disposizione si inserisce in un sistema che attribuisce alla Corte dei conti il potere di giudicare sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando*

---

dell'art. 12 TUSP, con riferimento all'art. 103 Cost., “*nella parte in cui non fa salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dipendenti delle società in house, anche se equiparate alle quotate ai sensi dell'art. 2, comma, lett. p), del d. lgs. n. 175/2016*”, evidenziando come, al contrario, “*sarebbe suscettibile di essere ritenuta foriera di conseguenze palesemente irragionevoli e, dunque, in contrasto con il parametro dell'art. 3 Cost., la diversa prospettazione della perdurante vigenza del menzionato art. 16 bis del d.l. n. 248/2007, come inserito dalla legge di conversione n. 31/2008*”, in quanto, se lo ritenesse tuttora vigente, “*ne conseguirebbe la soggezione delle società quotate con partecipazione pubblica pari o superiore al 50%, uniche tra le società non in house, alla giurisdizione contabile*”, con una soluzione “*da ritenersi verosimilmente illegittima per irragionevolezza e per ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle società pubbliche non quotate, le quali, se non in house, sono certamente soggette alla giurisdizione del giudice ordinario, quale che sia l'entità della partecipazione pubblica e quindi anche se questa superi il 50% del capitale*”, evidenziando come “*tale conclusione risulta in linea con la giurisprudenza costituzionale, avendo il giudice delle leggi avuto modo di osservare che «proprio in applicazione dell'art. 103, secondo comma, Cost., e nei limiti ad esso imposti, spetta al legislatore la determinazione della sfera di giurisdizione dei giudici (ordinario, amministrativo, contabile, militare, ecc...)» e che «nella interpositio del legislatore deve individuarsi il limite funzionale delle attribuzioni giudicanti della Corte dei conti» (cfr. Corte cost., 17 dicembre 1987, n. 641, in motivazione)*”.

<sup>64</sup> Con l'ordinanza di cui al testo la S.C. ha respinto il ricorso proposto, da dirigenti di società *in house* del comune di Milano e della Regione Lombardia, avverso la sentenza d'appello che, respingendo l'eccezione di difetto di giurisdizione, ha solo parzialmente riformato la sentenza di primo grado, recante condanna dei ricorrenti al risarcimento, in favore della società pubblica Expo 2015, partecipata, fra gli altri, dal comune di Milano e dalla Regione Lombardia, al risarcimento del danno erariale subito dalla società predetta, stazione appaltante, in dipendenza della violazione del principio di economicità dei contratti pubblici, conseguente al prezzo palesemente eccessivo e sproporzionato pagato, nell'ambito di una fornitura complementare senza evidenza pubblica, alla società appaltatrice per la fornitura di essenze arboree per l'esposizione universale ed ascrivibile alla responsabilità dei ricorrenti nell'espletamento dell'attività di supporto ed assistenza tecnica ed amministrativa, con riferimento alla realizzazione delle opere, dagli stessi espletata, in esecuzione dei rapporti convenzionali intercorsi fra le società di rispettiva appartenenza e la società danneggiata, con conseguente inserimento funzionale nel procedimento della committente.

*il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza (L. n. 20 del 1994, art. 1, comma 4)”, che “la società in house non si colloca come un’entità posta al di fuori dell’ente pubblico: la distinzione tra socio (pubblico) e società (in house) non si realizza in termini di alterità soggettiva”, che “oltre a trovare suffragio nel dettato positivo della L. n. 20 del 1994, art. 1, comma 4, l’estensione della cerchia dei soggetti perseguibili si giustifica, nell’ottica della più ampia tutela del pubblico erario, in relazione al concetto di unitarietà della finanza pubblica, in sintonia con le più recenti dinamiche della contabilità di Stato e degli enti pubblici”<sup>65</sup>.*

### **3.2.8. Agenti contabili.**

In certo qual modo a “cavallo” fra la problematica delle società *in house* e la responsabilità degli agenti contabili, si colloca l’ordinanza n. 5569 del 22.2.2023, con la quale, pronunciando su un regolamento di giurisdizione proposto dall’Agenzia delle entrate - Riscossione, convenuta in giudizio innanzi al Giudice di Pace da un’azienda di T.P.L., società *in house* del comune, per sentirne pronunciare la condanna al risarcimento del danno conseguente al mancato introito di somma iscritta a ruolo a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria irrogata nei confronti di un utente, sprovvisto di titolo di viaggio, a seguito del vittorioso esperimento, da parte di quest’ultimo, di opposizione avverso la relativa cartella di pagamento per intervenuto decorso del termine di prescrizione, le SS.UU. della Cassazione hanno dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti.

Alla suddetta conclusione, la Corte regolatrice è pervenuta in considerazione, da un lato, della natura giuridica di società *in house* dell’azienda di T.P.L., concessionaria del relativo servizio, cui, pertanto, va riconosciuta “*natura pubblicistica, in virtù della sopravvenuta disciplina generale di cui al D.Lgs. n. 175 del 2016*”, dall’altro, “*della disciplina normativa applicabile con riferimento al rapporto tra l’Agenzia delle entrate - Riscossione e la società predetta*” e, in quanto “*pur sul presupposto della riconosciutagli legittimazione a formare, unilateralmente e estragiudizialmente, i ruoli coattivi, la stessa è tenuta poi ad affidarne la fase*

---

<sup>65</sup> Ha ritenuto la S.C. che “*In questo contesto, sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti anche coloro che, nell’ambito del rapporto di servizio e nell’esercizio delle proprie funzioni, abbiano cagionato un danno erariale – consistente nella fissazione di valori economici maggiorati e palesemente difformi dalle condizioni di mercato per una fornitura di piante da utilizzare nella realizzazione del sito per il grande evento della esposizione universale – ad altra società in house, partecipata dallo stesso ente pubblico, che a quella di appartenenza dell’autore del danno abbia fatto ricorso per il raggiungimento dei propri scopi, utilizzando per la determinazione dei prezzi della fornitura complementare di essenze arboree le valutazioni tecniche, risultate erranee e deficitarie nei profili di stima, compiute dal dirigente*”.

*della riscossione al competente agente contabile (v. Cass. SU n. 16014/2018 e SU n. 760/2022), affinché questi provveda alla loro esazione sulla base delle norme vigenti in materia di recupero delle imposte e, quindi, per legge e non sulla scorta di un rapporto contrattuale”.*

Con la suddetta ordinanza, richiamate le pertinenti disposizioni di cui al TUSP (D.Lgs. n. 175/2016) ed, in particolare, l’art. 12, in materia di responsabilità, ritenuto che *“rispondono dinanzi alla Corte dei conti non solo i soggetti che abbiano un rapporto organico con la “società in house” (dipendenti e amministratori o, deve aggiungersi, i sindaci), ma anche i soggetti che, pur non avendo con la società un rapporto organico, abbiano tuttavia un rapporto di servizio facendo parte dell’organizzazione della società, come appunto il suo agente della riscossione”*, la Corte Suprema ha evidenziato che *“se si considera che la responsabilità contabile in senso proprio, oggetto del giudizio di conto, è una manifestazione della responsabilità amministrativo-erariale, visto che entrambe le forme di responsabilità derivano da condotte lesive del patrimonio pubblico, si deve concludere che una “società in house” è equiparabile in sostanza a una pubblica amministrazione (ovvero ne rappresenta una “longa manus”) agli effetti della individuazione del plesso giurisdizionale demandato a conoscere della responsabilità per danno al patrimonio sociale (erariale) arrecato da amministratori, dipendenti e concessionari di servizi che agiscono per conto della società”*, per cui *“da tale equiparazione deve necessariamente discendere l’instaurabilità, dinanzi alla Corte dei conti, del giudizio di conto nei confronti degli agenti contabili della “società in house””*.

Con la suddetta pronuncia, peraltro, la Suprema Corte si è anche soffermata sulle forme del giudizio nelle quali la domanda proposta innanzi all’A.G.O. avrebbe dovuto essere promossa innanzi alla Corte dei conti. In proposito, dato atto che *“la struttura del giudizio di conto, così come quella del giudizio di responsabilità amministrativo-erariale, non è sovrapponibile - per come intesa in via generale - a quella del giudizio incardinato dinanzi al giudice di pace”*, con riferimento al quale è stato proposto il regolamento preventivo di giurisdizione, in quanto, nella fattispecie, *“ci si trova di fronte ad un’azione di danno esercitata dalla “società in house” che gestisce il servizio di trasporto pubblico locale su un territorio comunale nei confronti del suo agente contabile per non aver tempestivamente riscosso un importo iscritto in ruoli ad esso consegnati”* e che *“pur vertendosi in materia di contabilità pubblica (dovendo qualificarsi, in senso lato, “giudizio di conto” ogni controversia tra società concessionaria del servizio di riscossione e l’ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare ed avere e il risultato finale di tali rapporti: cfr., ad es., Cass. SU n. 5559/2010 e SU n. 16014/2018)”*, detta azione *“non è propriamente inquadrabile né nelle forme*

*di un giudizio di responsabilità amministrativo-erariale, essendo di essa titolare il Pubblico Ministero contabile, né nelle forme di un giudizio di conto, che si instaura ex lege con il deposito del conto giudiziale, deposito che nel caso che ci occupa, al tempo della proposizione della domanda giudiziale, non era (ancora) avvenuto”, né “consta che il PM presso la Corte dei conti avesse instaurato, nei confronti dell’Agenzia delle Entrate Riscossione, un giudizio per la resa del conto”. Pertanto, la Corte regolatrice ha evidenziato come il giudizio, nella cui pendenza è stato proposto il regolamento preventivo di giurisdizione, sia “inquadabile tra ‘gli altri giudizi ad istanza di parte’, disciplinati dagli artt. 172 e ss. del cd. c.g.c. (di cui al d. lgs. n. 174/2016), e precisamente nella categoria residuale di cui alla lettera d) dell’art. 172 di detto codice, tra i giudizi ad istanza di parte in materia di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato”, rilevando come si tratti “di una categoria “aperta” di giudizi, che non necessariamente sono tipizzati dalla legge, ma che, afferendo comunque agli obblighi e alla responsabilità di gestione di denaro e valori pubblici da parte di un dipendente, di un amministratore o, come nel caso che ci occupa, di un soggetto (ADER) incaricato di un pubblico servizio e qualificabile come agente contabile di un ente (sotto forma di “società in house”) titolare di un patrimonio pubblico, riguardano l’ampia materia della “contabilità pubblica” e sono attratti alla giurisdizione della Corte dei Conti”<sup>66</sup>.*

Sempre in tema di agenti contabili, occorre menzionare l’ordinanza n. 14951 del 29.5.2023, con la quale le SS.UU. della Suprema Corte hanno respinto il ricorso per cassazione proposto, avverso la sentenza d’appello della Corte dei conti che ne ha pronunciato la condanna, da una società incaricata da un comune di gestire le pratiche di recupero crediti per le sanzioni amministrative connesse a violazioni del codice della strada commesse da veicoli e cittadini stranieri.

Con la suddetta ordinanza, nel dare continuità all’orientamento nel senso che la società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, in quanto incaricata, in virtù di una concessione contratto, di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, del quale la stessa ha il maneggio nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento, riveste la qualifica di agente contabile, ed ogni controversia tra essa e l’ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere e il risultato finale di tali rapporti, dà luogo ad un giudizio di conto, la Suprema Corte ha rilevato come la circostanza, pacifica in causa, che la

---

<sup>66</sup> Occorre osservare come, con la suddetta pronuncia, la S.C. ha ritenuto “*pacificamente infondata l’eccezione preliminare di difetto assoluto di giurisdizione, siccome la relativa censura si risolve nella denuncia di un “error in procedendo”, attinente al mancato esperimento del procedimento amministrativo di cui al D.Lgs. n. 112 del 1999, artt. 19 e 29: cfr., per tutte, SU n. 5595/2020*”.



società non avesse poteri di riscossione coattiva delle sanzioni non valga a mutare i termini della questione, *“per la semplice ragione che in relazione alle sanzioni spontaneamente versate dai debitori la società concessionaria del servizio aveva comunque il maneggio del denaro pubblico, dal momento dell’incasso a quello del riversamento in favore del Comune”*, per cui correttamente, nella sentenza impugnata, era stata richiamata la figura dell’agente contabile, di cui all’art. 178, lett. a), del R.D. n. 827 del 23 maggio 1924 e come, di converso, fosse priva di fondamento *“la censura della società ricorrente secondo la quale la contestazione formulata dalla Procura della Corte dei conti avrebbe ad oggetto non un addebito contabile quanto, piuttosto, un inadempimento contrattuale, come tale sottratto alla giurisdizione speciale”*.

In proposito, la Corte regolatrice ha rilevato come il fatto che, materialmente, fossero state evidenziate, a carico della società ricorrente, *“una serie di irregolarità descritte nella sentenza impugnata - irregolarità emerse, è bene ricordarlo, nel corso di un giudizio di conto, nel quale il magistrato istruttore aveva evidenziato numerose criticità - conferma la pacifica circostanza del maneggio del denaro pubblico che costituisce il presupposto fondante la giurisdizione della Corte dei Conti”*.

A diverse conclusioni, nel senso della giurisdizione del giudice ordinario, è pervenuta, con ordinanza n. 15658 del 5.6.2023, la Corte regolatrice, nel pronunciarsi sul ricorso per regolamento di giurisdizione proposto dall’Agenzia delle entrate - Riscossione convenuta in giudizio, innanzi al Tribunale di Roma, da un consorzio irriguo che, *“sulla premessa di aver stipulato con la convenuta un accordo di natura privatistica per la riscossione dei propri crediti nei confronti dei consorziati”*, ne ha chiesto la condanna al pagamento dell’importo dei carichi affidatili, nel periodo dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, che l’ADER non aveva riscosso, ritenendoli automaticamente annullati per effetto dello stralcio di cui all’art. 4 del D.L. n. 119/2018, convertito, con modifiche, nella L. n. 136/2018<sup>67</sup>, che, peraltro, secondo il consorzio attore, non sarebbe applicabile alla convenzione intercorsa tra le parti.

La Suprema Corte, nel richiamare la propria giurisprudenza consolidata nel senso che la società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, in quanto incaricata, in virtù di una concessione contratto, di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, del

---

<sup>67</sup> La richiamata disposizione normativa di cui all’art. 4 (rubricata *“Stralcio dei debiti fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010”*) del D.L. n. 119 del 23.10.2018, conv. in legge, con modificazioni, dalla L. n. 136 del 17.12.2018, ha previsto che i debiti di importo residuo, alla data di entrata in vigore del presente decreto, fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010, ancorché riferiti alle cartelle per le quali è già intervenuta la richiesta di cui all’articolo 3, sono automaticamente annullati.

quale la stessa ha il maneggio nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento, riveste la qualifica di agente contabile, ha, peraltro, evidenziato che *“deve trattarsi, appunto, del servizio di riscossione delle imposte o, comunque, della riscossione di denaro pubblico, dal momento che è proprio il “maneggio” di quest’ultimo a costituire il presupposto della sussistenza della giurisdizione contabile. Il che nel caso specifico non si verifica, poiché mancano tanto la natura pubblica dell’ente<sup>68</sup> che ha affidato il servizio, quanto la natura pubblica del denaro di cui si contesta la mancata riscossione”*, donde l’esclusione della giurisdizione della Corte dei conti<sup>69</sup>.

### **3.2.9. Azione revocatoria.**

In materia di azione revocatoria, occorre menzionare l’ordinanza n. 1881 del 20.1.2023, con la quale le SS.UU. della Corte di cassazione hanno respinto l’impugnazione proposta avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale centrale della Corte dei conti, confermativa della sentenza della Sezione giurisdizionale regionale che, in accoglimento dell’azione revocatoria proposta dal P.M. contabile a tutela del credito erariale, ha dichiarato inefficaci nei confronti del Ministero dello Sviluppo economico, ai sensi dell’art. 2901 c.c., due atti

---

<sup>68</sup> La S.C. ha evidenziato la differente natura del consorzio irriguo attore rispetto ai consorzi di bonifica. In proposito, rilevato che *“l’art. 45 della L.R. Piemonte n. 21 del 1999 stabilisce espressamente che ai «consorzi d’irrigazione, istituiti o riconosciuti ai sensi delle norme di cui al titolo V, Capo II, del r.d. n. 215 del 1933, il cui comprensorio sia delimitato ai sensi dell’articolo 44, è riconosciuta la natura giuridica di consorzio privato di interesse pubblico»”*, la Corte regolatrice ha evidenziato che *“il richiamo al citato titolo quinto del capo secondo del r.d. n. 215 del 1933 dimostra, pertanto, che i consorzi irrigui del tipo di quello oggi in causa hanno piuttosto natura di consorzi di miglioramento fondiario, previsti appunto dall’art. 71 del r.d. n. 215. Si tratta, quindi, di enti assimilabili a consorzi volontari previsti dall’art. 918 cod. civ., creati cioè tra i proprietari di fondi vicini allo scopo di «riunire e usare in comune le acque defluenti dal medesimo bacino di alimentazione». Lo stesso art. 45 della citata legge reg. Piemonte prevede, infatti, che l’ordinamento dei consorzi di irrigazione sia disciplinato dai relativi statuti nel rispetto delle norme contenute nel codice civile”*.

<sup>69</sup> La Corte regolatrice ha evidenziato, inoltre, che *“la natura del Consorzio irriguo e dei contributi della cui esazione si discute non muta per l’apposita previsione, contenuta nella convenzione stipulata tra le parti, secondo cui l’Agenzia è autorizzata a servirsi, per la riscossione coattiva, delle norme che disciplinano l’esecuzione a mezzo ruolo (...). D’altra parte, è lo stesso art. 71, secondo comma, del r.d. n. 215 del 1933, a stabilire, a proposito dei consorzi di miglioramento fondiario, l’applicabilità, tra gli altri, dell’art. 21, ultimo comma, del medesimo r.d., il quale prevede che alla riscossione dei contributi «si provvede con le norme che regolano l’esazione delle imposte dirette”*. Ad ulteriore conforto della conclusione nel senso che la controversia sarebbe devoluta all’A.G.O., la S.C. ha, inoltre, richiamato il proprio precedente di cui all’ordinanza n. 22265 del 7 dicembre 2012, nel senso che *“avendo consorzio e concessionario disciplinato il rapporto mediante uno strumento di diritto privato”* andrebbe *“escluso che si configuri maneggio di danaro pubblico o che l’ente pubblico si trovi in una posizione autoritativa, restando irrilevante, ai fini della giurisdizione, il coinvolgimento dell’interesse pubblico alla riscossione dei contributi necessari al finanziamento delle opere di bonifica”*, ritenendo che *“questo precedente, nonostante l’evidente diversità della fattispecie”*, confermerebbe *“ulteriormente la bontà dell’approdo interpretativo odierno”*.

dispositivi posti in essere dalle ricorrenti in pregiudizio delle ragioni creditorie dell'erario, già giudizialmente accertate.

A preteso fondamento dell'impugnazione proposta, le ricorrenti hanno dedotto il difetto di giurisdizione della Corte dei conti sull'azione revocatoria proposta dal P.M. contabile, in quanto esercitata dopo che il credito risarcitorio del Ministero dello Sviluppo economico era stato accertato con sentenza passata in giudicato, assumendo che la giurisdizione contabile sull'azione revocatoria (al pari della legittimazione del Procuratore contabile all'esercizio di tale azione) sarebbe limitata alle azioni esercitate prima dell'accertamento del credito, mentre dopo l'accertamento di quest'ultimo, l'azione revocatoria potrebbe essere esercitata solo dalla pubblica amministrazione danneggiata, davanti all'autorità giudiziaria ordinaria<sup>70</sup>.

La Corte regolatrice, premesso il richiamo ai consolidati orientamenti giurisprudenziali in materia<sup>71</sup>, ha disatteso la prospettazione delle ricorrenti: in proposito, richiamato il disposto di cui all'art. 73 c.g.c.<sup>72</sup> e rilevato che *“le ricorrenti propongono di leggere tale disposizione*

---

<sup>70</sup> Le ricorrenti hanno, inoltre, denunciato un preteso eccesso di potere giurisdizionale in cui la Corte dei conti sarebbe incorsa usurpando la funzione legislativa, perché, nell'affermare la propria giurisdizione avrebbe operato un radicale stravolgimento della portata dell'art. 73 c.g.c. In proposito, la S.C. ha evidenziato che detta censura, *“prima ancora che travolta dall'accertata sussistenza della giurisdizione contabile sulla controversia in esame, va giudicata inammissibile alla stregua dell'insegnamento della Corte costituzionale secondo cui non possono ricondursi all'eccesso di potere giurisdizionale le ipotesi di uno stravolgimento, anche radicale, delle norme di riferimento (C. Cost. n. 6 del 2018, p. 16)”*.

<sup>71</sup> In proposito, la S.C. ha richiamato il proprio costante insegnamento nel senso che *“l'azione revocatoria esercitata dal Procuratore regionale della Corte dei conti, ai sensi della L. n. 266 del 2005, art. 1, comma 174, non appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, ma alla giurisdizione della Corte dei Conti, poiché tale norma: interpreta l'art. 26 del regolamento di procedura dei giudizi innanzi alla Corte dei Conti di cui al R.D. n. 1038 del 1933 ed è inserita, quindi, nel corpo della disciplina dei giudizi di pertinenza della Corte dei Conti; conferisce la legittimazione attiva al Procuratore regionale contabile, organo abilitato a svolgere le proprie funzioni unicamente davanti al giudice presso il quale è istituito; mira a “realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali”, tutela accessoria e strumentale a quella fornita dalle azioni di responsabilità erariale; trova “copertura” nella Cost. art. 103, comma 2, in quanto, nonostante l'eventuale coinvolgimento di diritti di terzi, estranei al rapporto di servizio con la P.A., attiene comunque alle “materie di contabilità pubblica”, riservate alla giurisdizione della Corte dei Conti (Cass. SSUU n. 11073/2012; conforme, in precedenza, già Cass. SSUU 22059/2007)”* e nel senso che *“in tema di tutela del credito da danno erariale, la spettanza al P.M. contabile dell'esercizio dell'azione revocatoria innanzi alla Corte di conti, l. n. 266 del 2005, art. 1, comma 174, non esclude la sussistenza della legittimazione dell'amministrazione danneggiata, come per qualsiasi altro creditore, ad esperire l'omologa azione davanti al giudice ordinario, ancorché sulla base della stessa situazione creditoria legittimante l'azione del P.M. contabile, ed i problemi di coordinamento nascenti da tale fenomeno di co-legittimazione all'esercizio di quell'azione a due soggetti diversi e davanti a distinte giurisdizioni vanno esaminati e risolti, da ciascuna delle giurisdizioni eventualmente investite, nell'ambito dei poteri interni ad ognuna di esse, non riguardando una questione di individuazione della giurisdizione stessa (Cass. SSUU n. 14792 del 2016; conf. Cass. SSUU n. 28183 del 2020)”*.

<sup>72</sup> L'art. 73 (rubricato *“Mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale e altre azioni”*) del c.g.c. prevede che *“il pubblico ministero, al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, può esercitare tutte*

*come se, dopo le parole ‘al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali’, fossero inserite le ulteriori parole “non ancora accertati con sentenza passata in giudicato””, ha evidenziato che “tali ulteriori parole non sono presenti nel testo della legge e l’interprete non può sostituirsi al Legislatore pretendendo di inserirvele”.*

In ordine, poi, all’assunto delle ricorrenti per cui l’interpretazione dalle stesse proposta *“sarebbe imposta da ragioni sistematiche e, precisamente, dalla considerazione che l’art. 73 c.g.c. ‘pertiene alla fase preistruttoria e/o istruttoria’, peraltro di primo grado, a giustificazione che la sua disciplina è diretta all’esigenza, durante il giudizio, per l’appunto, ‘di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali’ (...), mentre non potrebbe “contestarsi il fatto, relativamente ad una sentenza di condanna definitiva, che le uniche prerogative della Procura contabile sono disciplinate dalla Parte VII, Titolo I, Capo II del codice della giustizia contabile ed in particolare dall’art. 213”, la Corte decidente ne ha parimenti rilevato l’infondatezza, evidenziando, in primo luogo, quanto all’argomento sistematico speso nel motivo di ricorso, come lo stesso sia intrinsecamente errato, atteso che “l’art. 73 è compreso nel Titolo II (“Azioni a tutela del credito erariale”), cosicché la sua dislocazione nella topografia del codice non offre alcun sostegno ad una interpretazione che limiti la relativa portata applicativa alla fase preprocessuale o processuale del giudizio di responsabilità”; in secondo luogo, che, “se la legge concede al Pubblico Ministero contabile una legittimazione concorrente con quella dell’amministrazione o dell’ente danneggiato 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 VI, Titolo III, Capo V, del codice civile”, un’interpretazione che riconoscesse tale legittimazione in relazione ai crediti non giudizialmente accertati e la negasse in relazione ai crediti già giudizialmente accertati risulterebbe addirittura paradossale e, comunque, palesemente confliggente con la ratio di tutela delle ragioni del credito erariale che ispira l’intero Titolo II della Parte II del codice della giustizia contabile” e, in terzo luogo, quanto al richiamo della difesa delle ricorrenti alla disciplina dettata nella parte VII, titolo I, capo II, del codice della giustizia contabile ed, in particolare, nell’art. 213 c.g.c., come lo stesso vada giudicato inconferente, “perché la disciplina dell’esecuzione della sentenza di condanna al risarcimento del danno erariale costituisce un corpus normativo avente un oggetto palesemente diverso dalla disciplina dei mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale del creditore”, che “non riguarda*

---

*le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, Titolo III, Capo V, del codice civile”.*

*l'esecuzione della sentenza, bensì la conservazione o la reintegrazione del patrimonio aggredibile con tale esecuzione”.*

**LE PRONUNCE EMESSE DALLE SEZIONI RIUNITE IN SEDE  
GIURISDIZIONALE IN COMPOSIZIONE ORDINARIA NELL'ANNO 2023  
(V.P.G. ADELISA CORSETTI)**

*Sommario: 1. Sezioni riunite in composizione ordinaria: nomofilachia e soluzione dei conflitti; 2. Regolamenti di competenza in caso di sospensione del giudizio: casistica; 3. Questioni di massima decise: ammissibilità della domanda di mero accertamento della causa di servizio.*

**1. Sezioni riunite in composizione ordinaria: nomofilachia e soluzione dei conflitti.**

A norma dell'art. 11, comma 1, c.g.c. *“Le sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti, quali articolazione interna della medesima Corte in sede d'appello, sono l'organo che assicura l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e nelle altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile”*.

Le stesse Sezioni riunite sono competenti a decidere sui conflitti e sui regolamenti di competenza (art. 11, commi 3 e 4, c.g.c.).

Si tratta, con ogni evidenza, delle Sezioni riunite *“in composizione ordinaria”* la cui definizione si ricava per differenza, dal momento che il Codice qualifica soltanto le Sezioni riunite *“in speciale composizione”* (così nominate in quanto il collegio è composto dal presidente e da sei magistrati, di cui tre provenienti dalle sezioni di controllo, centrali e regionali), per indicare che esercitano la propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica nelle materie indicate dall'art. 11, comma 6 c.g.c. mediante giudizio in unico grado (difettando l'impugnazione di una precedente sentenza o di altro provvedimento giurisdizionale), avviato su istanza di parte e non d'ufficio.

La stessa qualificazione delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale *“quali articolazione interna della medesima Corte in sede d'appello”* è da riferire alla sola *“composizione ordinaria”* dell'organo<sup>1</sup>. E ciò in ragione delle funzioni storicamente svolte dalle medesime (rivestendo, anteriormente alle riforme del '90, il duplice ruolo di giudice di appello e di organo nomofilattico), nonché della provenienza dei magistrati chiamati a farne parte, individuati

---

<sup>1</sup> Peraltro, la definizione delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale come *“articolazione interna del plesso giurisdizionale centrale della magistratura contabile”* appartiene alla Consulta (Corte cost., sent. n. 30 del 27.1.2011).

“preferibilmente tra quelli in servizio presso le sezioni giurisdizionali di appello” (art. 11, comma 5, c.g.c.).

In ordine alla diversa composizione delle Sezioni riunite, è stata comunque esclusa una distinzione “*per gradi sovraordinati tra Collegi, idonea a consentire che l’uno intervenga, per riformare o annullare, i provvedimenti dell’altro*”. In particolare, ciò significa che gli atti delle Sezioni riunite in speciale composizione “*non possano essere oggetto di rimedio giustiziale dinanzi ad altro e diverso giudice*”<sup>2</sup>.

Il potere di deferimento è intestato alle Sezioni giurisdizionali di appello (art. 114, comma 1, c.g.c., come emendato dall’art. 53, comma 1, D.Lgs. n. 114 del 7 ottobre 2019) – che possono procedere d’ufficio o anche a seguito di istanza formulata da ciascuna delle parti, in omaggio al principio della parità delle parti nel processo – nonché al Presidente della Corte dei conti e al Procuratore generale, i quali possono demandare all’Organo nomofilattico “*la risoluzione di questioni di massima oppure di questioni di diritto che abbiano dato luogo, già in primo grado, ad indirizzi interpretativi o applicativi difformi*” (art. 114, comma 3, c.g.c.).

Il potere di deferimento intestato alle Sezioni giurisdizionali di appello differisce dal potere di rimessione previsto dall’art. 117 del c.g.c., con il quale sarebbe stato introdotto nel nostro sistema, sia pure con esclusivo riferimento alle pronunce su questioni di massima emesse dalle Sezioni riunite nell’ambito della loro funzione nomofilattica, il principio del c.d. “*stare decisis*”, tipico del modello anglosassone “*conferendo alle pronunce giurisdizionali delle Sezioni Riunite, rispetto ai giudici di merito, autorità, oltre che l’autorevolezza proveniente dalla composizione e dalla collocazione istituzionale dell’organo, ed una forza vincolante attenuata solo dal meccanismo del motivato dissenso, anche al di là del processo nell’ambito del quale la pronuncia è resa, con un’incisività sinora sconosciuta al nostro ordinamento processuale*”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. Corte conti, Sez. riun., ord. n. 5/2022/RCS del 28.4.2022; id., ord. n. 6/2023/RCS del 3.5.2022; id., ord. n. 7/2022/RCS del 3.5.2022; id., ord. n. 8/2022/RCS del 3.5.2022; id., ord. n. 9/2022/RCS del 3.5.2022; id., ord. n. 10/2022/RCS del 1.6.2022; id., ord. n. 11/2022/RCS del 7.6.2022, che ha ritenuto inammissibili le istanze di regolamento di competenza proposte dal Procuratore generale avverso le ordinanze di sospensione del giudizio adottate dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, nei giudizi promossi ai sensi dell’art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c., in attesa della decisione della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE (lamentando che la remissione alla C.G.U.E., pur riguardando la totalità dei giudizi sull’Elenco Istat, stante la limitazione della giurisdizione contabile con il novellato art. 11 c.g.c., era stata disposta soltanto nei primi due ricorsi, con violazione del diritto delle parti a contraddire dinanzi alla C.G.U.E. ex art. 96, reg. proc. Corte giustizia e paragrafo 38, Istruzioni pratiche).

<sup>3</sup> Cfr. Corte conti, Sez. riun., sent. n. 14/2011/QM del 5.9.2011, con riferimento alla disposizione dell’art. 1, comma 7, del D.L. n. 453/1993, come novellato dall’art. 42 della L. n. 69/2009, i cui contenuti sono stati sostanzialmente recepiti nell’art. 117 c.g.c.

## 2. Regolamenti di competenza in caso di sospensione del giudizio: casistica.

Il regolamento di competenza costituisce il mezzo più idoneo a realizzare il controllo giudiziale sui provvedimenti di sospensione del processo, concorrendo all'attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo<sup>4</sup>.

Con **ordinanza n. 3/2023/RCS del 31.8.2023**, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale hanno ribadito l'orientamento consolidato, secondo cui la sospensione del processo innanzi alla Corte dei conti può essere disposta al concomitante ricorrere di due presupposti: *“i) che sussista un rapporto di dipendenza tra cause, ossia quando la causa pregiudicante abbia ad oggetto un elemento (costitutivo o impeditivo, modificativo, estintivo) della causa pregiudicata (c.d. pregiudizialità tecnica); ii) che tale elemento debba essere accertato, secondo la legge, con efficacia di giudicato, come nei casi, ad esempio, di questioni concernenti lo stato e la capacità delle persone (esclusa la capacità di stare in giudizio) e l'incidente di falso (art. 14, c.g.c.)”*. Nell'ordinanza di sospensione, inoltre, si aveva riguardo alla pendenza del processo, il cui carattere pregiudicante rispetto al giudizio contabile è stato escluso, *in primis*, perché risultavano ancora in corso, nei confronti dei convenuti, le indagini preliminari. Pertanto, il ricorso del Procuratore regionale è stato accolto.

Con **ordinanza n. 5/2023/RCS del 15.11.2023**, le medesime Sezioni riunite hanno respinto il ricorso dell'Organo requirente – avverso un'ordinanza che aveva rigettato l'istanza di riassunzione di un giudizio in precedenza sospeso – ricorso motivato dal fatto che la Sezione territoriale non aveva esplicitato le ragioni per le quali aveva ritenuto *«il giudicato del “contenzioso tributario” necessariamente pregiudicante rispetto all'azione di responsabilità amministrativa»*, così da giustificare la sospensione del giudizio.

---

<sup>4</sup> A norma dell'art. 11, comma 4, c.g.c., le Sezioni riunite in sede giurisdizionale *“decidono altresì sui regolamenti di competenza avverso le ordinanze che, pronunciando sulla competenza, non decidono il merito del giudizio e avverso i provvedimenti che dichiarino la sospensione del processo”*. La previsione di tale tipologia di regolamento, accanto a quella disciplinata dall'art. 118 c.g.c. (conflitto di competenza territoriale), in mancanza di una disposizione preesistente all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, è stata mutuata dagli orientamenti giurisprudenziali, che avevano ritenuto applicabile al processo contabile l'art. 42 c.p.c. (riformulato ex L. n. 353 del 26.11.1990). In ogni caso, l'evoluzione della normativa in materia è da mettere in correlazione con il disfavore ordinamentale verso ogni provvedimento di sospensione, tenuto conto sia dei principi del giusto processo di cui agli artt. 111, comma 2, Cost. e 6 CEDU sia della previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo. Si legge in Cass., Sez. Un., ord. n. 14670 dell'1.10.2003: *“Dalla esclusione della configurabilità di una sospensione facoltativa ope iudicis del giudizio, deriva sistematicamente, come logico corollario, la impugnabilità, ai sensi dell'art. 42 c.p.c., di ogni sospensione del processo, quale che ne sia la motivazione, e che il ricorso deve essere accolto ogni qualvolta non si sia in presenza di un caso di sospensione ex lege”*.



Le Sezioni riunite hanno ritenuto che il provvedimento di reiezione dell'istanza di riassunzione fosse meramente confermativo delle pregresse ordinanze di sospensione, ordinanze che non erano state impugnate a tempo debito con il mezzo del regolamento e che, peraltro, erano state adottate su espressa e concorde richiesta di tutte le parti processuali, compresa la Procura regionale.

Al riguardo, è stato richiamato l'orientamento delle Sezioni unite della Suprema Corte di cassazione che, con sentenza n. 21763 del 29.7.2021, ha ritenuto ammissibile il regolamento di competenza avverso il rigetto di un atto di riassunzione, ritenendolo, tuttavia, infondato per elusione del termine perentorio di proposizione del regolamento stesso<sup>5</sup>.

### **3. Questioni di massima decise: ammissibilità della domanda di mero accertamento della causa di servizio.**

Nel corso del 2023, la **sentenza n. 12/2023/QM/PRES**, depositata il 17.8.2023, è l'unica decisione adottata dalle Sezioni riunite su questioni di massima, previo deferimento del Presidente della Corte dei conti.

Tenuto conto del disposto dell'art. 153, comma 1, lett. b), c.g.c. – che, tra le cause di inammissibilità del ricorso in materia pensionistica, include la carenza di previa domanda in via amministrativa – è stata prospettata la questione dell'ammissibilità del ricorso volto ad ottenere il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio (negato in sede amministrativa) in funzione del futuro trattamento pensionistico di privilegio, in difetto della pertinente

---

<sup>5</sup> Cfr. Cass., Sez. Un., sent. n. 21763/2021, secondo cui: “È da premettere che – secondo la pacifica giurisprudenza di questa Corte – il provvedimento di sospensione del processo, adottato ai sensi dell'art. 295 c.p.c., pur avendo la forma dell'ordinanza, non è revocabile dal giudice che lo ha pronunciato, poiché tale revocabilità confliggerebbe con la previsione della sua impugnabilità mediante regolamento necessario di competenza, con la conseguenza che, ove la parte anziché proporre il regolamento nel termine previsto dall'art. 47 c.p.c., comma 2, abbia presentato istanza di revoca dell'ordinanza di sospensione al giudice che l'aveva emanata e questi abbia emesso un provvedimento meramente confermativo di quello precedente, la mancata impugnazione della prima ordinanza determina l'inammissibilità del regolamento proposto avverso il secondo provvedimento, risultando altrimenti eluso – mediante la inammissibile proposizione di un'istanza di revoca – il termine perentorio dalla norma stessa previsto (cfr. Cass. n. 8748/2004, n. 17747/2013 e n. 17129/2015 per tutte)”. La Suprema Corte, partendo da questa premessa, ha comunque ritenuto ammissibile il regolamento necessario di competenza anche avverso il rigetto dell'istanza di riassunzione formulata ai sensi dell'art. 297 c.p.c., giustificando tale approdo ermeneutico, tra l'altro, alla luce “del principio costituzionale della ragionevole durata del processo (art. 111, comma 2, Cost.), che impone il ricorso ad un rimedio processuale avverso un'ipotesi di abnorme quiescenza (al limite, sine die) del processo, non più giustificata dall'esigenza di un accertamento pregiudiziale”. E ciò, pur considerando inapplicabili detti principi alla questione portata all'attenzione dalle Sezioni, per diversità della fattispecie concretamente dedotta in giudizio.

domanda amministrativa da parte dell'interessato (personale militare o assimilato in servizio attivo).

Si rammenta, al riguardo, che la giurisdizione della Corte dei conti, in materia di pensioni, ha fondamento costituzionale (art. 103, comma 2, Cost.) oltre che nella normativa primaria (art. 1, comma 2, c.g.c.). Essa comprende tutte le questioni inerenti al sorgere, al modificarsi o all'estinguersi del diritto alla pensione, estendendosi agli accessori del credito, all'indebito pensionistico, ai riscatti e alle ricongiunzioni, con la sola esclusione della cognizione sugli atti amministrativi adottati in costanza di rapporto di impiego.

In tal senso, la Corte di cassazione ha ritenuto che spetti alla Corte dei conti anche la domanda di mero accertamento della causa di servizio, a condizione che la stessa rappresenti il presupposto del trattamento pensionistico privilegiato, quale bene della vita oggetto di tutela<sup>6</sup>.

E ciò, pur avendo affermato la Suprema Corte che non risultano proponibili azioni autonome di mero accertamento di fatti giuridicamente rilevanti che costituiscano solo elementi frazionari della fattispecie costitutiva di un diritto, il quale può essere oggetto di accertamento giudiziario solo nella sua interezza<sup>7</sup>.

Va, inoltre, considerato che, sussistendo il concorso di giurisdizioni sulla causa di servizio, ogni domanda di mero accertamento è scrutinabile sia dinanzi alla Corte dei conti sia dinanzi al Giudice del rapporto, in relazione alla finalizzazione della domanda volta all'ottenimento di un determinato beneficio (rispettivamente, pensionistico o retributivo). In questo senso, la Cassazione rinvia alle valutazioni del giudice del merito in ordine alla sussistenza del concreto interesse al ricorso.

Tanto premesso, in punto di giurisdizione del giudice contabile sulla domanda di mero accertamento, la sentenza n. 12/2023/QM ha risolto il contrasto giurisdizionale sulla necessità o meno della previa domanda di pensione in sede amministrativa, enunciando il seguente principio di diritto: *“è ammissibile, ai sensi dell'art. 153 c. 1 lett. b) c.g.c., un ricorso in materia pensionistica con cui l'interessato, a fronte del diniego di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio della infermità da cui è affetto, oppostogli in sede amministrativa, domandi,*

---

<sup>6</sup> Cfr. Cass., Sez. Un., ord. n. 21605 del 22.8.2019; id., ord. n. 490 del 10.1.2019; id., sent. n. 1306 del 19.1.2017; id., sent. n. 5467 del 6.3.2009.

<sup>7</sup> Ciò in quanto la tutela giurisdizionale è tutela di diritti (ai sensi dell'art. 24 Cost., dell'art. 2907 c.c. e degli artt. 99 e 278 c.p.c.), mentre i fatti possono essere accertati dal giudice solo come fondamento del diritto fatto valere in giudizio e non di per sé, per gli effetti possibili e futuri. Cfr. *ex multis*, Cass., Sez. lav., sent. n. 6749 del 4.5.2012; id., ord. n. 2051 del 27.1.2011. Solo in casi eccezionali e predeterminati per legge possono essere accertati dei fatti separatamente dal diritto che l'interessato pretende di fondare su di essi (ad esempio, lo stato dei luoghi, ovvero per urgenti esigenze probatorie). In tal senso, cfr. *ex multis*, Cass., Sez. lav., sent. n. 9755 dell'8.4.2019.

*in sede giudiziale, il positivo accertamento di tale dipendenza in funzione del futuro trattamento pensionistico di privilegio – ritualmente prospettato nel mezzo introduttivo quale bene della vita ambito – e non abbia, tuttavia, presentato domanda amministrativa di pensione privilegiata”.*

E ciò per evitare il consolidamento di un giudizio destinato a riverberarsi sulla futura richiesta di pensione privilegiata, invocabile al momento della cessazione dal servizio. Anche perché – ha osservato l’Organo di nomofilachia – l’interesse ad agire con un’azione di mero accertamento non implica necessariamente l’attuale verificarsi della lesione di un diritto o una contestazione, essendo sufficiente uno stato di incertezza oggettiva sull’esistenza di un rapporto giuridico o sull’esatta portata dei diritti e degli obblighi da esso scaturenti.

La tutela giudiziale è, dunque, ammessa (mediante un’azione di mero accertamento) quale reazione del lavoratore pubblico ancora in servizio, cui sia stato negato il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio dell’infermità dal medesimo sofferta, a prescindere dalla domanda di pensione.

Soluzione che – non si può negare – può prestarsi a difficoltà di ordine gestionale. Infatti, un’eventuale decisione favorevole sulla dipendenza potrebbe riverberarsi su istituti giuridici e amministrativi del rapporto, ulteriori rispetto alla prospettiva di un futuro trattamento pensionistico di privilegio.

**GLI ORIENTAMENTI DEL GIUDICE CONTABILE DI APPELLO NELLA  
GIURISPRUDENZA DELL'ANNO 2023  
(V.P.G. ADRIANA PARLATO - V.P.G. LUIGI D'ANGELO)**

*Sommario: 1. Questioni pregiudiziali e preliminari; 1.1. I confini della giurisdizione contabile; 1.2. I criteri di individuazione della competenza territoriale delle sezioni giurisdizionali; 1.3. Il carattere di pregiudizialità necessaria fra un'altra controversia e il giudizio contabile di cui all'art. 106, comma 1, c.g.c.; 1.4. L'estinzione del diritto al risarcimento del danno per decorso del termine di prescrizione; 1.4.1. L'occultamento doloso del danno e l'idoneità delle condotte omissive a configurare il quid pluris necessario a posticipare l'esordio del termine prescrizione al momento della scoperta del danno; 1.4.2. L'estensione degli effetti interruttivi della prescrizione nei confronti dei co-obbligati solidali; 1.4.3. La decorrenza del termine prescrizione in relazione all'indebito utilizzo dei contributi destinati ai gruppi consiliari; 1.4.4. Prescrizione e danno indiretto; 2. Problematiche procedurali e processuali; 2.1. La nullità dell'atto introduttivo del giudizio ai sensi degli artt. 70, comma 1 e 83, comma 3, c.g.c.; 2.2. Le conseguenze della violazione dell'art. 67, comma 7, c.g.c. da parte del P.M. contabile; 2.3. I rapporti fra l'appello principale e i gravami incidentali; 2.4. Il riparto dell'onere probatorio; 2.5. La valenza delle pronunce di "applicazione della pena a richiesta" ex artt. 444 c.p.p. nel contesto del giudizio contabile, anche alla luce delle modifiche recate dal D.Lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022 (c.d. "riforma Cartabia"); 3. L'elemento soggettivo dell'illecito contabile nel mutato quadro normativo ed i caratteri delle condotte omissive gravemente colpose causative di danno; 3.1. Circa la compatibilità del dolo richiesto dall'art. 21, comma 1, del D.L. n. 76/2020 con la forma del dolo eventuale; 3.2. Il circoscritto ambito della rilevanza della colpa grave dopo l'entrata in vigore dell'art. 21, comma 2, del D.L. n. 76/2020; 4. Il danno erariale; 4.1 Distinzione fra certezza, attualità del danno e sua definitività; 4.2. Danno all'immagine; 4.3. Danno da disservizio; 5. Fattispecie ricorrenti e di particolare significatività; 5.1. Ipotesi di sviamento di contributi pubblici dal fine per la cui realizzazione erano stati erogati; 5.2. Inosservanza dell'obbligo di cui all'art. 53, comma 7, D.Lgs. n. 165/2001, avuto riguardo anche agli incarichi non autorizzabili; 5.3. La colpa medica; 6. Il giudizio di revocazione; 7. Le azioni a tutela del credito erariale; 7.1. Actio pauliana; 7.2. Il sequestro conservativo in appello; 8. I giudizi di conto; 9. I giudizi a istanza di parte.*

## **1. Questioni pregiudiziali e preliminari.**

Numerose delle pronunce adottate dalle Sezioni d'Appello hanno riguardato questioni pregiudiziali di rito e preliminari di merito.

### **1.1. I confini della giurisdizione contabile.**

Si passa ad esaminare, prima di tutto, le decisioni concernenti i confini esterni della giurisdizione contabile, indicando quelle maggiormente significative.

Un primo nucleo di ipotesi riguarda controversie incentrate sulla contestazione, mossa a soggetti privati percettori di contributi pubblici, di aver distolto tali benefici dalle finalità che ne avevano giustificato l'erogazione.

La **Prima Sezione giurisdizionale d'Appello**, con sentenza **n. 129/2023**, ha chiarito che la giurisdizione contabile ricomprende anche l'ipotizzato sviamento di contributi "diretti" (cioè privi di cofinanziamenti nazionali e gestiti direttamente, a partire dal bando e fino all'erogazione, dalla stessa Commissione europea e non transitati, neppure temporaneamente, nel bilancio delle amministrazioni nazionali), argomentando sia in base al tenore letterale dell'art. 52 del R.D. n. 1214/1934 e dell'art. 1, comma 4, della legge n. 20/1994, sia in considerazione del consolidato principio di assimilazione degli interessi finanziari europei a quelli nazionali, enunciato nella sentenza delle Sezioni Unite civili della Cassazione n. 20701/2013.

La **Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello**, nella decisione **n. 326/2023**, ha precisato che gli incentivi rivolti a promuovere attività imprenditoriali e produttive di carattere privato sono comunque diretti al perseguimento dell'interesse pubblico avente ad oggetto lo sviluppo economico e patrimoniale del "sistema paese", con conseguente instaurazione di un rapporto di servizio intercorrente fra l'amministrazione concedente e la persona giuridica beneficiaria, unitamente al suo rappresentante legale (cfr. anche decisioni n. 148/2023 e n. 149/2023 della stessa Sezione; sentenza n. 309/2023 della Terza Sezione giurisdizionale d'Appello, la quale ribadisce lo stesso "granitico" orientamento in riferimento ad un addebito afferente al mancato conseguimento degli obiettivi occupazionali ricompresi nel programma finanziato).

La **Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello**, nella sentenza **n. 274/2023**, riguardante l'indebita percezione di contributi pubblici erogati dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE) S.p.A. come Titoli di Efficienza Energetica (TEE) o Certificati Bianchi (CB), ha respinto la tesi del difetto della giurisdizione contabile fondata sull'art. 133, comma 1, lettera

o), c.p.a., osservando che detta norma riserva in via esclusiva al giudice amministrativo la cognizione dei giudizi che investono “le procedure” e “i provvedimenti”, dei quali è chiamato a valutare l’eventuale illegittimità e la connessa pretesa risarcitoria, mentre spetta al giudice contabile di conoscere degli atti amministrativi sotto il profilo della loro dannosità erariale: tale soluzione è coerente con i consolidati principi elaborati dalla giurisprudenza regolatoria, dal momento che, pur nella peculiarità del meccanismo, si tratta di finanziamenti erogati a privati per la realizzazione di programmi di stampo pubblicistico.

Altre decisioni si sono soffermate sulla natura del soggetto danneggiato.

La **Terza Sezione giurisdizionale d’Appello**, nella sentenza **n. 95/2023**, dopo aver premesso che ai fini del riparto occorre verificare la rispondenza dell’ente al modello della società *in house*, accertando la presenza delle relative condizioni (il possesso dell’intero capitale sociale da parte del socio pubblico, con divieto di cessione di quote statutariamente imposto; l’esclusività o la prevalenza, stabilita da prescrizioni statutarie, dell’attività prestata in favore degli enti partecipanti; l’assoggettamento a forme di controllo analogo a quelle che le stesse amministrazioni esercitano nei confronti delle proprie articolazioni), ha negato la sussistenza della propria giurisdizione per difetto del requisito del controllo analogo, intervenuto solo in seguito a modifiche statutarie successive alle condotte contestate.

La **Sezione giurisdizionale d’Appello per la Regione siciliana**, nella sentenza **n. 37/2023**, è pervenuta ad una conclusione di segno opposto, in quanto il pregiudizio addebitato ai convenuti era stato patito da una fondazione partecipata da enti pubblici, inserita nella rete ospedaliera del SSR e conseguentemente operante all’interno del “*perimetro sanitario regionale*”.

Un’altra questione ha riguardato la persistenza della qualifica di agente contabile del gestore di strutture ricettive, come tale sottoposto alla relativa giurisdizione, dopo l’entrata in vigore del D.L. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla L. n. 77/2020, che, secondo la prospettazione della parte privata, ne aveva determinato la riconfigurazione quale sostituto di imposta: la **Prima Sezione giurisdizionale d’Appello**, con la decisione **n. 30/2023**, dopo aver precisato il carattere sostanziale della norma, con conseguente irretroattività della sua applicazione, ha dato continuità al previgente orientamento, espresso dalle SS.RR. nella sentenza n. 22/2016/QM, ponendo in evidenza la sussistenza di un rapporto di servizio intercorrente tra l’ente pubblico e il gestore, comportante in capo a quest’ultimo la disponibilità materiale e il maneggio di denaro pubblico con conseguente obbligo della resa del conto (cfr. anche le decisioni della stessa Sezione n. 107/2023 e n. 387/2023, successive all’entrata in

vigore dell'art. 5-*quinquies* del D.L. n. 146/2021, di interpretazione autentica dell'articolo 4, comma 1-*ter*, del decreto legislativo n. 23 del 14 marzo 2011 e quella n. 170 della Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello).

In altri casi, la tematica della tutela dell'ambiente e del paesaggio ha fatto da sfondo all'individuazione del giudice munito di giurisdizione.

La **Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello**, con la decisione n. **257/2023**, decidendo una controversia relativa al corretto utilizzo di beni gravati dagli usi civici in *re propria*, ha reputato non rilevante il carattere privatistico dell'ente incaricato della loro gestione e, invece, utili, ai fini del riparto, la caratterizzazione pubblicistica delle posizioni garantite – connotate, grazie all'evoluzione normativa, da una valenza ambientale e paesaggistica di crescente rilievo – ed il regime dei fondi su cui ricadono, sostanzialmente equiparabile a quello dei beni demaniali.

La **Prima Sezione giurisdizionale d'Appello**, nella sentenza n. **197/2023**, ha affermato la propria giurisdizione in ordine ad un'ipotesi di danno erariale afferente all'estrazione di un quantitativo di marmo pregiato in misura superiore a quella autorizzata da parte della società concessionaria, in via esclusiva, dello sfruttamento di un bene patrimoniale indisponibile quale la cava e funzionalmente inserita nell'organizzazione dell'amministrazione pubblica, in quanto investita nella realizzazione di progetti incidenti sulla tutela e valorizzazione dei beni pubblici del territorio e dell'ambiente di cui agli artt. 9 e 32 della Costituzione.

## **1.2. I criteri di individuazione della competenza territoriale delle sezioni giurisdizionali.**

La **Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello**, nella sentenza n. **360/2023**, si è occupata approfonditamente del tema, offrendo una convincente esegesi del quadro normativo di riferimento.

In particolare, il Collegio ha evidenziato quanto segue: l'art. 18, primo comma, lettera a), c.g.c. – rimettendo i giudizi riguardanti i soggetti legati da rapporto di servizio (anche di fatto) con gli enti rappresentativi o locali della collettività di quella regione alla cognizione delle corrispondenti Sezioni territoriali – esprime la preferenza del legislatore per il criterio della competenza soggettiva.

L'articolato disposto contenuto nella lettera b) dello stesso art. 18 riguarda specificamente le ipotesi in cui il presunto responsabile sia legato da rapporto di servizio con lo Stato o con altro ente pubblico a carattere nazionale o sovranazionale, di cui siano presenti articolazioni periferiche nella Regione e, ai fini del riparto della competenza tra le sezioni

regionali, richiede un plurimo nesso di collegamento territoriale, consistente nella territorialità del soggetto e della condotta ovvero nel luogo di realizzazione dell'evento dannoso; da ultimo, l'art. 19 c.g.c., il quale amplia l'ambito della competenza della Sezione giurisdizionale Lazio in merito ai giudizi di responsabilità nei quali il fatto dannoso si sia verificato all'estero, concerne solo fattispecie in cui la responsabilità sia attribuita a soggetti legati allo Stato o a enti pubblici privi di articolazioni decentrate.

### **1.3. Il carattere di pregiudizialità necessaria fra un'altra controversia e il giudizio contabile di cui all'art. 106, comma 1, c.g.c.**

La disposizione in epigrafe – che ricalcando il contenuto dell'art. 295 c.p.c. prevede che la sospensione del processo possa essere disposta quando la previa definizione di altra controversia, pendente, “*costituisca per il suo carattere pregiudiziale, il necessario antecedente dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato*” – ha continuato ad essere oggetto di un'interpretazione rigorosa, anche in considerazione del principio di ragionevole durata del processo, sancito dall'art. 111 Cost. e richiamato dall'art. 4 c.g.c., richiedendosi la sussistenza della pregiudizialità tecnico-giuridica, intesa come vincolo di stretta ed effettiva consequenzialità fra le statuizioni da emanarsi in esito ai procedimenti in corso.

In particolare, nelle ipotesi di pendenza di un giudizio penale relativo alla stessa vicenda d'interesse da parte della magistratura contabile, è stata esclusa la sussistenza del nesso normativamente richiesto, dato il differente oggetto dei due giudizi e la loro reciproca indipendenza (cfr., *ex pluribus*, sentenze n. 129/2023, n. 163/2023, n. 287/2023 e n. 426/2023 della Prima Sezione giurisdizionale d'Appello; sentenze nn. 194/2023, 212/2023 e 230/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello; decisioni n. 20/2023, n. 64/2023 e n. 348/2023 della Terza Sezione giurisdizionale d'Appello; e sentenze n. 34/2023 e n. 6/2023 della Sezione giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana, la quale ribadisce l'indipendenza dei giudizi nel caso di persistente efficacia del sequestro preventivo penale finalizzato alla confisca ed avente ad oggetto il medesimo importo oggetto di eventuale condanna da parte del giudice contabile, “*atteso che tale istituto e quello della responsabilità amministrativa per danno erariale hanno natura e finalità diverse*”).

Neppure la richiesta di sospendere il giudizio contabile in attesa della definizione del processo amministrativo volto ad ottenere l'accertamento negativo dell'obbligo di riversamento di cui all'art. 53, comma 7, del D.Lgs. n. 267/2001, ribadita dal convenuto in grado di appello,



ha sortito l'effetto sperato, tanto più che l'azione del requirente contabile era stata avviata in epoca precedente all'istaurazione del giudizio davanti al T.A.R. (cfr. decisioni n. 122/2023 e n. 241/2023 della Sezione Seconda giurisdizionale d'Appello).

La sentenza n. 484/2023 della **Prima Sezione giurisdizionale d'Appello** ha affermato, in continuità con l'orientamento espresso dalla giurisprudenza contabile, che la pendenza di iniziative rivolte al recupero in favore dell'amministrazione di somme corrispondenti al danno da risarcire non costituisce una causa di sospensione del giudizio, poiché l'esito di quei procedimenti non costituisce l'antecedente logico-giuridico della decisione di merito sulla responsabilità erariale prospettata dal requirente, rilevando, eventualmente, nella fase esecutiva (il tema si intreccia con quello della distinzione fra definitività e certezza del danno, esaminato anche in altre pronunce richiamate in un successivo paragrafo del presente capitolo).

Da ultimo, la sentenza della **Terza Sezione giurisdizionale d'Appello n. 449/2023** pone in relazione la richiesta di sospendere il processo fino alla definizione di un'altra controversia e il divieto di introdurre nuove prove in appello di cui all'art. 194 c.g.c., chiarendo che, nel caso in cui il giudizio del quale dovrebbe attendersi la definizione abbia avuto avvio prima dell'adozione della statuizione gravata, la richiesta formulata per la prima volta nel gravame deve essere dichiarata inammissibile, trattandosi di un'iniziativa finalizzata all'importazione di *nova*, consistenti in statuizioni provviste di attitudine probatoria vincolante, maturate in un diverso plesso giudiziario, ferma restando la possibilità di sindacare con apposito motivo di gravame la scelta della Sezione territoriale di non accogliere la richiesta di sospensione proposta in occasione del primo grado di giudizio.

#### **1.4. L'estinzione del diritto al risarcimento del danno per decorso del termine di prescrizione.**

Nell'ambito delle frequenti decisioni in ordine alle doglianze riguardanti la sorte dell'eccezione di prescrizione sollevata in primo grado dai presunti responsabili si è ritenuto di porre in luce gli specifici aspetti di seguito analizzati.

##### **1.4.1. L'occultamento doloso del danno e l'idoneità delle omissive a configurare il *quid pluris* necessario a posticipare l'esordio del termine prescrizione al momento della scoperta del danno.**

Come è noto, l'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, prevede che: *“Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si*

*è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta”.*

In via generale, è stato chiarito che *“l’occultamento doloso del danno non integra, di per sé, un elemento costitutivo della responsabilità del quale la Procura è tenuta a fornire prova, salvo specifica contestazione dei fatti attraverso la necessaria proposizione dell’eccezione di prescrizione”* e che lo stesso *“va inteso come fattispecie rilevante non tanto soggettivamente (in relazione ad una condotta occultatrice del debitore), ma obiettivamente (in relazione all’impossibilità dell’amministrazione di conoscere il danno e, quindi, di azionarlo in giudizio ex art. 2935 c.c.”* (cfr., rispettivamente, sentenze n. 161/2023 e n. 146/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d’Appello).

Nell’ambito dell’inquadramento descritto, la **Seconda Sezione giurisdizionale d’Appello**, con la sentenza **n. 210/2023**, ha confermato il principio, consolidato presso la giurisprudenza contabile, per cui, la responsabilità sussidiaria, ai fini specifici e limitati dell’esordio del termine prescrizione, è assoggettata allo stesso regime previsto per quella principale cui accede, ribadendosi che *“...il doloso occultamento non opera soltanto nei confronti del responsabile per dolo, ma incide obiettivamente sulla azionabilità del danno, impedendo il decorso della prescrizione, ai sensi dell’articolo 2935 cod. civ., nei confronti di tutti i responsabili anche se chiamati a titolo di colpa grave”*.

Una questione specifica, frequentemente affrontata, concerne la rilevanza da attribuire ai comportamenti omissivi: al riguardo, la giurisprudenza ha affermato univocamente che il *quid pluris* necessario a determinare lo spostamento in avanti dell’esordio del termine prescrizione può estrinsecarsi anche in un’omissione, a condizione, però, che ricorra un obbligo giuridico di informare, quale quello gravante sui dipendenti pubblici, tenuti a comunicare all’ente datore di lavoro l’assunzione di incarichi extraistituzionali, sia sulla base dei principi generali di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c., sia in forza della specifica disciplina recata dall’art. 53 comma 7, del D.Lgs. n. 165/2001 (cfr. decisioni n. 49/2023 e n. 471/2023 della Prima Sezione giurisdizionale d’Appello; sentenze n. 32/2023, n. 161/2023, n. 186/2023, n. 240/2023, n. 241/2023, n. 254/2023, 219/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d’Appello; sentenze n. 343/2023, n. 344/2023, n. 345/2023 e n. 473/2023 della Terza Sezione giurisdizionale d’Appello; si veda anche la pronuncia n. 290/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d’Appello, conforme ai precedenti ivi richiamati, in cui si precisa che alla P.A. presso la quale prestava servizio il soggetto che aveva taciuto gli incarichi esterni *“non può imputarsi ... l’ignoranza non colpevole della situazione di incompatibilità nella quale versa*

*il dipendente infedele che abbia serbato un consapevole silenzio sulla specifica circostanza”, specificandosi che “l’affidamento che l’Ente ripone nel permanere delle condizioni fissate al momento dell’assunzione può essere rimosso soltanto se essa è posta nella condizione di obiettiva conoscibilità o effettiva conoscenza della causa impediante”).*

#### **1.4.2. L’estensione degli effetti interruttivi della prescrizione nei confronti dei co-obbligati solidali.**

In diverse occasioni è stato dibattuto il tema del riflesso esplicito dall’inizio di un atto interruttivo del decorso del termine prescrizionale nei confronti dei soggetti cui non era stato indirizzato.

La soluzione è diversificata a seconda che i convenuti siano stati tratti a giudizio a titolo di colpa grave, con conseguente regime parziario della loro eventuale responsabilità, *ex art. 1, comma 1-quater* della legge n. 20/1994 o che, invece, siano chiamati a rispondere in via solidale di un pregiudizio erariale dolosamente arrecato, alla stregua di quanto disposto dal successivo comma 1-*quinquies*.

Nel primo caso, la posizione dei condebitori non destinatari di atti di costituzione in mora o, comunque, rilevanti ai sensi dell’art. 2943 c.c., non subisce l’efficacia interruttiva dagli stessi esplicita, restando immutato nei loro confronti l’originario *dies a quo* del quinquennio prescrizionale (cfr. sent. n. 383/2023 della Prima Sezione giurisdizionale d’Appello; sent. n. 65/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d’Appello; e sent. n. 306/2023 della Terza Sezione giurisdizionale d’Appello).

Nell’ipotesi in cui siano state addebitate condotte dolose, al contrario, non può che valere il principio dettato dall’art. 1310 c.c. di estensione degli effetti nei confronti di tutti i debitori solidali (cfr. pronunce della Seconda Sezione giurisdizionale d’Appello n. 281/2023 e n. 148/2023).

#### **1.4.3. La decorrenza del termine prescrizionale in relazione all’indebito utilizzo dei contributi destinati ai gruppi consiliari.**

La giurisprudenza d’appello, nel 2023, ha aderito *in toto* all’orientamento che, in merito allo sviamento dei contributi sopra indicati, fissa l’esordio del termine prescrizionale alla presentazione del rendiconto presso l’Ufficio di Presidenza del consiglio regionale, evidenziando che da tale momento, da una parte, la fattispecie è perfezionata, in quanto le spese di cui è contestata la legittimità sono definitivamente poste a carico del bilancio pubblico e,

dall'altra, contestualmente, la situazione dannosa è divenuta oggettivamente conoscibile dall'ente danneggiato (cfr. sentenza n. 399/2023 e n. 523/2023 della Terza Sezione giurisdizionale d'Appello, riguardante l'indebito utilizzo di finanziamenti destinati ai gruppi appartenenti al Consiglio regionale del Piemonte; e sentenza n. 220/2023 della stessa sezione, riguardante il consiglio regionale ligure).

Tale ricostruzione, operandosi un deciso *revirement*, ha riguardato anche le contestazioni mosse ai presidenti dei gruppi insiti nel consiglio regionale sardo, non attribuendosi rilievo alla specificità delle disposizioni applicabili ricomprensive, in particolare, l'art. 1 della delibera n. 293/1993, il quale stabiliva che il rendiconto dovesse essere formato da una situazione finanziaria, da illustrarsi in una "*scheda standard*", senza obbligo di deposito dei documenti di spesa, accompagnata da una relazione illustrativa, le cui modalità di redazione avevano ostacolato l'emersione dell'illecito, il più delle volte accertato solo grazie ad accurate ed intense indagini di P.G., sfociate nel rinvio a giudizio degli interessati (cfr. sentenze n. 447/2023 e n. 448/2023 della Prima Sezione giurisdizionale d'Appello; decisioni n. 38/2023, n. 40/2023, n. 41/2023, n. 58/2023, n. 59/2023, n. 60/2023, n. 61/2023 – in cui si esclude la sussistenza dei presupposti "*per un deferimento alle Sezioni Riunite della questione di massima, prospettata dalla Procura generale, in tema di individuazione del termine iniziale di prescrizione, essendo evidente che non vi è un attuale reale contrasto tra giudicati, laddove piuttosto si è assistito ad una evoluzione giurisprudenziale, oggi consolidatasi in chiari e lineari concetti, da applicare e adattare al caso specifico*" – n. 62/2023, n. 66/2023, n. 67/2023, n. 83/2023, n. 91/2023, n. 94/2023, n. 143/2023, n. 144/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello; e sentenze n. 268/2023, n. 206/2023, n. 307/2023 della Terza Sezione giurisdizionale d'Appello, queste ultime due di accoglimento solo parziale dell'eccezione in ragione della non rendicontazione di alcune spese; si veda, infine, il paragrafo n. 6 sul giudizio di revocazione del presente capitolo).

#### **1.4.4. Prescrizione e danno indiretto.**

Prima di affrontare il tema della tempestività dell'azione erariale nel caso che interessa, si intende richiamare una significativa pronuncia della **Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello, la sentenza n. 277/2023**, che ha precisato che "*l'autonoma (ri)valutazione ex ante dei fatti di causa, cui è chiamato il giudice contabile in omaggio al noto e pacifico principio di autonomia e separatezza del giudizio di responsabilità amministrativa rispetto a quelli incardinati presso altri plessi giurisdizionali ..., risulta necessariamente circoscritta alle*

*circostanze emerse e considerate nell'ambito del giudizio, che ha visto soccombere l'Amministrazione*", con conseguente irrilevanza delle circostanze sopravvenute alla relativa definizione.

Passando all'argomento della prescrizione, si rammenta che le Sezioni riunite – superando l'orientamento espresso nella decisione n. 3/QM/2003, nella quale il *dies a quo* del quinquennio prescrizione veniva fissato nella data del passaggio in giudicato della sentenza risarcitoria pronunciata in sede civile a carico dell'amministrazione o dalla data di sottoscrizione dell'atto transattivo col terzo danneggiato – con la sentenza n. 14/2011/QM, hanno stabilito che, nelle ipotesi di danno indiretto, il suo esordio coincide con il decremento patrimoniale, vale a dire con l'emissione dei mandati di pagamento a favore del terzo.

La **Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello**, con la sentenza **n. 75/2023**, ha approfondito la tematica alla luce della generalizzazione della provvisoria esecutività dei provvedimenti di primo grado resi *inter alios* e della conseguente anticipazione dello spostamento patrimoniale, all'origine di una sequenza scandita dai seguenti passaggi: soccombenza della P.A. – esecutività della sentenza – pagamento – risarcimento del danno contabile, tracciando la seguente equazione: così come il privato ha diritto all'immediato ristoro così il P.M. contabile può agire per reintegrare immediatamente il patrimonio pubblico leso (cfr. anche la sentenza della stessa Sezione n. 369/2023).

## **2. Problematiche procedurali e processuali.**

Si passa, a questo punto, ad indicare le sentenze di maggiore significatività sotto i profili in epigrafe.

### **2.1. La nullità dell'atto introduttivo del giudizio ai sensi degli artt. 70, comma 1 e 83 comma 3, c.g.c.**

L'art. 70 c.g.c. afferma che *“i fascicoli istruttori archiviati possono essere riaperti, con decreto motivato del procuratore regionale, se dopo l'emanazione del formale provvedimento di archiviazione emergono elementi nuovi consistenti in fatti sopravvenuti, ovvero preesistenti ma dolosamente occultati”* mentre il successivo art. 83, comma 3, del codice di giustizia contabile stabilisce *“il pubblico ministero non può comunque procedere nei confronti di soggetto già destinatario di formale provvedimento di archiviazione (...) salvo che l'elemento nuovo segnalatogli consista in un fatto sopravvenuto, ovvero preesistente, ma dolosamente occultato, e ne sussistano motivate ragioni”*.

La **Sezione giurisdizionale d'Appello per la Sicilia**, con sentenza n. **72/2023**, in applicazione delle disposizioni richiamate, in assenza di un decreto motivato del Procuratore regionale – tantomeno supportato da elementi nuovi, ovvero preesistenti ma dolosamente occultati – non reputando sufficiente alla riapertura dell'istruttoria una mera rivalutazione del quadro pregresso, ha ribaltato la condanna pronunciata in esito al primo grado di giudizio dichiarando nulla la sentenza impugnata.

## **2.2. Le conseguenze della violazione dell'art. 67, comma 7, c.g.c. da parte del P.M. contabile.**

L'art. 67, comma 7, positivizza il divieto rivolto al P.M. di proseguire nelle indagini successivamente all'emissione dell'invito a dedurre, salva *“la necessità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni”* ovvero nel caso in cui *“ricorrano situazioni obiettivamente nuove rispetto alla fase istruttoria precedente che non richiedono l'emissione di un nuovo invito a dedurre e salva la comunicazione dei nuovi elementi istruttori ai soggetti invitati”*.

Con la sentenza n. **282/2023**, la **Sezione Seconda giurisdizionale d'Appello**, non rintracciando i presupposti dell'eccezione alla regola generale, la cui sussistenza avrebbe giustificato la riapertura delle indagini e la trasmissione di un nuovo invito - che, invece, era interamente basato sulla rimediazione degli elementi contenuti nella *notitia damni* in possesso della Procura all'epoca della notifica di quello precedente - ha dichiarato l'inammissibilità della conseguente citazione.

## **2.3. I rapporti fra l'appello principale e i gravami incidentali.**

Sul punto si segnala la pronuncia n. **371/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello**, la quale chiarisce che la parte privata, parzialmente soccombente, può impugnare anche capi autonomi della sentenza per mezzo dell'appello incidentale tardivo autonomo (da notificarsi nel rispetto del termine di cui all'art. 184, comma 7, c.g.c.) nel caso in capo allo stesso sia sorto un interesse meritevole di tutela a seguito della proposizione del gravame incidentale da parte della Procura regionale diretto ad ottenere l'integrale accoglimento dell'azione risarcitoria (cfr. decisione n. 22/2023 della Terza Sezione giurisdizionale d'Appello, che, in carenza dei necessari presupposti, ha dichiarato inammissibile l'appello incidentale tardivo sorretto da un interesse autonomo e originario del proponente, scaturente già dalla sentenza gravata).

#### **2.4. Il riparto dell'onere probatorio.**

Nel vigente sistema della responsabilità amministrativa vale la regola generale di cui all'art. 2697 c.c., in base alla quale colui il quale vuol far valere un diritto in giudizio deve dimostrare i fatti costitutivi posti a fondamento dello stesso, mentre spetta a chi eccepisce l'inefficacia di tali fatti, ovvero che il diritto si è modificato o estinto, provare i fatti sui quali si fonda la propria eccezione.

Tale principio è stato declinato, in riferimento alle contestazioni relative all'affidamento di incarichi esterni di cui all'art. 7, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001 nell'asserito difetto dei relativi presupposti, nella sentenza **n. 185/2023** della **Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello**, ravvisandosi in capo alla Procura l'onere di dar prova dei seguenti elementi (a) la presenza in servizio di qualificate professionalità interne, astrattamente idonee ad espletare l'incarico stesso; (b) la disponibilità in concreto di tali professionalità alla esecuzione dell'incarico; (c) la mancanza di complessità nella materia da esaminare, in ipotesi di incarico di consulenza e precisandosi che, in base al principio di riferibilità o di vicinanza della prova, *“una volta dimostrata da parte del pubblico ministero, “mediante la produzione di tabelle o elencazione di dipendenti in servizio“, l'idoneità dell'organico ad eseguire, in astratto, i compiti poi affidati all'esterno, “la prova della inadeguatezza e della indisponibilità non può che spettare alla parte che deduce in giudizio tale fatto impeditivo”, essendo il convenuto il solo che può “valutare i presupposti fattuali di tale scelta e garantire il rispetto dei vincoli imposti dalla legge””*.

Lo schema descritto non vale in ordine alla responsabilità dell'agente contabile: sullo stesso, infatti – a differenza di quanto previsto in materia di responsabilità amministrativa in senso stretto, per configurare la quale il requirente deve fornire la piena prova di un danno concreto ed attuale, del nesso di causalità tra la condotta antigiuridica e il danno erariale, nonché dell'elemento psicologico del dolo o della colpa grave – una volta accertato l'ammacco di cassa, grava l'onere di fornire la prova contraria della estraneità alla produzione del danno, restando altrimenti obbligato, ai sensi dell'art. 194 del R.D. n. 827/1924, a restituire la somma mancante (cfr. sentenza n. 41/2023 della Sezione giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana; si veda, *amplius*, anche il paragrafo dedicato ai giudizi di conto).

Riveste particolare interesse, in merito alla prova della colpa grave, la decisione **n. 252/2023** della **Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello**, riguardante una fattispecie in cui una società beneficiaria di finanziamenti pubblici non aveva potuto garantire l'aumento della produttività cui erano finalizzate le agevolazioni a causa dell'intervenuto fallimento.

Al riguardo, il giudicante ha osservato che *“anche laddove possa ritenersi ricorrere in capo agli amministratori una colpa contrattuale, in termini di imperizia, negligenza o imprudenza, nella conduzione dell’impresa, tale da condurre al tracollo finanziario e al suo fallimento, cionondimeno non può farsene discendere, in via automatica, il quid pluris necessario ai fini della configurabilità della colpa grave da illecito amministrativo né, tantomeno, della condotta dolosa in quanto nella specifica fattispecie non sussistono elementi che ne comprovino la preesistenza alle richieste di finanziamento o la dolosa preordinazione. Elemento dirimente si appalesa, in tale contesto, l’assenza di elementi per consentire di affermare che l’impresa fosse già in stato di decozione al momento della richiesta dei finanziamenti. Circostanza a più riprese allegata dall’appellante ma non corroborata da elementi gravi, precisi e concordanti che possano consentire di ritenere formata sul punto la prova, ancorché in via presuntiva”*.

Da ultimo, si dà conto di una peculiare fattispecie, decisa dalla **Terza Sezione giurisdizionale d’Appello** con la sentenza **n. 310/2023**, riguardante un professore a tempo definito che aveva prestato gratuitamente un’attività non autorizzata e non compatibile con il proprio impiego: la non onerosità dell’incarico e il regime lavorativo non di tempo pieno impedivano, rispettivamente, di valutare la consistenza del danno mediante l’applicazione dell’art. 53, comma 7, del D.Lgs. n. 165/2001 e di parametrarla al differenziale retributivo, così il Collegio ha concluso nei termini riportati: *“non potendo accedere ad alcuna delle già indicate opzioni, il requirente, in considerazione della peculiarità del caso, avrebbe dovuto necessariamente provare, seppure in via presuntiva ex art. 2727 e 2729 c.c., l’an debeatur, dovendosi escludere, nella fattispecie in esame, ogni forma di automatismo o di danno in re ipsa. Il danno che scaturisce dalla illecita sottrazione di energie lavorative ed intellettuali alla P.A. di appartenenza, a parere di questa Sezione, lungi dall’essere ritenuto una conseguenza automatica dell’esercizio di attività extraistituzionale, deve essere positivamente e concretamente dimostrato attraverso la prova di una riscontrata minore resa del servizio, con abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni. È necessaria, dunque, la dimostrazione che durante lo svolgimento dell’attività esterna assolutamente incompatibile, gli stipendi medio tempore versati al docente siano effettivamente rimasti sine causa sicché rappresentino il corrispettivo di un’attività non svolta in favore dell’ateneo”*.

Sulla prova del danno da disservizio, anche riconducibile alla violazione del sinallagma e sulle correlate difficoltà dell’onere incombente sulla parte attrice, infine, si rinvia al successivo apposito paragrafo.



## **2.5. La valenza delle pronunce di “applicazione della pena a richiesta” ex artt. 444 c.p.p. nel contesto del giudizio contabile, anche alla luce delle modifiche recate dal D.Lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022 (c.d. “riforma Cartabia”).**

Il testo del comma 1-*bis* dell’art. 445 risultante dalla recente riformulazione operata dall’art. 25, comma 1, lett. b), D.Lgs. n. 150/2022, prevede che: *“la sentenza prevista dall’articolo 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l’accertamento della responsabilità contabile”*.

La decisione della **Terza Sezione giurisdizionale d’Appello n. 347/2023**, intervenuta dopo la novella legislativa, ha chiarito che, in virtù del principio del *tempus regit actum*, la compressione degli effetti extra-penali della sentenza di patteggiamento si riverbera sui giudizi in corso, innovando rispetto a orientamenti giurisprudenziali consolidati che, in materia civile, amministrativa, tributaria, disciplinare e contabile, prevedevano la piena utilizzabilità ai fini di prova della sentenza di patteggiamento.

Ciò premesso, il Collegio ha svolto la seguente, essenziale, puntualizzazione: *“la non fruibilità della sentenza di patteggiamento nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile non confligge con il diritto vivente che fa applicazione del principio della circolarità degli elementi probatori tra plessi giurisdizionali, volto a non disperdere, in armonia con il principio della ragionevole durata del processo, l’attività compiuta dalle varie giurisdizioni. Pertanto, a seguito dell’entrata in vigore della riforma ‘Cartabia’, che ha novellato l’art. 445, co. 1-*bis* c.p.p., la sentenza di patteggiamento è inefficace nel giudizio amministrativo-contabile quanto al profilo del giudicato e alla valenza probatoria, mentre resta pienamente valutabile il materiale probatorio, idoneo a fondare la condanna risarcitoria nel processo erariale, acquisito nelle indagini preliminari e posto a fondamento della non assoluzione dell’imputato, valutazione che, com’è noto, è prodromica alla pronuncia di una sentenza ex art. 444 c.p.p.”* (cfr. anche sentenze n. 237 e n. 279/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d’Appello; e decisione n. 505/2023 della Terza Sezione giurisdizionale d’Appello).

## **3. L’elemento soggettivo dell’illecito contabile nel mutato quadro normativo – i caratteri delle condotte omissive gravemente colpose causative di danno.**

L’art. 21 del D.L. n. 76/2020 ha significativamente ridisegnato i confini della responsabilità erariale, da una parte, modificando l’art. 1, comma 1, della L. n. 20/94, il quale

attualmente richiede che il dolo debba essere provato anche mediante “*la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso*” e, dall’altra, circoscrivendo temporaneamente (attraverso una disciplina transitoria più volte prorogata) la responsabilità a titolo di colpa grave nell’ambito dei “*danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*”.

Numerose pronunce hanno evidenziato il carattere irretroattivo della riforma, esplicante i propri effetti solo in riferimento alle condotte commesse sotto la sua vigenza (cfr. decisioni n. 172/2023 e n. 339/2023 della Prima Sezione giurisdizionale d’ Appello; sent. n. 186/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d’ Appello; sent. n. 51/2023 della Sezione giurisdizionale d’ Appello per la Sicilia).

Meno frequente – dato l’inevitabile divario fra i fatti e la celebrazione dei giudizi di appello agli stessi inerenti – il vaglio di fattispecie ricadenti *ratione temporis* nell’ambito applicativo del citato art. 21, di seguito esaminate.

### **3.1. Circa la compatibilità del dolo richiesto dall’art. 21, comma 1, del D.L. n. 76/2020 con la forma del dolo eventuale.**

Il vigente assetto normativo, espressivo di una trasposizione in ambito contabile del paradigma penalistico, impone di verificare la volizione da parte dell’agente non solo della condotta contrastante con gli obblighi di servizio ma anche dell’evento dannoso che ne ha costituito l’effetto, ponendosi il dubbio dell’ammissibilità del dolo eventuale, che costituisce lo stadio più lieve dell’intensità dell’elemento soggettivo.

La sentenza **n. 62/2023 della Sezione giurisdizionale d’Appello per la Regione siciliana** ha affrontato l’argomento facendo precedere la soluzione del quesito da un’approfondita ricostruzione del tema e precisando, in particolare, che:

- nel rifarsi al modello penalistico, occorre tener conto anche degli artt. 5 e 59 c.p., i quali attribuiscono rilevanza alla conoscenza (o alla mancata conoscenza) degli elementi costitutivi della fattispecie criminosa;

- il dolo dell’evento, nel contesto penalistico, riguarda illeciti necessariamente tipizzati, mentre gli illeciti contabili hanno natura atipica, possono essere definiti “a condotta libera” e hanno come sfondo una molteplicità di disposizioni, spesso neppure oggetto di compiuta rappresentazione da parte del soggetto agente;

- la giurisprudenza penale, anche di legittimità, è costante nell’affermare che la forma di dolo in esame vada accertata desumendo dagli indizi a disposizione che l’agente si sia

rappresentato l'evento dannoso quale possibile risultato della sua condotta e ciononostante si sia determinato ad agire accettando la prospettiva che l'accadimento abbia luogo.

Ciò premesso, il Collegio ha ritenuto che, in base alla *ratio* ed alla lettera del richiamato art. 21, la forma eventuale del dolo sia idonea ad integrare la volontà dell'evento dannoso, necessaria a configurare la responsabilità erariale, osservando anche che una diversa lettura confliggerebbe con gli artt. 28 e 97 della Costituzione.

### **3.2. Il circoscritto ambito della rilevanza della colpa grave dopo l'entrata in vigore dell'art. 21, comma 2, del D.L. n. 76/2020.**

Nell'attuale assetto normativo la perseguibilità a titolo di colpa grave è riservata alle sole condotte omissive: in concreto, tuttavia, la qualificazione di un comportamento in termini di omissione o di azione può generare difficoltà interpretative.

La **Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello**, nella sentenza n. **356/2023**, ribaltando il verdetto di primo grado, ha addebitato al convenuto appellato la responsabilità derivante dal danno connesso alla perdita per deterioramento di ottanta flaconi contenenti il vaccino anti COVID-19 "Moderna" dovuta al cattivo funzionamento del frigorifero posto all'interno della farmacia ospedaliera in cui i prodotti erano conservati.

L'interessato, in qualche modo, si era maldestramente attivato, tuttavia, i giudici d'appello hanno ritenuto che il danno fosse comunque derivato da un contegno omissivo gravemente colposo: *"nella fattispecie all'esame, la corretta ricostruzione della serie causale sfociata nell'evento lesivo porta indubbiamente a ricondurre il danno contestato non già al silenziamento del segnale d'allarme, ma bensì al fatto che, a seguito dello stesso, il ... ha serbato una condotta omissiva, non attivando le procedure d'emergenza e non richiedendo l'intervento del tecnico che avrebbe dovuto procedere alle verifiche in loco. Ciò, in palese violazione di ogni elementare dovere di diligenza e cura nell'espletamento delle proprie mansioni lavorative ed in contrasto con le stesse, specifiche previsioni contenute nelle linee guida per l'operatore tecnico, elaborate dall'Amministrazione proprio per fronteggiare e gestire situazioni, come quella emersa nel caso di specie, di segnalazione di possibili avarie. In definitiva, il silenziamento del segnale d'allarme, ai fini della produzione dell'evento lesivo qui in rilievo, si appalesa, in sé considerato, un dato sostanzialmente neutro, essendo il medesimo evento stato originato, in via immediata ed esclusiva, dalla mancata attivazione delle successive e doverose attività di verifica"* (cfr., sulla rilevanza causale di condotte omissive poste in essere prima della novella legislativa, le decisioni n. 45 e n. 31 della Sezione

giurisdizionale d'Appello per la Sicilia, riguardanti rispettivamente la colpevole inerzia di un RUP, all'origine della revoca di un finanziamento concesso ad un ente locale e la mancata adozione da parte dei funzionari a ciò preposti di atti idonei ad interrompere la prescrizione di crediti afferenti il pagamento di canoni demaniali).

#### **4. Il danno erariale.**

Nel presente paragrafo si riportano i passaggi di pronunce dei giudici d'appello che delineano le caratteristiche del danno necessarie ad integrare la responsabilità dell'autore della condotta ovvero riguardano la contestazione relativa a particolari forme di pregiudizio, di definizione normativa o pretoria.

##### **4.1. Distinzione fra certezza, attualità del danno e sua definitività.**

La diversità fra i due concetti evocati nel titolo è compiutamente rimarcata, dalla **Terza Sezione giurisdizionale d'Appello**, nella sentenza **n. 400/2023**, riferita al danno da mancata entrata patrimoniale, nei termini appresso riportati: *"I requisiti necessari per configurare un danno erariale risarcibile sono la certezza, l'effettività e l'attualità del danno. Il primo requisito – la certezza del danno – può ritenersi integrato quando il pregiudizio risulta incontestabile nella sua realtà materiale. In base a tale requisito, non sono risarcibili danni o circostanze ipotetiche. Il requisito dell'effettività costituisce applicazione del principio di non coincidenza tra illiceità e dannosità: non ogni comportamento illecito è perciò solo dannoso. Non è risarcibile la mera inosservanza di legge, ma solo il pregiudizio che da tale inosservanza sia effettivamente derivato (c.d. danno conseguenza). Il requisito dell'attualità impone che il danno sia risarcibile quando si concretizzi in un fatto che determina un pregiudizio immanente, e non potenziale o futuro, alla sfera giuridico-patrimoniale della pubblica amministrazione. L'attualità del danno è concetto diverso da quello di definitività. Non ogni lesione attuale è per ciò solo e per ciò stesso definitiva. In altri termini, il danno può essere attuale, ma non definitivo. L'omesso accertamento IVA conseguente all'attività illecita, non consentendo il sorgere dell'obbligazione tributaria, determina un minore introito dell'imposta. Una mancata entrata al patrimonio erariale cagionata da una condotta illecita rappresenta già di per sé un danno concreto, effettivo e attuale, anche se non definitivo, nel senso che il diritto di credito non riscosso a causa del fatto antigiuridico non è ancora prescritto e, dunque, è in ipotesi ancora recuperabile. Ma la potenziale recuperabilità della somma dovuta all'erario esclude sì la definitività del danno, ma non l'attualità del danno medesimo. L'azione della Procura*

*erariale è anzi volta proprio ad evitare che il danno rimanga definitivamente a carico dell'erario. La funzione del risarcimento del danno è quella di reagire al fatto illecito dannoso, allo scopo di ripristinare lo status quo ante, cioè di riportare l'amministrazione danneggiata nella stessa situazione in cui si sarebbe trovata se non si fosse verificato il fatto illecito: è il principio di indifferenza che, nell'analisi economica del diritto, governa il sistema della risarcibilità del danno nella prospettiva vittimologica. Nella fattispecie, l'azione risarcitoria promossa dalla Procura è in grado di assolvere esattamente la propria funzione ripristinatoria-restitutoria, consentendo all'erario di recuperare la somma che quest'ultimo avrebbe incassato ove non si fosse verificato il fatto illecito”.*

Sotto il profilo in esame si rileva, ancora, la conferma del principio, del tutto consolidato presso la giurisprudenza contabile, per cui *“la mera ed astratta possibilità per l'Ente danneggiato di recuperare, nei confronti dei beneficiari, le somme indebitamente erogate in loro favore, non incide sull'attualità e certezza del danno addebitato, trattandosi di profili destinati a venir meno solo con l'effettivo ed integrale recupero delle somme in questione”* (cfr. sentenza n. 484/2023 della Prima Sezione giurisdizionale d'Appello; si vedano anche le sentenze n. 129/2023, n. 204/2023, n. 247, n. 267/2023 e n. 276/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello, ove si specifica che la ricostruzione in questione *“non comporta alcun ... rischio di ingiustificato arricchimento a vantaggio dell'Amministrazione, atteso che gli importi, eventualmente recuperati nei confronti dei percettori, vanno scomputati in sede di esecuzione della sentenza di condanna per responsabilità amministrativa”*).

#### **4.2. Danno all'immagine.**

Nell'ambito delle pronunce che hanno riguardato la voce di danno in questione si richiama la decisione **n. 120/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello**, la cui approfondita motivazione ricostruisce l'evoluzione normativa e giurisprudenziale sull'argomento, soffermandosi sul rapporto tra l'art. 17, comma 30 *ter*, del D.L. n. 78 del 2009, convertito con modifiche dalla legge n. 102 del 2009 (a sua volta modificata dalla legge n. 141 del 2009) e l'art. 51, comma 7, c.g.c., finendo con il concludere che tale disposizione, al pari dell'art. 4 delle norme transitorie e abrogazioni (lettere g ed h), non può che disporre se non per l'avvenire e quindi in relazione ai fatti dannosi perfezionatisi dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 174/2016 (cfr. anche decisione n. 66/2023 della Prima Sezione giurisdizionale d'Appello; sentenze n. 3/2023, n. 221/2023 e n. 279/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello; e sentenza n. 360/2023 della Terza Sezione giurisdizionale d'Appello).

Altre decisioni hanno riguardato la peculiare ipotesi del danno all'immagine arrecato da dipendenti responsabili di "assenteismo fraudolento", precisandosi che in questi casi il pregiudizio all'immagine deve essere risarcito a prescindere dall'esistenza di una condanna definitiva in sede penale a carico degli interessati per gli stessi fatti, dal momento che l'intervento abrogativo operato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 61/2020 non impedisce di dare giuridica rilevanza alle condotte sussumibili entro l' art. 55-*quinquies* del D.Lgs. n. 165/2021 sulla scorta del residuo quadro normativo tuttora vigente, adoperando, ai fini della determinazione del *quantum*, i tradizionali criteri dettati dalla consolidata giurisprudenza contabile (cfr. sentenze n. 446/2023, n. 248/2023, n. 376/2023 e n. 229/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello).

#### **4.3. Danno da disservizio.**

La giurisprudenza ha individuato svariate figure sintomatiche quali: il danno da mancata resa del servizio, il danno da disservizio in senso stretto, che si verifica quando il servizio non è conforme alle sue qualità essenziali; il disservizio da riduzione di efficienza; il danno per ulteriori costi sostenuti per il recupero ed il ripristino della legalità, del servizio o della funzione, per esempio legati allo svolgimento di verifiche e controlli straordinari volti all'accertamento dell'illecito erariale (qualora esulino dall'ordinario svolgimento di attività di controllo, ispettiva o di indagine); il disservizio conseguente all'esercizio illecito di pubbliche funzioni, caratterizzato dall'interruzione del rapporto di immedesimazione organica e dallo sviamento delle funzioni istituzionali a fini egoistici contrapposti a quelli perseguiti dall'ordinamento, che interrompe il sinallagma funzionale con riferimento all'intera prestazione resa.

La giurisprudenza d'appello, anche nel 2023, come in precedenza, si è mostrata particolarmente rigorosa nell'esigere una piena dimostrazione del decremento erariale, che *"non può essere individuato automaticamente in conseguenza della violazione di norme di legge o di condotte illecite, in quanto esso va adeguatamente provato"* tanto più che *"il giudice contabile è il giudice del danno, ovvero della deminutio patrimonii subita da un'amministrazione pubblica, sub specie tanto di maggiore spesa quanto di minore entrata, ma non della mera legittimità del provvedimento o liceità del comportamento del soggetto agente"* (cfr. sentenza n. 378/2023 della Prima Sezione giurisdizionale d'Appello; si veda anche, in senso conforme, la decisione n. 172/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello, che nel ricondurre, nella sostanza, la violazione del sinallagma contestata ad un docente, che aveva

svolto attività incompatibile con il regime di tempo pieno, al danno da disservizio, lo ha ritenuto indimostrato da parte dell'attore pubblico).

Sulla scorta delle medesime premesse, le condotte emerse grazie all'indagine penale denominata "mondo di mezzo" sono state considerate, sulla base delle evidenze processuali, all'origine della complessiva degenerazione della macchina amministrativa comunale e, di conseguenza, i costi per la sua riorganizzazione e per l'impegno necessario ad evadere le richieste dell'autorità giudiziaria sono stati posti a carico dei politici ed amministratori appartenenti al sodalizio criminoso (cfr. decisione n. 9/2023 della Prima Sezione giurisdizionale d'Appello; si vedano, in termini sostanzialmente non dissimili, le pronunce n. 278/2023 e n.153/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello, queste ultime con riferimento ai costi sopportati dall'ente per indagini amministrative interne).

La **Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello**, con la **sentenza n. 283/2023**, ha poi riconosciuto il danno da disservizio provocato da una dipendente dell'Agenzia delle Entrate che soleva recarsi, in qualità di "consulente", presso i contribuenti interessati dalle iniziative dell'amministrazione finanziaria, proponendo loro di rallentarne o di ostacolarne il buon esito e millantando un'influenza su processi penali in corso, riscontrando "*un'alterazione del sinallagma contrattuale di particolare gravità*" integrata da "*un vero e proprio esercizio illecito di pubbliche funzioni mediante una condotta penalmente rilevante, rientrante nella specie nell'alveo dell'art. 319 quater c.p.*".

## **5. Fattispecie ricorrenti e di particolare significatività.**

### **5.1. Ipotesi di sviamento di contributi pubblici dal fine per la cui realizzazione erano stati erogati.**

Nell'ambito della vasta casistica in esame, si prescelgono due fattispecie, la prima concernente la perdita di un'importante opportunità di sviluppo che avrebbe avvantaggiato la Regione Molise ed un'altra riguardante l'appropriazione da parte dei beneficiari delle agevolazioni destinate al servizio di prima accoglienza dei cittadini extracomunitari giunti nel territorio nazionale.

Nel primo caso, la **Terza Sezione giurisdizionale d'Appello**, con sentenza **n. 272/2023**, ha riconosciuto la responsabilità del Presidente della Regione, dei componenti della Giunta e del dirigente preposto al settore dei trasporti, per aver fatto sì, ciascuno mediante un proprio apporto, che un contributo pari ad euro 6.800.000,00, finalizzato a realizzare il progetto "Termoli Jet" diretto alla creazione di un sistema di collegamento veloce per il trasporto di

persone, autocarri e merci tra il porto di Termoli e quelli croati di Spalato, Ploce e Dubrovnik, fosse conferito ad una neo costituita società, il cui socio operativo era stato individuato, in assenza della prescritta procedura concorsuale, in un soggetto che disponeva solo di un catamarano a noleggio, già adibito al trasporto passeggeri nel periodo estivo ed evidentemente inidoneo alla realizzazione della misura finanziata.

In riferimento alla seconda ipotesi, invece, si vuole mettere in luce la peculiare tecnica investigativa messa in atto dalla P.G. e poi utilizzata dalla procura nella ricostruzione dell'impianto accusatorio apprezzato, dalla **Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello**, nella sentenza **n. 349/2023**: *“Al fine di rendicontare le presenze dei cittadini extracomunitari le cooperative avevano previsto che gli ospiti avrebbero dovuto quotidianamente attestare la presenza nella struttura sottoscrivendo un “foglio firme”; le informazioni estrapolate mensilmente da tali “fogli firme” erano poi destinate a confluire nella fattura a fronte della quale poi la Prefettura pagava il corrispettivo. Il meccanismo di remunerazione del servizio era dunque basato su un'unica variabile, costituita dalla presenza/assenza dell'ospite nella struttura di assegnazione, la cui evidenza era sostanzialmente rimessa ad un adempimento collaborativo spontaneo (resoconto mensile trasfuso nella fattura) del gestore. La Guardia di Finanza, con una tecnica investigativa tutt'altro che irragionevole, ha valutato il dato estrinseco, provvisto di significativa attitudine indiziaria, dei movimenti registrati dai gestori del servizio telefonico delle utenze cellulari in uso degli ospiti delle strutture di accoglienza. E infatti, partendo dalla constatazione che a quest'ultimi, in occasione dell'inizio dell'ospitalità venivano date tessere/ricariche telefoniche (essendo uno dei servizi minimi che il gestore aveva l'obbligo di adempiere: cfr. “capitolato tecnico accoglienza stranieri e servizi connessi”, in atti) che consentivano di mettere in relazione una determinata utenza con il soggetto ospitato, hanno valutato gli spostamenti di dette utenze, registrati dalle diverse celle di telefonia mobile agganciate. ... Pertanto, il soggetto indicato presente nella struttura in base ai prospetti mensili, laddove nell'arco almeno di una intera giornata il cellulare in uso non agganciava celle telefoniche compatibili con la sua presenza nel CAS (fuori provincia o fuori regione), è stato considerato assente dalla struttura e, perciò, non spettante al gestore di quest'ultima il pertinente gettone (€ 34,50 giornaliera)”*.



## **5.2. Inosservanza dell'obbligo di cui all'art. 53, comma 7, D.Lgs. n. 165/2001, avuto riguardo anche agli incarichi non autorizzabili.**

La giurisprudenza di appello ha recentemente precisato che l'obbligo di riversamento dei compensi correlati ad incarichi non autorizzati, dovuto ai sensi della norma citata in epigrafe, si estende anche alle ipotesi di attività extraistituzionali di per sé non autorizzabili in quanto vietate dall'art. 60 del D.P.R. n. 3/57 (ovvero da specifiche normative di settore) in coerenza con il principio sancito dall'art. 98 della Costituzione, che introduce il vincolo inderogabile di esclusività della prestazione lavorativa a favore del datore pubblico; tale soluzione, in linea con quanto stabilito dalle Sezioni riunite n. 26/QM/2019, poggia sull'inequivoco tenore letterale della disposizione, riferita a tutti gli incarichi non autorizzati e sull'illogicità di un'esegesi che espunga dalla sfera di operatività della norma le ipotesi più gravi, correlate allo svolgimento di attività extraistituzionale assolutamente incompatibile con lo *status* di pubblico impiegato (cfr. sentenza n. 49/2023 della Prima Sezione giurisdizionale d'Appello; decisioni n. 150/2023, n. 219/2023, n. 241/2003, n. 290/2023 e n. 376/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello; e sent. n. 344/2023 della Terza Sezione giurisdizionale d'Appello).

## **5.3. La colpa medica.**

Le molteplici pronunce afferenti alla colpa medica sono state esaminate nell'apposito capitolo dedicato all'approfondimento della tematica, cui si rinvia.

In questa sede, ci si limita a rammentare il consolidarsi degli orientamenti che rispettivamente respingono la tesi dell'efficacia retroattiva della nuova disciplina in materia di responsabilità amministrativa degli esercenti le professioni sanitarie dettata dalla legge n. 24 dell'8 marzo 2017, c.d. Gelli-Bianco (cfr. sentenza n. 245/2023 della Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello) e confermano le modalità di accertamento del nesso causale tra la condotta (commissiva e/o omissiva) e il danno occorso al paziente, da compiersi sulla scorta del criterio del "*più probabile che non*" (cfr. decisioni n. 366/2023 e n. 250/2023 della stessa sezione).

## **6. Il giudizio di revocazione.**

Tutte le sezioni d'appello si sono occupate di gravami proposti nel contesto di giudizi promossi ai sensi dell'art. 202 c.g.c. e, confermando un orientamento consolidato, hanno definito la revocazione un mezzo di impugnazione a critica vincolata, i cui presupposti sono

individuati dalla legge in modo tassativo, specificando che, in tutti i casi, non trattandosi di un ulteriore grado di appello, l'errore di fatto che consente di rimettere in discussione i pronunciamenti del giudice non può coinvolgerne l'attività valutativa ma deve tendere ad eliminare l'ostacolo costituito da una pura e semplice errata od omessa percezione del contenuto meramente materiale degli atti del giudizio, sempre che il fatto oggetto dell'asserito errore non abbia costituito un punto controverso sul quale la sentenza impugnata abbia pronunciato, (cfr. decisioni n. 31/2023, n. 100/2023, n. 456/2023 della Prima Sezione giurisdizionale d'Appello; sentenze n. 284/2023, n. 362/2023, n. 355/2023, n. 372/2023, n. 385/20223 della Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello; sentenze n. 121/2023, n. 310/2023, n. 368/2023 e n. 528/2023 della Terza Sezione giurisdizionale d'Appello; sentenze n. 28/2023, n. 46/2023 e n. 60/2023 della Sezione giurisdizionale d'Appello per la Sicilia).

Si richiamano, poi, in riferimento ad aspetti più peculiari, le seguenti decisioni.

La pronuncia **n. 259/2023** della **Prima Sezione giurisdizionale d'Appello**, che circoscrive l'ambito di rilevanza dell'errore di calcolo di cui all'art. 202, comma 1, lett. e), c.g.c. ai giudizi di conto, specificando che, secondo quanto emerge dal tenore della norma e dalla relazione illustrativa al codice, ne restano estranei quelli di responsabilità.

La sentenza **n. 8/2023** della **Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello**, la quale esclude che il provvedimento di archiviazione dell'azione penale, anche se analitico e diffusamente motivato, possa costituire una pronuncia determinante un contrasto fra giudicati rilevante ai sensi dell'art. 202, comma 1, lettera g), c.g.c., in quanto privo della forma e della sostanza propri della sentenza.

La medesima Sezione, con la pronuncia **n. 401/2023**, ha chiarito che la contrarietà della pronuncia ad un precedente giudicato, per rilevare al fine d'interesse, presuppone che fra i due giudizi vi sia identità di soggetti e di oggetto, tale da esprimere una ontologica e strutturale concordanza degli estremi sui quali deve essere espresso il secondo giudizio rispetto agli elementi distintivi della decisione emessa per prima, giungendo ad escludere che la sentenza penale evocata dal ricorrente costituisca un accertamento radicalmente incompatibile con quello operante nel giudizio contabile (cfr. anche la sentenza n. 29/2023 con cui la stessa Sezione nega che una sentenza penale dichiarativa della prescrizione sia idonea a smentire incontrovertibilmente i fatti posti a base della condanna statuita in sede contabile, evidenziando anche come non siano emersi elementi tali da giustificare l'immediato proscioglimento nel merito *ex art. 129 c.p.p.*).

La **Terza Sezione giurisdizionale d'Appello**, con sentenza **n. 125/2023**, ha ribadito il consolidato orientamento alla stregua del quale, anche volendo ricomprendere nella nozione di “documento” ai sensi dell’art. 202, comma 1, lettera d, c.g.c. le sentenze, questi, per acquisire rilevanza nel processo, devono essere anteriori alla pronuncia della decisione revocanda, atteso che il termine “rinvenimento” ne postula la logica preesistenza (cfr., negli stessi termini, la decisione n. 11/2023 della Sezione giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana).

Ancora la **Terza Sezione giurisdizionale d'Appello**, con le sentenze **n. 525/2023, n. 526/2023 e n. 527/2023**, ha accolto i ricorsi volti alla revocazione delle rispettive statuizioni di condanna inflitte a consiglieri regionali accusati di aver sviato i contributi destinati ai gruppi consiliari, ravvisando un errore revocatorio significativo ai sensi dell’art. 202, comma 1, lettera f), consistente nella mancata considerazione da parte dei giudici *a quibus* di una circostanza incontrovertibile, consistente nell’avvenuta presentazione dei rendiconti (riconosciuta dalla Procura, la quale aveva evidenziato la non intellegibilità dei documenti in merito all’utilizzo dei finanziamenti) e collocando, sotto il profilo rescissorio, il momento di esordio della prescrizione alla data della loro presentazione, con conseguente dichiarazione dell’inattualità della pretesa erariale.

## **7. Le azioni a tutela del credito erariale.**

Il codice di giustizia contabile, all’art. 73, ha espressamente previsto 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, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, Titolo III, Capo V, del codice civile”*.

Si passa quindi ad esaminare il riflesso, nell’ambito della giurisprudenza d’appello, dell’esercizio da parte delle procure territoriali dell’azione revocatoria, la cui disciplina è mutuata dall’art. 2901 c.c., nonché l’esito della proposizione da parte della Procura Generale di ricorsi volti ad ottenere, ai sensi dell’art. 77 c.g.c., il sequestro conservativo dei beni appartenenti al presunto responsabile.

### **7.1. Actio pauliana.**

La **Seconda Sezione giurisdizionale d'Appello**, con sentenza **n. 93/2023**, sul solco degli orientamenti espressi dalla Suprema Corte, ha affermato che le attribuzioni eseguite in ottemperanza ad accordi di separazione consensuale, ovvero di negoziazione assistita, non sfuggono all’applicazione dell’art. 2901 c.c. e che la loro qualificazione in termini di gratuità o

di onerosità compete al giudicante, che ne trarrà le debite conseguenze al fine di stabilire quale elemento soggettivo debba sussistere in capo al terzo per poter dichiarare l'efficacia dell'atto nei confronti dell'amministrazione danneggiata.

La medesima **Sezione**, con sentenza **n. 238/2023**, ha rievocato, condividendola, la costante giurisprudenza che, ai fini del fruttuoso esperimento della revocatoria, non richiede la totale compromissione del patrimonio del debitore, risultando sufficiente l'adozione di un atto che, comportandone una variazione quantitativa e/o qualitativa, renda più incerto e difficile il soddisfacimento del credito aumentando il rischio che le azioni esecutive si rivelino infruttuose o più difficoltose.

## **7.2. Il sequestro conservativo in appello.**

La **Seconda Sezione giurisdizionale**, nell'ordinanza **n. 24/2023**, di convalida del decreto presidenziale n. 2/2023 e in quella collegiale **n. 26/2023**, che ha rigettato il reclamo proposto da uno degli interessati, ha chiarito alcuni aspetti di particolare rilievo circa i presupposti di azionabilità della tutela cautelare ed i connotati del *periculum in mora*.

In primo luogo, è stato evidenziato che l'attuale formulazione dell'art. 77 c.g.c., come modificato dall'art. 38 del D.Lgs. n. 114 del 7 ottobre 2019, consente al Presidente della sezione interessata l'adozione del decreto autorizzativo della misura *inaudita altera parte*, rinviando il contraddittorio alla fase della convalida, con piena garanzia del diritto di difesa.

In secondo luogo, sia il giudice designato per l'eventuale convalida che il Collegio, in fase di reclamo, hanno rilevato che il legislatore non ha previsto una specifica procedura riguardante la fase anteriore all'emissione del decreto presidenziale, concludendo che, in difetto di una specifica procedimentalizzazione, l'invalidità derivata postulata dai convenuti non era prospettabile (l'istanza, peraltro, non era stata inoltrata *brevi manu* o in via ufficiosa, come supposto dai convenuti, risultando trasmessa mediante il sistema telematico Giudico e resa visibile agli interessati dopo la sua rituale notifica, unitamente a quella del provvedimento di autorizzazione).

Ancora, la Sezione, sia in composizione monocratica che collegiale, ha precisato che, in pendenza di appello, la misura cautelare può essere richiesta a prescindere dalla posizione di appellante o di appellata della procura e che l'esito positivo in primo grado dell'iniziativa erariale non obbliga l'attore ad esperire la via della richiesta di provvisoria esecutività della sentenza *ex art. 90 c.g.c.* in luogo di quella finalizzata all'ottenimento della tutela cautelare,

trattandosi di istituti non sovrapponibili e comportanti effetti differenti (si pensi all'impossibilità, nel primo caso, del ripristino dello *status quo ante*).

Infine, è stato fugato ogni dubbio circa la legittimazione della Procura Generale a richiedere il sequestro conservativo dei beni dei convenuti anche prima di costituirsi nel giudizio di appello, nel quale riveste comunque il ruolo di parte necessaria, ai sensi dell'art. 12 c.g.c.

Esaurito lo scrutinio delle eccezioni preliminari, sia il G.D. che il Collegio, passando a vagliare la sussistenza del *fumus* e del *periculum in mora*, hanno ritenuto sussistenti entrambi i requisiti, specificando che la ricorrenza del secondo si fonda sui noti criteri oggettivi e soggettivi e che non è subordinata né ad un peggioramento in corso di causa delle condizioni patrimoniali del debitore né all'avvio da parte di quest'ultimo di iniziative potenzialmente lesive delle ragioni creditorie (cfr. l'ordinanza della stessa Sezione n. 7/2023).

La **Prima Sezione giurisdizionale d'Appello**, pronunciandosi con l'ordinanza n. **22/2023**, ha accolto parzialmente il reclamo avanzato dalla Procura Generale avverso l'ordinanza n. 13/2023, che aveva ricusato la convalida del sequestro, puntualizzando che l'accertamento riguardante la sussistenza del *periculum in mora*, suscettibile di tradursi in un irreparabile pregiudizio delle ragioni del creditore erariale, assume valore preminente rispetto alla verifica del *fumus*, che finisce per risultare correlativamente dequotato, tanto più in considerazione della complessità della sottostante vicenda.

## **8. I giudizi di conto.**

La **Sezione giurisdizionale d'Appello della Sicilia**, nella sentenza n. **51/2023**, ha rammentato che i fondi economici sono destinati ad acquisti, non programmabili e non prevedibili, di beni di modesto valore, da effettuarsi in conformità al regolamento dell'ente locale e ha ribadito che l'agente è tenuto a dimostrare la regolarità dei pagamenti eseguiti, in stretta correlazione agli scopi per i quali sono state disposte le anticipazioni, del cui corretto impiego è personalmente responsabile ai sensi dell'art. 194 del "*Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*", approvato con R.D. n. 827/1924 e dell'art. 93 del TUEL.

La stessa Sezione, nella sentenza n. **41/2023**, confermativa della condanna di un'impiegata addetta alla riscossione dei servizi veterinari, ha limitato l'onere probatorio ricadente sul Procuratore regionale ai soli fatti costitutivi della pretesa risarcitoria, coincidenti con l'esistenza del rapporto di servizio e alla non corrispondenza fra la prestazione resa e quella

cui era obbligato il soggetto convenuto in giudizio, al quale spettava dimostrare la sussistenza di eventuali fatti impeditivi.

### **9. I giudizi a istanza di parte.**

Si richiamano, infine, le più significative pronunce riguardanti gravami interposti avverso le decisioni adottate dalle Sezioni territoriali nei giudizi azionati *ex art. 172, lettera d), c.g.c.*

La **Prima Sezione giurisdizionale d'Appello**, con la sentenza **n. 373/2023**, ha rigettato l'appello proposto nei confronti dell'Agenzia delle Entrate - Riscossione da un consorzio di bonifica, il quale pretendeva il risarcimento del danno derivante dalla mancata riscossione delle somme iscritte a ruolo a titolo di contributo di bonifica.

L'inammissibilità del ricorso è stata confermata in ragione, fra l'altro, della pendenza dei termini per procedere alla riscossione, con conseguente inattualità della richiesta di versamento.

Inoltre, la lamentata violazione da parte dell'agente della riscossione degli obblighi informativi previsti dall'art. 36 del D. Lgs. n. 112/1999 è stata contestualizzata nel quadro di una scarsa collaborazione, addebitabile, in realtà, ad entrambe le parti e non è stata neppure ravvisata alcuna lesione del principio del contraddittorio richiamato dall'art. 4 c.g.c.

La **Terza Sezione giurisdizionale d'Appello**, nella sentenza **n. 401/2023**, confermando la condanna pronunciata nei confronti di un consorzio concessionario della riscossione dei tributi per conto di un ente locale in esito al primo grado del giudizio dallo stesso promosso, ha dettagliatamente ricostruito la figura della concessione-contratto *“caratterizzata dalla contemporanea presenza di elementi pubblicitici e privatistici, per effetto della quale un soggetto privato può divenire titolare di prerogative pubblicistiche, mentre l'Amministrazione viene a trovarsi in una posizione particolare e privilegiata rispetto all'altra parte, in quanto dispone, oltre che dei pubblici poteri che derivano direttamente dalla necessità di assicurare il pubblico interesse in quel particolare settore al quale inerisce la concessione, anche dei diritti e delle facoltà che nascono comunemente dal contratto, tra i quali può essere previsto anche quello di esigere dalla controparte il pagamento in caso l'inadempimento degli obblighi posti a suo carico”*.

Sempre la **Terza Sezione giurisdizionale d'Appello**, nella decisione **n. 159/2023**, ha distinto il piano afferente al rapporto di tesoreria, regolato da apposita convenzione, da quello relativo al rapporto di anticipazione di tesoreria, disciplinato dalle disposizioni del TUEL, la

cui corretta applicazione costituisce una questione attinente alla contabilità, con conseguente riflesso sull'individuazione del giudice munito di giurisdizione.

**IL P.M. CONTABILE INTERVENIENTE E CONCLUDENTE NELL'INTERESSE DELLA LEGGE E DELL'ERARIO: LE ATTIVITÀ DI RACCORDO TRA FUNZIONI DI CONTROLLO E GIURISDIZIONALI**

*(V.P.G. ADELISA CORSETTI)*

*Sommario: 1. Le istruttorie contabili su denuncia degli Uffici/Sezioni di controllo; 2. Le fattispecie di responsabilità c.d. sanzionatoria: procedura e casistica; 2.1. Responsabilità da dissesto; 2.2. Sanzioni per omessa ricognizione società partecipate; 2.3. Sanzioni per omessa presentazione del conto giudiziale; 2.4. Relazione di fine mandato; 3. I giudizi in unico grado dinanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione: procedura e casistica; 4. Le limitazioni della responsabilità a titolo di colpa grave a seguito dell'esercizio delle funzioni consultive o di controllo; 5. Conclusioni.*

**1. Le istruttorie contabili su denuncia degli Uffici/Sezioni di controllo.**

Nel disegno costituzionale, gli artt. 100, comma 2, e 103, comma 2 – rispettivamente dedicati all'attribuzione alla magistratura contabile delle funzioni di controllo e giurisdizionali – definiscono il perimetro e l'autonomia dei distinti settori di competenza, convergenti verso la comune finalità di tutela della finanza pubblica.

È pacifico che ciascuna funzione è governata da regole proprie e affidate alla competenza di distinte articolazioni della Corte dei conti, ma sono molteplici le sinergie tra controllo e giurisdizione nell'esercizio delle rispettive funzioni.

Volendo limitare l'attenzione al codice di giustizia contabile, in tema di **obbligo di denuncia**, l'art. 52, comma 3, del c.g.c. sottolinea che vi sono tenuti anche gli organi di controllo e di revisione delle pubbliche amministrazioni, oltre ai magistrati impegnati nelle funzioni di controllo.

Anche nell'anno 2023, sono molteplici le istruttorie in materia di responsabilità amministrativo-contabile aperte su sollecitazione delle Sezioni di controllo, come emerge dai “report” acquisiti.

**La Procura regionale Valle d'Aosta** ha notiziato dell'avvenuto deposito di due citazioni nei confronti del segretario comunale e del dirigente del servizio finanziario dei comuni che, non avendo rispettato i termini previsti per l'approvazione dei bilanci di previsione,



dei rendiconti e del bilancio consolidato, sono assoggettati al divieto di assunzione ex art. 9, comma 1-*quinques*, D.L. n. 113/2016. La violazione del predetto divieto era stata segnalata dalla locale Sezione di controllo, nell'ambito delle verifiche sui rendiconti relativi all'esercizio 2018.

Altre segnalazioni sono state, invece, archiviate per insussistenza di una specifica e concreta notizia di danno erariale, per maturata prescrizione dell'azione contabile o per carenza degli elementi necessari per azionare fondatamente un giudizio di responsabilità amministrativa<sup>1</sup>.

**La Procura regionale Veneto** ha avviato un'istruttoria a seguito di delibera adottata dalla Sezione regionale di controllo, relativa all'autorizzazione data alla propria partecipata, da parte di un consorzio per i servizi di igiene del territorio, per l'acquisto di una quota pari al 19% del capitale sociale di una *newco*. Detta operazione è apparsa caratterizzata da opacità e da una serie di attività intese alla costituzione della *newco* in assenza dei richiesti requisiti di legge.

**La Procura regionale Emilia Romagna** ha aperto n. 88 istruttorie a seguito di denunce provenienti dalle Sezioni di controllo (n. 1 dalla Sezione Controllo Enti, le restanti dalla locale Sezione di controllo), ma non risulta ancora attivato alcun giudizio. Nel *report*, si rammenta che la medesima Procura regionale ha attivato un giudizio di appello avverso una sentenza (Sez. giur. Emilia Romagna, sent. n. 7/2023, depositata il 31.1.2023) che, in accoglimento parziale dell'atto di citazione – adottato previa segnalazione della Sezione regionale di controllo – aveva condannato il sindaco al risarcimento del danno determinato dall'indebita percezione di compensi, da parte del consigliere comunale nominato amministratore unico di società *in house* (interamente partecipata dal Comune), in violazione dell'art. 5, comma 11, D.L. n. 78/2010, mandando invece prosciolti l'organo gestorio della società *in house*.

**La Procura regionale Umbria** ha aperto n. 6 istruttorie su denunce della Sezione regionale di controllo, che si sono concluse con atto di citazione in giudizio, in materia di spese ingiustificate emerse dai rendiconti dei Gruppi consiliari regionali per l'anno 2022 (in particolare, per erronea attribuzione del beneficio dei buoni pasto, in mancanza del presupposto legittimante). Ulteriori istruttorie sono state aperte su denuncia della Sezione controllo enti, la

---

<sup>1</sup> La Procura valdostana evidenzia, inoltre, una segnalazione, nel periodo dicembre 2022 e gennaio 2023, da parte della Ragioneria Territoriale dello Stato Torino/Aosta – sede di Aosta (in dichiarata applicazione dell'art. 14, commi 6 e 8, del decreto legislativo n. 123 del 30 giugno 2011) di irregolarità per documentazione insufficiente riscontrate nell'ambito del controllo di competenza su rendiconti amministrativi di Funzionari delegati di un Istituto penitenziario. Il Procuratore regionale, in data 15/03/2023, disponeva l'archiviazione immediata della segnalazione, senza apertura del fascicolo istruttorio, per insussistenza di una specifica e concreta notizia di danno erariale.

prima per gli elevati costi per gli organi di amministrazione e di controllo (in particolare, per premi di risultato corrisposti al personale in anticipo rispetto alla valutazione *ex post* dei risultati conseguiti); la seconda, per indebiti compensi erogati al presidente di una fondazione. Altre segnalazioni, in materia di appalti pubblici, sono state archiviate.

**La Procura regionale Lazio** ha ricevuto dalla Sezione regionale di controllo n. 11 deliberazioni, dall'esame delle quali sono state aperte n. 5 istruttorie riguardanti altrettante amministrazioni comunali. Le segnalazioni riguardano, in particolare, le misure correttive adottate per illegittimità di bilancio e gravi disavanzi (relativamente ad enti in Piano di riequilibrio finanziario pluriennale), la mancata trasmissione degli atti di ricognizione delle partecipazioni comunali (ai sensi dell'art. 20, comma 7, del TUSP), nonché le illegittimità finanziarie evidenziate dal controllo sul rendiconto dei Gruppi consiliari regionali.

La medesima Procura regionale evidenzia che sono pervenute dalla Sezione controllo enti n. 95 determinazioni, dall'esame delle quali sono state aperte n. 8 istruttorie, per ipotesi di danno correlate: alla gestione del patrimonio immobiliare; al massiccio ricorso a consulenze esterne; alla gestione del contenzioso; all'affidamento dell'incarico di Direttore generale a soggetto esterno senza previa verifica della presenza di professionalità interne idonee alla nomina; al cumulo di compensi per gli incarichi ricoperti dai componenti degli organi statutari nelle società partecipate.

**La Procura regionale Molise**, a seguito di segnalazioni provenienti dalla Sezione regionale di controllo, ha aperto n. 111 fascicoli istruttori. Nello stesso arco temporale, ha archiviato n. 72 istruttorie (aperte anche nelle annualità precedenti sempre sulla base di segnalazioni provenienti dalla locale Sezione di controllo).

**La Procura regionale Puglia**, premesso che, a seguito di segnalazioni di Sezioni di controllo (regionale e centrali) nel corso dell'anno ha aperto n. 7 fascicoli in varie materie (tra cui, rendiconti di Gruppi consiliari regionali, tardiva sottoscrizione della relazione di fine mandato da parte di un sindaco, corresponsione di emolumenti non dovuti), ha segnalato che, grazie alla denuncia della Sezione regionale di controllo, nel 2020, ha avviato un'istruttoria in materia di gestione integrata dei servizi aggiuntivi per diverse sedi museali e monumenti pugliesi, esitata in una sentenza di condanna (sent. n. 217/2023), attualmente impugnata dalla società concessionaria. La Procura regionale aveva contestato al concessionario un'ipotesi di responsabilità contabile per il mancato riversamento degli introiti del servizio di biglietteria e delle *royalties* per un importo totale di euro 458.931,53 (e responsabilità amministrativa sussidiaria per il 50% dell'importo di condanna chiesto).

**La Procura regionale Calabria** ha avviato n. 2 istruttorie su segnalazione della Sezione regionale di controllo, di cui una nei confronti dei componenti della commissione straordinaria e del collegio sindacale di una Azienda Sanitaria Provinciale (relativamente a reiterati ritardi nei pagamenti, oneri connessi alle anticipazioni di cassa, oltre alla difficoltosa ricostruzione della massa debitoria).

**La Procura regionale Sicilia** ha aperto n. 14 istruttorie a seguito di denunce provenienti dalle Sezioni centrali o regionali di controllo, di cui 13 in fase istruttoria e 1 in fase di giudizio.

**La Procura regionale Sardegna** ha notiziato della trasmissione di n. 2 relazioni della Sezione controllo enti, per le quali si è proceduto ad archiviazione immediata ex art. 54 c.g.c.

## **2. Le fattispecie di responsabilità c.d. sanzionatoria: procedura e casistica.**

Il collegamento funzionale tra controllo e giurisdizione si apprezza in tutte le sue potenzialità nelle fattispecie di responsabilità c.d. sanzionatoria, ipotesi che sono state valorizzate dal codice di giustizia contabile proprio nell'ottica della loro concentrazione in capo alla stessa magistratura.

Si tratta, infatti, dei casi nei quali la sanzione è ricollegata a violazioni di norme e comportamenti indagati anche in sede di controllo, sicché la previsione di una misura giurisdizionale è in funzione di deterrenza rispetto a comportamenti forieri di conseguenze rilevanti sul piano della corretta gestione delle risorse pubbliche e del buon andamento della PA.

Pur essendo espressamente prevista l'iniziativa *ex officio* del Pubblico ministero (art. 133, comma 1, c.g.c.), di norma, l'atto di impulso proviene dagli uffici di controllo (o da deliberazioni assunte dai medesimi uffici), in applicazione del richiamato art. 52, comma 3, del c.g.c., che ha esteso l'obbligo di denuncia ai fatti dai quali può derivare una condanna a sanzioni pecuniarie.

Anche per l'anno 2023, emergono segnalazioni che hanno consentito alle Procure di attivare i relativi procedimenti, prevalentemente in materia di danno da dissesto e di omessa ricognizione delle partecipazioni societarie. In ogni caso, si dà conto, nei sotto paragrafi, dei provvedimenti giurisdizionali emanati nell'anno nelle diverse ipotesi di responsabilità sanzionatoria.

Sul piano processuale, il rito "speciale" introdotto dal codice di giustizia contabile ha posto fine all'anomalia dell'applicazione, a tali fattispecie, del modulo procedimentale previsto per l'azione risarcitoria. Dall'*incipit* dell'art. 133 c.g.c. – "*Ferma restando la responsabilità di*

cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (...)” derivano due fondamentali principi: 1) la responsabilità c.d. sanzionatoria si affianca e concorre con quella ordinaria, di carattere risarcitorio; 2) i due istituti restano distinti e separati, assumendo rilievo centrale il danno nella responsabilità risarcitoria, mentre nelle fattispecie sanzionatorie non è richiesto anche l'accertamento di una *deminutio patrimonii*.

Ciononostante, resta ferma l'applicabilità, nelle fattispecie sanzionatorie, dei requisiti soggettivi vigenti nella responsabilità amministrativa (sussistenza del dolo o della colpa grave)<sup>2</sup>.

Il codice della giustizia contabile, nel prevedere un rito dedicato alle ipotesi in cui sia comminata una sanzione compresa tra un minimo e un massimo, ha contribuito a delimitare le fattispecie di responsabilità sanzionatoria soggette al rito speciale rispetto al perimetro potenziale rinvenibile nei più recenti interventi normativi (che hanno introdotto illeciti tipizzati di responsabilità amministrativo-contabile)<sup>3</sup>.

Sotto altro profilo, la norma di cui all'art. 133 c.g.c., 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<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. al riguardo, Corte conti, Sez. riun., sent. n. 12/2007/QM del 27.12.2007: id., sent. n. 12/2011/QM del 3.8.2011.

<sup>3</sup> Considerato che il codice restringe l'ambito di applicazione del rito speciale alle sole ipotesi di responsabilità con sanzione pecuniaria compresa “tra un minimo e un massimo”, risultano certamente escluse quelle fattispecie in cui il legislatore, pur descrivendo la fattispecie, rimanda alla determinazione di un danno per il riconoscimento di responsabilità. In termini, Corte conti, Sezioni riunite, sentenza n. 26/2019/QM del 31 luglio 2019, secondo cui la condotta omissiva del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore, di cui all'art. 53, comma 7-bis, D.Lgs. n. 165/2001, dà luogo ad un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio, cui si applicano gli ordinari canoni sostanziali e processuali della responsabilità per danno. La predetta sentenza, nel ricostruire gli elementi fondanti della c.d. responsabilità sanzionatoria (dalla sentenza n. 7/2007/QM alla sistematizzazione dell'istituto nel codice di giustizia contabile), ha operato una sorta di “*reductio ad unitatem*” delle fattispecie, caratterizzate, in primo luogo, dalla previsione in “*specifiche disposizioni normative*” e, in secondo luogo, dalla predeterminazione della “sanzione pecuniaria” stabilita tra un minimo ed un massimo. Ha, pertanto, concluso che nell'ipotesi del comma 7-bis non vi è alcuna sanzione associata alla 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. Il tema è stato ripreso dalla **Sez. giur. Marche che, con sentenza n. 5 del 6.3.2023**, ha riaffermato la non applicabilità del rito sanzionatorio alla fattispecie di cui ai commi 7 e 7-bis del novellato articolo 53 del D.Lgs. n. 165/2001, trattandosi di una ipotesi di responsabilità a carattere risarcitorio. E ciò con rinvio alle motivazioni della richiamata sentenza n. 26/2019/QM delle Sezioni riunite.

<sup>4</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 61/2020, ove si rammenta che “la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza 13 maggio 2014, nella causa *Rigolio contro Italia*, nel respingere il ricorso ha affermato che il giudizio di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti per danno all'immagine cagionato all'amministrazione non attiene a un'accusa penale ai sensi dell'art. 6 della Convenzione (paragrafi 38 e 46) e che, pertanto, non può essere applicato, nella fattispecie, il paragrafo 3 dello

Proprio perché diversa per processo, ma anche per struttura, rispetto alla responsabilità sanzionatoria pecuniaria, la responsabilità amministrativa, che significativamente il codice definisce come “*responsabilità amministrativa per danno all'erario*” (art. 1, comma 1, c.g.c.), 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.

## **2.1. Responsabilità da dissesto.**

L'art. 248, commi 5 e 5-*bis* del TUEL, contempla i casi in cui gli organi elettivi, gli amministratori e i componenti del collegio di revisione degli enti locali sono chiamati a rispondere per aver contribuito a cagionarne il dissesto finanziario, a norma dell'art. 244 dello stesso testo unico.

Rispetto alle altre fattispecie di responsabilità c.d. sanzionatoria previste dall'ordinamento, qui la sanzione pecuniaria si aggiunge a quelle interdittive, ossia limitative dello “*status*” giuridico pubblico. È anzi da sottolineare che la sanzione pecuniaria si aggiunge a queste ultime anche in senso cronologico, poiché la norma originaria non le prevedeva<sup>5</sup>.

Le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, con **sentenza n. 4/2022/QM del 1.4.2022**, hanno scrutinato la questione relativa al rito da utilizzare in applicazione delle misure di cui all'art. 248 commi 5 e 5-*bis* del TUEL, a seguito di accertamento della responsabilità degli amministratori locali o dei revisori per aver contribuito, con condotte attive o omissive, alla causazione del dissesto dell'ente locale. Le Sezioni riunite non si sono occupate della questione circa l'individuazione dell'organo deputato all'irrogazione delle sanzioni interdittive (non oggetto della questione di massima posta alla loro attenzione). Hanno, quindi, emanato il seguente principio di diritto: “*Con il rito sanzionatorio previsto dagli artt. 133 e ss. del c.g.c. possono valutarsi l'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dai co. 5 e 5bis dell'art. 248*

---

*stesso art. 6. Analogamente, non sono state accolte le censure formulate in riferimento all'art. 7 della CEDU e all'art. 2 del Protocollo 7, sulla base della considerazione che la somma che il ricorrente è stato condannato a pagare ha natura di risarcimento e non di pena (paragrafo 46)”.*

<sup>5</sup> La versione originaria dell'art. 248, comma 5, TUEL ricalca, infatti, il concetto di inconferibilità di cui all'art. 81, comma 4-*bis*, D.Lgs. n. 77/1995, mentre a seguito delle modifiche poste con il D.Lgs. n. 149/2011 è stata introdotta la sanzione dell'incandidabilità per sindaci e presidenti di provincia, unitamente alla non nominabilità degli organi di revisione contabile presso gli stessi enti. Con gli emendamenti posti dal D.L. n. 174/2012, alle sanzioni interdittive si sommano quelle pecuniarie a carico di sindaci, presidenti di provincia e revisori. È stato, inoltre, rimosso il limite di indagine dei 5 anni precedenti al verificarsi del dissesto ed è stata prevista la sanzionabilità non soltanto di quanti hanno “determinato” il dissesto, ma anche di coloro che vi hanno “contribuito”.

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

La Sez. giur. Appello Sicilia, con **sentenza n. 18 del 31.3.2023**, ha affrontato la questione del difetto di giurisdizione della Corte dei conti in materia di irrogazione delle cosiddette sanzioni di *status*. La vicenda trae origine dal ricorso con il quale la Procura regionale ha chiesto alla Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, in composizione monocratica, l'accertamento della responsabilità del sindaco, degli assessori e dei componenti del Collegio dei revisori per aver contribuito al verificarsi del dissesto di un Comune e la conseguente dichiarazione della misura interdittiva di anni dieci, con l'applicazione delle sanzioni pecuniarie nella misura massima.

Il provvedimento di primo grado, pur applicando le sanzioni pecuniarie nei confronti degli amministratori e dei revisori, ha dichiarato parzialmente inammissibile il ricorso con riguardo alle misure interdittive personali perché applicate a seguito di accertamento dei presupposti con rito sanzionatorio e non con rito ordinario.

La sentenza di secondo grado emessa a conclusione del giudizio d'appello incardinato con atto della Procura regionale, nel rigettare l'eccezione sul difetto di giurisdizione sollevata dai convenuti, ha confermato la cognizione della Corte dei conti in materia di applicazione sia delle sanzioni pecuniarie che di quelle interdittive di cui all'art. 248 comma 5 e 5-*bis* del TUEL, quali effetti derivanti da un unico accertamento consistente nell'affermazione della responsabilità degli amministratori degli enti locali e dei revisori. Il Collegio, pertanto, in riforma della sentenza di *prime cure* e in parziale accoglimento dell'appello di parte pubblica, ha applicato le sanzioni interdittive nei confronti degli amministratori e dei revisori dell'ente locale<sup>6</sup>.

In applicazione dei principi espressi dall'Organo nomofilattico, che hanno escluso la sussistenza della giurisdizione di altro giudice in quanto la fattispecie complessa – dipendente dall'unico accertamento – è stata assegnata alla cognizione piena della Corte dei conti, la **Sez.**

---

<sup>6</sup> Nella sent. n. 18/2023, si chiarisce che: *“dalla verifica giudiziale non possono che scaturire due effetti: anzitutto la condanna alla sanzione pecuniaria di amministratori e revisori ritenuti responsabili e, in secondo luogo, l'effetto dichiarativo e automatico di applicazione della misura interdittiva prevista dalla norma. Sussiste, quindi, cognizione piena su entrambi i profili della responsabilità da dissesto, derivanti da un unico accertamento. D'altronde, la coerenza del sistema è dimostrata dalla circostanza che non ricondurre al medesimo giudice i due effetti sanzionatori (pecuniario e interdittivo) confliggerebbe con il principio della certezza del diritto, in quanto l'accertamento relativo al contributo causale al dissesto, sul quale si è pronunciato il giudice contabile ai fini dell'irrogazione della sanzione pecuniaria, dovrebbe essere rivalutato da altro giudice ai fini dell'applicazione della misura interdittiva. È intuitivo che l'attribuzione a giudici diversi della medesima verifica potrebbe comportare inammissibili contrasti di giudicato”.*

**giur. Sicilia, con il decreto n. 7 del 5.5.2023**, ha condannato il sindaco e l'assessore (vicesindaco), che si sono resi responsabili del dissesto finanziario di un Comune del palermitano, al pagamento delle sanzioni contestate. Quanto alle misure interdittive, sono stati riconosciuti sussistenti i presupposti per la loro applicazione *ex lege*. Allo stesso tempo, la Sezione ha ritenuto che l'organo amministrativo competente ad applicare la sanzione debba essere individuato nel Prefetto territorialmente competente e, in ragione della competenza esclusiva della Regione Siciliana in materia di enti locali, anche nell'Assessorato delle autonomie locali e della funzione pubblica. La medesima Sezione, con **sentenza n. 541 del 27.12.2023**, ha confermato il decreto<sup>7</sup>.

Sempre in applicazione dei principi enunciati dalle Sezioni riunite, la **Sez. giur. App. II, con sentenza n. 28 del 2.2.2023** – in una vicenda che trae origine dal ricorso con il quale la Procura regionale chiedeva l'accertamento della responsabilità di alcuni amministratori locali nella causazione del dissesto finanziario di un Comune abruzzese e la conseguente applicazione delle sanzioni pecuniarie –, ha accolto l'appello di parte pubblica avverso la sentenza del Collegio di prime cure che, rigettando l'opposizione del P.M., aveva ritenuto l'azione sfornita di prova, dichiarando la responsabilità dei convenuti ed irrogando le sanzioni richieste.

La **Sez. giur. App. III, con sentenza n. 157 del 23.3.2023**, ha affrontato la questione del contributo soggettivo richiesto ai fini dell'accertamento della responsabilità dei revisori quale presupposto per l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 248 comma 5 e 5-bis del TUEL e, ritenendo non raggiunta la prova circa la sussistenza del requisito della colpa grave in capo al revisore di un Comune della provincia di Caserta, in riforma della sentenza di primo grado, ha ritenuto non applicabile nei suoi confronti la sanzione della innominabilità per un anno nel collegio dei revisori<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. Sez. giur. Sicilia, sent. n. 541 del 27.12.2023, ove si legge che la giurisprudenza delle Sezioni di appello ha individuato *“in chiave temporale e sistematica i tratti di continuità ravvisabili tra sistema “sanzionatorio” ex art. 248, co. 5, TUEL, per come delineato da ultimo dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (conv. in L. n. 213/2012), e testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi (d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235). Si perviene così ad evidenziare che a fortiori valgono per le “interdizioni” che scaturiscono dalle sentenze della magistratura contabile le conclusioni già enunciate dalla giurisprudenza sulla natura e sugli effetti delle misure compendiate dal T.U. n. 235/2012. Trattasi, in ambo i casi, di “cause ostative” all’accesso verso le sedi della rappresentanza politica. In particolare, si rammenta che la Corte costituzionale, con sentenza n. 236/2015, ha radicalmente escluso la natura «sanzionatoria» o «punitiva» delle misure previste dal d.lgs. n. 235/2012, 66 configurandole quali “conseguenze” legate al sopraggiungere di requisiti soggettivi negativi che impediscono l’accesso e la conservazione delle cariche pubbliche”.*

<sup>8</sup> Cfr. sent. n. 157/2023: *“Le Sezioni Riunite di questa Corte (sentenza n. 4/2022/QM/PROC), con riferimento alla previsione normativa in esame, hanno affermato che la valutazione del contributo soggettivo avviene nel pieno rispetto della clausola generale della responsabilità amministrativa di cui*

La **Sez. giur. Lombardia, con decreto n. 14 del 30.6.2023**, in parziale accoglimento della domanda della Procura regionale, ha accertato la responsabilità per dolo di alcuni amministratori comunali e per colpa grave di un revisore contabile per aver contribuito a causare il dissesto dell'ente e, per l'effetto, ha condannato gli stessi al pagamento delle sanzioni pecuniarie e applicato le relative sanzioni interdittive<sup>9</sup>. Proposta opposizione, la **Sez. giur. Lombardia, con sentenza n. 8 del 22.1.2024**, ha respinto le censure mosse dagli amministratori, confermando le sanzioni irrogate in sede monocratica ed ha accolto parzialmente l'opposizione della Procura regionale. Il Collegio ha, infatti, condannato anche il sindaco e il vicesindaco del comune al pagamento delle sanzioni pecuniarie e ha dichiarato la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle conseguenti sanzioni interdittive, avendo accertato la responsabilità degli stessi nella causazione del dissesto finanziario dell'ente locale<sup>10</sup>.

Inoltre, dalle notizie fornite in sede di inaugurazione, la **Procura regionale Molise**, nel 2023 ha presentato un ricorso ex art. 133 c.g.c. in una vicenda relativa all'accertamento delle responsabilità nella causazione del dissesto finanziario di un Comune della provincia di Isernia, con richiesta di applicazione della sanzione (importo richiesto euro 38.296,95; giudizio non ancora definito).

---

*all'art. 1 della legge 20/1994 (in tal senso anche Corte conti Sezione Seconda Centrale di Appello 28/2023). L'attore pubblico deve, pertanto, provare che il revisore chiamato in giudizio abbia consapevolmente violato le norme che era tenuto a rispettare oppure che il mancato rispetto delle stesse sia il frutto di trascuratezza, negligenza ed imperizia tali da incarnare un grossolano ed evidente allontanamento dalla condotta dovuta".*

<sup>9</sup> Si legge nel decreto n. 14 del 30.6.2023: *"Il dissesto è, quindi, causalmente ricollegabile, almeno in gran parte, all'attività degli amministratori, con i dovuti distinguo di cui in seguito si dirà, e, comunque, il loro contributo al dissesto integra indiscutibilmente la fattispecie sanzionabile. La condotta illecita degli amministratori, invece, è stata favorita e occultata dalle gravi negligenze e dall'ingiustificabile inerzia dei revisori contabili"*.

<sup>10</sup> Cfr. sentenza n. 8/2024 *"Quanto sin qui argomentato, consente di ritenere sussistenti, in capo a tutti gli amministratori pro tempore evocati in giudizio...i presupposti dell'azionata responsabilità sanzionatoria, per aver contribuito al dissesto del Comune (...). Gli estremi della responsabilità sanzionatoria delineati dall'art. 248 del Tuel si ravvisano non tanto nella contestata adeguatezza delle misure gestorie adottate per fronteggiare l'oggettiva indisponibilità della casa da gioco a riversare i contributi nella misura dovuta o, comunque, sufficiente a garantire l'equilibrio di bilancio del comune, quanto maggiormente nell'utilizzo di artifici contabili, che hanno consentito all'ente di accertare ed utilizzare entrate meramente cartolari e fittizie, minando il precario equilibrio raggiunto a valle della procedura di cui all'art. 243 bis e ss. del Tuel"*.



## 2.2. Sanzioni per omessa ricognizione società partecipate.

La sanzione pecuniaria prevista dall'art. 20, comma 7, D.Lgs. n. 175/2016 (TUSP)<sup>11</sup>, rientrante a pieno titolo nelle fattispecie azionabili con l'art. 133 c.g.c., è correlata al mancato adempimento dell'obbligo di ricognizione annuale delle partecipazioni societarie.

Solo in apparenza si tratta di una misura intesa a rimediare a situazioni di mera irregolarità.

Invero, le ipotesi contemplate dalla norma (omessa ricognizione; omessa adozione del piano al ricorrere di determinate situazioni di criticità; mancato rispetto del termine di presentazione; omessa/incompleta trasmissione degli atti alla banca dati, alla struttura di monitoraggio e alla Sezione regionale di controllo)<sup>12</sup> riflettono l'attenzione del legislatore verso il riordino del variegato mondo delle società pubbliche, restituendo il giusto peso ai poteri di *governance* e alle responsabilità che gravano sull'ente detentore delle partecipazioni.

---

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 20, comma 7, TUSP: “La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 da parte degli Enti locali comporta la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da un minimo di euro 5.000 ad un massimo di euro 500.000, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla competente Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti”.

<sup>12</sup> Ai sensi dell'art. 20, commi 1, 2, 3 e 4, TUSP: “1. Fermo quanto previsto dall'articolo 24, comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4, e alla struttura di cui all'articolo 15. 2. I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino: a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4; 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; d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro; 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; f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento; g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4. 3. I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 e rese disponibili alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4. 4. In caso di adozione del piano di razionalizzazione, entro il 31 dicembre dell'anno successivo le pubbliche amministrazioni approvano una relazione sull'attuazione del piano, evidenziando i risultati conseguiti, e la trasmettono alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4”.

E che la ricognizione sia un importante presidio degli enti sulle società pubbliche si evince, altresì, dalla “duplicazione” dell’adempimento nel D.Lgs. n. 201 del 23.12.2022 (“*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”).

L’art. 30 del testo unico (“*Verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali*”) prevede che “*I comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le città metropolitane, le province e gli altri enti competenti, in relazione al proprio ambito o bacino del servizio, effettuano la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori*”. Nella ricognizione rilevano i dati sugli affidamenti (se con gara o a società *in house*), l’andamento economico delle gestioni, la qualità delle prestazioni rispetto agli obblighi indicati nel contratto di servizio.

La stessa disposizione prevede i necessari raccordi con la ricognizione di cui all’art. 20, comma 7, del TUSP. *In primis*, c’è l’aggiornamento annuale e la contestualità rispetto al pregresso adempimento. Inoltre, “*Nel caso di servizi affidati a società in house, la relazione di cui al periodo precedente costituisce appendice della relazione*”, di cui al predetto art. 20, comma 7<sup>13</sup>.

Ciononostante, la ricognizione a norma del testo unico sui servizi pubblici è sfornita di sanzioni pecuniarie, per cui non è attivabile il procedimento giurisdizionale di cui all’art. 133 c.g.c.

Le questioni affrontate dalla giurisprudenza, nel 2023, sono le seguenti.

Nella sentenza della **Sez. giur. App. II, n. 52 del 7.3.2023**, si esclude dall’ambito di applicazione della sanzione pecuniaria di cui all’art. 20, comma 7, D.Lgs. n. 175/2016, la

---

<sup>13</sup> Sul sito ANAC, si leggono le Indicazioni per la predisposizione e l’invio delle relazioni annuali ai sensi dell’art. 30, comma 2, del D.Lgs. n. 201/2022 “*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*”. Nel documento si apprende che “*L’Anac richiede che la relazione sia accompagnata da una tabella di sintesi (messa a disposizione nella pagina web sulla trasparenza dei servizi pubblici), nella quale devono essere riportati i principali dati descrittivi degli affidamenti dei vari servizi assoggettati a ricognizione da ciascun ente. Le amministrazioni locali devono trasmettere la relazione e la tabella di sintesi all’Autorità via pec entro il 31 dicembre 2023, pertanto la ricognizione e i relativi atti di formalizzazione della stessa devono essere adottati entro quella stessa data*”. Aggiunge, l’ANAC, in merito all’organo deputato ad approvare la relazione ricognitoria, che la correlazione (per le società) con il piano di razionalizzazione delle partecipazioni induce a riportare la competenza al consiglio comunale o provinciale, sulla base dell’esplicita attribuzione generale sull’organizzazione dei servizi pubblici, prevista dall’articolo 42, comma 2, lettera e), del D.Lgs. n. 267/2000.

mancata trasmissione del provvedimento di ricognizione delle società partecipate qualora esso sia stato tempestivamente predisposto<sup>14</sup>.

Nella sentenza della **Sez. giur. App. II, del 29.5.2023, n. 152**, si riafferma che le sanzioni cui all'art. 20, comma 7, sono indirizzate agli amministratori locali in qualità di persone fisiche e non all'ente in quanto tale, trattandosi, con ogni evidenza, di misure irrogate mediante un procedimento di natura giurisdizionale indirizzato a singoli soggetti<sup>15</sup>.

La **Sez. giur. Campania, con decreto n. 4 del 5.7.2023**, affronta il tema relativo all'individuazione dei soggetti sui quali incombe l'obbligo di adottare gli atti di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, pena l'irrogazione della sanzione pecuniaria di cui al comma 7. A suo avviso, deve aversi riguardo all'organo politico di vertice dell'amministrazione (sindaco) e al responsabile della legittimità dell'azione amministrativa (segretario comunale), ritenendo insostenibile una contestazione nei confronti del personale amministrativo<sup>16</sup>.

La **Sez. giur. Lazio, con decreto n. 2 del 21.2.2023**, ha respinto un ricorso del Procuratore regionale per carenza di prova dell'elemento soggettivo, ritenuta, sulla base della giurisprudenza consolidata, l'insufficienza della mera violazione dell'obbligo normativo.

La **Sez. giur. Sicilia, con sentenza n. 487 del 20.11.2023** (opposizione a decreto n. 6 del 25.9.2023), ha confermato il rigetto della domanda formulata dalla Procura per

---

<sup>14</sup> Cfr. Corte conti, Sez. giur. App. II, sent. n. 52 del 7.3.2023. Pur ammettendo che la norma che commina la sanzione (art. 20, comma 7) menziona anche il comma 3 nel quale sono previsti gli adempimenti partecipativi conseguenti all'adozione, il giudice di appello ha escluso *“che la sanzione comminata per la mancata adozione del provvedimento di ricognizione delle partecipate sia da intendere comprensiva della condotta, accessoria, della mancata o ritardata trasmissione del provvedimento, debitamente adottato, agli organi deputati a compiere attività di controllo sulla gestione delle società partecipate da parte delle pubbliche amministrazioni”*.

<sup>15</sup> Cfr. Corte conti, Sez. giur. App. II, sent. n. 152 del 29.5.2023, ove si legge: *“Il Collegio, nel condividere l'impostazione di base seguita nella sentenza impugnata, che in proposito si è richiamata al generale principio di personalità delle sanzioni, di guisa che può “essere responsabile solo la persona fisica a cui è riferibile l'azione materiale o l'omissione che integra la violazione”, ritiene di dover in aggiunta evidenziare che, diversamente opinando, se cioè il legislatore avesse voluto indirizzare la sanzione all'ente locale piuttosto che agli amministratori dello stesso, non si comprenderebbe la ragione per la quale a comminarla sia stata deputata la competente Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero un organo di giustizia in materia di responsabilità amministrativo-contabile che, in quanto chiamato a valutare una fattispecie omissiva, non può che procedere con le forme proprie della giurisdizione, nel contesto di un contraddittorio processuale, per l'esame delle condotte in concreto tenute da coloro che agiscono per l'ente rispetto al modello delineato nel precetto normativo che si assume violato”*.

<sup>16</sup> Si legge nel richiamato decreto n. 4/2023 che *“possono essere anche ipotizzate ulteriori responsabilità della struttura amministrativa di supporto ma queste devono essere rigorosamente sostenute da elementi probatori atti a dimostrare un consapevole ed insostituibile contributo causale al fatto omissivo accertato: onere probatorio che grava su chi agisce in giudizio ex art.2697 cod. civ. e che è particolarmente cogente per gli enti locali di ridotte dimensioni”*. In tal senso, la Sez. giur. Campania conferma il proprio precedente orientamento (sentenza n. 516 del 17.6.2022).

insussistenza, in capo ai convenuti – sindaco e responsabile del controllo sulle società partecipate di un Comune – del requisito soggettivo della gravità della colpa, in una fattispecie connotata dall’ingente ritardo, reiterato per due anni, nell’adempimento dell’obbligo, posto *ex lege*, di approvare la ricognizione ordinaria voluta dal TUSP. In materia, il Procuratore regionale ha proposto appello<sup>17</sup>.

### **2.3. Sanzioni per omessa presentazione del conto giudiziale.**

Ai sensi dell’art. 141, comma 7, c.g.c. *“Se risulta che l’agente contabile ha presentato il conto alla propria amministrazione e quest’ultima non lo ha trasmesso e depositato presso la sezione giurisdizionale, il conto è acquisito d’ufficio dal giudice monocratico, che commina la sanzione pecuniaria di cui al comma 6 al responsabile del procedimento individuato ai sensi dell’articolo 139, comma 2”*.

Trattasi di un’ipotesi di responsabilità sanzionatoria tipizzata, regolata, in rito, dagli artt. 133 e ss. c.g.c.

Un caso concreto è dato **dal decreto n. 15 del 6.7.2023**, emesso **dalla Sez. giur. Lombardia**, ove il giudice monocratico ha previamente accertato, tramite il precedente giudizio di resa del conto, che i conti giudiziali sono stati redatti e presentati dall’agente contabile, ma non depositati presso la Sezione giurisdizionale nel termine di sessanta giorni dall’approvazione del rendiconto.

Poiché, nella specie, il comune non aveva nominato un responsabile del procedimento, come richiesto dall’art. 139, comma 2, c.g.c., è stato considerato *ipso iure* responsabile del singolo procedimento il funzionario preposto all’unità organizzativa di riferimento. L’omissione di cui trattasi è stata, quindi, ritenuta inescusabile e, pertanto, censurata con la sanzione prevista dall’art. 141, comma 6, c.g.c.

---

<sup>17</sup> Cfr. Sez. giur. Sicilia, sentenza n. 487 del 20.11.2023: *“In sintesi, per quanto il tempo sia un bene valore in sé, i principi di proporzionalità e ragionevolezza che informano l’ordinamento giuridico impongono, quando si tratti di far discendere dal ritardo conseguenze sanzionatorie o lato sensu caducanti, di valorizzare il rapporto che corre fra quantità di tempo decorso rispetto alla scadenza ed interesse sotteso alla norma (di legge ovvero convenzionale) che sancisce il termine. La concretizzazione della colpa grave degli agenti, cui il Giudice contabile è chiamato a proposito della peculiare fattispecie sanzionatoria in argomento, non può non tenere in considerazione il modo di atteggiarsi di quel rapporto in base ai principi richiamati. Ed è questo che correttamente ha fatto il decreto opposto”*.

#### 2.4. Relazione di fine mandato.

Dall'inadempimento dell'obbligo, da parte del sindaco, di presentare la relazione di fine mandato scaturiscono misure sanzionatorie, a norma dell'art. 4, comma 6, del D.Lgs. n. 149/2011<sup>18</sup>. La fattispecie è strettamente correlata alla responsabilità "politica" dell'organo elettivo dell'ente che, a mandato esaurito, deve rendere conto alla cittadinanza del raggiungimento o meno degli obiettivi prefissati.

In sede di controllo, è stato ritenuto che, in assenza di un'espressa attribuzione normativa, tale previsione debba collocarsi tra quelle connotate da finalità di tutela della finanza pubblica che spetta all'amministrazione – nel caso all'ente locale – portare ad attuazione<sup>19</sup>.

### 3. I giudizi in unico grado dinanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione: procedura e casistica.

La previsione di un ricorso giurisdizionale avverso un atto di controllo – unitamente alla composizione mista del "*collegio delle sezioni riunite in speciale composizione*" (ai sensi dell'art. 11, comma 7, c.g.c.) – sono in sé sintomatici della sinergia tra le diverse funzioni assegnate alla magistratura contabile, rivelando "*l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella*

---

<sup>18</sup> Ai sensi dell'art. 4, comma 6, D.Lgs. n. 149/2011 "*in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione e di pubblicazione, nel sito istituzionale dell'ente, della relazione di fine mandato, al sindaco e, qualora non abbia predisposto la relazione, al responsabile del servizio finanziario del comune o al segretario generale è ridotto della metà, con riferimento alle tre successive mensilità, rispettivamente, l'importo dell'indennità di mandato e degli emolumenti. Il sindaco è, inoltre, tenuto a dare notizia della mancata pubblicazione della relazione, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente*".

<sup>19</sup> Cfr. Corte conti, Sez. autonomie che, con deliberazione n. 15/2015/QMIG, ha ritenuto – nel risolvere una questione di massima che era stata sollevata – che il potere spettasse al dirigente responsabile del settore del personale, nell'ente di appartenenza del sindaco e degli altri soggetti tenuti a predisporre la relazione; e Corte conti, Sez. giur. App. III, sent. n. 322 del 30.9.2022, che ha escluso la giurisdizione contabile sulle sanzioni da inadempimento della relazione di fine mandato, non vertendosi in una fattispecie di responsabilità c.d. sanzionatoria. Allo stesso tempo, la citata sentenza di appello ha preso atto del pronunciato delle Sezioni riunite in speciale composizione (SS.RR., sent. n. 5/2021/EL), le quali hanno ritenuto **sussistere la giurisdizione contabile**, ai sensi dell'art. 11, comma 6, c.g.c., in merito alla valutazione della legittimità di una delibera che accerti i **presupposti per l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 4, comma 6, D.Lgs. n. 149/2011** (ossia il mancato rispetto dei termini per la presentazione della relazione di fine mandato) ammettendo espressamente che la materiale applicazione della sanzione resta in capo alla pubblica amministrazione "*in quanto atto necessitato e vincolato della PA (...). Ne consegue che – in deroga a quanto previsto in generale all'art. 22 della L. n. 689/1981 – sussiste la giurisdizione esclusiva e per materia della Corte dei conti, sulla verifica integrale del presupposto delle sanzioni di cui al comma 6 dell'art. 4 del D.Lgs. n. 149/2011*".

*giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103 Cost.” (Cass., Sez. Un., sent. n. 5805 del 13.3.2014).*

Funzioni che restano distinte. Infatti, l’impugnazione è disciplinata dal codice di giustizia contabile mentre i provvedimenti impugnabili conservano la propria natura di deliberazioni di controllo (se provenienti dalla magistratura contabile) o di atti amministrativi (es. gli elenchi formati dall’ISTAT per la definizione del perimetro della Pubblica amministrazione e dei soggetti inclusi nel conto consolidato della stessa, ossia la lista S.13).

Tra le più rilevanti materie che vengono all’attenzione delle Sezioni riunite in speciale composizione, vi sono i giudizi di parificazione dei rendiconti generali delle regioni, a statuto ordinario e speciale, gli squilibri finanziari degli enti locali, indagati dell’organo giurisdizionale in caso di mancata approvazione dei relativi piani di riequilibrio.

Le impugnazioni danno luogo a **giudizi in unico grado**, ove la locuzione sta ad indicare che il ricorso è proposto avverso un atto amministrativo (es. la lista S.13) oppure avverso una deliberazione della sezione regionale di controllo. In sintesi, unico grado significa che la cognizione del giudice non investe una sentenza né altro provvedimento giurisdizionale.

A fronte dell’esiguo numero dei giudizi complessivamente definiti nell’anno dinanzi alle Sezioni riunite in composizione ordinaria, sono stati promossi n. 15 giudizi dei quali: n. 4 giudizi DELC (impugnazioni avverso deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo in sede di giudizio di parificazione, relazioni di fine mandato o altre deliberazioni della sezione territoriale), n. 1 giudizio EL (impugnazioni avverso deliberazioni in materia di piani di riequilibrio degli enti locali), n. 6 giudizi RGC (deliberazioni in materia di Gruppi consiliari regionali) e n. 4 giudizi RIS (per impugnazione della lista S.13). Sono stati, inoltre, riassunti n. 5 giudizi RIS, a seguito del deposito della sentenza della C.G.U.E. n. 563/2023.

I provvedimenti giurisdizionali depositati delle Sezioni riunite in speciale composizione sono complessivamente n. 27, di cui n. 6 ordinanze (o sentenze non definitive). Tra questi:

- n. 3 sentenze e n. 2 ordinanze hanno investito le deliberazioni di diniego di approvazione dei **piani di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP)**, giudizi che hanno dato luogo a plurimi interventi della Corte costituzionale, ad integrazione e chiarimento di una normativa oltremodo complessa e caratterizzata da ripetuti emendamenti. In particolare, è stata studiata l’articolata disciplina degli “accordi” come configurati dall’art. 43 del D.L. n. 50/2022 e dall’art. 1, comma 572 della L. n. 234/2021 (sentenze n. 3/2023/EL e n. 4/2023/EL riguardanti, rispettivamente, un Comune pugliese e uno calabrese;

- n. 5 sentenze hanno respinto (di cui 1 solo parzialmente) le impugnazioni avverso le deliberazioni inerenti ai **rendiconti dei gruppi consiliari regionali**, esitate in un giudizio di irregolarità o di non inerenza della spesa alle finalità di legge;

- n. 3 sentenze (nn. 5/2023/DELC, 6/2023/DELC, 7/2023/DELC) hanno riguardato irregolarità contabili emerse nel **controllo degli enti del SSN** (Asl e Aziende ospedaliere). Trattandosi di enti sanitari soggetti alle disposizioni del commissario *ad acta* (DCA), sono state affrontate delicate questioni pregiudiziali, trattandosi di ricorsi promossi dalla Presidenza del Consiglio, dal Ministero della salute e dal Ministero dell'economia e delle finanze (i cui gravami sono stati dichiarati inammissibili per carenza di interesse in ordine alla disposta disapplicazione di taluni provvedimenti emessi dal commissario *ad acta*) e dalla Regione Lazio (nei cui confronti la pronuncia è stata ritenuta priva di effetti non essendo parte del procedimento di controllo), ricorsi tutti esitati nella conferma delle deliberazioni impugnate;

- n. 2 sentenze sono state pronunciate sulle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo in tema di **relazione di fine mandato** del sindaco;

- n. 4 sentenze hanno statuito sulle decisioni di **parificazione del rendiconto generale della Regione**.

In particolare, con la sentenza n. 9/2023/DELC è stato definito il giudizio avviato con l'impugnativa, da parte del titolare dell'Ufficio di Procura Generale presso la Sezione Giurisdizionale di Appello per la Regione Siciliana, da cui sono insorte due pronunce della Consulta, la prima su conflitto di attribuzione (sent. cost. n. 184/2022, nel qual giudizio è intervenuto il Procuratore generale), la seconda per remissione di una questione di legittimità costituzionale (sent. cost. n. 233/2022). Di interesse anche la sentenza n. 15/2023/DELC, nella quale la dinamica degli atti mostra che la Regione Molise ha notificato l'impugnazione dopo aver approvato con legge il rendiconto 2021, anche nelle poste non parificate.

Il medesimo *iter* si rinviene nel ricorso proposto dalla Regione Toscana (G.815, discusso all'udienza del 22.11.2023), per il quale la Procura generale ha depositato conclusioni di inammissibilità per essere, la fattispecie, diametralmente opposta a quella esitata nella sent. cost. n. 184/2022, ove era stata considerata ammissibile la sopravvenienza della legge regionale rispetto al ricorso (proposto dal P.M. e non dalla stessa amministrazione ricorrente). Diversamente, nei riferiti casi (Toscana e Molise) è il ricorso ad essere sopravvenuto, anziché la legge regionale di approvazione del rendiconto;

- n. 4 sentenze hanno deciso ricorsi che erano stati proposti da enti/società per ottenere l'esclusione dall'**Elenco Istat**, due dei quali hanno formato oggetto di rinvio pregiudiziale alla

Corte di giustizia, a seguito della limitazione della giurisdizione contabile posta con il novellato art. 11, comma 6, lett. b) c.g.c. Le sentenze definitive hanno riguardato i giudizi riassunti a seguito del deposito della sentenza della C.G.U.E. n. 563/2023 in data 13.7.2023 e quelli relativi alla Lista S.13 per l'anno 2023, ricorsi che sono stati respinti o parzialmente decisi, in ogni caso con affermazione della pienezza della giurisdizione contabile, previa disapplicazione dell'art. 23-*quater* del D.L. n. 137/2020 (sentenze nn. 17/2023/RIS; 18/2023/RIS; 19/2023/RIS; 23/2023/RIS). In materia sono state assunte n. 4 ordinanze (per rinvio, rigetto istanza cautelare, adempimenti istruttori).

#### **4. Le limitazioni della responsabilità a titolo di colpa grave a seguito dell'esercizio delle funzioni consultive o di controllo.**

Il collegamento tra funzioni di controllo e giurisdizionali è apprezzabile anche in senso opposto, ossia con riferimento alla limitazione della perseguibilità dell'illecito amministrativo-contabile a titolo di colpa grave, nei casi in cui l'attività di controllo si è conclusa con esito favorevole.

Dette fattispecie, com'è evidente, riguardano il controllo preventivo di legittimità, secondo le limitazioni previste dall'art. 1, comma 1, della L. n. 20/1994, come novellato dal D.L. del 18.4.2019, n. 32, convertito dalla L. del 14.6.2019, n. 5<sup>20</sup>.

Ma riguardano anche l'attività consultiva della Corte dei conti, sulla base delle precipe disposizioni recate dal codice di giustizia contabile, agli artt. 69, comma 2 e 95, comma 4<sup>21</sup>.

Mentre, in apparenza, sono più deboli le interazioni tra controllo e giurisdizione nei controlli di tipo gestionale. Si tratta del controllo come funzione, ossia come formulazione di

---

<sup>20</sup> Cfr. art. 1, comma 1, periodi 3 e ss., legge n. 20/1994 *“In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall’emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell’esercizio del controllo. La gravità della colpa e ogni conseguente responsabilità sono in ogni caso escluse per ogni profilo se il fatto dannoso trae origine da decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualsiasi ragione, di rapporti di concessione autostradale, allorché detti decreti siano stati vistati e registrati dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell’amministrazione procedente. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi”*.

<sup>21</sup> Cfr. art. 69, comma 2, c.g.c. *“Il pubblico ministero dispone altresì l’archiviazione per assenza di colpa grave ove valuti che l’azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”*. Cfr. art. 95, comma 4, c.g.c. *“Il giudice, ai fini della valutazione dell’effettiva sussistenza dell’elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, considera, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”*.



giudizi capaci di orientare l'amministrazione. In tal senso, non ricorrono le menzionate limitazioni al riconoscimento della gravità della colpa, ma non è da escludere che gli esiti delle verifiche gestionali possano sortire effetto esimente (o attenuante) sul piano della responsabilità.

A fronte di una normativa che tende ad attribuire crescente valore scriminante alle determinazioni assunte in sede di controllo, l'osservazione della giurisprudenza non offre un'ampia casistica a supporto.

Guardando all'anno appena trascorso, la questione del contributo causale di una deliberazione di controllo (nella specie, di un parere reso nell'esercizio della funzione consultiva) – ai fini del rigetto di una prospettazione accusatoria – si rinviene in **Sez. giur. App. II, sent. n. 248 del 12.9.2023**.

La vicenda riguarda la concessione da parte di un Comune di un contributo a fondo perso in favore della locale parrocchia (euro 195.000,00), per concorrere alle spese generali di ristrutturazione del salone ex cinema-teatro di proprietà della medesima, previa approvazione di una convenzione tra il comune e la detta parrocchia, contenente le modalità di rendicontazione del contributo e i vincoli di utilizzo dell'immobile a favore della cittadinanza.

La Sez. giur. Piemonte (sentenza n. 247 del 12.10.2021) aveva escluso l'illiceità dell'erogazione anche sulla base dei pareri emessi dalla Sezione regionale di controllo Lombardia su problematiche similari (tra cui, la deliberazione n. 262/PAR del 17.10.2014). In particolare, la Corte dei conti in sede di controllo aveva ammesso che l'ente locale potesse effettuare attribuzioni patrimoniali a soggetti privati, purché necessarie per conseguire i propri fini istituzionali e tali da non incorrere nel divieto di spese per sponsorizzazioni previsto dall'art. 6, comma 9, del D.L. n. 78/2010. Nei predetti limiti, è stato ritenuto che il finanziamento, anche se a fondo perduto, non può equivalere a un depauperamento del patrimonio comunale, in considerazione delle utilità ricevute dalla collettività.

La richiamata sentenza di appello – che ha confermato nel merito quella di *prime cure* – si segnala anche per l'interpretazione sistematica dell'art. 95, comma 4, c.g.c. che, letteralmente, consente la rilevanza in giudizio degli atti di controllo “*ove prodotti in causa*”.

Ad avviso del giudice di appello, la mancata produzione in giudizio dei pareri non è dirimente, in quanto “*i pareri che il giudice è chiamato a valutare non assumono il rilievo di prove, assoggettate al principio di disponibilità (...). Essi non assurgono a fatti estintivi del credito erariale confluendo tra gli elementi liberamente valutabili (nel merito), ai fini dell'esame di sussistenza della colpa grave e del nesso causale*”.

Sotto questo profilo, la pronuncia del giudice di appello ha ridimensionato fortemente la previsione dell'art. 95, comma 4, c.g.c., *“che non introduce un'esimente della responsabilità amministrativa in ipotesi di sussistenza di pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, favorevoli alle posizioni dei convenuti, non prevedendosi alcun effetto conformativo in capo al giudice della responsabilità”*.

Aggiunge, il giudice di appello, che *“Del tutto correttamente il primo giudice ha quindi escluso che tale disposizione intesti “alla Corte dei conti un potere di codecisione, o ancora peggio di predecisione””*<sup>22</sup>.

## **5. Conclusioni.**

L'analisi dei meccanismi di raccordo tra funzioni di controllo e giurisdizionali evidenzia che queste ultime sono alimentate dalle notizie di danno provenienti dagli Uffici di controllo, notizie che investono sia la generale responsabilità per danno all'erario (art. 1 c.g.c.) sia la responsabilità c.d. sanzionatoria, attivata con il rito speciale di cui all'art. 133 e ss. c.g.c.

Allo stesso tempo, la previsione di sanzioni irrogate con le forme della giurisdizione enfatizza il rilievo di determinate verifiche eseguite in sede di controllo, essendo la sanzione sintomatica della necessità di scoraggiare, anche in funzione di deterrenza, quei comportamenti suscettibili di minare la corretta gestione delle risorse pubbliche e di ledere i criteri della buona e sana amministrazione.

Parimenti, la previsione di un ricorso giurisdizionale avverso atti di controllo – affidato alla cognizione di un Collegio delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sia pure in speciale composizione – è correlata al rafforzamento del sistema dei controlli esterni, dopo che il D.L. n. 174/2012 ne ha rimarcato i profili di effettività e di cogenza nei confronti dei destinatari anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale<sup>23</sup>.

Va, tuttavia, considerato che la normativa in materia di contabilità pubblica è in costante evoluzione; basti considerare che le norme sulle criticità finanziarie degli enti locali hanno visto uno sviluppo con l'introduzione della disciplina degli “accordi” come configurati dall'art. 43 del D.L. n. 50/2022 e dall'art. 1, comma 572, della L. n. 234/2021, accordi che sono correlati al riconoscimento di un contributo statale e che si sovrappongono alla procedura del riequilibrio

---

<sup>22</sup> Ancora, si legge nella sentenza n. 248/2023, che, anche in precedenza, la deliberazione del controllo *“non è stata utilizzata quale prova di fatti, ma solo quale argomento a sostegno di una valutazione già compiutamente espressa ed efficacemente motivata, a prescindere dal riferimento al provvedimento della Sezione di Controllo”*. Il rimando è a Corte dei conti, Sez. giur. App. I, sent. n. 1/2020.

<sup>23</sup> Cfr. *ex multis*, Corte cost. sent. n. 60/2013 e sent. n. 40/2014.

prevista dal TUEL, pur conservando intatto il controllo finanziario della Corte dei conti sul rispetto degli impegni assunti nella convenzione. A riprova di questa evoluzione, nel 2023 si conta un limitato numero di pronunce in tema di piani di riequilibrio<sup>24</sup>.

Seguendo la richiamata evoluzione normativa – sempre caratterizzata da interventi asistematici e mai frutto di un complessivo riassetto delle norme sostanziali – si apprezza una tendenza a ulteriormente rafforzare determinate tipologie di controllo sulla finanza pubblica.

E ciò anche al dichiarato fine di scongiurare e/o attenuare l’impatto delle azioni di responsabilità sull’operatività della P.A.

Premesso che le funzioni di controllo, fisiologicamente, orientano le amministrazioni che ne sono destinatarie, favorendo il rispetto delle regole e dei principi di buon andamento, non può escludersi, a tutela dei medesimi principi costituzionali, che specifiche situazioni di illiceità contabile – e, dunque, patologiche – siano emendate con il rimedio dell’azione di responsabilità<sup>25</sup>.

Si è assistito alla parabola del controllo concomitante, prima enfatizzato dall’art. 22, D.L. n. 76/2020 e poi ridimensionato<sup>26</sup>. È stata poi la volta di prevedere l’ampliamento della funzione consultiva, con la legge europea 2019-2020, in relazione alle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal PNRR<sup>27</sup>. Norme, queste ultime, che si sono sovrapposte

---

<sup>24</sup> Con la legge di bilancio 2024 (legge n. 213 del 30.12.2023), sono previsti “accordi” anche in ambito regionale (art. 1, comma 455), ma, a differenza di quanto previsto per gli enti locali, è mancata una simmetrica previsione del controllo delle Sezioni regionali di controllo sul rispetto degli impegni assunti per il risanamento del disavanzo regionale (art. 1, comma 463, ove si fa riferimento al monitoraggio a cura del collegio dei revisori).

<sup>25</sup> Le funzioni di controllo si sostanziano in giudizi che “*si indirizzano, rinforzati dalla misura che ad essi si collega a seconda della loro natura, ai soggetti che sono chiamati a darvi effettività, per il rispetto della legge e dei principi costituzionali che regolano l’attività dei pubblici poteri*”. Cfr. Francesco GARRI, Riflessioni ulteriori in tema di controllo della Corte dei conti, in *Riv. Corte conti*, 1988, f. 6, pag. 333 e ss. Nel lavoro, l’autore precisa che “*Il giudizio di controllo innova la realtà giuridica e questo è già un effetto rilevante per il diritto, cui si aggiunge quello ulteriore di determinare un onere per l’amministrazione di riesame (...) di adozione di iniziative per una revisione delle scelte e dei modi dell’azione amministrativa che la conformino al giudizio intervenuto*”. Il lavoro è pubblicato anche negli *Scritti in memoria di Antonino De Stefano*, 1990, pag. 359 e ss.

<sup>26</sup> Cfr. art. 22 del D.L. n. 76/2020 che aveva rilanciato il controllo concomitante sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale. La predetta norma, come modificata dall’art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. b), D.L. n. 44 del 22.4.2023, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 74 del 21.6.2023, ne esclude l’operatività su “*quelli previsti o finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101*”.

<sup>27</sup> Cfr. art. 46 (“*Sviluppo della funzione consultiva*”) della L. n. 238 del 23.12.2021 (“*Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea - Legge europea 2019-2020*”). “*1. In attuazione del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, e al fine di un*

alle disposizioni a regime previste dalla legge n. 20/1994 e dal codice di giustizia contabile (artt. 69, comma 2 e 95, comma 4 c.g.c.).

Tuttavia, dalla giurisprudenza sopra esaminata non emerge un rilevante impatto delle ricordate disposizioni sulle azioni di responsabilità.

---

*efficace monitoraggio e controllo degli interventi dell'Unione europea per il periodo di programmazione 2021-2027, il presente articolo reca disposizioni in merito allo sviluppo della funzione consultiva. 2. Limitatamente alle risorse stanziare dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, **le sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva**, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e assicurano la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo. I medesimi pareri sono resi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva ai sensi del presente comma nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi. 3. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione dei compiti derivanti dal presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente". Nel 2023 non constano richieste di parere alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva in attuazione del citato art. 46.*



## **APPENDICE**



## **INDICE**

### **TABELLE STATISTICHE**

#### **PROCURA GENERALE**

- UFFICIO APPELLI E RICORSI - ATTIVITÀ NEL 2023;
- SERVIZIO CASSAZIONE - SEZIONI RIUNITE.

#### **PROCURE REGIONALI PRESSO LE SEZIONI GIURISDIZIONALI**

- GRAFICO RIPARTIZIONE PER AMMINISTRAZIONE DANNEGGIATA DEI GIUDIZI PROMOSSI NELL'ANNO 2023 - PERCENTUALI;
- TABELLA RIPARTIZIONE TERRITORIALE DEI GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ PROMOSSI NELL'ANNO 2023;
- TABELLA RIPARTIZIONE PER AMMINISTRAZIONE DANNEGGIATA DEI GIUDIZI PROMOSSI NELL'ANNO 2023;
- TABELLA E GRAFICO DEI GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ PROMOSSI PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2023;
- TABELLA E GRAFICO DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2023 - DIVISE PER FONDO;
- TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2023 - DIVISE PER ANNO;
- TABELLA DELL'IMPORTO TOTALE DELLE SENTENZE DI SECONDO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2011 AL 2023.





**PROCURA GENERALE  
UFFICIO APPELLI  
Attività nell'anno 2023**

<b>APPELLI</b>	
<b>Appelli pendenti al 01/01/2023</b>	<b>1.484</b>
<b>Appelli pendenti al 31/12/2023</b>	<b>1.466</b>

<b>Appelli Proposti nel 2023 dal Procuratore Generale e dai Procuratori Regionali</b>	<b>144</b>
<b>Appelli di Parte Privata</b>	<b>545</b>
<b>TOTALE</b>	<b>689</b>

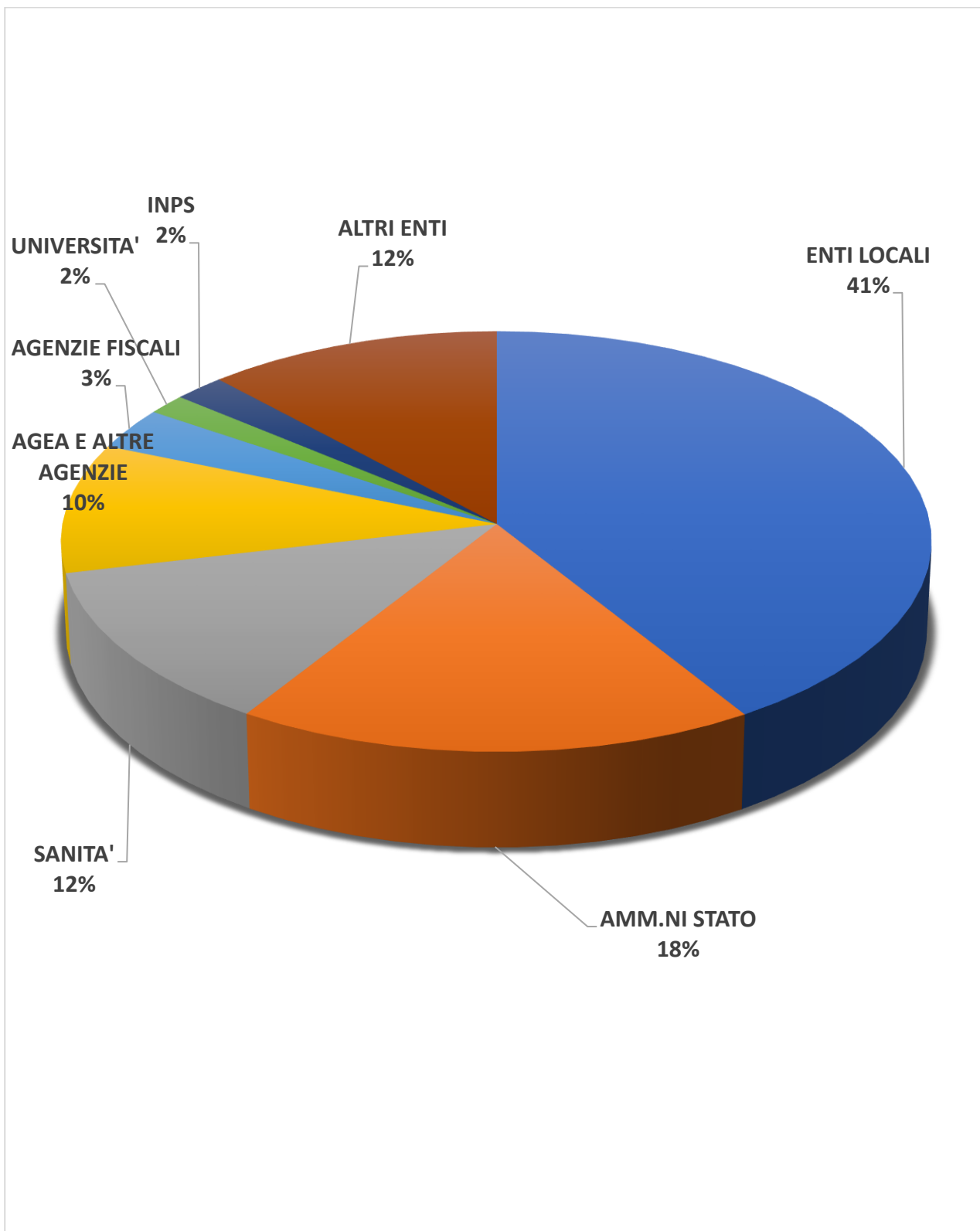
<b>Requisitorie</b>	<b>777</b>
---------------------	------------

I dati comprendono gli atti anche dell'Ufficio PG - Sicilia

## SERVIZIO CASSAZIONE - SEZIONI RIUNITE

<b>AFFARI TRATTATI DAL SERVIZIO NELL'ANNO 2023</b>		
<b>NUMERO TOTALE FASCICOLI DI CASSAZIONE (aperti e gestiti dal servizio)</b>		<b>30</b>
Cassazione	Ricorsi PG	<b>1</b>
Cassazione	Controricorsi PG	<b>29</b>
Cassazione	Ricorsi PR per regolamento preventivo	<b>0</b>
Cassazione	Controricorsi PR per regolamento preventivo	<b>0</b>
<b>Cassazione</b>	<b>totale decisioni pubblicate, esaminate e distribuite</b>	<b>47</b>
<b>NUMERO TOTALE FASCICOLI DI SS.RR. (aperti e gestiti dal Servizio)</b>		<b>19</b>
SS.RR.	Questioni di Massima	<b>1</b>
	Motivato dissenso	<b>0</b>
	Regolamenti di competenza	<b>2</b>
SS.RR. speciale composizione	Elenchi ISTAT	<b>4</b>
SS.RR. speciale composizione	Piani pluriennali riequilibrio e rimodulazioni	<b>1</b>
SS.RR. speciale composizione	Rendiconti gruppi consiliari	<b>6</b>
SS.RR. speciale composizione	Altre tipologie (impugnazioni delibere delle Sezioni di Controllo in materia di contabilità pubblica)	<b>5</b>
<b>SS.RR.</b>	<b>Totale decisioni pubblicate, esaminate e distribuite</b>	<b>30</b>

**PROCURE REGIONALI  
RIPARTIZIONE PER AMMINISTRAZIONE DANNEGGIATA DEI GIUDIZI  
PROMOSSE NELL'ANNO 2023 – PERCENTUALI**



**RIPARTIZIONE TERRITORIALE DEI GIUDIZI DI RESPONSABILITA'  
PROMOSSE NELL'ANNO 2023\***

Sezione Giurisdizionale Regionale	Ripartizione Territoriale Giudizi di Responsabilità promossi anno 2023	Percentuale Ripartizione Territoriale Giudizi promossi anno 2023	Importo Danno richiesto anno 2023
Abruzzo	42	3,96	9.860.409,52
Basilicata	16	1,51	5.662.326,33
Calabria	57	5,37	40.301.084,03
Campania	84	7,92	26.413.029,23
Emilia Romagna	38	3,58	7.524.230,70
Friuli Venezia Giulia	26	2,45	2.657.563,86
Lazio	89	8,39	104.860.052,79
Liguria	22	2,07	3.127.801,06
Lombardia	93	8,77	27.473.494,59
Marche	42	3,96	11.429.950,97
Molise	18	1,70	1.381.956,17
Piemonte	81	7,63	55.742.870,83
Puglia	54	5,09	9.760.053,84
Sardegna	123	11,59	15.892.912,06
Sicilia	88	8,29	45.841.228,83
Toscana	44	4,15	7.701.553,13
Trentino A. A. BZ	14	1,32	803.698,35
Trentino A.A. TN	20	1,89	1.052.533,73
Umbria	63	5,94	20.495.851,67
Valle d'Aosta	10	0,94	498.814,02
Veneto	37	3,49	40.732.646,22
<b>TOTALE</b>	<b>1061</b>	<b>100</b>	<b>439.214.061,93</b>

**Ripartizione per Amministrazione danneggiata dei giudizi promossi nell'anno 2023\***

Ente Danneggiato	Percentuale
ENTI LOCALI	41,09
AMM.NI STATO	17,90
SANITA'	12,29
AGEA E ALTRE AGENZIE	9,98
AGENZIE FISCALI	3,22
UNIVERSITA'	1,57
INPS	2,06
ALTRI ENTI	11,88
<b>TOTALE</b>	<b>100,00</b>

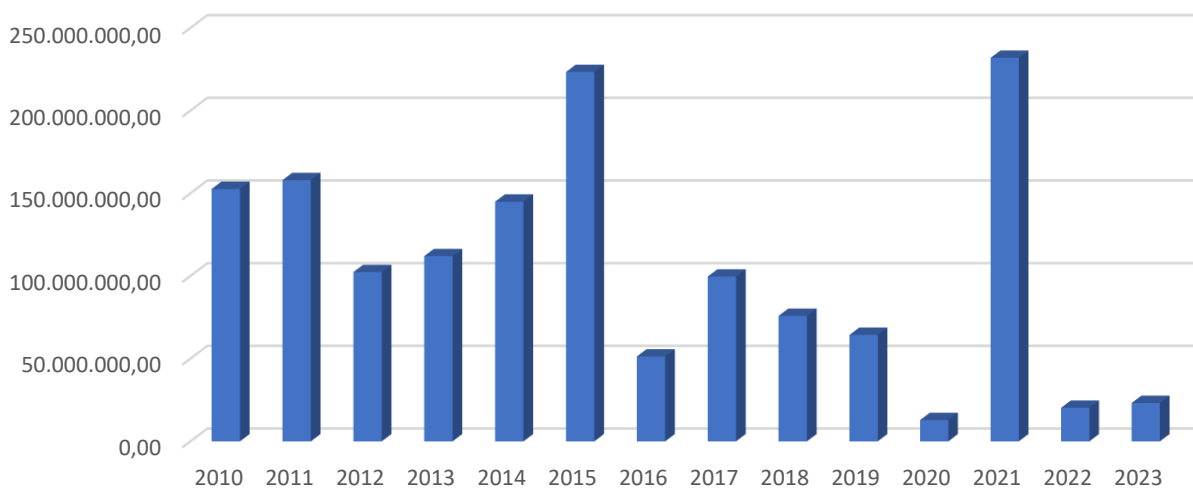
\*Dati estratti da PowerBI al 31.12.2023

## PROCURE REGIONALI

### TABELLA DEI GIUDIZI DI RESPONSABILITA' PROMOSSI PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2023

ANNO	NUMERO	IMPORTI
2010	159	152.632.126,57
2011	190	157.997.247,58
2012	181	102.344.974,65
2013	180	111.976.476,94
2014	179	144.937.921,79
2015	193	223.372.589,17
2016	104	51.334.734,00
2017	179	99.644.087,83
2018	217	75.868.019,21
2019	151	64.380.163,02
2020	72	12.891.705,18
2021	190	231.915.804,89
2022	159	20.307.363,41
2023	141	23.220.067,93
<b>TOT</b>	<b>2.295</b>	<b>1.472.823.282,17</b>

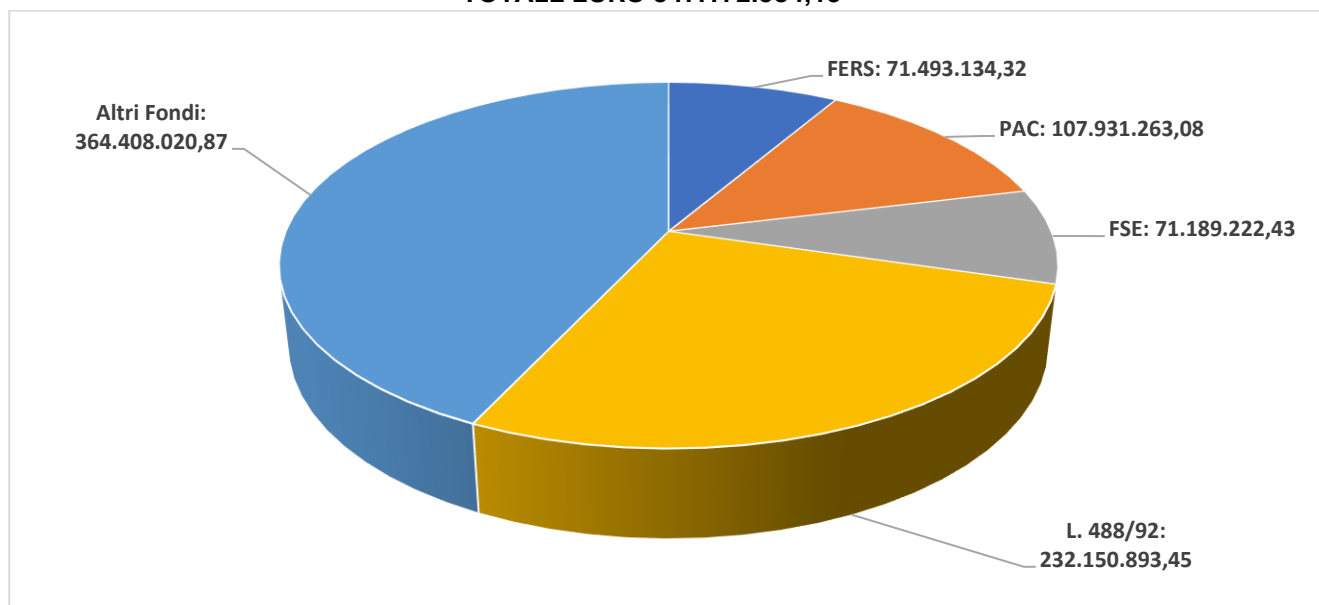
IMPORTI GIUDIZI DI RESPONSABILITA' PROMOSSI PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2023



**TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE  
PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI  
DAL 2010 AL 2023 - DIVISE PER FONDO**

<b>fondi</b>	<b>FESR</b>	<b>PAC</b>	<b>FSE</b>	<b>L. 488/92</b>	<b>Altri Fondi</b>	<b>TOTALE Anno</b>
2010	5.020.177,46	4.021.829,40	1.501.741,99	32.262.142,23	5.174.329,45	<b>47.980.220,53</b>
2011	2.975.447,28	6.052.737,19	4.334.244,28	18.110.929,40	34.999.033,65	<b>66.472.391,80</b>
2012	2.230.889,15	5.195.776,54	3.853.557,74	26.812.204,65	30.161.729,55	<b>68.254.157,63</b>
2013	10.326.273,27	10.450.466,00	598.632,78	47.023.562,20	27.599.621,22	<b>95.998.555,47</b>
2014	1.433.725,04	4.660.532,95	28.708.864,86	22.374.864,77	10.958.641,74	<b>68.136.629,36</b>
2015	3.521.349,22	7.061.935,51	12.480.081,47	29.044.710,46	67.517.798,67	<b>119.625.875,33</b>
2016	690.388,60	14.132.220,88	3.719.788,21	18.112.886,78	33.841.149,47	<b>70.496.433,94</b>
2017	9.135.889,34	5.706.804,58	3.286.095,44	26.397.001,06	1.939.505,13	<b>46.465.295,55</b>
2018	8.569.213,47	4.890.555,82	174.601,00	4.199.439,93	45.743.178,53	<b>63.576.988,75</b>
2019	4.306.600,84	3.778.161,92	2.397.870,77	5.154.422,65	40.494.741,93	<b>56.131.798,11</b>
2020	154.763,98	8.059.733,09	5.245.379,90	0	14.040.919,70	<b>27.500.796,67</b>
2021	8.759.265,84	9.057.709,76	1.254.450,51	2.566.561,88	6.824.671,67	<b>28.462.659,66</b>
2022	6.837.250,29	14.112.492,52	2.456.429,12	0	13.374.443,90	<b>36.780.615,83</b>
2023	7.531.900,54	10.750.306,92	1.177.484,36	92.167,44	31.738.256,26	<b>51.290.115,52</b>
<b>Totale Fondo</b>	<b>71.493.134,32</b>	<b>107.931.263,08</b>	<b>71.189.222,43</b>	<b>232.150.893,45</b>	<b>364.408.020,87</b>	<b>847.172.534,15</b>

**SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI  
EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2023 - DIVISE PER FONDO  
TOTALE EURO 847.172.534,15**



**TABELLA SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER  
INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI  
DAL 2010 AL 2023 - DIVISE PER ANNO**

<b>SENTENZE DI PRIMO GRADO</b>		
<b>ANNO</b>	<b>NUMERO</b>	<b>IMPORTI CONDANNA</b>
2010	93	47.980.220,53
2011	114	66.472.391,90
2012	128	68.254.157,63
2013	107	95.998.555,47
2014	101	68.136.629,36
2015	119	119.625.875,33
2016	158	70.496.433,94
2017	111	46.465.295,55
2018	94	63.576.988,75
2019	82	56.131.798,11
2020	66	27.500.796,67
2021	135	28.462.659,66
2022	181	36.780.615,83
2023	178	51.290.115,52
<b>TOT</b>	<b>1.667</b>	<b>847.172.534,25</b>

**IMPORTO TOTALE SENTENZE DI SECONDO GRADO EMESSE PER  
INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI  
DAL 2011 AL 2023**

<b>SENTENZE DI SECONDO GRADO</b>		
<b>ANNI 2011 - 2023</b>	<b>NUMERO</b>	<b>IMPORTI CONDANNA</b>
<b>TOT</b>	<b>436</b>	<b>568.493.586,74</b>



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

