



CORTE DEI CONTI

---

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2025

PROCURA GENERALE

Roma, 14 febbraio 2025  
Aula delle Sezioni riunite



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

---

CERIMONIA DI INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2025

PROCURA GENERALE

Roma, 14 febbraio 2025  
Aula delle Sezioni riunite



CORTE DEI CONTI



## INDICE

*Introduzione del Procuratore generale aggiunto  
Andrea Lupi*

### Capitolo I LE ATTIVITA' DELLA PROCURA CONTABILE

#### **A) LE ARCHIVIAZIONI NEL PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA**

*(V.P.G. Fabrizio Cerioni)*

1. Il procedimento di archiviazione p. 1
2. Archiviazione per difetto di specificità e concretezza della notizia di danno o infondatezza della stessa (anche per effetto del c.d. «scudo erariale»). p. 2
3. Archiviazione per infondatezza della notizia di danno dopo l'apertura di un procedimento istruttorio e l'eventuale notificazione dell'invito a dedurre al presunto responsabile (con la conseguente presentazione di controdeduzioni, scritte e/o orali), anche per mancanza di prova della responsabilità. p. 4
4. Archiviazione del fascicolo per carenza di colpa grave del presunto responsabile per essersi costui conformato al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva in sede di controllo. p. 6
5. Archiviazione del fascicolo a seguito della mancata concessione della proroga per il deposito dell'atto di citazione. p. 6
6. Considerazioni conclusive. p. 7

#### **B) LA CITAZIONE**

*(S.P.G. Giulio Stolfi)*

1. L'atto di citazione nella dinamica del processo per responsabilità amministrativa. Cenni. p. 8
2. I vizi dell'atto di citazione. p. 9
3. La nullità per mancata corrispondenza tra citazione e invito a dedurre. p. 11
4. Presupposti e limiti dell'integrazione della citazione. p. 12

#### **C) RITO ABBREVIATO E DOLOSO ARRICCHIMENTO**

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

p. 14

<b>D) I MEZZI DI CONSERVAZIONE DELLA GARANZIA PATRIMONIALE</b> <i>(V.P.G. Alfio Vecchio)</i>	p. 19
1. Premessa;	p. 19
2. Il sequestro conservativo;	p. 20
3. L'azione revocatoria;	p. 26
4. L'azione surrogatoria e l'azione di simulazione;	p. 29
5. La ritenuta cautelare.	p. 32
<b>E) GIUDIZI A ISTANZA DI PARTE, PER RESA DEL CONTO E DI CONTO</b> <i>(V.P.G. Attilio Beccia)</i>	p. 33
<b>F) APPELLI, RICORSI PER CASSAZIONE E CONTRORICORSI</b> <i>(V.P.G. Antongiulio Martina)</i>	p. 43
<b>G) CONCLUSIONI DEL PROCURATORE GENERALE DINANZI ALLE SEZIONI DI APPELLO E ALLE SEZIONI RIUNITE, IN SEDE GIURISDIZIONALE E IN SPECIALE COMPOSIZIONE</b> <i>(V.P.G. Giulia De Franciscis)</i>	p. 54
<b>H) IL CONTRIBUTO DELLA PROCURA GENERALE ALLA FUNZIONE NOMOFILATTICA (ATTI DI DEFERIMENTO DI QUESTIONI DI MASSIMA).</b> <i>( V.P.G. Adelisa Corsetti)</i>	p. 57
1. L'interpretazione del giudice e la funzione nomofilattica;	p. 57
2. Il ruolo delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale;	p. 59
3. Gli atti di deferimento del Presidente della Corte e del Procuratore generale;	p. 59
4. Casistica: parifica dei rendiconti regionali e incarichi extra-istituzionali.	p. 61

<b>I) IL RUOLO DELLA PROCURA GENERALE NEGLI ORGANISMI EUROPEI, IL CONTRIBUTO AD EPPO E IL CONTRASTO ALLE FRODI UE</b> (V.P.G. Arturo Iadecola)	p. 67
---	-------

<b>L) L'ESECUZIONE DELLE DECISIONI DELLA CORTE DEI CONTI</b> (V.P.G. Sabrina D'Alesio – S.P.G. Emanuela Rotolo)	p. 69
--	-------

1. L'esecuzione delle decisioni della Corte dei conti nel Codice di giustizia contabile.	p. 69
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; i dati del monitoraggio.	p. 70
3. L'esecuzione nei confronti degli eredi del condannato: i limiti al recupero degli importi di condanna.	p. 76
4. I numeri dell'esecuzione e i recuperi " <i>ante causam</i> ".	p. 79

<b>CAPITOLO II</b> <b>LE RESPONSABILITA' NEL SETTORE SANITARIO</b> (V.P.G. Fabrizio Cerioni – S.P.G. Giulio Stolfi)	p. 83
---	-------

1. Premessa.	p. 83
2. Cenni alle problematiche del settore sanitario in Italia.	p. 83
3. L'accertamento della responsabilità amministrativa da <i>malpractice</i> dei sanitari tra la vecchia disciplina e quella introdotta dalla legge n.24/2017.	p. 87
4. Le fattispecie più rilevanti di responsabilità medica per le quali le Procure contabili hanno notificato inviti o citazioni.	p. 89
5. Danni da spese indebite da parte delle Aziende sanitarie	p. 91

### **CAPITOLO III**

#### **GLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE PERSONE ED ALLE IMPRESE LE MISURE DI PROMOZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE**

*(V.P.G. Giulia De Franciscis - V.P.G. Emanuela Rotolo)*

p. 99

1. Gli interventi finanziari a favore delle persone: le criticità emerse nella giurisprudenza con riguardo all'erogazione del Reddito di Cittadinanza. Prospettive evolutive del nuovo istituto dell'Assegno di Inclusione;

p. 99

2. Le misure di sostegno alla liquidità delle imprese: stato della disciplina di settore e fattispecie contenziose;

p. 105

2.1 Profili di rilievo erariale nell'illecita acquisizione dei "bonus" nel settore edilizio;

p. 107

3. Gli strumenti di sostegno e promozione della sostenibilità ambientale e dell'efficientamento energetico: le criticità del sistema vigente emergenti dalla giurisprudenza contabile in tema di "certificazioni energetiche" e incentivi per la realizzazione degli impianti fotovoltaici.

p. 110

### **CAPITOLO IV**

#### **L'ATTIVITÀ DELLA CORTE DEI CONTI DI CONTRASTO AD IRREGOLARITÀ**

##### **E FRODI IN DANNO DELL'UNIONE EUROPEA**

*(V.P.G. Arturo Iadecola - V.P.G. Chiara Vetro)*

p. 114

1. L'attività delle Procure contabili a tutela degli interessi finanziari dell'Unione;

p. 114

2. Le altre attività della Procura generale in ambito internazionale;

p. 119

3. I giudizi intrapresi nel 2024;

p. 119

4. Le principali decisioni del 2024.

p. 122

**CAPITOLO V**  
**RASSEGNA DELLE PIU' SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE NEL 2024**  
**DALLA CORTE COSTITUZIONALE E DALLA CORTE DI CASSAZIONE**  
**NELLE MATERIE DI COMPETENZA DELLA CORTE DEI CONTI**  
*(V.P.G. Antongiulio Martina)*

p. 128

1. Premessa; p. 128
2. Le più significative pronunce della Corte costituzionale; p. 128
  - 2.1. Sentenza n. 132/2024: scudo erariale; p. 128
  - 2.2. Sentenza n. 59/2024: giudizio di conto; p. 132
  - 2.3. Sentenza n. 1/2024: perimetro sanitario; p. 134
  - 2.4. Sentenze nn. 9 e 120/2024: ripiano disavanzo; p. 135
  - 2.5. Sentenze nn. 39/2024 e 58/2024: difformità dei saldi di bilancio rispetto all'effettivo risultato di amministrazione – conseguente insufficienza del ripiano e relativi effetti sul ciclo di bilancio; p. 141
3. Le più significative pronunce della Corte di cassazione; p. 146
  - 3.1. Limiti del sindacato della S.C. sulle sentenze della Corte dei conti; p. 146
  - 3.2. Poteri cognitori della Corte di cassazione in materia di giurisdizione; p. 148
  - 3.3. Questioni processuali; p. 148
  - 3.4. Discrezionalità amministrativa; p. 150
  - 3.5. Doppio binario; p. 150
  - 3.6. Società "in house"; p. 151
  - 3.7. Società partecipata - prestazione di garanzie; p. 153
  - 3.8. Ausili finanziari pubblici; p. 153
  - 3.9. Dissesto – sanzioni interdittive; p. 154
  - 3.10. Imposta di soggiorno; p. 157
  - 3.11. Giudizio per resa di conto; p. 158
  - 3.12. Elenchi ISTAT; p. 159
  - 3.13. Rimborso delle spese di difesa del convenuto prosciolto. p. 161

**CAPITOLO VI**  
**RASSEGNA DELLE PIÙ SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE NEL 2024**  
**DALLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI**

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

p. 163

1. Sezioni riunite in sede giurisdizionale: questioni di massima; p. 163
2. Sezioni riunite in sede giurisdizionale: regolamenti di competenza; p. 163
3. Sezioni riunite in speciale composizione: impugnazione di atti e deliberazioni in sede di controllo p. 164

**CAPITOLO VII**

**GLI ORIENTAMENTI DEL GIUDICE CONTABILE NELLA GIURISPRUDENZA**  
**DELL'ANNO 2024**

*(V.P.G. Luigi D'Angelo)*

p. 168

1. Questioni pregiudiziali e preliminari. p. 168
- 1.1. I confini della giurisdizione contabile; p. 169
- 1.2. Il carattere di pregiudizialità necessaria fra altra controversia e giudizio contabile ai fini di cui all'art. 106, comma 1, c.g.c.; p. 175
- 1.3. L'estinzione del diritto al risarcimento del danno per decorso del termine di prescrizione; p. 177
- 1.3.1. L'occultamento doloso del danno – rilevanza obbiettiva – idoneità delle condotte omissive a configurare il *quid pluris* necessario a posticipare l'esordio del termine prescrizione al momento della scoperta del danno; p. 177
- 1.3.2. L'estensione degli effetti interruttivi della prescrizione nei confronti dei co-obbligati solidali; p. 179
- 1.3.3. L'effetto permanente dell'interruzione del termine di prescrizione a seguito della costituzione di parte civile dell'amministrazione danneggiata nel processo penale contro il dipendente infedele; p. 179
- 1.3.4. La decorrenza del termine prescrizione in relazione all'indebito utilizzo dei contributi destinati ai gruppi consiliari; p. 179
- 1.3.5. Prescrizione e danno indiretto; p. 180
- 1.3.6. Prescrizione e opere pubbliche incompiute in ragione di carenze progettuali; p. 181
2. Problematiche procedurali e processuali; p. 181

2.1. Specificità e concretezza della <i>notitia damni</i> .	p. 181
2.2. Autonomia dell'azione di responsabilità erariale rispetto a quella risarcitoria spettante alla p.a. danneggiata.	p. 182
2.3. Rinuncia all'impugnazione e rinuncia agli atti del giudizio.	p. 183
2.4. Natura dei termini per il deposito in appello della memoria di costituzione in giudizio delle parti.	p. 183
2.5. Il principio della ragione più liquida in appello sulle questioni di rito e di merito.	p. 184
2.6. Divieto del <i>bis in idem</i> .	p. 184
2.7. Il rito abbreviato	p. 186
2.8. Il principio di scissione degli effetti della notificazione.	p. 187
2.9. Il principio di sinteticità nel processo contabile.	p. 187
2.10. I rapporti fra l'appello principale e i gravami incidentali.	p. 188
2.11. L'intervento nel processo contabile.	p. 188
2.12. Il riparto dell'onere probatorio e le prove atipiche.	p. 189
2.13. La valenza delle pronunce di "applicazione della pena a richiesta" ex art. 444 c.p.p. nel contesto del giudizio contabile, anche alla luce delle modifiche recate dal D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. "riforma Cartabia").	p. 191
3. L'elemento soggettivo dell'illecito contabile nel mutato quadro normativo.	p. 193
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. 194
3.2. Elemento soggettivo e responsabilità sanzionatoria.	p. 194
4. Il danno erariale.	p. 195
4.1. Danno all'immagine	p. 195
4.2. Danno alla concorrenza.	p. 199
4.3. Danno erariale e interferenze con la confisca ex art. 19, D.Lgs n. 231/2001 e s.m.	p. 199
4.4. Danno erariale e finanza pubblica allargata.	p. 200
4.5. Danno erariale e insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.	p. 201
4.6. Il principio <i>nemo tenetur se detegere</i> e danno erariale.	p. 202
4.7. La <i>compensatio lucri cum damno</i> : presupposti e onere probatorio.	p. 202
4.8. La (in)trasmissibilità dell'obbligazione risarcitoria agli eredi.	p. 203
5. Fattispecie ricorrenti.	p. 204

5.1. Ipotesi di indebita percezione di contributi pubblici.	p. 204
5.2. Espletamento di attività extra istituzionali non autorizzate e non autorizzabili.	p. 205
5.3. Svolgimento di attività medica extramuraria in assenza di autorizzazione.	p. 208
5.4. Affidamento <i>contra legem</i> di incarichi a soggetti estranei alla p.a.	p. 208
5.5. Danno erariale per irragionevole durata del processo.	p. 209
5.6. Danno erariale da tangente e relativa quantificazione.	p. 209
5.7. Danno da <i>malpractice</i> medica.	p. 210
6. Il giudizio di revocazione	p. 211
7. Le azioni a tutela del credito erariale	p. 212
8. I giudizi di conto	p. 213
9. I giudizi per resa del conto.	p. 214
10. Il giudizio di interpretazione.	p. 215
11. I giudizi a istanza di parte.	p. 215
12. Giudizi in materia di responsabilità sanzionatoria.	p. 216

## ***APPENDICE***

### ***TABELLE STATISTICHE***

## *Introduzione del Procuratore generale aggiunto*

*Andrea Lupi*

L'anno appena trascorso è stato segnato da innumerevoli dibattiti che hanno riguardato il nostro Istituto, anche in relazione a una proposta di legge che, com'è noto, prevede modifiche che incidono profondamente sia sull'ambito di attività della giurisdizione che del controllo. Sulla proposta di legge sono stati presentati emendamenti. Tra essi, uno in particolare, ove fosse approvato, avrebbe come effetto quello di stravolgere l'attuale assetto del nostro Istituto nelle regioni.

Al riguardo, come più volte sottolineato anche dal Presidente Carlino, la magistratura contabile non è contraria, in linea di principio, a riforme dell'Istituto volte a migliorarne l'efficacia dell'azione anche, eventualmente, considerando una revisione del contesto organizzativo. Tuttavia, riforme di questo tipo, che recano con sé dei profili di radicalità, andrebbero maggiormente meditate e, soprattutto, il processo di genesi andrebbe condiviso con l'Istituto destinatario delle norme.

È stata, a tal proposito, più volte sottolineata la necessità che una riforma, che coinvolga tutte, o quasi, le funzioni della Corte dei conti, dovrebbe essere contenuta in una delega legislativa che definisca gli oggetti e indichi i principi che i decreti delegati dovranno seguire. Si è pure convinti che, allo stesso modo di quanto avvenuto per il codice di giustizia contabile, per la redazione dei decreti dovrebbe essere nominata una commissione di studio composta anche da magistrati contabili.

Gli emendamenti presentati, che, come accennato, incidono anche sull'organizzazione dell'Istituto, hanno trovato giustificazione sulla base dell'esposizione di alcuni dati, assolutamente parziali e incompleti, che mostrerebbero una riduzione dei carichi di lavoro, specialmente in ambito giurisdizione. Peraltro, sembra che una parte delle statistiche utilizzate a sostegno delle modifiche richieste con l'emendamento si riferisca al 2020 e 2021, quando erano in vigore le sospensioni dei termini disposte dalla disciplina di contrasto al COVID. Ovviamente, una certa rilevanza sui carichi di lavoro può avere avuto anche l'applicazione della norma che introduce il cd. "scudo erariale" di cui all'art. 21 del D.L. 76/2020, più volte prorogato (da ultimo con l'art. 1, comma 9, del decreto-legge n. 202/2024).

Sotto questo profilo, appare paradossale contestare (con dati, si ripete, incompleti e parziali) la contrazione dei carichi di lavoro in costanza di una norma di legge derogatoria, che ha escluso la colpa grave cd. commissiva per il periodo di vigenza del PNRR (e ciò, se pure inizialmente lo scudo era limitato alla permanenza del periodo di emergenza COVID).

La Procura generale, pertanto, ritiene che l'inaugurazione di quest'anno sia l'occasione giusta per fare chiarezza non soltanto sui dati numerici, ma anche sul complesso delle attività che concernono la funzione requirente.

L'obiettivo è quello di evitare – per quanto possibile - il riflesso di Semmelweis o "effetto Semmelweis" che è una metafora della tendenza riflessiva a rifiutare nuove prove o nuove conoscenze perché contraddicono le norme, le credenze o i propri paradigmi stabiliti (il medico ungherese Ignàc Semmelweis scoprì che nelle cliniche ostetriche l'alta incidenza di morti di partorienti a causa della febbre puerperale poteva essere drasticamente ridotta mediante la semplice azione di disinfezione delle mani, ma la sua scoperta fu osteggiata dalla scuola viennese della seconda metà del 19esimo secolo. Tale insensata ostilità gli procurò una grave depressione che lo condusse alla morte).

Per tali ragioni la memoria (in particolare il primo capitolo) di quest'anno si sviluppa come se fosse un piccolo trattato sull'attività della Procura generale, nonché, in ossequio al principio di unicità dell'ufficio, delle Procure regionali; ciò, al fine di evidenziare quale sia, sulla base delle norme del codice di giustizia contabile, la mole di atti che emette il magistrato requirente e quanto ogni scelta (istruttoria, archiviazione, invito, citazione, rinuncia agli atti) sia meditata, valutata, approfondita.

Francamente, la riteniamo una giusta risposta ad alcuni interventi sui mass media fatti, o almeno così è sembrato, al solo scopo di delegittimare l'azione dell'ufficio di Procura.

Certamente non si ignora come la memoria di quest'anno possa risultare, ancor più di quelle degli anni precedenti, autoreferenziale e retoricamente apologetica, ma l'evoluzione impetuosa che ha subito il dibattito politico e mediatico sulla Corte dei conti in questi ultimi mesi giustifica queste caratteristiche, solitamente estranee alla relazione con la quale l'Ufficio racconta i risultati dell'anno di lavoro appena trascorso.

È pure evidente che, considerato astrattamente l'*excursus* che viene svolto nel primo capitolo, possa apparire superfluo o, quantomeno, eccessivamente didascalico, ma,

proprio per i motivi innanzi accennati, è necessario per chiarire l'assoluta effettività dell'azione dei magistrati delle procure regionali e della Procura generale.

A tal riguardo, vanno recisamente contestati i dati che recentemente sono stati riferiti nell'ambito di un convegno in cui, sulla base di calcoli palesemente errati, si è affermato che la stragrande maggioranza delle sentenze delle Sezioni regionali e delle Sezioni centrali d'appello sarebbero di assoluzione dei convenuti e di accoglimento degli appelli.

Invero, i dati si riferiscono non al rigetto della domanda delle procure regionali, bensì agli accoglimenti parziali relativi, ad esempio, alla prescrizione, all'accertata assenza di colpa grave rispetto a singoli convenuti oppure alla definizione con rito abbreviato da parte di alcuni soggetti evocati in giudizio, ovvero, per ciò che concerne il grado di appello, all'accoglimento di motivi di appello ai quali consegue, ad esempio, la riduzione della quota del danno.

Al contrario, la maggioranza (probabilmente superiore all'80%) degli atti di citazione viene accolta – se pur non sempre integralmente - dalle sezioni territoriali, così come la maggioranza degli appelli di parte viene respinta.

Ciò emerge con chiarezza esaminando i dati dei recuperi. Se fosse vero che ci fossero quasi tutti rigetti, non si spiegherebbe il motivo per il quale ogni anno, grazie all'intervento della Corte dei conti, decine di milioni di euro rientrano nelle casse delle amministrazioni pubbliche danneggiate. Si aggiunga che negli ultimi anni, soltanto con riferimento alla materia delle illecite e/o indebite contribuzioni nazionali e unionali, le sezioni territoriali hanno emesso condanne per ben oltre un miliardo di euro. Inoltre, al fine di rendere manifesta l'importanza della giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti per i bilanci delle amministrazioni pubbliche, da una verifica – certamente approssimativa per difetto - dei recuperi effettuati a seguito di sentenze di condanna, definizioni agevolate e, dopo l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, dei riti abbreviati, nonché a seguito di restituzioni spontanee in corso di istruttoria, l'azione dell'ufficio della Procura contabile ha riportato, a partire dal 1994 – anno dell'istituzione delle sezioni giurisdizionali regionali - nelle casse pubbliche una somma senza dubbio sufficiente a coprire i costi di gestione della Corte dei conti nello stesso arco di tempo.

Le proposte di riforma dell'Istituto, così radicali e, sotto vari profili, illogiche e palesemente incostituzionali (si pensi ad esempio all'emendamento che incide sull'organizzazione delle sezioni della Corte dei conti in alcune Regioni a statuto speciale,

nelle quali la disciplina attualmente in vigore è di rango costituzionale), fanno pensare a quella che viene chiamata la “fallacia della finestra rotta”, citando il titolo di un famoso racconto dell’economista Frederic Bastiat, a proposito dei cosiddetti costi opportunità.

Egli rileva che se rompere un finestra può dar da vivere al vetraio, è pur vero che non romperla consentirebbe al proprietario della finestra di utilizzare i soldi per un altro acquisto (le scarpe o un vestito) che comunque avrebbe un effetto ancor più benefico (perché il sarto comprerebbe il pane e il panettiere la carne e il macellaio potrebbe decidere di cambiare la vetrina pagando così il vetraio) sulla circolazione economica rispetto a quello che deriverebbe dalla finestra rotta (ovviamente la teoria economica qui accennata è nata per contrastare coloro che ritenevano esistere benefici economici dalle guerre; oggi, peraltro, non è possibile non pensare alle immagini, mostrate dai mass media, di distruzione e di civili rimasti senza casa a seguito delle devastanti guerre in corso).

Allo stesso modo, ci si domanda se incidere in maniera così estrema sulle funzioni e l’organizzazione della Corte dei conti possa veramente avere effetti favorevoli sia sull’attività delle amministrazioni pubbliche che sui bilanci pubblici. Del resto, sono quasi cinque anni che vige la norma derogatoria dello “scudo erariale”, e, quasi quotidianamente, si dibatte sulla necessità di dare maggiore efficienza ed efficacia all’azione amministrativa, così rendendo palese che i ritardi, la lentezza burocratica e le “paure della firma” non dipendono affatto dall’esistenza di una giurisdizione di responsabilità amministrativo – contabile sulla colpa grave.

Da qui, perciò, la redazione della presente memoria per riaffermare la centralità dell’attività requirente nell’ambito della funzione giurisdizionale, nonché la sua efficacia ed effettività.

Come diceva Vincenzo Cuoco “il voler tutto riformare è lo stesso che voler tutto distruggere”. Le vere riforme si fanno cominciando dalle piccole cose, portando avanti prima di tutto la lancetta dei secondi (Jean Paul). Seguendo questo ragionevolissimo principio di vita, va ricordato che, nel corso del 2024, sono stati emanati, dal Procuratore generale della Corte dei conti, 6 indirizzi di coordinamento volti a migliorare l’efficienza del lavoro delle Procure regionali, nonché a rendere effettivo il rapporto con la Procura generale.

In particolare, va ricordato l’indirizzo di coordinamento sulla valutazione dell’appellabilità delle sentenze, che ha come obiettivo quello di consentire un dialogo continuo tra le procure regionali e questa Procura in relazione all’appellabilità delle

sentenze; ciò, al fine di evitare dubbi, o, addirittura, integrali non condivisioni quando l'appello è ormai giunto in giudizio.

La missione della Procura generale è la realizzazione - piena e sostanziale - dell'ordinamento anche, eventualmente, contrastando le tesi di una procura regionale, ovvero chiedendo l'accoglimento di un appello di parte.

Soprattutto nel processo di appello, la Procura generale (come pure il collegio) si trova alla giusta distanza (geografica e temporale) dai fatti, al fine di valutare con maggiore obiettività e con minore emotività le responsabilità dei soggetti coinvolti. Tuttavia, tutti i magistrati dovrebbero avere una benigna presbiopia per distanziare l'oggetto (e i soggetti) dei procedimenti, così da mettere sempre a fuoco il danno e i responsabili effettivi. E nessuno di noi dovrebbe farsi mai condizionare da pressioni dei mass media locali o, peggio, da pulsioni narcisistiche (da cui nessuno è immune) non sempre agevolmente contenibili.

Vanno ricordati altri due indirizzi di coordinamento: uno inteso a sciogliere i dubbi relativi alla competenza per territorio, nonché ai criteri di determinazione del danno in materia di incentivi alla produzione di energia elettrica con fonti rinnovabili erogati dal GSE; l'altro in tema di trasmissione della richiesta e di trattamento ai fini dell'imposta ipotecaria in relazione alla trascrizione dei sequestri conservativi *ex* gli articoli 74 e 75 cgc.

Come innanzi accennato, il primo capitolo della memoria tratta (in sintesi, ovviamente) delle innumerevoli attività dell'Ufficio della Procura contabile. I singoli paragrafi si occupano, volta a volta, dell'apertura del fascicolo, delle archiviazioni, dei mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, della citazione, del rito abbreviato, delle altre tipologie di azioni e dell'esecuzione delle sentenze di condanna. Gli ultimi paragrafi si occupano del contributo della Procura generale alla funzione nomofilattica, del suo ruolo negli organismi europei, il contributo ad EPPO e il contrasto alle frodi UE, delle conclusioni della Procura generale dinanzi alle Sezioni di appello e alle Sezioni riunite, e, infine, degli appelli, dei ricorsi per cassazione e dei controricorsi.

Gli altri capitoli hanno gli stessi oggetti della memoria dello scorso anno. Ci sono, perciò, le due rassegne della giurisprudenza della Corte costituzionale (in cui, in particolare, non potrebbe essere altrimenti, ci si sofferma sulla sentenza n.132/2024, relativa al cd. "scudo erariale") e della Corte di cassazione, una rassegna delle più importanti decisioni delle Sezioni riunite, nonché degli orientamenti delle Sezioni territoriali e centrali di appello del 2024.

Anche quest'anno, inoltre, la memoria contiene dei capitoli sulla responsabilità medica, sulle politiche di sostegno messe in atto dallo Stato, nonché sulle frodi in danno all'Unione. Si tratta, queste, di materie oggetto di un elevato numero di procedimenti e di processi e, pertanto, è giusto che abbiano un'evidenza specifica.

Volevo infine ringraziare i colleghi e il personale amministrativo dell'importante lavoro svolto, in brevissimo tempo, e senza poter essere esentati dagli altri diuturni impegni, quali le udienze presso le Sezioni di appello e presso le Sezioni riunite – sia in sede giurisdizionale che in speciale composizione – la redazione, collazione e deposito delle conclusioni, delle memorie, degli appelli, dei ricorsi e controricorsi in Cassazione.

Un ringraziamento particolare alla dottoressa Lucia Palomba che ha seguito, giorno per giorno, tutte le innumerevoli attività che hanno portato alla pubblicazione di questa memoria.

## **Capitolo I** **LE ATTIVITA' DELLA PROCURA CONTABILE**

### **A) LE ARCHIVIAZIONI NEL PROCEDIMENTO DI ACCERTAMENTO DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA**

*(V.P.G. Fabrizio Cerioni)*

#### **1. Il procedimento di archiviazione.**

Nella semantica processuale il termine “*archiviare*” ha perduto il suo significato generico di necessario “adempimento burocratico” volto alla conservazione degli atti del processo e dei provvedimenti giurisdizionali conclusivi del medesimo, per designare il contenuto di una “specifica decisione” dell'autorità giudiziaria, frutto, spesso, di significativi accertamenti dell'organo designato all'espletamento dell'istruttoria. Con tale decisione, il suddetto organo dispone l'“archiviazione anticipata” del procedimento, rilevando l'inutilità di giungere al suo epilogo naturale costituito dall'instaurazione del processo.

Nel procedimento di accertamento della responsabilità amministrativa, disciplinato dal Codice di giustizia contabile (approvato con il D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, nel prosieguo, anche c.g.c.), l'archiviazione è prevista dagli articoli 54 (*Apertura del procedimento istruttorio*), 68 (*Istanza di proroga*), 69 (*Archiviazione*), 70 (*Riapertura del fascicolo istruttorio archiviato*) e 83 (*Pluralità di parti*), e non si estrinseca in mere attività materiali, ma è oggetto di uno specifico procedimento che si conclude con un “giudizio” sull'infondatezza della notizia di danno o sull'insufficienza probatoria e si estrinseca nel “decreto di archiviazione”, debitamente “motivato”, vistato dal Procuratore Regionale e comunicato al destinatario dell'invito a dedurre, qualora quest'ultimo sia stato già notificato al presunto responsabile del danno.

Il Codice di giustizia contabile indica i momenti e le ragioni che possono determinare il pubblico ministero contabile a procedere all'archiviazione della “notizia di danno” ovvero del “procedimento istruttorio”, disponendo che il pubblico ministero debba procedere all'archiviazione quando:

- a) la notizia di danno sia priva dei necessari requisiti di specificità e concretezza (di cui all'art. 51 c.g.c.) o risulti *ictu oculi* infondata (anche per effetto del c.d. “scudo erariale” di cui al D.L. 76/2020);
- b) la notizia di danno risulti infondata dopo l'apertura di un procedimento istruttorio ai sensi dell'art. 54 c.g.c. con la notificazione dell'invito a dedurre al presunto responsabile;
- c) non vi siano elementi sufficienti (cioè prove, anche indiziarie) idonei a sostenere in giudizio la contestazione di responsabilità;

- d) risulti evidente la carenza di colpa grave del presunto responsabile, anche considerando che quest'ultimo si è conformato al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva in sede di controllo;
- e) il giudice non abbia accolto l'istanza di proroga del termine per il deposito dell'atto di citazione ed il procuratore della Corte dei conti, alla scadenza dell'ulteriore termine di 45 giorni (stabilito dall'art. 68, comma 3, c.g.c.), non abbia ancora raccolto gli elementi necessari ad individuare i responsabili del danno ovvero non sia in grado di sostenere fondatamente, in giudizio, la contestazione di responsabilità.

## **2. Archiviazione per difetto di specificità e concretezza della notizia di danno o infondatezza della stessa (anche per effetto del c.d. “scudo erariale”).**

Le Procure regionali, ai sensi dell'art. 54 del Codice di giustizia contabile, “archiviano” o “pre-archiviano” la *notitia damni* quando la stessa risulti priva dei presupposti di specificità e concretezza ovvero risulti, *ictu oculi*, o dopo i necessari approfondimenti istruttori, infondata anche per mancanza di prove della responsabilità amministrativa dei presunti responsabili.

La prima ragione di archiviazione (o di prearchiviazione) della *notitia damni* deriva, pertanto, dalla mancanza di “specificità” e “concretezza” della notizia di danno che, come tale, non è idonea a consentire l'inizio dell'istruttoria del P.M. contabile nei confronti di alcun presunto responsabile, non essendo consentito all'organo inquirente, per ovvie ragioni di garantismo giuridico, procedere alla ricerca di fattispecie di responsabilità amministrativa “a casaccio”. Invero, l'art. 51 del Codice di giustizia contabile ha stabilito che il pubblico ministero può iniziare “*l'attività istruttoria, ai fini dell'adozione delle determinazioni inerenti l'esercizio dell'azione erariale, sulla base di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge*”. Pertanto, la specificità e concretezza della notizia di danno costituisce un indefettibile presupposto procedimentale, la cui mancanza comporta la nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere dal requirente contabile. Lo stesso Codice definisce la notizia di danno specifica e concreta “quando consiste in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Com'è noto, il requisito della necessaria “specificità” e “concretezza” della notizia di danno era stato richiamato dalla Corte costituzionale nella sentenza 18 dicembre 2009, n. 337 e poi positivamente previsto dal comma 30-ter dell'art. 17 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, integrando i presupposti dell'avvio, da parte delle procure contabili, dell'attività istruttoria – che può essere iniziata solo “a fronte di specifica e concreta notizia di danno” – stabilendo, altresì, la nullità degli atti istruttori posti in essere in mancanza di una notizia così qualificata e la facoltà, per “chiunque vi abbia interesse”, di fare valere tale vizio, “in ogni momento”, davanti alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti. Le Sezioni Riunite nella sentenza 3 agosto 2011, n. 12/QM avevano chiarito che la specificità della notizia fosse da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti,

La seconda ragione che determina il P.M. all'archiviazione è costituita dalla “manifesta infondatezza” della *notitia damni* per mancanza dei presupposti della responsabilità amministrativa o contabile:

- 1) per insussistenza di antigiuridicità della condotta,
- 2) per mancanza del rapporto di impiego o di servizio con la P.A. del presunto responsabile o della qualifica di agente contabile, anche di fatto,
- 3) per assenza del nesso di causalità tra la condotta e l'evento dannoso,
- 4) per carenza del requisito soggettivo, cioè del dolo nel caso di condotte commissive ed omissive, o della colpa grave nel caso di omissioni (come ora previsto dall'art. 21 del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, in vigore dal 17 luglio 2020, convertito con la legge 11 settembre 2020, n. 120).

L'assenza dei presupposti della responsabilità amministrativa di cui ai punti 1, 2 e 3 può risultare “manifesta” dalla lettura della denuncia di danno e determinare anche la “prearchiviazione” della notizia, senza che il Procuratore regionale apra un procedimento istruttorio.

In alcuni casi, tuttavia, il Procuratore regionale può ritenere necessaria l'apertura di un procedimento (fascicolo) istruttorio al fine di verificare i presupposti della responsabilità amministrativa, specie riguardo alla sussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito in capo al presunto responsabile, non emergendo la responsabilità di costui dalla lettura della denuncia di danno, ovvero al fine di verificare se vi siano altri soggetti corresponsabili del danno.

Nel corso dell'anno 2024 le Procure regionali della Corte dei conti hanno pre-archiviato, prima di avviare un procedimento istruttorio, 14.309 notizie di danno erariale<sup>2</sup>, rispetto alle 36.609 pervenute.

Il dato dimostra una significativa attività delle Procure regionali, certo meno apparente di quella che si estrinseca nell'apertura dei procedimenti di accertamento della responsabilità amministrativa, ma non meno impegnativa poiché la decisione di “archiviare” una notizia di danno richiede, quanto meno, un'attenta lettura e la valutazione della notizia di danno da parte del Procuratore regionale e dei suoi Vice e Sostituti, nonché la redazione del “provvedimento di archiviazione”, che deve sempre essere “debitamente motivato”, come dispone l'art. 69, comma 3, c.g.c.

---

bensi ragionevolmente circostanziata, mentre la concretezza è attributo dell'informazione obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni.

<sup>2</sup> Anche se le archiviazioni effettuate nel 2024 riguardano anche denunce pervenute in anni precedenti, questo dato evidenzia la propensione delle Procure erariali ad archiviare le notizie di danno infondate.

### **3. Archiviazione per infondatezza della notizia di danno dopo l'apertura di un procedimento istruttorio e l'eventuale notificazione dell'invito a dedurre al presunto responsabile (con la conseguente presentazione di controdeduzioni, scritte e/o orali), anche per mancanza di prova della responsabilità.**

Il Procuratore regionale, qualora non ritenga di provvedere all'immediata archiviazione della notizia di danno per difetto dei requisiti di specificità e concretezza o per manifesta infondatezza, dispone l'apertura di un procedimento istruttorio ed assegna, secondo criteri oggettivi e predeterminati, la trattazione del relativo fascicolo ai suoi Vice o Sostituti.

L'assegnazione del fascicolo (in alternativa all'auto-assegnazione del fascicolo a se stesso da parte del Procuratore regionale) ai Vice-procuratori ed ai Sostituti-procuratori della Corte dei conti per l'espletamento dell'istruttoria conferisce a questi ultimi la legittimazione ad esercitare i poteri previsti dal Capo II del Titolo II del Codice di giustizia contabile, volti ad accertare, in relazione a ciascuna notizia di danno, i presupposti della responsabilità amministrativa e ad individuarne i responsabili. L'art. 55 c.g.c., infatti, chiarisce che il pubblico ministero compie ogni attività utile per l'acquisizione degli elementi necessari all'esercizio dell'azione erariale e svolge, altresì, accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata quale presunto responsabile.

Le attività istruttorie possono consistere nella richiesta di documenti e informazioni alle pubbliche amministrazioni oppure nel disporre:

- a) l'esibizione di documenti;
- b) il conferimento di deleghe istruttorie alla Guardia di Finanza o ad altre forze di polizia anche locale, agli uffici territoriali del governo e, in casi eccezionali, ai dirigenti e funzionari di qualsiasi pubblica amministrazione (art. 56 c.g.c.);
- c) audizioni personali;
- d) ispezioni e accertamenti diretti presso le pubbliche amministrazioni e i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a carico dei bilanci pubblici;
- e) il sequestro di documenti;
- f) consulenze tecniche.

All'esito delle suddette attività istruttorie, svolte, come precisato dalla legge, anche "a favore della persona individuata quale presunto responsabile", può essere accertata l'infondatezza della *notitia damni* (che ad un primo esame sommario poteva sembrare degna di approfondimenti istruttori) per la mancanza dei presupposti della responsabilità amministrativa o contabile:

- 1) insussistenza di antigiuridicità della condotta;
- 2) mancanza del rapporto di impiego o di servizio con la P.A. del presunto responsabile o della qualifica di agente contabile, anche di fatto;

- 3) assenza del nesso di causalità tra la condotta e l'evento dannoso;
- 4) carenza del requisito soggettivo, cioè del dolo nel caso di condotte commissive ed omissive, o della colpa grave nel caso di omissioni (come ora previsto dall'art. 21 del D.L. 76/2020, in vigore dal 17 luglio 2020).

L'accertamento dell'infondatezza della notizia di danno o il mancato reperimento di prove (anche indiziarie) sufficienti a sostenere in giudizio l'azione di responsabilità (anche quando appaia verosimilmente fondata), impone al pubblico ministero contabile l'archiviazione del procedimento (art. 69 c.g.c.).

L'archiviazione del procedimento istruttorio può avvenire anche dopo la notifica dell'invito a dedurre di cui all'art. 67 c.g.c., tenendo conto dei dati conoscitivi forniti dallo stesso invitato. Non va dimenticato, infatti, che la funzione dell'invito a fornire deduzioni non è quella di realizzare il contraddittorio tra attore e presunto responsabile dell'illecito erariale, ma è sostanzialmente "istruttoria", cioè è volta a consentire l'acquisizione di ulteriori elementi di conoscenza e valutazione soggetti al libero apprezzamento del Procuratore regionale<sup>3</sup>. In questo caso, il decreto di archiviazione, che deve sempre recare il visto del Procuratore regionale, è tempestivamente comunicato al destinatario dell'invito a dedurre.

Una volta archiviati, i fascicoli istruttori possono essere riaperti, con decreto motivato del Procuratore regionale, solo se dopo l'emanazione del formale provvedimento di archiviazione emergano elementi nuovi consistenti in fatti sopravvenuti, ovvero preesistenti ma dolosamente occultati (art. 70 c.g.c.).

Nel corso dell'anno 2024 le Procure regionali della Corte dei conti hanno archiviato, dopo l'espletamento di attività istruttoria, 15.722 procedimenti, di cui 155 dopo la notifica di inviti a fornire deduzioni.

Anche questo dato dimostra una significativa attività delle Procure regionali poiché la decisione di «archiviare» un procedimento istruttorio avviene dopo l'espletamento di diverse attività (istruttorie), quali la richiesta di documenti e informazioni alle pubbliche amministrazioni, il conferimento di deleghe istruttorie, eventuali ispezioni, nonché la redazione degli inviti a fornire deduzioni, le audizioni dei presunti responsabili, l'esame delle controdeduzioni e dei documenti depositati dai presunti responsabili, imponendo al P.M. titolare dell'istruttoria di formulare un "giudizio" sull'infondatezza della notizia di danno e la redazione del "provvedimento di archiviazione", che deve essere "debitamente motivato", anche in considerazione dei risultati degli accertamenti espletati, come si evince dall'art. 69, comma 3, c.g.c.

---

<sup>3</sup> In questi esatti termini: Corte conti, Sezioni riunite, 19 giugno 1998, n. 14/QM.

#### **4. Archiviazione del fascicolo per carenza di colpa grave del presunto responsabile per essersi costui conformato al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva in sede di controllo.**

Un'ulteriore causa di archiviazione deriva dall'accertamento dell'assenza di colpa grave del presunto responsabile del danno, qualora risulti che costui abbia conformato la propria condotta ad un 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 (art. 69, comma 2, c.g.c.).

Com'è noto, l'accennata esimente dalla responsabilità amministrativa, derivante dalla conformità dell'azione amministrativa agli indirizzi contenuti nei pareri resi dalla Corte dei conti, ove previsti dall'ordinamento e limitatamente ai profili presi in considerazione dalla magistratura contabile nell'esercizio del controllo stesso, è stata introdotta dall'art. 17, comma 30-quater, lett. a), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 2), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009).

Anche questa causa di archiviazione del procedimento richiede una significativa attività del P.M. contabile, che spesso solo nel corso dell'istruttoria già avviata e, quindi, dopo la richiesta di documenti all'amministrazione o leggendo le controdeduzioni del presunto responsabile, viene a conoscenza del parere reso dalla Sezione regionale di controllo e può valutare se l'attività degli amministratori sia stata effettivamente conforme agli indirizzi espressi dalla Corte dei conti e, dunque, la condotta debba considerarsi esente dalla responsabilità contabile, ovvero se, nonostante la conformità di alcune condotte al suddetto parere, le fattispecie illecite siano state realizzate prima della richiesta del parere alla Corte dei conti ovvero riguardino fattispecie non esaminate dalla Sezione di controllo.

Le Procure regionali della Corte dei conti hanno rilevato casi di archiviazioni disposte ai sensi dell'art. 69, comma 2 c.g.c.. Tuttavia, la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo, ha segnalato un caso in cui nella motivazione dell'archiviazione è stato richiamato anche un parere del controllo in senso plausibilmente convergente con la condotta dell'amministratore.

#### **5. Archiviazione del fascicolo a seguito della mancata concessione della proroga per il deposito dell'atto di citazione.**

Un'ulteriore causa di archiviazione deriva dalla mancata concessione della proroga per il deposito dell'atto di citazione (di cui all'art. 67, comma 5, c.g.c.) da parte del giudice.

La *ratio* della richiesta di proroga può derivare da una situazione di *semiplena probatio* e, dunque, dalla necessità di acquisire ulteriori elementi istruttori al fine di accertare la fondatezza della

notizia di danno (ovvero la sua infondatezza) e quindi poter “sostenere in giudizio la contestazione di responsabilità” (art. 69, comma 1).

Se il pubblico ministero contabile chiede alla competente Sezione giurisdizionale la concessione di una proroga per il deposito dell'atto di citazione e la suddetta autorizzazione non viene concessa, è obbligato ad emettere l'atto di citazione o a disporre l'archiviazione entro i successivi 45 giorni (art. 68, comma 3, c.g.c.). Pertanto, se il P.M. contabile non ottiene la proroga richiesta e non deposita l'atto di citazione entro 45 giorni è obbligato ad archiviare il fascicolo istruttorio.

## **6. Considerazioni conclusive.**

La disamina e la valutazione delle notizie di danno, provenienti dalle pubbliche amministrazioni, dalla Guardia di Finanza o da altri organi di polizia volti alla repressione degli illeciti, e dai cittadini, ha rappresentato anche nel corso del 2024 una significativa attività svolta dalle Procure regionali della Corte dei conti, sia in termini numerici (36.909 sono le denunce pervenute solo nel 2024) che di impegno, perlopiù ignota ai non addetti ai lavori, come si è rappresentato nei precedenti paragrafi.

Alcune di queste denunce di danno sono state pre-archivate dai Procuratori regionali (14.309), altre hanno determinato, invece, l'apertura di procedimenti istruttori poi archiviati (15.722, di cui 15 dopo la notifica degli inviti a dedurre), a causa dell'accertamento dell'insussistenza dei presupposti della responsabilità erariale.

L'archiviazione di una denuncia o di un procedimento (fascicolo) istruttorio non è un'attività automatica che potrebbe essere affidata ad un programma alimentato dall'intelligenza artificiale, perché richiede una serie di approfondite valutazioni da parte del Procuratore regionale o dei pubblici ministeri cui è assegnato il relativo fascicolo e, nella maggior parte dei casi, l'espletamento di diverse attività (istruttorie), quali la richiesta di documenti e informazioni alle pubbliche amministrazioni, il conferimento di deleghe istruttorie, le ispezioni, la redazione degli inviti a fornire deduzioni, le audizioni dei presunti responsabili, l'esame delle controdeduzioni e dei documenti depositati dai presunti responsabili, imponendo poi al P.M. titolare dell'istruttoria un vero e proprio “giudizio” sull'infondatezza della notizia di danno o sull'insufficienza probatoria, nonché la redazione del “provvedimento di archiviazione”, il quale deve essere “debitamente motivato”, anche in considerazione dei risultati degli accertamenti espletati, come si evince dall'art. 69, comma 3, c.g.c.

## B) LA CITAZIONE

(S.P.G. Giulio Stolfi)

### 1. L'atto di citazione nella dinamica del processo per responsabilità amministrativa. Cenni.

Atto introduttivo del giudizio di responsabilità è, come noto, la citazione, non differentemente da quanto avviene nel giudizio ordinario di cognizione. Tuttavia, se in quest'ultimo la citazione viene prima portata a conoscenza del convenuto – tramite la notificazione – e poi del giudice, tramite la costituzione dell'attore in giudizio, nel giudizio di responsabilità amministrativa il *nomen* dell'atto introduttivo cela una dinamica processuale maggiormente affine a quella che, tradizionalmente, è propria del ricorso: difatti, come risaputo, la citazione è (esattamente all'opposto di quanto avviene con l'ordinario processo di cognizione in sede civile) dapprima portata a conoscenza del giudice tramite il deposito presso la segreteria della Sezione territorialmente competente, e solo in seguito notificata al convenuto.

Per la notificazione al convenuto dell'atto di citazione è necessario che il Presidente della Sezione, giunto a conoscenza dell'iniziativa attorea tramite, appunto, il deposito, fissi con proprio decreto l'udienza di comparizione. A mente dell'art. 88, c.g.c., che contiene il disegno di tutte le attività successive al deposito, il decreto presidenziale contiene l'assegnazione di un duplice termine: da un lato, all'attore – che deve notificare citazione e decreto di fissazione dell'udienza entro 30 giorni; tale termine è espressamente qualificato dalla legge come “ordinatorio”-; dall'altro lato, al convenuto, che deve costituirsi non meno di venti giorni prima dell'udienza, salvo incorrere – ove provveda tardivamente – nelle decadenze di cui all'art. 90 del Codice. Il termine di trenta giorni entro i quali il P.M. deve notificare la citazione è bensì “ordinatorio”, secondo quanto si è detto, ma, a tutti gli effetti, se lecito esprimersi in questi termini, “condizionato” dalla necessità di rispettare un termine libero di almeno 90 giorni (art. 88, c. 3) fra il perfezionamento della notifica e la data della celebrazione dell'udienza (150 giorni se il convenuto si trova all'estero).

La differente scansione trova una ragion sufficiente sistematica nella singolarità – che è poi anche la maggiore ricchezza – dell'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale, ossia il suo sposare tratti e logiche di matrice essenzialmente pubblicistica con strumenti e movenze inequivocabilmente civilistici. Così come il danno erariale è eminentemente “istituto di diritto pubblico”, ma costruito a partire dalla responsabilità *civile*, e modellato su una funzione risarcitoria-ripristinatoria dell'azione, allo stesso modo l'atto introduttivo del giudizio è bensì una citazione, ma una citazione che assume una *dynamis* processuale tutta pubblicistica, qual è quella del ricorso, investendo prima il giudice della domanda e solo in un successivo momento portandone a conoscenza la stessa parte convenuta. Difatti, la domanda è per sua essenza rivolta al soddisfacimento di un interesse (e alla realizzazione di un diritto subiettivo) che è dell'ente pubblico danneggiato, ma, per

evidentissima teleologia di piena rispondenza costituzionale, della stessa collettività (organizzata e posta come istituzione). A chiudere il cerchio di rimandi e risposdenze – tutti perfettamente coerenti in uno svolgimento ordinamentale sin qui pienamente organico – non si può non ricordare come la titolarità dell'azione sia esclusiva in capo al Pubblico ministero, che, come agente (necessario) assume le vesti di sostituto processuale (con tutto ciò che ne consegue quanto al tema dell'interesse ad agire).

La differenza nella dinamica fra deposito e notificazione al convenuto, al di là delle sue (importanti) radici concettuali, delle quali si è appena per accenni dato conto, non è peraltro priva di rilievo pratico, poiché il solo deposito già produce effetti processuali, mentre nell'ordinaria sequenza del processo di cognizione civile è la notificazione che determina a tutti gli effetti l'esistenza della domanda e, con questa, la litispendenza. La stessa lettera della legge consente di affermare con certezza che la litispendenza, nel rito della responsabilità amministrativa, si determini col deposito della citazione: di tanto è sicura spia, infatti, il tenore dell'art. 86, c. 4, laddove afferma che è il deposito a determinare, testualmente, “la pendenza del processo” (nonostante alcuna giurisprudenza di merito ricollegli, errando, la litispendenza alla notificazione: si tratta, però, di una affermazione che può essere ricondotta più al *lapsus calami* che non a una specifica conclusione ermeneutica).

## **2. I vizi dell'atto di citazione.**

Tutto ciò premesso, tuttavia, quanto alle peculiarità che lo contraddistinguono nella sistematica codicistica del processo amministrativo-contabile, l'atto introduttivo si ragguaglia quasi in tutto, contenutisticamente, alla citazione nel processo ordinario di cognizione: in particolare, esso assume la consueta fisionomia che discende dalla duplice funzione che illustre dottrina distingueva in “informativa” (e propria del processo orale), ossia rivolta alla controparte perché essa abbia conoscenza che esiste una domanda contro di essa e che vi sarà un'udienza nella quale essa, se vorrà, potrà comparire; e “difensiva” (propria, invece, del processo scritto), in ragione della quale l'atto di citazione rappresenta una delle basi, se non la base principale, per la immediata trattazione della causa davanti al giudice. La tradizione processualistica distingue due componenti necessarie dell'atto di citazione, individuandole, come risaputo, nella *in ius vocatio* e nella *editio actionis*. Il regime dei vizi dell'atto è calibrato in modo differente a seconda se la difformità dal paradigma legale cada su di un elemento della *in ius vocatio* oppure della *editio actionis*.

In questo senso, l'art. 86 c.g.c. stabilisce, quanto ai primi, che la citazione è nulla se è omessa o risulta assolutamente incerta l'identificazione del convenuto o la sottoscrizione del Pubblico ministero. Quanto ai secondi, la nullità della citazione è comminata se è omessa o risulta assolutamente incerta l'individuazione o la quantificazione del danno, o l'indicazione dei criteri per

la sua determinazione, ovvero se manca l'esposizione dei fatti, delle qualità nelle quali sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni.

Le nullità della citazione sono, per loro stessa natura, sanabili. Ciò risponde al criterio fondamentale per cui il processo tende alla realizzazione dell'azione o, senza voler riaprire l'antica (e nondimeno ancora assai interessante) disputa, alla soddisfazione del diritto di azione. In questo senso, una volta investito il giudice della domanda, non avrebbe senso arrestarsi ad una pronuncia del tutto liminare solo perché il contenuto stesso della domanda è completamente incerto oppure perché la funzione "informativa" della citazione è stata frustrata. Si tratta, come ognuno vede, di una problematica da tenere ben distinta rispetto a quella della sussistenza delle condizioni dell'azione e perfino di quella dei presupposti processuali, alle quali essa è, pure, strettamente irrelata: si potrebbe dire che, rispetto ad entrambe le tematiche evocate, quella qui in discorso è espressiva di un a-priori: difatti, anche solo per pervenire alla pronuncia che arresta immediatamente il processo è necessario che l'atto introduttivo metta il giudice in grado di determinarsi in ordine, quantomeno, a questa decisione. Detto altrimenti: vizi come quelli della *editio actionis* e, a maggior ragione, della *vocatio in ius* non comportano la consumazione del (diritto di) azione.

Per questo motivo il Codice, in coerenza con l'atteggiarsi dei principi generali del diritto processuale, non limita la sanatoria della nullità con addentellati di tipo contenutistico, che si presterebbero a operazioni di difficile governabilità e senz'altro bordeggianti nell'abuso del processo. Il rimedio tipico, ossia la rinnovazione, ovvero l'integrazione, della citazione (a seconda del fatto che il convenuto sia o meno costituito), è appunto costruito per consentire la corretta instaurazione del contraddittorio tra le parti (da ultimo Cass., SS.UU., n. 2258/2022) e per mettere il giudice in grado di emettere, sussistendone i presupposti, una pronuncia sul merito (così Cass., sez. III civ., n. 17495/2011). Del tutto marginali, in questo senso, appaiono i casi di nullità "insanabile" (talora dichiarata come tale dalla giurisprudenza civile di merito), limitati alla assoluta assenza di alcuna *vocatio in ius*.

Principale differenza tra la sanatoria dell'uno e dell'altro genere di vizi sta nel fatto che, mentre per quelli della *vocatio in ius* essa opera *ex tunc*, all'opposto, per quelli dell'*editio actionis*, l'operatività è *ex nunc*. Ed è proprio per questo motivo, infatti, che la legge, onde evitare qualsiasi possibile lesione del diritto di difesa, stabilisce ed esige che il convenuto possa poi adeguatamente prendere posizione sulla domanda attorea integrata – tant'è che il Codice di rito civile prevede l'applicazione dell'art. 167, e quello di giustizia contabile rimanda ai commi 2 e 3 dell'art. 90.

### 3. La nullità per mancata corrispondenza tra citazione e invito a dedurre.

Se il disposto dell'art. 86, c.g.c., come visto fin qui, riprende movenze e cardini dalla tradizione del processo ordinario di cognizione, rappresentando perlopiù una riedizione dei contenuti dell'art. 164 c.p.c., il successivo art. 87 c.g.c. introduce **una nullità del tutto peculiare** al processo per responsabilità amministrativa, e che di questo, a dire il vero, costituisce una singolarità particolarmente significativa. La citazione infatti, come risaputo, a mente dell'appena citata disposizione è nulla anche quando non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'articolo 86, comma 2, lett. e) (per i quali v. *supra*) e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni.

Il richiamo alla lett. e) stabilisce un rapporto di connessione tutt'altro che casuale, e chiarisce, oltre ogni possibile dubbio, che la nullità in parola è sicuramente da ricondursi ad un vizio della *editio actionis*. La specificità rispetto agli altri vizi del medesimo genere, contemplati all'art. 86 c.g.c., è però assai evidente, e sta nel fatto che al rilievo di questa nullità non può conseguire la rinnovazione o l'integrazione della citazione. In altre parole, si è di fronte ad una nullità che, appunto, non è sanabile, e il cui rilievo provoca l'arresto anomalo del processo.

La soluzione, di per sé – in base a quanto detto – apparentemente eccentrica dal punto di vista del sistema processuale, si giustifica, però, agevolmente sul piano sostanziale, poiché la previsione di cui all'art. 86 c.g.c. costituisce, a ben vedere, una estrinsecazione diretta dei principi del giusto processo e, in particolare, un presidio assai incisivo del diritto di difesa. Difatti, tramite questa norma si conferisce valore nel processo alla cristallizzazione dei risultati dell'istruttoria, come espressa nell'invito a dedurre, e, più in generale, si dà significato all'intera fase pre-processuale: tutta la domanda deve essere ancorata a quanto originariamente portato a conoscenza del presunto responsabile con l'invito a dedurre. L'art. 87, insomma, rappresenta la cerniera fondamentale di giunzione fra il processo e l'attività di indagine compiuta dall'ufficio inquirente. Non esiste, di per sé, una specifica possibilità di far valere, all'interno del processo, la autonoma nullità dell'invito a dedurre per mancanza del contenuto minimo essenziale voluto dall'art. 67 c.g.c.; la mancata corrispondenza, in alcuni tratti essenziali, fra invito e citazione dà, quindi, luogo a una causa di nullità della seconda, non del primo. Agli atti istruttori come tali, infatti, non si riconnette uno specifico regime di nullità, se non in quanto i vizi di questi atti siano richiamati come nullità di un atto propriamente processuale. Ancora una volta, vale notare, nel tema della necessaria corrispondenza – nei tratti essenziali – fra invito e domanda in senso stretto (per come manifestata nella citazione) emerge il carattere schiettamente pubblicistico dell'istituto della responsabilità amministrativa.

Difatti, in controluce rispetto al rafforzamento della tutela del possibile danneggiante, deve leggersi il riconoscimento di un rilievo ordinamentale a sua volta amplificato, rispetto a quanto accade

nella responsabilità civile, dell'incolpazione o, se si preferisce, della pretesa attorea; e si tratta di una amplificazione che non dipende tanto da una maggiore percepita afflittività del risarcimento (anzi, la specialità dell'istituto fa sì che esso si risolva in una possibile condanna maggiormente sagomata sulla condizione oggettiva e soggettiva in cui l'agente ha operato), quanto piuttosto dal riconoscimento concettuale, se è lecito esprimersi in questi termini, di un valore sistematico che è proprio dello stesso risarcimento del danno erariale *in quanto tale*, nel suo andare oltre la rispondenza a un diritto subiettivo di un ente, sia pur pubblico, e al di là dell'interesse di questo stesso ente all'integrità del proprio patrimonio, per riconnettersi al presidio di un bene giuridico, ossia quello incarnato nell'esigenza di tutela della corretta gestione delle risorse pubbliche, che pertiene, inteso in senso ampio e retamente contestualizzato, a tutta la collettività.

Sia come sia, è essenziale notare: (a) che la corrispondenza della citazione rispetto all'invito a dedurre deve essere limitata agli elementi essenziali del fatto; ciò chiama fuori causa una serie di contestazioni (spesso rinvenibili nella pratica, ma per la verità con poco seguito pretorio) che pretendono una sovrapposibilità della citazione rispetto all'invito riferita a **tutti gli elementi essenziali e i presupposti della fattispecie**; (b) che la nullità di cui all'art. 87 c.g.c. può essere rilevata solo nel caso in cui sia presente, nella citazione, il requisito di cui all'art. 86, c. 2, lett. e), ossia una esposizione dei fatti che **non sia perplessa o carente**. Il meccanismo logico e funzionale delle due norme, quindi, impone una operatività siffatta: dapprima il giudice deve verificare se il libello introduttivo contenga una *editio actionis* sufficientemente chiara e comprensibile; ove questa manchi, la citazione andrà rinnovata o integrata; solo in un secondo momento, cioè a fronte di una domanda intellegibile e autoconsistente, si dovrà verificare la coerenza tra questa e "gli elementi essenziali del fatto" come dispiegati nell'invito a fornire deduzioni. In caso di esito negativo della verifica, la nullità è insanabile e comporta l'arresto anomalo, come detto, del processo. Giova soggiungere che entrambe le nullità, per diverse vie, si convertono in motivi di gravame, ma solo alla prima, chiaramente, sarà applicabile il regime di rinnovazione degli atti processuali illustrato nell'*acquis* della giurisprudenza di legittimità con riferimento al rito ordinario di cognizione.

#### **4. Presupposti e limiti dell'integrazione della citazione.**

Sui temi fin qui affrontati da un punto di vista generale è intervenuta nel corso del 2024 una **significativa pronuncia di appello** (Corte conti, Sez. giur. App. II, n. 212/2024) che ha contribuito a fare il punto sull'applicazione degli istituti processuali evocati nelle pagine precedenti, correggendo una giurisprudenza di merito orientata in modo almeno in parte originale, sul punto, rispetto agli assi maestri del sistema. Il Collegio di prime cure, in particolare, aveva ritenuto affetta da nullità (non sanabile) una citazione della quale era stata disposta l'integrazione a mente dell'art. 86 c.g.c., sulla

scorta del fatto che avrebbe avuto una natura “novativa” di un originario atto introduttivo “irrimediabilmente vulnerato”. In particolare, la pronuncia di primo grado aveva affermato che l’integrazione doveva porsi in un rapporto in qualche misura obbligato, dal punto di vista contenutistico, rispetto alla citazione originaria e ritenuta affetta da nullità, e segnato dalla necessità di rispettare un preciso schema di integrazione “di genere a specie”. Tuttavia, se la norma, per il rilievo del vizio di cui all’art. 86, c. 2, lett. e), richiede la “mancanza” dell’esposizione dei fatti, risulta difficile comprendere come possa procedersi a una “specificazione” di un che di “mancante”, ossia di assolutamente carente, gravemente perplesso, indeterminabile. La Sezione d’appello ha meglio perimetrato questa statuizione, che evidentemente avrebbe ingenerato una circolarità ermeneutica destinata, in ultima analisi, a inficiare la stessa operatività del meccanismo di sanatoria di cui all’art. 86, c.g.c., chiarendo che *“Se [...] la disciplina sul rito ordinario in materia di responsabilità erariale permette di sopperire all’assenza degli elementi di validità della citazione dettati dall’art. 86, comma 2, lett. e) cit., va da sé che l’attività di integrazione non può che tradursi in un atto idoneo a darne esaustiva rappresentazione, quindi in un atto logicamente differente dall’iniziale libello, in primis dal punto di vista contenutistico, ancorché ciò debba avvenire nel rispetto del nucleo essenziale della controversia già delineata con l’atto originario e con i documenti inizialmente depositati a supporto dello stesso.”*

In altre parole, se è vero che l’integrazione non deve debordare dal confine della *emendatio libelli*, è altrettanto vero che il rispetto di questo confine si deve apprezzare rispetto agli elementi di individuazione della domanda che effettivamente si possono ritrarre dall’atto originario: il che significa che l’integrazione non potrà mai porsi in contraddizione con l’atto originario, nella misura in cui questo, perlomeno, individua un “nucleo essenziale della controversia”, ma ben potrà – ed anzi dovrà – svolgerli, proprio per consentire di superare la “insanabile perplessità” dell’iniziale citazione, e pena la frustrazione della stessa *ratio* della sanatoria.

## C) RITO ABBREVIATO E DOLOSO ARRICCHIMENTO

(V.P.G. Chiara Vetro)

Le pronunce rese dalle Sezioni territoriali e d'appello nell'anno 2024 ai sensi dell'art. 130 c.g.c. con rito abbreviato, sono 143.

Ai sensi della precitata norma, comma 1, *“con funzione deflattiva della giurisdizione di responsabilità e allo scopo di garantire l'incameramento certo ed immediato”* delle somme dovute all'erario, è possibile, sia in primo che in secondo grado, offrire, da parte del convenuto in giudizio (o condannato) una somma - corrispondente ad una percentuale predeterminata dal codice del *quantum* richiesto in citazione - all'esito del versamento della quale il giudizio viene definito con sentenza.

È richiesto dalla norma il parere *“previo e concorde”* del Pubblico ministero.

Sulla natura obbligatoria o facoltativa, vincolante o meno, di tale parere si è espressa la Sez. giur. Lazio con sentenza n. 636/2020, che ha sottolineato l'esistenza di due opposte tesi: per una parte della dottrina, che fa leva sul contenuto del comma 11 dell'art. 130 c.g.c. (*“Quando si procede con rito ordinario a seguito di mancato concorde parere del pubblico ministero ...”*) il parere favorevole del P.M. assurgerebbe a condizione di ammissibilità del rito abbreviato, con la conseguenza che, in caso di parere negativo, l'udienza camerale di cui ai commi 5-6 dell'art. 130 c.g.c. sarebbe finalizzata esclusivamente a consentire un tardivo consenso alla richiesta di parte convenuta, in assenza del quale dovrebbe procedersi con il rito ordinario. La tesi opposta - abbracciata dalla maggior parte della giurisprudenza - che sostiene la non vincolatività del parere medesimo, si basa, tra l'altro, sulla Relazione illustrativa al c.g.c., ove espressamente si afferma che *“la rettifica apportata [all'art. 130], con l'inserimento di previsione aggiuntiva, risponde ad esigenza, correttamente rappresentata dalle Camere, di consentire l'accesso a tale rito semplificato anche se il Pubblico Ministero non concorda, in analogia peraltro con il patteggiamento nel codice di rito penale”*. Inoltre, sul piano testuale, il comma 10 dell'art. 130 c.g.c. indica espressamente che *“il giudizio prosegue con il rito ordinario in caso di non accoglimento da parte del Collegio della richiesta, ovvero in caso di omesso pagamento della somma fissata ai sensi del comma 7”*. Ne consegue che il parere sfavorevole del Pubblico ministero non appare *ex se* idoneo a determinare la prosecuzione con il rito ordinario, ben potendo il Collegio ammettere la richiesta del convenuto ove il dissenso della Procura appaia ingiustificato, ovvero adduca elementi non idonei alla verifica della sussistenza di cause ostative alla concessione del rito deflattivo. Ragionando diversamente, i principi costituzionali sanciti dall'art. 24 Cost. verrebbero ingiustificatamente compressi ove si ritenesse non superabile un ingiustificato parere sfavorevole del P.M.

In numerosissimi casi, comunque, le Sezioni hanno seguito l'indicazione del Pubblico Ministero; hanno dunque *ammesso* il rito abbreviato con il parere *positivo* del P.M. (*ex pluribus* sentenze Sez. giur. Lombardia nn. 13, 25, 60, 80, 90, 100, 101, 102, 117, 120, 121, 129, 132, 139, 140, 161, 164, 174, 207, 210, 212 e 213; Piemonte nn. 10, 11, 20, 27, 38, 43, 69, 76, 77, 78, 79, 103, 106, 109, 114, 115, 116, 211, 212 e 323; Valle d'Aosta n. 6; Veneto n. 5; Lazio nn. 5, 67, 139, 158, 159, 182, 209; Liguria, n. 7; Toscana nn. 4, 58, 60, 61, 98; Molise nn. 21, 33; Umbria nn. 13, 25, 26, 28, 36, 41, 43, 44, 49, 50, 55; Friuli Venezia Giulia nn. 8, 27 e 39; Trentino Alto Adige-Bolzano n. 20; Trentino Alto Adige-Trento nn. 2, 3, 21, 10 e 28; Emilia Romagna nn. 48, 81, 82, 83, 101; Marche nn. 17, 139 e 140; Calabria nn. 176; 195; 196; Campania nn. 45, 50, 140, 166, 200, 238, 276, 290, 328, 364, 590; Puglia, nn. 18, 106, 210 e 223; Sardegna nn. 103, 157 e 179; Sicilia nn. 189, 220, 349 e 350; Sez. giur. II App. nn. 84, 122, 265, 295; Sez. giur. III App. n. 165; Sez. App. Sicilia n. 110); ovvero *non lo hanno concesso*, in conformità con il parere *negativo* del P.M. (Sez. giur. Abruzzo n. 108; Campania nn. 167 e 326; Basilicata n. 33; Liguria nn. 34 e 57; Lombardia nn. 75 e 97; Toscana nn. 86 e 97; Sardegna n. 130; Sicilia n. 375; Sez. App. Sicilia n. 26).

La ragione del parere negativo del P.M. risiede, talvolta, nella ritenuta *non congruità* della somma offerta (es. sentenza Sez. giur. Lombardia n. 114); la maggior parte delle volte, nella sussistenza del *doloso arricchimento* del danneggiante, circostanza che rende la richiesta inammissibile per espressa disposizione del *comma 4* del menzionato art. 130 c.g.c., a mente del quale “*La richiesta di rito abbreviato è comunque inammissibile nei casi di doloso arricchimento del danneggiante*”.

Non sempre il concetto di *doloso arricchimento* coincide con il semplice *dolo* quale elemento psicologico che connota l'azione dannosa; in talune ipotesi, infatti (es. Sez. giur. Lombardia n. 26), pur in presenza di imputazione iniziale a titolo di dolo, lo stesso P.M. che aveva redatto l'atto di citazione, interrogato circa la possibilità di concedere il rito abbreviato, ha dato parere *positivo*, evidenziando che “*alla luce delle deduzioni del convenuto espresse nell'istanza di rito abbreviato, apparirebbe ravvisabile un arricchimento connotato da colpa gravissima ovvero grave del medesimo*”. Analogamente, in diversi casi trattati dalla Sez. giur. Veneto (sentenze nn. 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196 e 197) il P.M., dopo aver formulato in citazione richieste a titolo di dolo (o, in subordine, di colpa grave), ha concesso parere *favorevole*, specificando che “*non era ravvisabile un doloso arricchimento in quanto non era stata raggiunta la prova certa della volontà di un indebito arricchimento*”; in altro caso (Sez. giur. Emilia Romagna n. 69) la domanda, proposta nei confronti di due convenuti, era stata posta in termini di solidarietà; successivamente il P.M. aveva reso parere positivo ritenendo che “*l'accesso al rito abbreviato rispetto alla fattispecie per cui a giudizio non appare in contrasto con il disposto dell'articolo 130 e, in particolare, non appare operante rispetto*

*ad ambedue le voci di danno in contestazione - patrimoniale ed all'immagine – la preclusione di cui al quarto comma dello stesso articolo.”. Analogamente, nel caso risolto con sentenza Sez. giur. Lazio n. 465, la Procura regionale ha ritenuto ammissibile l’istanza di rito abbreviato “non ricorrendo una fattispecie di doloso arricchimento del danneggiante” e ritenendo che “l’elemento soggettivo del dolo contestato in citazione non si mostra incompatibile con l’espressione di un parere favorevole”.*

Nel caso di cui alla sentenza Sez. giur. Lombardia n. 53, a fronte di originaria imputazione a titolo di dolo, sull’istanza di rito abbreviato la Procura ha espresso parere *favorevole*, evidenziando che apparirebbe ravvisabile un arricchimento connotato non già da dolo, bensì da colpa grave.

In diversi casi, invece, il giudice si è *discostato* dall’indicazione del P.M., che aveva espresso parere contrario, concedendo *comunque* il rito abbreviato (Sez. giur. Lombardia nn. 63, 89, 74, 78, 114, 173; Piemonte nn. 31 e 32; Abruzzo n. 128; Campania n. 560, sentenza, quest’ultima, nella quale il ricorso al rito abbreviato è stato concesso solo limitatamente alla posta di danno all’immagine) ovvero *non concedendolo*, pur in presenza di parere *positivo* (Sez. giur. Lombardia n. 41; Veneto, n. 253; Lazio n. 138, quest’ultima in conseguenza di una declaratoria di carenza di giurisdizione).

In particolare, con riferimento alla prima ipotesi (parere negativo, rito abbreviato concesso) nel caso di cui alla Sez. giur. Piemonte n. 110, relativo ad ipotesi di assenteismo, emolumenti indebiti e abuso d’ufficio riconosciuti con sentenza penale passata in giudicato, la richiesta di cui in citazione aveva riguardato sia il danno diretto che il danno all’immagine. Il parere della Procura aveva evidenziato che la posta di danno patrimoniale diretto doveva essere integralmente risarcita essendo stata posta in essere un’ipotesi di doloso arricchimento e, con riferimento al danno all’immagine, non poteva essere ritenuto congruo l’importo offerto. Ciononostante, il giudice ha accolto l’istanza concedendo il rito abbreviato.

In altra ipotesi (decreto n. 3 Sez. giur. Friuli Venezia Giulia) relativa a fattispecie di assenteismo, per un analogo caso di duplice danno - patrimoniale ed all’immagine - il giudice, previo concorde parere del P.M., ha condivisibilmente ritenuto di concedere il rito abbreviato a fronte di proposta economica che offriva totale ristoro al danno patrimoniale (con conseguente “sterilizzazione” del doloso arricchimento) ed il 50% del danno all’immagine.

Il *comma 5* dell’art. 130 prevede che “*il Presidente fissa l’udienza in Camera di Consiglio se il convenuto prospetta come ingiustificato il dissenso espresso dalla procura competente sulla richiesta di rito abbreviato e tale prospettazione non appare manifestamente infondata*”.

Su tale ipotesi verte il caso di cui alla sentenza Sez. giur. Sicilia n. 196 relativa a fattispecie di incarichi extraistituzionali, ove l’elemento psicologico individuato in citazione era stato il dolo e, in subordine, la colpa grave; il parere del P.M. sull’istanza di rito abbreviato era stato negativo. Con decreto il giudice, ravvisando la *non manifesta infondatezza* della prospettazione di parte convenuta

sul dissenso del P.M., ritenuto ingiustificato, aveva fissato la Camera di consiglio nella quale il P.M. aveva confermato il proprio dissenso. All'esito della relativa Camera di consiglio, il Collegio ha accolto l'istanza.

Particolare il caso trattato dalla Sez. giur. Lombardia (sent. n. 56), in cui il convenuto aveva, in via subordinata, chiesto l'ammissibilità al rito abbreviato nonostante il parere sfavorevole reso - a suo avviso - dalla Procura regionale già in sede di citazione, asseritamente estrinsecato mediante l'opposizione all'applicazione del potere riduttivo. Con decreto, il Presidente ha ritenuto inammissibile l'istanza di rito abbreviato in quanto, dalla memoria di costituzione, non si evinceva alcuna preventiva richiesta di parere formulata alla Procura regionale, così come prevede l'art.130 c.g.c.

Degno di nota anche il caso trattato dalla Sez. giur. Marche (sent. n. 45) relativo ad un'ipotesi di trasmissione - a carico dei convenuti, nella loro qualità di eredi - dei debiti risarcitori gravanti sul *de cuius* per effetto di alcune sentenze di condanna passate in giudicato per danni erariali da lui dolosamente cagionati. La Procura ha ritenuto la trasmissibilità del debito risarcitorio, evidenziando la sussistenza dell'illecito arricchimento del defunto, nonché degli eredi come conseguenza dell'illecito arricchimento del loro dante causa. Sull'istanza *ex art. 130* c.g.c. il Pubblico Ministero ha espresso parere favorevole, non ritenendo sussistente alcuna delle ipotesi ostative previste dal codice. Il giudice ha accolto l'istanza, non ritenendo ravvisabile alcun doloso arricchimento dei convenuti correlato a danni *direttamente* arrecati dai medesimi alla P.A. sottolineando come essi, infatti, fossero stati citati in giudizio *soltanto in qualità di eredi*.

Da ultimo, riveste particolare interesse la pronuncia n. 72 della Sez. giur. Piemonte nella quale il P.M. ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 130, commi 6 e 9 (in relazione agli artt. 3, 24, 81, 97 e 107 Cost.), sostenendo che la relativa sentenza definitiva rivestirebbe carattere di *giudicato esterno implicito, con effetti preclusivi* in ordine alla definizione del giudizio di merito. La questione è stata dichiarata manifestamente irrilevante - e comunque infondata - ritenendo il giudice che la disciplina di cui all'art. 130 c.g.c. non attribuisca in alcun modo portata preclusiva o di giudicato esterno né al decreto ammissivo, né alla sentenza definitiva del giudizio abbreviato. “.. *La definizione del giudizio abbreviato nei confronti degli amministratori, che il P.M. abbia liberamente scelto di convenire unitamente ed in aggiunta alla persona giuridica da essi amministrata, non preclude né pregiudica in alcun modo (..) il giudizio di merito nei confronti della società*”, “*né la sentenza definitiva del giudizio abbreviato nei confronti degli amministratori lede in alcun modo il diritto di difesa del P.M. in ordine alla posizione della società, posto che la pronuncia di merito avverso quest'ultima, adottata nel successivo ordinario giudizio di responsabilità, quand'anche influenzata dalla prima, sarà soggetta agli ordinari rimedi impugnatori, senza alcuna preclusione di*

*un precedente giudicato. Neppure in giurisprudenza è rinvenibile alcuna pronuncia che, in base al diritto vigente, attribuisca alla sentenza con rito abbreviato il carattere preclusivo ventilato dall'attore pubblico”,” per molteplici ragioni; la prima è che i due giudizi risultano del tutto autonomi, distinti e tra loro indipendenti quanto: a) alla funzione: deflattiva nel rito abbreviato, risarcitoria nel giudizio ordinario; b) all'iniziativa: su istanza dell'interessato, nel giudizio con rito abbreviato, su azione del P.M. contabile nel giudizio di responsabilità; c) alla ragione del domandare (causa petendi), sostanziandosi per il caso del rito abbreviato nel non venire il convenuto assoggettato a giudizio di responsabilità, previo il pagamento immediato di una somma in misura ridotta della pretesa attrice e, per il caso del giudizio ordinario, nella domanda di condanna del convenuto a titolo di responsabilità amministrativa; d) al petitum, in misura ridotta dell'importo richiesto per l'abbreviato, in misura piena per il giudizio ordinario. Il fatto, poi, che condizione per l'ammissibilità al rito abbreviato sia costituita dall'assenza di doloso arricchimento del danneggiante non condiziona la qualificabilità, da parte del giudice, dell'elemento soggettivo per i convenuti nel giudizio ordinario, poiché detta qualificazione costituisce una mera delibazione, propria della summaria cognitio da parte del Collegio giudicante senza effetti di preclusione di giudicato esterno. Ad ulteriore conferma di ciò, nell'ordinario giudizio di responsabilità non è neppure prevista alcuna ipotesi di astensione obbligatoria del giudice che abbia deciso il rito abbreviato, come invece avviene, ad esempio, per il giudizio di merito rispetto all'antecedente giudizio cautelare”.*

## D) I MEZZI DI CONSERVAZIONE DELLA GARANZIA PATRIMONIALE

(V.P.G. Alfio Vecchio)

### 1. Premessa.

Il diritto dell'erario al risarcimento che scaturisce dall'illecito contabile deve essere tutelato al fine di conservare la garanzia rappresentata dal patrimonio del responsabile. Tale garanzia potrebbe venire pregiudicata da atti di disposizione che riducono la disponibilità patrimoniale sulla quale potrebbe operare l'esecuzione delle sentenze di condanna.

Le azioni a tutela delle ragioni del credito erariale e i mezzi di conservazione della garanzia rientrano nelle "*materie della contabilità pubblica*", che l'art. 103 Cost. riserva alla cognizione della giurisdizione contabile<sup>4</sup>.

Alla Corte dei conti, infatti, è affidata la tutela delle ragioni creditorie erariali anche attraverso "*i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale*", in quanto tali azioni hanno carattere accessorio e strumentale rispetto alle azioni di accertamento e di condanna.

Il codice di giustizia contabile disciplina il sequestro contabile e la ritenuta cautelare, mentre sono richiamate, con un rinvio alla disciplina codicistica, anche l'azione revocatoria e l'azione surrogatoria.

La giurisprudenza non ha mancato di estendere l'azione del P.M. al di là delle richiamate figure di cui al libro VI, titolo III, capo V del codice civile, ammettendo, ad esempio, l'esercizio dell'azione di simulazione *ex artt. 1414 e ss. c.c.*, in relazione a quegli atti negoziali con i quali il debitore abbia inteso sottrarre i propri beni alla garanzia del credito erariale.

Si è anche ritenuta ammissibile, in alcuni casi<sup>5</sup> di attività vincolata e non discrezionale della P.A., l'emissione di provvedimenti cautelari atipici, ai sensi dell'art. 700 c.p.c., volti a prevenire il verificarsi del danno erariale (e quindi non solo a conservare la garanzia) in una concezione dinamica del ruolo della giurisdizione contabile<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Cass., SS.UU. ordinanza 3 giugno 2020, n. 10441.

<sup>5</sup> Corte conti, Sez. giur. Campania, ordinanza 14 giugno 2016, n. 154; Corte conti, Sez. giur. Campania, ordinanza 20 luglio 2011, n. 146.

<sup>6</sup> Nella delega di cui all'art. 20 della legge n. 124/2015 si è esplicitamente previsto il compito di "*riordinare le disposizioni processuali vigenti integrandole e coordinandole con le norme e i principi del codice di procedura civile relativamente ai seguenti aspetti [...] gli istituti processuali in tema di tutela cautelare anche ante causam e di tutela delle ragioni del credito erariale tramite le azioni previste dal codice di procedura civile*"; tale riferimento espresso all'integrazione della disciplina con gli istituti cautelari mediante le azioni del c.p.c. promuove un'interpretazione tendenzialmente estensiva, che ricomprende l'esperibilità dell'azione normata nel processo civile all'art. 700 c.p.c..

## 2. Il sequestro conservativo

Nel 2024, le procure della Corte dei conti hanno presentato n. 28 istanze di sequestro conservativo *ante causam* e in corso di causa, per complessivi 44.000.884,00, mentre sono stati convertiti in pignoramento beni sequestrati per l'importo di € 16.177.968,00. I reclami avverso i sequestri conservativi sono stati n. 6.

L'istituto determina l'inefficacia relativa degli atti dispositivi posti in essere dal debitore sui beni e sui diritti oggetto della misura, rendendoli inopponibili al creditore procedente, in maniera analoga ad un pignoramento.

Si determinano quindi due effetti, uno conservativo della garanzia patrimoniale generale di cui all'art. 2740 c.c. e uno cautelare, anticipatorio degli effetti della decisione definitiva di merito favorevole al creditore.

L'adozione del sequestro conservativo, secondo il costante orientamento giurisprudenziale<sup>7</sup>, non è preclusa dalla contestuale sottoposizione dei beni dell'intimato a sequestro preventivo nell'ambito penale, essendo il procedimento penale e il procedimento contabile in posizione di autonomia l'uno rispetto all'altro, fatta salva l'applicazione degli artt. 651 e ss. c.p.p.

Si è così evidenziato come il sequestro penale abbia natura sanzionatoria e preventiva avverso la reiterazione del reato, mentre il sequestro conservativo contabile persegue finalità di tutela di interessi di natura risarcitoria riferiti alla P.A. danneggiata.

I beni che possono essere sottoposti a sequestro conservativo contabile sono quelli individuati dal c.p.c., ai sensi degli artt. 671 e 514; quindi, sono sottoponibili a sequestro i beni suscettibili di pignoramento, come, tra l'altro, con frequente applicazione per i dipendenti pubblici, crediti previdenziali ed assistenziali sorti a ragione del rapporto di ufficio<sup>8</sup>, l'indennità di fine rapporto, gli stipendi e le retribuzioni, entro i limiti<sup>9</sup> previsti dall'art 545 c.p.c.

La concessione della misura cautelare è subordinata alla verifica della sussistenza dei requisiti del *fumus boni iuris*, riconosciuta sulla base di una cognizione necessariamente sommaria ma che deve essere provata dal P.M. istante, e del *periculum in mora*.

In merito a quest'ultimo requisito si è confermato<sup>10</sup> l'orientamento secondo cui l'apprezzamento di detto rischio deve essere condotto valutando l'eventuale sproporzione tra la capacità patrimoniale del debitore in relazione all'entità del credito da tutelare (c.d. criterio oggettivo) o anche avendo riguardo alle connotazioni comportamentali del debitore in grado di ingenerare nel

---

<sup>7</sup> Corte conti, Sez. giur. Emilia-Romagna ordinanza 1° febbraio 2024, n.2; Cass. Pen., Sez. V, sent. 24 ottobre 2014, n. 44387.

<sup>8</sup> Corte conti, Sez. giur. Lazio, ordinanza 24 luglio 2024, n. 125.

<sup>9</sup> La Corte Costituzionale, attraverso diversi interventi, ha assimilato la disciplina prevista per i dipendenti pubblici alle disposizioni applicabili per i dipendenti privati (C. cost. 31 marzo 1987, n. 89; C. cost. 4 dicembre 2002, n. 505).

<sup>10</sup> Corte conti, Sez. giur. App II, ordinanza 25 giugno 2024, n. 13.

creditore il ragionevole dubbio che la sua pretesa possa rimanere insoddisfatta (c.d. criterio soggettivo).

Detti parametri di valutazione, secondo la giurisprudenza anche d'appello, sono alternativamente sufficienti a giustificare la misura cautelare, non essendo necessario che siano simultaneamente compresenti<sup>11</sup>.

Il “*quantum*” dei beni da vincolare deve essere oggetto di specifica valutazione da parte del giudice che autorizza il sequestro. Si richiamano in proposito i principi di adeguatezza e proporzionalità, quali principi che travalicano il perimetro delle libertà personali per divenire necessario termine di raffronto tra la compressione dei diritti e la giustificazione posta a base della loro limitazione<sup>12</sup>.

Anche all'interno della fase cautelare, infatti, deve essere rispettato il principio del bilanciamento degli interessi delle parti, giacché a fronte della necessità di tutelare l'erario rispetto al rischio di perdere la garanzia del proprio credito, si pone l'esigenza di preservare la posizione dell'esecutato a non vedersi privare della libera disponibilità di beni, in assenza di un accertamento pieno della pretesa erariale.

La natura cautelare del sequestro ne giustifica la proposizione oltre che in corso di causa, anche prima dell'instaurazione del giudizio, tenendo conto però che il Giudice del sequestro può spingersi ad esaminare questioni (tecniche e giuridiche) solo ai fini e nei limiti della decisione cautelare, essendo rimesso il necessario approfondimento proprio alla fase dibattimentale del giudizio di merito con le relative garanzie procedurali<sup>13</sup>.

Il procedimento di concessione del sequestro conservativo è caratterizzato da maggiore celerità rispetto al codice di rito, in quanto il primo esame dell'istanza con eventuale concessione della misura è demandato al Presidente della sezione giurisdizionale *inaudita altera parte*, con la sola garanzia del contraddittorio posticipato.

Tale particolarità bilancia la previsione dell'invito a dedurre e della conseguente ostensione degli atti istruttori, con il derivato rischio che il presunto responsabile sottragga le garanzie patrimoniali, già prima del giudizio.

I successivi due gradi del giudizio cautelare, di fronte al giudice monocratico e di fronte al Collegio in sede di eventuale reclamo a carattere devolutivo-sostitutivo, consentono l'ulteriore esame dell'istanza, la difesa in contraddittorio e il riesame integrale delle decisioni prese.

---

<sup>11</sup> Corte conti, Sez. giur. App. I, ordinanza 13 maggio 2024, n.10.

<sup>12</sup> Corte conti, Sez. giur. Lazio, ordinanza 8 aprile 2024 n. 58.

<sup>13</sup> Corte conti, Sez. giur. Campania, ordinanza 26 giugno 2024, n. 79.

L'ordinanza con la quale viene deciso un reclamo non è impugnabile<sup>14</sup> in appello con ulteriore reclamo. Infatti, deve essere tenuto distinto l'istituto della modifica del sequestro, sempre possibile in presenza dei prescritti presupposti (*ex art 75 c.g.c.*), dall'impugnazione del reclamo, il quale determina un provvedimento non ulteriormente impugnabile.

Ai destinatari della misura cautelare *ante causam*, è assicurata la celere instaurazione del giudizio di merito nonché è garantito che il sequestro, in ragione della sua gravosità, perda efficacia per l'ipotesi di omessa tempestiva formalizzazione della incolpazione da parte del P.M. (artt. 74 e 78 c.g.c.).

La giurisprudenza<sup>15</sup> ha di recente chiarito che il termine non superiore a 60 giorni di validità del sequestro in assenza dell'instaurazione del giudizio di merito, non può essere esteso anche nel caso in cui il P.M. abbia ottenuto la proroga del termine per depositare l'atto di citazione.

Il D.Lgs. n. 119/2019, c.d. "correttivo" al codice di giustizia contabile, ha previsto che all'udienza di comparizione possa intervenire, per opporsi al sequestro, il terzo che assuma di essere leso nei propri diritti<sup>16</sup>.

Ai fini della conferma, modifica o revoca (eventualmente parziale) del sequestro, il giudice designato dovrà, dunque, tenere in considerazione anche le ragioni del terzo.

È stato, tuttavia, precisato che le uniche questioni che possono essere prospettate dal terzo in tale sede sono quelle funzionali alla rappresentazione di propri diritti sui beni sottoposti a cautela, in altri termini alla delimitazione della consistenza patrimoniale dei beni da assoggettare alla stessa misura cautelare, oltre che quelle attinenti alla lesione del proprio diritto di difesa; mentre non sono ammesse, da parte sua, doglianze in ordine alla carenza dei presupposti del sequestro, ossia il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora*.

L'ordinanza del giudice designato è reclamabile, oltre che dalle parti, anche dal terzo che "*assume di essere pregiudicato dal provvedimento cautelare*"<sup>17</sup>.

Le procedure di esecuzione si eseguono secondo le disposizioni del codice di procedura civile, come previsto dall'art 79 c.g.c, e quindi in forma distinta a seconda della natura dei beni sottoposti alla misura cautelare. Il sequestro sui beni mobili si esegue "*secondo le norme stabilite per il pignoramento presso il debitore o presso terzi*", sui beni immobili "*con la trascrizione del provvedimento presso l'ufficio del conservatore dei registri immobiliari*"<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Corte conti, Sez. giur. App. III, ordinanza 12 aprile 2024, n. 6 ha dichiarato inammissibile un reclamo in appello avverso l'ordinanza collegiale della sezione territoriale che aveva già provveduto su un sequestro.

<sup>15</sup> Corte conti, Sez. giur. Sicilia, ordinanza 21 dicembre 2023, n. 182.

<sup>16</sup> Art. 74, comma 4-*bis*, c.g.c., aggiunto dall'art. 35 del D. Lgs. n. 114/2019. Si può fare l'esempio del terzo che si oppone al sequestro assumendo di essere l'effettivo proprietario dei beni sottoposti a sequestro.

<sup>17</sup> Tale disposizione è contenuta nell'art. 76 c.g.c., come modificato dal D. Lgs. n. 119/2019, c.d. *correttivo*.

<sup>18</sup> In virtù del rinvio dell'art 79 c.g.c., per l'esecuzione del sequestro conservativo si applicano gli articoli 678 e 679 c.p.c.

Nel caso di esecuzione del sequestro conservativo su beni mobili e sui crediti, parte della giurisprudenza<sup>19</sup> ha di recente sottolineato l'ineludibilità dell'intervento dell'Ufficiale giudiziario nell'apposizione del vincolo cautelare, che non può essere sostituito dall'azione della Guardia di Finanza, quale organo ausiliario del P.M. contabile.

Nel procedimento di esecuzione della misura cautelare, infatti, non è sufficiente la notifica del ricorso e del decreto autorizzativo presidenziale, bensì è necessario espletare un'attività più complessa di competenza esclusiva dell'Ufficiale giudiziario.

In particolare, nel sequestro da compiere secondo le forme dell'atto di pignoramento presso terzi,<sup>20</sup> costituiscono elementi essenziali dell'atto sia l'ingiunzione al debitore esecutato (che, ai sensi dell'articolo 492 c.p.c., fa acquistare certezza e rilevanza giuridica all'obbligo di astenersi da ogni atto pregiudizievole), sia l'intimazione rivolta al terzo, ai sensi dell'articolo 543 c.p.c., di non disporre, senza ordine del giudice, delle somme o cose da lui dovute al debitore esecutato.

Quindi, anche se non è necessario l'uso di formalità rigide, la mancanza anche di uno solo di tali elementi (carenti a seguito di notifica in assenza dell'Ufficiale giudiziario) è stato riconosciuto quale motivo di inefficacia del sequestro, tale da determinare la revoca della misura cautelare.

Permane un contrasto con altra giurisprudenza, anche recente<sup>21</sup>, che ritiene, al contrario, legittimo per la notifica dell'atto di pignoramento presso terzi il ricorso alle forze dell'ordine (al posto dell'Ufficiale giudiziario previsto in via ordinaria), previa autorizzazione del Presidente della Sezione, su motivata richiesta del P.M., in applicazione dell'art. 42 c.g.c.

Una delle novità introdotte dal codice di giustizia contabile conferisce all'incolpato la possibilità di sottrarsi al sequestro conservativo già concesso, assicurando comunque l'eventuale adempimento dei propri obblighi.

È stata introdotta (art. 81 c.g.c.), infatti, l'espressa previsione che consente alla parte, sui cui beni o diritti sia già stato disposto il sequestro conservativo, di chiedere, in luogo della misura cautelare, di versare una cauzione in denaro ovvero di offrire una fideiussione bancaria per l'importo stabilito in Camera di consiglio in misura non superiore alla richiesta risarcitoria formulata dalla Procura. La giurisprudenza, specificando la natura della fattispecie, ha rilevato che *“L'art. 81 del codice della giustizia contabile non prevede la possibilità di revoca del sequestro in atto, ma solo*

---

<sup>19</sup> Corte conti, Sez. giur. Campania, ordinanza 14/10/2024 n. 113; Corte conti, Sez. giur. Campania, ordinanza 26/11/2024, n. 129 che ha ritenuto, in caso di notifica senza l'Ufficiale giudiziario, non applicabile il principio del raggiungimento dello scopo non essendo stato legittimamente apposto il vincolo sostanziale sui beni del debitore, trattandosi di una ipotesi di inesistenza del vincolo cautelare.

<sup>20</sup> Come previsto dall'art 678 c.p.c.

<sup>21</sup> Corte conti, Sez. giur. Lazio, ordinanza 24 luglio 2024, n.125, che ha aderito all'orientamento dell'ordinanza n. 35/2023 della medesima sezione; nonché, nello stesso senso in ambito penale, la pronuncia Cass. pen. Sez. VI, n. 31565 del 2009, ha escluso l'intermediazione necessaria dell'Ufficiale giudiziario nei sequestri che muovano da organi requirenti che possono avvalersi della polizia giudiziaria.

*ammette, al comma 3, la sospensione dell'efficacia dello stesso, con decorrenza dal momento del deposito della garanzia.”* (Corte conti, Sez. giur. Emilia-Romagna, Ordinanza 1/02/2024, n. 2).

Il sequestro costituisce una misura interinale che perde efficacia, nel caso in cui la pretesa erariale non venga confermata nel giudizio di merito anche con sentenza non passata in giudicato, o venga meno l'esigenza cautelare, ad esempio per accoglimento dell'istanza di accesso al rito abbreviato ex art. 130 c.g.c.

Il sequestro conservativo si converte automaticamente in pignoramento, dopo la sentenza di condanna esecutiva (art. 80 c.g.c.); sussiste l'onere del tempestivo compimento degli adempimenti ex art. 156 disp. att. c.p.c., come la richiesta di annotazione della sentenza in margine alla trascrizione per i beni immobili entro il breve termine di 60 giorni<sup>22</sup>.

Al contrario, il sequestro conservativo perde efficacia quando con sentenza viene dichiarato inesistente il diritto a cautela del quale era stato concesso.

Fino alla conversione del sequestro in pignoramento, con la quale inizia la fase dell'esecuzione, tutte le questioni sono attribuite alla giurisdizione contabile; dopo la predetta conversione sono rimesse alla giurisdizione ordinaria quale giudice dell'esecuzione<sup>23</sup>. È quindi la sentenza di condanna a segnare lo spartiacque tra la giurisdizione della Corte dei conti e quella del giudice ordinario.

In merito all'applicazione dell'imposta ipotecaria alle trascrizioni dei sequestri conservativi a difesa delle ragioni erariali, la Procura generale ha promosso nel corso del 2024 un'interlocuzione con l'Agenzia delle Entrate in quanto, presso gli Uffici di pubblicità immobiliare, hanno trovato applicazione prassi operative non omogenee.

Con risoluzione n. 33/E del 2 luglio 2024, l'Agenzia ha chiarito che sussiste l'esenzione di cui all'art.1 comma 2 TUIC<sup>24</sup> dal pagamento dell'imposta ipotecaria quando si agisce per sequestri in cui parte danneggiata sia lo Stato (inteso come Stato-persona per un danno occorso alle “*entità territoriali centrali e nazionali*”), mentre, negli altri casi in cui la Procura contabile procede a difesa di soggetti diversi dagli enti dello Stato-persona, è applicabile l'istituto della prenotazione a debito

---

<sup>22</sup> Il mancato tempestivo svolgimento delle attività procedurali contemplate dall'art. 156, disp. att. al codice di rito, determina l'estinzione del processo esecutivo. L'eventuale perdita di efficacia del pignoramento deve essere tempestivamente eccepita dal soggetto debitore mediante la formula dell'opposizione agli atti esecutivi, nel breve termine di cinque giorni.

<sup>23</sup> Corte conti, Sez. giur. Lombardia, sent. 15/05/2024, n. 79; Corte conti, Sez. giur. Piemonte 10/01/2024, n. 2. Un esempio di questioni antecedenti alla fase dell'esecuzione che afferiscono quindi alla giurisdizione contabile, è costituito dalla domanda di accertamento dell'inefficacia del sequestro nella parte in cui questo non è stato convertito in pignoramento a seguito di condanna parziale, cfr. Corte conti, Sez. giur. Veneto, 28 dicembre 2022, n. 352.

Al contrario, un esempio di questioni successive all'inizio della fase di esecuzione (e che quindi afferiscono alla giurisdizione ordinaria) è costituito da una domanda intesa a far valere l'inefficacia del sequestro conservativo per inutile decorrenza dei termini di cui all'art 156 disp. att. c.p.c.

<sup>24</sup> L'articolo 1 del d. lgs. 31 ottobre 1990, n. 347 (TUIC) prevede che “2. *Non sono soggette all'imposta le formalità eseguite nell'interesse dello Stato né quelle relative ai trasferimenti di cui all'art. 3 del testo unico sull'imposta sulle successioni e donazioni ..*”.

(art 15 del TUIC<sup>25</sup>) come modalità di riscossione differita dell'imposta, non a carico della Procura richiedente, in quanto questa agisce non per un interesse economico specifico, ma per un interesse generale.

Sotto altro aspetto, è stata promossa nel 2024 una interlocuzione con l'Agenzia delle Entrate volta a semplificare le procedure amministrative per la trascrizione dei sequestri conservativi e delle altre azioni a tutela del credito erariale, anche con procedure telematiche. È stato così pubblicato nella Gazzetta Ufficiale<sup>26</sup> il Provvedimento 11 dicembre 2024 "*Estensione delle Procedure telematiche di cui all'art. 3 - bis del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 463, alle Procure presso la Corte dei conti per le richieste di formalità connesse alle azioni a tutela delle ragioni del credito erariale*", emanato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate di concerto con il Capo del Dipartimento per gli Affari di giustizia del Ministero della Giustizia.

È così prevista, tra l'altro, la facoltà sia per la Procura generale che per le Procure regionali presso le Sezioni giurisdizionali, di accedere all'area riservata del sito dell'Agenzia delle Entrate per poter effettuare la trascrizione telematica delle azioni a tutela del credito erariale in regime semplificato, con la facoltà di utilizzare il Modello Unico Informatico (MUI) per le formalità da eseguirsi nei registri immobiliari.

La competenza<sup>27</sup> ad adottare i provvedimenti in ordine alla revoca, modifica o gestione del sequestro spetta al giudice che ha emesso l'ordinanza di sequestro, anche se viene proposta impugnazione avverso la sentenza di primo grado, in quanto la competenza sulla misura cautelare non coincide con la competenza sull'impugnazione.

Nel caso in cui la domanda cautelare sia avanzata per la prima volta quando pende il giudizio di impugnazione, la competenza a provvedere è della Sezione di Appello. È disciplinata<sup>28</sup> infatti la possibilità che le esigenze di adozione della misura cautelare, anche sulla base di circostanze sopravvenute, vengano avanzate dalla Procura contabile per la prima volta in secondo grado.

In un caso recente è stato concesso e confermato in appello un nuovo sequestro, laddove la sentenza di primo grado aveva ridotto l'importo del sequestro già concesso *ante causam*, diminuendone l'importo in conformità della condanna parziale, poi impugnata dalla Procura contabile<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> L'articolo 15 del d. lgs. 31 ottobre 1990, n. 347 (TUIC) prevede che: "*Possono essere eseguite anche senza previo pagamento delle imposte: a) le iscrizioni, rinnovazioni ed annotazioni che sono richieste dal pubblico ministero nell'interesse di privati, da pubblici ufficiali e da privati in virtù di un obbligo loro imposto per legge; b) le formalità e le volture richieste dalle amministrazioni dello Stato quando le spese relative devono far carico ad altri...*"

<sup>26</sup> Gazzetta Ufficiale serie n. 298 del 20 dicembre 2024.

<sup>27</sup> Corte conti, SS.RR., 23 novembre 2000, n. 12/QM.

<sup>28</sup> Art 77 c.g.c. "*Quando vi sia il fondato timore che nelle more della decisione di appello le garanzie patrimoniali del credito vengano meno, il pubblico ministero, contestualmente alla proposizione del gravame, o con separato atto, può chiedere alla sezione d'appello davanti alla quale pende il giudizio il sequestro conservativo...*"

<sup>29</sup> Corte conti, Sez. giur. App. I, ordinanza 31/05/2024, n. 11.

Dopo le modifiche al codice di giustizia contabile del D. Lgs. n. 114/2019<sup>30</sup>, per il sequestro in appello sono previste fasi procedurali analoghe al primo grado, con l'adozione di un primo provvedimento da parte del Presidente, una successiva fase monocratica di fronte al giudice designato ed un eventuale reclamo di fronte al Collegio.

In appello, la valutazione del presupposto del *fumus*, pur necessaria, risulta generalmente meno decisiva perché ripetitiva di elementi già esaminati in primo grado. Al contrario, il *periculum* richiede una valutazione nuova e complessa in quanto tale presupposto deve essere enucleato tenendo conto del decorso di un apprezzabile lasso di tempo dall'emersione dell'illecito contabile<sup>31</sup>.

Con ordinanza n. 25/2024 la Prima Sezione centrale d'Appello, in un giudizio che aveva tratto origine da un procedimento penale con condanne per abuso d'ufficio, ha affermato che l'avvenuta abrogazione<sup>32</sup> del reato di cui all'art. 323 c.p. non ha di per sé modificato i parametri per le valutazioni circa la sussistenza dei presupposti per la concessione di un sequestro conservativo. Infatti, le condotte dei convenuti, laddove presentino caratteri propri della responsabilità amministrativa, disancorati dalle qualificazioni penali, possono conservare gli elementi essenziali per la configurazione di un illecito contabile.

### **3. L'azione revocatoria.**

Nell'anno 2024, le Procure regionali hanno proposto n. 10 azioni revocatorie. Anche prima del codice di giustizia contabile, sul piano normativo<sup>33</sup> e su quello giurisprudenziale<sup>34</sup>, era stato esplicitato che, per evitare la dispersione dei beni da parte del soggetto ritenuto responsabile, il P.M. contabile può esperire l'azione revocatoria.

Tale azione ha carattere accessorio e strumentale rispetto all'azione di danno erariale e, in virtù di tale accessorietà, rientra nella materia della contabilità pubblica ai sensi dell'art. 103 Cost. La disciplina dell'azione è contenuta negli artt. 2901 – 2904 cod. civ., che si applicano davanti alla Corte dei conti in virtù del rinvio di cui all'art. 73 del codice di giustizia contabile.

---

<sup>30</sup> Il D. Lgs. n. 114/2019 ha modificato, tra l'altro, l'art. 77 c.g.c., intitolato “*Sequestro conservativo in appello*”.

<sup>31</sup> Corte conti, Sez. giur. App. I, ordinanza 13 maggio 2024, n.10.

<sup>32</sup> Cfr. L. 9 agosto 2024 n. 114, recante *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 10/8/2024 e in vigore dal 25 agosto 2024.

<sup>33</sup> Art. 1 comma 174 Legge 23 dicembre 2005, n. 266 “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)*”.

<sup>34</sup> Cass. civ., SS.UU., ordinanza 22 ottobre 2007, n. 22059; Cass. SS.UU. ordinanza 3 luglio 2012, n. 11073. In seguito, con altra pronuncia, la Suprema Corte ha ammesso la “colegittimazione” dell'amministrazione danneggiata e del p.m. contabile all'esercizio dell'azione in questione, rispettivamente dinanzi al giudice ordinario e a quello contabile cfr: Cass. civ., SS.UU., ordinanza 19 luglio 2016, n. 14792.

Attraverso l'azione revocatoria, è chiesta la dichiarazione di inefficacia di atti di disposizione dei propri beni posti in essere dal debitore, in modo da evitare che questi disperda il proprio patrimonio e lo sottragga così alla garanzia del credito erariale.

L'azione è di mero accertamento<sup>35</sup> e produce solo l'inefficacia, e non la nullità, dell'atto impugnato ciò escludendone l'effetto restitutorio, ossia il ritorno del bene alienato nel patrimonio del debitore alienante.

L'azione giova soltanto al creditore che l'ha proposta, il quale, ottenuta la dichiarazione di inefficacia, può promuovere le azioni conservative o esecutive sui beni che formano oggetto dell'atto impugnato. I beni non rientrano nel patrimonio del debitore, ma la revoca è pronunciata col solo effetto di assoggettarli alle azioni dell'erario danneggiato<sup>36</sup>.

Può esercitare l'azione il titolare di un diritto di credito, anche non liquido o sottoposto a termine o a condizione. Il fatto che il credito costituisca *res litigiosa*<sup>37</sup>, come avviene nel caso in cui il P.M. abbia agito in costanza del giudizio di responsabilità amministrativa, non è di ostacolo alla proposizione della domanda, né determina la sospensione necessaria del relativo giudizio, ai sensi dell'art. 106 c.g.c.

L'azione può, ad esempio, essere esperita anche quando pende un giudizio di appello, o anche dopo il passaggio in giudicato della sentenza, come ribadito dalla Cass. SS.UU. con ordinanza 19/08/2024, n. 22900, che ha confermato la giurisdizione contabile anche in tali ipotesi.

L'azione revocatoria non dà luogo, come la domanda di sequestro, ad un procedimento cautelare, con il predetto carattere di interinalità (che fa dipendere le sorti del provvedimento da quelle del procedimento di merito), bensì ad un ordinario giudizio di cognizione, destinato a concludersi con una sentenza sottoposta ai mezzi di impugnazione previsti dal codice di giustizia contabile e suscettibile di passare in giudicato.

Costituiscono presupposti dell'azione l'esistenza del credito e il compimento di un atto di disposizione idoneo, in grado di influire profondamente e negativamente sul patrimonio del debitore<sup>38</sup>, diminuendone l'attivo o aumentandone il passivo.

L'*eventus damni* risiede, quindi, nella obiettiva maggiore difficoltà di escussione del patrimonio del debitore, quale conseguenza dell'atto dispositivo di cui si discute<sup>39</sup>. La

---

<sup>35</sup> L'azione revocatoria, quindi, non è né un'azione costitutiva né un'azione di condanna, essendo escluso che l'atto revocando, costituisca un atto illecito in assenza di elementi ulteriori rispetto a quelli necessari per configurare l'*actio pauliana*.

<sup>36</sup> Cfr. Relazione del Ministro Guardasigilli Grandi al Codice Civile del 1942.

<sup>37</sup> Corte conti, Sez. giur. Calabria, sent. 4.03.2024, n. 20, ma anche già Corte conti, Sez. giur. App. III, 6 ottobre 2020, n. 221.

<sup>38</sup> Esempi ricorrenti di fattispecie nei giudizi contabili che integrano atti di disposizione sottoponibili ad azione revocatoria ordinaria sono le donazioni di immobili in favore dei figli, quali anticipazioni successorie.

<sup>39</sup> Corte conti, Sez. giur. Calabria, sentenza 19/08/2024, n. 164.

giurisprudenza ha chiarito che non è necessario che l'atto di disposizione abbia reso impossibile la soddisfazione del credito erariale, ma è sufficiente un aggravamento del pericolo che venga persa la garanzia patrimoniale per una possibile futura incapacità dei beni del debitore<sup>40</sup>.

Sul piano soggettivo rileva, poi, il c.d. *consilium fraudis*, vale a dire la consapevolezza, da parte del debitore, di ledere la garanzia del creditore con la diminuzione del proprio patrimonio. Tale requisito si atteggia diversamente a seconda che l'atto di disposizione sia anteriore o posteriore al sorgere del credito.

In caso di atti di disposizione antecedenti spetterà alla Procura contabile la prova che l'atto era stato dolosamente preordinato dal debitore al fine di spogliarsi del patrimonio; il dolo<sup>41</sup> può essere provato anche con presunzioni.

In caso di atti successivi, invece, la consapevolezza è in sostanza presupposta dovendo essere valutata in termini oggettivi e quindi con riferimento alle circostanze di fatto, cosicché sussisterà ogniqualvolta è conoscibile, e quindi anche solo ravvisabile, il pericolo di un danno alle ragioni del creditore.

Secondo la giurisprudenza<sup>42</sup>, l'anteriorità o meno del credito rispetto all'atto di disposizione impugnato deve essere individuato avendo riguardo al momento in cui si è verificato il fatto dannoso; occorre, quindi, fare riferimento all'effettiva insorgenza del credito e non al suo accertamento giudiziale.

Riguardo all'atto di disposizione rileva la distinzione tra atti a titolo oneroso o a titolo gratuito.

Se l'atto è a titolo gratuito la consapevolezza di ledere la garanzia deve sussistere soltanto in capo al debitore.

Se l'atto è a titolo oneroso è necessario anche provare la c.d. *participatio fraudis* e cioè provare che il terzo contraente (ad es. considerando i suoi rapporti personali con il debitore alienante o il prezzo dell'alienazione eccessivamente basso) fosse consapevole del pregiudizio che l'atto arrecava alle ragioni del creditore e, nel caso di atto anteriore al sorgere del credito, fosse partecipe della dolosa preordinazione (art. 2901 n. 2 cod. civ.).

La cognizione del giudizio contabile deve esaminare, quindi, anche l'atteggiamento del terzo, privo di alcun rapporto di servizio con l'amministrazione.

---

<sup>40</sup> Corte conti, Sez. giur. App. III, sentenza 16 giugno 2022, n. 249.

<sup>41</sup> Con ordinanza interlocutoria n. 32969 del 27 novembre 2023 della Sezione III della Corte di cassazione, al pari di quella n. 19049 del 5 luglio 2023, è stata rimessa alle Sezioni Unite la questione della natura dell'elemento soggettivo di cui all'art. 2901, primo comma, n. 1 c.c. nell'atto anteriore all'insorgenza del credito. In particolare, se sia sufficiente il dolo generico o se sia, invece, necessaria la dolosa preordinazione di un intento fraudolento.

<sup>42</sup>Cfr. C. Conti, Sez. Giur. Calabria sentenza 19.08.2024, n. 164 sull'irrelevanza dell'invito a dedurre per stabilire l'anteriorità del credito, e sulla valutazione degli atti del procedimento penale sui medesimi fatti; Cass. civ. Sez. I Ord., 27/09/2018, n. 23326; Cass. civ. Sez. I Sent., 02/09/1996, n. 8013.

La giurisprudenza si è quindi pronunciata più volte sulla difficile prova della conoscenza da parte del terzo del danno arrecato alle ragioni creditorie (cfr. Corte conti, Sez. giur. Calabria, sent. 4/03/2024, n. 20: *“Dal punto di vista processuale, la prova della scientia damni può essere ricavata anche da presunzioni semplici, quali la sussistenza di un vincolo di parentela fra il debitore ed il terzo, tale per cui apparirebbe inverosimile la mancata conoscenza della sua situazione debitoria”*).

Il carattere pregiudizievole dell'atto di disposizione nell'azione revocatoria ordinaria è valutato in relazione alla insufficienza dei beni residui del debitore ad offrire la garanzia patrimoniale, non assumendo rilievo una semplice mera diminuzione della garanzia medesima (Corte Conti, Sez. giur. Calabria sent. n. 164/2024).

Sui beni per i quali è accolta l'azione revocatoria, il P.M. contabile può eventualmente richiedere il sequestro conservativo, essendo stato chiarito che le tutele assicurate dall'azione revocatoria e dal sequestro conservativo non sono equivalenti<sup>43</sup>.

#### **4. L'azione surrogatoria e l'azione di simulazione.**

L'azione surrogatoria, sebbene ricompresa nel capo del codice civile relativo ai mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, espressamente incluso tra le norme applicabili al processo di responsabilità amministrativa, non risulta aver avuto, sinora, frequente applicazione nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti<sup>44</sup>.

L'azione ha prevalente natura conservativa della garanzia patrimoniale, non immediatamente satisfattiva in quanto rivolta ad incrementare il patrimonio del debitore, esercitando diritti ed azioni che spetterebbero al debitore e che questi non esercita per inerzia o volontà aggravando le condizioni di soddisfacimento del credito.

I suoi effetti immediati, si esauriscono nella sfera patrimoniale del debitore titolare della situazione surrogata, mentre il creditore ne ritrae un'utilità mediata.

Il conseguente vantaggio è di tutti i creditori e non solo di quello che ha agito in surroga, a differenza dell'azione revocatoria.

L'azione surrogatoria non è un'azione tipica avente contenuto ricorrente e determinato<sup>45</sup>. Il contenuto dell'azione surrogatoria è pertanto rappresentato dal contenuto della singola azione di volta in volta esercitata dal creditore.

---

<sup>43</sup> Corte conti, Sez. giur. Toscana, sent. 17 dicembre 2021, n. 63.

<sup>44</sup> Per un esempio, Corte conti, Sez. giur. Liguria, sent. 21 giugno 2013, n. 106, che ha respinto la domanda del P.M. volta a far dichiarare la nullità, per mancanza dell'atto pubblico ai sensi dell'art. 782 c.c., della donazione di una somma di denaro fatta da una persona, già condannata al risarcimento del danno erariale al momento dell'azione di nullità, in favore del coniuge.

<sup>45</sup> Su tale aspetto l'azione surrogatoria differisce dall'azione revocatoria e dal sequestro conservativo.

Sono esercitabili mediante l'azione surrogatoria, ad esempio, il diritto di esigere il credito, anche se il titolo da cui il credito risulta sia annullabile o risolubile, le azioni a difesa di un diritto reale, il potere di annullamento, di rescissione o di risoluzione per eccessiva onerosità del contratto, il potere di far valere un'azione revocatoria, il diritto di ottenere un risarcimento, diritti e poteri dispositivi di ordine processuale quali il diritto di impugnare la sentenza resa nei confronti del solo debitore o di opporsi ad un'esecuzione promossa da un terzo che si assuma ingiusta.

Oltre all'esistenza del credito, presupposto per l'esercizio dell'azione è l'inerzia del debitore (mentre l'azione revocatoria richiede un atto di disposizione). È del tutto irrilevante il motivo per cui il debitore non si attivi nella tutela dei propri diritti e nell'esercizio delle proprie azioni. L'inerzia va valutata, infatti, alla stregua di un fatto giuridico e quindi in termini oggettivi e può anche non essere dovuta a colpa del debitore o avere carattere parziale.

Come per l'azione revocatoria, anche in tal caso si deve indagare circa l'esistenza di un *pericolo attuale di un danno futuro*, consistente nella impossibilità o nella maggiore difficoltà di realizzare il credito coattivamente. Non è tuttavia necessario, per valutare il pericolo, un raffronto tra entità del credito ed entità del patrimonio del debitore, dovendosi invece considerare la situazione patrimoniale complessiva del debitore. Pertanto, il creditore che agisce in surrogatoria non è tenuto a fornire la prova dello stato di insolvenza del suo debitore.

I diritti nei quali il creditore può surrogarsi sono tutti quelli a contenuto patrimoniale e disponibile, esclusi quelli che, per loro natura o per legge, non possono essere esercitati che dal loro titolare. Il creditore non può, pertanto, esercitare i diritti non patrimoniali, quali quelli inerenti alla sfera familiare, nonché tutti quelli rispetto ai quali la discrezionalità del titolare riguardo all'esercizio del diritto costituisce un aspetto essenziale del diritto stesso (non sono surrogabili, così, ad esempio, in ragione del carattere personale del diritto: il diritto di convalidare il negozio annullabile, la facoltà di recesso dal contratto, anche di società, il diritto di chiedere la risoluzione del contratto).

Con pronuncia Corte conti, Sez. giur. App. II, 27 maggio 2024, n. 130, è stato chiarito che l'azione surrogatoria può essere adoperata dal P.M. contabile solo per la tutela della garanzia patrimoniale ma non per altri fini. Nel caso di transazione illegittima tra il dipendente responsabile e l'amministrazione per recuperare un credito erariale per sua natura non conciliabile con transazione (ad esempio un aiuto pubblico utilizzato per fini distorti), la Procura non può adoperare l'azione surrogatoria per sostituirsi all'amministrazione nel recuperare l'importo dovuto ulteriore rispetto a quanto già ricevuto per la transazione, bensì deve agire con l'ordinaria azione di responsabilità amministrativa.

Infatti, il P.M. contabile rappresenta un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati, e non già l'interesse particolare

e concreto, e quindi non è sufficiente promuovere il recupero materiale dell'importo dovuto sostituendosi all'amministrazione, ma deve, al contrario, essere promossa l'azione per enucleare nell'interessa la fattispecie di responsabilità amministrativa, con tutti i suoi elementi.

Gli strumenti di tutela delle ragioni del creditore a disposizione del P.M. non si risolvono solo nell'azione surrogatoria, nell'azione revocatoria e nel sequestro conservativo, che sono menzionati dall'art 73 c.g.c. a titolo esemplificativo.

In particolare, tra le "altre azioni" esperibili a difesa del risarcimento erariale, la giurisprudenza ha ormai da tempo<sup>46</sup> riconosciuto pacificamente l'azione di simulazione.

Tale azione mira ad accertare un negozio apparente, in quanto non realmente venuto in essere, come, ad esempio, accade quando si simula un negozio traslativo per sottrarre il bene trasferito alla garanzia patrimoniale del debitore.

Emerge così la differenza dall'azione revocatoria, la quale è volta ad ottenere la declaratoria di inefficacia di un contratto esistente e realmente voluto, previo accertamento dell'*eventus damni* e, nei negozi a titolo oneroso, anche dell'esistenza del *consilium fraudis*, elementi da cui si prescinde nell'accertamento della simulazione.

Casi recenti di azioni di simulazione promosse dalle procure regionali hanno riguardato presunte fittizie compravendite immobiliari<sup>47</sup>, o casi di simulazione relativa, laddove al posto di una compravendita si intravedeva una donazione indiretta<sup>48</sup>.

Di frequente l'azione di simulazione è parte di un più complesso disegno volto a sottrarre la garanzia generica anche con altri negozi, questi ultimi non simulati ma che possono essere a loro volta oggetto di azioni revocatorie.

## 5. La ritenuta cautelare.

Un ulteriore strumento a tutela delle pretese erariali è costituito dalla ritenuta cautelare. L'art. 82 c.g.c., infatti, nell'ambito delle "azioni a tutela delle ragioni del credito erariale", prevede che, qualora l'amministrazione o l'ente danneggiato abbiano, in virtù di sentenza di condanna passata in giudicato per responsabilità amministrativa, ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute

---

<sup>46</sup>Cfr. anche Cass. civ., SS.UU., ord. 3 giugno 2020, n. 10441, secondo la quale la "*..natura accessoria e strumentale, rispetto al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, che è dato ravvisare nell'azione di simulazione – o nell'azione revocatoria, ipotesi considerata dal giudice della nomofilachia nella decisione appena richiamata –*", "*consente inoltre di ritenere che esse non sono estranee alle "materie della contabilità pubblica", che l'art. 103 Cost., riserva alla cognizione della Corte dei Conti.*".

<sup>47</sup> Corte conti, Sez. giur. Lombardia, sent. 4 maggio 2023, n.86.

<sup>48</sup> Corte conti, Sez. giur. Veneto, sent. 2 novembre 2023, n. 126: tale ipotesi si è verificata quando il convenuto, debitore dell'Erario, ha svuotato il proprio conto corrente pagando l'importo per l'acquisto di un immobile in favore del figlio.

da altre amministrazioni o enti, possano richiedere la sospensione del pagamento. Questa deve essere eseguita in attesa del provvedimento definitivo.

La ritenuta, inserita, sul piano sistematico, nell'ambito delle azioni a tutela delle ragioni del credito erariale, concerne indubbiamente l'esecuzione del giudicato.

È, infatti, un rimedio esercitabile dall'amministrazione danneggiata solo a fronte di una sentenza di condanna per responsabilità erariale, risultando, dunque, una misura strumentale alla realizzazione del titolo esecutivo già emesso. L'amministrazione, in via preventiva anticipatamente alla pronuncia di primo grado, ha anche l'ulteriore strumento del cosiddetto "fermo amministrativo", di cui all'art. 69, c. 6, del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 (legge di contabilità dello Stato)<sup>49</sup>.

La giurisprudenza, anche recente, in materia di fermo amministrativo<sup>50</sup> ha ripartito la giurisdizione secondo il principio della natura del credito sottostante, cioè del diritto che da detto fermo è tutelato: sussiste, quindi, la giurisdizione contabile laddove il credito da tutelare concerne una pretesa erariale derivante dalla responsabilità amministrativo-contabile.

---

<sup>49</sup> In base alla natura del credito sottostante si ritiene sussistere la giurisdizione erariale in merito al provvedimento di fermo, sul presupposto che *"la cognizione delle controversie relative al fermo amministrativo è attribuita al Giudice cui spetta la cognizione delle controversie sul diritto con esso cautelato"*, venendosi a creare uno *"stretto collegamento fra la misura cautelare in esame (e le sue vicende) e il diritto per la cui provvisoria tutela essa è concessa"* (Cass., SS.UU., 14 gennaio 2009, n. 555; 22 dicembre 2010, n. 25983).

<sup>50</sup> Corte conti, Sez. giur. Campania sent. 8 maggio 2024 n. 255.

## **E) GIUDIZI A ISTANZA DI PARTE, PER RESA DEL CONTO E DI CONTO**

*(V.P.G. Attilio Beccia)*

I giudizi a istanza di parte, originariamente previsti dagli artt. 52-55 del R.D. n. 1038/1933 e dagli artt. 55 e seguenti del R.D. n. 1214/1934, sono attualmente contemplati nell'art. 172 c.g.c. (D.Lgs. n. 174/2016, come modificato dal D.Lgs. n. 114/2019). Si tratta, notoriamente, di una categoria residuale di giudizi rispetto a quelli relativi alla responsabilità amministrativa, sanzionatoria, ai giudizi dinanzi alle Sezioni riunite, ai giudizi sui conti e ai giudizi pensionistici. La locuzione “a istanza di parte” vale a sottolineare la differenza rispetto all'azione di responsabilità amministrativo contabile instaurata dal pubblico ministero, che è sì parte ma “imparziale”, agendo nell'interesse oggettivo dell'ordinamento e a tutela del pubblico erario. Il fondamento della giurisdizione contabile sui giudizi a istanza di parte è l'art. 103, c. 2, Cost., vertendosi sempre in materia di contabilità pubblica rimessa alla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti.

Va rimarcato che, sia per la giurisprudenza della Corte di cassazione che per quella contabile ormai consolidate, la giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è “tendenzialmente generale” a norma dell'art. 103, c. 2, Cost., degli artt. 13 e 44 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, dell'art. 127 del D.P.R. 15 maggio 1963, n. 858, e dell'art. 9 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 703. Spetta, quindi, alla Corte dei conti “giudicare ogni controversia inerente alla gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici da parte di un agente contabile”. La norma del codice di giustizia contabile sui giudizi a istanza di parte elenca una serie di casi – di cui alle lettere da a) a d) – che hanno portata esemplificativa e non tassativa, attesa la clausola generale di cui alla lett. d). Infatti, la giurisprudenza (di cui si dà conto anche nella rassegna a seguire) ha ritenuto che la locuzione “altri giudizi a istanza di parte” avvalorì l'esistenza di una categoria “atipica e residuale”, “che configura un valido sistema processuale per la risoluzione di controversie che non trovano nel giudizio di conto, nel giudizio di responsabilità oppure nelle ipotesi di giudizi a istanza di parte specificamente disciplinate un possibile fondamento”.

\*\*\*

I giudizi di conto, come più volte sancito dalla Corte costituzionale (cfr. C. cost. 21/05/1975, n. 114; id 3/11/1988, n. 1007), danno attuazione ad un principio generale del nostro ordinamento, ossia quello del necessario ed obbligatorio controllo giurisdizionale della gestione e del corretto impiego delle risorse finanziarie pubbliche, in quanto destinate a fare fronte ai bisogni della collettività. Detto controllo, che rappresenta il nucleo storico e primigenio della nozione di “materie

di contabilità pubblica” *ex art. 103, co. 2, Cost.*, si realizza notoriamente con la sottoposizione degli agenti contabili delle pubbliche amministrazioni allo scrutinio del giudice contabile. Il principio di necessità dei giudizi in discorso comporta, da un lato che l’obbligo di rendicontazione grava senza eccezioni su tutti i soggetti riconosciuti come agenti contabili investiti del maneggio di denaro o valori pubblici, dall’altro, che la magistratura contabile estende il controllo sul conto giudiziale nella sua integralità.

La predetta tipologia di giudizio “fa sistema” con il distinto ma complementare giudizio per resa del conto, allorquando l’agente contabile non provveda a depositare il conto presso la segreteria della Sezione giurisdizionale (cfr. art. 45, R.D. n. 1214/1934 e artt. 141 e ss. c.g.c.). La sintetica rassegna giurisprudenziale a seguire mette in risalto, nella specifica materia, la perdurante vitalità di questo istituto processuale, votato a confrontarsi costantemente con nuove e controverse figure di agente contabile emergenti dalle evoluzioni ordinamentali (si è dato risalto, in particolare, alla dibattuta fattispecie dell’amministratore territoriale, sindaco o assessore regionale, affidatario ed utilizzatore di una carta di credito intestata all’amministrazione pubblica di appartenenza).

\*\*\*

Si richiamano le più significative pronunce riguardanti gravami interposti avverso le sentenze delle Sezioni territoriali **nei giudizi ad istanza di parte** *ex artt. 172 e ss. c.g.c.*

La Sezione Prima giurisdizionale di Appello, con la sentenza **n. 105/2024**, ha rigettato l’appello proposto nei confronti dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, nonché nei confronti del Ministero dell’Economia e delle Finanze, confermando la sentenza di primo grado con cui il primo giudicante aveva rigettato il ricorso in riassunzione (dopo la declinatoria di giurisdizione da parte del Giudice ordinario), ai sensi dell’art.172, co. 2, lett. d), c.g.c., di un titolare di una ricevitoria del lotto volto ad ottenere l’annullamento di un’ingiunzione di pagamento *ex art. 3, R.D. n. 639/2010* per il mancato riversamento di proventi di spettanza erariale derivanti dalla raccolta del gioco del lotto.

Il giudice dell’impugnazione ha, in primo luogo, affermato la giurisdizione contabile trattandosi di una materia, quella della gestione del gioco del lotto, riservata allo Stato (sia nell’ipotesi in cui sia gestita in proprio, sia nel caso in cui si agisca per mezzo di concessionario) i cui proventi costituiscono entrate per il pubblico erario essendo, oltretutto, indicati tra le voci di entrata del conto consuntivo statale (sotto la denominazione “Lotto”).

In secondo luogo, ha affermato che il ricevitore del lotto è non solo un agente contabile, avendo maneggio di denaro per la riscossione di incassi di giocate e per i pagamenti di vincite ai giocatori (*ex art. 178 R.D. n. 827/1924*), ma è altresì tenuto ad eseguire il versamento delle somme

alle scadenze stabilite senza eccezione di sorta, in virtù del c.d. principio del non riscosso per riscosso, previsto dall'art. 191 del R.D. citato.

Nel merito, ha confermato il *decisum* di prime cure, escludendo, ai sensi dell'art.194 del R.D. n. 827/1924, che la dimostrazione del furto di denaro potesse considerarsi quale causa di forza maggiore o comunque fatto allo stesso agente non imputabile. La responsabilità contabile derivante dall'indebito maneggio di risorse pubbliche - danaro o valori che siano - comporta, per giurisprudenza costante (*ex multis*, Sez. giur. App. III, sent. n. 444/2023; Sez. giur. App. II, sent. n. 15/2021; Sez. giur. App. III, sent. n.188/2020), l'inversione dell'onere della prova, gravando sul titolare della ricevitoria l'onere di provare, ai sensi degli artt. 178 e 194 R.D. n. 827 del 23 maggio 1924, che l'ammanto sia avvenuto per causa di forza maggiore o per fatti a lui non imputabili.

Va, inoltre, segnalata la sentenza della Sezione Prima giurisdizionale di Appello **n. 99/2024** che, in conformità all'insegnamento della Suprema Corte di cassazione (cfr. Cass. SS.UU., n. 7561/2020) ed al precedente rappresentato dalla sentenza della Sezione Seconda giurisdizionale di Appello n. 39/2023, ha riconosciuto – previa affermazione della giurisdizione contabile tendenzialmente generale nella materia di contabilità pubblica *de qua*, ex art. 103, c. 2, Cost. - il potere giudiziale, in un giudizio “atipico” e residuale ad istanza di parte ex art. 172, lett. d), c.g.c., di riqualificare d'ufficio la domanda da risarcitoria di eventuali danni (come tale inammissibile, in quanto prerogativa del pubblico ministero nel giudizio di responsabilità) ad una di mero accertamento dei rapporti di dare-avere tra le parti. Più precisamente, è stata confermata la possibilità, ammessa già dal primo giudice, di utilizzare il rimedio processuale di cui all'art. 172 del c.g.c., previa riqualificazione della domanda da risarcitoria a quella di accertamento dei rapporti di dare e avere tra le parti. Inoltre, è stata richiamata la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione secondo la quale il giudice ha il potere-dovere di qualificare giuridicamente i fatti posti a base della domanda e delle eccezioni, nonché di individuare le norme di diritto conseguentemente applicabili, anche ed eventualmente in difformità rispetto alle indicazioni delle parti, incorrendo nella violazione del divieto di extra-petizione o di ultrapetizione soltanto ove sostituisca la domanda proposta con una diversa, ovvero, a seconda dei casi, quando ecceda dai limiti della domanda medesima, modificandone i fatti costitutivi o fondandosi su una realtà in fatto non dedotta o allegata in giudizio (così, Cass. n. 7467/2020; id., Cass. n. 22512/2021).

La sentenza della Sezione Prima giurisdizionale di Appello **n.160/2024** (conformi le sentenze della medesima Sezione, **nn. 161 e 162 del 2024**; nonché, fondata sul medesimo approccio ermeneutico, cfr. anche la sentenza della Sezione Terza giurisdizionale di Appello **n. 231/2024**) ha confermato la possibilità che nei giudizi ad istanza di parte ex art. 172, lett. d), c.g.c. la domanda venga riqualificata *ex officio* come di mero accertamento dei rapporti dare-avere tra ente pubblico

concedente e concessionario della riscossione dei tributi di competenza, disponendo che l'interesse ad agire con un'azione di mero accertamento non implica necessariamente l'attuale verificarsi della lesione d'un diritto o una contestazione, essendo sufficiente uno stato di incertezza oggettiva sull'esistenza di un rapporto giuridico o sulla esatta portata dei diritti e degli obblighi da esso scaturenti, non superabile se non con l'intervento del giudice (cfr. Cass., 6 luglio 2016, n. 13791; *ex aliis*, Cass. n. 16262/15; Cass. n. 13556/08; Cass. n. 17026/06; Corte conti, Sez. giur. App. II, sent. n. 297/2021).

La Sezione ha, nel contempo, escluso che una siffatta azione possa tradursi in una sorta di controllo giudiziale generalizzato su tutte le partite non ancora riscosse in un ampio arco temporale in quanto ciò determinerebbe una violazione del principio di separazione dei poteri, nonché la violazione di una riserva di funzioni dell'Amministrazione nella valutazione discrezionale sull'esigibilità, quest'ultima differita nel tempo in base al noto meccanismo normativo del c.d. "scalare inverso".

Degna di menzione è anche la sentenza della Sezione Seconda giurisdizionale di Appello **n.258/2024**. Nella fattispecie, un'azienda sanitaria locale campana aveva intentato un giudizio d'interpretazione del titolo giudiziale (regolato dalle disposizioni inerenti ai giudizi ad istanza di parte *ex art. 211, co. 2, c.g.c.*) – in concreto consistente in una sentenza di assoluzione nel merito di alcuni dirigenti regionali – con cui, per mero errore materiale, il predetto ente era stato condannato alla refusione delle spese di lite, pur non essendo l'"*amministrazione di appartenenza*" dei dirigenti prosciolti ai sensi dell'art. 31, co. 2, c.g.c. Il giudice di secondo grado ha confermato la sentenza di prime cure stabilendo che l'art. 211 c.g.c. si configura, in ipotesi del genere, come norma di chiusura del sistema, in quanto ha introdotto uno strumento processuale di contestazione dei vizi del titolo esecutivo attivabile, per espressa volontà legislativa, non solo dalle parti, ma anche dall'amministrazione o dall'ente "interessato" facendo riferimento, con tale espressione, all'interesse a rimuovere il pregiudizio che deriva dalla pronuncia. Pertanto, come affermato dalla giurisprudenza citata, a tale giudizio deve essere riconosciuta una portata *lato sensu* correttiva del titolo, purché si tratti di errore materiale idoneo a rendere "dubbia" l'esecuzione della sentenza, e tutte le volte in cui sia precluso all'amministrazione - ingiustamente condannata - ogni altro rimedio.

La medesima pronuncia ha altresì opportunamente chiarito come, nel caso in cui l'appello sia stato promosso dalla parte privata soccombente nel giudizio per l'interpretazione del titolo giudiziale, come nel caso di specie, il pubblico ministero, nel ruolo di interveniente necessario, non abbia il potere di promuovere una rinuncia agli atti *ex art. 110 c.g.c.*, ma possa solo "aderire" ad un'eventuale rinuncia della stessa parte privata.

\*\*\*

In materia di **giudizi per resa di conto**, e più in particolare di giudizi di opposizione *ex artt.* 142 e ss. c.g.c. a decreti del giudice monocratico di fissazione di un termine perentorio per la resa di conti giudiziali, va richiamato l'orientamento consolidato del giudice contabile ligure (cfr. Corte conti, Sez. giur. Liguria, **sentenze nn. 51, 52, 53, 54, 66, 104 e 110 del 2024**) che ha ascripto la qualifica di agente contabile ad amministratori regionali (assessori) affidatari, per ragioni di servizio, di carte di credito intestate alla Regione. La giurisprudenza in questione, dopo aver precisato che, ai sensi degli artt. 81, 97, 100 e 103 Cost., nessun agente che ha comunque il maneggio di denaro pubblico può sottrarsi al dovere di rendere il relativo conto (tra le tante, cfr. Corte cost. n. 1007/1988), e che il legislatore regionale non può in ogni caso intervenire sulla qualifica di agente contabile (cfr. Corte cost. n. 59/2024) - trattandosi di materia legislativa riservata allo Stato *ex art.* 117 Cost. - ha effettuato un'attenta ricostruzione del quadro normativo nazionale identificativo della nozione generale dell'agente contabile (v. art. 178, R.D. n. 827/24; art. 74, R.D. n.2440/23; art. 44, R.D. n. 1214/34).

In definitiva, è stato affermato che il concetto di “maneggio” di denaro pubblico deve essere latamente inteso, sì da ricomprendere tra gli agenti contabili non soltanto chi, in base alle norme organizzative, svolge attività di riscossione o di esecuzione dei pagamenti, ma anche coloro che hanno la disponibilità del denaro da qualificarsi pubblico (in ragione della provenienza e/o della destinazione) e sono forniti, in sostanza, del potere di disporre senza l'intervento di altro ufficio.

I giudicanti liguri, previo richiamo alla disciplina primaria e secondaria di settore (art.1, c. 47 e ss., L. n. 549/95; art. 7, D.M. Tesoro n. 701/96), hanno ricondotto, da un lato, il rapporto tra utilizzatore della carta di credito e l'impresa emittente all'istituto del mandato irrevocabile *ex art.* 1704 c.c. e, dall'altro, il rapporto tra banca emittente e terzi beneficiari dei pagamenti alla fattispecie della *delegatio solvendi* (art. 1269 c.c.), avente funzione immediatamente solutoria, con la diretta conseguenza che i pagamenti a mezzo di carta di credito comportano l'impiego diretto del denaro pubblico, senza la mediazione di altri uffici. L'affidatario della carta, in sostanza, con un unico atto, decide l'effettuazione della spesa e ne eroga materialmente l'importo a un terzo. L'assunto è stato corroborato dalla previsione di cui all'art. 6, c.3, D.M. Tesoro n. 701/96, che ha imposto obblighi di rendicontazione (e annesse responsabilità amministrativo-contabili) non solo all'economista regionale, ma anche agli utilizzatori della carta di credito.

Di segno opposto al predetto orientamento, è la **sentenza della Sezione giurisdizionale per il Lazio n. 302/2024**. Secondo la pronuncia in discorso, l'amministratore pubblico, utilizzatore della carta di credito intestata all'ente locale di appartenenza, rappresenta un mero ordinatore secondario della spesa, tenuto unicamente alla resa di un rendiconto amministrativo interno, ma non al conto giudiziale. In tal senso sono stati richiamati i principi di cui alla sentenza della Corte dei conti, SS.RR.

n. 30/2014/QM secondo cui, in considerazione della netta distinzione - rilevabile anche dal dato normativo *ex art. 610 del R.D. n. 827 del 1924* - fra l'obbligo di rendere il conto giudiziale e l'obbligo di rendere il conto nei confronti della propria amministrazione da parte dei "*funzionari delegati a pagare spese sopra aperture di credito*", questi ultimi sarebbero esclusi dall'obbligo della resa del conto giudiziale, in applicazione del principio di non duplicazione e alternatività dei controlli della Corte, essendo investiti della resa dei conti *ex art. 60 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440/1923*, e, cioè, dei soli rendiconti amministrativi presentati alla propria amministrazione.

Pertanto, alla luce di tale principio, applicabile estensivamente a tutti i funzionari di uffici, enti e organismi tenuti per legge a rendicontare alla propria amministrazione la loro gestione, nel caso in cui tali rendiconti amministrativi vengano per altre vie assoggettati al controllo delle Sezioni regionali di controllo, non possono essere anche oggetto di un giudizio di conto: a tal proposito, la pronuncia in esame ha rilevato che i conti resi all'interno della propria amministrazione, quali sub conti amministrativi, non possono essere autonomamente oggetto di un giudizio di conto, ma confluiscono, invero, nel rendiconto consuntivo annuale già di per sé assoggettato al controllo della Corte.

È stato, altresì, richiamato il principio (R.D. n. 2440/23, art. 76), proprio della contabilità pubblica, della netta separazione tra l'ordinante della spesa e il gestore della stessa, ossia tra l'amministratore che la decide e il soggetto pagatore, che, nel caso di specie, non coincide con l'utilizzatore della carta, ma con il dirigente dell'ufficio preposto alla liquidazione (a rimborso) delle somme all'istituto di credito concedente (artt. 6 e 7, D.M. Tesoro n. 701/96).

\*\*\*

Con riguardo alle pronunce d'appello in materia di **conti giudiziali**, va segnalata **la sentenza n. 61/A/2024** della Sezione giurisdizionale di Appello per la Regione Siciliana.

La pronuncia, nel ribadire che la responsabilità contabile, al pari di quella amministrativa, richiede la ricorrenza di un dolo o di una colpa grave, ha chiarito che la differenza tra le due figure attiene al diverso contenuto delle obbligazioni in capo all'agente contabile: nella prima ipotesi, il soggetto è gravato da obbligazioni di custodia, vigilanza e restituzione dei beni e valori pubblici, nella seconda, l'obbligazione è quella propriamente aquiliana del "*neminem ledere*". L'agente contabile è titolare di una posizione di garanzia qualificata che comporta uno specifico dovere di protezione, e il riparto dell'onere probatorio è disciplinato dall'art. 1218 c.c.: a fronte dell'allegazione dell'inadempimento delle predette obbligazioni da parte del magistrato istruttore, grava sul contabile *ex art. 194, R.D. n. 827/1924* la prova della causa a lui non imputabile o, quantomeno, della presenza di elementi fattuali di colpa lieve. Altro profilo d'interesse della sentenza riguarda l'affermazione secondo la quale la revoca in autotutela del provvedimento di parifica del conto giudiziale, effettuata

tra l'altro in un breve lasso di tempo, non crea alcun legittimo affidamento in capo all'agente contabile, perché la correttezza del rispettivo operato deve essere vagliata esclusivamente nella sede giurisdizionale. In senso sostanzialmente conforme è **la sentenza n. 62/A/2024** della medesima Sezione di Appello.

Degna di nota è anche la sentenza della Sezione Seconda giurisdizionale d'Appello **n. 161/2024**. La decisione giudiziale in questione, nel rimettere la controversia nel merito al giudice di prime cure, ha preliminarmente dichiarato la giurisdizione contabile, qualificando come “agente contabile” il gestore di una struttura ricettiva. La declaratoria di giurisdizione, nel caso di specie, si è però radicata non sul dato sostanziale del maneggio di denaro pubblico nell'ambito di un rapporto di servizio tra l'ente titolare dell'imposta di soggiorno e il soggetto preposto alla riscossione della stessa, ma, alla luce dell'ordinanza della Corte di cassazione SS.UU. n. 14028/2024, sulla base di un profilo di mero rito, ossia considerando che, al momento della notificazione della citazione della Procura regionale, è stata ritenuta sussistente la giurisdizione della Corte dei conti in base al rapporto di servizio pubblico tra il gestore della struttura ricettiva ed il Comune per il pagamento dell'imposta di soggiorno radicatasi *ratione temporis* prima della disciplina innovativa introdotta con il comma 1-ter dell'art. 4 del D.Lgs. n. 23/2011, atteso che l'art. 5-quinquies del D.L. n. 146/2021 conv. nella L. n. 215/2021, che ha esteso retroattivamente anche alle fattispecie verificatesi prima del 19 maggio 2020 il riconoscimento legale della qualifica di responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno al gestore della struttura ricettiva, risulta entrato in vigore il 21 dicembre 2021, quando il giudizio di cui sopra era già pendente. In sintesi, la Suprema Corte ha fatto leva sul noto principio della *perpetuatio iurisdictionis*, di cui è espressione l'art. 5 c.p.c., per dedurre l'irrelevanza, ai fini della giurisdizione, dei “*mutamenti legislativi, sostanziali o processuali, e dello stato di fatto*” successivi alla costituzione del rapporto giudiziale, con la conseguenza che, in tali casi, deve essere conservata la potestà giurisdizionale del giudice correttamente adito in base alla legge ed ai presupposti esistenti all'epoca della valida instaurazione del rapporto processuale.

Altrettanto significativa risulta la sentenza della Sezione Seconda giurisdizionale di Appello **n.197/2024**, che si è soffermata sull'individuazione della parte attrice e dell'atto introduttivo nei giudizi di conto. In ordine al primo aspetto, la pronuncia, richiamando il proprio precedente n. 411/2012, ha chiarito che, per le peculiarità proprie del giudizio di conto, è da considerarsi attore l'agente contabile che nel presentare il conto si costituisce in giudizio – in spontanea ottemperanza ad obbligo di legge, ovvero per il tramite del giudizio per resa di conto – sottoponendo la propria attività gestoria all'esame della Corte dei conti, giudice naturale nelle materie che attengono alla contabilità pubblica. Quanto al secondo profilo, ha precisato che la relazione del magistrato istruttore non può essere qualificata come atto introduttivo del giudizio, che è già formalmente pendente con il

deposito del conto, ma come mero atto di impulso processuale, dal quale può scaturire la prosecuzione del giudizio in sede collegiale. A tal proposito, infatti, la sentenza in esame ha precisato che il magistrato relatore nel giudizio di conto svolge funzioni istruttorie che non risultano di per sé idonee a confluire in quelle di “attore”, neppure al momento della formulazione della proposta conclusiva nella relazione prevista dall’art. 29 del R.D. n. 1038 del 1933, che costituisce, invero, l’atto d’impulso processuale necessario affinché il giudizio di conto possa procedere in fasi successive fino alla sua definizione. Conseguentemente, ne deriva che nel giudizio di conto non residuerebbe alcuno spazio per configurare una violazione del principio di “corrispondenza tra chiesto e pronunciato”, nell’ipotesi in cui la decisione collegiale ecceda i limiti tracciati nella relazione del magistrato istruttore (che, del resto, non rappresenta la domanda giudiziale). Inoltre, è stato rilevato che non potrebbe nemmeno prospettarsi alcuna *mutatio libelli* e ciò in quanto il perimetro del *petitum* e della *causa petendi* risulta rappresentato dall’intero conto giudiziale.

La pronuncia merita altresì di essere segnalata in quanto, nonostante la riconosciuta insussistenza della violazione del principio di “corrispondenza tra chiesto e pronunciato”, ha riformato in parte la sentenza di prime cure, per la lesione del principio del contraddittorio *ex art. 101 c.p.c.* richiamato espressamente dall’art. 7, c. 2, c.g.c., senza rimessione al primo giudicante, trattandosi di fattispecie non tassativamente contemplata nell’art. 199 c.g.c. Nel merito, sempre in riforma della pronuncia appellata, ha escluso che violazioni meramente formali come il superamento del tetto di spesa previsto dal regolamento economale o la vulnerazione del principio di annualità possano costituire di per sé un danno (nella forma dell’ammanco).

La sentenza della Sezione Prima giurisdizionale di Appello n. **228/2024** ha, invece, approfondito i limiti della rilevanza giuridica dell’incapacità processuale e di quella naturale in materia di responsabilità dell’agente contabile. La capacità di stare in giudizio, intesa come idoneità psichica della parte a partecipare al processo, non scema in assenza di una conclamata incapacità legale (cfr. Cass. 17914/2022) ed è direttamente accertabile dal giudice contabile in quanto avente natura di questione pregiudiziale di rito, senza implicare la sospensione per pregiudizialità sancita dall’art. 14 c.g.c. La capacità naturale, invece, intesa come capacità di intendere e di volere, pur ricadente nell’ambito applicativo dell’art. 14 c.g.c., può essere accertata solo incidentalmente dalla Corte dei conti - ossia senza l’efficacia di giudicato sulla questione, in quanto la cognizione in via principale rientra nella giurisdizione dell’A.G.O. -, al solo fine di vagliarne la ricorrenza e l’eventuale incidenza sull’imputabilità delle condotte contestate al convenuto. La pronuncia in questione, riconducendo la natura della responsabilità amministrativo-contabile a quella “aquiliana” ha ritenuto applicabile, in tema di imputabilità del fatto dannoso, l’art. 2046 c.c., spettando al giudice accertare, caso per caso, se, in relazione all’età, allo sviluppo fisico-psichico, alle modalità del fatto o ad altre

ragioni, debba escludersi o meno la capacità di intendere o di volere del danneggiante (*amplius et ex plurimis*, Cass., n. 11163/90). Nella fattispecie, la Sezione ha escluso, per mancanza di adeguate evidenze probatorie, che l'asserita incapacità naturale da ludopatia del titolare di una concessione di ricevitoria del gioco del lotto, derivante da pregresso volontario utilizzo di sostanze stupefacenti e alcoliche (e, dunque, causata da propria colpa), fosse stata dirimente al fine di poter affermare l'inimputabilità *ex art. 2046 c.c.* del comportamento appropriativo illecito del medesimo, foriero di danno erariale.

La sentenza della Sezione Seconda giurisdizionale di Appello **n.235/2024**, invece, nel richiamare il *decisum* di cui all'ordinanza delle SS.RR. della Corte dei conti n. 22/2022, ha confermato la piena legittimità del primo giudicante nell'interpretare *incidenter tantum*, senza efficacia di giudicato, la portata di clausole contrattuali aventi ad oggetto le modalità di determinazione del corrispettivo dovuto dal concessionario della riscossione al concedente – Ministero della Cultura, Direzione Generale Musei - per gli introiti derivanti dalle visite e dalle mostre presso un Parco Archeologico, al solo fine di accertare la condotta dell'agente contabile e la regolarità del rendiconto giudiziale.

Le SS.RR. hanno altresì precisato che un'opposta lettura del dato normativo volta ad escludere tale cognizione incidentale, si porrebbe in netto contrasto con i noti principi di effettività, concentrazione e ragionevole durata del processo *ex art. 111 Cost.* L'invocata ordinanza delle SS.RR. ha altresì ribadito l'applicazione del principio di autonomia e separatezza del giudizio di conto rispetto a quelli incardinati presso altri plessi giurisdizionali (nella specie quello civile).

In tema di giudizi di conto celebrati in primo grado, merita di essere menzionata anche la **sentenza n. 306/2024 della Sezione giurisdizionale per il Lazio** con la quale, in relazione all'attività di riscossione dell'agente contabile svolta in favore di un Comune, sono stati ribaditi alcuni principi già consolidati nella giurisprudenza della Corte, in relazione ai presupposti e alla natura della responsabilità contabile in senso stretto (*ex multis* cfr. da ultimo Sez. giur. App. Sicilia, sent. n. 41/2023). In particolare, in tema di riparto dell'onere probatorio, è stato precisato come, una volta accertato l'ammanto di cassa, spetta allo stesso agente contabile provare la sua estraneità nella causazione del danno e, in assenza di tale prova, grava sul medesimo l'adempimento dell'obbligazione restitutoria della somma mancante. Inoltre, sempre nella pronuncia sopra citata, la Sezione laziale ha statuito che nell'ipotesi in cui l'agente contabile non prenda posizione sui fatti posti a fondamento della domanda, questi debbano considerarsi "pacifici", in forza del principio di non contestazione di cui all'art. 115 c.p.c., implicitamente richiamato dall'art. 7 c. 2 c.g.c., in quanto espressione di un principio di carattere generale (cfr. Corte conti, Sez. giur. Calabria, sent. n. 64/2020).

Da ultimo, va fatto un richiamo alla **sentenza n. 105/2024 della Sezione giurisdizionale per il Lazio** resa all'esito di un giudizio di conto. La Sezione laziale, dopo aver affermato la giurisprudenza contabile sul punto, ha richiamato l'art. 93, comma 2, TUEL, secondo cui *“il tesoriere e ogni altro agente contabile che abbia il maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscono negli incarichi attribuiti a detti agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle norme vigenti”* e l'art. 223, comma 1, TUEL, in base al quale *“entro il termine di trenta giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario, l'economista, il consegnatario dei beni e gli altri soggetti di cui all'articolo 93, comma 2, rendono il conto della propria gestione all'ente locale”*. In tale pronuncia, si è precisato che anche gli agenti della riscossione dei tributi locali sono assimilabili agli agenti contabili degli enti locali e, pertanto, sono assoggettati all'obbligo di resa del conto, da redigersi secondo quanto previsto nel c.d. modello 21 approvato con D.P.R. n. 194/1996. La Sezione regionale, dopo aver rilevato d'ufficio la contemporanea pendenza sia di un giudizio per risarcimento del danno ex artt. 2395 e 2396 c.c., sia di un giudizio monitorio innanzi ai competenti giudici ordinari, ha ribadito il principio di autonomia del giudizio civile rispetto a quello di conto. Più precisamente, il giudizio di conto è volto ad accertare la regolarità del conto giudiziale e l'eventuale condanna dell'agente contabile alla restituzione delle somme riscosse ma non riversate all'ente locale può essere portata ad esecuzione solo qualora altri titoli esecutivi non abbiano già soddisfatto le pretese creditorie dell'ente locale.

\*\*\*

Vanno, infine, evidenziati alcuni significativi dati afferenti ai giudizi sopra menzionati per l'anno 2024.

In merito ai giudizi ad istanza di parte, si segnalano n. 187 conclusioni del pubblico ministero, n. 104 giudizi trattati in udienza.

In ordine ai giudizi di conto, si rappresentano n. 559 conclusioni e n. 9.427 pareri di discarico del pubblico ministero. Vanno altresì sottolineati, in materia di conti giudiziali, i seguenti dati: n. 482 giudizi trattati in udienza e complessivi €32.783,69 quale importo oggetto di condanna.

Infine, in relazione ai giudizi per resa del conto, si evidenziano n. 832 istanze del pubblico ministero per resa del conto e n. 83 giudizi trattati in udienza.

## F) APPELLI, RICORSI PER CASSAZIONE E CONTRORICORSI

(V.P.G. Antongiulio Martina)

A termini dell'art. 12, secondo comma, c.g.c. le funzioni di pubblico ministero innanzi alle Sezioni riunite e alle Sezioni giurisdizionali d'appello della Corte dei conti sono esercitate dal Procuratore generale o da altro magistrato assegnato all'ufficio.

Ben si spiega, pertanto, che, in disparte l'attività espletata con riferimento ai giudizi in unico grado innanzi alle sezioni riunite in speciale composizione e con riferimento alle questioni di massima ed ai regolamenti di competenza innanzi alle SS.RR. in sede giurisdizionale, i giudizi di appello hanno un'incidenza assolutamente preponderante nell'attività complessiva della Procura generale.

La funzione dell'appello nel giudizio di responsabilità è modellata sull'appello nel giudizio civile: trattasi, infatti, di un mezzo di impugnazione ordinario a critica libera con effetto totalmente o parzialmente devolutivo, avuto riguardo ai capi della pronuncia investiti dal gravame (*tantum devolutum quantum appellatum*), e, con i caratteri della *revisio prioris instantiae*<sup>51</sup> ed effetti, per lo più, sostitutivi della sentenza di prime cure, previsto, in termini generali, avverso tutte le sentenze di I grado, con la sola eccezione<sup>52</sup> di quelle emesse all'esito del giudizio abbreviato (art. 130, nono comma, c.g.c.) e del giudizio di opposizione nei giudizi per resa di conto (art. 144, primo comma, c.g.c.).

Conseguentemente, la relativa disciplina ricalca, in larga misura, la disciplina dell'appello dettata dal codice di rito civile<sup>53</sup>, differenziandosene, peraltro, quanto a forma e termini di

---

<sup>51</sup> In proposito l'art. 193 c.g.c. - che prevede che "*nel giudizio di appello non possono essere proposte nuove domande, né nuove eccezioni non rilevabili d'ufficio e, se proposte, sono dichiarate inammissibili d'ufficio*" (primo comma) e che "*possono tuttavia essere chiesti gli interessi e gli accessori maturati dopo la sentenza impugnata, nonché il risarcimento dei danni subiti dopo la sentenza stessa*" (secondo comma) - riproduce sostanzialmente le previsioni di cui al primo e secondo comma dell'art. 345 c.p.c. così come ne riproduce il terzo comma (con la sola eccezione della possibilità di deferire il giuramento decisorio, non ammesso nel processo contabile, a termini dell'art. 94 c.g.c.) il disposto di cui al successivo art. 194 c.g.c., che prevede che "*nel giudizio d'appello non sono ammessi nuovi mezzi di prova e non possono essere prodotti nuovi documenti, salvo che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile*".

<sup>52</sup> Come è noto, il principio del "doppio grado" di giudizio è oggetto di tutela costituzionale solo con riferimento al giudizio amministrativo (art. 125, secondo comma, Cost.)

<sup>53</sup> La disciplina del relativo contenuto dettata dall'art. 192, secondo comma, c.g.c. ("*L'appello deve contenere, a pena d'inammissibilità, la specificazione delle ragioni in fatto e in diritto sulle quali si fonda il gravame con l'indicazione: a) dei capi della decisione che si intende appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione dei fatti compiuta dal giudice di primo grado; b) delle circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata*"), in disparte la differente formulazione, non sembra discostarsi in misura rilevante né dal precedente testo dell'art. 342, secondo comma, c.p.c. né dal testo attuale quale risultante a seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs. n.149/2022 (c.d. riforma Cartabia), anticipandone per qualche verso (ad esempio l'utilizzo del termine "capi" in luogo di "parti") le innovazioni, peraltro di mera forma.

proposizione<sup>54</sup>, quanto ad effetto sospensivo,<sup>55</sup> e quanto all'estensione delle ipotesi in cui, in deroga al principio dell'efficacia "rescissoria" della sentenza d'appello, la stessa spieghi effetti meramente rescindenti nei confronti della sentenza di primo grado<sup>56</sup>.

A termini dell'art. 189 c.g.c. "l'appello è proponibile dalle parti fra le quali è stata pronunciata la sentenza di primo grado e, relativamente all'impugnazione del pubblico ministero, dal procuratore regionale competente o dal procuratore generale"<sup>57</sup>.

Sicché avuto riguardo all'organo requirente contabile, parimenti legittimati, in via alternativa (come ben evidenziato dalla disgiuntiva "o"), alla proposizione dell'appello sono il Procuratore regionale competente, e cioè il capo dell'ufficio di Procura regionale presso l'organo giurisdizionale

---

<sup>54</sup> L'appello nel giudizio contabile si propone con atto di citazione (art. 190, primo comma, c.g.c.) che, ai sensi dell'art. 178, primo, secondo e terzo comma c.g.c., deve essere notificato nel termine perentorio di 60 gg. decorrente dalla notifica della sentenza (c.d. "termine breve") o, in mancanza di notifica, entro il termine di decadenza di un anno decorrente dalla pubblicazione della sentenza (termine lungo) e che, a termini del successivo art. 180, primo comma, c.g.c. deve essere, sempre a pena di decadenza, depositato nella segreteria del giudice adito entro 30 gg. dall'ultima notifica.

L'atto di citazione non è, ovviamente, "a udienza fissa" come nel rito civile, ma deve contenere, a termini dell'art. 190, terzo comma, c.g.c., l'istanza di fissazione dell'udienza di cui all'art. 181 c.g.c. che comunque deve essere proposta entro un anno a termini dell'art.111, terzo comma, c.g.c. che prevede che "il processo si estingue, altresì, se per un anno non si sia presentata domanda di fissazione udienza o non si sia fatto alcun altro atto di procedura".

<sup>55</sup> In proposito, occorre osservare che l'art. 190, quarto comma, c.g.c. prevede che "la proposizione dell'appello sospende l'esecuzione della sentenza impugnata salvo quanto previsto dall'articolo 169 per i giudizi pensionistici", mentre, come è noto, il codice di rito civile prevede, all'art. 282 c.p.c., che "la sentenza di primo grado è provvisoriamente esecutiva tra le parti" ed all'art. 337, primo comma, che "l'esecuzione della sentenza non è sospesa per effetto dell'impugnazione di essa, salve le disposizioni degli articoli 283, 373, 401 e 407", che prevedono rispettivamente che l'efficacia esecutiva o l'esecuzione della sentenza impugnata possa essere sospesa dal giudice dell'appello, dal giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata in caso di ricorso per cassazione, dal giudice della revocazione e dal giudice dell'opposizione di terzo. Considerato che l'art. 190, quarto comma, c.g.c. (che ancorché con differente formulazione, riproduce sostanzialmente il disposto di cui all'art. 1, comma 5-ter, del D.L. n.453/1993 conv. in L. n. 19/1994), nel prevedere che la proposizione dell'appello "sospende l'esecuzione" (*rectius*: l'efficacia esecutiva) della sentenza, evidentemente postula che la sentenza sia già esecutiva, deve ritenersi che le sentenze in materia di contabilità pubblica delle Sezioni giurisdizionali regionali siano immediatamente esecutive sin dalla loro pubblicazione mediante deposito in Segreteria, mentre l'effetto sospensivo consegua solo alla proposizione dell'appello e che, pertanto, al contrario delle sentenze civili ante riforma, siano esecutive anche in pendenza dei termini per la proposizione dell'appello. Conforta tale interpretazione il rilievo della differente formulazione del richiamato art. 190, quarto comma, c.g.c. rispetto agli artt. 337 e 282 c.p.c., nel testo vigente prima della novella del processo civile di cui alla L. n. 353/1990, che stabilivano che "l'esecuzione delle sentenze, delle quali non è ordinata l'esecuzione provvisoria, rimane sospesa se è proposto appello..." e che "su istanza di parte, la sentenza appellabile può essere dichiarata provvisoriamente esecutiva...", per cui se ne desumeva che, in pendenza dei termini per la proposizione dell'appello, la sentenza pronunciata dal giudice civile non fosse esecutiva.

<sup>56</sup> L'art. 199 c.g.c. dopo aver previsto, al primo comma, che "il giudice di appello dispone il rinvio al giudice di primo grado: a) quando riforma la sentenza di primo grado dichiarando la giurisdizione della Corte dei conti negata dal primo giudice; b) quando dichiara nulla la notificazione della citazione introduttiva oppure riconosce che nel giudizio di primo grado doveva essere integrato il contraddittorio o non doveva essere estromessa una parte ovvero dichiara la nullità della sentenza di primo grado per mancanza di sottoscrizione del giudice; c) quando riforma una sentenza che ha pronunciato l'estinzione del processo per inattività delle parti", dispone, al successivo secondo comma, che "in ogni caso, quando, senza conoscere del merito del giudizio, il giudice di primo grado ha definito il processo decidendo soltanto altre questioni pregiudiziali o preliminari, su queste esclusivamente si pronuncia il giudice di appello. In caso di accoglimento del gravame proposto, rimette gli atti al primo giudice per la prosecuzione del giudizio sul merito e la pronuncia anche sulle spese del grado d'appello", prevedendo, a garanzia dell'effettività del doppio grado di giudizio, la rimessione della causa al primo giudice in un numero di ipotesi ben maggiore rispetto a quelle che il codice di rito civile contemplava agli artt. 353 e 354 c.p.c. e che, con la riforma di cui al D.Lgs. 149/2022 sono state ulteriormente limitate con l'abrogazione dell'art. 353, primo comma, c.p.c. che prevedeva il rinvio al primo giudice in ipotesi di riforma della sentenza declinatoria della giurisdizione.

<sup>57</sup> Nel 2024 gli appelli di parte privata sono stati 531, mentre quelli proposti dalle procure regionali e dalla Procura generale sono stati 154.

che ha emesso la sentenza oggetto di gravame, ed il Procuratore generale.

Occorre inoltre osservare come, ai fini della decorrenza del termine breve per l'impugnazione, gli Uffici di Procura sono oggetto di considerazione unitaria sicché la notificazione della sentenza alla parte privata ad istanza dell'organo requirente territoriale comporta la decorrenza del termine breve per l'impugnazione sia per il Procuratore regionale sia per il Procuratore generale della Corte dei conti<sup>58</sup>, così come, specularmente, la notifica ad istanza del soggetto privato della sentenza o dell'impugnazione comporta la decorrenza del termine breve per l'appello principale o incidentale sia per la Procura regionale che per la Procura generale.

Ben si spiega, pertanto, come nell'assolvimento delle funzioni di coordinamento di cui all'art. 12, terzo comma, c.g.c., i Procuratori generali abbiano prestato particolare attenzione ai profili connessi alla valutazione dell'appellabilità delle sentenze emesse dalle Sezioni giurisdizionali regionali, emanando, all'uopo, appositi indirizzi di coordinamento, recanti la previsione della sollecita trasmissione delle sentenze stesse da parte degli Uffici requirenti territoriali con una nota di accompagnamento recante l'indicazione della volontà di appellare o meno il provvedimento (che secondo il più recente dei suddetti indirizzi di coordinamento<sup>59</sup> deve essere corredata da una breve motivazione in ordine alla scelta operata)<sup>60</sup>, anche al fine di consentire, nella negativa, alla Procura generale, di valutare a sua volta se proporre o meno gravame avverso la sentenza.

Innanzitutto agli organi di giurisdizione contabile di secondo grado, costituiti dalle Sezioni giurisdizionali centrali di appello, con sede in Roma, con competenza estesa al territorio nazionale, e dalla Sezione giurisdizionale di Appello per la Regione Siciliana, con sede a Palermo, con competenza estesa al territorio regionale, le funzioni di pubblico ministero sono esercitate dal Procuratore generale e dagli altri magistrati della Procura generale.<sup>61</sup>

Con riferimento ai giudizi d'appello proposti dai soggetti privati la Procura generale rassegna generalmente (ma non necessariamente) per iscritto le proprie conclusioni.

In ogni caso, sia con riferimento agli appelli proposti dai soggetti privati che con riferimento

---

<sup>58</sup> Cfr. Sez. giur. App. III n. 194/2022 : "L'inizio della decorrenza del termine breve di appello costituisce un effetto della notificazione della sentenza da parte del P.R. contabile che si verifica anche per il Procuratore generale della Corte dei conti".

<sup>59</sup> I.C. 1/2024.

<sup>60</sup> La trasmissione delle sentenze deve essere, inoltre, corredata dalla documentazione relativa alle notifiche, effettuate o ricevute, delle sentenze.

<sup>61</sup> La Procura generale con sede in Roma svolge le proprie funzioni presso le Sezioni giurisdizionali centrali d'appello. Con riferimento alla Regione Siciliana, in attuazione delle previsioni di cui all'art. 23 dello Statuto della Regione Siciliana (R.D.Lgs 15 maggio 1946, n. 455), che prevede che gli organi giurisdizionali centrali abbiano in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione, con D.Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (recante "norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana recanti integrazioni e modifiche al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, in materia di istituzione di una sezione giurisdizionale regionale d'appello della Corte dei conti e di controllo sugli atti regionali") è stata istituita, in Palermo, una Sezione giurisdizionale d'appello competente a pronunciarsi sugli appelli proposti avverso le sentenze della Sezione giurisdizionale regionale per la Sicilia. Presso la suddetta Sezione giurisdizionale territoriale d'appello opera un ufficio di Procura generale che costituisce un'articolazione della Procura generale.

agli appelli di parte pubblica, il rappresentante della Procura generale, che a termini del comb. disp. degli art. 197, primo comma<sup>62</sup> e dell'art. 91, sesto comma<sup>63</sup>, c.g.c., partecipa alle udienze pubbliche innanzi alle Sezioni giurisdizionali d'Appello, rassegna ivi oralmente le proprie conclusioni.

In coerenza con la sua funzione di organo di giustizia<sup>64</sup>, le conclusioni rassegnate per iscritto o oralmente dal P.M. contabile, non rispecchiano posizioni precostituite ma sono ovviamente conseguenti alla valutazione in ordine alla fondatezza o meno del gravame sulla base delle risultanze in atti.<sup>65</sup>

La Procura generale esprime, inoltre, i propri pareri in ordine all'ammissibilità ed alla fondatezza delle istanze di rito abbreviato proposte in grado d'appello ai sensi dell'art.130, secondo e terzo comma, c.g.c.<sup>66</sup> : ancorché non siano previsti particolari forme e termini per l'espressione del parere, lo stesso viene frequentemente formulato in forma scritta e depositato, nella segreteria della Sezione, alcuni giorni prima dell'udienza in Camera di consiglio fissata, ai sensi dell'art. 130, quinto comma, c.g.c. per la trattazione dell'istanza, cui il P.M. contabile partecipa illustrando il parere già espresso ovvero esprimendo, in detta sede, il proprio avviso in ordine alla richiesta di definizione agevolata.

Diversamente dall'appello, che costituisce un rimedio a critica libera, inteso al riesame della sentenza di primo grado, avuto riguardo ai capi della decisione impugnati, il ricorso per cassazione<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> Il primo comma dell'art. 197 (rubricato "*Trattazione e decisione*") prevede che "*per la trattazione e la decisione del giudizio in appello si osservano le norme di cui al Titolo III della Parte II in quanto applicabili*".

<sup>63</sup> Il sesto comma dell'art. 91 (rubricato "*udienza pubblica*") prevede che "*salvo che non sia diversamente previsto, nelle udienze interviene il pubblico ministero, che è sempre udito nelle sue conclusioni*".

<sup>64</sup> Il primo comma dell'art. 73 ("*attribuzioni generali del pubblico ministero*") del R.D. 12/1941 (ordinamento giudiziario), nell'elencare le funzioni, prevede, infatti, in primo luogo, che il pubblico ministero vegli "*alla osservanza delle leggi*" ed "*alla pronta e regolare amministrazione della giustizia*".

<sup>65</sup> L'art. 55, c. 1, c.g.c. nel prevedere che il pubblico ministero contabile svolga, "*altresì, accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata quale presunto responsabile*", detta una disposizione coerente con la sua natura di organo di giustizia, che ne informa le funzioni durante il corso del giudizio e che trova espressione, in sede di appello, nei termini innanzi esposti.

<sup>66</sup> L'art. 130 c.g.c. prevede, al secondo comma, che "*i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, acquisito il previo e concorde parere del pubblico ministero, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 70 per cento del danno contestato in citazione*" e, al terzo comma, che "*la richiesta di rito abbreviato può essere formulata anche per la prima volta in appello, a pena di decadenza contestualmente al gravame principale, incidentale o con la comparsa di costituzione e risposta nel giudizio di appello proposto dal pubblico ministero*".

La misura percentuale (70%) e la base di commisurazione ("*danno contestato in citazione*") dell'importo da corrispondere ai fini della definizione agevolata in appello, costituiscono parametri spesso disattesi dagli istanti nella formulazione delle richieste di rito abbreviato, che vengono, pertanto, dichiarate inammissibili non soddisfacendo i requisiti richiesti dalle richiamate disposizioni normative. Del pari inammissibili sono, a termini dell'art. 130, quarto comma, c.g.c., le istanze di rito abbreviato nell'ipotesi di doloso arricchimento del danneggiante.

Ovviamente, laddove ammissibili, le istanze di definizione agevolata devono essere oggetto di valutazione "nel merito", avuto riguardo alla congruità dell'importo proposto, "in ragione della gravità della condotta" e "dell'entità del danno".

<sup>67</sup> Come è noto, gli artt. 3 e 4 del D.Lgs. 10 ottobre 2022 n. 149 (c.d. riforma Cartabia), emanato in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, 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

non solo è, come si suole ripetere in dottrina, un rimedio a critica vincolata, in relazione alla “tassatività” dei motivi deducibili, ma, con specifico riguardo alle sentenze della Corte dei conti, anche un rimedio a critica “limitata”.

Infatti, a termini degli artt. 111, ottavo comma, Cost., contro le decisioni della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione<sup>68</sup> ed analogamente dispongono l’art. 362 c.p.c.<sup>69</sup> e l’art. 207 c.g.c., che prevede che *“le decisioni della Corte dei conti in grado d’appello o in unico grado, e quelle di cui all’articolo 144 – e cioè le sentenze inappellabili rese all’esito dell’opposizione nel giudizio per resa di conto - possono essere impugnate innanzi alla Corte di cassazione, ai sensi degli articoli 362 del codice di procedura civile e 111, ottavo comma, della Costituzione, per i soli motivi inerenti alla giurisdizione”*.

Ovviamente competenti a conoscere dei ricorsi avverso le sentenze della Corte dei conti sono, nell’ambito della Suprema Corte, le Sezioni Unite.<sup>70</sup>

Ancorché così limitato, è peraltro frequente il ricorso per cassazione da parte dei soggetti convenuti nei giudizi di responsabilità amministrativa avverso le sentenze d’appello della Corte dei conti, sia attraverso la prospettazione del difetto di giurisdizione<sup>71</sup> sia attraverso la prospettazione

---

relative disposizioni di attuazione che hanno investito, sotto diversi profili, il giudizio di cassazione. In proposito, ci sia consentito rinviare alla sommaria disamina fattane nella memoria del Procuratore generale relativa alla Cerimonia di inaugurazione dell’anno giudiziario 2024, pagg. 129 e segg.

<sup>68</sup> E’ appena il caso di osservare che la disposizione di cui all’art. 65, primo comma, del R.D. 30 gennaio 1941 n. 12 (ordinamento giudiziario), che sottolineandone la funzione nomofilattica, nell’elencarne le attribuzioni, prevede, innanzi tutto, che la Suprema Corte di cassazione “quale organo supremo della giustizia, assicura l’esatta osservanza e l’uniforme interpretazione della legge, l’unità, del diritto oggettivo nazionale”, è, in parte qua, ovviamente riferita alle funzioni espletate dalla Corte di cassazione, in relazione alle decisioni del giudice ordinario ovvero dei giudici speciali diversi dal Consiglio di Stato e dalla Corte dei conti, cui ha evidentemente riguardo la previsione di cui all’art. 111, settimo comma, Cost. che stabilisce che, contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge.

Di converso, con riferimento alle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per le quali, a termini dell’ottavo comma dell’art.111 Cost., il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione, sicché ha riguardo alla funzione della Suprema Corte, parimenti prevista dal richiamato art. 65 R.D. n.12/1941, di assicurare il “rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni”, è evidente, anche alla luce dell’insegnamento di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 6/2018, come esuli totalmente dalle attribuzioni della Corte regolatrice la funzione nomofilattica, che viene esercitata dagli organi – ovvero le Sezioni riunite della Corte dei conti (artt. 11, primo comma, e 114 e segg. c.g.c.) e l’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (art. 99 c.p.a.) - cui, nell’ambito delle giurisdizioni, rispettivamente, contabile ed amministrativa, è demandato il compito di assicurare l’uniforme interpretazione della legge attraverso la risoluzione delle questioni di massima e la conseguente enunciazione dei principi di diritto.

<sup>69</sup> L’art. 362, secondo comma, prevede che *“possono essere denunciati in ogni tempo con ricorso per cassazione: 1) i conflitti positivi o negativi di giurisdizione tra giudici speciali, o tra giudice amministrativo e giudice speciale, o tra questi e i giudici ordinari”*.

<sup>70</sup> Cfr. l’art. 374, primo comma, c.p.c. dopo aver disposto che *“la Corte pronuncia a sezioni unite nei casi previsti nel n. 1 dell’articolo 360 e nell’articolo 362”*, nel prevedere che, tuttavia, *“il ricorso può essere assegnato alle sezioni semplici, se sulla questione di giurisdizione proposta si sono già pronunciate le sezioni unite”*, fa espressamente salvi i casi *“di impugnazione delle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti”*, per le quali, evidentemente, la regola della pronuncia a sezioni unite non ammette deroghe.

<sup>71</sup> Considerato che, a termini dell’art. 15, secondo comma, c.g.c. *“nei giudizi di impugnazione, il difetto di giurisdizione è rilevato se dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito o esplicito, ha statuito sulla giurisdizione”* è evidente che laddove con la sentenza di prime cure la Sezione territoriale abbia affermato espressamente o anche implicitamente, pronunciando sul merito della domanda, la giurisdizione del giudice contabile sulla domanda proposta, la mancata proposizione dell’appello avverso la relativa statuizione ne comporta il passaggio in

dell'eccesso di potere giurisdizionale<sup>72</sup>.

Anche la Procura generale, sebbene molto più di rado, propone innanzi alla S.C. ricorsi per cassazione intesi ad affermare la giurisdizione del giudice contabile, a fronte di pronunce declinatorie.<sup>73</sup>

Il termine breve, decorrente dalla notificazione della sentenza, per la proposizione del ricorso per cassazione, avverso le sentenze della Corte dei conti è di 60 giorni (art. 178, primo comma, c.g.c.), che corrisponde al termine breve previsto per la suddetta impugnazione dall'art. 325, secondo comma, c.p.c.

Il termine lungo per la proposizione del ricorso per cassazione avverso le sentenze della Corte dei conti, modellato sulla disciplina del processo civile (cfr. art. 327, primo comma, c.p.c.) è di sei mesi dalla pubblicazione della sentenza (cfr. art. 178, quinto comma, c.g.c.), a fronte del termine lungo di un anno previsto, dal codice di giustizia contabile, per l'appello.

Pertanto, quando la Procura generale impugni innanzi alla Suprema Corte una sentenza d'appello della Corte dei conti deve provvedere alla relativa notifica nel rispetto dei termini suindicati ed al successivo deposito telematico del ricorso, unitamente a copia della sentenza impugnata, nel termine di venti giorni dall'ultima notifica.

Avuto riguardo ai ricorsi per cassazione proposti dalle parti private<sup>74</sup>, la Procura generale

---

giudicato, sicché esclude che la giurisdizione, ormai irrevocabilmente accertata, possa essere contestata con ricorso per cassazione che, ove proposto, sarebbe evidentemente inammissibile.

Occorre osservare come la proposizione del ricorso avverso pronuncia d'appello affermativa della giurisdizione è ammissibile quando vi si accompagni la pronuncia sul merito ovvero quando la pronuncia affermativa esaurisca il *thema decidendum* in appello, sicché la pronuncia debba considerarsi definitiva (si pensi all'ipotesi di affermazione della giurisdizione in riforma della sentenza declinatoria di prime cure con conseguente rimessione della causa al primo giudice ex art. 199, primo comma, lett. a) c.g.c. o alla sentenza d'appello confermativa della sentenza di prime cure non definitiva affermativa della giurisdizione).

Ove, di converso, dopo una pronuncia, in termini, ovviamente, affermativi sulla giurisdizione, la causa debba proseguire innanzi al giudice d'appello per la pronuncia sul merito della causa, è evidente che la pronuncia sulla giurisdizione, da considerarsi non definitiva, non è suscettibile di ricorso per cassazione immediato, a termini dell'art. 360, terzo comma, c.p.c. che prevede che *“non sono immediatamente impugnabili con ricorso per cassazione le sentenze che decidono di questioni insorte senza definire, neppure parzialmente, il giudizio. Il ricorso per cassazione avverso tali sentenze può essere proposto, senza necessità di riserva, allorché sia impugnata la sentenza che definisce, anche parzialmente, il giudizio”*.

Ovviamente definitive e, pertanto, immediatamente impugnabili per cassazione sono le pronunce d'appello declinatorie della giurisdizione, ove investano l'intera domanda oggetto di devoluzione al giudice di secondo grado.

<sup>72</sup> E' evidente come, sempre più spesso, attraverso la prospettazione sotto le mentite spoglie dell' "eccesso di potere giurisdizionale", le parti private intendono ottenere un sindacato di pretesi *errores in iudicando* o *errores in procedendo*, sostanzialmente assimilabile al sindacato sui motivi di cui ai nn.3 e 4 del primo comma dell'art. 360 del c.p.c., evidentemente inammissibile, nei confronti delle pronunce della Corte dei conti, alla luce del disposto di cui all'art. 111, ottavo comma, Cost.

<sup>73</sup> In proposito è appena il caso di osservare come l'art. 37, primo comma, ultimo periodo del c.p.c., come modificato dal D.Lgs. n.149/2022, recependo e consacrando normativamente orientamenti consolidati della giurisprudenza della S.C., prevede, con riferimento al difetto di giurisdizione, che lo stesso, nei giudizi di impugnazione possa essere rilevato solo se oggetto di specifico motivo e che l'attore non può impugnare la sentenza per denunciare il difetto di giurisdizione del giudice da lui adito.

<sup>74</sup> In proposito, costituisce *ius receptum* che il ricorso deve essere notificato alla Procura generale: cfr., Cass. SS.UU. 18/10/2018 n. 26256 (*“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*

presso la Corte dei conti, in ossequio al disposto di cui al nuovo testo dell'art. 370, primo comma, c.p.c., quale risultante a seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs. n. 149/2022 (c.d. riforma Cartabia) - che prevede 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" e che "in mancanza, essa non può presentare memorie, ma soltanto partecipare alla discussione orale" - provvede, di regola, nel termine di quaranta giorni dalla notificazione del ricorso, a depositare telematicamente, presso la Segreteria delle SS.UU. il proprio controricorso, con il quale confuta i motivi dedotti a fondamento dell'impugnazione, evidenziandone l'inammissibilità e/o l'infondatezza.

A termini del primo comma dell'art. 76 R.D. n. 12/1941 (rubricato "Attribuzioni del pubblico ministero presso la corte suprema di cassazione"), "il pubblico ministero presso la Corte di cassazione interviene e conclude in tutte le udienze civili e penali e redige requisitorie scritte nei casi stabiliti dalla legge"<sup>75</sup>.

In proposito, costituisce *ius receptum*<sup>76</sup> che il Procuratore generale della Corte dei conti, è parte legittimata a proporre il ricorso per cassazione ovvero a resistervi, anche se, nella fase della discussione pubblica, egli è presente attraverso l'organo requirente che partecipa all'udienza, cioè il Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

Occorre, peraltro, osservare, come il rito camerale disciplinato dall'art. 380bis.1 c.p.c. costituisce ormai la regola, considerato che, ai sensi dell'art 375, primo comma, c.p.c. "la Corte, sia

---

*della Corte dei conti; ne consegue l'inammissibilità del ricorso sia nel caso di notifica al Procuratore regionale presso le sezioni giurisdizionali della medesima Corte, in ragione della differenza esistente tra detti uffici e la Procura generale, che nel caso di notifica al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, pur se nella fase della discussione pubblica è questi che partecipa all'udienza come organo requirente"), Cass. SS.UU. 09/11/2009 n. 23681 ("Gli uffici della Procura generale presso la Corte dei conti e quello della Procura regionale presso le sezioni giurisdizionali regionali della medesima Corte, ancorché collegati, sono processualmente autonomi e pertanto, in sede di impugnazione, dinanzi alle Sezioni Unite, di sentenza emessa dalla Sezione giurisdizionale centrale di appello, la legittimazione a resistere alla stessa compete in via esclusiva al P.G. presso la Corte dei conti, con la conseguenza che i termini processuali decorrono utilmente dalle notifiche effettuate nei suoi confronti, restando ininfluenza quella effettuata al Procuratore regionale").*

<sup>75</sup> Cfr., inoltre, l'art. 70 c.p.c. (rubricato "intervento in causa del pubblico ministero") che prevede che "deve intervenire nelle cause davanti alla Corte di cassazione nei casi stabiliti dalla legge".

<sup>76</sup> cfr., in proposito, Cass. SS.UU.,18/10/2018 n. 26256 ("Queste Sezioni Unite hanno già affermato che il Procuratore generale della Corte dei conti è parte legittimata a proporre il ricorso per cassazione ovvero a resistervi, anche se nella fase della discussione pubblica egli è presente attraverso l'organo requirente che partecipa all'udienza, cioè il P.G. presso questa Corte"), Cass. SS.UU. 02/12/1992 n. 12866 ("il Procuratore Generale della Corte dei conti, parte legittimata a proporre il ricorso come a resistere al ricorso per cassazione avverso le decisioni del giudice contabile, è presente nella fase dibattimentale davanti a queste Sezioni Unite - stante la c.d. unitarietà della figura del Pubblico Ministero - attraverso l'organo requirente che partecipa all'udienza e non abbisogna di un'ulteriore rappresentanza nel giudizio") e Cass. SS.UU. 02/03/1982 n. 1282 ("Il procuratore generale della Corte dei conti, nei giudizi di responsabilità civile ed amministrativa di pubblici amministratori e dipendenti, promossi davanti alla medesima Corte dei conti, partecipa in quanto portatore dell'interesse generale dell'ordinamento giuridico, non già dell'interesse particolare della amministrazione, sicché, in relazione a tale partecipazione, resta esclusa l'applicabilità delle norme che regolano il patrocinio e la difesa dello Stato e degli enti pubblici per mezzo dell'Avvocatura dello Stato. Pertanto, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, proposto in pendenza dei suddetti procedimenti, il procuratore generale della Corte dei conti non abbisogna di una rappresentanza processuale ulteriore o diversa rispetto a quella che si realizza mediante la presenza all'udienza dell'organo del pubblico ministero presso la Suprema Corte, deputato alla tutela del medesimo interesse generale dell'ordinamento giuridico").

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, 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 dalla Suprema Corte 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.

Il procedimento per la decisione in camera di consiglio di cui all'art. 380bis.1 c.p.c. non contempla la partecipazione personale del P.M. e 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”).

Nel prevedere che “il pubblico ministero deposita le sue conclusioni scritte” la norma ha ovviamente riguardo al pubblico ministero presso la Corte di cassazione ed alle relative conclusioni.

La Procura generale presso la Corte dei conti, nella qualità di ricorrente o, come molto più spesso avviene, di controricorrente, potrebbe, ovviamente, depositare, sia che venga adottato il rito camerale sia nell'eventualità venga fissata l'udienza pubblica, le proprie “sintetiche memorie illustrative”: senonché non consta che il P.M. contabile si avvalga di tale facoltà, ciò che, del resto, ben si spiega, considerato che, in ragione dell'oggetto del giudizio di cassazione avverso le sentenze del giudice contabile, limitato ai motivi inerenti alla giurisdizione, appare difficilmente configurabile l'esigenza di illustrare ulteriormente le deduzioni formulate con il ricorso o con il controricorso<sup>77</sup>.

Sicché, evidentemente, le attività della Procura generale contabile si esauriscono, qualora ricorrente, nella notifica e successivo deposito del ricorso, e qualora controricorrente, nel deposito del controricorso.

Merita un cenno, in ragione della sua rilevante incidenza ai fini della definizione dei procedimenti, la nuova procedura accelerata per la definizione dei ricorsi inammissibili, improcedibili e manifestamente infondati di cui all' art. 380-bis c.p.c., nel testo novellato dal D.Lgs. n.149/2022, che prevede che “se non è stata ancora fissata la data della decisione, il presidente della sezione o un

---

<sup>77</sup> Depone, in tal senso, anche il rilievo dell'irrelevanza dello *ius superveniens* alla luce del principio della *perpetuatio iurisdictionis* di cui agli artt. 13 c.g.c. e 5 c.p.c.

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), che “entro quaranta giorni dalla comunicazione la parte ricorrente, con istanza sottoscritta dal difensore<sup>78</sup> 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).

La Suprema Corte ha evidenziato che la decisione da parte del Collegio in senso conforme alla proposta di definizione accelerata formulata ai sensi dell'art. 380-bis c.p.c. comporta una valutazione legale tipica, ad opera del legislatore, della sussistenza dei presupposti per l'applicabilità della condanna al pagamento di una somma equitativamente determinata a favore della controparte (art. 96 terzo comma) e di una ulteriore somma di denaro non inferiore ad euro 500,00 e non superiore ad euro 5.000,00 (art. 96 quarto comma) e come, in tal modo, risulti “*codificata un'ipotesi di abuso del processo, peraltro da iscrivere nel generale istituto del divieto di lite temeraria nel sistema processuale*”.

Considerato, peraltro, che l'art. 96, terzo comma, c.p.c. subordina la condanna del soccombente al pagamento di una somma equitativamente determinata alla pronuncia sulle spese ai sensi dell'art. 91, non ne è evidentemente possibile l'applicazione laddove (come solitamente, ma non necessariamente, avviene - 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, il Procuratore generale presso la Corte dei conti sia l'unico contraddittore, in favore del quale, come è noto, non vengono liquidate spese, in ragione del suo ruolo di parte solo formale.<sup>79</sup>

Un rapido cenno merita, infine, il regolamento preventivo di giurisdizione di cui all'art. 16 c.g.c. che, al primo comma, prevede che “nel giudizio davanti alle sezioni giurisdizionali regionali è ammesso il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione previsto dall'articolo 41 del codice di

---

<sup>78</sup> Il testo dell'art. 380-bis come novellato dal D.Lgs. n. 149/2022 prevedeva che l'istanza di decisione dovesse essere proposta dal difensore “munito di una nuova procura speciale”; le suddette parole sono state soppresse dall'art. 3, comma 4, lett. n), D.Lgs. n.164/2024 (recante disposizioni integrative e correttive al D.Lgs. n.149/2022), sicché evidentemente, il difensore costituito non necessita più di una nuova procura per formulare istanza di decisione.

<sup>79</sup>Cfr. in tal senso, *ex multis*, l'ordinanza n. 3763 del 12/02/2024, con la quale, pronunciando nel giudizio di impugnazione avverso pronuncia d'appello resa in giudizio di responsabilità, le SS.UU. della Suprema Corte hanno avuto cura di precisare che “*nella specifica vicenda in giudizio, peraltro, deve ritenersi inapplicabile il terzo comma dell' art. 96 cod. proc. civ. alla luce dello stesso rilievo per cui non deve provvedersi sulle spese per la natura solo formale di parte del Procuratore Generale della Corte dei conti*”.

procedura civile”<sup>80</sup> e che “si applica il primo comma dell'articolo 367 dello stesso codice”.

Come è noto, il regolamento di giurisdizione non è un mezzo di impugnazione<sup>81</sup> ma uno strumento per ottenere in via preventiva ed immediata una decisione, definitiva e vincolante, sulla giurisdizione da parte della Corte regolatrice: trattasi di uno strumento utilizzabile dallo stesso attore, che, ad esempio, a fronte di contestazioni del convenuto sulla giurisdizione, voglia dirimere ogni dubbio in proposito.

Deve ritenersi che, in sede di regolamento di giurisdizione - che costituisce una fase autonoma del giudizio di merito in primo grado - solo il Procuratore regionale si configuri come parte, in quanto tale legittimata a promuovere il regolamento od a resistervi.<sup>82</sup>

Conclusivamente, è appena il caso di evidenziare che sia il ricorso per cassazione *ex artt.* 111, ottavo comma, Cost., 362 c.p.c. e 207 c.g.c. sia il regolamento preventivo di cui agli artt. 16 c.g.c. e 41 c.p.c., avendo entrambi ad oggetto la giurisdizione del giudice contabile, rivestono un ruolo fondamentale ai fini della delimitazione della relativa *potestas iudicandi* e quindi, in definitiva, anche dell'ambito entro il quale può esplicarsi la legittimazione del P.M. contabile ai fini della tutela giurisdizionale delle ragioni dell'erario e, più in generale, in materia di contabilità pubblica demandata, a termini dell'art. 103, secondo comma, Cost., alla Corte dei conti.

Per un più dettagliato esame della giurisprudenza della S.C. sulle materie oggetto di

---

<sup>80</sup> Il richiamato art., 41 prevede al primo comma che “*finché la causa non sia decisa nel merito in primo grado, ciascuna parte può chiedere alle sezioni unite della Corte di cassazione che risolvano le questioni di giurisdizione di cui all'articolo 37. L'istanza si propone con ricorso a norma degli articoli 364 e seguenti, e produce gli effetti di cui all'articolo 367*”

Il successivo secondo comma, che prevede che “la pubblica amministrazione che non è parte in causa può chiedere in ogni stato e grado del processo che sia dichiarato dalle sezioni unite della Corte di cassazione il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a causa dei poteri attribuiti dalla legge alla amministrazione stessa, finché la giurisdizione non sia stata affermata con sentenza passata in giudicato”, non dovrebbe ritenersi applicabile alla Corte dei conti: come evidenziato, infatti, dalla Suprema Corte (cfr. Cass. SS.UU. ord. 1 20/11/2013 n. 26035), poiché l'istituto previsto dall'art. 41, secondo comma, cod. proc. civ. è finalizzato unicamente a regolare i rapporti fra giudice ordinario e P.A., al fine di evitare sconfinamenti del primo nella sfera riservata alla seconda, esso non può estendersi alle ipotesi di contestazione della giurisdizione del giudice contabile.

<sup>81</sup> Cfr. Cass. SS.UU. 22/10/2007 n. 22059 : “*L'istanza di regolamento di giurisdizione non costituisce un mezzo di impugnazione, ma uno strumento apprestato per consentire alle parti di ottenere, già nel corso del giudizio di primo grado, una pronuncia definitiva sulla giurisdizione, al fine di evitare un inutile dispendio di attività processuale: il suo carattere necessariamente preventivo, ribadito e accentuato dalla riforma del processo civile attuata con la L. 26 novembre 1990, n. 353, implica che la proponibilità del regolamento è subordinata alla condizione che la causa non sia stata ancora decisa, non soltanto nel merito, ma neppure su questioni puramente processuali, comprese quelle attinenti alla giurisdizione*”.

<sup>82</sup> Cfr. Cass. SS.UU. 29/01/2000 n. 19 : “*Il fatto che il Procuratore Generale abbia solo compiti di coordinamento nei confronti dell'attività dei Procuratori Regionali e che questi ultimi siano gli esclusivi promotori dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile davanti alle Sezioni Regionali, induce a ritenere che i due uffici, ancorché collegati, siano processualmente autonomi e che pertanto, in sede di regolamento di giurisdizione - che costituisce una fase autonoma del giudizio di merito in primo grado - solo il Procuratore Regionale si configuri come parte, in quanto tale legittimata a promuovere il regolamento od a resistervi; con l'ulteriore conseguenza che i termini processuali decorrono utilmente dalle notifiche effettuate nei suoi confronti, restando ininfluyente quella fatta al Procuratore Generale*” (Con la suddetta sentenza, la S.C. ha dichiarato inammissibile, siccome tardivo rispetto alla data della notifica alla Procura regionale del ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, il controricorso dalla stessa proposto, ancorché fosse tempestivo avuto riguardo alla data di notifica del ricorso alla Procura generale, ritenuta irrilevante dalla Corte regolatrice).

cognizione e decisione da parte del giudice contabile ci sia consentito rinviare alla relativa rassegna contenuta nella presente memoria (vds. infra) e nelle memorie presentate con riferimento alle cerimonie di inaugurazione degli anni precedenti a partire dalla cerimonia del 2020, che, senza alcuna pretesa di esaustività, ne recano una sintetica illustrazione.

**G) CONCLUSIONI DEL PROCURATORE GENERALE DINANZI ALLE SEZIONI DI APPELLO E ALLE SEZIONI RIUNITE, IN SEDE GIURISDIZIONALE E IN SPECIALE COMPOSIZIONE**

*(V.P.G. Giulia De Franciscis)*

Il principio di unità dell'Ufficio del Pubblico ministero contabile, sancito nell'art. 12 c.g.c., trova significativa declinazione nell'attività processuale svolta dalla Procura generale dinanzi alle Sezioni d'appello (centrali e della Regione siciliana), nonché ai collegi delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale ed in speciale composizione.

Le funzioni che lo scrivente Ufficio è chiamato ad assolvere presso i diversi plessi giudicanti presentano tratti distintivi, legati alla tipologia del giudizio ivi introdotto: nel loro complesso esse rappresentano il *<core business>* del ruolo istituzionale assegnato all'interno del sistema giurisdizionale contabile.

Nei giudizi d'appello la Procura generale riveste il ruolo di parte processuale, quale rappresentante dell'«accusa» e, in tale veste, sostiene le ragioni dell'azione erariale promossa in sede territoriale, difendendo le pronunce di primo grado che l'abbiano accolta (in tutto o in parte): di regola l'attività processuale si estrinseca nella redazione di una memoria conclusionale, in cui sono ripercorsi i tratti salienti della fattispecie controversa come prospettati nella domanda e valutati nella decisione gravata, alla luce dei motivi di doglianza proposti dalla parte appellante. Nel 2024 il totale degli atti depositati dalla Procura generale (conclusioni, pareri, riassunzioni) è di 578. Resta ferma, peraltro, la generale facoltà dell'Ufficio di formulare conclusioni oralmente nella pubblica udienza (artt. 91 e 197 c.g.c.).

In caso di sentenza di primo grado che, invece, abbia respinto la domanda o statuito negativamente su questioni pregiudiziali o preliminari, ove sia proposta impugnazione da parte del Requirente territoriale, la Procura generale rappresenta nella discussione pubblica dinanzi alle Sezioni d'appello le censure dedotte avverso la pronuncia, chiedendone la riforma.

Deve, peraltro, rilevarsi come la stessa Procura generale possa proporre appello su tali sentenze delle Sezioni giurisdizionali regionali: ciò accade, prevalentemente, quando vengano in rilievo questioni di portata generale ovvero di peculiare complessità e, comunque, sulla base di un confronto con il Procuratore regionale.

Di fronte alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale - nelle ipotesi in cui sia proposto un conflitto di competenza ovvero una questione di massima, da parte delle Sezioni d'appello (centrali e della Regione siciliana) a norma degli artt. 11, comma 3 e 114 c.g.c. - lo scrivente Ufficio è chiamato a rassegnare le proprie osservazioni sul tema prospettato attraverso uno scritto conclusionale, assolvendo in tal modo al proprio ruolo di parte processuale nel giudizio, al cui interno è insorta la

questione. Omologa funzione è assolta dalla Procura generale nel caso in cui vi sia il deferimento alle Sezioni riunite di una questione di massima da parte del Presidente della Corte dei conti, sempre secondo quanto previsto dagli artt. 11, comma 3 e 114 c.g.c.

Al riguardo è importante sottolineare come le citate disposizioni attribuiscono anche al Procuratore generale un autonomo potere di deferimento delle questioni di massima: in questa ipotesi, egli assume il ruolo attivo di promotore del giudizio, stimolando in modo diretto l'esercizio della funzione nomofilattica su questioni di rilievo generale ovvero di particolare complessità interpretativa ed applicativa.

Le Sezioni riunite in sede giurisdizionale sono chiamate, altresì, a decidere sui regolamenti di competenza, in caso di ordinanze delle Sezioni giurisdizionali regionali che statuiscano soltanto su tale questione, e sulle ordinanze di sospensione dei giudizi (art. 11, comma 4, c.g.c.).

In caso di conflitto di competenza tra Sezioni territoriali, la Procura generale assolve la funzione di parte del giudizio nel cui ambito tale conflitto è insorto, nel rispetto del principio di unità dell'Ufficio del pubblico ministero e, pertanto, ne esprime la posizione dinanzi alle Sezioni riunite con una memoria, sempre ferma restando la facoltà di concludere oralmente.

Nelle fattispecie di ricorso per regolamento di competenza avverso le ordinanze di sospensione del processo contabile - adottate *ex art.* 106, comma 1 c.g.c., per ritenuta pregiudizialità di altri giudizi pendenti dinanzi a diverso giudice – parimenti la Procura generale rappresenta le ragioni del Pubblico Ministero, che è intestatario del potere di proporre tale impugnativa (unitamente alle altre parti del giudizio *a quo*), secondo quanto previsto dall'art. 119 c.g.c. In detto ambito, dunque, lo scrivente Ufficio può assumere un duplice ruolo, a seconda che l'impugnazione sia stata proposta dal Requirente regionale ovvero dalla parte convenuta in giudizio (ipotesi, invero, assai rara).

Nel primo caso, assolutamente prevalente nella giurisprudenza in materia, l'atto conclusionale rimesso alla Procura generale è volto ad illustrare e corroborare le ragioni per le quali non si reputano sussistenti i presupposti normativi per la disposta sospensione processuale, declinate nel ricorso. Nel secondo caso, viceversa, viene avversata l'istanza di annullamento dell'ordinanza di sospensione, dovendosi ritenere le circostanze valorizzate dal Giudice territoriale fondate e coerenti con il dato normativo.

Ove, poi, la sospensione del processo venga disposta dalle Sezioni d'appello, il potere di promuovere tale impugnazione risulta direttamente intestato allo scrivente Ufficio.

Tale tipologia di controversie si connota per l'impatto rilevante sul piano ermeneutico-applicativo, poiché porta all'approfondimento dei profili dell'autonomia del processo contabile rispetto ai giudizi presso altri plessi giurisdizionali.

Venendo all'esame dei giudizi dinanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, indicati nell'art. 11, comma 6, c.g.c., deve rilevarsi che la posizione processuale attribuita alla Procura generale è quella di *<parte necessaria interveniente>*, secondo la previsione dell'art. 127, comma 2, c.g.c.

Si tratta, all'evidenza, di una veste funzionale peculiare, preordinata alla tutela più generale dell'interesse *<della legge>*: nei giudizi *de quibus*, dunque, la Procura generale è chiamata – attraverso le proprie conclusioni – a fornire un contributo valutativo delle fattispecie controverse, autonomo rispetto alle posizioni delle parti, nell'ottica della più corretta applicazione della normativa vigente. Ciò, peraltro, non solo con riferimento alle questioni di merito, bensì anche ai temi di natura più strettamente processuale.

Deve notarsi inoltre che, nei giudizi di impugnazione delle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo (art. 11, comma 6, lett. a), d) e), c.g.c.), la Sezione deliberante non è parte processuale, poiché solo il suo atto è oggetto del giudizio: in detto contesto l'intervento dello scrivente Ufficio risulta particolarmente significativo ai fini della compiuta delibazione delle questioni sollevate dalla parte ricorrente (enti territoriali, consigli regionali).

Con ciò delineandosi la peculiare complessità tecnico-giuridica che i giudizi in esame possono presentare, a maggior ragione ove si consideri che nel novero degli stessi si iscrive anche l'impugnazione – da parte delle Regioni – della decisione di parificazione (non parificazione) del Rendiconto regionale, di competenza delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte.

## H) IL CONTRIBUTO DELLA PROCURA GENERALE ALLA FUNZIONE NOMOFILATTICA (ATTI DI DEFERIMENTO DI QUESTIONI DI MASSIMA)

(V.P.G. Adelisa Corsetti)

### 1. L'interpretazione del giudice e la funzione nomofilattica.

Negli ordinamenti giuridici dei Paesi anglosassoni (c.d. Paesi *common law*), l'interpretazione del giudice assolve alla precipua funzione di formare la regola vigente, che è prevalentemente di natura giurisprudenziale, essendo fondata sullo *stare decisis*.

L'interpretazione della legge è il cuore dell'attività magistratuale anche nei Paesi a diritto codificato (c.d. Paesi *civil law*), in quanto la supremazia della legge<sup>83</sup> non esclude la necessità di interpretare, restando pura utopia quel potere “nullo” del giudice immaginato da Montesquieu.

L'interpretazione del giudice – non la mera esegesi delle fonti – resta, dunque, un processo fondamentale, tanto più considerando l'estrema frammentarietà delle norme vigenti, ben lontane dal noto brocardo “*in claris non fit interpretatio*”.

Nella complessità pluralistica della tessitura sociale<sup>84</sup> al “diritto vigente” si sovrappone il “diritto vivente”, anche nel sindacato di costituzionalità. Si è parlato, allora, del giudice “creatore” del diritto, dove l’“*inventio*”<sup>85</sup> è desunta dall'art. 113 c.p.c. che dà cittadinanza al brocardo “*Iura novit curia*”, principio che eleva a dovere d'ufficio la ricerca del diritto<sup>86</sup>, al fine di reperire dal sistema le regole più idonee per la decisione dei casi concreti<sup>87</sup>.

La S.C. di cassazione insegna che “L'interpretazione sistematica di una disposizione di legge, rivolta a coglierne il significato più aderente al sistema normativo nel suo complesso alla luce della disciplina di settore e dei principi generali, costituisce funzione giurisdizionale e, esprimendo un tratto dell'interpretazione logica, non trasmoda mai in produzione normativa”<sup>88</sup>.

Neppure le norme di interpretazione autentica “si sottraggono alla interpretazione del giudice e alle prerogative dell'esegesi in funzione applicativa”<sup>89</sup>. E ciò muovendo dalla “diffusa convinzione

---

<sup>83</sup> Cfr. l'art. 12, comma 1, preleggi: “*Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore*”. La previsione si rapporta con l'art. 101, comma 1, Cost. secondo cui “*I giudici sono soggetti soltanto alla legge*”.

<sup>84</sup> Cfr. M. Luciani, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. Dir.*, Annali IX, Milano, 2016.

<sup>85</sup> Cfr. P. Grossi, *La invenzione del diritto: a proposito della funzione dei giudici*, 2017. Nel saggio, il Giurista si interroga sui limiti dell'interpretazione del giudice che, invero, appare assai vincolata, trattandosi di attività che si svolge dietro uno stimolo di parte e nel rispetto del contraddittorio. Rilevano poi i caratteri intrinseci della professionalità del giudice (imparzialità e ragionevolezza) oltre al fatto che i suoi provvedimenti debbono essere motivati e, quindi, sottoposti al controllo degli organi di impugnazione e anche dell'opinione pubblica.

<sup>86</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. II, 5/12/2007, n. Affare 2005/818.

<sup>87</sup> Cfr. Cass. SS.UU., 25/01/2017, n. 1946.

<sup>88</sup> Cfr. Cass. SS.UU., 11/04/2023, n. 9659.

<sup>89</sup> Cfr. Cass. SS.UU., 9/07/2024, n. 18722, con la quale la S.C. ha escluso che la sentenza del giudice di appello avesse travalicato i limiti della giurisdizione contabile, sostituendosi al legislatore nella funzione sua propria di produzione normativa, con riferimento alla normativa in materia di incarichi dei docenti universitari (art. 6, comma 10, L. 30 dicembre 2010, n. 240, come autenticamente interpretato dall'art. 9, comma 2-ter, del D.L. 22 aprile 2023, n. 44, inserito dalla legge di conversione 21 giugno 2023, n. 74).

che la norma è il frutto anche dell'interpretazione ad opera del giudice, il quale, nella ricerca del significato da attribuire all'enunciato linguistico racchiuso nel testo di legge, non può non tener conto del contesto in cui l'intervento del legislatore va ad inserirsi" e dalla "presa di coscienza che la legge non esaurisce, o non esaurisce più come in passato, lo spazio del giuridicamente rilevante e non consuma la via alla realizzazione del diritto e della giustizia e che l'interprete è una componente necessaria di quel processo di realizzazione, tanto più in un'epoca caratterizzata dalla pluralità delle fonti e dal dialogo tra le Corti"<sup>90</sup>.

L'interpretazione della legge compete al giudice, di ogni ordine e grado.

Tuttavia, per garantire l'uguaglianza sostanziale di tutti i cittadini dinanzi alla legge (casi uguali decisi in modo uguale), occorre pervenire a un'interpretazione uniforme delle regole codificate, a evitare contrastanti interpretazioni di uno stesso precetto.

Di qui la priorità della funzione nomofilattica che, nella giurisdizione ordinaria, trova fondamento nell'art. 65 del R.D. n. 12/1941 (legge sull'ordinamento giudiziario), secondo cui la Corte di cassazione "*assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale*", nonché nelle disposizioni del codice di rito, in particolare nell'art. 384 c.p.c., che stabilisce l'enunciazione del principio di diritto, all'esito dei ricorsi proposti.

Per volontà del Costituente, non spetta alla Corte di cassazione l'unificazione della giurisprudenza: poiché il ricorso per cassazione avverso le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione (art. 111, comma 8, Cost.)<sup>91</sup>, spetta ai predetti plessi giurisdizionali stabilire - ciascuno nel proprio ambito di competenza - quale sia l'esatta osservanza della legge.

---

<sup>90</sup> Cfr. Cass. SS.UU., 9/07/2024, n. 18722, precisando che "*L'interprete integra, ma non innova, in un certo senso dichiara, ma non costituisce, e ciò a prescindere dall'ampiezza e dalla portata della sua attività intellettuale, che non lambisce il terreno della volontà e dei giudizi di valore*". Pertanto "*Esiste almeno una ipotesi certa (che questa Corte regolatrice non ha mancato di ipotizzare nella citata ordinanza n. 23542 del 2015) di invasione del giudice nella sfera del legislatore, ed è quando il giudice disapplica una norma di legge che ritiene incostituzionale, senza rimettere la questione alla Corte costituzionale, così esercitando un non consentito sindacato diffuso di costituzionalità*".

In particolare, l'Organo nomofilattico cita la giurisprudenza della stessa S.C. che ha individuato la nota di qualificazione in grado di far assurgere la violazione di legge a motivo inerente alla giurisdizione (Cass. SS.UU., 23/12/2014, n. 27341), ove si afferma che la valutazione richiesta postula che si individui il limite oltre il quale l'attività interpretativa si trasforma in attività creativa, e quindi in una invasione della sfera riservata al legislatore; detto limite consiste nella tolleranza ed elasticità del significante testuale. E ciò per dire che "*il confine è superato nei soli casi di radicale infedeltà del giudicante nei riguardi della disposizione di legge, realizzato attraverso il superamento del vincolo di soggezione alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), che si ha là dove il Consiglio di Stato o la Corte dei conti siano pervenuti all'approdo ermeneutico attingendolo fuori dal cerchio delle possibilità concesse dalla disposizione e dal suo sistema di riferimento*".

<sup>91</sup> Cfr. Corte cost. n. 6/2018, che rimarca la distinzione tra il ricorso in Cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per "motivi inerenti alla giurisdizione" e il ricorso in Cassazione per violazione di legge (art. 111, comma 7 Cost), istituiti in alcun modo assimilabili. Il rifiuto di giurisdizione sindacabile è solo quello "in astratto" e giammai "in concreto", pena l'invasione nella nomofilachia del giudice di vertice della giurisdizione speciale, cui solo è rimessa la cognizione degli *errores in iudicando* o *in procedendo*.

## 2. Il ruolo delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale.

La funzione nomofilattica nel contenzioso amministrativo spetta all'Adunanza plenaria, mentre in Corte dei conti è esercitata dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale che, a norma dell'art. 11, comma 1, c.g.c., sono da intendere “*quali articolazione interna della medesima Corte in sede d'appello*” essendo “*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 Sezioni riunite giur., con la sentenza n. 34/2024/QM, hanno ribadito il proprio ruolo di vertice del plesso giurisdizionale contabile, affermando che sono il giudice naturale ed esclusivo della nomofilachia in sede giurisdizionale, sulla base di una competenza funzionale attribuita dalla legge anche in relazione ai conflitti e ai regolamenti di competenza, nonché ai provvedimenti che dichiarino la sospensione del processo (art. 11, commi 1, 3 e 4, c.g.c.).

È appena il caso di rammentare che l'investitura delle Sezioni riunite giur. quale organo nomofilattico ha origini antiche, risalenti all'ordinamento precostituzionale. Infatti, con il R.D.L. 28 giugno 1941 n. 856, fu prevista la possibilità, per le Sezioni di merito (allora pensionistiche), di rinviare con ordinanza la controversia alla “Adunanza plenaria”, presieduta dallo stesso Presidente della Corte dei conti. Grazie alla legge 21 marzo 1953 n. 161, le funzioni attribuite all'Adunanza plenaria furono poi assegnate alle Sezioni riunite della Corte dei conti, organo già esistente ed a cui erano intestate varie altre funzioni, anche in sede giurisdizionale (giudizi di appello). A seguito del decentramento delle funzioni giurisdizionali, le Sezioni riunite persero ogni competenza in grado di appello, concentrando la propria competenza sulle questioni di massima e sui conflitti di competenza<sup>92</sup>.

All'esito del giudizio incidentale per la soluzione delle questioni di massima deferite, gli altri organi della giurisdizione contabile (di cui all'art. 8 c.g.c.) sono tenuti all'obbligo conformativo declinato dagli artt. 115 e 116 c.g.c. e, per le Sezioni giurisdizionali d'appello, dall'art. 117 c.g.c. (*Riproposizione della questione in caso di motivato dissenso*).

## 3. Gli atti di deferimento del Presidente della Corte e del Procuratore generale.

Fisiologicamente, il potere di deferimento è intestato alle Sezioni giurisdizionali di appello (art. 114, comma 1, c.g.c.), che sono da intendersi quali “*organi intermedi di nomofilachia*” in quanto svolgono un primo essenziale ruolo di armonizzazione e di consolidamento interpretativo del diritto vigente, nell'ambito del sistema delle impugnazioni<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Cfr. per una ricostruzione storica dell'evoluzione dell'Organo nomofilattico, Pres. Guido Carlino “*Le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale: attuale conformazione e prospettive di riforma*” – Giornata di studi in memoria di Francesco Rapisarda, Palermo, 11/12/2004.

<sup>93</sup> Cfr. Corte conti, Sez. riun. giur., 13/10/2010 n. 8/QM; id., 10/02/2010 n. 1/QM; id., 1/06/2011 n. 10/QM.

Il potere di deferimento intestato alle Sezioni giurisdizionali di appello è istituito distinto dal potere di rimessione previsto dall'art. 117 del c.g.c. – disposizione mutuata dall'art. 1, comma 7, D.L. n. 453/1993, come novellato dall'art. 42 della L. n. 69/2009 – che ha rafforzato il ruolo nomofilattico delle Sezioni riunite giur. imponendo alle Sezioni di appello un obbligo conformativo mitigato soltanto dalla facoltà di riproposizione in caso di motivato dissenso<sup>94</sup>.

Il potere di deferimento è stato, altresì, riconosciuto al Presidente della Corte e al Procuratore generale, i quali possono deferire alle Sezioni riunite giur. 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, ai sensi dell'art. 114, comma 3, c.g.c.

In entrambi i casi, la facoltà di deferimento non può prescindere dall'esistenza di un procedimento giurisdizionale “nel quale l'emananda pronuncia nomofilattica di queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale possa operare con efficacia di giudicato”<sup>95</sup>.

Ciò vale a dire che il potere di deferimento assegnato ai vertici della Corte dei conti – pur essendo espressione dell'esigenza di pervenire a un'interpretazione uniforme della normativa, per un più efficace esercizio delle funzioni assegnate all'Istituto – non travalica la struttura incidentale del giudizio per la risoluzione della questione di massima, nel pieno rispetto delle regole processuali<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Cfr. Corte conti, Sez. riun. giur., 5/09/2011 n. 14/QM, secondo cui la norma ha «*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>95</sup> Cfr. Corte conti, Sez. riun. giur., 2/04/2019. n. 10/QM.

<sup>96</sup> Il potere di accesso del Presidente della Corte alle Sezioni riunite giur. era stato contestato per asserita violazione dell'art. 25 Cost. Tuttavia, Corte cost. n. 30/2011, nel dichiarare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, D.L. n. 453/1993 (emendato con L. n. 69/2009), ha escluso ogni violazione del principio di precostituzione del giudice naturale, rilevando come “*contrariamente a quanto sembra sostenere il giudice remittente, le Sezioni riunite, in sede giurisdizionale, nell'esercizio della loro funzione nomofilattica, si limitino a fissare il principio di diritto, demandando la decisione nel merito della controversia alle singole sezioni, salvo il potere di queste di non condividere il principio enunciato dalle Sezioni riunite e rimettere ad esse la decisione del giudizio*”.

Sulla necessaria pendenza di un procedimento giurisdizionale anche in caso di deferimento del Presidente, la stessa sentenza ha chiarito: «*Non è, pertanto, esatto che il Presidente della Corte dei conti possa d'ufficio, e dunque a prescindere da qualsiasi impulso di parte, “prelevare” un giudizio pendente presso una sezione giurisdizionale e portarlo, per la decisione, innanzi alle Sezioni riunite. Il Presidente della Corte non ha, infatti, il potere di “trasferire” il giudizio da una sezione giurisdizionale alle Sezioni riunite; può soltanto deferire a queste ultime l'esame della questione di massima, fermo restando, tuttavia, che il giudizio resta incardinato nella sezione davanti alla quale pende e alla quale – dopo la pronuncia delle Sezioni riunite – gli atti devono ritornare per l'ulteriore seguito, con la specificazione innanzi illustrata*».

In applicazione dei medesimi principi, è stata dichiarata inammissibile la questione di massima deferita dal Presidente della Corte avente ad oggetto un dubbio interpretativo prospettato da una sezione regionale di controllo nell'ambito della funzione consultiva ex art. 7, co. 8, L. 5/06/2003 n. 131 (cfr. C. conti, Sez. riun. giur., 2/04/2019 n. 10/QM, secondo cui, in mancanza di una controversia, la sentenza delle Sezioni riunite declasserebbe a parere privo di efficacia ed imperatività, contravvenendo alla funzione tipica della nomofilachia di tipo orizzontale, che è obbligatoria per le sezioni giurisdizionali di appello, salvo motivato dissenso: art. 117 c.g.c.). Ad avviso del giudicante, la richiesta di parere rientrava nelle competenze delle Sezioni riunite in sede di controllo o della Sezione delle autonomie, in base alle disposizioni sulla c.d. nomofilachia del controllo.

Peraltro, le Sezioni riunite giur. con la ricordata sentenza n. 34/2024/QM hanno precisato che il potere di deferimento del Procuratore generale “*non gli deriva dall’eventuale qualità di parte del giudizio a quo (art. 12, c. 2, c.g.c.; per quanto concerne i giudizi dinanzi alle SS.RR. in spec. comp., art. 127, c. 2, c.g.c.), in quanto alla parte del giudizio è riservata dall’art. 114, c. 1, c.g.c. soltanto una facoltà d’istanza, ma non un potere di deferimento diretto*”.

Ciò conferma che il potere di deferimento del Procuratore generale resta correlato alle esigenze nomofilattiche sottese al potere di coordinamento di cui all’art. 12, comma 2, c.g.c.

#### **4. Casistica: parifica dei rendiconti regionali e incarichi extra-istituzionali.**

Il Procuratore generale, nel corso dell’anno, ha iscritto a ruolo due questioni di massima, la prima in materia di parificazione dei rendiconti generali di una regione, la seconda in tema di incarichi extra-istituzionali non autorizzabili.

**Con il primo atto di deferimento**, esitato nella richiamata sentenza n. 34/2024/QM (con la quale sono stati contestualmente decisi i quesiti proposti dal Presidente della Corte nella stessa materia<sup>97</sup>), il Procuratore generale ha sottoposto alle Sezioni riunite giur. il seguente quesito: “*se è impugnabile ai sensi dell’art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c., la deliberazione assunta dalla Sezione regionale di controllo all’esito delle attività di parificazione del rendiconto generale della regione, come disciplinata dall’art. 40, R.D. n. 1214/1934*”.

L’atto di deferimento è stato proposto nella pendenza, dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, del giudizio sul ricorso proposto dalla Regione Siciliana avverso la deliberazione n. 3/2024/PARI (parificazione del rendiconto generale della Regione per l’esercizio 2020).

---

<sup>97</sup> Il Presidente della Corte ha sottoposto all’attenzione delle Sezioni riunite giur. i seguenti quesiti:

1. - “*con riferimento alla funzione nomofilattica e alle articolazioni della Corte dei conti alle quali la legge intesta la funzione stessa, quale sia la corretta interpretazione da dare agli articoli 1 e 11, c.g.c., e al loro coordinamento con l’art. 17, c. 31, D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 giugno 2009, n. 102, e con l’art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213*”;
2. - “*quale sia la corretta interpretazione e applicazione da dare alle disposizioni di cui agli artt. 39, 40 e 41 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, riguardo alla parificazione dei rendiconti regionali (art. 6, D.Lgs. n. 655 del 1948; art. 1, c. 6, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174), anche con riferimento “alla formalità della sua giurisdizione contenziosa*”;
3. - “*con riferimento alla parificazione dei rendiconti regionali, quale sia la corretta interpretazione da dare, ove ritenute applicabili, alle disposizioni di cui al Codice di giustizia contabile e, in particolare:*
  - 3.1) *quale sia la corretta interpretazione della normativa in materia di costituzione e composizione del Collegio delle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione siciliana, ai sensi del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, in relazione, ove ritenuti applicabili, agli artt. 46 e 49 c.g.c.;*
  - 3.2) *con riferimento alla prosecuzione della parificazione dei rendiconti regionali, all’esito dei giudizi incidentali dinanzi alla Corte costituzionale, quale sia la corretta interpretazione, ove ritenuti applicabili, degli artt. 106, 107 e 111 c.g.c.;*
  - 3.3) *con riferimento al contraddittorio, quale sia la corretta interpretazione e applicazione delle seguenti disposizioni: a) art. 6, c. 3, del D.Lgs. n. 655 del 1948; b) art. 1, c. 5, del D.L. n. 174 del 2012; c) artt. 39, 40 e 41 del R.D. n. 1214 del 1934; d) ove ritenuti applicabili, artt. 4 e 147 c.g.c. e 101 c.p.c.;*
4. - “*con riferimento ai giudizi innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, ove ritenuto applicabile, quale sia il perimetro e le modalità applicative dell’art. 199 c.g.c., in correlazione al disposto dell’art. 129 c.g.c.*”.

La necessità e, di conseguenza, l'utilità di pervenire a una pronuncia dell'Organo nomofilattico è stata apprezzata in relazione a talune contestazioni poste dalla Regione che, muovendo dall'idea che le attività di parificazione del rendiconto generale della regione diano luogo a un vero e proprio giudizio ed esitino in una sentenza, ha ritenuto applicabili le norme del Codice di giustizia contabile al procedimento dinanzi alla Sezione regionale di controllo (Sezioni riunite territoriali nel caso di specie), così riconducendo la competenza delle Sezioni riunite in speciale composizione al di fuori del perimetro di legge. Infatti, l'art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c. espressamente circoscrive l'ambito dell'impugnativa alle “*deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo*”.

In relazione all'esigenza dell'applicazione corretta ed uniforme delle norme del Codice di giustizia contabile, il Procuratore generale ha ravvisato la necessità di provocare il pronunciamento dell'Organo nomofilattico, in quanto la tesi della Regione ricorrente era supportata da due pronunce delle Sezioni riunite in speciale composizione (sentenze n. 20/2021/DELIC e n. 4/2024/DELIC), “innovative” rispetto all'orientamento consolidato.

Nell'atto di deferimento sono state prospettate tre ipotesi: in applicazione della tesi della ricorrente – l'applicazione delle regole del contenzioso al procedimento di parifica – al quesito doveva essere data risposta negativa, poiché l'impugnativa ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c. è riservata alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo mentre la sentenza è impugnata con i mezzi previsti nel Codice (*in primis*, l'appello).

Anche in relazione alla seconda tesi – fondata sul riconoscimento della natura di controllo della decisione di parificazione – al quesito poteva essere data risposta negativa, derivando il divieto di impugnativa dalla non lesività della decisione di parifica parziale, ossia valorizzando il concetto di ausiliarità proprio della verifica in esame<sup>98</sup>.

Riguardo alla terza tesi, individuata dalla Procura generale quale soluzione preferibile, l'impugnabilità della decisione assunta dalla Sezione regionale di controllo in sede di parificazione

---

<sup>98</sup> Al riguardo, va considerato che, per quasi un decennio dalla previsione del ricorso giurisdizionale avverso le deliberazioni in sede di controllo, il Giudice in unico grado aveva escluso l'impugnabilità della decisione di parifica, per carenza di lesività delle relative prescrizioni o per sopravvenuto intervento della legge regionale di approvazione del rendiconto.

Cfr. Corte conti, Sez. riun. spec. comp. n. 38/2014/EL (dichiarativa della carenza di interesse al ricorso in un caso di parifica parziale, poiché la Sezione di controllo aveva esercitato la funzione ad essa intestata realizzando quella funzione ausiliaria cui l'attività è preordinata); id., Sez. riun. spec. comp. n. 27/2014/EL (ricorso ritenuto ammissibile, e accolto, nella diversa ipotesi di omesso esercizio della funzione, quando la Sezione di controllo aveva dichiarato di non potersi parificare il rendiconto regionale senza eseguire operazioni di verifica proprie della parifica).

Il primo riconoscimento dell'impugnabilità di una decisione di parifica parziale, giustificato in relazione alla peculiarità della fattispecie concreta, si registra con Sez. riun., spec. comp. n. 1/2019/EL.

È poi intervenuta Corte conti, Sez. riun. spec. comp. n. 20/2021/DELIC, che ha generalizzato l'impugnabilità della decisione di parifica, concetto poi accolto dalla sent. cost. n. 184/2022.

del rendiconto regionale, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c., è conseguente al riconoscimento della natura di controllo della relativa funzione.

Le Sezioni riunite giur. con la sentenza n. 34/2024/QM, hanno risolto la questione di massima accogliendo la proposta del Procuratore generale, mediante emanazione del seguente principio di diritto: *“La deliberazione/decisione assunta dalle Sezioni di controllo regionali competenti a deliberare la parificazione del rendiconto generale della regione, come disciplinata dall'art. 40, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, è impugnabile ai sensi dell'art. 11, c. 6, lett. e), c.g.c.”*<sup>99</sup>.

Risolta la predetta questione, ritenuta propedeutica rispetto agli ulteriori quesiti proposti dal Presidente della Corte, le Sezioni riunite giur. hanno affermato che: *“Gli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, integrano – ove ed in quanto espressamente richiamati – le particolari regole procedurali della parificazione dei rendiconti regionali che, quale forma di manifestazione dell'esercizio della funzione di controllo intestata alla Corte dei conti, non è un giudizio in senso tecnico-processuale; non è, quindi, applicabile alla parificazione il codice della giustizia contabile che, secondo l'art. 1, c. 3, ha istituito e regolato la disciplina processuale dell'esercizio della giurisdizione contabile da parte dei giudici individuati dall'art. 8 c.g.c.; l'art. 40 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 si applica alla fase della deliberazione della parificazione dei rendiconti; la limitazione legislativa alle sole “formalità della sua giurisdizione contenziosa” comporta che la deliberazione venga assunta previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del pubblico ministero, in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione”*.

Le predette statuizioni sono coerenti con quanto affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo le quali, nel dare soluzione a una questione di orientamento rimessa dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana, hanno affermato che: *“La parificazione del rendiconto generale ha natura di controllo, si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa della Corte dei conti nei termini precisati in motivazione ed è disciplinata dalle disposizioni di cui agli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214”*<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> In via preliminare, le Sezioni riunite giur. hanno risolto i quesiti (proposti dal Presidente della Corte) inerenti alla propria investitura quale organo nomofilattico, così affermando:

- *Nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti (art. 1 c.g.c.) esercitata dai giudici contabili indicati dall'art. 8 c.g.c., le Sezioni riunite in sede giurisdizionale sono – ai sensi degli artt. 11, c.1 e 114 c.g.c. - l'organo giurisdizionale al quale è intestata in via esclusiva la competenza di assicurare l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e di quelle che regolano le altre materie sottoposte alla giurisdizione contabile.*

- *Le competenze nomofilattiche delle SS.RR. in s.g. di cui agli artt., 11, c. 1. e 114 del c.g.c. hanno ad oggetto l'ambito delle funzioni giurisdizionali (art. 103, c. 2, Cost.; artt. 1, 8 e 11, c. 1, c.g.c.) e sono osservate, ai sensi degli artt. 115 e 116 c.g.c. e, per le sezioni giurisdizionali d'appello, dell'art. 117 c.g.c., dagli organi della giurisdizione contabile di cui all'art. 8 c.g.c.; è esclusa la possibilità di attivare pronunciamenti con valore nomofilattico sull'esercizio di funzioni di controllo (art. 100, Cost), restando ferma, in ogni caso, la valenza interpretativa dei principi ermeneutici espressi nelle sentenze delle Sezioni riunite in s.g.*

<sup>100</sup> Cfr. Sez. riun. contr. 14/04/2024, n. 5/SSRRCO/QMIG/22, con ampi riferimenti alle deliberazioni dello stesso Organo e della Sezione delle autonomie in tema di parificazione dei rendiconti generali della regione.

Nell'atto di deferimento, la Procura generale ha, altresì, preso posizione sull'impugnabilità della decisione di parifica da parte del P.M. contabile, senza porre uno specifico quesito in merito.

Ebbene la Procura generale, pur consapevole che la giurisprudenza ha talora ammesso la legittimazione all'impugnativa da parte del P.M., ha espresso contrarietà all'esercizio di tale facoltà, considerando il ruolo di garanzia – e non di parte in senso sostanziale – dell'Organo requirente.

Il ruolo di garanzia e non di parte in senso sostanziale del P.M. è, infatti, coerente con l'assenza di poteri propulsivi in fase istruttoria, in quanto *“gli elementi e le informazioni utili alla decisione di parifica devono essere acquisiti direttamente dalle Sezioni di controllo, che restano le destinatarie del flusso documentale acquisito in fase istruttoria e che costituiscono l'interlocutore naturale delle Amministrazioni regionali”* (Corte conti, deliberazione n. 14/SEZAUT/2014/INPR; id., deliberazione n. 7/SSRRCO/2013/QMIG).

La tesi del Procuratore generale è compatibile con gli enunciati della richiamata sentenza n. 34/2024/QM, laddove ha ribadito che la facoltà di impugnare le decisioni rese dalle Sezioni regionali di controllo, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera e), c.g.c. discende *“proprio dalla considerazione della potenziale lesività nei confronti degli enti controllati di decisioni aventi ad oggetto gli equilibri di bilancio”*. E ciò in conseguenza del rafforzamento del sistema dei controlli operato con il D.L. n. 174/2012 che ha, appunto, introdotto il rimedio dell'impugnativa dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione.

Pertanto, le Sezioni riunite, nel ristabilire il giusto significato alla locuzione posta dall'art. 40 del R.D. n. 1214/1934, hanno precisato che *«la limitazione legislativa alle sole “formalità della sua giurisdizione contenziosa” comporta che la deliberazione venga assunta previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del pubblico ministero, in contraddittorio dei rappresentanti dell'amministrazione»*.

Con ciò ammettendo che il contraddittorio è con i rappresentanti dell'Amministrazione e non pure con il P.M., il quale partecipa all'udienza pubblica senza essere parte in senso sostanziale.

Logico corollario è la carenza del potere di impugnativa della decisione di parifica da parte del P.M.

**Con il secondo atto di deferimento**, il Procuratore generale ha sottoposto all'attenzione delle Sezioni riunite giur. il seguente quesito: *“se l'obbligo del dipendente pubblico di riversare i compensi percepiti per gli incarichi extra-istituzionali ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001 si riferisca sia alle situazioni di incompatibilità assoluta (incarichi in radice non autorizzabili) sia alle situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma nel concreto svolti in assenza di autorizzazione), ovvero sia limitato a queste ultime”*.

L'atto di deferimento è stato proposto nella pendenza del giudizio di appello avverso la sentenza di primo grado (Corte conti, Sez. giur. Lazio, n. 48/2024), in una vicenda nella quale erano emerse due situazioni (una riconducibile all'incompatibilità relativa, trattandosi di incarichi astrattamente autorizzabili; l'altra classificata come incompatibilità assoluta, per essere stati gli incarichi svolti dal medesimo docente universitario con lo schermo societario). Situazioni, queste, astrattamente riconducibili all'art. 53, comma 7, (incarichi che necessitano di autorizzazione) e 53, comma 1, (incarichi assolutamente vietati) anche se, in concreto, i confini tra le due fattispecie erano apparsi sfumati, avendo lo stesso soggetto talora fatturato in proprio e talora come società nei confronti degli stessi committenti.

A fronte dell'unitarietà dell'illecito amministrativo contabile nelle diverse fattispecie ravvisata dalla Procura regionale nell'atto di citazione, il Collegio giudicante aveva derubricato il danno scaturito da situazioni di incompatibilità assoluta a danno da violazione del sinallagma contrattuale, anziché riconoscerlo come danno da mancata entrata, secondo il modello dell'art. 53, commi 7 e 7-bis, D.Lgs. n. 165/2001. Il Procuratore regionale era stato, quindi, costretto a proporre appello incidentale per riaffermare il concetto di unitarietà dell'illecito.

Secondo la Procura generale ricorreva la necessità di attivare l'Organo nomofilattico poiché persisteva – nonostante la prevalenza della tesi della natura generalizzata dell'obbligo restitutorio e il favorevole avviso espresso incidentalmente dalle Sezioni riunite giur. con sentenza n. 26/2019/QM<sup>101</sup> – un conflitto giurisprudenziale diffuso tra le Sezioni regionali, anche in grado di appello, in ordine ai criteri di quantificazione del danno nelle ipotesi di incompatibilità assoluta.

Il motivo del deferimento consisteva, essenzialmente, nella comune radice del danno derivante dallo svolgimento di attività non autorizzabili e non autorizzate (anche se astrattamente autorizzabili), rinvenibile nella violazione dell'obbligo di esclusività, laddove elemento unificante è la mancata autorizzazione nelle due diverse ipotesi, nonché l'affermazione della giurisdizione contabile, ai sensi del comma 7-bis del ricordato art. 53<sup>102</sup>.

La Procura generale, pur consapevole del fatto che l'art. 53, comma 7 del D. Lgs. n. 165/2001, nel suo significato meramente letterale, indica l'esigenza di richiedere la prescritta autorizzazione allo

---

<sup>101</sup> È da precisare che le Sezioni riunite giur., con sentenza n. 26/2019/QM, si sono espresse sull'argomento soltanto nel dirimere il contrasto pronunciandosi sulla natura risarcitoria (anziché sanzionatoria) della fattispecie tipizzata relativa dell'omissione di versamento del compenso all'amministrazione di appartenenza configurante un danno da mancata entrata e, nel motivare sulla ravvisata natura risarcitoria della fattispecie, hanno ritenuto che il quesito proposto riguardasse lo svolgimento, da parte del pubblico dipendente, di "*incarichi extraistituzionali non autorizzati o non autorizzabili*" (cfr. Diritto, par. 5.2).

<sup>102</sup> Come corollario, la tesi volta ad escludere gli incarichi non autorizzabili dallo schema dell'art. 53, comma 7, D. Lgs. n. 165/2001 potrebbe dar luogo, in seguito, a contestazioni sulla provvista della giurisdizione contabile – unanimemente riconosciuta dalla S.C. di Cassazione - per l'evidente correlazione dei commi 7 e 7-bis del medesimo articolo ("*L'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti*").

svolgimento di incarichi esterni, ha ritenuto che potesse pervenirsi alla soluzione del quesito nel senso della riconducibilità di entrambe le situazioni all'obbligo restitutorio ivi prescritto mediante l'interpretazione logico-sistematica del comma 7 in combinato disposto con il comma 1 dello stesso art. 53 – secondo cui *“Resta ferma per tutti i dipendenti pubblici la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 (...)”*.

Il 22 gennaio scorso è stata depositata la sentenza n. 1/2025/QM/PROC, recante il seguente principio di diritto *“L’obbligo del dipendente pubblico di riversare il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte, ex 53, comma 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, si riferisce alle sole situazioni di incompatibilità relativa (incarichi in astratto autorizzabili, ma in concreto svolti in assenza di autorizzazione), ferma restando la risarcibilità delle conseguenze patrimoniali negative per l'erario derivanti dalla violazione del dovere di esclusiva posta in essere con attività radicalmente incompatibili e non autorizzabili”*.

Nella motivazione della sentenza si accoglie *“una lettura evolutiva del divieto posto dall’art. 60 del d.P.R. n. 3/1957”*, nella quale il danno deve essere provato, *“in base alle ordinarie regole che disciplinano i mezzi e le fonti di prova, e non può in alcun modo essere considerato in re ipsa”*, sicché la sua valutazione in concreto *“deve essere affidata, di volta in volta, al singolo Collegio giudicante, il quale dovrà tenere conto di tutte le circostanze del caso”*.

Tuttavia, l'Organo nomofilattico ha voluto fugare ogni dubbio in ordine alla discriminazione (o alla situazione di maggior favore) che potrebbe derivare dal rigetto dell'opzione suggerita dalla Procura generale, poiché *“Nei casi di incompatibilità assoluta (incarichi vietati e non autorizzabili), per i quali il legislatore pone un divieto assoluto e prevede altre e ben più gravi sanzioni, il compenso non è in radice dovuto e la prova del danno, riferibile alla violazione del dovere di esclusività e alla indebita percezione di emolumenti, può essere raggiunta anche avvalendosi di indici presuntivi gravi, precisi e concordanti desumibili dalle risultanze in atti”*.

L'applicazione in concreto di tali principi sarà dirimente dell'effettività di quanto auspicato dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale.

Resta il dato inconfutabile della predeterminazione del danno risarcibile nel sistema dell'art. 53, comma 7 e della connessa agevolazione in punto di accertamento dell'illecito - a fronte della maggiore onerosità della prova del danno da violazione del sinallagma - risultando, pertanto, incomprensibile come l'ordinamento possa richiedere per le violazioni più gravi, sempre riconducibili ad attività incompatibili, una disciplina meno rigorosa.

## **D) IL RUOLO DELLA PROCURA GENERALE NEGLI ORGANISMI EUROPEI, IL CONTRIBUTO AD EPPD E IL CONTRASTO ALLE FRODI UE**

*(V.P.G. Arturo Iadecola)*

La Procura generale, nelle sue funzioni di coordinamento, assicura la sinergia delle Procure contabili con gli altri organi, nazionali ed europei, che svolgono attività rivolte alla cura degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Tra questi vengono in rilievo, in ambito interno, la magistratura penale, diversi uffici e agenzie statali (come l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato), forze di polizia giudiziaria, tra cui in particolare la Guardia di Finanza, ed il COLAF - Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'UE istituito presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il COLAF esercita, *in primis*, funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali.

Ai sensi dell'art. 3 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19, convertito in legge 29 aprile 2024 n. 56, le funzioni istituzionali del Comitato sono state estese all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Con il medesimo atto è stato riconosciuto il ruolo della Corte dei conti nel settore dei fondi europei, attraverso la previsione della partecipazione al COLAF della Corte, già coinvolta in qualità di "osservatore", quale "membro designato".

Nel medesimo quadro si iscrive la cooperazione amministrativa con l'Ufficio antifrode della Commissione europea – OLAF, sulla base dell'accordo del 25 settembre 2013. Tra le varie funzioni dell'Ufficio in questione assume peculiare rilievo la gestione, a livello centrale, della banca dati *Irregularities Management System* – IMS, che consente ai soggetti abilitati ad accedervi di avere contezza immediata delle eventuali irregolarità o frodi attinenti all'utilizzo dei fondi europei.

Le Procure della Corte dei conti sono ammesse a consultare la banca dati in qualità di osservatori. Al fine del migliore utilizzo di questo strumento, la Procura generale, oltre a diramare agli Uffici territoriali competenti le segnalazioni inerenti all'apertura di nuovi casi di interesse amministrativo-contabile, ha organizzato, nell'anno di riferimento, un'apposita attività di formazione, fornendo altresì le necessarie indicazioni operative.

È poi proseguita, nel corso dell'anno, la collaborazione con l'Ufficio del Procuratore europeo – EPPD, in virtù dell'accordo sottoscritto dal Procuratore europeo e dal Procuratore generale presso la Corte dei conti il 13 settembre 2021.

L'Accordo si incentra sul reciproco scambio di informazioni, concepito quale principale strumento di collaborazione tra gli Uffici requirenti penali e contabili, e promuove, inoltre, il coordinamento tra gli stessi nelle indagini su fatti connessi.

Tra le altre attività svolte dalla Procura generale in ambito internazionale, per la migliore disamina delle quali si rinvia all'apposito capitolo, si segnala, infine, il coinvolgimento nelle attività di JURISAI, organizzazione, costituita nel 2024, che raggruppa le Istituzioni superiori di controllo con funzioni giurisdizionali. Nella prima assemblea generale, svoltasi nel mese di ottobre, la Corte dei conti ha ottenuto l'importante incarico di presiedere il *Public Prosecutor Offices Committee*, organo che rappresenta le funzioni requirenti in seno alla neonata organizzazione.

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

(V.P.G Sabrina D'Alesio – S.P.G Emanuela Rotolo)

### 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, la quale agisce a tutela della (specifica) Amministrazione Pubblica e, allo stesso tempo, di un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati (Corte cost., sent. n. 104/1989).

La giurisdizione della Corte dei conti nei giudizi di responsabilità amministrativo - contabile si arresta, tuttavia, 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, prevista, ai sensi dell'art. 217 del c.g.c, esclusivamente nei confronti delle sentenze in materia pensionistica e di quelle pronunciate all'esito di giudizi ad istanza di parte (per l'esauritiva ricostruzione normativa e giurisprudenziale, cfr. Corte 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).

Secondo quanto previsto dalla parte VII del codice di giustizia contabile (D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174 e s.m.), in linea con il precedente impianto normativo di cui al D.P.R. n. 260/1998, l'esecuzione delle decisioni della Corte dei conti è, pertanto, rimessa alla esclusiva competenza delle amministrazioni beneficiarie delle pronunce (amministrazioni creditrici), che rimangono in tal modo i soggetti titolari dell'azione esecutiva.

La disciplina dell'esecuzione è stata resa più effettiva a seguito delle modifiche apportate al richiamato articolato normativo dapprima con il D.Lgs. 7 ottobre 2019, n. 114, c.d. primo correttivo al Codice della giustizia contabile, e, in seguito, con il Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, con il quale, eliminato l'obbligo di apposizione della formula esecutiva sul titolo giurisdizionale, è stato previsto il potere di rilascio d'ufficio, a cura della segreteria della sezione, di copie attestate della sentenza conformi all'originale.

Alla luce delle suddette modifiche, in vigore dal 28 febbraio 2023, gli articoli 1 e 2 del Decreto Presidenziale n. 41 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*", hanno riformulato gli artt. 8 (attestazione di conformità) e 12 (titolo esecutivo digitale) del Decreto Presidenziale del 24 maggio 2022, n. 126.

*A latere* dell'esecuzione, 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'art. 208 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115. A livello territoriale, alcune Regioni hanno dato applicazione al suddetto accordo, consentendo il recupero delle spese nella quasi totalità dei casi.

## **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; i dati del monitoraggio.**

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, nelle forme del giudizio a istanza di parte, quando, ai fini della relativa esecuzione, sorga questione sull'interpretazione di una decisione della Corte dei conti; sul ricorso decide il giudice che ha emesso la decisione. 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*" (cfr. Corte conti, Sez. giur. App. II, sent. n. 258/2024 e giur. ivi richiamata). La giurisprudenza di legittimità ha confermato tali principi, attribuendo al giudice dell'esecuzione (o al giudice della proposta opposizione all'esecuzione *ex art. 615 c.p.c.*) il compito di interpretare il titolo esecutivo di formazione giudiziale, onde determinarne l'esatta portata precettiva in forza della lettura congiunta e complessiva delle statuizioni del dispositivo e delle enunciazioni della parte motiva (cfr. Cass., n. 32196/2018; Cass. n. 10230/2022) e non facendo riferimento a regole di diritto o a indirizzi giurisprudenziali, onde evitare di sovrapporre una propria valutazione della fattispecie a quella del giudice di merito (Cass., n. 10806/2020).

Il capo II della parte VII del Codice della giustizia contabile è, invece, interamente dedicato

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 definitività della decisione consegue o alla mancata impugnazione della sentenza di primo grado o all'esito del giudizio di appello, considerato che, a differenza delle sentenze del giudice amministrativo, l'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 190, comma 4, c.g.c. è automaticamente sospesa con la proposizione dell'appello (cfr. Corte conti, Sez. giur. App. II, ordinanza n. 15/2024), salvo il caso in cui il giudice del gravame, su istanza di parte e quando vi siano fondate ragioni, consistenti nel *fumus boni iuris* e nel *periculum in mora*, disponga, con ordinanza motivata e sentite le parti, che la sentenza sia provvisoriamente esecutiva (cfr. Corte conti, Sez. giur. App. I, ordinanza n. 22/2024). 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 (cfr. Corte conti, Sez. giur. App. I, sent. n. 259/2024) 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 riferito alla verifica dell'eventuale appello "della parte condannata").

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 sui beni immobili segue, nell'ordine, quelli per i crediti indicati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del codice civile."

Tale privilegio, anche in assenza di un previo sequestro conservativo, si configura quale privilegio speciale immobiliare (sul prezzo dell'immobile esecutato) collocato dopo i privilegi indicati dall'art. 2780 c.c., con prevalenza sull'ipoteca (art. 2748, co. 2, c.c.), ovvero, nell'assenza di beni immobili in capo al debitore, quale privilegio generale sui beni mobili che segue l'ordine di preferenza di cui all'art. 2778 c.c.

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).

Passando nello specifico alle disposizioni che regolano l'attività esecutiva, non v'è dubbio che l'attività di monitoraggio, di vigilanza e di indirizzo sulle iniziative 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 rafforzata rispetto alla previgente disciplina, sebbene la responsabilità della esecuzione delle sentenze di condanna incomba in via esclusiva, anche nell'attuale assetto normativo, in capo alla stessa Amministrazione, alla quale spetta altresì la decisione finale in ordine alle modalità esecutive relative alla riscossione del credito.

Con la notifica della sentenza, anche via pec, da parte dell'Amministrazione al condannato ha, infatti, inizio la fase esecutiva vera e propria (cfr. art. 213, comma 3, c.g.c.).

Circa le modalità del recupero - fermo restando l'obbligo di tempestivo avvio (art. 214, comma 3, e art. 215, comma 2, c.g.c. - 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, c.g.c. - 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”*), 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 soppresse 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, sulla quale il pubblico ministero contabile non può incidere, se non attraverso l'attività di vigilanza, monitoraggio e indirizzo.

Quanto al potere di vigilanza, 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). 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, come previsto dall'art. 214, comma 7, si avvalgono del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Il potere di vigilanza può essere esercitato anche attraverso 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, c.g.c., 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 e alla valutazione effettuata sul piano di rateizzazione sottoposto all'approvazione del pubblico ministero dall'amministrazione precedente. Il relativo potere in capo al P.M. appare, al riguardo, di natura mista, connotato sia di elementi della funzione di vigilanza che della funzione di indirizzo (art. 215, comma 5).

L'attività di indirizzo del pubblico ministero è prevista, in particolare, dall'art. 216, comma 2, laddove è statuito che nel corso della procedura esecutiva innanzi al giudice ordinario la P.A. precedente debba sottoporre alla valutazione del pubblico ministero territorialmente competente le *“problematiche eventualmente insorgenti al riguardo”*.

Quanto, infine, alle modalità del monitoraggio, l'art. 214, comma 8, 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”*.

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. App. II, n. 512/2022): al riguardo, si segnala che nell'anno 2024 sono stati aperti cinque fascicoli di responsabilità amministrativa, da parte di due Procure territoriali, per il danno derivante dalla mancata esecuzione di una sentenza di condanna ed è stata avviata, in altra Procura, un'azione analoga.

L'attività di vigilanza e di monitoraggio sulla esecuzione delle sentenze di condanna da parte del pubblico ministero contabile territorialmente competente offre, inoltre, la possibilità di accertare

eventuali cause di incompatibilità con le cariche amministrative degli amministratori comunali che, condannati dalla Corte dei conti, non abbiano 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*”.

Infine, nell'ambito del monitoraggio, una problematica che può venire in rilievo 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, infatti, riguardare 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. 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. fallimentare e artt. 63 e 88 nuovo Codice della crisi d'impresa)<sup>103</sup>.

Ulteriore considerazione favorevole alla transazione si rinviene con riferimento alla discrezionalità amministrativa attraverso cui la P.A. può condurre l'azione di recupero, onde effettuare la scelta attuativa ritenuta più proficua.

Alla luce di tali osservazioni, 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>104</sup>

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, e, dall'altro, dei casi in cui l'azione di recupero diventi particolarmente gravosa per incapacità del responsabile condannato dalla Corte dei conti: sul punto si evidenzia che nel 2024 due Procure territoriali hanno espresso un parere su una transazione in fase esecutiva e in un caso, avuto riguardo all'accertata incapacità dei responsabili, è stato raggiunto un accordo per il recupero di euro 2.750.000,00.

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), pur permanendo alcuni limiti che ostacolano la piena ed effettiva realizzazione del credito erariale.

L'attività delle Procure è ampiamente rivolta a tutti gli aspetti del monitoraggio sopra evidenziati: in particolare, nel solo anno 2024 sono state indirizzate da parte delle Procure territoriali alle Amministrazioni 6.690 note di informativa e/o sollecito sullo stato dell'esecuzione delle sentenze e dei sequestri, 323 pareri e indirizzi e 41 accertamenti patrimoniali finalizzati alla più proficua

---

<sup>103</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 Riccardo Truzzi in Rivista della Corte dei conti, parte I - Dottrina - N. 1/2021.

<sup>104</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.

realizzazione del credito. Nell'ambito dei pareri resi si segnalano quelli in materia di piani di rateizzazione del credito erariale che, se da un lato ne agevolano il recupero, dall'altro lo rendono meno certo e tempestivo.

### **3. L'esecuzione nei confronti degli eredi del condannato: i limiti al recupero degli importi di condanna.**

Problematiche ulteriori, che si riflettono sulla richiesta di condanna e sulla impossibilità di portare ad esecuzione il giudicato, possono insorgere nel caso in cui in pendenza del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile sopravvenga il decesso del presunto responsabile, ovvero quando 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.

L'obbligazione degli eredi è, infatti, disciplinata in modo diverso rispetto a quella del diritto comune.

L'art. 1, comma 1, della L. n. 20/1994 prevede al riguardo 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”*. Conseguentemente, per effetto di tale speciale disposizione, la trasmissibilità del debito risarcitorio può essere posta a carico degli eredi in forza di un meccanismo successorio condizionato al duplice presupposto *“dell'illecito arricchimento del dante causa”* e del *“conseguente indebito arricchimento degli eredi”*.

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 all'udienza, sopravviene la morte (..) di una delle parti (..), il processo è interrotto, salvo che coloro ai quali spetta di proseguirlo si costituiscono 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 non sussistere i presupposti per la riassunzione nei confronti degli eredi, può chiedere l'immediata declaratoria di estinzione del 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. 134/2024; Corte conti, Sez. giur. App. III, sent. n. 197/2024). Ove diversamente il pubblico ministero non chieda l'estinzione immediata, il processo è interrotto ma ai sensi dell'art. 109, comma 6, del c.g.c. deve

essere riassunto nei confronti degli eredi, sempre che ricorrano i presupposti del loro indebito arricchimento, entro il termine perentorio di tre mesi dall'interruzione. La riassunzione del giudizio volto ad accertare la sussistenza dei presupposti dell'illecito arricchimento e dell'indebito arricchimento degli eredi spetta alla Procura contabile; tuttavia, non sono mancati casi in cui la stessa Amministrazione creditrice, con ricorso ad istanza di parte, abbia chiamato in causa gli eredi al fine di accertare il loro indebito arricchimento e la trasmissibilità del debito conseguente alla sentenza di condanna del loro dante causa (cfr. Corte conti, Sez. giur. Liguria n. 3/2024).

I limiti della trasmissibilità agli eredi del debito risarcitorio sono anche espressi 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 estinto 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. 288/2021 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 di colui che sia successivamente deceduto 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 la trasmissione del debito risarcitorio agli eredi, non essendo automatica, può influire sia sulla possibilità di recuperare il debito in capo agli eredi, sia sui tempi della esecuzione, anche in considerazione del fatto che l'esecuzione di una sentenza di condanna può essere ulteriormente paralizzata allorquando venga messa in discussione l'esistenza di un titolo esecutivo, ad esempio per mancanza della qualità di erede, dovendosi in tale ipotesi incardinarsi il giudizio di opposizione all'esecuzione innanzi al giudice ordinario (cfr. Corte conti, Sez. giur. App. II, sent. n. 274/2024, che richiama sul punto Cass. civ. Sez. III, n. 30856 del 29/11/2018 che, a sua volta, rinvia al principio enunciato in Cass. civ. SS.UU., n. 19280/2018). Incidenti di esecuzione,

quelli descritti, che naturalmente incidono sulla tempistica dell'esecuzione nei confronti degli eredi e sulla concreta possibilità di recupero dell'importo di condanna nei loro confronti.

Ad ulteriore prova della specifica disciplina vigente in tale ambito e dei limiti che essa comporta ai fini degli importi da recuperare nei confronti degli eredi, valga il richiamo ai principi elaborati dalla giurisprudenza contabile secondo cui, in linea di principio, non è configurabile una presunzione *iuris et de iure* di arricchimento indebito degli eredi del responsabile - come se la trasmissione della responsabilità del 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 (cfr. Corte conti, Sez. giur. App. II, sent. n. 64/2023; Sez. giur. App. III, sent. n. 403/2023; Sez. giur. App. II, sentenze nn. 238/2022 e 287/2022, ma chiaramente già espressi nella sentenza della Sez. giur. Lazio n. 61/2017). 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. App. II, sent. n. 1/2022), mentre, nel caso di eredità accettata con beneficio d'inventario, l'erede, in caso di condanna, risponde limitatamente ai beni elencati nell'inventario, posto che, in questo caso, ai sensi dell'art. 490, comma 1, n. 2, c.c., la responsabilità patrimoniale è contenuta nei limiti del valore dei beni ereditari e della quota ereditaria ( cfr. Corte conti, Sez. giur. Lazio, sent. n. 575/2024).

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 P.A. 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 Corte conti, Sez. giur. App. I, sent. n. 300/2021).

Da quanto precede emergono due conseguenze: da un lato, nel caso in cui sia stata già avviata un'azione di responsabilità amministrativo contabile, non sarà possibile proseguirla ove in caso di decesso del convenuto difettino i presupposti dell'illecito arricchimento e dell'indebito arricchimento e, dall'altro, non sarà possibile portare ad esecuzione una sentenza di condanna nei confronti degli eredi che non si siano indebitamente arricchiti: in entrambi i casi l'importo di danno contestato o quello per cui vi è stata condanna rimane in capo alla collettività.

Alla luce di quanto precede, è necessario che a fronte di sentenze di condanna

l'Amministrazione, cui spetta ai sensi degli artt. 214 e ss del c.g.c. la procedura di recupero del credito erariale, si attivi in tempi rapidi alla attività esecutiva rimessa *ex lege* alla sua esclusiva competenza perché, in caso di decesso, l'esecuzione nei confronti degli eredi è, come visto, sottoposta ad ulteriori e più stringenti limiti.

In via generale, occorre, poi, comunque ricordare che il recupero del credito erariale è sottoposto all'ordinario termine di prescrizione decennale, con la conseguenza 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. App. II, sent. n. 512/2022).

#### **4. I numeri dell'esecuzione e i recuperi *ante causam*.**

L'attività di recupero delle Procure territoriali si dispiega anche prima della definizione del giudizio.

L'efficacia deterrente del procedimento giuscontabile ha talvolta agevolato il recupero delle somme contestate già in corso di istruttoria, ovvero a seguito di notifica di invito a dedurre o in corso di giudizio. Nel solo anno 2024, è stata recuperata, dopo l'emissione dell'invito a dedurre e prima della definizione del giudizio di primo grado, una somma pari ad euro 47.843.992,66, a fronte del dato dell'anno precedente, pari a euro 18.604.067, 01.

Nel corso dell'anno **2024** l'importo recuperato da tutte le Procure territoriali sulle sentenze di primo e secondo grado è stato pari ad euro 79.389.633,92, ovvero più del doppio rispetto all'anno precedente (euro 36.417.641,10), mentre quello complessivo, derivante anche dai riti speciali di cui agli artt. 130 e ss del c.g.c. (rito abbreviato, rito monitorio, rito sanzionatorio, nonché per definizione agevolata in appello) e dall'importo recuperato in corso di istruttoria, è stato pari ad euro 133.013.470,96, a fronte della somma complessiva di euro 59.714.389,74 recuperata nell'anno precedente.

Con riferimento al periodo **2020-2024**, l'importo complessivamente recuperato è stato pari ad euro 407.682.310,83.

Nei dati relativi al quinquennio rientrano anche recuperi particolarmente significativi derivanti da giudizi a istanza di parte. Tali giudizi, caratterizzati dall'intervento necessario del Pubblico Ministero in funzione di garanzia del diritto oggettivo, sono instaurati, tramite ricorso, nei casi previsti dall'art. 172 c.g.c. In particolare, con riferimento al periodo di osservazione, nel 2023 sono state portate a esecuzione due sentenze, che avevano definito altrettanti giudizi a istanza di parte promossi dal Ministero delle Finanze e dall'Agenzia delle Entrate avverso un provvedimento di ingiunzione da

parte di una Regione per il riversamento di una quota del gettito derivante dalla riscossione di imposte sul reddito. Le pronunce, ravvisata la sussistenza dei presupposti per l'emanazione di un provvedimento di ingiunzione e accertato il diritto di credito della Regione, hanno liquidato a favore di questa un importo complessivo di oltre 50 milioni di euro.

ANNO 2024			
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 rito abbreviato - definizione agevolata - riti speciali	importi recuperati in corso di istruttoria e di invito a dedurre
PROCURA REGIONALE ABRUZZO	123.138,11 €	2.500,00 €	2.672,00 €
PROCURA REGIONALE BASILICATA	3.249.921,43 €	2.727,00 €	41.500,00 €
PROCURA REGIONALE CALABRIA	4.294.070,07 €	23.603,86 €	34.599,29 €
PROCURA REGIONALE CAMPANIA	3.247.302,94 €	478.923,07 €	30.409.369,10 €
PROCURA REGIONALE EMILIA ROMAGNA	2.071.905,57 €	176.678,10 €	14.983,30 €
PROCURA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA	554.322,61 €	177.870,09 €	659.326,02 €
PROCURA REGIONALE LAZIO	35.103.094,43 €	456.094,70 €	466.844,66 €
PROCURA REGIONALE LIGURIA	1.782.821,19 €	144.060,32 €	77.385,00 €
PROCURA REGIONALE LOMBARDIA	10.643.889,40 €	1.160.725,12 €	12.837.917,98 €
PROCURA REGIONALE MARCHE	413.158,54 €	544.374,32 €	361.102,02 €
PROCURA REGIONALE MOLISE	324.229,79 €	21.756,69 €	0,00 €
PROCURA REGIONALE PIEMONTE	2.572.831,00 €	819.214,83 €	63.800,00 €
PROCURA REGIONALE PUGLIA	3.276.009,67 €	196.347,00 €	696.894,64 €
PROCURA REGIONALE SARDEGNA	535.810,00 €	197.003,74 €	0,00 €
PROCURA REGIONALE SICILIA	3.647.593,07 €	103.028,59 €	0,00 €
PROCURA REGIONALE TOSCANA	324.913,27 €	408.511,82 €	62.936,47 €
PROCURA REGIONALE TRENTO ALTO ADIGE - BZ	407.821,50 €	39.619,90 €	1.546.993,26 €
PROCURA REGIONALE TRENTO ALTO ADIGE - TN	554.058,56 €	41.823,43 €	18.534,54 €
PROCURA REGIONALE UMBRIA	1.538.655,38 €	743.019,18 €	8.161,90 €
PROCURA REGIONALE VALLE D'AOSTA	151.954,12 €	310,10 €	0,00 €
PROCURA REGIONALE VENETO	4.572.133,27 €	41.652,52 €	540.972,48 €
<b>TOTALE</b>	<b>79.389.633,92 €</b>	<b>5.779.844,38 €</b>	<b>47.843.992,66 €</b>
Totale complessivo		133.013.470,96 €	

<b>PERIODO 2020-2024</b>			
<b>ATTIVITA' DI RECUPERO</b>			
<i>(fonte Procure regionali)</i>			
<b>PROCURA REGIONALE</b>	<b>importi recuperati da sentenze di condanna di I e II grado</b>	<b>importi recuperati a seguito di rito abbreviato - definizione agevolata - riti speciali</b>	<b>importi recuperati in corso di istruttoria e di invito a dedurre</b>
PROCURA REGIONALE ABRUZZO	2.173.512,52 €	75.458,23 €	2.672,00 €
PROCURA REGIONALE BASILICATA	58.231.361,00 €	86.383,61 €	2.071.998,93 €
PROCURA REGIONALE CALABRIA	10.081.204,02 €	930.217,72 €	5.570.315,11 €
PROCURA REGIONALE CAMPANIA	15.691.500,95 €	478.923,07 €	30.409.369,10 €
PROCURA REGIONALE EMILIA ROMAGNA	12.389.695,70 €	733.058,93 €	524.867,87 €
PROCURA REGIONALE FRIULI VENEZIA GIULIA	2.572.247,89 €	320.040,63 €	6.470.084,48 €
PROCURA REGIONALE LAZIO	87.270.707,00 €	1.078.283,20 €	9.968.181,87 €
PROCURA REGIONALE LIGURIA	12.606.826,39 €	1.020.876,64 €	199.789,01 €
PROCURA REGIONALE LOMBARDIA	27.584.832,54 €	3.087.898,21 €	17.721.454,17 €
PROCURA REGIONALE MARCHE	1.795.263,13 €	1.143.847,18 €	683.882,16 €
PROCURA REGIONALE MOLISE	1.931.172,29 €	41.581,00 €	0,00 €
PROCURA REGIONALE PIEMONTE	15.634.338,17 €	2.565.028,51 €	471.810,81 €
PROCURA REGIONALE PUGLIA	13.558.201,67 €	196.347,00 €	696.894,64 €
PROCURA REGIONALE SARDEGNA	3.521.977,95 €	197.003,74 €	0,00 €
PROCURA REGIONALE SICILIA	15.107.407,90 €	956.093,15 €	5.440.876,71 €
PROCURA REGIONALE TOSCANA	3.474.185,62 €	1.402.069,97 €	268.470,82 €
PROCURA REGIONALE TRENTO ALTO ADIGE - BZ	2.151.497,89 €	173.332,18 €	2.525.299,54 €
PROCURA REGIONALE TRENTO ALTO ADIGE - TN	3.353.133,48 €	256.797,41 €	1.013.448,09 €
PROCURA REGIONALE UMBRIA	2.951.293,69 €	1.068.322,40 €	8.161,90 €
PROCURA REGIONALE VALLE D'AOSTA	1.855.233,81 €	19.803,17 €	11.582,96 €
PROCURA REGIONALE VENETO	12.142.740,39 €	1.017.197,54 €	696.253,17 €
<b>TOTALE</b>	<b>306.078.334,00 €</b>	<b>16.848.563,49 €</b>	<b>84.755.413,34 €</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>407.682.310,83 €</b>		

## Capitolo II

### LE RESPONSABILITÀ NEL SETTORE SANITARIO

(V.P.G. Fabrizio Cerioni – S.P.G. Giulio Stolfi)

*Sommario: 1. Premessa; 2. Cenni alle problematiche del settore sanitario in Italia; 3. L'accertamento della responsabilità amministrativa da malpractice dei sanitari tra la vecchia disciplina e quella introdotta dalla legge n.24/2017; 4. Le fattispecie più rilevanti di responsabilità medica per le quali le Procure contabili hanno notificato inviti o citazioni; 5. Danni da spese indebite da parte delle Aziende sanitarie*

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

Nel presente capitolo verranno trattate le forme di responsabilità amministrativa patrimoniale che le Procure regionali della Corte dei conti hanno riscontrato nel corso del 2024 nel settore della sanità pubblica, arrecando un danno patrimoniale alle Aziende sanitarie che si riflette naturalmente sui bilanci delle stesse e, mediamente, sul bilancio dello Stato, dove la spesa sanitaria ha un'incidenza non irrilevante<sup>105</sup>.

Un primo «filone» di fattispecie di responsabilità amministrativa è quello derivante dai risarcimenti dei danni conseguenti alla c.d. *malpractice* dei sanitarie (errori diagnostici, chirurgici, di cura, ecc.) con conseguente danno indiretto alle Aziende sanitarie (che hanno risarcito i danni ai pazienti), oggetto di trattazione anche in occasione dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario 2024, mentre una seconda tipologia di danni di cui si occupano da tempo le Procure contabili, che sarà oggetto di approfondimento, è quella delle indebite erogazioni da parte delle Aziende sanitarie al proprio personale o alle strutture sanitarie private convenzionate ovvero per effetto dell'aggiudicazione di appalti a prezzi più elevati di quelli di mercato.

#### **2. Cenni alle problematiche del settore sanitario in Italia.**

La spesa sanitaria in Italia è costantemente al centro di un dibattito assai vivace, sul quale, in questo contesto, non giova che spendere alcune considerazioni di carattere assai generale. Si tratta, come noto, di un tema che incrocia problematiche fondamentali per la stessa tenuta del rapporto fra istituzioni e cittadini e, in esso, per l'individuazione di punti di equilibrio basilari: la necessità di dare attuazione al diritto alla salute, fornito di diretto e articolato presidio costituzionale, in null'altro si traduce, infatti, se non nella risposta all'interrogativo su quale debba essere la traiettoria da dare allo svolgimento in concreto dello Stato sociale; traiettoria che, oggi, interseca la necessità di ampie ridefinizioni dei paradigmi di intervento pubblico in relazione a sfide emergenti (o, per meglio dire, sulle quali si ritrova una nuova consapevolezza: si pensi all'eredità della crisi pandemica da COVID-19, all'invecchiamento della popolazione e alla denatalità, e con esse al mutamento della

---

<sup>105</sup> La spesa sanitaria nel 2024 è stata stimata in 137,9 miliardi di euro.

composizione del tessuto sociale, che pone nuove attenzioni alle esigenze di cura), a vincoli finanziari e strumentali sempre più stringenti (anche a causa del contesto geopolitico ed economico globale).

Il sistema di *governance* del Servizio sanitario nazionale, imperniato, come noto, sul ruolo fondamentale delle Regioni quanto alla concreta gestione e su un riparto di competenze, a livello normativo, caratterizzato dalla presenza di una potestà legislativa concorrente, pone, peraltro, delicate questioni specificamente legate alla necessità di assicurare un bilanciamento non semplice tra piani amministrativi, nel quale si introduce, come ulteriore fattore di complessità, anche la disegualianza territoriale (ben presente nel Paese) e la disomogeneità fra sistemi sanitari regionali nell'approccio di *policy* riguardo alla integrazione fra sanità pubblica e privata accreditata-convenzionata.

Si tratta di una **integrazione** che, per quanto ineludibile e strutturale (e, ancora una volta, orientata su punti di equilibrio in rapido cambiamento), si rivela sovente **difficoltosa**: in relazione a questo profilo, e per quel che qui direttamente interessa, l'erogazione e il rimborso delle prestazioni in regime di convenzione, e quindi a pieno titolo rientranti all'interno del Sistema sanitario nazionale, che coinvolgono strutture private, talora si traduce anche in specifiche criticità suscettibili non solo di generare contenzioso, ma, in radice, di rifluire in spesa disutile o indebita; in questo senso, varie sono le questioni poste da una, come detto, non sempre agevole gestione dei rapporti convenzionali con le strutture private accreditate, in una cornice operativa fortemente condizionata dai vincoli derivanti dai saldi di finanza pubblica: ma, al di là di diverse vicende patologiche dal punto di vista amministrativo, e come tali riconducibili a delle singolarità, assume valenza sistemica, fra gli altri, il noto tema del c.d. "extrabudget" rispetto ai tetti di spesa, che ha dato luogo a diverse prese di posizione sia del G.O., sia dei giudici speciali, amministrativo e contabile; di alcune di queste ultime, assai recenti, si darà conto nel prosieguo della trattazione.

Parimenti degno di attenzione, sempre scorrendo di problematiche connesse alla relazione fra sanità pubblica, privata accreditata-convenzionata e privata *tout court*, è l'effetto che risulta dal rapporto inversamente proporzionale fra **spesa per offerta privata fuori dal SSN e liste di attesa** (al riguardo, si rammenti che il peggioramento degli indici risente dell'onda lunga dell'emergenza pandemica): una spesa privata che, come notato proprio nel 2024 dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (v. *infra*), "[...] appare assai elevata, crescente, e molto superiore a quella degli altri paesi dell'UE. Nel 2022, in Italia la spesa diretta a carico delle famiglie è stata il 21,4% di quella totale, pari ad un valore pro capite di 624,7 euro, in crescita del 2,10% rispetto al 2019, con ampi divari tra Nord (che spende mediamente di più) e Mezzogiorno. Confrontandola con quella dei maggiori paesi europei, a fronte del 21,4% di quella italiana, corrispondente, a parità di potere d'acquisto, a 920 dollari pro capite, l'out of pocket in Francia raggiunge appena l'8,9% del valore totale (corrispondente, per il 2021, 544 dollari pro capite), l'11% in Germania (882 dollari pro

*capite*).” È evidente che il punto riflette la necessità, sopra accennata, di governare in modo più efficiente l’integrazione fra privato accreditato-convenzionato e pubblico.

Altra problematica destinata ad avere sempre maggiore rilievo in futuro è quella legata al **compartimento emergenza-urgenza**, con la necessità di ripensare l’accesso alle cure sui territori e di affrontare una cronica mancanza di personale, che conduce a dispendiose soluzioni-ponte (il ben noto fenomeno dei c.d. “gettonisti”). La questione è legata, più in generale, alla necessità di considerare l’aumento, nel tempo, del personale del settore della sanità pubblica, programmando con attenzione in relazione anche allo studio sull’invecchiamento e al mutamento dei fabbisogni nei prossimi anni. Da più parti si evidenziano ormai da tempo notevoli **distorsioni nell’accesso alle professioni mediche e sanitarie**: vi è necessità di immaginare una ristrutturazione dell’offerta che renda più attrattivi, in primo luogo, determinati percorsi di specialità e i relativi sbocchi lavorativi, evitando le sperequazioni numeriche e le disfunzionalità emerse soprattutto durante l’emergenza pandemica, che, al netto delle circostanze eccezionali, ha evidenziato la cronica fragilità, in termini di *staff*, di alcuni dipartimenti di primaria importanza per garantire la concretezza dell’accesso alle cure da parte dell’utenza (negli anni scorsi, a questa emergenza si è fatto fronte con meccanismi eccezionali e misure che, scorrendo in termini generalissimi, non si prestano, in primo luogo in termini finanziari, a un consolidamento strutturale). Sotto questo aspetto, è significativo il dato per cui solo nel 2022 si è avuta una inversione di tendenza nella dinamica dei livelli occupazionali, che fuoriuscivano da ben un decennio di continua contrazione. Va da sé che l’effetto delle esigenze dovute alla crisi da COVID-19 non è stato secondario in questo risultato, il che, di per sé, lascia emergere l’urgenza delle considerazioni fin qui spese sulla necessità di conseguire una sostenibilità in un orizzonte temporale più disteso.

Va, comunque, sottolineato che il sistema ha retto, complessivamente, a una tensione di proporzioni impreviste, rivelando la saldezza di fondo dell’architettura del SSN, pur bisognosa, come detto, di ampie e incisive manutenzioni.

Il 2024 ha, sotto altro fronte, visto significative novità sul fronte **dell’aggiornamento dei LEA**, con l’approvazione, proprio in fine d’anno (novembre), di un nuovo nomenclatore tariffario. L’intervento, che ridefinisce in più punti i contenuti sostanziali di quello che continua a rappresentare uno dei pilastri del funzionamento del SSN, entrerà a regime nei primi mesi del 2025 con l’applicazione delle tariffe aggiornate e rivedute (prevista per aprile dell’anno in corso). La ripermutazione dei LEA chiama, ancora una volta, in causa il tema del rapporto fra soggetti pubblici ed erogatori privati (accreditati-convenzionati) di prestazioni sanitarie (soprattutto ambulatoriali): da qui un articolato (e ancora, in parte, in via di definizione) regime di proroghe e di ultrattività delle precedenti tariffe, motivato dalle preoccupazioni dell’industria riguardo a possibili bruschi

definanziamenti, con rilevanti impatti operativi, come anche l'evocata possibilità di calibrare a livello regionale il nuovo tariffario con aumenti ed inserimenti di ulteriori prestazioni, laddove vi sia capienza ed equilibrio finanziario.

Sul piano degli **andamenti della spesa**, e più in generale sui maggiori temi lambiti negli altri paragrafi di questo capitolo (valutazione complessiva degli equilibri finanziari in sanità; divari territoriali nell'erogazione dei servizi) all'inizio del 2024 è stata presentata al Parlamento una corposa ed esaustiva relazione della Sezione per le Autonomie della Corte dei conti, alla quale è opportuno far riferimento (del. n. 4/SEZAUT/2024/FRG. L'analisi copre il periodo 2022-2024). In termini riepilogativi, risulta che *"[...] la spesa sanitaria corrente in termini di contabilità nazionale è salita a 131,1 miliardi di euro nel 2022, dai 127,5 del 2021 e dai 122,7 del 2020 dopo essere stata nei sette anni precedenti assestata attorno a 110 miliardi. A fronte di questo livello complessivo di spesa, il finanziamento ordinario del Sistema sanitario nazionale è salito nel 2022 a 125,98 miliardi dai 122 del 2021, e i 120,5 del 2020. Se si considera il dato globale nelle sue componenti, si nota che un anno di svolta è rappresentato dall'esercizio 2020, nel quale la componente dei redditi da lavoro dipendente (37,3 miliardi) scende al di sotto della spesa per i consumi intermedi (39,2 miliardi), che proseguono a crescere più della spesa per i dipendenti anche nel biennio successivo (38,2 miliardi nel 2021 e 40,37 nel 2022) [...]"*. Il dato assoluto va, però, confrontato con quelli dei Paesi europei, per un opportuno *benchmarking*. Questo esercizio evidenzia un **contenimento della spesa**. Segnali indubbiamente positivi, però, si ritraggono sul fronte del **recupero del gap infrastrutturale**, anche grazie al significativo impulso rappresentato dal PNRR.

Tanto premesso in termini di doverosa contestualizzazione, va sottolineato il **ruolo della giurisdizione della Corte dei conti**, e dell'azione posta in essere dalle Procure amministrativo-contabili, per contribuire all'efficienza della spesa, alla buona gestione e alla legalità amministrativa a più altezze di un sistema che, come si è detto, si apprezza per la sua notevole complessità e per il suo porsi a un crocevia di decisioni e progettualità essenziali per l'attuazione di un diritto, quale la salute, che come si è avuto modo di ricordare in apertura è fondamentale per la stessa tenuta del patto sociale.

L'azione di responsabilità amministrativa si rivela, anche in questo campo, uno **strumento flessibile e duttile** per intervenire in forma correttiva su diseconomie e disfunzionalità che fuoriescono dai paradigmi delle ordinarie evenienze della gestione di risorse pubbliche ("i casi dell'amministrare") per porsi come deviazioni patologiche, che, se non adeguatamente affrontate, possono rivelarsi foriere di disequilibri significativi e condurre all'invalere di prassi che non solo contrastano con il diritto oggettivo, ma indeboliscono la tenuta stessa del sistema.

In questo senso, va ricordato il tradizionale impegno delle Procure della Corte dei conti nelle azioni per responsabilità medica (che rappresenta un necessario complemento della responsabilità, generalmente intesa, del professionista sanitario e richiede che si agisca con avvedutezza del contesto, delle concrete difficoltà operative, dell'effettiva rilevanza dei fenomeni di *malpractice*, evitando applicazioni meccaniche e automatismi nella trasposizione di fattispecie oggetto, in prima battuta, di azioni di responsabilità civile).

È lecito soggiungere che ancora di più, però, la specialità dell'istituto della responsabilità amministrativa e la sua valenza come chiave di volta della concretizzazione, sul piano delle tutele e dei rimedi, dei principi di efficienza, efficacia, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, si apprezza in quelle fattispecie nelle quali è azionato un danno direttamente legato **alla disfunzionalità della spesa sanitaria in quanto tale.**

### **3. L'accertamento della responsabilità amministrativa da *malpractice* dei sanitari tra la vecchia disciplina e quella introdotta dalla legge n.24/2017.**

La maggior parte delle fattispecie di responsabilità in ambito sanitario scrutinate dalle Procure della Corte dei conti che hanno portato alla notifica di inviti a dedurre e citazioni a giudizio, ha riguardato la responsabilità per i danni (diretti) cagionati dal personale sanitario ai pazienti a seguito di errate attività diagnostiche, chirurgiche o di cura.

La materia, com'è noto, è stata recentemente novellata dalla legge 8 marzo 2017, n. 24 (recante «*Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie*», in vigore dal 1° aprile 2017), la quale ha previsto disposizioni volte ad attenuare in vario modo la responsabilità amministrativa degli esercenti la professione sanitaria. In questo senso vanno ricordati: il dovere del giudice di valutare la conformità della condotta del medico alle raccomandazioni previste dalle «linee guida» della specifica disciplina di settore per determinare l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa (art. 5)<sup>106</sup>; la previsione, quale causa di riduzione dell'addebito erariale, di situazioni di fatto di particolare difficoltà, anche di natura organizzativa, della struttura sanitaria o socio sanitaria pubblica in cui l'esercente svolge la professione sanitaria, nonché di un tetto all'ammontare del risarcimento, pari al «triplo del valore maggiore della retribuzione lorda o del corrispettivo convenzionale», conseguiti nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo (art. 9, comma 5); l'introduzione dell'obbligo dell'azienda sanitaria di comunicare tempestivamente all'esercente la professione sanitaria l'instaurazione del

---

<sup>106</sup> Cfr. Corte conti, Sez. giur. App. II, n. 67/2021.

giudizio volto ad accertare la sua responsabilità o di trattative stragiudiziali, pena la preclusione dell'azione di responsabilità amministrativa (art. 13).

Questo impianto normativo, tra l'altro, va coordinato con le disposizioni contenute nell'art. 21, del D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120, applicabile anche ai sanitari in quanto norma di carattere eccezionale estesa a tutti coloro che per legge sono soggetti alla responsabilità amministrativa) - la cui efficacia, che decorre dal 17 luglio 2020, è stata prorogata fino al 30 aprile 2025<sup>107</sup>- che per le condotte commissive dei pubblici dipendenti ha limitato la responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo (c.d. "scudo erariale"). La disposizione richiamata, giova sottolineare, non esclude però la responsabilità amministrativa per colpa grave dei sanitari in caso di condotte omissive quali la mancata prestazione di soccorso, accertamenti diagnostici e cure e non è applicabile alle condotte dannose realizzate prima della data di entrata in vigore della disposizione<sup>108</sup>.

Alcune delle fattispecie per le quali le Procure erariali hanno notificato inviti a fornire deduzioni o citazioni riguardano ancora condotte dannose verificatesi anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 24/2017, alle quali dunque la legge non è applicabile, avendo introdotto disposizioni sostanziali sulla responsabilità amministrativa, prive di efficacia retroattiva, in mancanza di disposizioni di coordinamento e transitorie previste dalla accennata disciplina normativa, come pacificamente affermato dalla giurisprudenza contabile<sup>109</sup>. Lo stesso dicasi per le condotte o le omissioni dei sanitari verificatesi anteriormente al 17 luglio 2020 (data di entrata in vigore del D.L. 76/2020): esse non risultano protette dallo "scudo erariale" ed i sanitari restano soggetti alla responsabilità amministrativa per dolo o colpa grave, sia nel caso di condotte commissive, sia nel caso di omissioni causalmente rilevanti come previsto dall'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Dall'esame delle condotte dannose per le quali le Procure della Corte dei conti hanno avviato azioni di responsabilità emerge che, ancora agli inizi del XXI secolo, molte condotte sono connotate da negligenza e ancora più spesso da imperizia del personale sanitario presente in sala operatoria per

---

<sup>107</sup> Il termine di efficacia dello "scudo erariale", originariamente fissato al 31 luglio 2021, è stato in un primo momento, in sede di conversione, spostato al 31 dicembre 2021; poi al 30 giugno 2023, indi al 30 giugno 2024, ancora al 31 dicembre 2024 ed infine al 30 aprile 2025 (ad opera, rispettivamente, dell'art. 51, comma 1, lettera *h*, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108; dell'art. 1, comma 12-*quinques*, lettera *a*, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante "Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche", convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2023, n. 74; dell'art. 8, comma 5-*bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini normativi", convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18 ed infine dell'art.1, comma 9, del decreto-legge 27 dicembre 2024 n. 202, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini normativi").

<sup>108</sup> L'art. 21 del D.L. 76/2020 è inapplicabile ai fatti antecedenti alla sua entrata in vigore (il 17/07/2020), trattandosi di norma di natura sostanziale, con efficacia limitata ai fatti commessi dopo la sua entrata in vigore (in giurisprudenza, *ex multis*: Corte conti, Sez. giur. App. I, 21/03/2024, n. 91; Corte conti, Sez. giur. App. II, 8/07/2022, n. 305).

<sup>109</sup> Cfr. Corte conti, Sez. giur. App. II, , n. 101/2024; Corte conti, Sez. giur. App. III, 17/06/2021, n. 315; Corte conti, Sez. giur. App. II, 29/04/2024, n. 101; Corte conti, Sez. giur. App. I, 22/05/2018, n. 262.

l'esecuzione di operazioni di complessità non elevata, in spregio degli *standard* di diligenza, prudenza e perizia richiesti ai medici. Inoltre, appare sorprendente che in un contesto sociale in cui si lamenta una preoccupante riduzione della natalità, molte fattispecie dannose coinvolgano gli specialisti ginecologi e siano relative ad errate manovre manuali o ritardati interventi chirurgici in sede di parto (ritardata esecuzione del parto cesareo) ed abbiano arrecato gravissime lesioni psico-fisiche ai neonati a seguito di ipossia del feto, per negligenza o imperizia dei medici ma anche per l'eccessiva invasività delle direttive (o "linee guida") degli ospedali, volte a favorire il meno costoso parto naturale rispetto al parto cesareo, accettando il rischio di cagionare gravi patologie neurologiche e fisiche ai nascituri.

#### **4. Le fattispecie più rilevanti di responsabilità medica per le quali le Procure contabili hanno notificato inviti o citazioni.**

Nel 2024 le Procure della Corte dei conti hanno notificato un numero significativo di inviti a fornire deduzioni (n.46) e citazioni (n. 54) per danni derivanti da *malpractice* dei sanitari per danni complessivamente pari a euro 106.509.8445,48 (importo contestato con gli inviti a dedurre) ed euro 13.470.240,41 (importo contestato con le citazioni).

Si segnala, in particolare, un invito a dedurre notificato per un danno indiretto di euro 2.200.000,00, derivante da *malpractice*, per l'errata esecuzione di un parto plurigemellare con morte di un neonato e gravi lesioni per l'altro.

Un caso degno di menzione è quello di un atto di citazione avente ad oggetto un danno indiretto di rilevante entità nei confronti di un medico chirurgo di un ospedale del territorio, per la grave imprudenza e imperizia dimostrata nell'esecuzione, quale primo operatore, di un intervento chirurgico videolaparoscopico per l'asportazione di un'ernia ombelicale. La fattispecie censurata ricadeva nell'ambito di applicazione della legge n. 24/2017 ed il danno contestato è stato determinato in euro 359.606,22, pari al triplo del valore della retribuzione lorda conseguita dall'intimato nell'anno 2017, ossia nell'anno in cui si sono concretizzate la condotta causativa e l'evento dannoso. Il chirurgo convenuto in giudizio ha chiesto di essere ammesso al rito abbreviato, offrendo il pagamento del 30% dell'importo contestato. Il giudizio si è concluso quindi con il rito abbreviato con il pagamento di euro 143.000,00 a favore del Servizio Sanitario Regionale.

Un altro atto di citazione ha avuto ad oggetto la contestazione della responsabilità amministrativa per l'imperita diagnosi di un dermatologo, all'epoca dei fatti professore universitario, che ha scambiato un melanoma per una verruca, cagionando all'Azienda un danno di euro 450.000,00. Anche in questo caso il giudizio è stato definito con il rito abbreviato mediante il pagamento di una somma pari al 50% di quello contestato pari a euro 225.000,00.

Una citazione ha avuto ad oggetto la contestazione della responsabilità amministrativa per l'abbandono di una garza chirurgica nell'addome di un paziente, che ha cagionato un danno indiretto

di euro 9.300,00, in parte risarcito dai presunti responsabili, mentre, in una fattispecie per molti versi simile, la citazione ha avuto ad oggetto un danno, pari a euro 7.200,00, derivante dall'incauto abbandono della punta del trapano rimasta infissa nell'osso femorale a seguito di intervento di osteosintesi.

Una citazione per un danno indiretto di euro 1.881.662,02 è stata notificata a seguito del risarcimento dei danni agli eredi per il decesso di una paziente in gravidanza, sottoposta tardivamente ad intervento chirurgico *post-partum*

Un altro atto di citazione concerneva il danno indiretto di euro 125.000,00 derivante dal risarcimento danni agli eredi di un paziente deceduto per ritardo nella diagnosi e negligenza medica, relativamente ad esami diagnostici addominali svolti in sede di Pronto Soccorso.

Altra citazione è stata notificata per il danno indiretto di euro 250.926,39 derivante dal risarcimento dei danni diretti cagionati dal ritardo nell'esecuzione di un intervento specialistico nei confronti di un paziente ricoverato presso il Pronto Soccorso di un ospedale.

Un ulteriore atto di citazione è stato notificato per il risarcimento del danno indiretto di euro 74.100,00 a seguito del risarcimento corrisposto da un'Azienda sanitaria ai genitori di una neonata per danno irreversibile al torace, causato da erronea manovra espulsiva durante il parto.

Altri casi vagliati dalle Procure contabili sono stati i seguenti:

danno indiretto di euro 800.000,00 derivante da *malpractice* dei medici che ha determinato il decesso di una paziente di 23 anni addebitabile, a titolo di colpa grave, ai professionisti del reparto di neurochirurgia di un'azienda ospedaliera, presso cui era stata ricoverata per idrocefalo ingravescente non trattato;

danno indiretto di euro 1.066.858,01 e, in analoga fattispecie, di euro 250.000,00 derivanti da errori valutativi dei medici ginecologi che hanno cagionato gravissime lesioni ai nascituri, a causa dell'omessa tempestiva effettuazione del taglio cesareo;

danno indiretto di euro 1.211.057,80 derivante da errori diagnostici dei medici pediatri nei confronti di un neonato per avere omesso un adeguato monitoraggio dei livelli di glucosio nel sangue, pur essendo stata riscontrata ipoglicemia alla nascita, in violazione dei protocolli sanitari e delle raccomandazioni dell'O.M.S. 1997, con conseguenze irreversibili in danno al medesimo;

danno indiretto di euro 444.813,89 per le menomazioni cagionate ad un degente a causa di un intervento chirurgico altamente demolitivo, attribuibile alla condotta gravemente colposa del responsabile di struttura complessa di chirurgia generale, per avere, in spregio ai protocolli sul timing diagnostico e sulle modalità operatorie, affrettato un'errata diagnosi, in carenza di indicatori certi della patologia e senza attendere gli esami istologici, che avevano avuto esito negativo, pur in assenza di una condizione di urgenza;

danno erariale indiretto di euro 260.000,00 riconducibile alla condotta gravemente colposa di un dirigente medico nella disciplina di radiodiagnostica, per omessa refertazione a seguito dell'esecuzione di risonanza magnetica, da cui era derivata la mancata tempestiva cura della patologia tumorale, con rilevanti effetti pregiudizievoli per la paziente;

danno indiretto di euro 500.000,00 per *malpractice* dei sanitari consistente nella ritardata diagnosi di embolia polmonare, cui era seguito il decesso del paziente;

danno indiretto di euro 427.597,52 per una procurata lesione tracheale durante un intervento di apicectomia al polmone, con conseguenti anossia ed arresto cardiocircolatorio che provocava il decesso della paziente;

danno indiretto di euro 103.070,17 a causa di errata diagnosi ed errata esecuzione di intervento, nonché omissione di consenso per biopsia su un organo, da parte di un medico, con colpa gravissima;

danno indiretto di euro 13.761,68 per un'operazione chirurgica eseguita sul dito sano in luogo di quello malato che necessitava di intervento (per cui è pervenuta pronuncia di definizione con rito abbreviato a seguito di pagamento della somma, da parte del convenuto);

danno indiretto di euro 961.614,39, cagionato dall'omessa diagnosi di ischemia cardiaca da parte di un cardiologo, con conseguente errato trattamento terapeutico, che ha cagionato la morte del paziente;

danno indiretto di euro 786.658,38, derivante dal risarcimento del danno agli eredi di un paziente deceduto a seguito di errata diagnosi e ritardata terapia, dopo intervento chirurgico alla colecisti.

Tra i casi segnalati si deve ricordare, altresì, per la peculiarità della fattispecie, un'azione di responsabilità amministrativa, definita con rito abbreviato (Corte dei conti, Sezione giur. Sardegna, sent. 23 ottobre 2024, n. 157), esercitata nei confronti del Commissario straordinario di un'Azienda sanitaria, del Direttore amministrativo e del responsabile dell'Ufficio legale, per l'omessa denuncia di due fattispecie dannose derivanti da *malpractice* dei sanitari, con prescrizione della relativa azione erariale.

## **5. Danni da spese indebite da parte delle Aziende sanitarie.**

Come detto in premessa, l'istituto della responsabilità amministrativa per danno erariale si presta a fungere da utile strumento di contrasto in molteplici fattispecie concrete nelle quali il complesso e sofisticato sistema plurilivello del Servizio sanitario nazionale, con i soggetti che in esso agiscono, viene sottoposto alle tensioni e alle torsioni di decisioni (od omissioni) distoniche rispetto ai canoni fondamentali del retto *agere* amministrativo.

La casistica, ampia e atipica, va da **single gravi patologie** (per limitarsi ad una esemplificazione che rammenta, in modo rapsodico, episodi affrontati negli ultimi anni dalle Procure e dalle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti: acquisto improvvido di macchinari, strumentazioni, dispositivi e forniture mediche; esternalizzazioni indebite di servizi; fenomeni di *mala gestio* del patrimonio delle Aziende sanitarie, come accade, ad es., con la concessione dei servizi di mensa-bar o con la valorizzazione di beni immobili appartenenti alle stesse ASL) a **disfunzionalità che rinvergono la propria ragione ultima in disarmonie maggiormente strutturali o in scelte di policy non in linea con cogenti prescrizioni normative**.

Sotto questo aspetto, ad esempio, negli anni si è contestata la scorretta erogazione di premialità o di indennità al personale sanitario in diverse fattispecie (ad es.: corresponsione-remunerazione servizio di continuità assistenziale in assenza di specifiche progettualità); su un diverso piano, molteplici vicende hanno impegnato la definizione di questioni assai rilevanti, fra le quali assume rilievo paradigmatico quella relativa ai (già citati in apertura) **extrabudget** nel rapporto fra Regioni e strutture accreditate-convenzionate.

La differenza concettuale fra le due tipologie qui tratteggiate non sta, invero, in una assimilabilità delle singole fattispecie che si possono ricondurre all'interno dei due gruppi: in altre parole, non sono individuabili dei veri e propri “filoni” (con ciò, peraltro, non si esprime alcun “disvalore” dell'azione, ma, al contrario, si evidenzia la capacità dell'istituto della responsabilità amministrativa per danno erariale di calarsi come rimedio in situazioni assai eterogenee, proprio per l'essenziale e già ricordata atipicità della prospettiva in cui si muove, che è, per quanto connotata di indubbe peculiarità, da inquadrare come risarcitoria-ripristinatoria). Vi è, però, la presenza di significative **costanti metodologiche**: se nel novero delle vicende patologiche singole si contano ipotesi di responsabilità spesso legate a condotte patentemente distanti dal parametro legale – e, a volte, anche **dolose** – dall'altro lato vengono contestate scelte e azioni che rappresentano espressione di un indirizzo dell'azione amministrativa, **difforme**, però, dai canoni che questa presidiano, e non rispettoso del cogente dettato normativo.

Di seguito, si offrirà una carrellata esemplificativa, senza pretesa di esaustività, di alcune vicende fornite di profili di rilevanza o significatività.

a) Per quanto attiene al primo sottoinsieme di fattispecie, nel 2024 sono giunte a maturazione diverse vicende nelle quali le Procure contabili avevano contestato danni prodotti per inerzie, omissioni, gravi disfunzionalità imputabili a **funzionari e dirigenti di Aziende sanitarie locali**.

In alcuni casi si tratta, come anticipato, della **cattiva gestione del patrimonio aziendale**: con la sent. n. 142/2024, la Prima sezione giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti ha, ad esempio, confermato la sent. n. 118/2022 della Sezione giurisdizionale per la Calabria condannando

diversi funzionari di una ASL per l'inerzia serbata nei riguardi dell'occupazione abusiva, da parte di terzi, di diversi cespiti immobiliari di proprietà dell'Azienda; con la sent. n. 61/2024, la Sezione giurisdizionale per la Basilicata ha condannato funzionari e dirigenti di una Azienda ospedaliera per l'ingente danno maturato a cagione della cattiva gestione del rapporto con il concessionario del servizio di mensa-bar (i canoni non erano mai stati riscossi, la fideiussione, mai escussa, si era dispersa per la liquidazione, *medio tempore*, dell'intermediario che aveva prestato la garanzia; l'Azienda si era solo tardivamente attivata per far valere i propri crediti, quando ormai la società concessionaria era fallita). Le due fattispecie presentano profili di interesse anche da un punto di vista squisitamente giuridico. Difatti, con la prima delle pronunce appena ricordate la giurisprudenza di appello della Corte dei conti ha dato applicazione operativa ai più recenti svolgimenti dell'insegnamento della S.C. in tema di danni connessi a fenomeni di occupazione abusiva di beni immobili, affrontando *ex professo* questioni la cui rilevanza, come è agevole intendere, è trasversale per un'ampia serie di fattispecie nelle quali viene in rilievo la economicità, e in radice la conformità a legge, della gestione di beni di proprietà pubblica; rispetto al danno (che non è propriamente *in re ipsa*, come meglio articolato nella pronuncia), si modellano delle condotte esigibili rispetto alle quali assume corpo il concetto dell'omissione gravemente colposa. Nella seconda sentenza, si è data applicazione al principio per cui l'attualità e concretezza del danno, nel caso di inerzia nell'esercizio del diritto di credito, non possono essere meccanicamente derivate dalla astratta considerazione della prescrizione o decadenza rispetto alla ragione di credito, nel momento in cui il pregiudizio al patrimonio pubblico è, ormai, irreversibile (es., come nel caso di specie, laddove, nonostante la tempestiva insinuazione al passivo, la massa si dimostra assolutamente incapiente anche solo per soddisfare i creditori privilegiati).

In altri casi, il danno deriva dalla **cattiva gestione del rapporto con le strutture private accreditate-convenzionate**. Nel corso del 2024, la Procura regionale per la Calabria ha emesso due inviti a dedurre per vicende legate ad una struttura in liquidazione giudiziale: quanto ad una di esse, dalle indagini svolte dalla G. di F. è emerso che la clinica sarebbe stata remunerata per la copertura dei costi di prestazioni di alta specialistica in una Unità di terapia intensiva coronarica a tutti gli effetti inesistente; dall'altro lato, sono state contestate delle transazioni irragionevoli e diseconomiche, concluse dall'ASL competente per territorio in relazione a crediti vantati nei confronti della clinica per la cessione di sangue e prodotti emoderivati; gli atti transattivi, rispetto ai quali sono stati evidenziati dalla Procura diversi profili di anomalia, avrebbero indebitamente avvantaggiato il soggetto privato, con un corrispondente mancato introito per le casse pubbliche quantificato in diversi milioni di euro. In relazione a questa istruttoria, è stato chiesto ed ottenuto (ma in seguito, per verità,

non confermato dalla competente Sezione giurisdizionale) anche un sequestro conservativo a carico dei due dirigenti p.t. asseritamente responsabili delle condotte foriere di danno.

In relazione a quanto appena detto, si può cogliere l'occasione per sottolineare che le traiettorie della giurisprudenza amministrativo-contabile si stanno orientando in modo sempre più deciso e costante per l'affermazione del ricorrere del rapporto di servizio in capo ai soggetti privati accreditati-convenzionati, con conseguente sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti quando si rendano responsabili di condotte foriere di danno erariale. Sul punto, invero, non sembrano esservi ragionevoli spazi per un tentennamento, stante la presenza di indici assai robusti (non ultima la qualifica di incaricato di pubblico servizio unanimemente riconosciuta ai soggetti privati accreditati-convenzionati con il SSN). È, tuttavia, meritevole di segnalazione il consolidarsi di una consapevolezza diffusa sul punto, che non è scevra di spunti di riflessione validi anche ai fini di una ricostruzione complessiva dell'atteggiarsi del sistema (soprattutto in termini di rappresentazione istituzionale della necessaria "integrazione" di cui si dava conto in apertura del presente capitolo).

Almeno una significativa pronuncia d'appello è intervenuta nell'anno in disamina a definire complesse vicende di merito, azionate in prima battuta negli anni scorsi, e va, pertanto, ricordata in questa sede. Si tratta di Sez. giur. App. II, sent. n. 302/2024, con cui (salva una riduzione dell'importo per cui è stata pronunciata condanna in primo grado) è stata confermata la (anche quantitativamente notevole) condanna a carico di una clinica privata accreditata e del suo amministratore unico (in quanto reale *dominus* dell'attività aziendale, al punto di rendere necessaria l'operazione del c.d. "*piercing through the corporate veil*") per il danno causato all'ASL territoriale (in questo caso, lucana) in virtù della indebita fatturazione, e dell'indebita corrispondente locupletazione, per prestazioni artatamente codificate in modo erroneo, non rispondente al vero e – chiaramente – maggiormente oneroso per il SSN. Alla condotta antiggiuridica e dannosa della struttura privata e dell'imprenditore faceva *pendant* un grave ed inescusabile lassismo nell'effettuazione, da parte dei sanitari addetti all'interno dell'ASL, dei controlli sulle prestazioni svolte dalla clinica.

Nel caso che qui ne occupa, la Procura generale ha proceduto a chiedere – e ottenere – un sequestro conservativo in appello (poi confermato), dietro segnalazione di operazione sospetta pervenuta, per il tramite dell'UIF e del Nucleo di polizia valutaria, al reparto territorialmente competente della G. di F. (nucleo PEF di Potenza). Si è trattato di un caso innovativo ed espressivo di una buona prassi nel contrasto all'illegalità finanziaria, dal momento che la segnalazione dei competenti organi antiriciclaggio si è indirizzata **direttamente all'A.G. amministrativo-contabile, in relazione alla fattispecie di danno erariale per cui l'imprenditore (soggetto che intendeva porre in essere l'operazione "bloccata") era stato condannato.**

Una vicenda in larga misura simile attende una definizione in primo grado: si tratta del danno per prestazioni codificate in modo inappropriato contestato dalla Procura regionale per la Toscana ad una struttura privata. Con ordinanza istruttoria (n. 31/2024) il Collegio ha ordinato lo svolgimento di una C.T.U. per appurare la correttezza o meno dell'inquadramento delle patologie effettuato dal soggetto convenzionato e, con essa, la fondatezza della prospettazione attorea.

Sempre in tema di singoli episodi "patologici", è giunta, invece, a conclusione in primo grado (con sent. n. 485/2024) la vicenda che ha visto azionare, innanzi alla Sezione giurisdizionale per il Lazio, un relevantissimo ammanco verificatosi nella fornitura di dispositivi di protezione (mascherine filtranti) ordinati dalla Protezione civile nel pieno della pandemia da Covid-19: qui, la responsabilità azionata è stata di tipo **contabile** e non **amministrativo**, con il che è stato possibile pervenire alla condanna di una società consortile (poi fallita) e dei funzionari responsabili (in solido) alla restituzione di cifre assai ingenti che, per effetto della normativa eccezionale vigente in materia di danno erariale, sarebbero altrimenti rimaste a carico della collettività, pur a fronte di errori ed anti-giuridicità patenti (nella fattispecie, era stato disposto un bonifico di dieci volte superiore a quello dovuto, e la società si era sostanzialmente rifiutata di corrispondere le somme non dovute, trattenendole).

Ancora, mette conto segnalare la pronuncia n. 361/2024 della Sezione giurisdizionale siciliana, con la quale è stata pronunciata condanna per il **danno da disservizio** recato alla ASL palermitana per via della mancata sostituzione tempestiva di apparecchiature (audiometri) obsolete e non più funzionanti: nonostante la concreta impossibilità di rendere le prestazioni all'utenza cui le macchine erano preordinate, il personale competente ometteva di attivarsi, restando sostanzialmente inoperoso e di fatto negando il servizio al pubblico.

b) Per quanto attiene al problema relativo ai profili di danno derivanti non tanto da episodi di *mala gestio*, quanto da prassi, indirizzi o scelte di *policy* distoniche rispetto al quadro normativo e ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità che presidiano l'azione amministrativa, va, innanzitutto, premesso che si tratta di ipotesi di dispersione di risorse pubbliche che, per loro natura, **possono trovare una adeguata contestualizzazione, ed eventualmente essere stigmatizzate**, solo nell'ambito della responsabilità amministrativa. L'azione della Procura erariale, in questo senso, si rivela difficilmente fungibile nel suo concorrere alla definizione del parametro di legalità dell'azione dei pubblici poteri, su cui si radica la pronuncia di una istanza giurisdizionale specializzata. Si tratta, quindi, di un meccanismo virtuoso che, a fronte di questioni sempre assai controverse, innesca processi operativi ed ermeneutici che contribuiscono alle dinamiche di sistema in senso progressivo, anche al di là del valore strettamente finanziario della condanna (quando conseguita), a volte, comunque, assai ingente.

Come si è anticipato, entro questo taglio prospettico mette conto inserire le vicende che hanno riguardato, per varie vie, il superamento dei tetti di spesa da parte della sanità convenzionata.

In alcune vicende si delinea una ricostruzione che opta decisamente per la **cogenza dei tetti, tanto da configurare come indebita e in ogni caso non dovuta la spesa eccedente.**

In questo senso, si segnala, anzitutto, Sez. giur. App. I, sent. n. 233/2024, con cui è stata confermata la condanna, emessa in primo grado dalla Sezione giurisdizionale per la Calabria, di un soggetto privato per aver incamerato delle somme a titolo di corrispettivi non spettanti dalla ASL territoriale di riferimento: la condotta antigiridica ascritta alla Casa di cura era appunto, in questo caso, riferita a **prestazioni extra-budget.**

**Esito differente** ha avuto la vicenda, assai significativa per gli importi contestati e per la valenza nel contesto complessivo della sanità regionale, che ha visto la Procura regionale per il Molise agire per il risarcimento del danno asseritamente derivante dalla conclusione di atti transattivi fra l'Ente territoriale e dei soggetti privati, a tacitazione di un contenzioso insorto proprio per il pagamento di prestazioni eccedenti rispetto ai limiti di spesa, con la particolarità che queste venivano rese a pazienti provenienti da altre regioni e si dipanavano lungo un arco temporale assai lungo (risalendo indietro nel tempo addirittura sino al 1993).

La fattispecie, come s'intende, è resa di ricostruzione non agevole dalla necessità di calcolare attentamente l'incidenza, ai fini del computo di quanto (eventualmente) indebitamente erogato ai privati, delle compensazioni per la mobilità attiva effettuate nella determinazione dei trasferimenti per il finanziamento del sistema sanitario regionale dallo Stato. Questi meccanismi potrebbero, infatti, prestarsi ad essere ricostruiti come assorbenti del divario, che si azzererebbe in sede di riparto nazionale. Ebbene, secondo il Collegio territoriale, da un lato *"[...] non è necessariamente vero che in sede di compensazione della mobilità interregionale la regione venga sempre del tutto ripagata dei costi per la mobilità attiva, giacché ciò postulerebbe una esatta coincidenza tra la tariffa unica convenzionale (cd. TUC, pattuita in sede di conferenza tra regioni) ed il nomenclatore regionale molisano, coincidenza che per talune prestazioni potrebbe anche venir meno, a sfavore della Regione"*; a questa affermazione fa seguito una puntuale e distesa disamina dell'operatività dei predetti meccanismi compensativi, che, all'esito, porta ad escludere che essi possano definirsi "a somma zero". Al contrario, *"l'argomentazione secondo cui la mobilità interregionale è un processo a somma zero per il livello nazionale non è appagante ma fuorviante, perché non considera il complessivo funzionamento della compensazione della mobilità interregionale con [i] possibili riflessi negativi sulle regioni attinte da una già rilevante mobilità passiva"*. Con il che, si opina a chiare lettere che **lo sforamento dei tetti di spesa pone, indiscutibilmente, un problema di sostenibilità della spesa.** Dall'altro lato, questa incisiva ed argomentata statuizione non si lega ad

una pronuncia di condanna al risarcimento del danno: la domanda è stata, infatti, rigettata, sul rilievo per cui la Regione non avrebbe in concreto subito un nocumento patrimoniale: “[...] ogni diversa considerazione, infatti, è superata dalla constatazione – fattuale e specificamente riferita agli esercizi oggetto del giudizio – che il completamento della procedura di compensazione interregionale ha rimosso il pregiudizio prospettato dalla Procura”.

Esempio, conclusivamente, dei processi virtuosi innescati dall’azione del requirente contabile, anche a prescindere dall’esito giudiziale delle azioni da esso intentate, è la definizione di una complessa attività che ha impegnato la Procura regionale per la Campania nel biennio appena trascorso (a partire da istruttorie avviate nel 2020) e ha riguardato **tutte le ASL presenti sul territorio regionale, nel rapporto con la totalità delle strutture convenzionate per la riabilitazione socio-sanitaria e socio-assistenziale**. L’ipotesi di danno prendeva corpo a partire dalla considerazione di un contratto stipulato tra la Regione Campania – mediante la Direzione Generale Tutela della Salute e l’AIOP Campania (Associazione italiana ospedalità privata) in data 28 marzo 2020, per fronteggiare l’emergenza COVID 19, che legittimava la corresponsione di (notevoli) compensi a prescindere dal valore della reale produzione, vale a dire dalla necessaria previa verifica degli interventi di cura COVID effettivamente svolti, in maniera del tutto forfettizzata e senza prevedere l’obbligo della rendicontazione delle attività svolte. L’ipotesi veniva verificata dall’istruttoria, essendo risultato dagli accertamenti delegati alla G. di F. che, per l’appunto, le case di cura avevano emesso **fatture illegittime in quanto comprensive oltre che della remunerazione, su base mensile, della prestazione effettivamente resa, anche del compenso riconducibile a prestazioni mai rese**.

Nel caso di queste ponderose istruttorie, è da sottolineare l’effetto in senso lato “conformativo” suscitato dalla finalizzazione dell’istruttoria della Procura, con la rifusione della maggior parte del danno contestato in virtù di compensazioni (documentate ed effettive) disposte dalle stesse ASL, che ha consentito di agire solo per una parte residuale degli importi inizialmente evidenziati dalle indagini.

Sempre in Campania si profilano, ancora sul fronte del superamento dei tetti di spesa, contestazioni di ingente rilievo quali-quantitativo, riferite al complesso delle strutture insistenti su una delle ASL del territorio. In particolare, si evidenzia la presentazione di **fatture in manifesta violazione delle condizioni di remuneratività inderogabilmente stabilite dai contratti di struttura/accreditamento**. Anche in questo caso, l’azione del Requirente si sta rivelando capace di stimolare processi conformativi, coinvolgendo le Amministrazioni in una tempestiva attività volta al recupero delle somme indebitamente erogate, a tutto beneficio, per quanto non immediatamente percepibile in assenza dello *strepitus fori*, dell’integrità delle risorse pubbliche, e a conferma dell’azione di presidio svolta dalla Magistratura contabile, nel suo complesso, a garanzia degli

equilibri finanziari e della correttezza dell'azione dei pubblici poteri nella realizzazione concreta del diritto fondamentale alla salute.

## Capitolo III

### GLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE PERSONE ED ALLE IMPRESE LE MISURE DI PROMOZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

(V.P.G. Giulia De Franciscis - V.P.G. Emanuela Rotolo)

*Sommario: 1. Gli interventi finanziari a favore delle persone: le criticità emerse nella giurisprudenza con riguardo all'erogazione del Reddito di Cittadinanza. Prospettive evolutive del nuovo istituto dell'Assegno di Inclusione; 2. Le misure di sostegno alla liquidità delle imprese: stato della disciplina di settore e fattispecie contenziose; 2.1 Profili di rilievo erariale nell'illecita acquisizione dei "bonus" nel settore edilizio; 3. Gli strumenti di sostegno e promozione della sostenibilità ambientale e dell'efficientamento energetico: le criticità del sistema vigente emergenti dalla giurisprudenza contabile in tema di "certificazioni energetiche" e incentivi per la realizzazione degli impianti fotovoltaici.*

#### **1. Gli interventi finanziari a favore delle persone: le criticità emerse nella giurisprudenza con riguardo all'erogazione del Reddito di Cittadinanza. Prospettive evolutive del nuovo istituto dell'Assegno di Inclusione.**

Nel corso del 2024, proseguendo una tendenza già avviata negli anni precedenti, si sono affermate due diverse interpretazioni in relazione alle ipotesi di responsabilità amministrativa derivanti dalla indebita percezione del **reddito di cittadinanza**, che hanno sollecitato un dibattito sulla provvista di giurisdizione. Rispetto alla questione, afferente, in particolare, alla configurabilità o meno di un rapporto di servizio tra il privato percettore e l'Ente erogatore, alcune Sezioni regionali e la Seconda Sezione centrale d'Appello, valorizzando i principi affermati dalla Corte costituzionale in ordine alla finalità di politica attiva della misura, hanno ritenuto che tale rapporto sussista, mentre altre Sezioni territoriali hanno dichiarato il difetto di giurisdizione.

Come già illustrato in modo più approfondito nelle precedenti Relazioni<sup>110</sup>, il reddito di cittadinanza, introdotto 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), è definito quale "misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro", oltre che di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura, attraverso il sostegno economico e l'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro. La concessione e il mantenimento della misura sono subordinati al rispetto, da parte dei componenti del nucleo familiare maggiorenni, non occupati e non frequentanti un regolare corso di studi, di numerose condizionalità, quali l'immediata disponibilità al lavoro e l'adesione a un percorso personalizzato di

---

<sup>110</sup> Si veda, in particolare, la Relazione della Procura generale per l'Inaugurazione dell'anno giudiziario del 9/02/2023 (Cap. VI, pag. 190 e segg.) e la successiva Relazione per l'Inaugurazione dell'anno giudiziario del 13/02/2024 (Cap. III, pag. 68 e segg.)

accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, attraverso la sottoscrizione di un patto per il lavoro e, ove siano presenti particolari criticità, di un patto per l'inclusione sociale.

La sentenza della Seconda Sezione di Appello del 28 ottobre 2022, n. 468, ha dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti a conoscere delle controversie nelle quali il comportamento del percettore si sia tradotto in una condotta dolosa (o gravemente colposa, per l'omissione degli obblighi previsti dalla specifica normativa) che abbia determinato l'indebita liquidazione del RDC. La Sezione, richiamando, al riguardo, i principi espressi da due pronunce della Corte costituzionale (sentenze n. 126/2021 e n.19/2022), ha rinvenuto il fondamento dell'istituto nell'esigenza di favorire la reimmersione nel mercato del lavoro di persone idonee, con conseguente prevalenza della finalità di politica attiva dell'occupazione su quella assistenziale. Attraverso la sottoscrizione del patto per il lavoro (o il patto per l'inclusione sociale) e mediante l'assunzione dei numerosi obblighi – rafforzati da una fitta rete di sanzioni e controlli - la cui osservanza condiziona l'erogazione stessa del beneficio, il privato percettore assumerebbe, pertanto, il ruolo di compartecipe alla realizzazione del programma di pubblica utilità avente a oggetto l'inserimento progressivo del medesimo nel mondo del lavoro; con la conseguenza che tra il privato illegittimo percettore e l'Amministrazione si radicherebbe un rapporto di servizio, potendo la giurisdizione contabile, secondo i recenti arresti della Corte di cassazione, prescindere dal trasferimento di funzioni e di poteri autoritativi al privato, nonché da qualsiasi obbligo di rendicontazione finale delle somme di denaro ricevute.

Nel solco di tale arresto, alcune pronunce depositate nel corso dell'anno (e passate in giudicato) hanno dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dei beneficiari della misura. Nella maggioranza dei casi è stata pronunciata condanna all'esito del positivo accertamento di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, non ritenendosi a tal fine sufficiente l'indebita percezione del beneficio (Corte conti, Sez. giur. Sicilia, nn. 163 e 348/2024). Le condotte censurate, qualificate come dolose, si erano, in particolare, tradotte nella compilazione dei modelli DSU (Dichiarazione Sostitutiva Unica) con dichiarazioni non veritiere in ordine allo stato giuridico del dichiarante o dei familiari conviventi (sottoposizione a misure cautelari, condanne definitive per alcuni specifici reati), ovvero al possesso di altri requisiti reddituali indicati dalla legge (patrimonio immobiliare o mobiliare), impedendo, in tal modo, all'Ente pubblico erogatore di valutare la sussistenza dei presupposti per la concessione della misura. Secondo la ricostruzione dei giudici territoriali, l'accertata non corrispondenza al vero delle dichiarazioni e delle informazioni poste a fondamento dell'istanza per l'ottenimento del beneficio, attese le finalità di pubblico interesse che giustificano l'erogazione dello stesso, cagiona un danno all'ente pubblico, anche sotto il profilo di sottrarre ad altri la corresponsione del RDC che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano (Sez. giur. Emilia-Romagna, nn. 76 e 77/2024).

Una diversa interpretazione sostiene la declinatoria della giurisdizione della Corte dei conti in favore dell'A.G.O, sulla base del rilievo secondo il quale non potrebbe radicarsi un rapporto di servizio tra il percettore e l'Ente erogatore, mancando il vincolo di destinazione delle risorse pubbliche e l'obbligo di rendicontazione (Sez. giur. Campania, sent. nn. 148, 273, 379/2024). A tale conclusione si giunge, pur a fronte dei diversi principi espressi dalla Corte costituzionale sulla natura dell'istituto, valorizzandone la finalità sociale di sostegno economico ai ceti più deboli, anche ai sensi dell'art. 38 della Costituzione. Partendo da tale presupposto, l'assenza di un vincolo di scopo del contributo impedirebbe il radicarsi di un rapporto di servizio fra il percettore e l'Ente erogante, investendo, per l'effetto, il Giudice ordinario della *potestas iudicandi* sulle controversie di suo indebito utilizzo (cfr. Sez. giur. Campania, sent. n. 46/2024). La casistica, pur numericamente rilevante, si riferisce quasi esclusivamente a sentenze della Sezione Campania, a partire dal *leading case* della stessa Sezione n. 439/2020. Gran parte delle sentenze declinatorie della giurisdizione sono state, peraltro, impugnate nel corso del 2024, ma i relativi giudizi di appello non sono ancora stati celebrati; occorrerà, dunque, attendere il consolidarsi di un orientamento all'esito delle prossime pronunce delle Sezioni centrali, anche alla luce dei recenti arresti del Giudice delle Leggi.

Con la sentenza n. 54/2024, infatti, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sulla natura della misura, confermando i propri precedenti (sentenze n. 137, n. 126 e n. 7 del 2021) e ribadendo, in particolare, che *“il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale”*, e che *“[a] tale sua prevalente connotazione si collegano coerentemente la temporaneità della prestazione e il suo carattere condizionale, cioè la necessità che ad essa si accompagnino precisi impegni dei destinatari”*, il cui inadempimento implica la decadenza dal beneficio (sentenza n. 34/2022, che richiama la sentenza n. 19/2022).

A margine delle argomentazioni poste a sostegno dell'una o dell'altra tesi, va comunque considerata l'ampia percentuale di giudizi nei quali i convenuti, indebiti percettori della misura, risultano contumaci; tale circostanza, che di per sé già rappresenta un indice significativo rispetto alla reperibilità dei medesimi, impone una riflessione anche sulle potenzialità di recupero delle somme in sede esecutiva e sulla opportunità di valutare l'utilizzo di strumenti cautelari a tutela del credito erariale. Quest'ultima osservazione, nel quadro di più generali considerazioni in ordine alla necessità di assicurare l'economicità e l'efficacia dell'azione del Pubblico Ministero contabile, si aggiunge a quelle svolte nell'Indirizzo di Coordinamento n. 9/2022/AC, a firma del Procuratore generale Angelo Canale, sul tema della opportunità di proporre azioni di responsabilità amministrativa nei confronti degli indebiti percettori del RDC a fronte di elementi non univocamente posti a sostegno della

giurisdizione della Corte dei conti. L'Indirizzo, emanato in data 3 novembre 2022, dà conto della richiamata sentenza della II Sezione di Appello n. 468/2022 e auspica un pronunciamento della Corte regolatrice, allo stato non ancora intervenuto.

Il sopra riportato dibattito, non ancora risolto, potrebbe non sopirsi pur a seguito dell'abrogazione del reddito di cittadinanza a far data dal 1° gennaio 2024, per effetto dell'art. 1, comma 318, della Legge di Bilancio 2023 (L. n. 197/2022), attesa la contestuale introduzione, a opera del **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"), dell'**Assegno di inclusione** (di seguito, ADI), quale "misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa".

Come già evidenziato nella precedente Relazione<sup>111</sup>, la disciplina delle due misure è sostanzialmente analoga, essendo entrambe subordinate al possesso di requisiti di residenza, cittadinanza e soggiorno, alla valutazione ISEE del beneficiario e del suo nucleo familiare, nonché all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa.

A differenza del Reddito di Cittadinanza, spettante ai nuclei familiari in possesso dei sopra richiamati requisiti, l'ambito soggettivo dell'Assegno di inclusione è più ristretto, essendo tale misura riconosciuta, a richiesta del beneficiario, a garanzia delle necessità di inclusione dei componenti di nuclei familiari con disabilità, 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 sociosanitari territoriali certificati dalla pubblica amministrazione. Le misure previste, inoltre, sono rivolte all'intero nucleo familiare.

In analogia con la disciplina del RDC, invece, è accentuato il profilo della **condizionalità**, che si traduce nella introduzione di specifici obblighi al rispetto dei quali è subordinata la concessione del beneficio e la cui violazione può dare causa all'eventuale revoca dello stesso. I nuclei familiari destinatari dell'Assegno di inclusione, una volta sottoscritto il patto di attivazione digitale, sono tenuti ad aderire a un percorso personalizzato di inclusione sociale ("Patto per l'inclusione sociale")<sup>112</sup> e, per alcuni componenti, lavorativa ("Patto di servizio personalizzato"), con obbligo di adesione e partecipazione attiva a tutte le attività formative o di lavoro individuate nel progetto.

---

<sup>111</sup> La disciplina dell'Assegno di inclusione è stata puntualmente illustrata nella Relazione della Procura generale per l'inaugurazione dell'anno giudiziario del 13 febbraio 2024 (Cap. III, pag. 68 e segg.), alla quale in questa sede si rinvia.

<sup>112</sup> La definizione del Patto per l'inclusione sociale presuppone una valutazione multidimensionale da parte dei servizi per il contrasto alla povertà. Al fine di assicurare omogeneità nella valutazione e appropriatezza nell'individuazione degli obiettivi e dei risultati e dei sostegni, nonché degli impegni, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha approvato, con D.M. n. 72 del 2 maggio 2024, le Linee Guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale.

Lo stesso obbligo di **partecipazione effettiva ai progetti** è previsto nel caso dell'istituto del **Supporto per la formazione e il lavoro, 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" (art. 12 D.L. n. 48/2023). Alla misura possono accedere i singoli componenti dei nuclei familiari, di età compresa tra 18 e 59 anni, con un valore dell'ISEE familiare non superiore a euro 6.000 annui, che non hanno i requisiti per accedere all'Assegno di inclusione. Il Supporto per la formazione e il lavoro può essere utilizzato anche dai singoli componenti dei nuclei, beneficiari dell'Assegno di inclusione, che decidono di partecipare ai percorsi di politiche attive per il lavoro, pur non essendo sottoposti agli obblighi di cui al Percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa. La partecipazione alle attività per l'inserimento nel mondo del lavoro, a seguito della stipulazione del patto di servizio nell'ambito della piattaforma del Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL), determina l'accesso per l'interessato a un beneficio economico.

Sul piano delle sanzioni, oltre alle disposizioni recanti **responsabilità penale** in caso di dichiarazioni mendaci, di esibizione di falsa documentazione, nonché di omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio o di altre informazioni dovute e rilevanti ai fini del mantenimento dei benefici, l'art. 8, comma 12, D.L. n. 48/2023, sulla scorta dell'art. 7, comma 13, D.L. n. 4/2019, ha introdotto una fattispecie di **responsabilità amministrativa tipizzata**, ampliandone, rispetto alla previgente formulazione, gli ambiti oggettivo e soggettivo: sotto il primo profilo, alla ipotesi di mancata comunicazione dei fatti suscettibili di dar luogo alla revoca o alla decadenza del beneficio è stata aggiunta la condotta tradottasi nel mancato o non corretto espletamento dei controlli e delle verifiche, affidati a una pluralità di livelli (il personale ispettivo dell'Ispettorato nazionale del lavoro e il Comando Carabinieri per la tutela del lavoro, il personale ispettivo dell'INPS, nonché la Guardia di finanza); sotto il secondo profilo, il generico riferimento al "soggetto responsabile" è stato sostituito dalla più precisa elencazione che contempla il personale delle amministrazioni interessate, gli altri soggetti incaricati e, comunque, preposti allo svolgimento delle citate funzioni.

Con riferimento alla **responsabilità dei soggetti investiti di funzioni di controllo e vigilanza rispetto alla erogazione del beneficio**, la casistica non è, in generale, ancora significativa; nel 2024 è stata depositata un'unica sentenza (Sez. giur. Lombardia, n. 153/2024). La Procura aveva, in particolare, contestato ai Centri per l'impiego della Lombardia una serie di condotte omissive rispetto all'obbligo di inviare le prescritte segnalazioni in ordine ai cd. eventi di condizionalità, ai quali conseguono le sanzioni della decurtazione, fino alla revoca e decadenza del beneficio. La domanda dell'attore pubblico è stata, tuttavia, respinta in ragione della rilevata presenza di alcuni elementi

idonei a escludere la gravità della colpa in capo ai convenuti (significativa mole di lavoro, scarsità di personale, problematiche di gestione della piattaforma). Nel corso dell'anno è stato, inoltre, introdotto un giudizio di responsabilità amministrativa per il danno conseguente alle condotte omissive del coordinatore e responsabile per i controlli anagrafici di un Comune, in violazione delle disposizioni di cui al D.L. n. 4/2019 ed è stato altresì notificato un invito a dedurre su analoga fattispecie.

Rispetto a queste ultime ipotesi di erogazione indebita delle misure, al fine di rafforzare il controllo sul rispetto delle procedure e garantire una risposta tempestiva laddove emergano eventuali irregolarità, è in corso di definizione un protocollo di cooperazione istituzionale tra l'INPS e la Procura generale presso la Corte dei conti, volto a rafforzare l'attività di prevenzione e contrasto alle violazioni delle vigenti disposizioni, da un lato mediante controlli puntuali e coordinati e, dall'altro, attraverso il tempestivo esercizio dell'azione di responsabilità erariale.

Va comunque precisato che la disciplina sul RDC, ancorché abrogata, continua a spiegare i suoi effetti relativamente ai fatti commessi fino al 31 dicembre 2023. Sul piano della successione delle leggi nel tempo, l'art. 13, comma 3, D.L. 48/2023 ha, infatti, così previsto: "Al beneficio di cui all'articolo 1 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui all'articolo 7 del medesimo decreto-legge, vigenti alla data in cui il beneficio è stato concesso, per i fatti commessi fino al 31 dicembre 2023". In linea con il dettato normativo, la Cassazione penale ha avuto modo di esprimersi, a partire dalla sentenza delle Sezioni Unite n. 49686/2023, sulla perdurante applicabilità della fattispecie incriminatrice prevista dall'art. 7, D.L. n. 4/2019, ai fatti commessi fino al 31 dicembre 2023 (cfr., da ultimo, Cass. Sez. III, n. 42607/2024; id., n. 38877/2024).

Molte delle fattispecie che saranno portate all'attenzione delle Corti territoriali nei prossimi mesi saranno, pertanto, verosimilmente ancora soggette alla disciplina del RDC, così come quelle poste alla base degli inviti a dedurre e dei giudizi che sono stati incardinati da varie Procure territoriali nel corso dell'anno 2024 avverso gli indebiti percettori della misura; in alcuni casi, a questi ultimi è stato contestato anche il danno da disservizio. Occorrerà attendere la formazione di una casistica più ampia al fine di apprezzare gli orientamenti della giurisprudenza, con particolare riferimento alla provvista di giurisdizione, avuto riguardo ai profili che accomunano l'istituto del RDC a quello dell'Assegno di inclusione, come quello della condizionalità, che risulta finanche rafforzato nella nuova disciplina, e alle innovazioni recate da quest'ultima, con riferimento alla destinazione della misura all'intero nucleo familiare e allo statuto della responsabilità.

## **2. Le misure di sostegno alla liquidità delle imprese: stato della disciplina di settore e fattispecie contenziose.**

Anche per l'esercizio 2024 resta ferma l'attenzione dello scrivente Ufficio in ordine agli **interventi finanziari di sostegno alle imprese** che – introdotti dalla legislazione emergenziale adottata per fronteggiare, dapprima, la pandemia sanitaria e, in seguito, la crisi energetica – si sostanziano, attualmente, in una molteplicità di **misure di ausilio finanziario e/o d'incentivazione** che operano in diversi ambiti (ricerca, innovazione, sviluppo imprenditoriale, agevolazione nell'accesso al credito, sgravi fiscali)<sup>113</sup>.

Non meno rilevanti in detto contesto si presentano gli strumenti di ausilio correlati al sistema di **garanzia finanziaria** realizzato attraverso SACE, in favore delle imprese impegnate nel commercio internazionale che - giova rammentare - sono stati estesi anche alle imprese operanti nel commercio interno con il “Decreto Liquidità” e il “Decreto Semplificazioni”<sup>114</sup>.

Nella legge di bilancio per il 2025 le principali direttrici di intervento sono costituite da più ampie agevolazioni fiscali in favore del settore imprenditoriale e dalla conferma del sostegno alla liquidità delle piccole e medie imprese attraverso il Fondo di Garanzia<sup>115</sup>.

Come segnalato nelle precedenti relazioni di questa Procura generale, anche in questo comparto di contributi pubblici si registrano diffusi fenomeni di illecito per indebita percezione degli stessi, ovvero per irregolarità nell'impiego, che – come tali – rientrano nel perimetro della giurisdizione contabile.

Nel corso del 2024 lo scrutinio di dette fattispecie si è arricchito di ulteriori casi, in relazione ai quali sono state confermate le direttrici ermeneutico-applicative, secondo cui valutare sia la provvista di giurisdizione che gli aspetti di merito degli illeciti.

---

<sup>113</sup> Si rammenta che, in particolare, con la Legge di Bilancio 2024 del 30 dicembre 2023 n. 213, sono state previste risorse addizionali per le azioni di sostegno in esame, con una previsione di spesa complessiva (art. 1, commi da 253 a 257) 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. Settori d'incidenza: finanziamento dei contratti di sviluppo (art. 43 del decreto-legge n. 69/2013), relativi ai programmi di sviluppo industriale; rifinanziamento della c.d. “Nuova Sabatini” (art. 2, comma 8 del decreto-legge n. 69/2013); incremento della dotazione del Fondo per la crescita sostenibile (art. 23 del decreto-legge n. 83/2012).

<sup>114</sup> Sempre nella legge di bilancio per il 2024, si è previsto che SACE possa rilasciare, fino al 31 dicembre 2029, garanzie connesse a investimenti nei settori delle infrastrutture, anche a carattere sociale, dei servizi pubblici locali, dell'industria e dei processi di transizione ecologica, nonché dell'innovazione industriale, tecnologica e digitale delle imprese. Gli impegni finanziari sono assunti da SACE S.p.A. nella misura del 20 per cento e dallo Stato nella misura dell'80 per cento del capitale e degli interessi di ciascun impegno, senza vincolo di solidarietà: ciò nell'ambito di un piano annuale di attività approvato con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS). Tali operazioni prevedono una durata massima di 25 anni ed una percentuale massima di copertura non eccedente il 70 per cento (ovvero il 60 per cento, qualora afferiscano ad obbligazioni che le imprese sono tenute a prestare per l'esecuzione di appalti pubblici).

<sup>115</sup> Legge 30 dicembre 2024, n. 207 “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*”. Cfr. art. 1, commi da 427 a 429 (settore energetico); da 436 a 443 (riduzione IRES); da 445 a 449 (crediti d'imposta); da 450 a 454 (Fondo di Garanzia).

In particolare, in punto di giurisdizione, il Giudice d'Appello (Sezione II centrale – sentenza n. 200/2024) ha ribadito l'inquadramento pubblicistico dei finanziamenti conseguiti attraverso il sistema creditizio – ovvero dal Fondo di Garanzia – ed assistiti dalla garanzia dello Stato (D.L. n. 23/2020, c.d. “decreto liquidità”, convertito dalla legge n. 40/2020 e D.L. n. 34/2020, cd. decreto "Rilancio", convertito dalla legge n. 77/2020), sottolineando il vincolo teleologico gravante sugli stessi, in quanto strumenti di realizzazione del programma statale di aiuti al sistema produttivo: *“La finalità pubblica che il menzionato decreto-legge si è prefisso di tutelare è stata, appunto, la straordinaria necessità e urgenza di contenere gli effetti negativi che l'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha prodotto sul tessuto socioeconomico nazionale, prevedendo misure di sostegno alla liquidità delle imprese aventi sede in Italia. Il decreto-legge ha, inoltre, previsto strumenti di finanziamento che trovano nella garanzia statale il presupposto stesso per il loro ottenimento, ricorrendo alla partnership con il sistema creditizio.”* Nei descritti termini il Giudicante ha rilevato – in sintonia con le affermazioni di principio rese in materia dalla Corte di cassazione – che la richiesta e l'ottenimento del finanziamento pubblico garantito dallo Stato di cui si discute creano un rapporto di servizio tra beneficiario e P.A., incardinando la giurisdizione della Corte dei conti. *“Tanto più che detta erogazione, diversamente da un normale prestito disposto da un Istituto di credito, non è utilizzabile liberamente da parte del beneficiario ma, considerata la finalità pubblica di sostegno economico alle PMI sottesa alla sua erogazione, è sottoposta a un vincolo di destinazione finalizzato all'utilizzo delle somme ottenute per i costi del personale, per investimenti o capitale circolante impiegati in stabilimenti produttivi e attività imprenditoriali localizzati in Italia, come disposto dall'art. 1, comma 2, lett. n) del citato D.L. n. 23 del 2020. In tale contesto, gli operatori economici richiedenti la misura, ottenendo l'accesso al credito garantito dallo Stato, venivano a concorrere al soddisfacimento e all'implementazione della scelta di politica economica in questione, così inserendosi nel programma pubblico (...).”*

Nel merito, i casi scrutinati dalle Sezioni territoriali hanno portato all'affermazione della responsabilità erariale dei soggetti e delle società beneficiarie dei finanziamenti tratti a giudizio, poiché è stata accertata la consapevole violazione delle condizioni necessarie per l'accesso ad essi (attraverso false attestazioni) e/o la destinazione delle somme ricevute a scopi personali o comunque diversi da quelli consentiti da tali misure di aiuto: in particolare, nelle pronunce è stata ribadita l'attualità e concretezza del danno erariale al momento dell'erogazione del contributo. In un caso, peraltro, risultava esser stata escussa la garanzia statale, per la completa insolvenza dell'impresa percipiente, sicché la condanna in sede erariale ha statuito il ristoro di tale esborso.

In considerazione del carattere straordinario dei finanziamenti in discussione - connotati da elementi di condizionalità assai limitati, quando non da meccanismi automatici di erogazione - e, al

contempo, della considerevole dimensione economica dell'impegno dello Stato, il presidio del giudice contabile si presenta di rilievo strategico, in quanto funzionale al "recupero" in sede risarcitoria di ingenti pubbliche risorse: la platea assolutamente vasta dei beneficiari, infatti, induce a ritenere che il livello del contenzioso possa crescere (anche in correlazione alla concomitante emersione di ulteriori vicende di rilevanza penale).

## **2.1 Profili di rilievo erariale nell'illecita acquisizione dei "bonus" nel settore edilizio.**

La straordinaria azione di sostegno promossa dal legislatore in favore dei settori produttivi, per affrontare il grave impatto della crisi pandemica e, in seguito, di quella energetica conseguita all'invasione dell'Ucraina, si è concretizzata - come noto - anche nell'ampliamento di una serie di incentivi esistenti nel settore edilizio (per l'adeguamento sismico dei fabbricati, per il restauro delle facciate degli immobili, per il miglioramento dell'efficienza energetica etc..) nonché, in particolare, nell'introduzione di un bonus <straordinario>, il c.d. superbonus 110%<sup>116</sup>, con il quale i costi sostenuti per gli interventi ivi previsti sono stati traslati sulle imprese esecutrici, attraverso gli strumenti dello "sconto in fattura" e della "cessione del credito", in alternativa all'ordinaria detrazione d'imposta da parte del contribuente, conseguibile nel quinquennio successivo al sostenimento delle spese.

Tale innovativo incentivo ha determinato l'insorgere di un meccanismo di circolazione dei crediti d'imposta maturati dalle aziende fornitrici degli interventi edilizi, in quanto ulteriormente cedibili ad altri soggetti, compresi istituti di credito ed intermediari finanziari. Nel sistema definito dal legislatore assume peculiare rilievo, inoltre, la previsione che l'opzione per la cessione del credito debba essere comunicata all'Agenzia delle entrate, corredata dall'attestazione di corrispondenza delle spese dichiarate con lavori effettivamente realizzati.

Purtroppo, anche in questo ambito, a fronte della considerevole portata dei benefici messi a disposizione degli operatori economici, sono emerse plurime fattispecie di illecita attivazione degli stessi, perpetrate attraverso la falsificazione dei requisiti di accesso, con conseguente massiva circolazione di crediti d'imposta indebitamente generati, per interventi mai realizzati, o comunque privi delle caratteristiche richieste dalla legge.

Nel corso del 2024, in particolare, è venuta all'attenzione della Corte di cassazione, in sede penale, una serie di casi, rispetto ai quali la Suprema Corte ha affrontato, primariamente - così come accaduto sia per le misure di sostegno alla liquidità delle imprese, sia in parte per i titoli di certificazione energetica - il tema dell'inquadramento giuridico di tali fenomeni distorsivi, che si presenta sempre correlato alla dicotomia ermeneutica tra il reato di <truffa aggravata per il

---

<sup>116</sup> Cfr. art. 119 e 121, D.L. 19 maggio 2020, n. 34, recante "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77 ("decreto Rilancio") e ss.mm.

conseguimento di erogazioni pubbliche > (art. 640 bis c.p.) e quello di <indebita percezione di erogazioni pubbliche> (art. 316 ter c.p.).

Si presentano di interesse, al riguardo, due pronunce, nelle quali sono prospettati argomenti a sostegno, rispettivamente, dell'una e dell'altra ipotesi ricostruttiva.

Nella sentenza della II Sezione penale n. 40015 del 30/10/2024 (che richiama alcuni precedenti omologhi della medesima sezione), si rileva come la predisposizione ed allegazione di documenti falsi per l'ottenimento dei benefici in discussione integrino condotte fraudolente volte a trarre in inganno l'amministrazione, come tali, dunque, riconducibili al paradigma della truffa: *“Deve pertanto ribadirsi che il riconoscimento del credito di imposta previsto dalla legislazione in materia di bonus edilizi a seguito della trasmissione di false fatture attestanti l'esecuzione di opere in realtà mai effettuate integra una condotta riconducibile al parametro di cui all'art. 640 bis cod. pen. e non anche alla più lieve fattispecie dell'art. 316 ter cod. pen. posto che il riconoscimento del credito da parte dell'ente pubblico è avvenuto a seguito dell'induzione in errore dello stesso.”*

Nell'ambito di tale ricostruzione, si osserva come il soggetto passivo della condotta illecita resti sempre l'amministrazione, mentre il concreto soggetto danneggiato possa essere il terzo cessionario: da ciò ritenendosi conseguente che la consumazione del reato si determina al momento della prima cessione del credito fiscale. *“(…) va ancora ricordato che nell'ipotesi di crediti fiscali da bonus (bonus facciate o bonus 110%) la condotta illecita può essere integrata dalla predisposizione artificiosa a seguito della trasmissione della falsa documentazione di crediti fiscali nei confronti dell'amministrazione pubblica cui segue la cessione di tale posta attiva a terzi; in tali casi, il soggetto passivo dell'induzione in errore è sempre la pubblica amministrazione, mentre, il danneggiato dal reato, può sia coincidere nella Agenzia delle Entrate e quindi nell'amministrazione finanziaria ove il credito sia stato posto in compensazione o comunque liquidato, ovvero, anche nel terzo cessionario del credito che lo abbia poi a sua volta inserito nel proprio cassetto fiscale. E deve precisarsi che, ad avviso di questa Corte, il reato è perfezionato a seguito della prima cessione poiché appaiono realizzati tutti gli elementi costitutivi la truffa ex art. 640 bis cod.pen. costituiti dalla induzione in errore della p.a., effettuata tramite l'utilizzazione di fatture per lavori mai eseguiti o di differente importo, dal danno conseguente per la pubblica amministrazione risultata debitrice di somme non dovute, ed anche dall'ingiusto profitto, già percepito a seguito della prima cessione del credito.”*

Viceversa, nella decisione della VI Sezione penale n. 46354 del 29/10/2024, l'analisi della Corte – pur dando per acquisita la distinzione tra i due reati in relazione alla mancata inclusione, tra gli elementi costitutivi dell'art. 316 ter c.p., della induzione in errore del soggetto erogatore, che invece connota la truffa - si focalizza sulla natura del primo, al fine di chiarire *“se debba cioè essere considerato come reato contro il patrimonio alla stessa stregua del reato di truffa”*.

Al quesito viene data risposta negativa, ponendo in luce come le condotte causative degli illeciti riferibili ai bonus edilizi (ordinari e 110%) – in particolare i pertinenti crediti d'imposta - si correlino a procedure in cui l'amministrazione è destinataria di attestazioni/dichiarazioni/certificazioni prodotte dal soggetto che intende accedere al beneficio, sulle quali non è previsto alcun controllo contestuale, ma solo l'ordinario potere di accertamento dei tributi entro i termini di legge.

Sicché - osserva la Corte - la riconduzione delle stesse al paradigma dell'art. 316 ter c.p. risulta più corretta, anche in considerazione del dato che non può ritenersi elemento costitutivo del reato la lesione del <patrimonio> dello Stato, che deve valutarsi – invece – quale effetto ulteriore e distinto, rispetto al momento genetico dell'illecita acquisizione del beneficio fiscale. *“L'agevolazione fiscale, in cui consiste l'“erogazione” o il “contributo” pubblico, coincide in questo caso con l'acquisizione indebita del credito di imposta (diritto alla detrazione fiscale), prima ancora del suo utilizzo in compensazione nella dichiarazione fiscale relativa agli anni di imposta in cui tale detrazione verrà operata (nei cinque anni a seguire) da parte di un soggetto diverso dall'autore della frode ed estraneo al reato, salva prova contraria, tanto da vedere tutelato il suo diritto ad avvalersi del credito di imposta ai fini della compensazione con l'imposta dovuta nel corso del quinquennio successivo all'insorgenza del credito. Solo quando i crediti ceduti sono stati materialmente riscossi o compensati può dirsi realizzato il danno per lo Stato, per essersi verificata la concreta perdita patrimoniale, siccome erogato a rimborso di un credito fittizio ovvero non incassato per effetto di compensazione con un credito fittizio. Ma il danno patrimoniale nel caso in esame non è la diretta conseguenza della condotta decettiva, in quanto il cessionario del credito che lo utilizza ai fini della compensazione in sede di dichiarazione fiscale è di regola soggetto estraneo al meccanismo fraudolento, che si realizza in una fase che precede la cessione del credito ed alla quale non partecipa, quella dell'acquisizione del credito di imposta per effetto delle falsificazioni dei Sal o della emissione di fatture per operazioni inesistenti. Quindi, il danno per lo Stato è un evento successivo ed eventuale rispetto alla indebita concessione del credito fiscale e non si pone come diretta conseguenza delle condotte poste in essere dai soggetti che, attraverso la falsificazione dei SAL o la emissione di fatture per operazioni inesistenti, abbiano conseguito il credito di imposta, utile alla sua successiva monetizzazione presso gli istituti di credito.”*

Allo stato, dunque, non sembra essersi consolidata un'interpretazione univoca degli illeciti in discussione: può osservarsi in merito che la seconda soluzione interpretativa – che li inquadra all'art. 316 ter – presenta profili di continuità con la linea seguita dalla Suprema Corte in relazione alle frodi perpetrate nel conseguimento degli ausili finanziari alle imprese, risultando primariamente valorizzato l'impatto lesivo dell'acquisizione del beneficio, rispetto alle successive fasi di sviluppo della fattispecie.

In sede erariale si registrano, nel 2024, due importanti iniziative (sono stati depositati gli atti di citazione) adottate in diversi ambiti territoriali, che afferiscono ad un'articolata frode realizzata attraverso l'uso di molteplici società veicolo, per creare e commercializzare crediti di imposta fittizi, a valere sulle agevolazioni del "Bonus Locazioni" (art. 28 del D.L. 34/2020), del "Sismabonus" (art. 16 del D.L. n. 63/2013) e del "Bonus Facciate" (art. 1, commi 219 – 224, L. n. 160/2019).

Evidentemente, si pongono – anche con riferimento a tali strumenti incentivanti – i temi nodali della sussistenza, o meno, della giurisdizione contabile sulle ipotesi di illecita acquisizione degli stessi e, nel merito, della configurabilità di un danno erariale. Su entrambi i profili deve dirsi che la giurisprudenza della Corte di cassazione, in sede penale, ancora una volta suffraga la possibilità di dare positiva risposta. Non pare dubitabile, in particolare, che il sistema delle agevolazioni fiscali – sottoforma di detrazioni e, vieppiù, con i meccanismi dello sconto in fattura e della cessione dei crediti d'imposta – delinei un preciso programma di intervento dello Stato nell'economia, per favorire il settore edilizio, perseguendo contestualmente la finalità di sostegno alle imprese ivi operanti e il conseguimento di risultati migliorativi nella conservazione degli immobili, nella protezione dagli eventi sismici, nell'efficientamento energetico: è dunque del tutto coerente affermare che i soggetti beneficiari/istanti di tali agevolazioni si inseriscano nella programmazione pubblica, concorrendo a realizzarne obiettivi specifici.

Le vicende in discussione sono oggetto anche di un procedimento penale, nel quale gli illeciti contestati sono stati ricondotti alle ipotesi di cui agli artt. 416 c.p. (associazione per delinquere), 640 bis c.p. (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche), 648 ter c.p. (impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita), 648 ter 1 c.p. (autorinciclaggio), art. 10 quater, comma 2, D.Lgs. n. 74/2000 (indebita compensazione). In questo caso, dunque, la fattispecie concreta è stata giudicata, in termini di imputazione, propriamente riconducibile al paradigma della truffa: coerentemente con tale qualificazione, il danno è stato prospettato con riguardo al momento in cui la condotta illecita raggiunge il proprio scopo principale, ovvero sia il conseguimento di ingiusto profitto in danno del pubblico Erario, da individuare quando il credito inesistente è stato alienato al cessionario di buona fede.

Sarà interessante e foriero di ulteriori spunti di riflessione vedere che decisioni verranno assunte, tanto in sede penale che contabile.

### **3. Gli strumenti di sostegno e promozione della sostenibilità ambientale e dell'efficientamento energetico: le criticità del sistema vigente emergenti dalla giurisprudenza contabile in tema di "certificazioni energetiche" e incentivi per la realizzazione degli impianti fotovoltaici.**

Nella relazione di questa Procura generale dello scorso anno si è dato conto delle importanti

variazioni apportate dallo Stato italiano al PNRR – Piano nazionale di ripresa e resilienza, che sono state approvate con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'UE dell'8 dicembre 2023.

In questa sede giova rammentare che la nuova versione del Piano comprende 145 misure, nel cui ambito è stata introdotta la Missione 7 dedicata al REPowerEU, che comprende 5 nuove riforme e 17 investimenti: esso consta, dunque, di 66 riforme (sette in più rispetto al piano originario) e 150 investimenti, per un totale di 194,4 miliardi di euro. In detto contesto programmatico rinnovato risultano aumentate, altresì, le risorse destinate a misure che accelerano la transizione ecologica (dal 37,5% al 39,5%).

A fronte del descritto quadro di riferimento, anche nell'anno 2024 si sono registrate – attraverso l'azione delle Procure contabili e le pronunce assunte dalle competenti Sezioni giurisdizionali territoriali e d'Appello – molteplici fattispecie illecite afferenti, da un lato, all'indebita percezione di finanziamenti pubblici destinati ad interventi per la produzione di energia da fonti rinnovabili; e – dall'altro – alla fraudolenta acquisizione di Titoli di efficienza energetica (TEE) che, come noto, costituiscono un elemento strategico nell'ambito delle misure, predisposte dal nostro Paese, per perseguire gli obiettivi annuali di efficientamento e risparmio energetico posti a livello eurounitario.

Con riguardo a quest'ultimo comparto, la giurisprudenza ha confermato le principali linee ermeneutico-applicative definite nel tempo a fronte di operazioni con cui sono stati conseguiti certificati bianchi, attraverso attestazioni mendaci e/o falsa rappresentazione dei presupposti legittimanti le domande: è stata ribadita la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti di persone fisiche e giuridiche che abbiano posto in essere tali condotte; ha trovato conferma la piena autonomia dell'azione di responsabilità erariale rispetto all'eventuale instaurazione di giudizi amministrativi concernenti i provvedimenti adottati dal GSE; è stata, altresì, confermata l'autonomia del giudizio contabile anche rispetto alle procedure fallimentari, sotto il profilo della convenibilità in giudizio di società in fallimento.

Nel merito delle questioni è stata rilevata la prevalente connotazione dolosa delle condotte esaminate, con ciò emergendo un dato grave di contesto, ovverosia una diffusa consapevole violazione della normativa vigente per finalità di arricchimento; a ciò si aggiunge l'ulteriore elemento che, in molti casi, le aziende coinvolte non hanno reale <consistenza>, risultando fallite o decotte o *tout court* fittizie, con evidente compromissione delle concrete possibilità di recupero delle risorse illecitamente acquisite. Al riguardo deve notarsi – in positivo – il ricorso, nelle vicende più complesse e di maggior impatto finanziario, alla misura cautelare del sequestro *ante causam*, con il quale è possibile cercare di preservare cespiti e disponibilità per il ristoro del credito erariale. Parimenti costituisce un dato da valutare favorevolmente l'accesso al rito abbreviato *ex art. 130 e ss. c.g.c.*,

registrato in talune ipotesi di fattispecie illecite di natura gravemente colposa, poiché consente un parziale recupero delle somme indebitamente percepite.

In punto di quantificazione del danno, infine, si registra la parametrizzazione delle decisioni talora al valore di emissione dei TEE vigente all'epoca dei fatti contestati (presentazione delle domande), talora al prezzo conseguito dal beneficiario in sede di negoziazione degli stessi sul mercato: in linea generale – al di là dei tratti peculiari che possa presentare un singolo caso – appare più coerente con la *ratio* di tutela del credito erariale l'ancoraggio della determinazione del danno da risarcire al valore di emissione dei titoli, quale dato certamente individuabile *ab initio* rispetto alle fattispecie illecite da scrutinare. In tal senso si pongono anche le osservazioni rese dal Procuratore generale con l'Indirizzo di coordinamento n. 4/2024/PS, ove si evidenzia che questa opzione di calcolo si presenta congruente con le affermazioni di principio rese dalla Corte di cassazione – fatte proprie anche dal giudice contabile – secondo cui: *“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. Sez. II pen., sentenze n. 11116/2020 e n. 11136/2020).

\*\*\*

Per quanto concerne il comparto degli incentivi per la realizzazione di impianti alimentati con le energie rinnovabili (fotovoltaico, solare termico, biogas), deve parimenti darsi conto del consolidamento – nel 2024 – dei principali elementi distintivi della giurisdizione contabile in materia, a fronte di fattispecie illecite di natura significativamente diversificata e di un quadro normativo complesso perché articolato su più livelli regolatori (eurounitario, nazionale e regionale).

Nella presente sede giova rammentare – in termini generali - che il vigente sistema di incentivazione risulta ancorato alla potenza nominale degli impianti per i quali si chiedono i finanziamenti: sicché, **per quelli aventi potenza superiore a 20 kW e non superiore a 50 kW**, l'accesso alla misura avviene in forma diretta, mediante domanda al GSE, corredata del relativo progetto preliminare<sup>117</sup>; **per gli impianti di potenza superiore a 50 kW**, oltre al progetto preliminare

---

<sup>117</sup> 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.

è prevista la presentazione della tariffa incentivante richiesta<sup>118</sup> e l'accesso al contributo si determina in base ad una graduatoria correlata a tale tariffa. Ai fini, poi, della realizzazione degli impianti è necessario acquisire il titolo autorizzativo dalla Regione, in cui si trova il sito di costruzione<sup>119</sup>.

Venendo ai casi esaminati nell'anno dal giudice contabile, deve rilevarsi come – da un lato – si sia consolidata l'affermazione della giurisdizione di questa Corte nei confronti dei soggetti (persone fisiche e società) che abbiano conseguito finanziamenti prospettando fraudolentemente la titolarità dei requisiti di accesso, la realizzazione di impianti, l'effettuazione di investimenti, risultati poi fittizi, e/o inesistenti; e – dall'altro – presentino una significativa incidenza nel contenzioso le fattispecie illecite relative alla realizzazione delle serre fotovoltaiche e quelle connotate dall'artato frazionamento delle domande d'incentivazione: tutte caratterizzate, altresì, da danni erariali ingenti e, talora, da condotte penalmente rilevanti.

Deve peraltro ribadirsi, in tale ambito, la preoccupazione per la particolare lesività degli illeciti rispetto agli interessi dell'erario, laddove spesso le aziende coinvolte risultano essere incapienti ovvero decotte, o ancora <scatole vuote> strumentali alle illecite appropriazioni dei finanziamenti: con ciò risultando particolarmente difficile il concreto ristoro delle amministrazioni incise. Per fronteggiare questa insidia obiettiva, si sta registrando un più ampio ricorso alle misure cautelari da parte del Pubblico ministero contabile.

---

<sup>118</sup> Art. 7, comma 3, del Decreto interministeriale 28 luglio 2005.

<sup>119</sup> In argomento è utile ricordare che il verificarsi di fenomeni di “frazionamento artato degli impianti” per usufruire del regime semplificato di finanziamento, ha determinato l'introduzione di un espresso divieto, con l'art. 29 del decreto ministeriale (MISE) del 23 giugno 2016. Sul piano giudiziario, inoltre, il giudice amministrativo ha confermato la cogenza di tale preclusione, 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 - Sezione 2<sup>a</sup>, sentenza n. 2743/2022).

## Capitolo IV

# L'ATTIVITÀ DELLA CORTE DEI CONTI DI CONTRASTO AD IRREGOLARITÀ E FRODI IN DANNO DELL'UNIONE EUROPEA

(V.P.G. Arturo Iadecola - V.P.G. Chiara Vetro)

*Sommario: 1. L'attività delle Procure contabili a tutela degli interessi finanziari dell'Unione; 2. Le altre attività della Procura generale in ambito internazionale; 3. I giudizi intrapresi nel 2024; 4. Le principali decisioni del 2024.*

### **1. L'attività delle Procure contabili a tutela degli interessi finanziari dell'Unione.**

La Procura generale, in qualità di Ufficio preposto, ai sensi dell'art. 12, comma 3, c.g.c., al coordinamento delle Procure regionali, esercita una funzione di raccordo con gli altri organi, nazionali ed europei, che svolgono attività rivolte alla cura degli interessi finanziari dell'Unione europea. Di questa funzione è investito il Servizio per gli affari internazionali e per i rapporti interistituzionali in materia di contrasto alla corruzione e all'illecito utilizzo di fondi europei, il quale, in termini più generali, cura tutti i rapporti con gli organismi sovranazionali e con le Istituzioni di altri Paesi.

Con specifico riguardo alla tutela del bilancio UE, è noto che il regolamento n. 2021/241 ha evidenziato l'importanza della protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea, individuando come fondamentale l'obiettivo della sana gestione finanziaria (comprensiva de *“la prevenzione e il perseguimento efficaci della frode, ivi compresi la frode fiscale, l'evasione fiscale, la corruzione e il conflitto di interessi”*) intesa come *“esecuzione del bilancio secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia”* ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 2018/1046 del 18 luglio 2018 (c.d. regolamento finanziario, come di recente modificato dall'art. 2, punto 65, del regolamento n. 2024/2509 del 23 settembre 2024, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea in data 26 settembre u.s.).

Gli Stati membri beneficiari di fondi UE sono tenuti ad adottare 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”* nonché a prevedere un *“sistema di controllo interno efficace ed efficiente”* con obbligo di *“verificare regolarmente che i finanziamenti erogati siano stati utilizzati correttamente, in conformità di tutte le norme applicabili”* (art. 22 del regolamento UE 12 febbraio 2021 n. 2021/241).

Alla finalità di prevenzione generale e di contrasto alla “mala amministrazione” in ambito di fondi europei, unitamente alle funzioni di controllo, concorre la Corte dei conti, presidio di legalità a tutela del corretto impiego delle risorse pubbliche, non solo nazionali, ma anche europee.

Il concetto “dinamico” di danno erariale, perseguibile dalle Procure contabili, inteso come ingiusta diminuzione patrimoniale sofferta da un soggetto pubblico a causa di condotte *contra ius*, e quindi “ingiuste”, si rinviene, tra le altre fattispecie, anche nella illecita erogazione e percezione delle risorse pubbliche finanziate da fondi europei e nazionali, nell’ambito di diversi programmi di intervento; ciò costituisce la diretta applicazione dell’art. 325 del Trattato sul funzionamento della UE secondo cui gli Stati membri devono adottare, per combattere la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione, le stesse misure che adottano per combattere la frode che lede i loro interessi finanziari (principi di assimilazione, cooperazione ed effettività della tutela degli interessi finanziari).

L’attività di contrasto alle frodi comunitarie è condotta dalla Corte in sinergia con diversi soggetti, tra i quali la magistratura penale, diversi uffici e agenzie statali, come l’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, forze di polizia giudiziaria, tra cui in particolare la Guardia di Finanza, e il COLAF.

Il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell’Unione Europea (COLAF) opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Europei.

Il Comitato, in particolare, ha funzioni consultive e di indirizzo per il coordinamento delle attività di contrasto delle frodi e delle irregolarità attinenti al settore fiscale e a quello della politica agricola comune e dei fondi strutturali; costituisce “Referente Antifrode” e partecipa alla relativa Rete; è stato infatti individuato quale Servizio di Coordinamento Antifrode (*Anti fraud coordination service-AFCOS*), come tale competente ad agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni anche di natura operativa con l’ufficio europeo lotta anti frode-OLAF, nonché ad elaborare la *Strategia Nazionale Antifrode* contenuta nella Relazione annuale al Parlamento ed inviata, con analoga cadenza annuale, alla Commissione europea.

Il Comitato si occupa del flusso delle comunicazioni in materia di indebite percezioni di finanziamenti europei e di recuperi degli importi indebitamente pagati. Più in particolare, provvede a richiedere informazioni circa le iniziative adottate da istituzioni, enti e organismi per prevenire e contrastare le frodi e gli altri illeciti nei confronti dell’Unione europea; promuove la stipulazione e monitora l’attuazione dei protocolli d’intesa tra i soggetti pubblici che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR e la Guardia di Finanza; valuta l’opportunità di elaborare eventuali proposte, anche normative, sui medesimi temi, da sottoporre alle Amministrazioni competenti ovvero alla Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'art. 3 del D.L. 2 marzo 2024, n. 19, convertito in legge 29 aprile 2024 n. 56, al fine di rafforzare la strategia unitaria delle attività di prevenzione e contrasto alle frodi e agli altri illeciti sui finanziamenti connessi al PNRR, alle politiche di coesione per il ciclo di programmazione 2021-2027 ed ai rischi di infiltrazione della criminalità organizzata, ha esteso anche al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza le funzioni che l'art. 3, comma 1, D.P.R. 14 maggio 2007, n. 91 attribuiva al Comitato. È stata quindi ampliata la competenza dello stesso, risultando rafforzato il ruolo, al suo interno, della Corte dei conti, passata da semplice osservatore a "membro designato". Con ciò, è stato dato riconoscimento alla partecipazione, consolidata nel tempo, della Corte, ed in particolare della Procura generale, alle attività di monitoraggio, coordinamento e implementazione normativa, svolte sia in sede nazionale, tramite il COLAF, sia in sede europea, attraverso il collegamento diretto con le attività dell'OLAF.

La Commissione europea riceve le segnalazioni sulle irregolarità o frodi, sospette o accertate, riguardanti le spese di bilancio attraverso la piattaforma telematica di gestione delle irregolarità (*Irregularities Management System - IMS*) gestita dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF).

Con quest'ultimo la Procura generale intrattiene un accordo di cooperazione amministrativa, sottoscritto il 25 settembre 2013 e attualmente in fase di revisione. 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. 4 interlocuzioni su casi trattati dall'OLAF. La Procura generale ha curato i collegamenti tra quest'ultimo e le Procure regionali competenti 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 2-3 luglio 2024.

La banca dati IMS si fonda sul sistema disciplinato dai regolamenti (CE) n. 1681/94 (modificato dal reg. (CE) n. 2035/05) e (CE) n. 1848/06 in tema di fondi strutturali, i quali pongono a carico dei Paesi membri, tramite caricamento al sistema, un obbligo di comunicazione all'OLAF dei casi di irregolarità o di frode, in applicazione del principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE).

L'architettura informatica dell'IMS prevede l'accesso a diversi livelli organizzativi secondo altrettanti ruoli: *creatore*, rappresentato dall'Autorità di gestione che, avuta notizia dell'irregolarità/frode di importo superiore ad euro 10.000,00 attraverso un primo verbale amministrativo o giudiziario (*Art. 2, §b, del Regolamento delegato (UE) 2015/1970; Art. 2, §b, del*

*Regolamento delegato (UE) 2015/1971; Art. 2, §b, del Regolamento delegato (UE) 2015/1972; Art. 2, §b, del Regolamento delegato (UE) 2015/1973*), crea la scheda relativa al caso concreto; *sub manager*, vertice interno all’Autorità medesima che, nella fase di primo controllo e validazione della scheda, l’avalla o la rigetta, motivando; *manager*, rappresentato dalla Segreteria COLAF - Nucleo GdF per la repressione delle frodi nei confronti dell’Unione Europea istituito presso il Dipartimento per gli affari europei della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che approva la scheda per farla diventare “caso”, ai fini dell’invio all’OLAF; *osservatore*, che ha facoltà di monitorare il flusso informativo ma non di modificarlo. Per ciascuna Procura regionale della Corte dei conti è previsto l’accesso all’IMS a livello di *osservatore*.

La consultazione della banca dati IMS da parte della Corte presenta una duplice utilità: innanzi tutto, l’individuazione del singolo caso IMS-OLAF e la possibilità di seguire l’evoluzione dello stesso e verificare eventuali notizie di interesse o momenti di collegamento con le istruttorie in corso; in secondo luogo, la segnalazione al soggetto *manager* Presidenza Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari europei – Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell’Unione Europea, e per conoscenza alla Procura generale, degli atti di citazione, sequestro o sentenze emesse dalla Corte medesima, così da implementare la banca dati anche con le notizie relative alla giurisdizione contabile nell’ambito delle attività nazionali di contrasto alle frodi e di recupero dei fondi indebitamente erogati o percepiti.

Con riferimento al più corretto utilizzo ed alla più agevole consultazione della banca dati da parte delle Procure territoriali, la Procura generale ha promosso l’organizzazione di una giornata di formazione – destinata a magistrati e funzionari addetti al servizio – che si è svolta in data 7 novembre 2024.

All’esito di tale incontro formativo, tenuto con i rappresentanti del Nucleo GdF per la repressione delle frodi nei confronti della U.E., il Procuratore generale ha emanato l’indirizzo di coordinamento n. 6 del 6 dicembre 2024 mediante il quale, tra l’altro, sono state ulteriormente chiarite e specificate le modalità di comunicazione degli atti di citazione e delle sentenze concernenti l’argomento dagli uffici della Corte verso le Autorità di gestione, “*ai fini del caricamento in IMS*”.

Nel quadro dell’attività delle Procure contabili a tutela delle risorse euro-unitarie si colloca l’Accordo di lavoro con l’Ufficio del Procuratore europeo – EPPO, sottoscritto dal Procuratore europeo e dal Procuratore generale presso la Corte dei conti il 13 settembre 2021.

Il documento individua nello scambio di informazioni il principale strumento di collaborazione tra gli Uffici requirenti penali e contabili.

Esso prevede, in particolare, che questi ultimi comunichino all’EPPO qualsiasi notizia verosimile di frode, irregolarità o altra condotta illecita lesiva degli interessi finanziari dell’Unione

europea, di natura non penale. Tale adempimento è richiesto allorché 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.

L'Accordo si configura, dunque, quale strumento di attuazione della norma del c.d. regolamento EPPO (reg. UE 2017/1939) secondo la quale le istituzioni, gli organi, gli uffici, le agenzie dell'Unione e le autorità degli Stati membri competenti ai sensi del diritto nazionale applicabile comunicano senza indebito ritardo all'EPPO qualsiasi condotta criminosa in relazione alla quale essa potrebbe esercitare la sua competenza (art. 24, paragrafo 1).

Nel contempo, l'Accordo onera le Procure europee di informare la competente Procura regionale e la Procura generale della Corte dei conti in merito alle indagini, per le quali l'EPPO ha esercitato la propria competenza, che potrebbero riguardare un danno agli interessi finanziari dello Stato italiano o dell'Unione europea, al fine di consentire l'avvio della necessaria istruttoria in vista dell'eventuale azione di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti e del recupero delle somme.

Questa previsione anticipa il flusso di informazioni a carico dell'EPPO, nei confronti delle autorità nazionali competenti al recupero delle somme, rispetto al momento in cui dovrebbe avvenire ai sensi del regolamento citato, ossia in occasione dell'esercizio dell'azione penale (art. 36, paragrafo 6) o dell'archiviazione del caso (art. 39, paragrafo 4).

L'Accordo promuove, poi, il coordinamento, anche attraverso apposite riunioni, tra gli uffici requirenti dei due plessi, i quali abbiano intrapreso indagini su fatti connessi, e consente l'accesso dei Procuratori europei delegati, per il tramite delle Procure regionali, alle informazioni contenute nelle banche dati della Corte dei conti.

A tal fine, il Procuratore generale ha 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, la cui alimentazione è rimessa alle Procure regionali. Anche alla luce dell'esito dell'utilizzo, a partire dal 2022, dello strumento in questione, il Procuratore generale ha dettato, con la nota di coordinamento n. 696 dell'11 aprile 2024, alcuni criteri innovativi in tema di classificazione uniforme dei procedimenti in materia di risorse euro-unitarie.

Nell'anno di riferimento è inoltre proseguita la 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 studi di Milano – Bicocca. In tale contesto, il Servizio affari internazionali cura la raccolta delle principali decisioni della Corte dei conti in materia di fondi UE, destinate a una banca dati di pubblico accesso (<https://www.steppo-eulaw.com/case-law/>) e corredate di un *abstract* in italiano e in inglese.

## **2. Le altre attività della Procura generale in ambito internazionale.**

La Procura generale, nell'ambito dell'*International Organization of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI, ha preso parte sin dall'inizio alle attività del *Forum of Jurisdictional SAIs*, istituito nel 2015 allo scopo di riunire le Istituzioni superiori di controllo (ISC) investite anche di funzioni giurisdizionali. Le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti sono state altresì oggetto di un articolo sulla rivista dell'INTOSAI *International Journal of Government auditing* (n. 2 del 2024), a cura di magistrati della Procura generale, dal titolo "*The Corte dei conti fight against the fraud in the European Union funds and the National Recovery and Resiliency Plan through jurisdictional activities*".

Nel corso del 2024, il *Forum* ha ricevuto una piena investitura istituzionale, assumendo la denominazione di JURISAI e lo *status* di organizzazione indipendente dall'INTOSAI, ma a esso collegata.

Il 25 giugno 2024 ha avuto luogo a Casablanca la sottoscrizione dello Statuto da parte delle Istituzioni aderenti a JURISAI, tra cui la Corte dei conti.

L'8 ottobre 2024 si è svolta a Parigi la prima assemblea generale, nel corso della quale la Corte dei conti ha ottenuto l'importante risultato dell'elezione al vertice del *Public Prosecutor Offices Committee*, con la funzione statutaria di fornire un'adeguata rappresentanza all'organizzazione ed alle funzioni del pubblico ministero, in quanto organo che svolge un ruolo essenziale nel sistema giurisdizionale, e di promuovere il dialogo e lo scambio di esperienze tra gli uffici di Procura delle ISC aderenti.

La Procura generale, infine, ha preso parte anche nell'anno di riferimento alle riunioni del Tavolo interistituzionale anticorruzione istituito presso il Ministero degli Affari Esteri.

## **3. I giudizi intrapresi nel 2024.**

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 sui fondi europei.

In materia di indebita erogazione o cattivo utilizzo di fondi pubblici (nazionali ed europei), gli Uffici requirenti hanno emesso nell'anno 2024 n. **271** atti di citazione in giudizio, per il complessivo importo di **euro 277.277.455,42**.

La disamina dell'attività istruttoria, preprocessuale e processuale delle Procure territoriali evidenzia l'importanza, da un lato, della collaborazione con 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.

La Procura regionale per il Lazio, ad esempio, ha agito in giudizio nei confronti di un dirigente del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, già condannato in sede penale per truffa aggravata, in relazione all'illecito conseguimento di risorse erogate dalla SIMEST S.p.A., tramite presentazione di falsa documentazione, da parte di due società che avrebbero dovuto realizzare alcuni progetti in Albania.

Un'altra ipotesi di danno da distrazione di contributi pubblici dalla loro originaria finalità, ossia la costruzione di alloggi destinati agli appartenenti alle forze armate e di polizia, è all'origine di una citazione per danno contestato di euro 1.172.561,58, ove l'Amministrazione danneggiata è il MIT – Dipartimento Opere pubbliche per Lazio Abruzzo e Sardegna.

Analoga fattispecie è stata oggetto di attenzione da parte della Procura regionale per le Marche, la quale ha depositato un atto di citazione per l'indebita percezione di contributi di origine europea e nazionale erogati, sempre dalla SIMEST S.p.A., a valere, in parte, su risorse del programma *Next Generation EU*. Nell'ambito di questa vicenda è stata altresì formulata istanza di sequestro conservativo dei beni dei soggetti ritenuti responsabili dell'illecito. Il medesimo Ufficio ha curato l'istruttoria e l'introduzione del giudizio in relazione a diversi casi di fruizione, da parte di soggetti che non ne avevano diritto, di finanziamenti destinati all'agricoltura, nell'ambito della PAC, e a carico del fondo FESR.

L'Ufficio requirente regionale per la Campania ha proceduto alla riassunzione, a seguito di sentenza di appello, di un giudizio in materia di gestione illecita dei c.d. fondi antiusura, di provenienza ministeriale, da parte di un CONFIDI e di soggetti avvicendatisi in ruoli amministrativi apicali del medesimo, con causazione di un danno pari ad euro 2.674.970,88.

Di cospicua entità - euro 3.999.787,42 - è anche il danno contestato dalla Procura regionale Valle d'Aosta per i contributi erogati dalla Regione autonoma a un'associazione di allevatori, in contrasto con le normative di settore, in quanto le risorse sono state indirizzate, sostanzialmente, alla redistribuzione di contributi a una platea maggioritaria di allevatori insistenti sul territorio regionale.

L'Ufficio requirente per il Piemonte ha promosso l'azione di risarcimento per oltre quaranta fattispecie di contributi pubblici erogati da una società *in house* della Regione, a operatori economici responsabili della mancata rendicontazione dell'utilizzo del contributo, ovvero, in alcuni casi, della cessazione anticipata delle attività agevolate rispetto alla conclusione del programma (importo complessivo superiore a 4.000.000 di euro).

La Procura regionale per la Sicilia ha esercitato l'azione di danno nei confronti del R.U.P. di un procedimento di *procurement* intrapreso da un'università, nonché di altri soggetti, per aver causato la restituzione di un finanziamento euro-unitario in ragione della violazione delle regole di evidenza pubblica (danno pari a euro 1.319.659,60).

Lo stesso Ufficio requirente, con riguardo al danno erariale cagionato all'AGEA - Agenzia per le erogazioni in agricoltura per irregolarità nel settore agricolo, ha esercitato l'azione revocatoria, ai sensi dell'art. 2901 c.c., per la dichiarazione di inefficacia di un atto di donazione stipulato con il fine di sottrarre i beni donati alla garanzia patrimoniale del credito.

Sempre in ambito agricolo, l'Ufficio requirente regionale per l'Abruzzo ha affrontato, nei giudizi intrapresi nel corso dell'anno, l'esistenza di una vera e propria organizzazione criminale che si è avvalsa di prestanome per conseguire sul territorio numerosi titoli di aiuti UE ai pascoli, con estensione anche ad altre Regioni (c.d. "mafia dei pascoli").

Nel medesimo settore sono stati intrapresi diversi giudizi da parte della Procura regionale sarda, per danni a carico del FEAGA e del FESR, derivati, tra l'altro, dalla illegittima percezione di contributi da parte di imprese individuali che simulavano l'allevamento di animali, in realtà inesistente.

La Procura regionale presso la sede di Bolzano della Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige ha poi promosso l'azione di responsabilità erariale in relazione all'indebita percezione di ingenti contributi pubblici da parte di tre società, tutte riconducibili a identico legale rappresentante, attraverso la produzione di documentazione contabile fittizia o l'emissione di false fatture, finalizzate a indurre in errore l'ente erogatore.

La Procura regionale per l'Emilia-Romagna ha, a sua volta, emesso un atto di citazione per il risarcimento del danno erariale di oltre 1.000.000,00 di euro cagionato da un professionista abilitato a presentare e curare, per conto del diretto interessato, una domanda di contributo per la ricostruzione post sisma dell'Emilia del 2012, il quale, mediante false attestazioni e false rendicontazioni di costi, ha fatto conseguire al diretto interessato, che non ne aveva contezza, un contributo maggiore di quello spettante, lucrando per sé stesso compensi professionali (in percentuale) più elevati del dovuto.

Una fattispecie analoga è stata affrontata dalla Procura umbra, la quale ha promosso un giudizio nei confronti di una pluralità di soggetti, sia privati che pubblici, per indebita percezione di sovvenzioni, concesse ai sensi della legislazione regionale, per l'esecuzione di opere di risanamento rese necessarie a seguito delle alterazioni strutturali provocate dal terremoto del 1997.

Si segnala, poi, la citazione in giudizio, da parte della Procura regionale per il Molise, dei responsabili del danno erariale derivato dall'indebita erogazione di un contributo, a titolo di anticipo, in favore di una società, nell'ambito di un programma POR FESR.

Anche la Procura regionale per il Friuli-Venezia Giulia ha emesso un atto di citazione in relazione al danno conseguito a una vicenda fraudolenta ai danni della UE e dell'ente erogatore, Regione FVG, per contributi in conto capitale provenienti da fondi euro-unitari di programmazione POR FESR, per importi - richiesti alle due società beneficiarie dei contributi, al loro legale

rappresentante e a quanti si sono ingeriti nella gestione delle risorse - pari, complessivamente, a oltre un milione e mezzo di euro.

In questi ultimi casi, come in numerosi altri trattati dagli Uffici requirenti regionali, la vicenda è stata oggetto di un parallelo procedimento penale, avviato dalla competente articolazione della Procura europea.

La Procura regionale per la Puglia, poi, ha emesso tre atti di citazione in relazione ad altrettante ipotesi, tra loro connesse per la parziale identità dei soggetti coinvolti, di percezione indebita, con condotte dolose, di contributi a valere sul *POR Puglia 2007/2013, Fondo sociale europeo, Asse II - Occupabilità, Misure Anticrisi per le donne*.

Particolarmente significativo, infine, è il dato dell'attività espletata dalla Procura regionale per la Calabria, la quale ha emesso oltre trenta atti di citazione, per un importo totale pari a circa 178 milioni di euro, per l'indebita percezione di contributi pubblici a sostegno di vari comparti.

#### **4. Le principali decisioni del 2024.**

Le pronunce che discendono dai giudizi in materia di fondi pubblici offrono importanti spunti di interesse sia sotto il profilo strettamente di diritto, dalle questioni in punto di giurisdizione a quelle in punto di accertamento dell'elemento soggettivo, sia sotto il profilo delle vicende fattuali, spesso così complesse da investire i diversi plessi giudiziari.

Nel 2024, le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti hanno emesso condanne al risarcimento del danno erariale, nel settore dei fondi pubblici, per euro **41.201.694,58** (totale n. 177 sentenze). I fondi euro-unitari prevalentemente interessati sono FEOGA, FEAGA, FEASR e FEP, per euro **15.070.565,15**; FESR, per euro **9.013.379,30**; FSE per euro **853.030,87**; altri fondi nazionali e cofinanziati per euro **16.264.719,26**.

Da una rilevazione operata sul periodo successivo al riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti sui privati percettori di finanziamenti pubblici (2008-2024) è emerso che le condanne di primo grado hanno raggiunto l'importo complessivo di euro **1.239.348.017,53** e, quando impugnate, hanno trovato conferma in grado di appello per un importo di euro **579.803.871,37** (totale n. 471).

La giurisprudenza contabile, in continuità con l'anno precedente, ha ribadito la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti nelle vicende di indebita percezione di fondi pubblici da parte di un soggetto privato, alla luce della configurabilità del rapporto di servizio tra P.A. erogatrice e soggetto beneficiario. Più nel dettaglio, si è evidenziato che: *“la giurisprudenza della Corte dei conti e quella della Corte di cassazione devono ritenersi ormai granitiche nel riconoscere la giurisdizione contabile allorquando, attraverso l'erogazione di contributi pubblici, i soggetti privati beneficiari*

*partecipano alla realizzazione dell'azione amministrativa e, in particolare, di programmi di pubblico interesse*" (cfr. Sez. giur. Molise, n. 32/2024). L'assunto trova, per l'appunto, pacifica conferma anche nella giurisprudenza della Corte di cassazione a Sezioni Unite, consolidatasi a partire dalla pronuncia n. 4511 del 2006 e fino ad ora mai messa in discussione (*ex multis*, v. Cass., SS.UU., nn. 20434/2009 e 1774/2013, ove espressamente si afferma che *"tra la pubblica amministrazione che eroga un contributo e il privato che lo riceve si instaura un rapporto di servizio"*; Id., nn. 3310/2014, 23897/2015, 1515/2016, 18991/2017, 21297/2017, 14436/2018).

La sentenza di merito da ultimo citata si segnala, inoltre, per un'ulteriore peculiarità: nell'atto introduttivo, la Procura territoriale aveva individuato quale soggetto leso anche l'Unione europea stessa e, pertanto, aveva chiesto che il risarcimento avvenisse in favore *"dell'Unione Europea, dello Stato e della Regione Molise"*. Sul punto, il Collegio ha invece statuito che l'unico soggetto danneggiato fosse la Regione, in quanto erogatrice materiale dei contributi.

La corretta definizione dei confini della giurisdizione contabile in materia non è argomento di poco momento, in quanto può verificarsi che più plessi si trovino a decidere sulla medesima questione. È il caso, ad esempio, della fattispecie oggetto della pronuncia Sez. giur. Sicilia, n. 16/2024. Si tratta di una sentenza di condanna di un Consorzio e del suo amministratore al pagamento in solido del risarcimento del danno erariale in favore di AGEA, nella misura di euro 1.493.476,84, in ragione dell'indebita percezione di contributi euro-unitari mediante l'indicazione di un Valore di Produzione Commercializzato fittizio e basato sulla contabilizzazione e l'utilizzo di fatture false, emesse per l'acquisto di quantitativi di prodotti agricoli indicati in misura notevolmente superiore a quelli effettivamente conferiti; per gli stessi fatti è stata esercitata azione penale in relazione all'art. 640 *bis* c.p. e sono stati emessi provvedimenti del giudice tributario; infine, diversi provvedimenti amministrativi emanati nei confronti del Consorzio (provvedimenti di sospensione del riconoscimento di Organizzazione dei produttori) sono stati impugnati dinanzi al giudice amministrativo.

La sentenza in commento ha, tra l'altro, il pregio di aver ribadito che risulta *"ormai pacifica la giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti dei privati percettori di sussidi pubblici, in quanto essi intrattengono sostanzialmente un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione poiché, attraverso l'impiego delle risorse finanziarie conseguite, concorrono a realizzare l'interesse pubblico alla cui cura è proposta l'amministrazione erogatrice"*. Il provvedimento ribadisce, inoltre, il principio secondo il quale *"per giurisprudenza costante (...) è possibile indagare l'elemento psicologico anche nei confronti di una persona giuridica, tenuto conto del comportamento delle persone fisiche che agiscono per l'ente in forza del già richiamato rapporto organico"*.

Sempre in tema di rapporti tra le giurisdizioni, e segnatamente tra processo contabile e penale, va segnalata, altresì, la pronuncia della Sez. giur. Sardegna n. 143/2024 che, richiamando l'art. 106, comma 1, c.g.c., ha evidenziato la differenza che intercorre tra la pregiudizialità tecnica o giuridica - che impone la sospensione del processo - e quella logica - che non richiede la sospensione in attesa dell'esito del giudizio penale -, anche attesa l'esigenza di rispettare il principio della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost. e art. 6 CEDU), garantendo l'effettività della tutela giurisdizionale, ai sensi dell'art. 24 Cost. (nello stesso senso, Id., n. 97/2024).

Con riferimento all'estensione della responsabilità erariale ai soggetti che svolgono la funzione di rappresentanti legali *pro tempore* di organizzazioni collettive, quali società o associazioni, in aggiunta a quella diretta dell'ente, le Sezioni territoriali si sono pronunciate in senso conforme all'orientamento fino ad ora sviluppatosi.

In particolare, con la sentenza della Sez. giur. Piemonte, n. 80/2024, da segnalarsi per la rilevanza dell'importo del danno, pari a poco meno di 2,4 milioni di euro, si conferma che: *“alla responsabilità della società percettrice del finanziamento pubblico, come tale direttamente soggetta al sopra ricordato obbligo di rendicontazione delle spese effettuate e di restituzione delle somme indebitamente percepite, deve affiancarsi in via solidale, altresì, la responsabilità personale”* di chi *“ha ricoperto la carica di amministratore unico e rappresentante legale della società”*. In questa specifica fattispecie, emerge con chiarezza che la responsabilità erariale, nella sua dimensione dinamica, si ravvisa nel legame doloso di più condotte prodotte nel tempo, ma unitariamente finalizzate all'illecita fruizione di risorse pubbliche. La sentenza precisa che il soggetto interessato *“ha, infatti, violato i propri doveri institori e di rappresentanza, con comportamenti contrari alla legge, poiché, in virtù della posizione rivestita nell'ambito della società, si è direttamente ingerito nella gestione del pubblico denaro per finalità difformi da quelle di interesse generale: innanzitutto, ponendo in essere le condizioni per la sua percezione, attraverso la presentazione della relativa domanda, poi omettendo del tutto la rendicontazione delle spese rispetto alle somme percepite, infine non provvedendo, a tutt'oggi, alla restituzione dell'indebitato, nonostante l'intimazione (...); in ultima analisi, disponendo illegittimamente del pubblico denaro e divenendo, così, egli stesso agente contabile di fatto”*.

Risulta dunque ribadito il principio secondo cui qualora un soggetto intenda beneficiare di un finanziamento a valere su risorse di natura pubblicistica, siano esse di fonte nazionale sia di fonte sovranazionale, *“si impone ad esso una condotta connotata non solo da prudenza e corretta valutazione della richiesta del contributo/finanziamento (...), ma altresì da coerenza e rigoroso rispetto delle modalità di fruizione e rendicontazione (...); e ciò anche in relazione alla connessione tra il ruolo di amministratore/legale rappresentante ed il beneficio rappresentato dal finanziamento,*

*rispetto al quale il medesimo è implicitamente garante del buon fine del programma di matrice pubblicitaria ad esso sotteso”.*

In tema di frodi su fondi euro-unitari che interessano il settore agricolo, una delle ipotesi maggiormente ricorrenti è quella che consiste nella deposizione di dichiarazioni mendaci su circostanze ostative al rilascio del finanziamento. È il caso, ad esempio, degli imprenditori che omettono di dichiarare, ai diversi CAA-Centri di assistenza agricola di riferimento, di essere stati raggiunti da sentenze penali, spesso già irrevocabili, per aver commesso reati indicati come ostativi al rilascio di contributi pubblici ai sensi del combinato disposto delle norme previste all’art. 67 del D. Lgs. n.159/2011 e all’art. 2 della legge n. 898/1986, che punisce “*chiunque, mediante l’esposizione di dati o notizie falsi, consegue indebitamente, per sé o per altri, aiuti, premi, indennità, restituzioni, contributi o altre erogazioni a carico totale o parziale del Fondo europeo agricolo di garanzia e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale*”.

Un caso rilevante trattato dalla Sezione giurisdizionale Veneto (sentenza n. 24/2024) riguarda il pagamento del rilevante importo di € 3.896.541,00 a titolo di dolo per il danno derivante da indebita percezione di contributi pubblici a valere sul fondo europeo agricolo di garanzia FEAGA da parte di un gruppo di società nel padovano, operante in vari territori della Regione ed anche in altre Regioni, conseguiti attraverso la creazione di due aziende agricole prestanome ed il successivo incameramento attraverso falsi contratti, acquisizioni societarie, cessioni di aziende e riconoscimento debiti inesistenti, degli importi erogati da AVEPA (Agenzia veneta per i pagamenti) e da altri organismi pagatori. In sede cautelare era stato concesso e convalidato il sequestro; la sentenza di merito, con la conversione del sequestro in pignoramento, ha portato al consolidamento di questo risultato.

Nel caso analizzato dalla Sez. giur. Basilicata e definito con la sentenza n. 83/2024, ad esempio, il richiedente era stato condannato dal giudice penale per associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, in concorso e in continuazione con l’ulteriore reato di cessione di sostanze stupefacenti, di cui all’art. 73, comma 1, Testo unico stupefacenti (cfr. anche, *ex multis*, Sez. giur. Calabria, n. 25/2024).

Si segnala, altresì, un’importante pronuncia del giudice laziale avente ad oggetto un’ulteriore condotta fraudolenta attuata di frequente nel settore agricolo, consistente nella presentazione di domande uniche di pagamento per interventi a sostegno degli agricoltori nell’ambito della politica agricola comune dell’Unione (c.d. PAC), indicando quali aree di intervento superfici di terreni agricoli che non sono nella titolarità del richiedente; si tratta del caso analizzato da Sez. giur. Lazio (sent. n. 187/2024) nel quale il difetto di titolarità dei terreni da parte dell’imprenditore richiedente derivava, a sua volta, da un’ulteriore condotta lesiva, accertata con sentenza del tribunale ordinario,

ossia l'inadempimento del contratto di acquisto concluso con l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare.

Coerentemente, nella prassi giudiziale viene pronunciata sentenza di condanna quando la domanda di accesso al contributo unionale insiste su particelle di terreno sottoposte ad esecuzione immobiliare, pertanto nella materiale indisponibilità giuridica del richiedente (cfr. Sez. giur. Calabria, n. 214/2024).

Con riferimento ai frequenti profili di intersezione tra attività del giudice contabile ed EPPO nel settore delle frodi in danno dell'UE, appare di particolare interesse una pronuncia del collegio sardo (Sez. giur. Sardegna, n. 146/2024). A seguito di un' articolata operazione investigativa da parte della Guardia di Finanza di Nuoro, è emersa l'esistenza di un complesso sistema fraudolento consistente nell'emissione di fatture per operazioni inesistenti, volte ad attestare, in difformità dalla situazione di fatto riscontrata, l'esecuzione di lavori da parte di imprese edili specializzate, al fine di acquisire illecitamente le pubbliche provvidenze. Era stato anche disposto il sequestro conservativo *ante causam* dei beni dei convenuti, poi convertito in pignoramento a norma dell'art. 80 c.g.c. (afferenti ad analoghe vicende, si segnalano le sentenze Sez. giur. Sardegna, nn. 98/2024, 104/2024, 116/2024, 147/2024).

In tema di frodi su fondi di fonte europea che interessano il settore della pesca e della itticoltura, di sicuro interesse, sotto due profili, si presenta la pronuncia Sez. giur. Puglia, n. 173/2024.

Un primo profilo, di natura processuale, attiene all'inammissibilità dell'atto di citazione emesso nei confronti della società estinta, cioè cancellata dal registro delle imprese.

Si ravvisa, al contrario, l'ammissibilità dell'atto di citazione che riguardi uno o più soci della stessa società estinta, in forza di una interpretazione sistematica dell'art. 2495 c.c. fornita dalla stessa Corte di cassazione, secondo cui *“qualora all'estinzione della società, conseguente alla sua cancellazione dal registro delle imprese, non corrisponda il venir meno di ogni rapporto giuridico facente capo alla società estinta, si determina un fenomeno di tipo successorio, in virtù del quale: a) le obbligazioni si trasferiscono ai soci, i quali ne rispondono, nei limiti di quanto riscosso a seguito della liquidazione o illimitatamente, a seconda che, pendente societate, essi fossero o meno illimitatamente responsabili per i debiti sociali; b) si trasferiscono del pari ai soci, in regime di contitolarità o di comunione indivisa, i diritti ed i beni non compresi nel bilancio di liquidazione della società estinta”* (Cass., SS.UU., n. 6070/2013).

L'altro profilo riguarda, invece, il quadro degli elementi probatori da poter far valere in giudizio; a tale riguardo, la sentenza mette in evidenza che il *“collegio non è vincolato dall'esito di giudizi incardinati presso altri plessi giudiziari e può valutare autonomamente gli elementi probatori offerti dalla Procura secondo il principio della cd. circolarità delle prove”*, non sussistendo

nell'ordinamento processuale vigente una norma di chiusura sulla tassatività tipologica dei mezzi di prova.

Quale quadro di sintesi, suddividendo la casistica delle sentenze emesse nell'anno 2024 dalle Sezioni territoriali per tipologia di condotte illecite, si rilevano, quali fattispecie maggiormente numerose e significative, le seguenti:

- dichiarazioni mendaci in merito alle effettive modalità di utilizzo dei fondi (Sez. giur. Lombardia, n. 74/2024; Sez. giur. Calabria, n. 49/2024; Sez. giur. Abruzzo, n. 98/2024, in tema di conflitto di interessi nonché di emissione di fatture per operazioni soggettivamente inesistenti);
- mancata realizzazione delle attività finanziate (Sez. giur. Emilia-Romagna, n. 68/2024; Sez. giur. Calabria, n. 108/2024);
- produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte, con sviamento nell'utilizzo dei fondi rispetto alle modalità previste nei programmi (Sez. giur. Liguria, n. 97/2024; Sez. giur. Lazio, n. 121/2024);
- difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento, tra cui la dichiarata conduzione di superfici in realtà non nella propria disponibilità (*ex multis*, Sez. giur. Molise, n. 28/2024; Sez. giur. Marche, n. 87/2024);
- omessa rendicontazione dell'utilizzo dei fondi (tra le tante decisioni, Sez. giur. Emilia-Romagna, n. 7/2024).

Infine, con riferimento al grado di appello, di particolare interesse è la sentenza resa dalla Sez. giur. App. II, n. 79/2024, in tema di risarcimento del danno erariale patito dal Gestore dei Servizi Energetici – GSE – per euro 1.201.644,71 in relazione agli incentivi erogati per n. 108 progetti di risparmio energetico.

Nel caso di specie, la società interessata aveva omesso di dare riscontro - attraverso il proprio amministratore - alle iniziative di controllo avviate al fine di accertare la conformità tecnica ed amministrativa dei progetti per i quali era stato concesso l'accesso agli incentivi.

In primo grado, il danno arrecato al patrimonio del GSE è stato ripartito *pro quota* tra la società beneficiaria e l'amministratore di quest'ultima nella misura del 50% per ciascuno degli stessi.

La Sezione di appello ha evidenziato come “*l'aver agito con dolo automaticamente attiva la responsabilità solidale (...) quindi il giudice non poteva operare una segmentazione della responsabilità*” gravando, in tal modo, l'amministratore solo di una porzione dell'intero.

Inoltre, nel caso concreto, era emerso che la società, dopo la fase della liquidazione, si era estinta, e quindi la restante parte dell'importo sarebbe rimasta a carico di un soggetto non più esistente e, perciò, non convenibile nemmeno in astratto, secondo il criterio generale di imputazione contemplato dall'art.1, comma 1-*quater* della L. n. 20/1994.

## Capitolo V

### **RASSEGNA DELLE PIU' SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE NEL 2024 DALLA CORTE COSTITUZIONALE E DALLA CORTE DI CASSAZIONE NELLE MATERIE DI COMPETENZA DELLA CORTE DEI CONTI**

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

*Sommario: 1. Premessa; 2. Le più significative pronunce della Corte costituzionale; 2.1 Sentenza n. 132/2024: “scudo erariale”; 2.2 Sentenza n. 59/2024: giudizio di conto; 2.3 Sentenza n. 1/2024: perimetro sanitario; 2.4 Sentenze nn. 9 e 120/2024: ripiano disavanzo; 2.5 Sentenze nn. 39/2024 e 58/2024: difformità dei saldi di bilancio rispetto all’effettivo risultato di amministrazione – conseguente insufficienza del ripiano e relativi effetti sul ciclo di bilancio; 3. Le più significative pronunce della Corte di cassazione; 3.1 Limiti del sindacato della S.C. sulle sentenze della Corte dei conti; 3.2 Poteri cognitori della Corte di cassazione in materia di giurisdizione; 3.3 Questioni processuali; 3.4 Discrezionalità amministrativa; 3.5 Doppio binario; 3.6 Società “in house”; 3.7 Società partecipata - prestazione di garanzie; 3.8 Ausili finanziari pubblici; 3.9 Dissesto – sanzioni interdittive; 3.10 Imposta di soggiorno; 3.11 Giudizio per resa di conto; 3.12 Elenchi ISTAT; 3.13 Rimborso delle spese di difesa del convenuto prosciolto.*

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

Nel corso del 2024, sono intervenute numerose pronunce dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione nelle materie di competenza della Corte dei conti.

L’economia del presente contributo consente solo di fare menzione delle sentenze che appaiono più significative al fine di offrire, senza alcuna pretesa di esaustività, un sommario quadro degli orientamenti espressi dal Giudice delle leggi e dalla Corte regolatrice nelle diverse materie.

#### **2. Le più significative pronunce della Corte costituzionale.**

##### **2.1 Sentenza n. 132/2024: “scudo erariale”.**

Con sentenza n. 132 del 2024, la Corte costituzionale investita delle censure di legittimità costituzionale dell’art. 21, secondo comma, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, sollevate dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate in riferimento agli artt. 28, 81 e 103 Cost. e non fondate quelle sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

L’art. 21 (rubricato “responsabilità erariale”) del D.L. n.76/2020 prevede, al secondo comma, oggetto della sollevata questione di legittimità costituzionale, che “*limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l’azione di responsabilità di cui all’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente*

*voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente”.*

Il termine del 31 luglio 2021 è stato oggetto di numerose proroghe ed alla data della suddetta pronuncia della Corte costituzionale era fissato al 30 dicembre 2024<sup>120</sup>. Successivamente alla pronuncia della Corte costituzionale il suddetto termine è stato ulteriormente prorogato al 30 aprile 2025 dall’art. 1, nono comma, del D.L. 27/12/2024, n. 202 (c.d. “*milleproroghe*”), allo stato ancora in attesa di conversione.

La suddetta questione è stata sollevata nell’ambito di un giudizio di responsabilità promosso nei confronti di alcuni militari dell’Arma dei Carabinieri ed in particolare di un brigadiere che, in qualità di cassiere, si sarebbe reso responsabile, attraverso la riscossione ed il mancato riversamento di numerosi assegni, della dolosa appropriazione di un’ingente somma di denaro di pertinenza dell’Amministrazione, e di alcuni altri militari che, in qualità di capi del servizio amministrativo e della gestione finanziaria, avrebbero, con comportamenti connotati da colpa grave, per alcuni commissivi (per aver firmato gli assegni) per altri omissivi (per aver omesso i doverosi controlli), concorso alla commissione degli illeciti, alcuni dei quali sarebbero stati compiuti nella vigenza della censurata disposizione di cui all’art. 21 del D.L. n.76/2020, donde la rilevanza della dedotta questione di legittimità costituzionale, considerato che, a termini della indicata disposizione normativa, i militari cui si addebitava di aver concorso alla esecuzione degli illeciti attraverso un comportamento commissivo gravemente colposo, avrebbero dovuto andare esenti da responsabilità, con riferimento ai comportamenti successivi all’entrata in vigore del suddetto D.L.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ha, in proposito, evidenziato come la censurata disposizione normativa di cui all’art. 21, secondo comma, del D.L. n. 76 del 2020, esenti da responsabilità amministrativa i pubblici dipendenti che hanno tenuto una condotta attiva gravemente colposa, così incidendo su un “punto di equilibrio” riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale quale “principio generale” e deresponsabilizzando l’operato dei pubblici dipendenti medesimi, pur essendo finalizzata a consentire la ripresa dell’economia duramente penalizzata dalla pandemia; ricomprenda qualsiasi condotta attiva e non solo quelle inerenti alla gestione dell’emergenza epidemiologica o in grado di rilanciare il sistema economico, e non distingua tra attività provvedimentali e materiali, e tra condotte causative di danni verso l’amministrazione e verso terzi, in violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; operi una “discriminazione irragionevole” tra coloro che

---

<sup>120</sup> L’originario termine finale del 31/07/2021, modificato, già in sede di conversione, e differito al 31 dicembre 2021, è stato successivamente prorogato dapprima al 30 giugno 2023, ad opera dell’art. 51, primo comma, lettera h), del D.L. n.77/2021 convertito, con modificazioni, nella L. n.108/2021; successivamente al 30 giugno 2024, ad opera dell’art. 1, comma 12-quinquies, lett. a), del D.L. n.44/2023 conv., con modificazioni, nella L. 74/2023, e quindi al 31 dicembre 2024 dell’art. 8, comma 5-bis, del D.L. n. 215/2023 conv., con modificazioni, nella L. n.18/2024, vigente alla data della pronuncia della Corte costituzionale che ne reca menzione.

hanno la gestione attiva e i compiti “di predisporre i provvedimenti amministrativi” e coloro che hanno obblighi di controllo e vigilanza, i quali ultimi continuano a rispondere anche per condotte commissive connotate da colpa grave; discrimini tra i lavoratori del settore privato e quelli del settore pubblico, perché, rispetto ai primi, i secondi, che già godono di un’esenzione per colpa lieve, nell’attualità sono ancora più avvantaggiati essendo responsabili solo per condotte attive dolose o omissive gravemente colpose, in violazione dell’art. 3 Cost., sottragga alla giurisdizione della Corte dei conti “l’assoggettabilità a responsabilità” delle condotte attive gravemente colpose, ossia di un’ampia area di condotte foriere di danno erariale, in violazione dell’art. 103 Cost. e svuoti la responsabilità del pubblico dipendente e, al contempo, impedisca all’amministrazione di ricevere adeguato ristoro nel caso di condotte attive gravemente colpose e causative di danno, “che non poco contribuiscono ai deficit dei bilanci pubblici”, in violazione degli artt. 28 e 81 Cost.

Le prospettate censure di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. sono state disattese, con la pronuncia in esame, dalla Corte costituzionale che ne ha ritenuto l’infondatezza.

La pronuncia muove da una ricostruzione storica dell’istituto della responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, che avrebbe un carattere composito, combinando con la sua preminente natura risarcitoria, ancorata al danno subito dall’amministrazione, anche concorrenti funzioni di prevenzione e sanzionatorie, evidenziando come nel passaggio da un’amministrazione che, secondo il modello dello Stato di diritto liberale, doveva dare semplicemente esecuzione alla legge, all’amministrazione di risultato, l’ampia discrezionalità diventerebbe una componente essenziale, ciò che, in un contesto connotato da una progressivamente crescente complessità istituzionale, sociale e giuridica, accrescerebbe la possibilità di errori da parte dell’agente pubblico, ingenerando, così, il rischio della sua inazione (c.d. burocrazia difensiva); in proposito, premesso che la disciplina della responsabilità amministrativa e, in particolare, del suo elemento soggettivo – limitato ai soli casi di dolo o colpa grave – si sostanzia nella scelta della ripartizione del rischio dell’attività tra l’apparato e l’agente pubblico, al fine di trovare un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo, e rilevato come tale punto di equilibrio non possa essere fissato una volta per tutte ma deve essere modulato in funzione del contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera l’agente pubblico e del bilanciamento che il legislatore, nel rispetto del limite della ragionevolezza, intende effettuare, il giudice delle leggi ha evidenziato come la disposizione censurata – pur modificando, in via temporanea, la disciplina dell’elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, ancorata, a regime, al dolo e alla colpa grave – non sia irragionevole, in quanto troverebbe idonea giustificazione, sia in ragione del peculiarissimo contesto economico e sociale dovuto all’emergenza pandemica da COVID-19 – del quale intende fronteggiare

le ricadute economiche – sia per la provvisorietà della disciplina posta, siccome intesa “*nella sua logica iniziale*” a “*contribuire al rilancio dell’economia a seguito della sua ben nota crisi, ingenerata, in primo luogo, dalla pandemia*” e, “*in relazione alle proroghe*” a “*consentire l’imprescindibile raggiungimento degli obiettivi posti dal PNRR*” e ciò al fine di evitare che l’amministrazione pubblica potesse essere, a causa della sua inerzia, di ostacolo alla ripresa economica.

L’Alta Corte, premesso che l’intervento legislativo origina “*da un contesto eccezionale, ha natura temporanea ed ha comunque un oggetto delimitato, riguardando solo le condotte commissive e non quelle ‘inerti’ ed ‘omissive’*”, ha ritenuto che tale “*peculiarissimo contesto*”, unitamente alla “*obiettiva difficoltà di individuare ex ante e in maniera esaustiva le attività immediatamente rispondenti all’urgente bisogno di favorire la ripresa economica*”, renderebbe “*non manifestamente incongrua*” la scelta legislativa iniziale di combattere la “*burocrazia difensiva*” su “*grande scala*” e come, per le stesse ragioni, si giustifichi, “*nella fase successiva, la mancata distinzione tra attività legate all’attuazione del PNRR e attività ad essa estranee*”; secondo il giudice delle leggi parimenti non fondata sarebbe la lamentata violazione del principio di eguaglianza denunciata sull’assunto che la disposizione in esame opererebbe “*una «discriminazione irragionevole» tra coloro che hanno la gestione attiva e il compito «di predisporre i provvedimenti amministrativi» e coloro che hanno “solo” obblighi di controllo e vigilanza, i quali ultimi, a differenza dei primi, continuerebbero a rispondere anche per condotte commissive connotate da colpa grave*”, in quanto, “*anche l’esercizio della funzione di controllo, al pari di quella di amministrazione attiva, può esplicarsi sia in condotte naturalisticamente commissive che omissive*” ed in entrambi i casi, l’esenzione da responsabilità prevista dalla disposizione censurata riguarda esclusivamente le prime, donde l’insussistenza della denunciata disparità di trattamento.

D’altro canto, non trattandosi di categorie omogenee, soggette a statuti diversi anche in punto di responsabilità, non sarebbe configurabile una disparità di trattamento dei dipendenti pubblici rispetto a quelli privati.

Il giudice delle leggi ha, inoltre, dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate dal giudice rimettente con riferimento all’art. 28 Cost., in quanto l’evocato parametro concerne esclusivamente la responsabilità del pubblico dipendente verso terzi, e non quella amministrativo-contabile, avuto riguardo al denunciato contrasto con l’art. 81 Cost., siccome non pertinente, afferendo ai limiti al cui rispetto è vincolato il legislatore nella sua politica finanziaria, e per violazione dell’103 Cost., siccome parimenti non pertinente, riguardando il diverso profilo del riparto di giurisdizione tra il giudice contabile e gli altri giudici.

Con la suddetta sentenza, premesso che il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i mutamenti strutturali del contesto istituzionale, giuridico e sociale in cui essa opera giustificherebbero *“la ricerca, a regime, di nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione”* atteso che *“in assenza di simili interventi, il fenomeno della “burocrazia difensiva”, dopo la scadenza del regime provvisorio oggetto della disposizione censurata, sarebbe destinato a riespandersi e la percezione da parte dell'agente pubblico di un eccesso di deterrenza tornerebbe a rallentare l'azione amministrativa”* pregiudicando, *“oltre al principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, anche altri rilevanti interessi costituzionali”*, la Corte costituzionale si è espressa nel senso che, *“per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare”*, sarebbe richiesta una complessiva riforma della responsabilità amministrativa, con la quale *“il legislatore non potrà limitare l'elemento soggettivo al dolo - limitazione che ha trovato giustificazione esclusivamente in una disciplina provvisoria radicata nelle caratteristiche peculiari del contesto ricordato”*– ma potrà, nell'esercizio della discrezionalità che ad esso compete, attingere al complesso di proposte illustrate nelle numerose analisi scientifiche della materia sì *“da rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la fatica dell'amministrare senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa”*: in proposito, il giudice delle leggi ha fatto riferimento alle ipotesi di un'adeguata tipizzazione della colpa grave, dell'introduzione di un tetto o limite massimo di risponidenza, dell'introduzione di ipotesi di esercizio obbligatorio del potere riduttivo, del rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni, dell'incentivazione delle polizze assicurative e dell'eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale.<sup>121</sup>

## **2.2. Sentenza n. 59/2024: giudizio di conto.**

Con sentenza n. 59/2024 del 18/04/2024 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della L.R. Calabria 5 ottobre 2007, n. 22 (recante *“Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di*

---

<sup>121</sup> Trattasi, per lo più, di ipotesi già in discussione in Parlamento, siccome previste dalla proposta di legge Atto Camera n. 1621 presentata in data 19 dicembre 2023 dall'on.le Foti avente ad oggetto *“Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale”* ed attualmente in corso di esame in Commissione.

*previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della L.R. 4 febbraio 2002, n. 8*") che ha disposto che "[i] soggetti nominati o designati dalla Regione o proposti dai rappresentanti della Regione nelle assemblee [delle società partecipate dalla Regione] quali componenti degli organi di amministrazione o dei collegi sindacali delle [stesse] società sono, a tutti gli effetti, agenti contabili", che devono "rendere annualmente il conto" e che "sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti".

Le relative questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate dalla Sezione giurisdizionale regionale per la Calabria nel corso di tre giudizi di conto, instaurati, in virtù della disposizione censurata, nei confronti di soggetti ivi contemplati, nonostante non avessero effettivo "maneggio" delle partecipazioni sociali, donde la rilevanza della dedotta questione di costituzionalità, ritenuta non manifestamente infondata in quanto, non sottoponendo "a giudizio di conto l'ente proprietario della partecipazione stessa, che soltanto ha la possibilità di esercitare i diritti di socio e quindi evitare che la partecipazione perda valore" ed individuando, quali agenti contabili, "soggetti che non avrebbero il 'maneggio' delle partecipazioni sociali, non avendo l'effettiva possibilità di esercitare i diritti del socio" sarebbe in contrasto con l'art. 103, secondo comma, Cost. che imporrebbe l'assoggettamento a giudizio di conto di coloro che "maneggiano" effettivamente denaro e valori dell'ente pubblico, ai sensi dell'art. 44 del R.D. n. 1214 del 1934, disposizione che dovrebbe ritenersi di applicazione generale, prevalente anche sulle esigenze di autonomia delle regioni, con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto – ferma restando la facoltà della Regione di individuare gli uffici e i soggetti cui affidare la custodia dei propri beni in virtù del potere di autorganizzazione riconosciute dall'art. 117, quarto comma, Cost. – sarebbe lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato attinente ai profili giurisdizionali e alla disciplina della responsabilità amministrativa di competenza della Corte dei conti e con l'art. 3 Cost., in quanto si creerebbe una disparità di trattamento rispetto alle altre amministrazioni in cui l'agente contabile (avendo effettivo "maneggio" della partecipazione sociale) risponderebbe della propria gestione, mentre la disposizione censurata "avrebbe esonerato gli uffici regionali dall'obbligo di rendere il conto delle partecipazioni sociali, traslandolo sugli amministratori e sui sindaci delle società partecipate".

Con la suddetta sentenza, ritenuto "di esaminare innanzitutto la censura relativa al parametro concernente il riparto di competenze, poiché incidente sul piano delle fonti prima ancora che sul merito della scelta legislativa", il giudice delle leggi ha ritenuto che la questione sia fondata sotto il profilo della violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia "giurisdizione e norme processuali" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. con assorbimento delle censure sollevate in riferimento agli altri parametri costituzionali evocati dal giudice rimettente.

In proposito, premesso, avuto riguardo ai giudizi *a quibus*, che “*i titoli azionari e partecipativi sono espressamente annoverati tra i beni mobili dello Stato, ai sensi dell’art. 20, lettera c), del R.D. n. 827 del 1924 e che il giudizio avente ad oggetto azioni e quote societarie si configura come un procedimento giudiziale a carattere necessario ed ineludibile, finalizzato alla salvaguardia di interessi generali della collettività connessi alla gestione del denaro o di beni pubblici*” e che la stessa Corte di cassazione, con ordinanza n. 7390/2007, “*ha precisato in maniera chiara come l’indefettibile funzione di garanzia insita nella verifica circa la regolare gestione contabile e patrimoniale dell’ente pubblico renda necessario l’esercizio della giurisdizione di conto su tutte le componenti patrimoniali e finanziarie, compresi i titoli azionari*”, e rilevato che il giudizio di conto “*si configura essenzialmente come una procedura giudiziale a carattere necessario, volta a verificare se chi ha avuto maneggio di denaro pubblico e ha avuto in carico risorse finanziarie provenienti da bilanci pubblici è in grado di rendere conto del modo legale in cui lo ha speso, e non risulta gravato da obbligazioni di restituzione*”, che “*in quanto tale, il giudizio di conto ha come destinatari non già gli ordinatori della spesa, bensì gli agenti contabili che riscuotono le entrate ed eseguono le spese (sentenza n. 292 del 2001)*” e che “*la giurisdizione della Corte dei conti in questo giudizio risponde dunque all’esigenza del rispetto della legalità contabile delle risorse pubbliche*” ed “*essendo retta da un impulso d’ufficio*” presenta “*un carattere necessario e continuo, risolvendosi inevitabilmente in tanti giudizi quanti sono i conti che periodicamente si susseguono*”, il giudice delle leggi ha evidenziato che “*la disposizione regionale censurata, attribuendo autonomamente la qualifica di agenti contabili ai consiglieri di amministrazione e ai componenti del collegio sindacale, nominati dal Presidente della Regione o dai rappresentanti nelle assemblee sociali, delle società partecipate dalla Regione Calabria, esula dalla competenza del legislatore regionale*”, che “*può unicamente disciplinare l’assetto organizzativo interno della gestione ed eventualmente gli ambiti della delega, ma non può attribuire la qualifica di agente contabile invadendo la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «giurisdizione e norme processuali»*” in quanto, secondo quanto stabilito dall’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., “*spetta solo allo Stato dettare la disciplina relativa alla predetta materia «giurisdizione e norme processuali» e dunque, nello specifico, quella inerente al giudizio di conto*”.

### **2.3. Sentenza n. 1/2024: perimetro sanitario.**

Con sentenza n. 1/2024 del 04/01/2024, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 90, decimo comma, della legge regionale siciliana n. 6 del 2001, nel testo modificato dall’art. 58, comma 2, della L.R. Siciliana n. 9 del 2015, che prevedeva l’assegnazione all’Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente (ARPA) di una quota di finanziamento

ordinario annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale (FSR), determinata nell'importo di 29 milioni di euro (da iscrivere sul capitolo di bilancio 413372), per svolgere attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorie. La questione di legittimità costituzionale della suddetta disposizione normativa era stata sollevata, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Siciliana per l'esercizio 2020 dalla Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione Siciliana, per contrasto con l'art. 117, comma secondo, lettera e), in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 D.Lgs. n.118/2011, che definisce il trattamento contabile delle risorse destinate al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali; con l'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione del principio generale di coordinamento della finanza pubblica; con gli artt. 81, 97, primo e terzo comma, e 119, primo comma, Cost. disciplinanti il principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici.

Con la suddetta sentenza, richiamata la propria pronuncia n. 132 del 2021 espressasi nel senso che il citato art. 20 *“stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni”*, da cui scaturisce *“l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi”* e rilevato che *“in tale contesto, «è fondamentale la determinazione e il costante aggiornamento in termini finanziari delle risorse vincolate all'erogazione dei LEA in favore di tutti coloro che si trovano sul territorio delle diverse Regioni» (sentenza n. 91 del 2020)”* per cui *“la norma interposta «è specificamente funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA» (sentenza n. 233 del 2022)”*, il giudice delle leggi ha rilevato che *“la disposizione censurata, nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, si pone in contrasto con la norma interposta di cui al menzionato art. 20, poiché, nel testo vigente ratione temporis, assegnava risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale.”*

#### **2.4. Sentenze nn. 9 e 120/2024: ripiano disavanzo.**

Con sentenza n. 9/2024 del 26/01/2024, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 7 del D.Lgs. 27 dicembre 2019, n. 158 (Norme di attuazione dello

statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli)<sup>122</sup>, nel testo vigente prima delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 18 gennaio 2021, n. 8, censurato per aver individuato un percorso di ripiano di alcune quote del complessivo disavanzo finanziario registrato alla data del 31 dicembre 2018 (quelle concernenti il disavanzo della gestione 2018 e le quote di disavanzo non recuperate entro il termine dello stesso esercizio) diverso da quello previsto dal modello generale e uniforme di disciplina posto dall'art. 42, comma 12, del D.Lgs. n. 118 del 2011<sup>123</sup>; dell'art. 4, comma 2, della L.R. Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021)<sup>124</sup>, censurato per aver introdotto disposizioni applicative dell'art. 7 del D.Lgs. n. 158 del 2019, quantificando le quote oggetto di stanziamento e di ripiano annuale in deroga all'art. 42, comma 12, del D.Lgs. n. 118 del 2011, e dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della L.R. Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale)<sup>125</sup>,

---

<sup>122</sup> L'art. 7 (rubricato “*Ripiano del disavanzo derivante dagli effetti del riaccertamento straordinario*”) del D.Lgs. n. 158/2019 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli), nel testo precedente alle modifiche apportate dal D.Lgs. 18 gennaio 2021, n. 8, prevedeva che “*in sede di prima applicazione delle presenti norme di attuazione, ferma restando la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci, il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, non potranno essere ripianate oltre il limite massimo di dieci esercizi. In ogni caso l'applicazione del presente comma non può avere effetto sulla gestione dei pagamenti*” (primo comma) e che “*anche al fine di tenere conto di quanto previsto dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, il termine di dieci anni di cui al comma 1 è ridotto a tre anni qualora, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto legislativo, la Regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo. Tali impegni, in attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione, devono garantire il rispetto di specifici parametri di virtù, quali la riduzione strutturale della spesa corrente, già con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2020. La Regione si impegna, altresì, a concordare con lo Stato appositi interventi di riforma per le finalità di cui al presente comma*”.

<sup>123</sup> L'art. 42 (rubricato “*Il risultato di amministrazione*”), dodicesimo comma, del D.Lgs. 23/06/2011, n. 118 (“*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*”) prevede che “*l'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1, a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori. Ai fini del rientro, possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale*”.

<sup>124</sup> L'art. 4 (rubricato “*disavanzo finanziario al 31 dicembre 2018*”) della L.R. Siciliana 28/12/2019, n. 30 (“*Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e per il triennio 2019/2021*”) dopo aver previsto, al primo comma, la composizione del saldo finanziario negativo di euro 7.313.398.073,97 al 31 dicembre 2018, dispone, al secondo comma, oggetto della pronuncia di l.c. di cui al testo, che “*a parziale modifica del piano di rientro di cui all'articolo 1 della legge regionale 30 settembre 2015, n. 21 e successive modifiche ed integrazioni, il saldo finanziario negativo di euro 7.313.398.073,97, di cui al comma 1, è ripianato*” con le modalità ivi indicate, con richiamo, tra l'altro, alla previsione del D.Lgs. 158/2019.

<sup>125</sup> Art. 110 (rubricato “*abrogazioni e modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2020, n. 33, alla legge regionale 30 dicembre 2020, n. 36 e alla legge regionale 20 gennaio 2021, n. 1*”) della L.R. Siciliana 15/04/2021, n. 9 (recante “*disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale*”), ha disposto, al terzo comma,

censurato per aver disposto, a esercizio finanziario ormai concluso, variazioni di bilancio con effetti sostanziali sugli stanziamenti definitivi di spesa iscritti nel conto del bilancio 2020, sottoposto al giudizio di parificazione, quantificando i relativi importi in base a quanto previsto dall'art. 7 del D.Lgs. 158/2019 e dall'art. 4, comma 2, della L.R. 30/2019.

Le suddette questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate dalla Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale relativo all'anno 2020, in riferimento agli artt. 3, 5, 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), quest'ultimo in relazione alla norma interposta di cui all'art. 42, comma 12, del D.Lgs. n. 118 del 2011, 119 e 120 della Costituzione, nonché avuto riguardo all'art. 110 L.R. 9/2021, anche in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione all'art. 51 del D.Lgs. n. 118 del 2011.

Con la suddetta sentenza, il giudice delle leggi, ribadita, in via preliminare, la legittimazione della Corte dei conti a sollevare le questioni di legittimità costituzionale prospettate nell'ambito del giudizio di parificazione ed evidenziatane la rilevanza, *“ai fini della definizione del giudizio di parificazione del rendiconto 2020 della Regione Siciliana in quanto, nel caso in cui le disposizioni in esame fossero dichiarate costituzionalmente illegittime, occorrerebbe rideterminare la quota di disavanzo da recuperare iscritta nel bilancio dell'esercizio 2020, altrimenti gravemente sottostimata”*, con ripercussioni, oltre che sui saldi del rendiconto 2020, anche sui bilanci degli esercizi futuri, e dichiarata, sempre in via preliminare, l'inammissibilità dell'intervento spiegato dal Procuratore generale della Corte dei conti<sup>126</sup>, nel merito ha ritenuto fondate le dedotte questioni di legittimità costituzionale.

In particolare, premesse rilevanti puntualizzazioni in ordine alle caratteristiche delle norme di attuazione degli Statuti regionali speciali<sup>127</sup> e rilevato come le pertinenti disposizioni statutarie *“non*

---

la modifica della tabella B di cui all'articolo 2 della L.R. 33/2020, recante variazioni al bilancio di previsione della Regione per l'esercizio finanziario 2020 e per il triennio 2020-2022, ha abrogato, al sesto comma, l'art. 8 della L.R. 30 dicembre 2020, n. 36, recante *“disposizioni in favore del libero Consorzio comunale di Siracusa”* ed ha previsto, al nono comma, che *“le abrogazioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 producono effetti con decorrenza dal 29 dicembre 2020. L'abrogazione di cui al comma 6 produce effetti con decorrenza dal 31 dicembre 2020”*.

<sup>126</sup> La Corte costituzionale ha ritenuto l'inammissibilità dell'intervento del Procuratore generale *“in quanto non può ritenersi, nel caso specifico, titolare di un interesse qualificato, idoneo a legittimare l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, secondo quanto stabilito dall'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (ordinanza allegata alla sentenza n. 1 del 2024)”*.

<sup>127</sup> In proposito, premesso di aver *“già affermato che le norme di attuazione dello statuto speciale «si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile”* e che *“è insito nelle norme di attuazione il compito di assicurare un collegamento e di coordinare l'organizzazione degli uffici, delle attività e delle funzioni trasferite alla Regione e di quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle autonomie speciali con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico (sentenze n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 136 del 1969; n. 30 del 1968)”* (sentenza n. 353 del 2001), e come si tratti, pertanto, *“di fonti a competenza “riservata e separata”, rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (sentenze n. 213 e n. 137 del 1998, n. 85 del 1990, n. 160 del 1985), idonee a introdurre una disciplina innovativa nel rispetto dei principi costituzionali e del «limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (sentenza n. 316 del 2004), in modo da comporre un ordinamento giuridico armonico, compatibile con l'autonomia speciale e coerente con il principio di unitarietà della Repubblica”* la Corte costituzionale ha evidenziato come i decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali presentino *“caratteristiche peculiari rispetto*

*includono tra le materie assegnate alla potestà legislativa esclusiva e concorrente della Regione quelle della contabilità e della disciplina del bilancio*”, la Corte costituzionale ha ritenuto fondata, avuto riguardo al disposto dell’art. 7 del D.Lgs. n. 158 del 2019, nel testo vigente *ratione temporis*, che consente il ripiano delle quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, entro il termine massimo di dieci anni (in luogo dei canonici tre anni di cui all’art. 42, dodicesimo comma, D.Lgs. 118/2011), ed avuto riguardo all’art. 4, comma 2, della L.R. Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30, applicativo delle relative previsioni, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice a quo in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., sotto il profilo della lesione del principio dell’obbligo di copertura della spesa e dell’equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, con assorbimento delle censure sollevate nei confronti dell’art. 7 del D.Lgs. n. 158 del 2019 in riferimento agli altri parametri evocati dal giudice rimettente.

In proposito, il giudice delle leggi, ha evidenziato come la dilatazione dei tempi di recupero del deficit e la correlata riduzione dell’ammontare delle quote come originariamente determinate e accantonate e/o vincolate nel risultato di amministrazione, comporti, quale diretta conseguenza, un notevole ampliamento della capacità di spesa della Regione Siciliana, la quale è incentivata ad effettuare nuove spese senza prevedere un’idonea copertura, piuttosto che coprire il disavanzo precedente, provocando un peggioramento del già precario equilibrio finanziario, e come l’equilibrio dei singoli bilanci rappresenti un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell’autonomia degli enti territoriali nonché del dovere di concorrere alla realizzazione degli obiettivi posti in sede nazionale e in ambito eurounitario e sovranazionale e come si tratti di un principio che non può essere derogato neppure in favore delle regioni a statuto speciale, le quali partecipano insieme agli altri enti territoriali alla finanza pubblica allargata.

Con la suddetta sentenza la Corte costituzionale ha ritenuto parimenti fondate le censure sollevate nei confronti dell’art. 110, commi 3, 6 e 9, L.R. 9/2021 recanti variazioni retroattive sulle poste attive e passive del bilancio relative all’esercizio antecedente, che *“lasciano ex post prive di copertura le obbligazioni assunte in corso di quell’esercizio”* con conseguente *“sbilanciamento economico-finanziario nelle risultanze degli esercizi successivi”*, per contrasto con il principio che sancisce l’obbligo di copertura della spesa e con il principio di equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., nonché per contrasto con *“l’art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011, norma interposta dell’art. 81, quarto comma, Cost. con riguardo ai principi di annualità e di continuità del bilancio”*.

---

*a quelli ordinari, in quanto emanati dal Governo in assenza della legge di delega preventiva del Parlamento; non sono sottoposti al parere parlamentare; necessitano del consenso della Commissione paritetica Stato-Regione, prevista da ciascuno statuto speciale, cui partecipano membri designati in misura uniforme dal Governo e dalla Regione”* e come i presupposti del decreto legislativo di attuazione siano *“la Costituzione e lo statuto speciale, ed è a tali fonti che si fa riferimento soprattutto per individuare l’oggetto delle disposizioni di attuazione”*.

Sulla base di analoghe considerazioni, pronunciando sulle relative questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2021, la Corte costituzionale, con sentenza n. 120 del 04/07/2024, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del nuovo testo dell'art. 7 D.Lgs. 158/2019, applicabile *ratione temporis*, quale risultante a seguito delle modifiche apportatevi dagli artt. 1 e 2 del Decreto legislativo 18/01/2021, n. 8 (recante *“Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli”*)<sup>128</sup> nonché dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana 26 novembre 2021, n. 30 (Assestamento del Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2021 e per il triennio 2021/2023).

Il giudice delle leggi ha rilevato, infatti, che *“la disposizione di attuazione statutaria censurata”* - e cioè l'art. 7 del D.Lgs. 158/2019 – *“rispetto a quanto previsto da quella previgente già dichiarata costituzionalmente illegittima, non solo consente il ripiano del disavanzo in un arco decennale – in deroga all'art. 42, comma 12, del D.Lgs. n. 118 del 2011 – ma permette anche di sospendere per il 2021 il recupero delle quote di disavanzo relative al 2018”*, sicché, per effetto della normativa censurata, *“la Regione Siciliana può beneficiare per il 2021 di un indebito ampliamento della capacità di spesa pari alle quote di disavanzo relative al 2018 non recuperate, il cui ripiano è stato sospeso e rinviato in quote decennali a partire dal 2022”*, e, in proposito, ha evidenziato che *“la possibilità di sospendere per un anno il pagamento delle quote di disavanzo pregresso, in una situazione già precaria per le finanze pubbliche siciliane, non fa che aggravare la situazione finanziaria della Regione, dal momento che, anziché intraprendere un percorso responsabile di contrazione della spesa, ne favorisce l'espansione, riducendo, fino ad azzerare per il 2021, l'onere restitutorio”*, con inevitabili ripercussioni sui già delicati equilibri di bilancio regionali, presidiati

---

<sup>128</sup> L'art. 7 D.Lgs. 158/2019, nel testo risultante a seguito delle modifiche apportatevi dal D.Lgs. 8/2021 (e precedente alle ulteriori modifiche che sarebbero state apportate al suddetto articolo dal D.Lgs. 9 giugno 2022, n. 87) prevede che *“in sede di prima applicazione delle presenti norme di attuazione, ferma restando la competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci, il disavanzo e le quote di disavanzo non recuperate, relative al rendiconto 2018, saranno ripianate in dieci esercizi. In ogni caso l'applicazione del presente comma non può avere effetto sulla gestione dei pagamenti. Per far fronte agli effetti negativi derivanti dall'epidemia da Covid-19, le quote di copertura del disavanzo accertato con l'approvazione del rendiconto 2018, da ripianare nell'esercizio 2021, sono rinviate, esclusivamente per tale annualità, all'anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto”* (primo comma) e che *“anche al fine di tenere conto di quanto previsto dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, il termine di dieci anni di cui al comma 1 è ridotto a tre anni secondo quanto previsto, rispetto alle tempistiche di rientro indicate al comma 1 con riferimento allo stato di emergenza dell'epidemia da COVID-19, qualora, entro il 31 gennaio 2021, la Regione e lo Stato non sottoscrivano un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo. Tali impegni, in attuazione dei principi dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di responsabilità intergenerazionale, ai sensi degli articoli 81 e 97 della Costituzione, devono garantire il rispetto di specifici parametri di virtuosità, quali la riduzione strutturale della spesa corrente, con effetti a decorrere dall'esercizio finanziario 2021. La Regione si impegna, altresì, a concordare con lo Stato appositi interventi di riforma per le finalità di cui al presente comma”* (secondo comma).

dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., nonché sugli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa, di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo e di equità intergenerazionale, donde la conclusione nel senso dell'illegittimità costituzionale per contrasto con i succitati parametri costituzionali.

Quanto all'art. 5 della L.R. Siciliana n. 30 del 2021, rilevato come la disposizione censurata abbia *“rideterminato integralmente il previgente percorso di rientro dal disavanzo della Regione Siciliana, recependo le innovazioni introdotte dalla normativa di attuazione statutaria di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, vigente ratione temporis, sospendendo e dilatando i tempi di recupero del disavanzo”*, per cui *“dispiega effetti negativi sull'equilibrio della finanza pubblica allargata, in quanto i conti della Regione Siciliana confluiscono nelle risultanze dei conti nazionali, con ciò ostacolando la realizzazione degli obiettivi macroeconomici nazionali e di quelli concordati in sede eurounitaria e sovranazionale”*, ed evidenziandone il contrasto con la regola generale prevista per il recupero del disavanzo dall'art. 42, comma 12, del D.Lgs. n. 118 del 2011, il giudice delle leggi ne ha, parimenti, ritenuto l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 81, 97, primo comma, Cost., sotto il profilo del principio dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio del bilancio e della sana gestione finanziaria.

Con la suddetta sentenza, la Corte costituzionale ha, inoltre, preliminarmente disatteso, ritenendone l'infondatezza, l'eccezione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per difetto del requisito della pendenza della controversia innanzi al giudice rimettente, come previsto dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 1 delle Norme integrative, sollevata dalla Regione, che ha allegato di aver proposto impugnazione ex artt. 11, comma 6, lettera e), e 123 c.g.c. innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, avverso il dispositivo della decisione sul rendiconto generale della Regione Siciliana dell'esercizio finanziario 2021, adottato dalle Sezioni riunite siciliane, con il quale, da un lato, era stata accertata la non regolarità di molteplici voci di entrata e di spesa e, dall'altro, era stata disposta la sospensione del giudizio, e sollevate contestualmente, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, con separata ordinanza, le suddette questioni di legittimità, ed ha dedotto che l'ordinanza di rimessione sarebbe *“priva di effetti processuali e sostanziali, in conseguenza dell'intervenuta devoluzione della controversia alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, per effetto del ricorso proposto avverso la decisione delle SS.RR. territoriali della Corte dei conti, sul giudizio di parifica del rendiconto generale 2021”*.

Il giudice delle leggi, ha ritenuto, infatti, che sia *“indubbia la legittimazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite per la Regione siciliana, quale giudice della parifica del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale”*: in proposito, richiamato l'ormai consolidato ed

univoco orientamento nel senso della legittimazione della Sezione regionale di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale di leggi che la stessa si trovi ad applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni, per motivi che abbiano una incidenza – diretta o mediata – sugli equilibri di bilancio, la Corte costituzionale ha rilevato che *“l’impugnazione del dispositivo da parte della Regione, benché intervenuta prima del deposito formale dell’ordinanza di rimessione, è evidentemente successiva alla decisione di sospendere il giudizio e sollevare le questioni di legittimità costituzionale”* e *“tanto basta ad escludere che sussista alcun macroscopico difetto di legittimazione del giudice a quo che, solo, potrebbe condurre all’inammissibilità dell’ordinanza (ex multis, sentenze n. 270 e n. 168 del 2020, n. 128 del 2019, n. 269 e n. 133 del 2016)”* ribadendo, inoltre, l’insegnamento per cui prevale il principio dell’ininfluenza delle vicende relative al giudizio principale sul giudizio di legittimità costituzionale che sia stato – come nella specie – ritualmente promosso, principio espresso dall’art. 21 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

## **2.5. Sentenze nn. 39/2024 e 58/2024: difformità dei saldi di bilancio rispetto all’effettivo risultato di amministrazione – conseguente insufficienza del ripiano e relativi effetti sul ciclo di bilancio.**

Con sentenza n. 39 dell’11/03/2024, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 4, 6, 9 e 12 della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 6 (Rendiconto generale della Regione Molise per l’esercizio finanziario 2020) e degli artt. 1, 3, 4 e 5 (quest’ultimo modificato dall’art. 5, commi 2 e 3, della legge della Regione Molise 24 maggio 2022, n. 8, recante *“Legge di stabilità regionale anno 2022”*) della legge della Regione Molise 29 dicembre 2021, n. 7 (Assestamento del bilancio di previsione 2021 - 2023 e modifiche di leggi regionali).

La relativa questione di legittimità costituzionale è stata sollevata per contrasto con gli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, e 119, primo comma, anche in combinato disposto con gli artt. 117, secondo comma, lettera e), 100, secondo comma, e 103, secondo comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Molise, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale per l’esercizio finanziario 2021, movendo dal rilievo che il saldo negativo iniziale riportato nella proposta di rendiconto (risultato di amministrazione al 1° gennaio 2021, come da conto del bilancio 2020, approvato con L.R. Molise n. 6 del 2021), su cui si sono sviluppate le scritture di competenza del 2021 (accertamenti ed impegni), rispetto al valore al 31 dicembre 2020 non corrispondeva al risultato di amministrazione oggetto di definitivo accertamento con decisione della medesima Sezione regionale di controllo n. 80/2021/PARI, con la quale erano stati segnalati i gravi errori contabili [presenza di ingenti residui vetusti, la mancata rilevazione di spese obbligatorie, la sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) e del

fondo contenzioso, e l'insufficienza del fondo residui perenti e delle quote vincolate] contenuti nella proposta di rendiconto, oggetto di parziale parificazione: il mancato adeguamento ai rilievi formulati con delibera n. 80/2021/PARI sull'esercizio 2020, si sarebbe riverberato sui saldi approvati con la L.R. Molise n. 6 del 2021, di approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2020, contenente "misure correttive" non sufficienti, nonché sulle previsioni di cui alla L.R. Molise n. 7 del 2021, di assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 in ragione della connessa sottostima delle quote di disavanzo da applicare al 2021 e del conseguente indebito ampliamento della spesa.

Con la suddetta sentenza, ribadito l'ormai consolidato ed univoco orientamento della stessa Corte nel senso della legittimazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo, a sollevare questioni di legittimità costituzionale di leggi che la stessa si trovi ad applicare nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni nonché il parimenti univoco insegnamento nel senso dell'inammissibilità dell'intervento spiegato nel giudizio di legittimità costituzionale dal Procuratore generale della Corte dei conti, il giudice delle leggi, premesso che *"i parametri afferenti all'obbligo di copertura delle leggi, all'equilibrio di bilancio e alla sana e corretta gestione finanziaria si pongono in stretta interdipendenza e, nella presente fattispecie, si integrano con la funzione certificativa svolta dalla Corte dei conti attraverso il giudizio di parificazione del rendiconto regionale"*, ha rilevato che *"le difformità dei saldi contenuti nelle disposizioni regionali censurate, rispetto a quanto accertato nel giudizio di parifica, rappresentano motivo di illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 81, commi primo e terzo, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), «armonizzazione dei bilanci pubblici», e 119, primo comma, Cost., poiché si riflettono in una violazione dei principi costituzionali posti a tutela dell'equilibrio dei bilanci, dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa e della sana gestione finanziaria, attraverso la lesione di regole contabili contenute nel D.Lgs. n. 118 del 2011, in particolare relative alla composizione del disavanzo, alla registrazione dei residui attivi e passivi ultradecennali e alla indebita espansione della capacità di spesa dell'ente"*: in proposito, richiamato l'insegnamento per cui le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano *"distinte e non confliggenti"*, poiché *«l'una consiste nel controllo politico da parte dell'assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell'esecutivo, illustrate nel rendiconto, l'altra nel controllo di legittimità/regolarità (la "validazione") del risultato di amministrazione e cioè delle "risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente" su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria»*, per cui se *"per un verso, la decisione di parifica non può in alcun modo incidere sulla potestà legislativa che la Costituzione attribuisce alle assemblee regionali, per un altro verso, però, l'accertamento della irregolarità/ illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione medesima mette a disposizione anche dell'ente controllato «dati contabili corretti che riflettono le*

*condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio” e “tanto più in considerazione della natura di “bene pubblico” del bilancio stesso (sentenza n. 184 del 2016), funzionale a sintetizzare e certificare le scelte dell’ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali» (ancora, sentenza n. 184 del 2022)”, il giudice delle leggi ha ritenuto che “nella fattispecie odierna, la mancata adozione di interventi correttivi da parte dell’ente territoriale costituisce il presupposto per sollevare le questioni di legittimità costituzionale in via incidentale delle leggi della Regione Molise da parte della sezione regionale di controllo in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale regionale, essendo tale scostamento idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria presidiati dagli evocati precetti costituzionali”.*

In particolare, quanto alle singole disposizioni censurate della L.R. 6/2021, la Corte costituzionale ne ha ritenuto l’illegittimità costituzionale, evidenziando, quanto agli artt. 4 e 6, come gli stessi conservino *“residui attivi ultradecennali in assenza di elementi dimostrativi della sussistenza delle ragioni del loro mantenimento”*, quanto all’art. 9 come lo stesso attesti un risultato di amministrazione negativo, pari a euro 494.258.381,92 (Allegato 2 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione - lettera E), mentre il disavanzo emerso nell’esercizio 2020, secondo la Sezione rimettente, ammonta a euro 589.119.831,03, e quanto all’art. 12, come lo stesso rechi approvazione dei documenti allegati al bilancio ai sensi degli artt. 10 e 11 del D.Lgs. n. 118 del 2011, che *“concorrendo a illustrare la situazione contabile dell’ente al 31 dicembre 2020, formano, insieme al rendiconto, un complesso inscindibile, i cui contenuti sono strettamente collegati”*.

Alle medesime conclusioni, nel senso della loro illegittimità costituzionale, il giudice delle leggi è pervenuto con riferimento alle censurate disposizioni di cui alla L.R. n.7/2021, di assestamento del bilancio di previsione 2021 – 2023, rilevando come i vizi di legittimità costituzionale della L.R. n.6/2021, relativa al rendiconto per l’esercizio finanziario 2020, si riverberano sulla legge regionale di programmazione di bilancio dell’esercizio successivo e sulla legge di assestamento dell’esercizio 2021 ed evidenziando come il principio di continuità dei bilanci, intimamente connesso al ciclo della programmazione, implichi che i dati contabili, nel quadro della naturale successione temporale delle singole annualità, devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili (paragrafo 11 dell’Allegato 1 al D.Lgs. n. 118 del 2011), per cui le risultanze dell’annualità precedente rappresentano un dato di riferimento del successivo orizzonte temporale, incidendo direttamente sulla programmazione e modifiche di leggi regionali; in proposito, la Corte costituzionale ha evidenziato

come il principio di continuità del bilancio rappresenti *«una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto “collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato” (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi»* (sentenza n. 49 del 2018) e come tale principio sia teleologicamente collegato a quello dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., ai sensi del quale ogni rendiconto è geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie.

In particolare, quanto alle singole disposizioni censurate della L.R. n. 7/2021, la Corte costituzionale ne ha ritenuto l'illegittimità costituzionale, evidenziando: quanto all'art. 1, come la relativa previsione, provvedendo ad aggiornare il valore dei residui attivi e passivi tenuto conto dei dati contenuti nel rendiconto 2020, incorre nei medesimi vizi già riscontrati in relazione agli artt. 4 e 6 della L.R. n. 6/2021; quanto all'art. 3, come lo stesso determini il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 in conformità con quanto disposto dalla legge di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020, che non ne reca una corretta quantificazione, con conseguente sottostima del disavanzo, applicazione di quote annuali di ripiano inferiori a quelle dovute e correlativamente stanziamenti maggiori rispetto a quelli consentiti; quanto all'art. 4, in quanto prevede una serie di variazioni degli stanziamenti, sia di competenza che di cassa, per il triennio 2021-2023 al fine di assicurare il pareggio meramente formale (o numerico) tra le variazioni di entrata e di uscita di ciascun esercizio, senza tener conto della necessità di ripianare maggiori quote del disavanzo emerso al 31 dicembre 2020; quanto all'art. 5, recante approvazione degli elenchi allegati, in ragione della loro illegittimità, siccome redatti assumendo a riferimento risultanze giuridico-contabili difformi da quanto certificato dalla Corte dei conti.

Per connessione di argomento occorre far menzione della sentenza n. 58 del 18/04/2024, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della L.R. Molise 31 dicembre 2022, n. 27 (Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021), impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione all'art. 50 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha, in proposito, evidenziato l'insufficiente ripiano del disavanzo regionale *“determinato dall'approvazione, a esercizio pressoché concluso (il 29 dicembre 2021), della legge regionale di assestamento senza aver provveduto a una adeguata copertura del disavanzo emerso negli esercizi precedenti”*, in violazione dell'art. 50 del D.Lgs. n. 118 del 2011, ciò che *“si riverbererebbe sulla legge regionale di approvazione del rendiconto stesso,*

*a sua volta, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» “.*

In proposito, premesso che l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari – che richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale – coinvolge la legge di approvazione del rendiconto nella sua interezza, non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura e rilevato che, nella specie, la mancata applicazione dell'esatto ammontare della quota di recupero del disavanzo – che avrebbe dovuto essere disposta con la legge regionale di assestamento del bilancio 2021, da adottare con le modalità previste dall'art. 50 del D.Lgs. n. 118 del 2011 – comporta una sottostima della spesa complessiva tale da compromettere l'equilibrio del bilancio 2021 e di quelli successivi - in quanto la corretta contabilizzazione e il recupero del disavanzo avrebbero richiesto l'adozione di idonee forme di copertura, quali la riduzione di altre spese o l'individuazione di maggiori entrate, e una revisione complessiva dei saldi di bilancio - il giudice delle leggi ha, innanzi tutto, escluso che l'approvazione, nelle more del giudizio, della L.R. 19/09/2023, n. 4, recante modifica delle leggi di approvazione dei rendiconti 2019 (L.R. 17/2020) e 2021 (L.R. 27/2022) *“con cui, tra l'altro, sono state rettificate le risultanze contabili relative al rendiconto generale 2021”*, modificando l'ammontare del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2021, il quale dalla somma originariamente contabilizzata pari a euro 493.863.931,66 è stato indicato in euro 573.484.996,41, in un valore, quindi, “riprodotto” anche nella L.R. 15/12/2023, n. 6 (Bilancio di previsione della Regione Molise 2023-2025), *“come prima voce di spesa dell'esercizio 2023, così adeguando il ciclo del bilancio a dati contabili corretti”*, secondo quanto affermato dalla stessa Corte nelle sentenze n. 39 del 2024 e n. 268 del 2022 nonché nelle decisioni della Corte dei conti di parificazione dei rendiconti della Regione, avesse comportato la cessazione della materia del contendere, evidenziando come la legge regionale impugnata fosse rimasta in vigore per un tempo sufficiente a produrre effetti sull'intero ciclo di bilancio, considerato che il rendiconto 2021 è stato approvato il 31 dicembre 2022 e la sottostima del disavanzo 2021 da ripianare nell'esercizio 2022 ha determinato un illegittimo ampliamento della capacità di spesa dell'ente in quest'ultimo esercizio, proiettando gli effetti dei saldi del rendiconto 2021 sull'esercizio successivo, tant'è che *“come risulta dalla legge reg. Molise n. 9 del 2022, nel bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2022-2024, è rappresentato un disavanzo da ripianare gravemente sottostimato”*.

Nel merito della dedotta questione di legittimità costituzionale, la Corte costituzionale ne ha ritenuto la fondatezza, rilevando come la legge regionale di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2021 presenti un risultato di amministrazione inferiore a quello effettivo, in ragione della mancata adozione, in sede di assestamento del bilancio, di adeguate misure volte a rappresentare in

maniera corretta il disavanzo da ripianare e come la gestione finanziaria della Regione Molise, per l'intero esercizio 2021, fosse stata condizionata dalla grave sottostima del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020, la cui alterazione ha comportato l'indebito ampliamento della spesa, atteso che *“ai sensi dell'art. 50, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, la regione deve approvare con legge l'assestamento di bilancio entro il 31 luglio, sulla scorta dei saldi accertati in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente”* e come la Regione Molise non avesse, invece, *“assestato correttamente il bilancio di previsione dell'esercizio 2021 né per quanto riguarda l'esatta quantificazione del disavanzo complessivo, né per quanto riguarda la quota annuale da ripianare”* e come tali irregolarità – già accertate dalla stessa Corte con la surrichiamata sentenza n. 39 del 2024, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di varie disposizioni della legge reg. Molise n. 7 del 2021 - si riflettano sulla legge regionale di approvazione del rendiconto, che risulta, pertanto, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, con conseguente assoggettamento del sistema contabile regionale ai relativi principi, che si configurano come limitazioni necessarie idonee *“a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti”*, quali il coordinamento della finanza pubblica, la disciplina degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81 Cost. e i principi del buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97, commi primo e secondo, Cost.

### **3. Le più significative pronunce della Corte di cassazione.**

#### **3.1. Limiti del sindacato della S.C. sulle sentenze della Corte dei conti.**

Con ordinanza n.3295 del 05/02/2024, le SS.UU. hanno ribadito principi pacifici in materia di limiti al sindacato sulle pronunce della Corte dei conti [e del Consiglio di Stato], come è noto limitato, ai sensi degli artt. 111 Cost., 362 c.p.c. e 207 c.g.c. ai soli motivi inerenti la giurisdizione<sup>129</sup>,

---

<sup>129</sup> Cfr. l'ordinanza n. 3295/2024 di cui al testo: *“In via generale va premesso che, come affermato dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 6 del 24 gennaio 2018, l'eccesso di potere giurisdizionale, denunziabile con il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, deve essere riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, ravvisabile quando il giudice speciale affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (cosiddetta invasione o sconfinamento) ovvero quando la neghi sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento). Vi è difetto relativo di giurisdizione, invece, quando il giudice amministrativo o contabile affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici. Il controllo di giurisdizione non può estendersi al sindacato di sentenze alle quali sia imputato di essere incorse in uno stravolgimento delle norme di riferimento. Si tratta in quel caso di una attività di interpretazione delle norme che può, in ipotesi, dare luogo ad un error in iudicando, ma nella quale non è ravvisabile la violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale. L'eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento ed invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore è configurabile solo quando il giudice abbia posto in essere un'attività di produzione normativa attribuita in via esclusiva al legislatore, ragion per cui l'ipotesi non ricorre quando il giudice speciale si sia attenuto al principio interpretativo che gli è proprio [...] tale operazione ermeneutica, muovendosi nella dinamica dell'inveramento della norma nella concretezza dell'ordinamento ad opera della giurisprudenza, può dar luogo, tutt'al più, ad un "error in*

evidenziando come la Corte di cassazione sia *“l'organo regolatore della giurisdizione, non il garante ultimo della nomofilachia, ossia della legittimità comunitaria, convenzionale e costituzionale delle norme (sia di rito che sostanziali) applicate dal giudice amministrativo e dal giudice contabile”*<sup>130</sup>.

Ne consegue l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle questioni di legittimità costituzionali delle norme che, non investendo i limiti esterni della giurisdizione, non possono trovare applicazione dinanzi alla Corte regolatrice.

Come ribadito, infatti, dalla Corte regolatrice anche nel 2024 (cfr. *ex multis*, Cass. SS.UU. ord., 02/07/2024, n. 18089, *“il controllo delle Sezioni Unite è limitato alla verifica dell'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione e non si estende ad asserite violazioni di legge sostanziale o processuale concernenti il modo di esercizio della giurisdizione speciale (neppure nel caso di sentenze "abnormi" o "anomale" ovvero di uno "stravolgimento" radicale delle "norme di riferimento")”*).

Del pari, come evidenziato dalle SS.UU con ordinanza n. 16837 del 19/06/2024, la violazione delle regole processuali che disciplinano l'esercizio da parte delle Sezioni d'appello della Corte dei conti della *potestas iudicandi* nel rispetto del vincolo conseguente a pronunce delle Sezioni riunite, attiene ai rapporti fra due organi della stessa giurisdizione, e *“si colloca interamente all'interno di quest'ultima”*, sicché non è suscettibile di dar luogo ad eccesso di potere giurisdizionale, né a difetto assoluto di giurisdizione per invasione della sfera riservata al legislatore, che è configurabile solo allorché il giudice speciale ha applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete, e non invece quando si è limitato al compito interpretativo che gli è proprio, ancorché tale attività ermeneutica abbia dato luogo ad un provvedimento abnorme o anomalo ovvero abbia comportato uno stravolgimento delle norme di riferimento, atteso che in questi casi può profilarsi, eventualmente, *un error in iudicando*, ma non una violazione dei limiti esterni della giurisdizione.

---

*iudicando non alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale” (...)* In sostanza, gli *errores in iudicando* (ed anche quelli in procedendo) non investono la sussistenza e i limiti esterni del potere giurisdizionale dei giudici speciali, bensì solo la legittimità dell'esercizio del potere medesimo”.

<sup>130</sup> La S.C. ha, infatti, osservato che *“se è pur vero che qualsiasi erronea interpretazione o applicazione di norme ovvero qualsiasi vizio di attività processuale in cui il giudice possa incorrere nell'esercizio della funzione giurisdizionale, ove incida sull'esito della decisione, può essere letta in chiave di lesione della pienezza della tutela giurisdizionale cui ciascuna parte legittimamente aspira, perché la tutela si realizza compiutamente se il giudice interpreta ed applica in modo corretto le norme destinate a regolare il caso sottoposto al suo esame e se esamina e valuta tutti i punti essenziali della controversia, tuttavia, non per questo ogni errore di giudizio o di attività processuale imputabile al giudice è qualificabile come vizio assoggettabile al sindacato della Corte di cassazione, quale risulta delineato dall' art. 111 , ottavo comma, Cost. e dall' art. 362 cod. proc. civ.”*. In termini analoghi, *ex multis*, Cass. SS.UU. 02/07/2024, n. 18089, che ha evidenziato che *“diversamente risulterebbe del tutto obliterata la distinzione tra limiti interni ed esterni della giurisdizione e il sindacato di questa Corte sulle sentenze del giudice contabile verrebbe di fatto ad avere una latitudine non dissimile da quella che si esercita sui provvedimenti del giudice ordinario: ciò che la norma costituzionale e le disposizioni processuali richiamate non sembrano invece consentire”*.

### **3.2. Poteri cognitori della Corte di cassazione in materia di giurisdizione.**

Con ordinanza n. 567 dell'08/01/2024, la Corte regolatrice ha ribadito l'ormai pacifico insegnamento per cui "in ordine alle questioni di giurisdizione le Sezioni Unite della Corte di cassazione sono anche giudice del fatto (Cass., SS.UU., 21 aprile 2015, n. 8074)"; in proposito, premesso che *"la questione di giurisdizione non si esaurisce nell'interpretazione della norma giuridica astrattamente destinata a regolare la fattispecie"* e rilevato che *"nell'ambito delle questioni di giurisdizione, i profili di diritto risultano inscindibilmente connessi a quelli di fatto, giacché l'individuazione del giudice cui spetta la giurisdizione in ordine alla controversia presuppone necessariamente la valutazione della vicenda da cui trae origine la posizione giuridica fatta valere con la domanda giudiziale, che costituisce, quindi, un aspetto essenziale dell'apprezzamento demandato alle Sezioni Unite"*, la S.C. ha evidenziato che *"tale inscindibilità contraddistingue, in linea di principio, tutte le questioni di carattere processuale, per la cui risoluzione questa Corte è chiamata ad operare come giudice anche del fatto, provvedendo al riscontro del vizio lamentato attraverso l'esame diretto degli atti di causa, indipendentemente dalla correttezza giuridica e dalla coerenza e logicità della motivazione adottata dal giudice di merito"*, donde la conclusione che, laddove sia in discussione la qualificazione quale società *in house* di una società partecipata, quale presupposto per riconoscere la giurisdizione della Corte dei conti in relazione ai danni provocati da amministratori e dipendenti, *"le Sezioni Unite, pertanto, possono e debbono direttamente esaminare lo statuto della società, perché tale valutazione incide sulla configurazione come in house della società stessa, e quindi sulla determinazione dell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti"*.

### **3.3. Questioni processuali.**

Con ordinanza n. 3727 del 09/02/2024, le SS.UU. hanno dato continuità all'insegnamento per cui *"non è configurabile un giudicato implicito sulla giurisdizione in relazione ad una sentenza del giudice speciale di primo grado che sia astrattamente affetta dal vizio di eccesso di potere giurisdizionale, poiché all'interno del plesso giurisdizionale della Corte dei conti e del Consiglio di Stato, tale vizio non dà luogo ad un capo sulla giurisdizione autonomamente impugnabile, ma si traduce in una questione di merito del cui esame il giudice speciale di secondo grado viene investito con la proposizione dell'appello; pertanto, l'interesse a ricorrere alle Sezioni Unite potrà sorgere esclusivamente rispetto alla sentenza d'appello che, essendo espressione dell'organo di vertice del relativo plesso giurisdizionale speciale, è anche la sola suscettibile di arrecare un "vulnus" all'integrità della sfera delle attribuzioni degli altri poteri, amministrativo e legislativo"*.

Nell'ordinanza SS.UU. n. 17634 del 26/06/2024, la Suprema Corte evidenzia come sia *"risalente nel tempo l'orientamento espresso"* dalle SS.UU. *"secondo cui, anche dopo*

*l'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 37 cod. proc. civ., che ne ha delineato l'ambito applicativo in senso restrittivo (Cass. S.U. 9 ottobre 2008, n. 24883), la questione di giurisdizione può essere proposta nel giudizio di cassazione purché almeno una delle parti, non importa quale, l'abbia sollevata tempestivamente in appello, con ciò impedendo la formazione del giudicato sul punto*<sup>131</sup> e come questo orientamento sia stato “superato da Cass. S.U. 20 ottobre 2016 n. 21260 solo limitatamente all'ipotesi dell'ammissibilità dell'appello sulla giurisdizione da parte dell'attore risultato soccombente nel merito...”.

La suddetta ordinanza n. 3727/2024 reca, inoltre, rilevanti precisazioni in relazione al disposto di cui all'art. 380 bis c.p.c. come novellato dalla c.d. riforma Cartabia, avuto riguardo alla funzione dell'istituto ed alla relativa disciplina intertemporale<sup>132</sup>.

In proposito, premesso che la decisione da parte del Collegio in senso conforme alla proposta di definizione accelerata formulata ai sensi dell'art. 380 bis c.p.c. comporta, ai sensi dell'art. 96, comma 4, c.p.c., la condanna dei ricorrenti al pagamento di una somma in favore della cassa delle ammende, e ciò “sulla base della novità normativa (... ) che contiene, nei casi di conformità tra proposta e decisione finale, una valutazione legale tipica, ad opera del legislatore, della sussistenza dei presupposti per la condanna di una somma equitativamente determinata a favore della controparte (art. 96 terzo comma) e di una ulteriore somma di denaro non inferiore ad euro 500,00 e non superiore ad euro 5.000,00 (art. 96 quarto comma)” e come, in tal modo, risulti “codificata una ipotesi di abuso del processo, peraltro da iscrivere nel generale istituto del divieto di lite temeraria nel sistema processuale”, le SS.UU. “quanto alla disciplina intertemporale sull'applicazione ai giudizi di cassazione delle disposizioni di cui all'art. 96 terzo e quarto comma per effetto del rinvio operato dall'ultimo comma dell'art. 380 bis nel testo riformato”, hanno ritenuto, “in continuità con precedenti della stessa Corte (Cass. SS.UU., n. 27195 del 2023 e Cass. SS.UU. n. 27433 del 2023)”, che “la predetta normativa - in deroga alla previsione generale contenuta nell'art. 35, comma 1, D.Lgs. n. 149/2022” sia “immediatamente applicabile a seguito dell'adozione di una decisione conforme alla proposta, sebbene per giudizi già pendenti alla data del 28 febbraio 2023”, in quanto “la norma di cui all' art. 380 bis c.p.c. (che nella parte finale richiama l'art. 96 commi 3 e 4) è destinata a trovare applicazione, come espressamente previsto dal co. 6 dell'art. 35 del D.Lgs. n. 149/2022 anche nei giudizi introdotti con ricorso già notificato alla data del 1° gennaio 2023 e per i quali non è stata ancora fissata udienza o adunanza in camera di consiglio”.

---

<sup>131</sup> Nel senso che “la questione di giurisdizione può essere sempre proposta, anche nel giudizio di cassazione ex art. 362 c.p.c., purché (...) almeno una delle parti l'abbia sollevata tempestivamente in appello (con ciò impedendo la formazione del giudicato sul punto)” e che “in presenza dell'indicata condizione, la questione di giurisdizione (salvo reprimenda sul piano della regolamentazione delle spese del giudizio) può essere posta, in funzione di interesse correlato alla posizione di merito, anche dalla parte che, nei pregressi gradi, abbia assunto in proposito opposta determinazione” cfr. Cass. SS.UU., 20/05/2014 n. 11022.

### 3.4. Discrezionalità amministrativa.

Con l'ordinanza n. 18089 del 02/07/2024, le SS.UU. hanno *“rammentato che il fatto che non siano sindacabili "nel merito" le scelte discrezionali compiute da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non comporta che le stesse siano del tutto sottratte ad ogni possibilità di controllo, e, segnatamente, a quello della conformità alla legge che regola l'attività amministrativa”*, in quanto la Corte dei conti può e deve *“verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, che devono essere ispirati ai richiamati criteri di economicità ed efficacia, rilevanti sul piano non della mera opportunità bensì della legittimità dell'azione amministrativa”*, per cui *“non esorbita dall'ambito della sua giurisdizione il giudice contabile che compie tale verifica”*, rilevando, inoltre, come, in tema di giudizi di responsabilità amministrativa, la Corte dei conti possa *“valutare, da un lato, se gli strumenti scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati - anche con riguardo al rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti - oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire e, dall'altro, se nell'agire amministrativo gli amministratori stessi abbiano rispettato i principi di legalità, di economicità, di efficacia e di buon andamento, i quali assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa”*.

### 3.5. Doppio binario.

Con ordinanza n. 17634 del 26/06/2024, dando continuità al consolidato insegnamento della Corte regolatrice, fatto proprio anche dal giudice delle leggi<sup>133</sup>, nel senso dell'autonomia e indipendenza dell'azione civile e dell'azione di responsabilità amministrativa, anche quando investano i medesimi fatti materiali, anche nello specifico ambito del risarcimento del danno indiretto per lesione sanitaria, le Sezioni Unite si sono espresse nel senso che *“qualora l'azienda sanitaria venga condannata a risarcire il terzo danneggiato in conseguenza dell'errore commesso da soggetto legato all'ente da rapporto di servizio, la diminuzione patrimoniale che l'ente pubblico subisce integra danno erariale indiretto, che legittima l'azione di responsabilità contabile la quale, però, non esclude che l'amministrazione possa anche esperire le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità”*

---

<sup>133</sup> Con sentenza n. 203/2022 del 28/07/2022 (sub punto 6 del “considerato in diritto”) la Corte costituzionale, fatta menzione delle differenze fra la responsabilità amministrativa e la responsabilità civile, ha evidenziato che *“da questi presupposti differenziati per l'affermazione della responsabilità del pubblico agente sul piano civile e contabile deriva che l'azione di responsabilità per danno erariale promossa dal PM dinanzi alla Corte dei conti e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, poiché la prima è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della pubblica amministrazione e al corretto impiego delle risorse, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria e integralmente compensativa, a tutela dell'interesse particolare della amministrazione attrice (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanze 23 novembre 2021, n. 36205 e 7 maggio 2020, n. 8634)”* e come ciò significhi *“che un pubblico agente può essere convenuto affinché ne venga accertata la responsabilità per entrambi i titoli ovvero essere attinto da una soltanto delle due azioni, non sussistendo i presupposti per l'esercizio di entrambe, senza naturalmente che vi sia cumulo del danno risarcibile, erariale o civile”*.

e che “*la reciproca indipendenza e l'autonomia delle azioni si giustificano in ragione della diversità degli interessi rispettivamente tutelati, che in un caso hanno carattere pubblico e generale, perché attengono al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse; nell'altro restano circoscritti all'amministrazione attrice, la quale agisce con finalità non sanzionatorie, bensì al solo scopo di ottenere il pieno ristoro del danno subito*”<sup>134</sup>

### 3.6. Società “*in house*”.

Con ordinanza n. 567 dell'08/01/2024, le SS.UU. della Corte di cassazione si sono pronunciate sul ricorso proposto dalla Procura generale presso la Corte dei conti avverso la sentenza della Sezione III giur. centrale d'appello che, ritenendo che la società stessa non potesse qualificarsi “*in house*” per difetto del requisito del controllo analogo, ha declinato la giurisdizione nei confronti di amministratore di Società “*in house*” di una ASL, in favore della quale svolgeva la propria attività prevalente.

Il giudice di legittimità, ribadito il proprio ormai consolidato insegnamento, peraltro sostanzialmente recepito dal TUSP<sup>135</sup> per cui “*sussiste la giurisdizione contabile in materia di azione*

---

<sup>134</sup> Con l'ordinanza di cui al testo le SS.UU. hanno rigettato il ricorso proposto da tre sanitari di Azienda ospedaliera convenuti in giudizio di responsabilità promosso dall'organo requirente contabile con riferimento al danno indiretto sopportato dall'amministrazione di appartenenza condannata dal giudice penale, quale obbligata solidale, a risarcire il danno in favore delle parti civili costituite nel procedimento avviato a carico dei predetti sanitari, nonché di due infermiere professionali, per il reato di cui agli artt. 113 e 589 c.p., per avere, in cooperazione tra loro, colposamente cagionato la morte di una paziente, con l'errato sovradosaggio della terapia somministrata.

Con la suddetta pronuncia, la S.C. ha disatteso l'assunto dei ricorrenti per cui solo con l'emanazione della legge n. 24/2017, cosiddetta legge Gelli-Bianco, sarebbe stata attribuita alla giurisdizione contabile l'azione di rivalsa esercitata dal Pubblico ministero nei casi in cui venga accolta la domanda di risarcimento del danno, proposta dal danneggiato nei confronti della struttura sanitaria; in proposito, la Corte regolatrice ha evidenziato che la tesi secondo cui i sanitari prima dell'entrata in vigore della legge n. 24 del 2017 sarebbero stati sottratti all'azione erariale, oltre a non considerare il chiaro disposto degli artt. da 18 a 20 del D.P.R. n. 3 del 1957, espressamente richiamati per il personale delle ASL dall'art. 28 del D.P.R. n. 76/1979, non considera neppure che la giurisprudenza più recente delle Sezioni Unite, “*nell'aderire alla tesi del cosiddetto "doppio binario", ha superato l'orientamento in precedenza espresso da Cass. SS.UU. 4 dicembre 2001 n. 15288 e da altre pronunce antecedenti, che ritenevano la giurisdizione esclusiva, non del giudice ordinario (come erroneamente sostenuto dai ricorrenti), bensì di quello contabile, valorizzando, appunto, il disposto dell'art. 52 del R.D. 12 luglio 1934 n.1214 e dell'art.103 della Costituzione*” e che “*l'azione di responsabilità contabile, quindi, anche nel regime antecedente all'entrata in vigore della legge n. 24 del 2017, trova il suo fondamento normativo nelle disposizioni sopra citate, sicché l'eventuale ripensamento del principio del "doppio binario", che infondatamente i ricorrenti sollecitano, produrrebbe come effetto nella fattispecie quello dell'affermazione della giurisdizione del solo giudice contabile, giammai quello della negazione del potere di ius dicere in capo a quest'ultimo*”.

Ha rilevato, inoltre, la S.C. che dall'autonomia ed indipendenza delle azioni, “*discende, altresì, che infondatamente i ricorrenti invocano in questa sede il principio del ne bis in idem*”; in proposito, la Corte regolatrice ha evidenziato che “*l'applicazione dell'art. 4 del Protocollo addizionale n. 7 alla CEDU è limitata alle sanzioni che assumono natura penale, sia pure in senso convenzionalmente inteso (...). Ne discende che il principio invocato non è applicabile nella fattispecie, giacché la stessa Corte di Strasburgo ha ritenuto che l'azione per responsabilità erariale non riguarda "une accusation en matière pénale" bensì ha carattere risarcitorio (... à la lumière de ses conséquences patrimoniales et de sa nature compensatoire, la procédure litigieuse avait pour objet une "contestation sur (l)es droits et obligations de caractère civil" du requérant - Corte EDU 13 maggio 2014, Rigolio contro Italia, punti 38 e 39)*”.

<sup>135</sup> Con la sentenza di cui al testo, la S.C. ha evidenziato come il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.Lgs. n. 175 del 2016) abbia “*sostanzialmente recepito l'approdo della Corte regolatrice, facendo salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house (art. 12); definendo in house le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene in certe forme, e che*

*di responsabilità nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipata da enti pubblici solo se questa abbia i requisiti per potere essere definita come società in house”, relativamente alla fattispecie, accogliendo il ricorso della Procura generale, ha evidenziato come il controllo analogo non sia “un controllo assoluto come su un pubblico ufficio né un controllo gerarchico, trattandosi del controllo di un soggetto esterno e rimasto distinto, a ben guardare, da quello controllato”* donde *“la limitazione dell’obiettivo del controllo alle decisioni fondamentali del soggetto così controllato, ovvero a quelle riconducibili alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative, in modo tale quindi da incidere sulla complessiva governance dell’attività della società in house, per tenere in conto e preservare le finalità pubbliche che comunque la permeano”* e, richiamato il precedente di cui Cass., SS.UU., 26 maggio 2023, n. 14776 *“la quale ha ritenuto sussistente il requisito del controllo analogo in una fattispecie nella quale il Comune era l’unico socio della società di capitali gestore del servizio di trasporto pubblico locale”,* condizione, questa, che avrebbe consentito *“di per sé il totale controllo dell’attività sociale, posto che, in quanto unico socio, il Comune poteva, ad esempio, convocare l’assemblea, revocare gli amministratori e approvare o non approvare i bilanci”* ha rilevato come resti, 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 come *“tuttavia, il punto di equilibrio - rilevabile 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 e che, dall’altro, neppure si identifichi necessariamente in una soggezione assoluta e totalmente riprodotiva dei modelli di comando interni alla P.A. (il che priverebbe di rilievo, in pratica, la stessa autonomia e personalità giuridica di diritto privato della società)”*<sup>136</sup>.

---

*soddisfano il requisito dell’attività prevalente (art. 2, comma 1, lettera o, e art. 16, commi 1 e 3); intendendo per controllo analogo la situazione in cui l’amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un’influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata (art. 2, comma 1, lettera c)”*.

<sup>136</sup> Con riferimento alla fattispecie in esame, la S.C., diversamente dalla sentenza impugnata, ha ritenuto sussistesse, nella fattispecie, anche il requisito del controllo analogo a quello esercitato sui servizi di diretta gestione dell’ente pubblico, desunto, *“innanzitutto, dal potere per l’ente pubblico partecipante di dettare le linee strategiche e le scelte operative della società”* e, in proposito, ha evidenziato come lo statuto prevedesse *“l’ingerenza della ASL nella pianificazione, programmazione e controllo dell’attività aziendale, con l’individuazione di regole gestionali e operative”* e come all’assemblea dei soci, e quindi all’ASL socio unico, spettasse, *“in via esclusiva il potere di deliberare su indirizzo, coordinamento e controllo delle strategie e politiche aziendali, al fine di consentire in concreto ai soci un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi” (art. 8 dello statuto)”*, e come fosse significativo che il rogito notarile *“recante l’atto di costituzione e lo statuto della società”* richiamasse, in premessa, la deliberazione del commissario straordinario della ASL con la quale si deliberava, tra l’altro, di approvare in via definitiva lo statuto della società, adottata sulla premessa *“di dover procedere ad adeguare lo statuto alle regole dettate dal Consiglio di Stato (in Adunanza Plenaria, 3/3/2008) in materia di controllo analogo degli enti pubblici sulle società di capitali totalmente possedute”*, per cui, già in base allo statuto all’epoca vigente, la società doveva considerarsi assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dall’ente pubblico partecipante sui propri servizi, essendo questo investito di compiti di controllo ulteriori che si ponevano al di fuori dei normali diritti e poteri spettanti ai soci in base alle regole del codice civile.

### 3.7. Società partecipata – prestazione di garanzie.

Con ordinanza n. 2290 del 23/01/2024, pronunciando sul ricorso proposto dal Direttore generale di un Comune avverso la decisione della Corte dei conti di condanna al risarcimento del danno subito dal Comune in dipendenza del rilascio di lettera di *patronage* forte a garanzia dei mutui contratti da una società partecipata, amministrata dallo stesso Direttore generale, nel disattendere il primo motivo del ricorso con il quale si denunciava la carenza di giurisdizione della Corte dei conti rispetto all'accertamento di responsabilità nella veste di amministratore di una società che non avrebbe la natura di una società *"in house"*, in carenza del requisito della prevalente funzionalizzazione dell'attività societaria in favore del Comune, le SS.UU. della Suprema Corte hanno evidenziato come la impugnata sentenza si fosse occupata del danno arrecato al Comune attraverso le lettere di *patronage* e dunque con riferimento alla posizione assunta dal ricorrente, quale agente pubblico, nella sua veste di Direttore generale del Comune, rispetto alle garanzie prestate alle banche per i crediti ottenuti dalla società partecipata e come, rispetto a tale oggetto della controversia, la natura della società partecipata (se *in house* o diversamente qualificabile in ragione delle utilità dirette e prevalenti per il Comune), fosse irrilevante, in quanto non di danno alla società (eventualmente) *"in house"* si discute, ma di danni diretti al Comune<sup>137</sup>.

### 3.8. Ausili finanziari pubblici.

Con ordinanza n. 3763 del 12/02/2024 le SS.UU. della Corte di cassazione hanno ribadito il consolidato orientamento della S.C. nel senso che *"ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile, tra la P.A. che eroga un contributo e il privato che lo riceve si instaura un rapporto di servizio, sicché il percettore del finanziamento risponde per danno erariale innanzi alla Corte dei conti, qualora, disponendo della somma in modo diverso da quello programmato, frustra lo scopo perseguito dall'ente pubblico"*<sup>138</sup> e nel senso che *"In tema di danno erariale, in caso di erogazione da parte dell'amministrazione regionale di un contributo pubblico a destinazione vincolata ad una società privata, è configurabile un rapporto di servizio tanto con la persona giuridica beneficiaria quanto con chi, amministratore o legale rappresentante dell'ente collettivo, sia stato incaricato di*

---

<sup>137</sup> La pronuncia della Corte regolatrice di cui al testo ha avuto cura di evidenziare come la sentenza impugnata chiarisse che *"la responsabilità addebitata è quella relativa al rilascio di lettere di patronage c.d. forte, con effetto fideiussorio. Si tratta di una condotta valutata in contrasto con il disposto dell'art. 207 TUEL, allorché quest'ultimo stabilisce che nei comuni, province e città metropolitane, per le garanzie fideiussorie, la competenza è del consiglio comunale (...) e non, come invece accaduto, della giunta comunale"*.

<sup>138</sup> Con l'ordinanza di cui al testo, la S.C., in applicazione del richiamato principio, ha respinto il ricorso dell'amministratore di una società privata che, ricevuto un contributo pubblico per la realizzazione di un impianto di maricoltura *"off-shore"*, era stato condannato dal giudice contabile sulla base della verificata attuazione solo parziale della struttura, rinvenuta in abbandono sul fondale marino.

*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”.*

### **3.9. Dissesto – sanzioni interdittive.**

Con ordinanza n. 13205 del 14/05/2024, pronunciando sul ricorso proposto da un amministratore comunale avverso la pronuncia della Sezione giurisdizionale d’Appello della Regione siciliana<sup>139</sup> che, accertatane la responsabilità per dissesto, oltre a pronunciarne la condanna al pagamento, in favore del Comune, di una sanzione pecuniaria, ai sensi dell’art. 248, commi 5 e 5-bis del TUEL, pari a otto mensilità della retribuzione mensile lorda spettante, quantificandone

---

<sup>139</sup> Occorre osservare come, nell’ambito del medesimo giudizio, il Procuratore generale della Corte dei conti aveva deferito alle SS.RR. della Corte dei conti questione di massima avente ad oggetto il quesito *“se con il rito sanzionatorio previsto dagli artt. 133 e ss. c.g.c., possa valutarsi solo l’applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dai co. 5 e 5bis dell’art. 248 D.Lgs. n. 267/2000 o possa accertarsi anche la connessa natura interdittiva prevista dai medesimi commi quale effetto ope legis della condotta sanzionatoria”.*

Con sentenza SS.RR. n. 4/2022/QM/PROC (ampiamente richiamata dalla Corte regolatrice nella pronuncia di cui al testo), premessa la perimetrazione *“della questione oggetto del deferimento medesimo, che va rigorosamente delimitato nel rito da applicarsi per l’accertamento delle responsabilità foriere di dar luogo alle sanzioni pecuniarie e alle misure interdittive previste dai co. 5 e 5bis dell’art. 248 TUEL, residuando eventualmente in capo al giudice a quo, naturalmente nella sola ipotesi in cui questo Collegio ritenga di obliterare l’opzione ermeneutica prospettata dalla Procura generale (diversamente, la stessa rimarrebbe assorbita), la decisione in ordine alla sussistenza o meno della potestas iudicandi della Corte dei conti in ordine all’irrogabilità, in concreto, delle misure interdittive medesime, ferma e impregiudicata la competenza a pronunciare condanna alle sanzioni pecuniarie, in quanto espressamente stabilita dalla legge”,* rilevato che *“appare fuor di discussione, stante la chiara dizione della norma in rilievo, nel testo attualmente vigente”* che *“l’accertamento dei presupposti per far luogo all’irrogazione (non solo delle sanzioni pecuniarie, ma anche) delle misure interdittive suddette, sia devoluto al giudice contabile”* e, che *“discettare sulla sussistenza o meno della giurisdizione contabile in tema di irrogazione delle varie misure interdittive stabilite dall’art. 248, co. 5, TUEL appare mero esercizio accademico, privo di rilevanza pratica, stante la predeterminazione ex lege del quantum”* in quanto, in ogni caso, *“all’accertamento della responsabilità dell’amministratore locale dovrà invariabilmente seguire la sua incandidabilità/ineleggibilità (e l’incapacità ad assumere gli altri incarichi ivi previsti), per un periodo decennale, risultando bastevole tale accertamento anche in assenza di una specifica statuizione giudiziale sulla misura”* [sicché *“la rilevanza di tale aspetto residuerà, allora, solo con riferimento alle misure interdittive previste dal comma 5bis”* – e cioè, con riferimento alle sanzioni interdittive previste a carico dei componenti del collegio dei revisori – *“posto che l’entità delle stesse, come chiarito, va commisurato entro un limite minimo e massimo fissato dal legislatore, restando sullo sfondo”* – perché non oggetto della questione di massima posta all’attenzione delle SS.RR. – *“il profilo riguardante l’individuazione dell’organo (amministrativo o giurisdizionale) concretamente deputato allo scopo”*], le Sezioni riunite della Corte dei conti, ritenuto come *“anche le sanzioni interdittive (o “di status”) conseguono di diritto all’unico accertamento della responsabilità alla contribuzione del dissesto, nell’ambito del medesimo rito sanzionatorio, in quanto il positivo accertamento della responsabilità da contribuzione al dissesto si pone come condizione necessaria per la sussistenza dei presupposti per l’applicazione delle citate sanzioni di status”* in quanto da tale accertamento discende *“il duplice effetto della condanna alla sanzione pecuniaria e quello dichiarativo, automatico e consequenziale, in ordine alla sussistenza dei presupposti per l’applicazione delle sanzioni interdittive di cui innanzi”* e che *“ il giudice contabile, pertanto, ha cognizione piena su entrambi gli effetti che derivano dall’unico accertamento in ordine alla responsabilità degli amministratori e dei revisori che abbiano contribuito, con dolo o colpa grave e con condotte omissive o commissive, al verificarsi del dissesto”*, hanno conclusivamente dato soluzione alla questione di massima, con conseguente enunciazione del principio di diritto, nel senso che *“con il rito sanzionatorio previsto dagli artt. 133 e ss. del c.g.c. possono valutarsi l’applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dai co. 5 e 5bis dell’art. 248 del d.lgs n. 267/2000 e i presupposti di fatto che determinano le connesse misure interdittive, previste dai medesimi commi quali effetto giuridico della condotta sanzionata”.*

l'ammontare, aveva altresì applicato, nei confronti dello stesso, la sanzione interdittiva di cui all'art. 248 del TUEL, le SS.UU. della Suprema Corte, in accoglimento, nei sensi di cui in motivazione, dell'impugnazione, ha cassato senza rinvio la sentenza impugnata nella parte in cui, nel dispositivo, ha dichiarato, nei confronti del ricorrente, i divieti e le incandidabilità, per un periodo di dieci anni, in relazione rispettivamente agli incarichi ed alle cariche ivi previste, *“anziché trasmettere gli atti all'Autorità amministrativa competente”*.

Con la suddetta pronuncia, la S.C. ha ritenuto, infatti, che ancorché le sanzioni interdittive per gli amministratori, previste ex art. 248 TUEL, conseguano di diritto all'accertamento dei relativi presupposti da parte del giudice contabile, quest'ultimo non possa procedere alla loro applicazione diretta, riservata all'autorità amministrativa competente, determinandosi altrimenti un eccesso di potere giurisdizionale.

In proposito, premesso, sulla base di una dettagliata disamina delle relative disposizioni normative, che il D.Lgs. 31/12/2012, n. 235 (testo unico in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive) *“conferma l'attribuzione esclusiva al Giudice contabile in ordine all'accertamento dei soli presupposti per l'incandidabilità sopravvenuta, nell'ambito dell'unico accertamento della responsabilità dell'amministratore per dissesto ai fini dell'irrogazione della sanzione pecuniaria”* e che *“la Corte dei conti, quale autorità giurisdizionale amministrativa speciale, ha dunque il potere di accertare le responsabilità personali degli amministratori del dissesto e questo accertamento si pone come presupposto dell'applicazione delle misure interdittive, tra cui l'incandidabilità, derivante direttamente dalla legge non dalla dichiarazione giudiziale”*, e rilevato, inoltre, che *“il richiamo operato dalla norma transitoria (art.16, comma 2) comporta necessariamente l'estensione della procedimentalizzazione prevista dal testo unico anche alla incandidabilità sopravvenuta di cui all'art. 248, comma 5, TUEL”*, che *“enuncia, quale presupposto dell'applicazione delle sanzioni accessorie, sia interdittive che pecuniarie, l'accertamento della responsabilità per il dissesto, riservato alla potestas judicandi del Giudice contabile”*, la Corte regolatrice, evidenziato che *“per quanto concerne le sanzioni pecuniarie, l'ultimo periodo del citato comma 5 enuncia espressamente l'attribuzione della potestà di irrogazione alla Corte dei conti, in quanto, essendo prevista una misura variabile di tali sanzioni, occorre comunque una valutazione giudiziale che ne determini in concreto l'ammontare”*, mentre, in ordine alle sanzioni interdittive, nei confronti degli ex amministratori, *“essendo la loro misura fissa, la norma non enuncia alcunché”* e ciò *“deriva proprio dalla predeterminazione del quantum sanzionatorio, atteso che la stessa norma commina agli amministratori una misura interdittiva fissa e automatica come conseguenza ipso iure dell'accertamento dei presupposti e non richiede una valutazione giudiziale, cosicché tali sanzioni possono essere qualificate come conseguenze ex lege dell'accertamento della responsabilità per il*

*dissesto*”, ha conclusivamente ritenuto che “*le sanzioni interdittive, quindi, a carico degli ex amministratori comunali, conseguono di diritto all'accertamento della condotta contributiva al dissesto, nell'ambito del medesimo rito, speciale, sanzionatorio, come ritenuto dalle Sezioni riunite della Corte dei conti*” sicché “*il positivo accertamento della responsabilità da contribuzione al dissesto si pone come condizione necessaria e presupposto per l'applicazione delle sanzioni c.d. di status*” che “*come si evince dal testo normativo*” costituiscono “*conseguenze applicabili ex lege ai responsabili delle gravi inadempienze, puntualmente individuate e descritte dal legislatore*”, donde la conclusione per cui “*all'accertamento, in sede giurisdizionale contabile, delle condotte poste in essere in difformità dei parametri sopra indicati, segue automaticamente e ipso jure l'interdizione dalle cariche, nei termini e con le modalità sopra descritte*”.

La Corte di cassazione ha ritenuto che vi sia stato, nella fattispecie in esame, “*un travalicamento dei limiti esterni della giurisdizione della Corte del Conti, così come individuati dall' art. 133 c.g.c., per avere, nella specie, il giudice contabile dichiarato, nei confronti del ricorrente, l'incandidabilità ed il divieto di ricoprire determinate cariche per un periodo di dieci anni e quindi direttamente proceduto all'applicazione anche della sanzione di status di cui all' art. 248, comma 5, TUEL, pur correttamente qualificando tale effetto come una conseguenza automatica della propria decisione derivante dalla legge*” in quanto se è vero che “*la giurisdizione della Corte dei conti si radica, secondo quanto previsto dalla citata norma, sull'unico accertamento in ordine alla sussistenza del nesso causale fra la condotta tenuta ed il conseguente dissesto che non richiede più una causalità diretta, bensì il solo contributo causale*”, non è men vero che “*da esso consegue l'irrogazione delle sole sanzioni pecuniarie, tra un minimo e un massimo stabilito dalla norma*” mentre “*le sanzioni interdittive, stabilite per gli ex amministratori (differentemente che per i revisori contabili) in misura fissa, sono un effetto automatico previsto dalla legge, così da non rendere necessaria una declaratoria ("comando") del giudice*”, per cui in definitiva, il legislatore, con l'art. 248, comma 5, TUEL, nel testo risultante dalle modifiche del 2012, ha inteso attribuire espressamente al giudice contabile il potere di valutare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione non solo delle sanzioni pecuniarie ma anche delle sanzioni c.d. interdittive, ma queste ultime conseguono come effetto automatico dell'accertamento della responsabilità per dissesto sicché discendono “*non dalla volontà del giudice, ma dalla volontà del legislatore, sulla quale la volizione giudiziale, una volta espressasi sull'an della responsabilità, non può incidere*”: ne consegue che, “*la decisione del giudice contabile, una volta accertata la responsabilità dell'ex amministratore dell'Ente locale da dissesto, ha e deve avere, riguardo alle misure c.d. interdittive (quelle qui in esame), una chiara portata meramente dichiarativa della voluntas legis e dunque deve limitarsi all'accertamento della sussistenza dei presupposti per il divieto previsto dalla legge, restando la relativa declaratoria-*

*applicazione compito dell'autorità amministrativa competente”, donde la conclusione che “nel dispositivo in concreto adottato nella specie, vi è stata, al contrario, la chiara assunzione di un potere giurisdizionale non spettante al giudice contabile”.*

### **3.10. Imposta di soggiorno.**

Con ordinanza n. 14028 del 21/05/2024, pronunciando sull'impugnazione proposta da gestori di una struttura ricettiva avverso la sentenza della Corte dei conti che ne aveva pronunciato la condanna al risarcimento del danno subito dall'amministrazione comunale in dipendenza dell'omesso riversamento dell'imposta di soggiorno riscossa per il periodo dal 3 dicembre 2014 al 5 settembre 2016, premesso che l'atto di citazione della Procura regionale è stato notificato alle convenute nel giugno del 2020 e come, pertanto, al momento della proposizione della domanda fosse vigente il comma 1-ter dell'art. 4 del D.Lgs. n. 23 del 2011 (dal 19 maggio 2020), che, peraltro, in difetto di un'espressa previsione di retroattività, non valeva ad attribuire *ex lege* la qualifica di responsabili del pagamento dell'imposta di soggiorno alle convenute con riguardo alle somme per cui è causa, per cui al momento della notificazione dell'atto introduttivo sussisteva la giurisdizione della Corte dei conti, in base al rapporto di servizio pubblico tra il gestore della struttura ricettiva ed il Comune per il pagamento dell'imposta di soggiorno ravvisabile *ratione temporis* prima della disciplina innovativa introdotta con il comma 1-ter dell'art. 4 del D.Lgs. n. 23 del 2011, mentre l'art. 5-quinquies del D.L. n. 146 del 2021, che ha esteso retroattivamente anche *"ai casi verificatisi prima del 19 maggio 2020"* il riconoscimento legale della qualifica di responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno al gestore della struttura ricettiva (qualifica che le ricorrenti individuano quale criterio di collegamento della controversia alla giurisdizione tributaria), è entrato in vigore il 21 dicembre 2021, quando il giudizio era già pendente, rilevato che *“sia il comma 1-ter dell'art. 4 del D.Lgs. n. 23 del 2011, sia l'art. 5-quinquies del D.L. n. 146 del 2021 hanno, dunque dettato norme di natura esclusivamente sostanziale (l'una relativa alla qualificazione legale del rapporto, l'altra all'efficacia nel tempo della stessa qualificazione), con ricadute indirette sulla attribuzione della giurisdizione”*, le SS.UU. della Suprema Corte, evidenziato che *“il principio della perpetuatio iurisdictionis, di cui è espressione l'art. 5 c.p.c., rende comunque irrilevanti, ai fini della giurisdizione, i mutamenti legislativi, sostanziali o processuali, e dello stato di fatto successivi alla proposizione della domanda, perseguendo l'obiettivo di conservare la giurisdizione del giudice correttamente adito in base alla legge ed ai presupposti esistenti all'epoca della valida instaurazione del rapporto processuale”* e come tale principio trovi applicazione *“nei casi di sopravvenuta carenza della giurisdizione del giudice adito”*, si sono conclusivamente espresse nel senso che *“la denuncia della mancata applicazione da parte del giudice contabile - il quale aveva conservato la giurisdizione ai sensi dell'art. 5 c.p.c. - della*

*sopravvenuta disciplina sostanziale retroattiva del rapporto, introdotta dall' art. 5-quinquies del D.L. n. 146 del 2021 vale al più a configurare un eventuale error in iudicando, ma non incide sui limiti esterni della giurisdizione speciale, determinata sulla mera base dell'individuazione della legge in vigore al momento dell'introduzione della causa”.*

### **3.11. Giudizio per resa di conto.**

Con ordinanza n. 20094 del 22/07/2024, le SS.UU. della Corte di cassazione hanno rigettato l'impugnazione proposta avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale reiettiva dell'opposizione proposta nei confronti del decreto che, in accoglimento del ricorso in tal senso proposto dalla Procura regionale, aveva ordinato alla Società ricorrente, concessionaria della gestione degli spazi espositivi di un complesso monumentale e che, con la Convenzione di concessione, si era impegnata, oltre che all'esecuzione di lavori di ristrutturazione, anche al riconoscimento e pagamento, in favore dell'Amministrazione concedente, di royalties, determinate *"in percentuali degli incassi delle mostre al netto delle tasse (percentuale nel tempo variata tra il 6 il 10 per cento) e delle attività di vendita (merchandising), al netto dei relativi costi (nella misura del 10 per cento)"*, la resa del conto dei suddetti incassi.

Con la suddetta ordinanza, premessa l'ammissibilità del ricorso, essendo denunciato l'eccesso di potere giurisdizionale per avere la Corte dei conti respinto il motivo concernente il difetto di giurisdizione contabile sulla base di una qualifica, asseritamente erronea, della Società ricorrente quale *"agente contabile per maneggio di denaro pubblico"*, le SS.UU. ne hanno, peraltro, ritenuto l'infondatezza: in proposito, rilevato che, giusto il disposto di cui agli artt. 137 c.g.c., 74 R.D. 2440/1923 e 178 R.D. 827/1924, *"in linea di principio, dunque, tutte le persone fisiche o giuridiche che abbiano "maneggio" di beni o valori o denaro di pertinenza dell'amministrazione sono assoggettate al giudizio di conto, indipendentemente dal fatto che si tratti di agenti interni o esterni e che si tratti di agenti di diritto o di fatto"*, la S.C. ha evidenziato come il titolo concessorio nello specifico, contemplasse *"una forma di ripartizione, tra amministrazione [e] gestione, dei proventi della gestione affidata alla società ricorrente"*, derivanti dall'organizzazione di mostre nei locali del complesso monumentale e dalla vendita di beni nel bookshop, *"cosicché le somme incassate dal gestore non sono state ritenute di sua esclusiva pertinenza, dovendo esser qualificate alla stregua di denaro in tutto o in parte pubblico"*, per cui la società concessionaria *"in quanto soggetto avente comunque maneggio di denaro dell'Amministrazione è stata dunque correttamente ritenuto agente contabile, obbligato alla rendicontazione"*.

### 3.12. Elenchi ISTAT.

Con sentenza n. 30220 del 25/11/2024, le SS.UU. della Suprema Corte, nel dichiarare inammissibile il ricorso proposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dall'ISTAT - Istituto nazionale di statistica nei confronti di Autostrada del Brennero Spa<sup>140</sup> avverso la sentenza delle SS.RR. in speciale composizione della Corte dei conti n. 17/2023 del 19/10/2023, hanno enunciato, ai sensi dell' art. 363 c.p.c., il seguente principio di diritto: *"In tema di impugnazione dell'elenco annuale ISTAT delle pubbliche amministrazioni predisposto ai sensi del SEC 2010, l'art. 23-quater D.L. n. 137 del 2020, nel delimitare la giurisdizione della Corte dei conti - Sezioni riunite alla sola applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione, per ogni ulteriore ambito, al giudice amministrativo"*.

Con la sentenza impugnata, investite dell'impugnazione proposta da Autostrada del Brennero Spa per l'annullamento, nella parte in cui includeva la ricorrente, dell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della P.A. (c.d. elenco ISTAT) per l'anno 2023 e la declaratoria di inapplicabilità nei suoi confronti della correlata disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica, le SS.RR. in speciale composizione della Corte dei conti, hanno ritenuto che, a seguito della sentenza della Corte di giustizia U.E. del 13 luglio 2023 (Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon)<sup>141</sup>, nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21, pronunciata su rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, relativo alla compatibilità, con la disciplina eurounitaria, dell'art. 23-quater del D.L. n. 137 del 2020 come modificato dalla L. n.176 del 2020, che, novellando l'art. 11, sesto comma, lett. b) c.g.c. ha limitato la giurisdizione del giudice contabile, in materia di elenco ISTAT, ai soli effetti della disciplina interna sul contenimento della spesa pubblica, la suddetta disciplina di cui al cit. art. 23-quater andasse disapplicata e per l'effetto, decidendo la relativa questione pregiudiziale, hanno dichiarato la propria giurisdizione su tutte le domande proposte, disponendo il prosieguo del giudizio ai fini della pronuncia sul merito delle domande stesse.

---

<sup>140</sup> Occorre osservare come il ricorso per cassazione non risulti proposto nei confronti della Procura generale, cui non è stato notificato, nonostante l'organo requirente rivesta la qualità di *"parte necessaria interveniente nel giudizio"* a quo, innanzi alle SS.RR. in speciale composizione della Corte dei conti, come, del resto, previsto dall'art. 127, secondo comma, c.g.c.

<sup>141</sup> Con la suddetta sentenza, la Corte di giustizia U.E. si è espressa nel senso che *"Il regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, il regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, la direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dei principi di equivalenza e di effettività, devono essere interpretati nel senso che: essi non ostano ad una normativa nazionale che limiti la competenza del giudice contabile a statuire sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, purché siano garantiti l'effetto utile dei regolamenti e della direttiva summenzionati nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione"*.

Il ricorso per cassazione proposto avverso la summenzionata sentenza non definitiva, che ha pronunciato sulla giurisdizione senza definire, neppure parzialmente, il giudizio è stato dichiarato inammissibile, ai sensi dell'art. 360, terzo comma, c.p.c.<sup>142</sup>, dalle SS.UU. della Corte di Cassazione che, peraltro, hanno ritenuto che, considerata l'ampia incidenza del contenzioso e le relative implicazioni eurounitarie, ricorressero i presupposti di cui all'art. 363 c.p.c.<sup>143</sup>, per l'enunciazione del principio di diritto che, in coerenza con le funzioni della S.C., investa il riparto della giurisdizione nella specifica materia tra il giudice contabile e il giudice amministrativo: in proposito, premesso che l'elenco ISTAT ha una rilevanza centrale non solo in chiave eurounitaria, ma anche ai fini della finanza pubblica interna e della stessa perimetrazione soggettiva delle pubbliche amministrazioni per una variegata pluralità di effetti e che l'inserimento di un ente nell'elenco ISTAT è, come tale, suscettibile di impugnazione innanzi all'autorità giurisdizionale, la Corte regolatrice non ha condiviso l'articolato percorso interpretativo sulla base del quale le SS.RR. in speciale composizione della Corte dei conti (alle quali, quale giudice del rinvio, la Corte di giustizia U.E. aveva demandato il riscontro dei presupposti cui, con la summenzionata pronuncia pregiudiziale, ha subordinato la compatibilità dell'art. 23-quater con il diritto eurounitario, ed in particolare che fosse garantita la possibilità ed effettività del controllo giurisdizionale e fosse salvaguardato il c.d. principio di autosufficienza del ricorso)<sup>144</sup> sono giunte a disapplicare l'art. 23-quater cit..

---

<sup>142</sup> L'art. 360, terzo comma, c.p.c. prevede che *“non sono immediatamente impugnabili con ricorso per cassazione le sentenze che decidono di questioni insorte senza definire, neppure parzialmente, il giudizio”* e che *“il ricorso per cassazione avverso tali sentenze può essere proposto, senza necessità di riserva, allorché sia impugnata la sentenza che definisce, anche parzialmente, il giudizio”*.

<sup>143</sup> L'art. 363 (rubricato *“principio di diritto nell'interesse della legge”*) c.p.c., prevede che *“quando le parti non hanno proposto ricorso nei termini di legge o vi hanno rinunciato, ovvero quando il provvedimento non è ricorribile in cassazione e non è altrimenti impugnabile, il Procuratore generale presso la Corte di cassazione può chiedere che la Corte enunci nell'interesse della legge il principio di diritto al quale il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi”*(primo comma); che *“la richiesta del procuratore generale, contenente una sintetica esposizione del fatto e delle ragioni di diritto poste a fondamento dell'istanza, è rivolta al primo presidente, il quale può disporre che la Corte si pronunci a sezioni unite se ritiene che la questione è di particolare importanza”*; che *“il principio di diritto può essere pronunciato dalla Corte anche d'ufficio, quando il ricorso proposto dalle parti è dichiarato inammissibile, se la Corte ritiene che la questione decisa è di particolare importanza”* e che *“la pronuncia della Corte non ha effetto sul provvedimento del giudice di merito”*.

<sup>144</sup> Cfr. la richiamata sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia U.E. del 13 luglio 2023 (FerroviNord Spa e Federazione Italiana Triathlon) nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21 ed in particolare i punti 94 (*“...qualora il giudice nazionale constatasse che l'entrata in vigore dell'articolo 23 quater del Decreto-legge n. 137/2020 determina l'assenza di qualsiasi controllo giurisdizionale delle decisioni dell'ISTAT relative all'iscrizione di enti nel settore delle amministrazioni pubbliche, come definito nel regolamento n. 549/2013, bisognerebbe in tal caso considerare che tale disposizione rende impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del suddetto regolamento e, pertanto, non permette di garantire l'effetto utile della direttiva 2011/85. Infatti, in una simile ipotesi, detti enti non potrebbero adire alcun giudice ai fini del controllo delle misure adottate dall'ISTAT in applicazione del regolamento di cui sopra”*), 95 (*“Per contro, qualora il giudice del rinvio dovesse accogliere l'interpretazione dell'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020 propugnata dai convenuti di cui ai procedimenti principali nonché, all'udienza, dal governo italiano, ossia quella secondo cui soltanto il giudice amministrativo è competente ad annullare l'iscrizione di un ente nell'elenco ISTAT ed il giudice contabile può controllare unicamente la legittimità di tale iscrizione in maniera incidentale allorché statuisce sull'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non si potrebbe ritenere che tale disposizione leda il principio di effettività o che essa riveli un elemento da cui risulta che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE sarebbe violato”*), 96 (*“Infatti, in una simile ipotesi, esisterebbe un mezzo di ricorso giurisdizionale che permette di assicurare il controllo sulle misure adottate dall'ISTAT in applicazione del regolamento n. 549/2013 e*

La Suprema Corte ha evidenziato, infatti, come a fronte della "contrazione" dell'ambito della giurisdizione del giudice contabile si sia, contestualmente, riespansa la giurisdizione del giudice amministrativo e come la tutela giurisdizionale di annullamento sia attribuita al solo giudice amministrativo, con la conseguente autosufficienza, sotto questo profilo, del ricorso al medesimo proposto, e come l'esito delineato sia coerente con un'interpretazione del diritto interno conforme ai principi unionali, ritenendo, inoltre, la manifesta infondatezza delle censure di legittimità costituzionale prospettate con riferimento alla suddetta disposizione di cui all'art. 23-quater del D.L. n. 137 del 2020 come modificato dalla L. n. 176 del 2020.

### **3.13. Rimborso delle spese di difesa del convenuto prosciolto.**

Con sentenza n. 31137 del 05/12/2024 chiamate a dirimere il contrasto in ordine alla questione, oggetto di opposte soluzioni nella giurisprudenza della S.C., relativa alla configurabilità o meno del diritto del dipendente pubblico, prosciolto nel merito all'esito di giudizio per responsabilità amministrativo - contabile, di ottenere il rimborso da parte della amministrazione di appartenenza di tutte le spese legali sostenute per la difesa nel giudizio davanti alla Corte dei conti, eventualmente anche in misura superiore a quella liquidata a carico della medesima amministrazione dal giudice contabile, con conseguente possibilità di adire il giudice ordinario in caso di rifiuto, le SS.UU. della Suprema Corte hanno ritenuto che il giudice contabile debba provvedere alla liquidazione delle spese legali, da porre a carico dell'amministrazione di appartenenza, mediante una statuizione di condanna *ex art. 91 c.p.c.*<sup>145</sup>, ma che il dipendente prosciolto abbia diritto di chiedere a tale amministrazione il rimborso dell'eventuale maggior importo delle spese defensionali sostenute, il quale attiene al rapporto sostanziale fra amministrazione e dipendente.

La Corte regolatrice ha ritenuto, infatti, non condivisibile l'orientamento nel senso che la norma di cui all'art. 10 bis, decimo comma, D.L. n. 203/2005 conv. nella L. n. 248/2005 (come integrata dall'art. 17, comma 30-quinquies, del D.L. n. 78/2009, conv. nella L. n.102/2009)

---

*della direttiva 2011/85") e 97 ("Inoltre, come indicato dal governo italiano all'udienza, e salva la verifica che incombe al giudice del rinvio, gli enti iscritti nell'elenco ISTAT che intendono contestare la loro designazione quali amministrazioni pubbliche non sono tenuti a presentare due distinti ricorsi, vale a dire uno davanti al giudice amministrativo e un altro davanti alla Corte dei conti. Infatti, da un lato, essi potrebbero chiedere al giudice amministrativo l'annullamento erga omnes della decisione che li ha iscritti in quest'elenco. Dall'altro, dinanzi alla Corte dei conti, essi potrebbero contestare le conseguenze della loro iscrizione nell'elenco suddetto e ottenere, eventualmente, in maniera incidentale, la disapplicazione di tale iscrizione").*

<sup>145</sup> Ha evidenziato, in proposito, la Suprema Corte che "il meccanismo prefigurato dal legislatore, con la previsione dell'obbligo a carico del giudice contabile di adottare ai sensi dell'art. 91 c.p.c. una statuizione di condanna dell'amministrazione alle spese in favore dell'incolpato assolto", sarebbe "ispirato ad una esigenza di semplificazione e di contenimento del moltiplicarsi dei giudizi aventi ad oggetto la domanda di rimborso delle spese legali, nel senso che la previsione dell'obbligo del giudice contabile di adottare la statuizione di condanna alle spese dell'amministrazione ben potrebbe rivelarsi idonea, ove la liquidazione dovesse risultare pienamente soddisfattiva, a chiudere definitivamente ogni questione sul punto, senza necessità per l'incolpato assolto nel merito di presentare istanza all'amministrazione e quindi, in caso di mancato accoglimento della stessa, di dover adire il giudice civile".

interpretativa tanto dell'art. 3, comma 2-bis, D.L. n. 543/1996, quanto dell'art. 18, primo comma, D.L. n. 67/1997, sia significativa della volontà del legislatore di riservare esclusivamente alla sede del giudizio contabile l'attuazione del diritto al rimborso, evidenziando che la suddetta soluzione interpretativa, che riserva al solo giudizio contabile la definizione del rimborso delle spese legali sopportate dal dipendente prosciolto, non tiene conto che, in base all'art. 103 Cost., il giudice dei diritti soggettivi è il giudice ordinario, mentre ai sensi del comma 2 dell'art. 103 Cost., la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge, tra le quali ultime non può annoverarsi quella relativa al rimborso delle spese legali, donde la conclusione nel senso della persistenza, anche dopo la suddetta norma di interpretazione autentica, del sistema del *“doppio binario”*.

## Capitolo VI

### RASSEGNA DELLE PIÙ SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE NEL 2024 DALLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

(V.P.G. Adelisa Corsetti)

*Sommario: 1. Sezioni riunite in sede giurisdizionale: questioni di massima; 2. Sezioni riunite in sede giurisdizionale: regolamenti di competenza; 3. Sezioni riunite in speciale composizione: impugnazione di atti e deliberazioni in sede di controllo.*

#### 1. Sezioni riunite in sede giurisdizionale: questioni di massima.

Nel corso del 2024, l'unica decisione emanata dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale è la sentenza n. 34/2024/QM/PRES\_PROC, depositata l'11/12/2024, su questioni di massima deferite dal Presidente della Corte dei conti e dal Procuratore generale in tema di parificazione del rendiconto generale della regione.

La sentenza, già commentata nel **capitolo 1, par. H**, ha ribadito il ruolo di vertice del plesso giurisdizionale contabile delle predette Sezioni riunite, che sono il giudice naturale ed esclusivo della nomofilachia, sulla base di una competenza funzionale attribuita dalla legge. Infatti, secondo l'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”*<sup>146</sup>.

Il 22 gennaio scorso è stata pubblicata la sentenza sul giudizio promosso dal Procuratore generale, che ha deferito la questione di massima in tema di incarichi extra-istituzionali trattata nel **capitolo 1, par. H**.

#### 2. Sezioni riunite in sede giurisdizionale: regolamenti di competenza.

Le Sezioni riunite in sede giurisdizionale sono competenti a decidere sui conflitti e sui regolamenti di competenza (art. 11, commi 3 e 4 c.g.c.). In particolare, il regolamento di competenza costituisce il mezzo più idoneo a realizzare il controllo giudiziale sui provvedimenti di sospensione

---

<sup>146</sup> Al riguardo, le Sez. riun. giur. con la sentenza n. 34/2024/QM hanno ribadito che *«La legge, d'altronde, non assegna alcuna funzione nomofilattica alle SS.RR. in spec. comp. (art. 11, c.g.c. e art. 111, c. 1, Cost.). È priva di base legale positiva, quindi, attesa anche la riserva di legge contenuta nell'art. 111, c. 1, Cost., la diversa ricostruzione, secondo la quale le SS.RR. in spec. comp. sono un “quarto organo della Corte dei conti da ritenersi titolare di una funzione nomofilattica in re ipsa”»*. In senso contrario, Sez. riun. spec. comp. n. 4/2024/DELC.

Si legge nella sentenza n. 34/2024/QM: *“Come chiarisce l'art. 8 c.g.c., le SS.RR. in s.g. sono un organo distinto dalle SS.RR. in spec. comp. Tale differenziazione è confermata dall'art. 11 c.g.c., che ne stabilisce le diverse caratteristiche strutturali e funzionali, declinando la specifica natura (art. 11 c. 1), composizione (art. 11, c. 5) e competenza funzionale (art. 11, c. 1, 3 e 4) delle SS.RR. in s.g., rispetto alla natura (art. 11 c. 6), composizione (art. 11, c. 7) e competenza funzionale (art. 11, c. 6, lett. a - f) propria delle SS.RR. in spec. comp.”*.

del processo, concorrendo all’attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo<sup>147</sup>.

Nell’anno in corso non risultano promossi giudizi per conflitti di competenza (SR/RC), *ex artt.* 11, comma 4 e art. 118 c.g.c., né regolamenti di competenza avverso provvedimenti che dichiarano la sospensione del processo (SR/RCS), *ex artt.* 11, comma 4, 106 e 119 c.g.c.

È, tuttavia, da segnalare che, con la richiamata sentenza n. 34/2024/QM, è stata affermata la competenza funzionale delle Sezioni riunite s.g. “*avverso i provvedimenti che dichiarino la sospensione del processo*” adottati da tutti gli organi della giurisdizione contabile nell’esercizio delle loro funzioni (art. 8, c.g.c.), comprese le Sezioni riunite spec. comp., così superando il proprio precedente orientamento, con il quale era stata affermata l’inesistenza di “*una distinzione per gradi sovraordinati tra Collegi, idonea a consentire che l’uno intervenga per riformare o annullare i provvedimenti dell’altro*”<sup>148</sup>.

### **3. Sezioni riunite in speciale composizione: impugnazione di atti e deliberazioni in sede di controllo.**

La previsione di un ricorso giurisdizionale avverso deliberazioni emanate in sede 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 dagli artt. 100, comma 2 e 103, comma 2 della Costituzione, rispettivamente dedicati alle funzioni di controllo e giurisdizionali della magistratura contabile.

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

---

<sup>147</sup> 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.* 26/11/1990 n. 353). 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., SS.UU., 1/10/2003 n. 14670: “*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*”.

<sup>148</sup> Cfr. Sez. riun. giur. 28/04/2022, n. 5/RCS; id., 3/05/2022 n. 6/RCS; id., 3/05/2022, n. 7/RCS; id., 3/05/2022, n. 8/RCS; id., 3/05/2022, n. 9/RCS; id., 1/06/2022, n. 10/RCS; id., 7/06/2022, n. 11/RCS (tesi ripresa da Sez. riun. spec. comp. n. 4/2024/DELC). Le sentenze sopra citate avevano ritenuto inammissibili le istanze di regolamento di competenza proposte dal Procuratore generale avverso le ordinanze di sospensione del giudizio adottate dalle Sezioni riunite spec. comp., 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 CGUE, 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 CGUE *ex art.* 96, reg. proc. Corte giustizia e par. 38, Istruzioni pratiche).

dall'ISTAT per la definizione del perimetro della Pubblica amministrazione e dei soggetti inclusi nel conto consolidato della stessa, la c.d. lista S.13).

Le impugnazioni danno luogo a giudizi in unico grado dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, ove la locuzione sta ad indicare che la cognizione del giudice non investe una sentenza né altro provvedimento giurisdizionale e, comunque, che la fase precedente non è un giudizio<sup>149</sup>.

A fronte dei tre giudizi per questioni di massima iscritti dinanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale (di cui n. 2 già definiti), sono stati complessivamente aperti n. **35** giudizi dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione dei quali: n. **5** 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. **4** giudizi EL (impugnazioni avverso deliberazioni in materia di piani di riequilibrio degli enti locali); n. **13** giudizi RGC (deliberazioni in materia di Gruppi consiliari regionali) e n. **10** giudizi RIS (per impugnazione della lista S.13). A questi, si aggiungono i **2** giudizi iscritti ai nn. 822/SR e 850/SR, oltre a **un ricorso del Procuratore generale** (839/SR/REV) per la revocazione della sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione n. 4/2024/DELC (che nell'accogliere il primo motivo di gravame, ha dichiarato nulla, per violazione del diritto della difesa, la decisione "a sorpresa" delle Sezioni riunite siciliane sulla parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio 2021, con rinvio al primo giudice ai sensi dell'art. 199 c.g.c.)<sup>150</sup>.

Nell'ambito della rassegna delle pronunce pubblicate nel corso del 2024, al Collegio della speciale composizione sono ascrivibili, complessivamente, **49** provvedimenti (37 sentenze + 12 ordinanze).

Tra questi:

- **3 sentenze in tema di piani di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP)**, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. a), c.g.c. la sent. 1/2024/EL ha respinto l'impugnazione della delibera della Sezione regionale di controllo per la Puglia, risolvendo la questione di continuità della

---

<sup>149</sup> Al riguardo, la sentenza n. 34/2024/QM ha ritenuto «*priva di fondamento giuridico, oltre che contrastare con l'art. III, c. 1, Cost., la ricostruzione che afferma in via pretoria l'esistenza un nuovo istituto processuale, quale il "giudizio di parifica in unico grado", basandosi sulla ritenuta esistenza di una "natura giurisdizionale unitaria" della parifica e dell'impugnazione, operando un'ibridazione tra la parifica ex art. 40 TU C.d.c. della Sezione di controllo e il giudizio d'impugnazione ex art. 123, c.g.c. della relativa deliberazione/decisione*».

<sup>150</sup> Nel ricorso del Procuratore generale e nella requisitoria orale (udienza del 18/12/2024) è stato evidenziato che non vi è stata la c.d. decisione "a sorpresa" (o sulla Terza via), poiché le Sezioni riunite siciliane non hanno posto a fondamento della decisione alcun fatto allegato d'ufficio. Di conseguenza, non vi è stata violazione delle regole su contraddittorio e diritto di difesa della Regione. Dopo aver osservato che, per il Fondo contenzioso (la voce ritenuta più rilevante dalla sentenza 4/2024), le irregolarità indicate nella c.d. bozza di relazione sono le stesse che hanno trovato conferma nella decisione di parifica (e nella relazione depositata), la P.G. ha osservato che, con la decisione che ha escluso dalla parifica quella posta, non vi è stata rideterminazione dei saldi, vale a dire che neppure vi è stato un pregiudizio concreto per la Regione Siciliana. Peraltro, la medesima, nella memoria difensiva, ha confermato tale evidenza escludendo la decisività dell'errore revocatorio sulla base di ciò, ossia considerando le affermazioni della sentenza revocanda alla stregua di "*statuizioni rese ad abundantiam*". Il ricorso del P.G. è stato dichiarato inammissibile con dispositivo letto in udienza.

gestione amministrativa e degli esercizi finanziari a favore dell'accertamento della veridicità e legittimità delle risultanze di bilancio poste a base di partenza del Piano, come pregiudiziale rispetto a qualsiasi valutazione in termini di sostenibilità del riequilibrio programmato. Sono da menzionare anche la sentenza n. 8/2024/EL ove la decisione di non omologare il Piano è stata sintetizzata nella inattendibilità e sottostima della massa passiva, quale elemento determinante per la riuscita del successivo riequilibrio e la n. 38/2024/EL nella quale il Collegio ha respinto il ricorso avverso la deliberazione di grave e reiterato mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi con conseguente dichiarazione dei presupposti per il dissesto finanziario;

- **16 sentenze di estinzione in tema di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT**, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c., per mancata riassunzione nei termini dei ricorsi che erano stati in precedenza sospesi in attesa del deposito della sentenza della Corte di giustizia europea nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21 (deposito avvenuto il 13 luglio 2023, con pubblicazione nella Gazzetta ufficiale UE n. C-321/4 dell'11 settembre 2023). Si tratta delle sentenze da 19 a 31/2024/SR/RIS e da 35 a 37/2024/SR/RIS.

Sempre in materia di Elenchi ISTAT sono state assunte n. **8 ordinanze di sospensione** del processo per ricorso in cassazione, promosso dall'Avvocatura dello Stato nell'interesse del MEF e dell'ISTAT, ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost. e dell'art. 362 c.p.c., come richiamati dall'art. 207 c.g.c. (Ord. da 3 a 10/2024/SR/RIS). Il ricorso era stato promosso per contestare la sentenza parziale n. 17/2023/RIS con la quale il Collegio, disapplicando l'art. 23-*quater* D.L. n. 137/2020 (norma limitativa della giurisdizione contabile in materia), aveva ricompreso nella sua giurisdizione il potere di annullamento dell'elenco ISTAT. A queste, si aggiungono n. **2 ordinanze istruttorie** (Ord. 1 e 2/2024/SR/RIS).

**Le Sezioni Unite della Cassazione, con sentenza n. 30220/2024**, hanno emanato il seguente principio di diritto: “In tema di impugnazione dell'elenco annuale ISTAT delle pubbliche amministrazioni predisposto ai sensi del SEC 2010, l'art. 23-*quater* D.L. n. 137 del 2020, nel delimitare la giurisdizione della Corte dei conti – sezioni riunite alla sola applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione, per ogni ulteriore ambito, al giudice amministrativo”.

A seguito del deposito della predetta sentenza, le Sezioni riunite in speciale composizione, all'udienza del 4/12/2024, hanno deliberato, in relazione a due ricorsi depositati nell'anno, la sospensione dei giudizi per remissione alla **Corte costituzionale, con separata ordinanza, della questione di legittimità costituzionale** dell'art. 23-*quater* del D.L. n. 137/2020, come

proposta (anzi, reiterata) dalla Procura generale e dalle ricorrenti in queste e in analoghe fattispecie. Le relative ordinanze ad oggi non risultano depositate;

- **14 sentenze in materia di rendiconti dei gruppi consiliari regionali** ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. d), c.g.c. Con una prima pronuncia è stato respinto il ricorso, ribadendo che la corretta applicazione del quadro normativo nazionale e regionale in materia di rendicontazione delle spese dei gruppi consiliari, relative alle attività di sondaggio, consulenze, studi e incarichi, comporta che l'erroneità della loro allocazione non costituisce mera irregolarità formale, ma elusione del *budget* previsto dalla normativa regionale per i contributi di funzionamento (Sent. n. 2/2024/RGC). Con altra decisione è stato accolto il ricorso trattandosi di spese sostenute in data antecedente all'entrata in vigore delle linee guida di cui all'art. 1, comma 9, del D.L. n.174/2012 (Sent. n. 6/2024/RGC). Le ulteriori 12 sentenze sono di accoglimento dei ricorsi promossi dai Gruppi consiliari per la Regione Molise, in ragione della inapplicabilità dell'art. 9, commi 1-*quinquies* e 1-*sexies* del D.L. n. 113/2016 convertito in L. n. 260/2016 ai gruppi consiliari (sentenze da n. 9 a n. 18/2024/RGC; n.32/2024/RGC; n.33/2024/RGC);
- **4 sentenze in materia di contabilità pubblica**, per impugnazione delle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo, *ex art.* 11, comma 6 lett. e), c.g.c. oltre a n. **2 ordinanze** di sospensione/rinvio (Ord. 11/2024/DELC e 12/2024/REV). Tra queste:
  - n. 2 sentenze hanno statuito sulle decisioni di **parificazione del rendiconto generale della Regione**. Con la sentenza-ordinanza n. 3/2024/DELC è stata sollevata questione di legittimità costituzionale in relazione al giudizio promosso dalla Regione Toscana (rendiconto generale della Regione Toscana per l'esercizio 2022), nella parte in cui non sono stati parificati i capitoli di spesa relativi alla retribuzione del personale di supporto agli organi politici. Con la citata sent. n. 4/2024/DELC, è stato accolto, nel primo motivo, il ricorso proposto dalla Regione Siciliana (rendiconto generale della Regione Siciliana per l'esercizio 2021), con rinvio al primo "giudice" ai sensi dell'art. 199 c.g.c. A seguito della predetta sentenza, le Sezioni riunite siciliane, con Ordinanza 11/2024/PARI, hanno rimesso gli atti al Presidente della Corte per le valutazioni di competenza;
  - n. 1 sentenza ha dichiarato l'estinzione di un giudizio promosso avverso una delibera della Sezione Regionale di controllo per la Campania, poi rinunciato (Sent. n. 7/2024/SR);
  - n. 1 sentenza ha accolto il ricorso avverso una deliberazione che accertava la violazione dell'obbligo di tempestiva compilazione e trasmissione della relazione-questionario sui rendiconti degli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022 (Sent. n. 5/2024/DELC).

## Capitolo VII

### GLI ORIENTAMENTI DEL GIUDICE CONTABILE NELLA GIURISPRUDENZA DELL'ANNO 2024 (V.P.G. Luigi D'Angelo)

*Sommario: 1. Questioni pregiudiziali e preliminari; 1.1. I confini della giurisdizione contabile; 1.2. Il carattere di pregiudizialità necessaria fra altra controversia e giudizio contabile ai fini di cui all'art. 106, comma 1, c.g.c.; 1.3. L'estinzione del diritto al risarcimento del danno per decorso del termine di prescrizione; 1.3.1. L'occultamento doloso del danno – rilevanza obbiettiva – idoneità delle condotte omissive a configurare il quid pluris necessario a posticipare l'esordio del termine prescrizione al momento della scoperta del danno; 1.3.2. L'estensione degli effetti interruttivi della prescrizione nei confronti dei co-obbligati solidali; 1.3.3. L'effetto permanente dell'interruzione del termine di prescrizione a seguito della costituzione di parte civile dell'amministrazione danneggiata nel processo penale contro il dipendente infedele; 1.3.4. La decorrenza del termine prescrizione in relazione all'indebito utilizzo dei contributi destinati ai gruppi consiliari; 1.3.5. Prescrizione e danno indiretto; 1.3.6. Prescrizione e opere pubbliche incompiute in ragione di carenze progettuali; 2. Problematiche procedurali e processuali; 2.1. Specificità e concretezza della notizia danni; 2.2. Autonomia dell'azione di responsabilità erariale rispetto a quella risarcitoria spettante alla p.a. danneggiata; 2.3. Rinuncia all'impugnazione e rinuncia agli atti del giudizio; 2.4. Natura dei termini per il deposito in appello della memoria di costituzione in giudizio delle parti; 2.5. Il principio della ragione più liquida in appello sulle questioni di rito e di merito; 2.6. Divieto del bis in idem; 2.7. Il rito abbreviato; 2.8. Il principio di scissione degli effetti della notificazione; 2.9. Il principio di sinteticità nel processo contabile; 2.10. I rapporti fra l'appello principale e i gravami incidentali; 2.11. L'intervento nel processo contabile; 2.12. Il riparto dell'onere probatorio e le prove atipiche; 2.13. La valenza delle pronunce di "applicazione della pena a richiesta" ex art. 444 c.p.p. nel contesto del giudizio contabile, anche alla luce delle modifiche recate dal D.Lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. "riforma Cartabia"); 3. L'elemento soggettivo dell'illecito contabile nel mutato quadro normativo; 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. Elemento soggettivo e responsabilità sanzionatoria; 4. Il danno erariale; 4.1. Danno all'immagine; 4.2. Danno alla concorrenza; 4.3. Danno erariale e interferenze con la confisca ex art. 19, D.Lgs n. 231/2001 e s.m.; 4.4. Danno erariale e finanza pubblica allargata; 4.5. Danno erariale e insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali; 4.6. Il principio nemo tenetur se detegere e danno erariale; 4.7. La compensatio lucri cum damno: presupposti e onere probatorio; 4.8. La (in)trasmissibilità dell'obbligazione risarcitoria agli eredi; 5. Fattispecie ricorrenti; 5.1. Ipotesi di indebita percezione di contributi pubblici; 5.2. Espletamento di attività extra istituzionali non autorizzate e non autorizzabili; 5.3. Svolgimento di attività medica extramuraria in assenza di autorizzazione; 5.4. Affidamento contra legem di incarichi a soggetti estranei alla p.a.; 5.5. Danno erariale per irragionevole durata del processo; 5.6. Danno erariale da tangente e relativa quantificazione; 5.7. Danno da malpractice medica; 6. Il giudizio di revocazione; 7. Le azioni a tutela del credito erariale; 8. I giudizi di conto; 9. I giudizi per resa del conto; 10. Il giudizio di interpretazione; 11. I giudizi a istanza di parte; 12. Giudizi in materia di responsabilità sanzionatoria.*

#### **1. Questioni pregiudiziali e preliminari.**

Numerose delle pronunce adottate dalle Sezioni territoriali e dalle Sezioni di Appello hanno riguardato questioni pregiudiziali di rito e preliminari di merito.

## 1.1. I confini della giurisdizione contabile.

a) 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 **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 36/2024**, ha affermato la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti sul **tecnico privato che ha redatto un progetto necessario per l'erogazione di un contributo pubblico**, poiché, alla luce della necessaria integrazione del procedimento istruttorio dell'amministrazione, rappresentata dall'elaborato tecnico, viene integrato il rapporto di servizio con l'amministrazione, al di là della qualifica privata e dell'assenza di rapporto di dipendenza con la stessa.

La **Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo**, con sentenza **n. 60/2024**, ha affermato che sussiste - con consequenziale radicamento della giurisdizione della Corte dei conti nella relativa controversia di responsabilità amministrativa - il rapporto di servizio tra la Prefettura e il **sogetto incaricato per contratto di svolgere, con risorse pubbliche e nell'interesse della prima, il servizio di accoglienza degli immigrati**, avendo questo rilievo pubblicistico in quanto riconducibile alle funzioni istituzionali della prefettura medesima.

La **Sezione Prima giurisdizionale d'Appello**, con sentenza **n. 12/2024**, ha escluso il rapporto di servizio tra un'amministrazione pubblica e una **banca d'affari specialista nella ristrutturazione del debito**, nonché controparte in operazioni in strumenti finanziari derivati, con conseguente difetto di giurisdizione della Corte dei conti, qualora sia assente o non venga provata una relazione comportante l'assunzione, da parte della banca, di potestà pubblicistiche e il suo inserimento, anche temporaneo, nell'organizzazione interna dell'amministrazione quale agente di questa, in ordine alle scelte di negoziazione in derivati e di gestione del debito (nella specie, dagli atti risultava che l'amministrazione regionale avesse esercitato il proprio potere discrezionale in maniera autonoma con riguardo alla sottoscrizione dei contratti di finanza derivata proposta dalle banche "advisors").

La **Sezione giurisdizionale per la Toscana**, con sentenza **n. 107/2024**, ha affrontato il tema della giurisdizione contabile con riguardo alla percezione dei **contributi pubblici da parte delle imprese colpite dall'emergenza epidemiologica "COVID-19"**, statuendo la sussistenza della giurisdizione contabile. Si è evidenziato che la giurisprudenza formatasi in ordine alla qualificazione dei contributi *ex art. 25 D.L. n. 34/2020 e s.m.* ha palesato un divario interpretativo riguardo all'inquadramento del contributo medesimo: - secondo un primo orientamento, i contributi in oggetto avrebbero natura eminentemente solidaristica, con conseguente esclusione della giurisdizione contabile; - un secondo orientamento ritiene, invece, che le finalità di rilancio sottese al provvedimento normativo giustifichino l'attribuzione della giurisdizione alla Corte dei conti. Il

Collegio ha ritenuto di dover dare continuità al secondo orientamento. Con i contributi *ex art. 25*, D.L. 34/2020 e s.m., infatti, il legislatore ha inteso salvaguardare e sostenere le imprese dei settori economici più fortemente colpiti dalle restrizioni conseguenti alla crisi pandemica, al fine di evitare la dispersione del tessuto produttivo del Paese. Tale misura si colloca dunque all'interno di un disegno più ampio di politica economica, finalizzato a compensare le imprese per le perdite subite e a preservare, con un intervento di sostegno alla copertura dei costi operativi, la loro continuità, onde evitare un depauperamento della capacità d'investimento o, nei casi più gravi, la loro estromissione dal mercato, con conseguente compromissione del potenziale produttivo complessivo e dei livelli occupazionali. In tale contesto, quindi, l'architettura pubblicistica del programma di rilancio giustifica l'attribuzione della relativa giurisdizione alla Corte dei conti.

La **Sezione giurisdizionale per l' Emilia Romagna**, con la sentenza **n. 62/2024**, ha ritenuto sussistente il rapporto di servizio - richiesto quale condizione per la sussistenza della giurisdizione contabile - tra **un'associazione di volontariato** e le pubbliche amministrazioni che hanno erogato contributi e rimborsi finalizzati allo svolgimento di servizi in convenzione, tra cui l'effettuazione del **servizio di emergenza 118**.

La **Sezione giurisdizionale per il Lazio**, con sentenza **n. 393/2024**, nel conformarsi alla giurisprudenza del giudice erariale di appello 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 per mancanza di un rapporto di servizio, evidenziando che, nel sistema della **contribuzione statale di incentivazione all'efficienza energetica**, la sussistenza del rapporto di servizio non viene meno, anche tenendo conto delle peculiarità del sistema, atteso che i c.d. "certificati bianchi" sono lo strumento principale attraverso il quale lo Stato ha inteso perseguire il conseguimento degli obiettivi nazionali di risparmio energetico correlati e funzionali al raggiungimento degli obiettivi europei. Nell'ambito del vigente quadro ordinamentale, è di palmare evidenza che i soggetti, anche se non percettori diretti di un contributo pubblico, si inseriscono comunque pienamente nel programma pubblico di risparmio energetico nazionale ed europeo, presentando progetti di risparmio energetico. Acquisiscono, cioè, un titolo strumentale alla realizzazione di detto programma a finalità vincolate, suscettibile di un valore anche economico corrispondente al risparmio energetico asseritamente documentato. Atteso dunque che tali soggetti sono legati da un rapporto di servizio con la P.A., delineato attraverso l'assunzione di vincoli di scopo e l'assoggettamento a regole predeterminate, la distrazione dal programma pubblico cui la contribuzione pubblica è rivolta configura responsabilità patrimoniale per danno all'erario, la cui cognizione è del giudice contabile. Il danno consiste nell'inserimento nel

programma di risparmio energetico di titoli, ai quali non corrisponderebbe il risparmio energetico asserito.

b) Una importante decisione ha affrontato il tema della sussistenza della giurisdizione contabile rispetto ai soggetti privati indebiti percettori di **finanziamenti bancari assistiti da garanzia pubblica** (nello specifico, quelli contemplati dalla normativa emergenziale COVID-19).

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, nella sentenza n. **200/2024**, ha statuito che le **misure temporanee di sostegno alle piccole e medie imprese, apprestate a seguito della pandemia da Covid-19**, hanno la finalità pubblica di consentire la continuità delle attività economiche delle piccole e medie imprese e, in particolare, la tempestività dei pagamenti e il mantenimento delle attività produttive, attraverso l'intervento dello Stato sia tramite l'erogazione di liquidità che con la garanzia della Sace al fine dell'ottenimento di finanziamenti dal sistema bancario; pertanto, esse hanno finalità, di interesse generale e non meramente assistenziale, di conservazione del tessuto economico nazionale danneggiato dagli effetti conseguenti alla diffusione della pandemia; in tale contesto, gli operatori economici interessati, dovendo autodichiarare le condizioni per accedere ai benefici, partecipano attivamente al suddetto meccanismo, realizzando il rapporto di servizio con l'amministrazione e sono altresì obbligati a rispettare il vincolo di destinazione impresso alle somme ottenute, da riservarsi ai costi del personale, agli investimenti o capitale circolante impiegati in stabilimenti produttivi e attività imprenditoriali localizzati in Italia, per cui si radica la giurisdizione della Corte dei conti nel caso di sviamento delle risorse ottenute.

c) Altre decisioni si sono soffermate sulla **natura del soggetto danneggiato**.

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, nella sentenza n. **209/2024**, ha affermato che il **concessionario di attività riservata - quale il gioco e la scommessa** - si comporta esclusivamente come soggetto delegato alla riscossione, sicché nel momento in cui incassa gli introiti delle scommesse, viene a trovarsi nella condizione di gestire - con obbligo di riversamento - somme che sono già acquisite al patrimonio dello Stato, con conseguente sussistenza della giurisdizione contabile in caso di omesso riversamento. A riprova dell'assunto soccorre la disciplina contenuta nell'art 24 del D.L. n. 98/2011, conv. dalla L. n. 111/2011, che riserva allo Stato (Amministrazione autonoma dei monopoli) il controllo continuo sulle giocate, anche allo scopo di verificarne la tempestiva e concreta rispondenza rispetto ai versamenti effettuati dai concessionari abilitati alla raccolta dei giochi, con iscrizione diretta nei ruoli in caso di omesso riversamento (comma 1). Se vi è pericolo per la riscossione l'Ufficio provvede, anche prima della liquidazione prevista dal comma 1, al controllo della tempestiva effettuazione dei versamenti dell'imposta unica di cui al decreto legislativo n. 504/1998 (comma 3), e le somme che, a seguito dei controlli automatizzati effettuati ai sensi del comma 1 risultano dovute a titolo d'imposta unica, nonché di interessi e di sanzioni per

ritardato od omesso versamento, sono iscritte direttamente nei ruoli resi esecutivi a titolo definitivo (comma 4).

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, nella sentenza **n. 264/2024**, all'esito di un ampio inquadramento normativo dei **Consorzi di bonifica**, ha ritenuto gli stessi, e i rispettivi amministratori, assoggettati alla giurisdizione contabile. Si è evidenziato, nel dettaglio, che detti enti perseguono gli interessi collettivi del substrato associativo sottostante e operano anche come ente strumentale rispetto non ai soggetti consorziati ma allo Stato-persona o alle Regioni o agli enti pubblici territoriali di riferimento per la cura degli interessi pubblici. Ai contributi consortili (art. 860 c.c.) è riconosciuta, infatti, natura tributaria, pur mantenendo un necessario collegamento con i benefici conseguiti dai proprietari contribuenti, che deve essere effettivo e reale tant'è che sono riscossi mediante ruolo, tramite l'imposizione diretta. Il riconoscimento della natura tributaria del contributo consortile è basato, secondo la giurisprudenza di legittimità, sulla struttura della disciplina della prestazione, costituente un contributo di scopo, destinato ad alimentare la provvista del Consorzio per realizzare le opere di bonifica, non legato dal nesso sinallagmatico con l'attività di bonifica la quale deve comunque assicurare vantaggi all'immobile del consorziato e giustificare l'imposizione di una prestazione obbligatoria di natura tributaria, secondo criteri fissati negli statuti e nelle delibere dei consorzi stessi, nel rispetto della legge regionale.

La **Sezione giurisdizionale di Appello per la Regione Siciliana**, con sentenza **n. 81/2024**, ha ritenuto sussistere la giurisdizione contabile nei confronti degli operatori **dei Centri di assistenza agricola**, i quali ultimi si ingeriscono, per il tramite dei propri dipendenti, nel procedimento amministrativo di erogazione dei contributi pubblici in agricoltura con l'obbligo di controllare la regolarità delle dichiarazioni dei privati volte ad ottenere i contributi economici in agricoltura, prima di immettere i dati nel sistema informativo attraverso la procedura S.I.A.N. e, quindi, **svolgendo funzioni pubbliche tipiche dell'AGEA** e ponendosi come tramite tra i privati richiedenti i contributi (che non possono inoltrare direttamente le domande) e l'Agenzia.

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con la sentenza **n. 161/2024**, ha ritenuto persistere la qualifica di agente contabile in capo al **gestore di strutture ricettive**, come tale sottoposto alla relativa giurisdizione, anche dopo l'entrata in vigore del D.L. n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020 n. 77, che secondo la prospettazione della parte privata, ne aveva determinato la riconfigurazione quale sostituto di imposta, si è precisato, alla luce dell'ordinanza della Corte di cassazione a Sezioni unite, n. 14028, depositata in data 21 maggio 2024, che deve ritenersi sussistente la giurisdizione della Corte dei conti in base al rapporto di servizio pubblico tra il gestore della struttura ricettiva ed il Comune per il pagamento dell'imposta di soggiorno ravvisabile *ratione temporis* prima della disciplina innovativa introdotta con il comma 1-

ter dell'art. 4 del D.Lgs. n. 23/2011, atteso che l' "*art. 5-quinquies del d.l. n. 146 del 2021, che ha esteso retroattivamente anche "ai casi verificatisi prima del 19 maggio 2020" il riconoscimento legale della qualifica di responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno al gestore della struttura ricettiva (qualifica che le ricorrenti individuano quale criterio di collegamento della controversia alla giurisdizione tributaria), è entrato in vigore il 21 dicembre 2021, quando il presente giudizio era già pendente*". In sintesi, la Suprema Corte ha fatto leva sul principio della *perpetuatio iurisdictionis*, di cui è espressione l'art. 5 c.p.c., per dedurre l'irrelevanza, appunto ai fini della giurisdizione, dei "*mutamenti legislativi, sostanziali o processuali, e dello stato di fatto*" successivi alla costituzione del rapporto giudiziale, con la conseguenza che in tali casi deve essere conservata la potestà giurisdizionale del giudice "*correttamente adito in base alla legge ed ai presupposti esistenti all'epoca della valida instaurazione del rapporto processuale*".

La **Sezione giurisdizionale per il Lazio**, con sentenza n. **485/2024**, ha qualificato come agente contabile di fatto la **società contraente con la pubblica amministrazione** che, ricevuto erroneamente un compenso maggiore di quello spettante (nello specifico, per la fornitura di mascherine nel periodo dell'emergenza epidemiologica COVID-19), ha intenzionalmente trattenuto dette somme, con sfruttamento a proprio vantaggio dell'errore di pagamento in cui era incorsa l'Amministrazione, condotta contraria ai doveri di buona fede e correttezza nonché trasmodante nell'esercizio di un preteso diritto alla compensazione (autocreato e autoesercitato) sostanzialmente analogo ad un atipico diritto di ritenzione (anticipata) di somme. La decisione ha sottolineato che tale comportamento sicuramente rilevante e sanzionabile con gli strumenti privatistici, rileva certamente anche nella sfera pubblicistica, trovando la propria tutela attraverso l'azione contabile correttamente esperita dalla Procura regionale. La responsabilità contabile (derivante dal maneggio di denaro pubblico, concetto da interpretarsi in senso lato e nella specie sussistente), peraltro, viene imputata oggettivamente costituendo un tipico caso di responsabilità *ex recepto* (la normativa vigente non prevede un'imputazione soggettiva). Circa la qualifica di agente contabile si è in via interpretativa pervenuti ad un concetto ampio di maneggio del denaro pubblico, essendo rilevante anche l'attività svolta in via di fatto, senza alcun titolo giuridico e anche da parte di soggetti estranei all'organizzazione amministrativa strettamente intesa.

**d)** In altri casi, la tematica della **tutela dell'ambiente** ha fatto da sfondo all'individuazione del giudice munito di giurisdizione.

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con la sentenza n. **280/2024**, ha confermato la giurisdizione del giudice contabile nell'ambito di un giudizio promosso ipotizzando la sussistenza degli estremi della responsabilità amministrativa di imprese, operanti con veste societaria (S.p.A. e S.r.l.), e di persone fisiche che in tali imprese, all'epoca dei fatti, ricoprivano posizioni apicali o

comunque svolgevano compiti operativi di rilievo nei **processi di trattamento e smaltimento di una rilevante porzione dei rifiuti solidi urbani**. Si è al riguardo statuito che sussiste il rapporto di servizio, costituente il presupposto per l'attribuzione della controversia alla giurisdizione della Corte dei conti, allorché un ente privato esterno all'Amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della P.A, mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, 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. Tanto vale a fondare la giurisdizione della Corte dei conti in tema di responsabilità contabile con riguardo alle società che il Procuratore contabile, attore in giudizio, ha indicato come incaricate del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti: giurisdizione che si estende alle persone fisiche, legate da un rapporto organico con le medesime società, di cui si debba accertare il diretto coinvolgimento nella illegittima percezione delle somme corrisposte dai Comuni committenti per trattamenti di rifiuti contrattualmente previsti e mai effettuati. Se, infatti, la società beneficiaria del pagamento concorre alla realizzazione del programma dell'Amministrazione, instaurando con questa un rapporto di servizio, la responsabilità amministrativa attinge anche coloro che intrattengano con la società un rapporto organico.

La **Sezione giurisdizionale per la Puglia**, con la sentenza **n. 113/2024**, ha statuito che sussiste - con conseguente riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti - il rapporto di servizio tra il Comune e il soggetto affidatario della gestione unitaria del sistema impiantistico del trattamento dei rifiuti solidi urbani, gravando su tale soggetto vincoli gestionali puntuali, esorbitanti rispetto alla conduzione di un'attività di impresa, tipici della natura concessoria dell'affidamento ed essendo il soggetto medesimo organo indiretto dell'amministrazione e titolare del diritto di ricevere il corrispettivo direttamente dagli utenti (nella specie, al concessionario era stato contestato il mancato rispetto delle prescrizioni funzionali alla corretta esecuzione dell'attività dedotta in concessione e la mancata adozione, dopo avere cagionato danno ambientale, di iniziative finalizzate alla necessaria attività di ripristino, con conseguenziale necessità, per il Comune concedente, di eseguire, in danno del gestore, i lavori necessari per eseguire la bonifica e la messa in sicurezza dell'area inquinata, sostenendo le spese che costituiscono l'oggetto della richiesta risarcitoria).

e) La tematica della giurisdizione contabile ha interessato, infine, la **fase cautelare** del processo di responsabilità erariale.

La **Sezione giurisdizionale per la Campania**, con ordinanza **n. 129/2024**, ha infatti statuito che il giudice contabile della cautela vede attratta alla propria cognizione anche le questioni

concernenti l'**esecuzione del sequestro conservativo** (nello specifico, il perfezionamento del vincolo sui crediti) precisando che solo allorquando, intervenuta l'eventuale sentenza di condanna, il sequestro si converte *ipso iure* in pignoramento, ai sensi dell'articolo 80 c.g.c., e ha inizio la fase esecutiva, ogni questione ad essa afferente è devoluta al giudice ordinario dell'esecuzione. È quindi la sentenza di condanna a segnare lo spartiacque tra la giurisdizione della Corte dei conti e quella del giudice ordinario. Conclusione confermata, si soggiunge, anche dal principio di concentrazione delle tutele codificato nell'articolo 3 c.g.c. e dal rinvio operato dall'articolo 7, co.2, c.g.c., ai principi generali del c.p.c., sulla cui base la giurisprudenza di questa Corte riconosce al giudice contabile una cognizione piena sull'intera procedura cautelare, in difetto della quale la Procura contabile verrebbe privata di mezzi idonei a garanzia del credito erariale. Pertanto, il giudice designato è chiamato non solo alla verifica della ritualità delle notifiche, ma anche alla verifica del corretto adempimento di tutte le formalità funzionali all'esecuzione della misura cautelare.

## **1.2. Il carattere di pregiudizialità necessaria fra altra controversia e giudizio contabile ai fini 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.

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 128/2024**, ha ribadito che, stante la piena autonomia del processo contabile da quello penale, v'è ampia libertà per la Sezione territoriale di valutare i fatti di causa, seppur coincidenti, anche sotto il profilo documentale, con quelli delle omologhe indagini svolte innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria - col solo limite, s'intende, dell'intervenuta assoluzione definitiva con formula piena e per i soli aspetti non diversamente apprezzabili da questa Corte (es. l'elemento soggettivo) - senza necessità logico-giuridica di attendere l'accertamento della medesima vicenda innanzi all'altro plesso giurisdizionale. Nella specie, peraltro, la doglianza circa la necessaria sospensione del processo erariale si fondava su un presupposto ritenuto erroneo, ossia che l'imputazione soggettiva per solo dolo, in virtù dell'entrata in vigore, medio tempore, dell'art. 21, D.L. n. 76/2020, imponesse la suddetta sospensione, stante la coincidente concezione dell'elemento soggettivo (dolo intenzionale) adoperata dal legislatore.

Censura nello specifico rigettata, poiché omette di considerare che detta norma non ha valenza retroattiva, rispetto a fatti, come quelli oggetto di causa, verificatisi antecedentemente alla sua entrata in vigore.

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con la sentenza **n. 273/2024**, ha trattato il tema della sospensione del processo erariale riguardo alla fattispecie del danno indiretto, affermando che è precluso sospendere il giudizio in casi di mero collegamento tra i giudizi e per ragioni di opportunità. Si è rilevato che la pregiudizialità “tecnica” o “giuridica” rilevante ai fini della sospensione intercorre, infatti, fra rapporti giuridici diversi e autonomi, collegati in modo tale che la situazione giuridica della causa pregiudiziale si ponga come elemento costitutivo, modificativo, impeditivo o estintivo del distinto rapporto dedotto nella causa dipendente, la cui esistenza deve, dunque, essere accertata con “efficacia di giudicato”, ed è necessariamente presupposta dalla prima. Così non è nel caso di responsabilità per danno indiretto, in quanto l’entità “pregiudiziale” (diritto controverso in sede civile, penale o amministrativa) non è affatto uno degli elementi della fattispecie del diritto pregiudicato: il rapporto controverso in sede penale, civile o amministrativa investe il potere-dovere del soggetto pubblico, nel suo complesso e quale apparato, di riparare, in via diretta e immediata, il danno ingiusto subito dal privato, e non costituisce, pertanto, un antecedente logico-giuridico della responsabilità amministrativa, né integra un fatto costitutivo, modificativo o estintivo del diritto tutelato in sede contabile. Dunque, poiché nelle ipotesi di danno indiretto, il depauperamento erariale è collegato al pagamento delle somme al terzo danneggiato da parte dell’Ente, a prescindere dal passaggio in giudicato del diritto di credito, è evidente che nessuna pregiudizialità nei termini innanzi chiariti è configurabile tra il giudizio civile e quello erariale.

Da ultimo la **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con la sentenza **n. 128/2024**, ha rammentato che l’art. 106 c.g.c. ricalca l’art. 295 c.p.c., prevedendo che la sospensione del processo possa essere disposta quando la previa definizione di altra controversia, pendente davanti a sé o ad altro giudice, 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. La sospensione (necessaria) del processo contabile, in quanto condizionata dalla sussistenza della pregiudizialità tecnico-giuridica intesa come vincolo di stretta ed effettiva consequenzialità fra due emanande statuizioni teso ad evitare un conflitto di giudicati, costituisce espressione del principio di indipendenza fra le diverse giurisdizioni, ripetutamente declinato dalla Corte di cassazione. Pertanto la giurisdizione penale e quella civile per risarcimento danni derivante da reato, come quella contabile, sono reciprocamente indipendenti nelle loro sfere cognitive e decisorie, anche quando investono il medesimo fatto materiale: tale principio ha trovato conferma proprio nell’assetto normativo processuale del codice di giustizia contabile approvato con il D.Lgs n.174/2016 (artt. 106-

107 c.g.c.), con l'ulteriore precisazione che nei due diversi processi sono affatto diversi il *petitum* e la *causa petendi*: mentre il processo penale mira a sanzionare le condotte illecite qualificate dalla legge come reati, il giudizio per responsabilità amministrativo-contabile ha natura essenzialmente risarcitoria e assume finalità ripristinatorie delle risorse pubbliche indebitamente sottratte all'Amministrazione titolare – in termini di maggiore spesa o minore entrata – attraverso la condanna dell'autore del comportamento illecito alla restituzione del quantum del pregiudizio arrecato.

### **1.3. 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 dai presunti responsabili, si è ritenuto di porre in luce gli specifici aspetti di seguito analizzati.

#### **1.3.1. L'occultamento doloso del danno – rilevanza obbiettiva – idoneità delle condotte 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*”.

a) La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. 203/2024, ha ribadito che, in via generale, l'occultamento doloso non può coincidere, puramente e semplicemente, con la commissione (dolosa) del fatto dannoso in questione, ma richiede un'ulteriore condotta, indirizzata ad impedire la conoscenza del fatto. Occorre, in altri termini, un comportamento che, pur se può comprendere la causazione stessa del fatto dannoso, deve tuttavia includere atti specificamente volti a prevenire la scoperta di un danno ancora in fieri oppure a nascondere un danno ormai prodotto. Esso, quindi corrisponde ad una situazione diversa ed ulteriore rispetto all'attività di consumazione dell'illecito contabile, consistendo in un *quid pluris*, che si aggiunge al dolo inteso come elemento strutturale dell'illecito.

b) Una questione specifica frequentemente affrontata concerne la rilevanza da attribuire ai comportamenti omissivi: la **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. 218/2024, 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. Si è sul punto evidenziato che il “doloso occultamento” nella materia della responsabilità contabile 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.*). Di qui l'affermazione per cui in presenza di un obbligo giuridico di informare e, quindi, di attivarsi, l'ulteriore condotta dolosa del debitore/dipendente pubblico, tesa ad occultare il fatto pregiudizievole, possa estrinsecarsi anche in una condotta omissiva, “quando chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge, sicché “il doloso occultamento è requisito diverso e più grave rispetto alla mera omissione di una informazione, omissione che assume rilievo solo ove sussista un obbligo della parte di informare.

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 278/2024**, ha, infine, precisato che nelle ipotesi di danno erariale c.d. da reato l'occultamento doloso è *in re ipsa* ma il *dies a quo* della prescrizione può essere anche anteriore al rinvio a giudizio. Nel dettaglio, il Collegio ha riformato la statuizione del giudice di prime cure nella parte in cui aveva ritenuto che, nell'ipotesi di cui si discute, poiché si è in presenza di condotte penalmente rilevanti, la scoperta del doloso occultamento non può che coincidere con l'emissione del provvedimento di rinvio a giudizio in sede penale o, al più, con il ricevimento, da parte della Procura regionale, della comunicazione degli esiti dell'attività di polizia giudiziaria. Solo in questo momento, secondo il giudice di prime cure, la Procura regionale sarebbe posta nelle condizioni di conoscere tutti gli elementi essenziali della fattispecie di danno. Ebbene, tale argomentazione, seppure condivisa in linea generale (la scoperta del doloso occultamento coincide con il momento in cui il danno viene delineato in tutte le sue componenti) non è stata ritenuta praticabile nel caso in cui tutti gli elementi caratterizzanti la condotta illecita foriera di danno erariale erano già conosciuti dall'Amministrazione con una certa attendibilità a prescindere dalle indagini penali: in tal caso, invero, il *dies a quo* del termine prescrizione inizia comunque a decorrere dalla effettiva conoscenza del danno. Si è quindi evidenziato che la collocazione del momento iniziale della prescrizione erariale alla data di conclusione delle indagini in sede penale può operare solo nei casi in cui, prima del completamento del quadro conoscitivo in quella sede (rinvio a giudizio o archiviazione), l'Amministrazione danneggiata o la Procura contabile non dispongano di elementi di conoscenza (né, per i più limitati poteri d'indagine, siano nella condizione di poterli autonomamente acquisire), sulla cui base fondare una ragionevole e ponderata prognosi di sussistenza delle condizioni per esercitare l'azione di responsabilità. Laddove, invece, gli elementi di cui l'ente dispone, o sia potenzialmente in grado di disporre, siano sufficienti per orientarsi circa l'eventuale esistenza di un vulnus alla sua integrità patrimoniale prima che il quadro penale sia definito, le indagini ai fini dell'accertamento del reato

devono ritenersi estranee alla prescrizione erariale e alla individuazione del momento in cui può ravvisarsene l'esordio.

### **1.3.2. 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'invio di un atto interruttivo del decorso del termine prescrizione nei confronti dei soggetti cui non era stato indirizzato.

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. 257/2024, ha riconosciuto l'effetto espansivo ex art. 1310 c.c. dell'interruzione della prescrizione. Più in particolare, si è statuito che in tema di prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante da fatto illecito imputabile a più danneggianti in solido tra loro, ai sensi dell'art. 2055 c.c., la interruzione del termine di prescrizione è disciplinata dai principi sulle obbligazioni solidali (anche nel caso di diversità dei titoli ascrivibili ai coobbligati) e, in specie dall'art. 1310, primo comma, c.c., per la cui applicabilità è necessaria e sufficiente l'esistenza del vincolo obbligatorio solidale scaturente dall'unicità del fatto dannoso previsto dall'art. 2055 cod. civ.: sicché si è ritenuto operante l'effetto estensivo dell'interruzione della prescrizione compiuta mediante la costituzione di parte civile nel procedimento penale a carico dell'autore del fatto illecito.

### **1.3.3. L'effetto permanente dell'interruzione del termine di prescrizione a seguito della costituzione di parte civile dell'amministrazione danneggiata nel processo penale contro il dipendente infedele.**

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. 249/2024, ha affermato che l'esercizio dell'azione civile dell'amministrazione danneggiata giovi anche all'azione del P.M. contabile, in quanto il danno erariale e la relativa pretesa risarcitoria sono unici, sia che si attivi per il risarcimento l'amministrazione danneggiata con la costituzione di parte civile nel giudizio penale o con un'autonoma azione civile, sia che si attivi, con una propria azione recuperatoria, la magistratura contabile. E in tali casi la prescrizione non decorre fino a che non interviene la sentenza irrevocabile con cui il procedimento penale è concluso.

### **1.3.4. La decorrenza del termine prescrizione in relazione all'indebito utilizzo dei contributi destinati ai gruppi consiliari.**

La giurisprudenza d'appello, nel 2024, ha aderito *in toto* all'orientamento che, in merito allo sviamento gravemente colposo dei contributi sopra indicati, fissa l'esordio del termine prescrizione

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.

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. 47/2024, mutando orientamento rispetto a talune precedenti decisioni, ha infatti precisato che nelle ipotesi in cui non vi sia stato occultamento doloso del danno si deve fare riferimento alla “conoscibilità oggettiva” del danno, vale a dire, al momento in cui l'ente danneggiato ha avuto conoscenza del depauperamento patrimoniale o avrebbe potuto averne se avesse esercitato le proprie competenze con la dovuta diligenza. “Conoscibilità oggettiva” del danno, che, nella vicenda in esame, riferita, peraltro, ad attività soggette a rendicontazione, coincide con il momento in cui il diritto al risarcimento poteva essere fatto valere, vale a dire, con il momento della presentazione del rendiconto all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale.

### **1.3.5. Prescrizione e danno indiretto.**

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, in ogni caso, nella 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 **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con la sentenza n. 273/2024, 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. Si è ulteriormente sottolineato che la maturazione dell'*eventus damni* non è ricollegabile alla mera statuizione resa da un giudice diverso da quello contabile, bensì alla diminuzione patrimoniale subita dall'amministrazione allorquando risarcisce la lesione del privato cittadino *ex art. 28 Cost.* La perdita economica è, in quel momento, già “certa”, in quanto la “certezza” del danno non interferisce con la “certezza” del diritto vantato dal terzo danneggiato: la “incertezza” che incombe sulla *res in iudicium deducta* non impedisce, infatti,

alla sentenza di produrre i suoi effetti, compreso quello di garantire l'immediato ristoro delle conseguenze dannose patite dal terzo danneggiato, con consequenziale depauperamento del soggetto pubblico, costretto a ottemperare. Il danno erariale segue, in definitiva, lo spostamento patrimoniale, adattandosi alla provvisorietà degli effetti esecutivi prodotti dalle pronunce (civili, penali o amministrative) rese *inter alios* e agli accertamenti che ne costituiscono il presupposto.

### **1.3.6. Prescrizione e opere pubbliche incompiute in ragione di carenze progettuali.**

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con la sentenza **n. 269/2024**, ha precisato che i costi sostenuti dalla pubblica amministrazione per il pagamento degli stati di avanzamento relativi ad un'opera pubblica incompiuta costituiscono senz'altro danno erariale risarcibile e, in tali casi, il *dies a quo* del termine di prescrizione decorre dalla data di accertamento della causa che ha determinato l'impossibilità di completare i lavori (nella fattispecie, carenze progettuali circa l'omessa rilevazione di eternit) attraverso le forme previste dal codice dei contratti pubblici (nella specie, relazione del RUP).

## **2. Problematiche procedurali e processuali.**

Si passa, a questo punto, ad indicare le sentenze di maggiore significatività sotto i profili in epigrafe.

### **2.1. Specificità e concretezza della *notitia damni*.**

La **Sezione giurisdizionale per il Piemonte**, con sentenza **n. 198/2024**, ha affrontato il tema della possibilità di avviare il procedimento di responsabilità erariale sulla scorta di un articolo giornalistico ovvero se allo stesso possano attribuirsi i caratteri di specificità e concretezza richieste dall'art. 51 c.g.c. Si è osservato che laddove detta disposizione prevede che "*Il pubblico ministero inizia l'attività istruttoria [...] sulla base di specifica e concreta notizia di danno*", la stessa non pretende un livello di dettaglio eccessivo: diversamente ragionando, infatti, la stessa attività di indagine diventerebbe superflua e l'organo requirente vedrebbe circoscritto il suo operare, contrariamente a quanto desumibile dagli artt. 54 e seguenti del codice di giustizia contabile, alla formalizzazione giudiziaria di una domanda già definita nei limiti della notizia di danno. E, a tal riguardo, il Collegio ha richiamato, in continuità, il principio di diritto espresso in materia dalle Sezioni riunite secondo cui il significato da attribuire all'espressione "specifica e concreta notizia di danno", recata dall'art. 17, comma 30-ter, del D.L. n. 78/2009, conv. in L. n. 102/2009, è così precisato: il termine notizia, comunque non equiparabile a quello di denuncia, è da intendersi, secondo la comune accezione, come dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile

da strumenti di informazione di pubblico dominio; l'aggettivo specifica è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo concreta è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni. L'espressione nel suo complesso deve, pertanto, intendersi riferita non già ad una pluralità indifferenziata di fatti, ma ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, onde evitare che l'indagine del P.M. contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato.

## **2.2. Autonomia dell'azione di responsabilità erariale rispetto a quella risarcitoria spettante alla P.A. danneggiata.**

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. 236/2024, ha affermato che l'azione di responsabilità amministrativa è autonoma e persegue finalità in parte diverse rispetto alle azioni penali, civili e amministrative, ancorché i fatti materiali di riferimento possano coincidere. La concomitanza di più giudizi innanzi a giurisdizioni diverse, relativi ai medesimi fatti, costituisce un'evenienza del tutto fisiologica, attesa la loro autonomia, nonché la differenza ontologica, effettuale e finalistica. L'assoluta autonomia dei giudizi è sancita anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, in ragione delle differenti, rispettive finalità: nel giudizio contabile, infatti, il Pubblico ministero della Corte dei conti agisce quale portatore di obiettivi interessi di giustizia nell'esercizio di una funzione neutrale, rivolta alla repressione dei danni erariali conseguenti ad illeciti amministrativi, rappresentando un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati e non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici, in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure convergenti con il primo. Il diritto di natura risarcitoria che il P.M. attiva con l'esercizio dell'azione di responsabilità, quindi, pur traendo origine dai medesimi fatti, non è assolutamente sovrapponibile al giudizio penale, che ha tutt'altre finalità e prevede ben altre sanzioni e non è identificabile né del tutto sovrapponibile con il diritto di credito che l'Amministrazione danneggiata può direttamente ed autonomamente esercitare nei confronti dello stesso soggetto, autore del fatto dannoso. *“Nell'attuale sistema delle “materie di contabilità pubblica”, si può, infatti, affermare che il giudizio di responsabilità amministrativa non ha solo la funzione di procurare alla P.A. danneggiata un “titolo esecutivo”, che le consenta di ripristinare, a carico di un determinato soggetto, il patrimonio leso, bensì anche quella di accertare o escludere la responsabilità (sia essa contrattuale o extra-contrattuale) di quel soggetto, nella gestione delle*

*risorse pubbliche, con la triplice finalità di: - eventualmente scrutinarne il comportamento, mediante le regole proprie della responsabilità amministrativa; - di offrire alla P.A. elementi di valutazione di quel soggetto, nell'ambito degli ulteriori rapporti presenti o futuri intercorrenti con quest'ultimo; - di produrre tutti quegli ulteriori effetti, anche di status, che l'ordinamento prevede come direttamente connessi ad una pronuncia di responsabilità amministrativa".*

### **2.3. Rinuncia all'impugnazione e rinuncia agli atti del giudizio.**

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, nella sentenza n. **268/2024**, si è occupata di precisare la diversità di effetti giuridici scaturenti dalla rinuncia agli atti del giudizio e della rinuncia all'impugnazione, chiarendo che quest'ultima produce, senza necessità di accettazione, il passaggio in giudicato della decisione di prime cure; in particolare si è evidenziato che il nuovo codice di giustizia contabile disciplina, all'art. 110, solo la rinuncia agli atti del giudizio e, pertanto, con riguardo alla rinuncia all'impugnazione, non espressamente disciplinata, occorre fare riferimento ai principi elaborati dalla costante giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo cui la rinuncia agli atti del giudizio, ammissibile anche in appello (nel caso del giudizio contabile, ai sensi dell'art. 110, c. 1, c.g.c.), va tenuta distinta dalla rinuncia all'impugnazione, che intervenga dopo il giudizio di primo grado, che è rinuncia di merito, immediatamente efficace anche senza l'accettazione della controparte, determinando così il venir meno del potere-dovere del giudice di pronunciare. La rinuncia all'impugnazione consolida dunque la soccombenza, in ragione del passaggio in giudicato della sentenza impugnata, e pertanto, avendo natura sostanziale, non richiede l'accettazione di controparte, determinando altresì l'estinzione del giudizio per la cessazione della materia del contendere sull'oggetto del gravame.

### **2.4. Natura dei termini per il deposito in appello della memoria di costituzione in giudizio delle parti.**

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con la sentenza n. **201/2024**, ha stabilito che nel caso di tardività del deposito delle conclusioni nel giudizio di appello (nello specifico, da parte della Procura generale) non è prevista alcuna sanzione di inutilizzabilità o inammissibilità delle stesse, con conseguente stralcio dagli atti processuali; infatti, analogamente a quanto previsto sia nel processo contabile che in quello civile di primo grado, il convenuto/appellato non ha un obbligo di costituzione, ma un mero onere, conseguendo alla costituzione tardiva l'eventuale decadenza non già del deposito dell'atto ma della proposizione di prove o di eccezioni non rilevabili di ufficio.

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. **279/2024**, ha ribadito, con riferimento alla tardiva costituzione nel giudizio di appello della parte privata, che al mancato rispetto

dei termini di cui agli artt. 90 e 191 c.g.c., non può annettersi alcuna sanzione di “inutilizzabilità” o “inammissibilità” della costituzione in sé, dovendosi piuttosto valutare la possibile decadenza dal compimento di quelle attività per le quali è indicata una barriera temporale preclusiva. Non v'è, infatti, un “obbligo” di costituzione nei termini sopra indicati, ma semmai un mero “onere” di proporre le eccezioni non rilevabili d'ufficio mediante un atto difensivo depositato nel termine previsto dall'art. 90, essendo configurata anche nel codice di giustizia contabile una barriera preclusiva simile a quella già disciplinata dagli artt. 166-167 c.p.c. La decadenza delle eccezioni in senso stretto (ossia quelle promuovibili solo su iniziativa di parte) è, in definitiva, l'unica “sanzione” prevista in caso di costituzione “tardiva”.

## **2.5. Il principio della ragione più liquida in appello sulle questioni di rito e di merito.**

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, nella sentenza **n. 280/2024**, ha precisato che, sebbene residuino ancora delle incertezze sul perimetro applicativo del principio della ragione più liquida e, segnatamente, sul se detto principio possa attingere non solo le questioni di merito ma anche quelle di rito (incertezze che hanno indotto la Corte di cassazione, Sez. III, ord. n. 17925/2024, a rimettere la questione di diritto al Primo Presidente, per l'eventuale assegnazione alle Sezioni unite), l'opinabilità sembra, in realtà, riguardare i giudizi ancora suscettibili di impugnazione e non quelli che si celebrano in ultima istanza. Infatti, diversamente dai primi, per i quali il ricorso a quel principio può influire sulle dinamiche impugnatorie e riflettersi sull'ulteriore corso del giudizio, per i secondi, un simile rischio non si pone e la modalità di definizione della controversia, improntata alla valorizzazione delle esigenze di economia processuale e di celerità, acquista massima potenzialità senza manifestare apprezzabili controindicazioni. Con l'ulteriore specificazione per cui l'operatività del principio della ragione più liquida nel giudizio di appello è soggetta al limite derivante dall'effetto devolutivo del gravame, in virtù del quale la decisione non può esorbitare dal *thema decidendum* delineato dai motivi di impugnazione, pena la violazione dell'art. 112 c.p.c.

## **2.6. Divieto del *bis in idem*.**

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 120/2024**, ha evidenziato che i criteri da cui ha preso avvio la giurisprudenza per circoscrivere e definire il *ne bis in idem*, sono stati inizialmente elaborati dalla Corte EDU nella sentenza 8 giugno 1976 (Engel ed altri c. Paesi Bassi), al fine di individuare la natura delle sanzioni applicate nello Stato partecipante, che sono: a) la natura dell'infrazione, secondo il diritto interno; b) la natura della sanzione, desunta dallo “scopo” della previsione normativa; c) la gravità della sanzione. L'evoluzione della giurisprudenza, dopo la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 4 marzo 2014 (Grande Stevens e altri c. Italia),

mostra, come ampiamente argomentato nella successiva sentenza della Corte EDU del 15 novembre 2016 (A. e B. contro Norvegia), che non vi è alcuna violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione, nel caso in cui la parte sia soggetta all'irrogazione di sanzioni penali e di altre misure di tipo riparatorio, in quanto il divieto del *ne bis in idem* non è applicabile quando l'ordinamento pone in essere una reazione coordinata dinanzi allo stesso fatto illecito. Sulla stessa linea interpretativa si è posta anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con tre pronunce della Grande Sezione del 20 marzo 2018 (C-524/15; C-537/16; C-596/16 e C-597/16), rese in sede di rinvio pregiudiziale per l'interpretazione - alla luce dell'art. 4 del protocollo n. 7 CEDU - dell'art. 50 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), c.d. "Carta di Nizza", ove è stabilito che «Nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge», nonché la Corte costituzionale con sentenza n. 43/2018. In materia va richiamato anche il principio enunciato dalla Corte EDU nella decisione del 13 maggio 2014 (Rigolio vs. Italia), che esclude l'applicabilità del divieto del *ne bis in idem* in relazione al giudizio penale e al giudizio di responsabilità contabile, che ha natura essenzialmente risarcitoria, circoscrivendo l'eventualità di una violazione di tale principio al solo caso di attivazione di una pluralità di giudizi a carattere sanzionatorio.

La **Sezione Giurisdizionale per il Piemonte**, con la sentenza **n. 118/2024**, ha scrutinato l'operatività del divieto del *bis in idem* con riferimento alla pendenza di un giudizio di responsabilità erariale in concomitanza con l'apertura di una procedura concorsuale, precisando che l'apertura di tale procedura non modifica la distribuzione della cognizione fra i diversi plessi giudiziari, né può incidere sulla sussistenza della giurisdizione contabile. La circostanza dell'avvenuta ammissione al passivo fallimentare del credito verso il percettore del finanziamento non preclude, infatti, l'accertamento della responsabilità erariale di quest'ultimo soggetto. Ne deriva la conferma del principio per cui l'azione del P.M. contabile risponde ad un interesse generale, non riconducibile a quello specifico, di cui le singole amministrazioni danneggiate sono portatrici, e può coesistere con quella avviata dall'amministrazione per il recupero del credito, con il solo limite, operante in fase di esecuzione, del divieto di duplicazioni risarcitorie e dell'eventuale conseguente ingiustificato arricchimento. Giusta giurisprudenza contabile consolidata, il Procuratore contabile, in quanto portatore di un "un interesse direttamente riconducibile alla tutela, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione e al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati", agisce per un interesse proprio e distinto, rispetto a quello dell'Amministrazione danneggiata, non potendo la sua azione restare ostacolata dall'iniziativa di quest'ultima.

La **Sezione giurisdizionale per le Marche**, con la sentenza **n. 147/2024**, ha ricapitolato le ragioni della pacifica inapplicabilità del divieto del *bis in idem* al processo di responsabilità erariale

statuendo che la contemporanea pendenza di un procedimento penale e del giudizio di responsabilità amministrativa non comporta la violazione dei principi riconducibili al divieto del *ne bis in idem*, degli artt. 24 e 111 della Costituzione e dell'art. 4, prot. 7, della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nonché il rischio di un contrasto di giudicati; ciò poiché i due procedimenti hanno finalità tra loro diverse, così come i provvedimenti adottati nelle due sedi giudiziarie hanno natura giuridica differente, in quanto la sentenza di condanna pronunciata dal Giudice contabile non ha valenza sanzionatoria bensì piuttosto risarcitoria. D'altro canto, proprio in considerazione della natura essenzialmente risarcitoria del giudizio di responsabilità per danno erariale promosso dinanzi alla Corte dei conti, la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell' Uomo del 13 maggio 2014 (*Rigolio vs. Italia*) ha evidenziato che tale giudizio non mira alla garanzia degli interessi generali della società, normalmente protetti dal diritto penale, bensì dell'interesse specifico di una determinata branca della P.A. a vedere riparato un pregiudizio di natura finanziaria; pertanto, non sussiste nessuna violazione del principio del *ne bis in idem*, allorquando sia convenuto in giudizio contabile un soggetto nei cui confronti sia stata già disposta la confisca per equivalente in relazione agli stessi fatti illeciti *ex art. 322-ter c.p.*, costituendo, peraltro, fisiologica conseguenza del sistema della pluralità delle giurisdizioni un'eventuale divergenza tra giudicati.

## **2.7. Il rito abbreviato.**

La **Sezione giurisdizionale per il Veneto**, con decreto **n. 23/2024**, ha evidenziato che nel caso di contestazione di una responsabilità erariale solidale deve considerarsi inammissibile la richiesta di rito abbreviato *ex art. 130 c.g.c.* proveniente soltanto da taluno dei convenuti. Al riguardo si evidenzia che trattandosi di posizioni processuali unitariamente e paritariamente trattate nella prospettazione del requirente, senza distinzione alcuna tra gli apporti causali dei singoli, non è ammissibile – nell'ambito di una valutazione sulla congruità della somma proposta ai sensi dell'art. 130 c.g.c. - una riqualficazione della responsabilità solidale contestata in responsabilità parziaria. Ciò avverrebbe, infatti, riconoscendo e rideterminando la misura del singolo apporto (con)causale dei convenuti istanti il rito abbreviato in quanto involgerebbe non solo le loro posizioni, ma necessariamente anche quelle di tutti gli altri soggetti convenuti in via solidale i quali, in assenza di contraddittorio, potrebbero essere pregiudicati (sia sotto il profilo del quantum che dei rapporti interni tra creditori) dalla definizione anticipata della posizione dei coresponsabili all'esito del rito abbreviato; l'accoglimento, nel caso in esame, delle istanze di definizione del giudizio con rito abbreviato comporterebbe, infatti, un "pre-giudizio" sull'intero inquadramento giuridico dei fatti di causa, una diversa qualificazione della domanda e l'individuazione di criteri di quantificazione dell'apporto causale dei singoli senza che su ciò si sia formato il necessario contraddittorio, pieno, di tutti i soggetti convenuti nel giudizio,

con evidente violazione del diritto alla difesa dei singoli, ma anche dei principi del giusto processo con l'esito, paradossale, per cui uno strumento pensato e voluto dal legislatore per realizzare, tra gli altri, fini di economia processuale, finirebbe per divenire, quantomeno per una parte dei convenuti originari del giudizio, causa di una "ingiusta" diseconomia processuale.

## **2.8. Il principio di scissione degli effetti della notificazione.**

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 120/2024**, ha ritenuto che il regime della scissione degli effetti della notificazione per il notificante non può trovare applicazione per l'invito a dedurre, in quanto tale atto non rappresenta l'unico strumento attraverso cui il pubblico ministero è abilitato a costituire in mora soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile, potendo il pubblico ministero notificare la costituzione in mora ai sensi dell'art. 66 c.g.c.

## **2.9. Il principio di sinteticità nel processo contabile.**

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 210/2024**, ha trattato *funditus* il principio in epigrafe. Si è osservato che l'obbligo di redazione degli atti processuali in modo "chiaro e sintetico" è stato espressamente imposto, dall'art. 5 c.g.c., non solo al giudice e al pubblico ministero, ma anche alle parti private. Trattasi di principio generale di immediata applicazione nel processo contabile, sia di primo grado che d'appello. Come già chiarito dalla giurisprudenza erariale, l'introduzione del principio di sinteticità nel codice di giustizia contabile si pone in linea di continuità con quanto previsto nel codice del processo amministrativo del 2010, il cui art. 3, c. 2, ha parimenti collocato, tra i principi generali, quello di "sinteticità", sotto forma di dovere, sia delle parti che del giudice, di redigere gli atti in maniera chiara e sintetica; mentre il successivo art. 26, c. 1, impone al giudice, in sede di liquidazione delle spese, di considerare, a tal fine, anche la violazione dei principi di sinteticità e chiarezza. Di recente, tale principio è stato affermato esplicitamente anche nell'ambito del processo civile, in occasione della c.d. "riforma Cartabia" (D.Lgs. n. 149/2022), dando attuazione allo specifico criterio di delega contenuto nell'art. 1, c. 17, lett. d), della legge n. 206/2021. In definitiva, la stringatezza argomentativa non è più solo una delle possibili modalità espositive, ma è divenuta indispensabile connotato di ogni forma di esternazione, per tutti gli attori del processo. La smodata sovrabbondanza espositiva degli atti di parte, infatti, non soltanto grava l'amministrazione della giustizia e le controparti processuali di oneri superflui, ma, lungi dall'illuminare i temi del decidere, avvolge gli stessi in una cortina che ne confonde i contorni e ne impedisce la chiara intelligenza, risolvendosi, in definitiva, in un impedimento al pieno e proficuo svolgimento del contraddittorio processuale. Tanto che il mancato rispetto del canone della sinteticità e della chiarezza espositiva è ritenuto pregiudicante il primario obiettivo del processo di assicurare un'effettiva e celere

tutela, in aderenza ai principi del giusto processo di cui all'art. 111, c. 2, della Costituzione ed in coerenza con l'art. 6 CEDU. Dunque la valutazione in termini d'inammissibilità del ricorso non esprime, naturalmente, un formalismo fine a sé stesso, bensì il richiamo al rispetto di una precisa previsione legislativa volta ad assicurare uno "standard" di redazione degli atti che, declinando la qualificata prestazione professionale svolta dalla difesa e presupposta dall'ordinamento, si traduce nel sottoporre al giudice nel modo più chiaro la vicenda processuale permettendo, in quel perimetro, l'apprezzamento delle ragioni della parte. La specificazione delle ragioni del gravame può essere ritenuta carente tanto per un difetto quanto per un eccesso di argomentazione. Ne consegue che l'inosservanza del dovere di redigere gli atti processuali in modo chiaro e sintetico può integrare l'assenza di "specificità" dei motivi anche nel processo dinanzi alla Corte dei conti.

## **2.10. I rapporti fra l'appello principale e i gravami incidentali.**

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 212/2024**, ha ribadito che l'appello incidentale tardivo ha la sua ragione giustificatrice nell'esistenza di uno specifico nesso con altra impugnazione (principale o incidentale) tempestivamente proposta; l'interesse che lo sorregge deve, dunque, sorgere dai motivi a sostegno di tale impugnazione; ne consegue l'inammissibilità dell'impugnazione incidentale tardiva che censuri un capo distinto della decisione rispetto a quelli già oggetto di impugnazione e senza alcun nesso di consequenzialità con essi.

## **2.11. L'intervento nel processo contabile.**

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 146/2024**, ha trattato approfonditamente l'istituto dell'intervento nel processo contabile da parte dell'amministrazione danneggiata. Si è affermato, in particolare: - che la partecipazione al giudizio contabile dell'amministrazione danneggiata è possibile solo attraverso l'istituto dell'intervento adesivo dipendente; - che l'interesse qualificato che il terzo interventore adesivo dipendente può far valere nel processo contabile è ammissibile solo rispetto alle domande dedotte dalla parte pubblica adiuvata ed alle questioni rientranti nella giurisdizione contabile, ontologicamente astretta all'esclusività della relativa azione in capo alla Procura erariale; - che a differenza dell'intervento svolto per la tutela di un diritto, il quale determina un ampliamento oggettivo oltre che soggettivo della lite, introducendo una nuova domanda che modifica il *thema decidendum* del processo fissato dalle parti originarie, l'intervento adesivo dipendente diretto alla tutela di un interesse qualificato, comporta invece un ampliamento solo soggettivo del processo, in quanto il terzo che decide di intervenire nel processo per sostenere le ragioni altrui, quando vi abbia interesse, assume una posizione subordinata rispetto a quella dell'adiuvato, le cui vicende processuali egli ha anticipatamente accettato di condividere; - che

ragionevole, pertanto, si appalesa la preclusione del potere di impugnazione rispetto all'interventore adesivo dipendente, quando l'adiuvato abbia rinunciato ad impugnare o abbia prestato acquiescenza alla sentenza, poiché il terzo intervenuto *ad adiuvandum* non ha poteri dispositivi sulla lite, la cui decisione solo in via mediata può produrre effetti giuridici sulla sua posizione sostanziale; - che l'interventore adesivo dipendente invero non può in alcun modo ampliare il *thema decidendum*, *sub specie* della proposizione di domande ulteriori, con l'ulteriore corollario che il medesimo vede i propri poteri processuali limitati dall'ambito delle domande e delle eccezioni già svolte (o meno) dall'adiuvato, non potendo dunque compiere atti di disposizione del diritto, né tantomeno atti di impulso per far proseguire il processo in caso di rinuncia delle parti principali; *a fortiori*, non può impugnare autonomamente la sentenza, salvo l'impugnazione sia limitata a questioni specificamente attinenti la qualificazione dell'intervento; - che l'intervento adesivo dipendente non confligge con l'ambito di giurisdizione della Corte dei conti e con la legittimazione attiva esclusiva del Pubblico Ministero, solo e nella misura in cui il terzo interveniente non esercita un'azione autonoma, né modifica l'oggetto del giudizio, ma si limita ad adiuvarne una parte per far valere un proprio autonomo interesse all'accoglimento delle domande della parte adiuvata.

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. 243/2024, ha precisato che l'art. 85 del c.g.c. disponendo che chiunque intenda sostenere le ragioni del pubblico ministero può intervenire in causa, quando vi ha un interesse meritevole di tutela, con atto notificato alle parti e depositato nella segreteria della Sezione, legittima soltanto gli interventi svolti in favore della posizione della Procura erariale, non potendosi, del resto, valorizzare (come avvenuto nel caso specifico) le norme di cui all'art. 160 e art. 185 c.g.c., il primo riferito ai giudizi pensionistici e il secondo riguardante l'intervento di coloro che potrebbero fare opposizione ai sensi dell'art. 200 c.g.c.

## **2.12. Il riparto dell'onere probatorio e le prove atipiche.**

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. Diverso, invece, è il regime per i casi di responsabilità contabile in senso stretto.

La **Sezione giurisdizionale per la Campania**, con la sentenza n. 576/2024, ha infatti ribadito che opera l'**inversione dell'onere della prova** rispetto ai pregiudizi all'erario cagionati dal soggetto privato avente la qualifica di agente contabile (nella specie, una società concessionaria della riscossione di tributi locali). A differenza della responsabilità amministrativa, infatti, ove spetta al pubblico ministero dimostrare il dolo o la colpa grave del presunto autore del danno all'erario, per la

responsabilità contabile l'elemento soggettivo si presume, dovendo semmai l'agente contabile dimostrare che l'ammanco è conseguenza di un danno a lui non imputabile, dovuto a causa di forza maggiore o caso fortuito. Nel caso dell'agente contabile opera, dunque, una vera e propria presunzione di colpevolezza in funzione dell'ammanco, qualificata in termini di inversione legale dell'onere della prova, con l'effetto che il requisito soggettivo del dolo o della colpa grave emerge *in re ipsa*, come risulta chiaramente dalla lettura degli articoli 33 e 194 del R.D. n. 827/1924. Quindi, dall'applicazione delle norme in parola deriva che, nel caso degli agenti contabili, l'eventuale ammanco di somme di denaro produce responsabilità contabile per il solo fatto dell'accertato disavanzo; siffatta peculiare tipologia di responsabilità, infatti, pur non essendo riconducibile alla responsabilità oggettiva, viene sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza connotata da una specifica distribuzione dell'onere della prova, che impone al Pubblico Ministero contabile, nell'ambito del giudizio per responsabilità contabile in senso stretto, di provare soltanto il carico contabile e i fatti costitutivi dell'obbligazione, ed all'agente contabile, specularmente, di dimostrare i fatti impeditivi, con effetti liberatori, del regolare adempimento degli obblighi di restituzione discendenti dalla gestione del bene pubblico, quale il denaro, i valori o altro materiale.

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. **273/2024**, si è occupata delle **prove c.d. atipiche** nel processo di responsabilità erariale. Al riguardo si è sottolineato che il principio di autonomia e separatezza dei giudizi non viene compromesso dall'utilizzo di materiale probatorio proveniente da altri giudizi poiché l'autonomia attiene alla fase decisoria e non a quella istruttoria. Il giudice di prime cure, dunque, ben può ritenere di non autorizzare le richieste istruttorie formulate, in adesione al principio di "circolarità della prove" che, anche in assenza di una norma di chiusura sulla tassatività tipologica dei mezzi di prova, consente al giudice contabile, anche in ragione dell'economia dei mezzi processuali e della ragionevole durata dei processi, di valutare autonomamente le emergenze documentali che sono scaturite da altri giudizi senza, dunque, che venga lesa il diritto di difesa delle parti. Sebbene raccolte fuori dal processo, infatti, le c.d. "prove atipiche" non violano il principio del contraddittorio che si instaura proprio con la loro produzione in giudizio, così assicurando la discussione sulla loro efficacia dimostrativa del fatto da provare.

Peraltro, nella specie, il giudice di prime cure ha puntualmente evidenziato di essersi avvalso del materiale probatorio del giudizio civile e in particolare della consulenza tecnica d'ufficio, formata nel contraddittorio delle parti, tra cui gli odierni convenuti, i quali hanno espresso le proprie personali osservazioni e critiche (anche attraverso la produzione di CC.TT.PP., valutate anche dai periti d'ufficio), acquisite agli atti del giudizio. Di qui la corretta motivazione circa il mancato accoglimento delle richieste istruttorie formulate dimostrando di aver sottoposto al vaglio critico, secondo il criterio

del prudente apprezzamento *ex art.* 115 e 116 c.p.c., tutto il materiale probatorio versato in atti, ritenendolo persuasivo e sufficiente a fondare il suo libero convincimento.

### **2.13. La valenza delle pronunce di “applicazione della pena a richiesta” *ex art.* 444 c.p.p. nel contesto del giudizio contabile, anche alla luce delle modifiche recate dal D.Lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (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. 10 ottobre 2022, n. 150, 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 **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 240/2024**, ha affermato che la sentenza di patteggiamento *post* “riforma Cartabia”, nonostante la sua prevista inutilizzabilità in altri processi *ex art.* 445, comma 1-bis, c.p.p., costituisce comunque una prova atipica che ben può fondare la condanna risarcitoria erariale. Si è osservato che quanto all’utilizzabilità sul piano sostanziale e della prova nel giudizio per danno erariale della sentenza *ex art.* 444 c.p.p., la disposizione, sebbene abbia escluso che la pronuncia penale a “pena patteggiata” possa *ex se* avere efficacia probatoria nei giudizi diversi, può essere comunque interpretata nel senso che la sentenza di patteggiamento, ancorché non possa tecnicamente configurarsi come una pronuncia di condanna, in ogni caso non preclude al giudice contabile di procedere a un autonomo accertamento dei fatti storici su cui appare fondata l’imputazione per responsabilità erariale. Più precisamente la novella legislativa non ha avuto la capacità di incidere sul principio della “circolarità delle prove” per la cui applicazione ai giudizi contabili milita la giurisprudenza consolidata, né di privare i giudici del risarcimento del potere di attribuire alle pronunce penali di “patteggiamento” almeno il valore di mero “indizio” che, ove trovi riscontro positivo in altri elementi probatori, può sfociare in prova presuntiva *ex artt.* 2727 e 2729 c.c. Tale opzione ermeneutica è compatibile con il dato testuale che esclude il “valore probatorio” della pronuncia a pena patteggiata, con ciò evidentemente alludendo all’inidoneità della stessa ad assurgere a vera e propria “ammissione” di colpevolezza con relativo ribaltamento dell’onere probatorio, senza con ciò elidere il ruolo meramente indiziante che essa può rivestire nell’ambito di un ben più ampio quadro probatorio e documentale, il quale ben può trarre linfa vitale dalle indagini svolte anche in sede penale. Costituisce, infatti *jus receptum* che non sussiste nell’ordinamento processuale vigente una norma di chiusura sulla tassatività tipologica dei mezzi di prova, sicché ben possono trovare ingresso anche nel processo contabile “prove atipiche” costituite da elementi probatori raccolti nel corso di altri processi o delle indagini penali. La valutabilità della

sentenza a pena patteggiata dev'essere, pertanto, inquadrata nel medesimo contesto in cui si colloca la potestà dell'autonomo apprezzamento che il giudice contabile vanta nei confronti di tutte le altre tipologie di pronunce penali rilevanti nel giudizio di responsabilità amministrativa.

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 255/2024**, ha ben evidenziato una **duplice "dimensione" della sentenza di patteggiamento penale all'indomani della Riforma Cartabia**. Nel dettaglio si è chiarito che, con l'entrata in vigore di detta Riforma, la sentenza di patteggiamento non potrà più produrre effetti di giudicato ed essere considerata prova della colpevolezza del soggetto cui è applicata la pena, nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, nonché nel giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile; e, in assenza di applicazione di misure accessorie, detta sentenza non potrà più essere equiparata alla sentenza di condanna, anche nei casi in cui tale equiparazione era prevista da leggi diverse da quelle penali.

Tuttavia, assumere che la sentenza prevista dall'art. 444, c. 2, c.p.p., anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non abbia efficacia (di giudicato) nel giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile non implica che la stessa non possa essere equiparata ad una sentenza irrevocabile di condanna al mero fine di integrare il presupposto di proponibilità dell'azione di risarcimento per il danno all'immagine. Infatti, ritenere che la sentenza di patteggiamento passata in giudicato spieghi efficacia di "sentenza irrevocabile di condanna" al fine di integrare la sussistenza di un presupposto di procedibilità di un'azione non equivale affatto a conferirle una qualche efficacia pure nel seguente giudizio. Quindi, nella prospettiva (espressamente delineata dal legislatore) del requisito di proponibilità dell'azione, la sentenza di patteggiamento viene in rilievo quale mero fatto procedurale, avente una valenza fenomenica prodromica ed insensibile agli articolati effetti che, invece, si dispiegano "nel" giudizio per il risarcimento del danno all'immagine. In termini diversi, vi sono due dimensioni nelle quali opera la sentenza di patteggiamento: - una, che precede il processo, nella quale concorre a creare il presupposto per l'insorgere dell'iniziativa del requirente contabile; - l'altra, che si articola nel corso del processo di responsabilità per il danno all'immagine. Solo in quest'ultima, gli effetti della sentenza di patteggiamento soggiacciono ai limiti di cui all'art. 445, c. 1-bis, primo c.p.v., c.p.p. Di talché, esula dal divieto di cui alla predetta disposizione l'assimilazione della sentenza di patteggiamento alla sentenza penale di condanna finalizzata ad integrare il presupposto di proponibilità in discussione. Opera dunque la regola di chiusura del sistema, dettata dall'ultimo periodo del citato comma, secondo cui la sentenza di patteggiamento è equiparata a una pronuncia di condanna.

Occorre segnalare che di recente la **Corte di cassazione, Sezione Prima, con ordinanza interlocutoria n. 25314/2024**, ha disposto la trattazione in pubblica udienza di una causa nella quale veniva in considerazione la disposizione legislativa *de qua* nella parte in cui, all'ultimo

comma, recita “*salve diverse disposizioni di legge, la sentenza (di patteggiamento) è equiparata a quella di condanna*”. Osservano i giudici di legittimità che, se è indubitabile che, con la modifica in oggetto, il legislatore abbia inteso escludere ogni efficacia, d’altra parte, anche a seguito della predetta modifica legislativa, è rimasto inalterato l’ultimo periodo della norma, di cui è dunque necessario verificare il residuo ambito di applicazione, essendo indubitabile che il legislatore, mantenendo la formula “*salve diverse disposizioni di legge, la sentenza (di patteggiamento) è equiparata a quella di condanna*”, abbia inteso comunque ritenere ancora operante l’equiparazione in oggetto in talune ipotesi (nello specifico, si trattava di un’istanza di esdebitazione rigettata alla luce di una sentenza di patteggiamento che aveva attinto il richiedente).

### **3. L’elemento soggettivo dell’illecito contabile nel mutato quadro normativo.**

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. 20/1994, 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*”.

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. 11/2024, ha ribadito il carattere irretroattivo la novella normativa, esplicante i propri effetti solo in riferimento alle condotte commesse sotto la sua vigenza. Si è osservato che l’innovazione normativa, introdotta dall’art. 21 del decreto-legge n. 76/2020, convertito con legge n. 120/2020, con l’inserimento all’art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994 dell’alinea “La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso” costituisce una norma a carattere sostanziale e non processuale. Tale disposizione - contenente una più restrittiva concezione del dolo erariale - non trova, quindi, applicazione rispetto agli illeciti commessi anteriormente all’entrata in vigore della modifica dell’art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e ciò in disparte la considerazione che, quand’anche la si volesse concepire come norma processuale (pertanto soggetta al principio del *tempus regit actum* a carattere retroattivo) riferendosi alla formazione della prova del dolo medesimo, proprio in virtù di siffatto principio la restrizione in questione non potrebbe farsi retroagire al momento in cui essa non operava per il P.M., al quale, diversamente opinando, sarebbe poi paradossalmente preclusa una integrazione probatoria in appello, giusta il disposto dell’art. 194 c.g.c.. Inoltre, in disparte la natura sostanziale della norma, è lo stesso art. 21, al comma 2, a specificare che tale previsione è da intendersi “*limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto*”.

### **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.**

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 176/2024**, ha trattato *funditus* la questione della compatibilità del dolo eventuale con l'illecito erariale ed alla luce dell'art. 21, comma 1, del c.d. decreto "semplificazioni". Si è osservato che la novella *de qua* ha sì introdotto nel processo per responsabilità amministrativa una nozione dell'elemento soggettivo di evidente matrice penalistica, ma detta innovazione deve essere interpretata alla luce delle peculiarità che connotano il processo. Nel dettaglio, il riferimento dettato dall'art. 21 alla "volontà dell'evento dannoso", se nel diritto penale il "dolo dell'evento" trova ragion d'essere nella condotta tipizzata dalla previsione di reato, nel caso dell'illecito contabile il "*danno, che è un evento in senso giuridico conseguente alla condotta illecita, difficilmente è oggetto di volizione diretta in un sistema che dovrebbe essere improntato al principio di buon andamento*". Ne consegue che alla domanda se ai fini della prova del dolo, la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso sia compatibile solo con ipotesi di dolo intenzionale (in cui l'agente ha di mira proprio la realizzazione del danno) e, al limite, di dolo diretto, ovvero se possa conciliarsi anche con il dolo eventuale, che costituisce lo stadio più lieve d'intensità dolosa, il Collegio ha ritenuto di dover fornire risposta positiva, anche perché in base alla giurisprudenza di legittimità la volontarietà dell'evento è da ritenersi senz'altro immanente nella nozione di dolo eventuale, per la cui sussistenza è infatti sufficiente una positiva adesione all'evento, una volontà indiretta nei confronti delle conseguenze collaterali ed accessorie della condotta, che, sulla base di una chiara visione delle prospettive di quest'ultima, esprima una volontaria determinazione alla condotta antiggiuridica. Così opinando, il Collegio ha dunque affermato che nel giudizio contabile possa ben trovare collocazione la nozione di dolo eventuale di matrice penalistica anche alla luce dell'art. 21 cit., ciò anche nella considerazione del fatto che, come opportunamente osservato dall'indicata giurisprudenza d'appello, là dove la disposizione avesse voluto escluderlo "dal proprio ambito applicativo, lo avrebbe fatto espressamente (*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*).

### **3.2. Elemento soggettivo e responsabilità sanzionatoria.**

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 257/2024**, ha chiarito che anche per la responsabilità erariale c.d. sanzionatoria necessita il coefficiente soggettivo (almeno) della colpa grave al pari della responsabilità erariale risarcitoria. Si è respinta, in particolare, la tesi secondo cui l'elemento soggettivo richiesto per l'applicazione della sanzione sarebbe la semplice colpa, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 689/1981, requisito peraltro oggetto di una presunzione semplice, secondo i principi codificati dalla pacifica giurisprudenza sia della Cassazione che del Consiglio di Stato. Ad avviso del Collegio, infatti, i principi fissati dalle Sezioni riunite della Corte

dei conti in sede di Questione di massima nella sentenza n. 12/2007/QM sono ancora applicabili anche a seguito dell'entrata in vigore del codice della giustizia contabile. In relazione all'elemento soggettivo, aderendosi ai predetti principi dell'organo nomofilattico contabile, recepiti in termini pacifici dalle sezioni giurisdizionali di merito, criterio indefettibile di imputazione della responsabilità sanzionatoria resta sempre, in disparte il rito da applicare per il suo accertamento, quello del dolo o della colpa grave ai sensi del principio generale di cui all'art. 1, comma 1, della L. n. 20/1994, nel testo modificato, per quanto d'interesse, dall'art. 3, comma 1, del D.L. n. 543/1996, conv. nella L. n. 639/1996. In altre parole, la circostanza che il nuovo codice abbia introdotto un rito *ad hoc*, a struttura bifasica, per l'irrogazione delle sanzioni per condotte cristallizzate in fattispecie "tipizzate", devolute alla giurisdizione di questa Corte, non intacca i profili sostanziali relativi all'accertamento del connotato soggettivo della condotta sanzionata che restano quelli previsti dalla L. n. 20/1994 (art.1, comma 1).

#### **4. Il danno erariale.**

Nel presente paragrafo si riportano i passaggi di pronunce che delineano le caratteristiche di varie tipologie di danno erariale e degli istituti ad esso afferenti.

##### **4.1. Danno all'immagine.**

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. **76/2024**, ha affermato che sussiste la responsabilità amministrativa per danno patrimoniale e all'immagine della pubblica amministrazione, per la fattispecie di "assenteismo fraudolento" di cui all'art. 55-quinquies, cc. 1 e 2, D.Lgs. n. 165/2001, di soggetti che, pur non avendo posto in essere la fattispecie prevista dalla norma, ne hanno agevolato la commissione da parte di altri (nella specie, il Collegio ha ritenuto applicabili i principi desunti dalle norme penalistiche in materia di concorso di persone nel reato *ex art.* 117 c.p., nonché dell'art. 2055 c.c. e dell'art. 1-quinquies della L. n. 20/1994 nei confronti di appartenenti al corpo della polizia municipale che avevano arrecato un contributo causale agevolativo rispetto alle assenze del comandante, utilizzando in maniera fraudolenta il sistema di rilevamento della presenza -"badge"-, determinandone l'alterazione).

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. **191/2024**, nel ricostruire il quadro normativo e giurisprudenziale concernente il pregiudizio non patrimoniale in parola ha precisato che gli ultimi interventi normativi avrebbero preso in considerazione non soltanto i delitti dei pubblici ufficiali con la p.a. ma, più ampiamente, i reati "a danno" della p.a. In tale ottica la Consulta, nuovamente investita di un giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, c. 1, della L. n. 97/2001 e, in via consequenziale, dell'art. 51, c. 7, del c.g.c., 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, ha sottolineato, in un inciso, che “*il denunciato art. 7, co. 1, della l. 97/2001 (...) è stato abrogato dall’art.4, co. 1 lett. g), dell’Allegato 3 al c.g.c., a decorrere dal 7 ottobre 2016, e sostituito dall’art. 51, co. 6, dell’Allegato 1 allo stesso codice. 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 artt. da 314 a 335 c.p. <<i delitti ai danni>> delle pubbliche amministrazioni*” (sent. n. 123, del 16 giugno 2023). Sicché, la *vexata quaestio* non ha ricevuto ancora una piena soluzione e poiché la giurisprudenza prevalente ravvisa che la nuova disciplina, in materia di azionabilità del danno all’immagine recata dall’art. 51, c. 7 c.g.c., si applichi ai soli fatti perfezionatisi dopo l’entrata in vigore del D. Lgs. n. 174/2016, ossia dal 7 ottobre 2016 (Corte conti, Sez. giur. App. III, n. 360/2023; Sez. giur. App. I, n. 121/2018; Sez. giur. App. II, nn. 120, 221 e 283/2023), non è stato necessario, nel caso di specie, prendere posizione sulla portata dell’asserito intervento abrogativo.

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 249/2024**, ha affermato che il *dies a quo* della prescrizione decorre dalla data di conclusione del procedimento penale che non coincide con il giudicato "parziale" ex art. 624 c.p.p. Il Collegio ha riformato la sentenza di primo grado che aveva dichiarato la prescrizione della pretesa erariale statuendo che il *dies a quo* dovesse decorrere dalla sentenza della Corte di cassazione che, tuttavia, aveva annullato con rinvio la sentenza di merito soltanto con riferimento alla determinazione della pena. I giudici di secondo grado hanno precisato che la disamina dei dati normativi non giustificano l’interpretazione secondo cui con il c.d. Lodo Bernardo il Legislatore avesse voluto condizionare l’esercizio dell’azione per il risarcimento del danno all’immagine da parte delle Procure regionali della Corti dei conti al solo accertamento con autorità di cosa giudicata della responsabilità penale del dipendente pubblico per uno dei delitti di cui al capo I del titolo II del libro secondo c.p., senza che rilevasse che il procedimento penale nel quale detto accertamento è stato pronunciato si fosse o meno concluso. All’opposto, le disposizioni introdotte dal Legislatore del 2009 depongono chiaramente nel senso che la sentenza irrevocabile di condanna ai fini considerati è quella idonea a concludere definitivamente il procedimento (*rectius*: processo) penale a carico del pubblico dipendente imputato per uno dei reati di cui al capo I del titolo II del libro secondo c.p., perché è solo da tale momento, quello di conclusione del procedimento penale, che cessa la prevista sospensione *ex lege* del decorso del termine di prescrizione dell’azione erariale di cui si tratta.

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con la sentenza **n. 170/2024**, ha trattato il tema della quantificazione evidenziando che, attesa la natura composita (risarcitoria e sanzionatoria) della

responsabilità erariale, anche per danno all'immagine, non è applicabile alla stessa il principio penalistico della retroattività della legge sopravvenuta più favorevole al reo; pertanto, nel caso di fatti lesivi per l'immagine della pubblica amministrazione commessi antecedentemente all'entrata in vigore della L. n. 190/2012, la liquidazione del danno andrà effettuata in maniera equitativa e non commisurata al doppio del denaro o delle altre utilità percepite dal dipendente pubblico corrotto (c.d. "doppio tangenzio").

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 228/2024**, ha ritenuto che il concessionario di una ricevitoria del lotto inottemperante al riversamento delle giocate cagioni un danno da disservizio pari all'aggio corrispostogli. Si è osservato che il mancato riversamento delle giocate non comporta solamente un danno patrimoniale da mancato incameramento di un'entrata, ma, altresì, la frustrazione della fondamentale attività di servizio pubblico affidatagli in concessione (i.e.: il corretto funzionamento della rete territoriale di raccolta del gioco, a tutela della sicurezza dell'utente e dell'integrità dei flussi economici ritratti dalla stessa amministrazione finanziaria), per la quale è attribuito l'aggio quale modalità di remunerazione della prestazione resa. Pregiudizio quantificabile in via equitativa, *ex art. 1226 c.c.*, e che trova sicuro e preciso parametro nella stessa misura del corrispettivo spettante al ricevitore del lotto - l'aggio, pari all'8% della giocata - proprio per adempiere a quei doveri di servizio rimasti completamente inevasi.

La **Sezione giurisdizionale per la Toscana**, con sentenza **n. 97/2024**, ha compiutamente affrontato le tipologie di danno erariale in caso di utilizzo delle energie e capacità lavorative oggetto di contratto di lavoro con ente pubblico quando questo sia sviato per fini egoistici. Il danno, cagionato all'Amministrazione di appartenenza, infatti, può essere rubricato secondo le seguenti voci: 1. Danno patrimoniale da lesione del rapporto sinallagmatico, che attiene alla dispersione delle energie lavorative del dipendente dai suoi obblighi istituzionali, consistente quindi in un danno patrimoniale da lesione del rapporto sinallagmatico, a causa dello sviamento delle energie lavorative verso finalità illecite e della conseguente erogazione ingiustificata avendo posto in essere attività sussumibile sotto fattispecie penale con la conseguente disutilità della relativa spesa. 2. Danno patrimoniale da assenteismo, che ha quale suo dato costitutivo la retribuzione dovuta per le ore e i giorni di allontanamento arbitrario dal posto di lavoro e, dunque, di insussistente svolgimento delle proprie funzioni, come peraltro previsto dall'art. 55-quinquies del D. Lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 69 del D. Lgs. n. 150/2009. 3. Danno non patrimoniale all'immagine collegato al discredito per l'ente di appartenenza riconducibile all'assenteismo 4. Danno non patrimoniale all'immagine collegato a delitto contro la P.A. Detrimento, a carattere non patrimoniale, per l'ente di appartenenza a seguito di fattispecie penalistica avente come nucleo fattuale la condotta assenteistica 5. Danno patrimoniale da disservizio, che si riferisce al costo aggiuntivo a carico della Pubblica amministrazione che sostiene

il danno che deve sanzionare e ripristinare la legalità, l'efficienza e l'efficacia del servizio. Quest'ultimo, più recente giurisprudenza suole suddividerlo in sottocategorie. La giurisprudenza ha, infatti, individuato un danno da "disservizio in senso stretto" che, sinteticamente, può dirsi configurato nell'ipotesi di mancata prestazione di un servizio pubblico ovvero nell'espletamento di un'attività di servizio da parte di un amministratore, di un dipendente o di un agente pubblico, priva delle caratteristiche essenziali di pubblico interesse. Il tratto comune unificatore di tali varie situazioni è la minore produttività dei fattori economici e produttivi profusi nel bilancio della medesima P.A.

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 277/2024**, ha trattato del danno erariale da interruzione del sinallagma contrattuale nel rapporto di pubblico impiego. Si è statuito che il danno da lesione del rapporto sinallagmatico deve essere ricompreso nel più ampio *genus* del danno da disservizio. È stato puntualizzato, invero, che - accanto al "danno da disservizio in senso stretto", collegato all'attività del dipendente o amministratore pubblico connotata da minore produttività intesa sia nel mancato conseguimento della legalità sia nella inefficacia o inefficienza dell'azione o dell'attività pubblica, o all'ulteriore fattispecie di danno "da mancata erogazione della prestazione lavorativa" dovuta a disfunzioni nell'adempimento degli obblighi tipici del pubblico impiego che a loro volta impongono costi per il ripristino del corretto funzionamento dell'apparato amministrativo - nell'accezione di "danno da disservizio" va, infine, ricondotta la diversa ipotesi di "esercizio illecito di pubbliche funzioni". La prestazione in questi casi è resa ma è, tuttavia, "desostanziata", ossia del tutto priva di ogni utilità per la stessa amministrazione, e il servizio, offerto all'ente di riferimento o alla collettività, appare privo dei necessari requisiti essenziali e, quindi, "scadente". Il criterio per liquidare il danno non può che essere quello equitativo *ex art. 1226 c.c.*, essendo pressoché impossibile stabilire concretamente ed *ex post* il valore effettivo della prestazione resa e la diminuzione patrimoniale subita (così già Sez. giur. App. II 8 marzo 2016 n. 247) ed è, di solito, parametrato all'intera retribuzione o a una parte di essa. *"In definitiva, ponendo in essere condotte illecite finalizzate anche a conseguire un proprio indebito vantaggio, il .. ha con evidenza perseguito dolosamente interessi personali, approfittando della sua posizione all'interno del Comune con pregiudizio della "sostanza" del rapporto di lavoro con l'ente di appartenenza, non espletato nel suo esclusivo interesse, a fronte del quale deve riconoscersi l'impossibilità di ritenere debitamente corrisposta la remunerazione spettantegli secondo le sue funzioni. Va, pertanto, affermato – in conformità con quanto ritenuto dai primi giudici – che, nella specie, ai fini della configurabilità del danno da lesione del rapporto sinallagmatico non è necessario provare l'inadeguato svolgimento del rapporto lavorativo, ma soltanto il compimento, in attività di servizio, di attività illecite estranee ai doveri lavorativi; cosicché la retribuzione erogata dall'amministrazione è stata, in parte, distratta*

*dai fini pubblici proprio in ragione della condotta dolosa attuata dall'appellante: dal che deriva la parziale inutilità dell'erogazione, con il danno che ne consegue”.*

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

La **Sezione giurisdizionale per il Piemonte**, con sentenza **n. 75/2024**, ha affermato che il danno alla concorrenza non può ritenersi sussistente *in re ipsa*; sicché, spetta all'attore provare che l'accertata deviazione dai parametri di una corretta azione amministrativa abbia comportato una maggiore e ingiustificata spendita di denaro pubblico e dunque un effettivo danno patrimoniale all'ente pubblico; tale dimostrazione può essere raggiunta con il ricorso a ogni idoneo mezzo di prova, quale, tra l'altro, la comparazione con i prezzi o con i ribassi conseguiti, in contesti temporali ragionevolmente prossimi, a seguito di gara per servizi o forniture dello stesso genere o consimili a quello per il quale non ha operato la dialettica concorrenziale.

La **Sezione giurisdizionale per l'Umbria**, con sentenza **n. 11/2024**, ha rammentato che i principi euro-unitari di concorrenza, trasparenza, apertura al mercato e par condicio tra i potenziali ed effettivi offerenti impongono alle amministrazioni pubbliche di avvalersi di affidamenti diretti e di proroghe negoziali soltanto eccezionalmente e temporaneamente, sicché l'utilizzo di tali strumenti in modo patologico e abusivo integra danno da lesione alla concorrenza il cui ammontare ben può essere determinato quale differenziale di costo tra quanto in concreto sostenuto dalle amministrazioni in forza dell'illegittimo affidamento e relativa prosecuzione del servizio ed il minor costo conseguito in esito alla doverosa procedura comparativa.

#### **4.3. Danno erariale e interferenze con la confisca ex art. 19, D.Lgs. n. 231/2001 e s.m.**

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 280/2024**, pur ribadendo che la confisca riveste natura e finalità ontologicamente diverse rispetto alla condanna eventualmente pronunciata nella sede gius-contabile poiché essa assolve ad una funzione essenzialmente sanzionatoria, in quanto attiene all'equivalente monetario del profitto conseguito con la commissione del reato, non potendosi allora ritenere che l'ammontare della stessa possa costituire un risarcimento per l'Amministrazione danneggiata, da scomputare dall'importo per cui è condanna in sede di responsabilità amministrativa, è giunta, tuttavia a conclusioni differenti rispetto alla confisca ex art. 19, D.Lgs. n. 231/2001. Tale disposizione, nel primo periodo del comma 1, prevede che “Nei confronti dell'ente è sempre disposta, con la sentenza di condanna, la confisca del prezzo o del profitto del reato, salvo che per la parte che può essere restituita al danneggiato”. Si tratta, quindi, di una misura che presenta la peculiare fisionomia di poter alternativamente o cumulativamente operare in funzione ablativa - ossia quella tipica della misura di sicurezza patrimoniale prevista dall'art. 240

c.p., sia nella forma diretta a colpire il prezzo e il profitto del reato, sia in quella per equivalente, destinata a generare un'entrata a beneficio dello Stato (confluendo nel "Fondo Unico Giustizia") - o in funzione riparatoria – quale mezzo diretto a ristabilire l'equilibrio economico alterato dal reato presupposto, mediante la restituzione del prezzo, del profitto o dell'utilità equivalente. In ragione di tale peculiare connotato, la ricordata ricostruzione giurisprudenziale che giunge ad affermare la reciproca indifferenza degli esiti decisorii del processo penale nel quale sia disposta la confisca rispetto al processo contabile nel quale sia ravvisato un danno erariale, entrambi celebrati per i medesimi fatti, non può essere utilmente richiamata in questa sede. Il fatto che la confisca, per vocazione esplicitamente impressa dall'art. 19 del D.Lgs. 231/2001, possa condurre al ristoro dei danni subiti dal soggetto pregiudicato dalle condotte illecite delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, genera un'inevitabile interferenza con il giudizio contabile, che ravvisi a carico di tali soggetti l'esistenza di una responsabilità amministrativa.

#### **4.4. Danno erariale e finanza pubblica allargata.**

La **Sezione giurisdizionale per la Sardegna**, con sentenza **n. 170/2024**, ha precisato che si configura un danno erariale anche se dal pregiudizio patrimoniale in capo ad un soggetto pubblico deriva un vantaggio per altra P.A. Si è evidenziato, nel dettaglio, che il concetto dell'unitarietà della "finanza pubblica allargata", che farebbe perdere rilevanza al pregiudizio patito da un soggetto pubblico quando vi corrisponda il vantaggio di un altro soggetto pubblico, è un principio non condivisibile e non persuasivo, sebbene abbia incontrato l'avallo di una parte, certamente minoritaria, della giurisprudenza maturata in seno alla Corte. Il mancato incameramento di una somma legittimamente spettante a favore dell'Ente pubblico, pur se la stessa permane nel bilancio di altra Amministrazione, si traduce comunque in una ingiustificata sottrazione del relativo importo al patrimonio del primo e, di riflesso, alle finalità che quest'ultimo deve perseguire per il soddisfacimento degli interessi pubblici ad esso affidati dall'ordinamento. D'altronde il massimo Consesso della Corte dei conti, con la sentenza n. 24/2020/QM, ha precisato, con riguardo al concetto di finanza pubblica allargata, che il medesimo non può ridursi ad un mero calcolo contabilistico di dare/avere nell'ambito della finanza pubblica e dei rapporti intercorrenti fra Amministrazioni pubbliche. Si soggiunge che il superiore interesse alla realizzazione dell'equilibrio della finanza pubblica allargata trova il suo limite nella correlata esigenza di sana gestione finanziaria dell'Ente che vi è soggetto e nell'esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate. E' stato quindi osservato che, essendo il cosiddetto settore pubblico allargato un aggregato con finalità meramente contabili, strumentale all'operatività dei conti pubblici nazionali sul crinale della disciplina di bilancio, l'evocazione del sistema in questione nella deliberazione effettuata nell'esercizio

della funzione giurisdizionale, circa la sussistenza dell'elemento strutturale del danno, finisce per snaturare e frustrare la complessa fisionomia della fattispecie di responsabilità amministrativa. E del resto poiché nell'istituto in parola convivono funzioni repressivo-sanzionatorie e civilistico-risarcitorie, l'effetto della non configurabilità di danni erariali "endosettoriali" per l'operare di meccanismi di tipo compensativo equivarrebbe ad ignorare la circostanza che la responsabilità amministrativa risulta dalla combinazione di elementi di deterrenza e restitutori, come messo in risalto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 371/1998.

#### **4.5. Danno erariale e insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.**

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. **254/2024**, ha ribadito che non v'è dubbio che l'accertamento della illiceità della condotta incontra un limite nel principio di insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali (art. 1, c. 1, della legge n. 20 del 1994): il giudice non può sostituirsi all'organo amministrativo nel valutare quali siano le migliori scelte gestionali e i migliori strumenti da utilizzare per il perseguimento dell'interesse pubblico. La regola dell'insindacabilità, tuttavia, non opera, pur in presenza di condotte discrezionali, in presenza di vizi di violazione di legge o in eccesso di potere. Come il giudice amministrativo può sindacare le valutazioni discrezionali che si traducano in uno dei predetti vizi dell'azione amministrativa, allo stesso modo questo Giudice, nell'accertare la responsabilità amministrativa, può vagliare la sussistenza di quei vizi nell'arco delle scelte che abbiano generato un danno erariale, pur senza sostituire le proprie valutazioni a quelle operate dall'autorità amministrativa nell'esercizio della propria discrezionalità. Nella fattispecie in esame, il giudice di primo grado ha compiuto proprio questo tipo di vaglio, esercitando un sindacato non nel merito delle valutazioni di opportunità riservate all'organo amministrativo, ma sulla conformità dell'operato amministrativo al paradigma di legge.

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. **61/2024**, ha evidenziato che, mentre è sicuramente sottratto al giudice contabile il sindacato sulla scelta del fine pubblico da realizzare (nella specie, la costruzione e gestione di un Centro di Terapia Protonica per la cura dei tumori), non così la scelta delle modalità di realizzazione della medesima, e, in particolare, con quali mezzi e quali costi, all'interno del perimetro della legislazione di riferimento e dei principi di efficienza, efficacia ed economicità della gestione (nella specie, l'affidamento del contratto di *project financing* era stato effettuato in assenza di copertura delle spese relative alla realizzazione dell'opera, che non era stata realizzata, con conseguente esborso derivante dalla transazione con il consorzio affidatario, costituente danno "indiretto").

#### 4.6. Il principio *nemo tenetur se detegere* e danno erariale.

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. 317/2024, ha statuito che il principio *nemo tenetur se detegere* costituisce istituto tipico del diritto penale e non si estende alla responsabilità amministrativa, alla stregua dei principi enunciati dalle Sezioni riunite nella decisione n. 2/2017/QM; ne consegue che il presidente di un consorzio, nell'ipotesi di danno erariale conseguente all'erogazione di emolumenti aggiuntivi al direttore generale, è tenuto ad inoltrare una denuncia alla Procura contabile, ancorché abbia fatto parte del consiglio di amministrazione autore della delibera di conferimento dell'incarico.

#### 4.7. La *compensatio lucri cum damno*: presupposti e onere probatorio.

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. 65/2024, ha ribadito, in termini generali, che l'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 20/94 (quale aggiunto dall'art. 3, comma 1, lett. a), D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639 e, successivamente, così modificato dall'art. 17, comma 30-quater, lett. b), D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102), statuisce che: “*Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità*”. Per consolidata giurisprudenza contabile, l'operatività della disposizione in questione presuppone la congiunta ricorrenza dei seguenti presupposti: a) accertamento dell'effettività dell'*utilitas* conseguita; b) unicità del medesimo fatto generatore tanto del danno quanto del vantaggio in relazione ai comportamenti tenuti, dovendo il vantaggio economico avere la stessa causa giustificativa dell'obbligazione risarcitoria; c) appropriazione dei risultati da parte della pubblica amministrazione che li riconosce; d) rispondenza dell'*utilitas* ai fini istituzionali dell'amministrazione che li riceve. Nello specifico, l'esistenza di un risultato vantaggioso non può affermarsi in termini apodittici e generici, dovendo essere dimostrata dal convenuto in giudizio, anche per presunzioni gravi, precise e concordanti *ex art. 2729 c.c.*, costituendo un fatto diretto a ridurre la pretesa attrice, una volta accertata la sussistenza degli elementi costitutivi della medesima. In definitiva, i vantaggi conseguiti costituiscono fatti, da accertare con il criterio di una valutazione *ex post*, il cui onere probatorio, sia per la sussistenza che per la quantificazione, incombe sul convenuto, in base al tradizionale riparto previsto dall'art. 2697, comma 1, c.c., risolvendosi la richiesta di “*compensatio lucri cum damno*” in un'eccezione in senso proprio, relativa alla sussistenza di un fatto di natura modificativa del diritto risarcitorio azionato in giudizio. I medesimi vantaggi non devono, infine, concretizzarsi in ipotetici risparmi, dovendo comportare un arricchimento reale.

La **Sezione giurisdizionale per la Lombardia**, con sentenza **n. 175/2024**, ha trattato approfonditamente la questione della configurabilità o meno, ai fini della corretta quantificazione del danno erariale, di eventuali utilità scaturenti dall'attività di un pubblico dipendente che abbia ottenuto l'accesso all'impiego attestando falsamente il possesso del prescritto titolo di studio. In particolare, la decisione ha distinto tre diverse fattispecie a cui si ricollegano distinti criteri di "valorizzazione" dell'*utilitas*: a) la prima afferente a prestazioni non routinarie che richiedono titoli di elevata specializzazione non posseduti (es. prestazioni rese da medico privo di laurea), per la quale è ben giustificabile il tradizionale indirizzo giurisprudenziale ostativo al riconoscimento di una *utilitas* fruita dalla P.A., con conseguente pieno obbligo di restituzione integrale al datore delle retribuzioni erogate; b) la seconda è quella relativa a prestazioni routinarie che non richiedono titoli di elevata specializzazione che sono comunque svolte da soggetto in possesso del titolo prescritto, anche se con votazione inferiore a quella indicata nel titolo mendace; tale evenienza, in cui l'unico soggetto danneggiato è il terzo aspirante all'incarico scavalcato in graduatoria dal convenuto con la falsa attestazione con voto superiore al reale, non vede assolutamente lesa la P.A., che ha fruito di una prestazione di minimale complessità da parte di soggetto titolato, pienamente comparabile a quella rendibile da un soggetto con voto di diploma più elevato; c) la terza ipotesi attiene allo svolgimento di prestazioni routinarie e basiche che non richiedono titoli di elevata specializzazione che sono svolte da soggetto non in possesso del titolo prescritto e autore di mera produzione di titolo falso. In tale ipotesi, ferma restando la valenza penale, disciplinare e civile (per aver leso il diritto di altro aspirante all'incarico) a fronte di prestazioni materiali e meramente operative comunque rese, la p.a. ha innegabilmente fruito di un vantaggio *ex art.1, c.1-bis, L. n. 20/1994*, pari almeno, e in via meramente prudenziale, al 50% della prestazione resa. Il carattere e la natura minimali delle mansioni effettivamente svolte, nello specifico come collaboratore amministrativo, nell'ambito di quelle previste dal CCNL di Comparto (che si traducono in mera accoglienza e vigilanza generica degli alunni e pulizia dei locali), hanno portato il Collegio a valutare come non del tutto inutili le mansioni che il convenuto risultava aver svolto nelle istituzioni scolastiche ove aveva prestato servizio.

#### **4.8. La (in)trasmissibilità dell'obbligazione risarcitoria agli eredi.**

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 274/2024**, si è soffermata sull'istituto di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994 e s.m., secondo cui "*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*" stabilendo che, a mente di detta disposizione, l'obbligazione risarcitoria sorta in capo al *de cuius* viene posta a carico degli eredi in forza di un meccanismo successorio, con l'ulteriore condizione che il fatto illecito abbia procurato al dante causa,

autore dello stesso, un illecito arricchimento e da quest'ultimo sia derivato un indebito arricchimento degli eredi. Il riferimento alla qualità di erede e l'impiego dell'espressione "si trasmette" fanno ritenere che non si tratti di un nuovo debito risarcitorio, bensì dello stesso debito del *de cuius*, pur essendo tale successione condizionata dall'ulteriore presupposto del duplice arricchimento nei sensi suindicati. Le Sezioni Unite della Cassazione, infatti, hanno precisato che la cognizione sulla sussistenza dei citati presupposti per la successione nel debito del soggetto condannato per responsabilità amministrativo contabile, spetta alla Corte dei conti. Non v'è, infatti, alcun automatismo nella trasmissione del debito risarcitorio dal *de cuius* agli eredi, proprio perché soggetto a presupposti che debbono essere accertati in sede di giurisdizione contabile. Ne consegue che, anche allorquando sia intervenuto un accertamento definitivo in merito alla responsabilità contabile di un soggetto che abbia subito una condanna per danno erariale, la trasmissione del debito agli eredi non è automatica, ma presuppone il preventivo accertamento che il *de cuius* si sia indebitamente arricchito e che anche gli eredi se ne siano giovati, accertamento rientrante nella giurisdizione esclusiva del magistrato contabile. Ciò posto, si è altresì chiarito che, nell'ipotesi in cui l'esattore abbia direttamente notificato le cartelle esattoriali agli eredi del soggetto condannato al risarcimento del danno erariale con sentenza definitiva della Corte dei conti, senza che vi fosse stato un preventivo accertamento dinanzi al giudice contabile dell'inverarsi dei presupposti di trasmissione del debito agli eredi e questi abbiano proposto opposizione all'esecuzione, deducendo la mancanza di un titolo esecutivo nei loro confronti, non solo non sussiste la giurisdizione contabile sull'opposizione esecutiva, ma proprio l'assenza, nei confronti degli eredi, di un titolo debitamente formato in sede propria e prima dell'esecuzione giustifica l'accoglimento della opposizione stessa.

## **5. Fattispecie ricorrenti.**

### **5.1. Ipotesi di indebita percezione di contributi pubblici.**

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. **159/2024**, confermando la sentenza di primo grado, ha accertato un danno erariale di oltre ventidue milioni di euro per indebita percezione di contributi pubblici finalizzati alla realizzazione, mai avvenuta, di **serre fotovoltaiche** per attività prevalentemente agricola. Il Collegio ha accertato, nel caso di specie, una indebita percezione - ottenuta anche in ragione della condotta cosciente e volontaria assunta dagli amministratori della società convenuta - di contributi pubblici per la realizzazione di serre fotovoltaiche, che, seppure realizzate, sarebbero state funzionali alla prevalente attività di produzione e vendita di energia elettrica e non, come richiesto dalla normativa di riferimento, all'attività agricola, per la quale l'energia alternativa, come contemplato dalla normativa vigente, avrebbe dovuto svolgere un ruolo meramente accessorio.

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. **214/2024**, ha ritenuto compatibile la fattispecie di indebita percezione di contributi pubblici - per **omessa autocertificazione di una pregressa condanna penale** - con l'elemento soggettivo del dolo eventuale. Si è evidenziato, infatti, che nel dolo eventuale l'atteggiamento interiore, assimilabile alla volizione dell'evento, si configura se l'agente prevede, come nel caso di specie, la concreta, significativa possibilità di verifica dell'evento e, ciò nonostante, si determina ad agire, aderendo a esso, per il caso in cui si verifichi. Il giudice è dunque chiamato a valutare analiticamente le caratteristiche della fattispecie, le peculiarità del fatto, lo sviluppo della condotta illecita e l'esito del processo decisionale, motivando in ordine alla prova che l'agente, sulla base dei numerosi elementi emersi dalle risultanze processuali, si fosse confrontato con la specifica categoria di evento che si è verificata nella fattispecie concreta. Nello specifico il coefficiente psicologico della responsabilità del richiedente il contributo pubblico è stata tratta dalla evidente consapevolezza della condanna penale, nella mancata allegazione di aver informato di tale circostanza il Centro di Assistenza Agricola della Coldiretti, nell'aver infine il medesimo presentato domande di accesso ai contributi recanti nella modulistica sottoscritta l'autocertificazione della conoscenza e dell'assenza di cause che precludono l'accesso ai contributi pubblici, nonché l'esplicita menzione della non sussistenza delle ragioni ostative di cui alla normativa richiamata. Tutti elementi che, ad avviso del Collegio, integrano ragioni più che sufficienti per ritenere che l'interessato si sia confrontato con la specifica categoria di evento dannoso che si è verificata nella fattispecie, aderendo psicologicamente ad essa, rendendo concreta la configurabilità dell'elemento soggettivo del dolo, sub specie della delineata categoria psicologica del dolo eventuale.

## **5.2. Espletamento di attività extra istituzionali non autorizzate e non autorizzabili.**

La giurisprudenza di appello ha recentemente precisato che l'obbligo di riversamento dei compensi correlati ad incarichi non autorizzati si estende anche alle ipotesi di attività extraistituzionali di per se non autorizzabili in quanto vietate dall'art. 60 del D.P.R. n. 3/1957 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 con sent. n. 26/2019/QM, poggia sull'inequivoco tenore letterale della disposizione, riferita a tutti gli incarichi non autorizzati, e sull'illogicità di un'esegesi che espunga le ipotesi più gravi, correlate allo svolgimento di attività extraistituzionale assolutamente incompatibile con lo *status* di pubblico impiegato, dalla sfera di operatività della norma (*ex plurimis*, Sezione Seconda giurisdizionale di Appello, sentenza n. 183/2024).

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. 215/2024, si è soffermata sulla compatibilità della carica di amministratore societario indipendente con lo *status* di dipendente pubblico (nella specie, docente universitario). Si è evidenziato che la peculiarità degli amministratori indipendenti è data dal fatto di essere in possesso di specifici requisiti professionali e personali che ne assicurino, per l'appunto, attraverso l'autonomia di giudizio da essi richiesta, l'indipendenza dagli interessi di cui possono essere portatori gli altri amministratori, in particolare quelli esecutivi, sovente espressione dei soci di maggioranza che li hanno eletti. Ecco, quindi, che la presenza all'interno degli organi amministrativi delle società di capitali di amministratori indipendenti è finalizzata a "neutralizzare" in certo qual modo i possibili condizionamenti sull'operato del consiglio che potrebbero derivare dagli amministratori esecutivi per la ragione anzidetta, e a impedire che i soggetti coinvolti dall'attività sociale possano "estrarre" dall'attività gestoria "benefici privati", diretti o indiretti, a scapito dell'interesse della società amministrata. La scelta legislativa, in altri termini, sembra aver delineato un sistema incentrato sulla distinzione tra poteri gestori esecutivi, affidati agli amministratori delegati o esecutivi affinché attuino l'oggetto sociale, e poteri gestori organizzativi e di monitoraggio sull'operato degli amministratori muniti di poteri gestori esecutivi, affidati, seppur nell'ambito della collegialità dell'organo di amministrazione, agli amministratori non esecutivi e a quelli indipendenti. Posto che l'incompatibilità assoluta rappresentata dall'assunzione di cariche in società aventi fine di lucro è da intendersi riferita alle cariche che comportano esercizio diretto di poteri gestionali propri di chi esercita un'attività imprenditoriale (poiché solo così interpretando la norma di riferimento trova razionale giustificazione la scelta legislativa di porre sul medesimo piano - delle conseguenze giuridiche derivanti dalla loro inosservanza - il divieto di assumere cariche in società aventi scopo di lucro e il divieto di esercitare il commercio e l'industria, oltre che le libere professioni), ne consegue che l'assunzione, da parte del docente in parola, nel periodo contestato dalla Procura regionale appellante, di cariche sociali non comportanti esercizio di poteri gestionali esecutivi, nei termini sopra visti, non integra alcuna delle ipotesi di incompatibilità assoluta con lo status di dipendente pubblico previste dal più volte citato articolo 60 del D.P.R. n. 3/1957.

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. 275/2024, si è occupata della configurabilità dell'illecito erariale *ex art. 52 T.U.P.I.* nella particolare ipotesi dell'espletamento, da parte di un pubblico dipendente, di una C.T.U. in sede arbitrale. La decisione ha escluso l'antigiuridicità della condotta trattandosi di incarico al servizio della giustizia, risultando l'arbitrato governato da regole di natura pubblicistica e dunque equiparato a quello espletato al servizio degli organi giurisdizionali, pacificamente esclusi dall'obbligo di autorizzazione, ai sensi dell'art. 53 D.Lgs. n. 165/2001. Anche in un analogo precedente, infatti, la Sezione aveva valorizzato gli elementi che spingono ad assimilare l'incarico di CTU reso nell'ambito dei Collegi arbitrali alle CTU rese in

procedimenti giudiziari, con esclusione dall'obbligo di previa autorizzazione. L'efficacia attribuita alla decisione resa negli arbitrati (lodo arbitrale), infatti, è la stessa di quella conferita alla decisione giudiziaria. A seguito del controllo formale svolto dal Tribunale, infatti, il lodo arbitrale ha efficacia esecutiva, è titolo per iscrizione di ipoteche e per la trascrizione. È evidente, pertanto, la struttura giudiziaria assegnata dal legislatore a tali procedimenti.

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 137/2024**, ha statuito che il divieto *ex art. 53 T.U.P.I.* opera anche per i titolari di incarichi a contratto *ex art. 110 T.U.E.L.* Si è evidenziato che gli incarichi *ex art. 110, comma 2, T.U.E.L.* per la loro sostanziale assimilazione ai rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato, full o part time, *ex art. 92 T.U.E.L.*, certamente rimangono sottoposti al medesimo regime autorizzatorio, in virtù proprio di quest'ultima norma. E ciò nonostante le caratteristiche peculiari di siffatta tipologia di incarichi - i.e.: assenza di concorso pubblico "a monte" (sostituito da una procedura idoneativa), scelta *intuitus personae* dell'incaricando, trattamento retributivo di maggior favore - trattandosi di peculiarità incapaci di superare la fondamentale e assorbente constatazione che chi riveste incarichi dirigenziali, anche extra organico, svolge le funzioni tipiche dirigenziali, *ex art. 107 T.U.E.L.*, con la conseguente necessità del datore di lavoro di valutarne la compatibilità (in termini di impegno, conferibilità, ecc.), con le prestazioni di lavoro autonomo contestualmente esercitande (e astrattamente autorizzabili, in ragione della natura *part time* del rapporto). In particolare, inconferente appare l'obiezione circa l'esigenza dell'incaricato *ex art. 110, cit.* di non perdere le proprie occasioni di lavoro libero-professionale, in ragione della strutturale temporaneità dell'incarico (limitato al mandato sindacale, *ex art. 110 comma 3, cit.*): si omette di considerare, invero, che la legge sottopone al regime autorizzatorio anche i "normali" rapporti di lavoro subordinato a termine *ex art. 92 T.U.E.L.*, pur contraddistinti dalla medesima precarietà, a testimonianza dell'irrelevanza di questo aspetto nelle discrezionali scelte del legislatore. La tesi qui sostenuta trova, peraltro, conforto in un recente precedente di questa Sezione che, sebbene *inciderter*, ha precisato che l'incaricato *ex art. 110, comma 2, T.U.E.L.*, a tempo parziale al 50%, può esercitare contestuale attività libero-professionale, ma previa autorizzazione (cfr. sent. n. 317/2020). Una ulteriore conferma circa la perfetta equiparabilità tra i due tipi di rapporto lavorativo si ricava anche dalla lettura del D.Lgs. n. 39/2013, che, seppur sul diverso (ma affine) tema delle incompatibilità di legge, espressamente estende il regime ivi delineato anche agli incarichi *ex art. 110 T.U.E.L.* (cfr. art. 2, comma 2). Non va sottaciuto, infine, che anche in tema di c.d. "*pantouflage*", *ex art. 53, comma 16 ter, T.U.P.I.* – alla cui stregua "*I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività*

*della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri” - sussiste la stessa assimilazione per espressa volontà di legge. Recita, invero, l’art. 21, D.Lgs n. 39/2013, che “Sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l’amministrazione, l’ente pubblico o l’ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell’incarico”.*

### **5.3. Svolgimento di attività medica extramuraria in assenza di autorizzazione.**

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 279/2024**, ha statuito che l’indennità di esclusività si configura come un incentivo erogato al dirigente medico proprio a fronte di una specifica opzione per il regime esclusivo, con la conseguenza che l’esercizio di attività extramuraria non autorizzata priva di causa la percezione dell’incentivo, imponendone la restituzione e senza che su tale obbligo restitutorio possano rivestire alcuna efficacia esimente il diligente svolgimento della prestazione contrattuale e l’assenza di conflitti d’interessi. Nella fattispecie all’esame, la voce di danno relativa all’indebita percezione dell’indennità di esclusività, per violazione del relativo obbligo, risulta essere stata correttamente parametrata alla differenza tra la retribuzione effettivamente percepita (con l’indennità di esclusività) e quella che sarebbe stata percepita in regime di impegno non esclusivo (senza l’indennità de qua). La chiarezza e specificità dei divieti legislativi infranti, la reiterazione nel tempo delle condotte violative dei medesimi divieti, l’estrazione professionale dell’appellante, la notoria soggezione dei dirigenti medici a tempo pieno a uno statuto incentrato sulla tendenziale preclusione allo svolgimento di attività extraistituzionali, hanno portato all’accertamento del dolo in capo al soggetto convenuto in giudizio, quale piena e consapevole volontà d’infrangere il dettato normativo, sottraendosi al rigoroso regime del “tempo pieno”, sì da conseguire e mantenere i vantaggi economici connessi allo svolgimento di attività extraistituzionali non autorizzate (e/o non autorizzabili).

### **5.4. Affidamento *contra legem* di incarichi a soggetti estranei alla P.A.**

La **Sezione giurisdizionale per il Trentino Alto Adige -Trento**, con sentenza **n. 17/2024**, ha affermato che non sussiste la responsabilità degli amministratori di un comune della Provincia autonoma di Trento che hanno deliberato l’affidamento di un incarico di consulenza in materia legale e giuridica a un avvocato del libero foro anziché all’Avvocatura distrettuale dello Stato, essendo possibile rivolgersi a quest’ultima solo per ottenere patrocinio legale (nella specie, il collegio – dopo aver premesso che nell’ambito del patrocinio legale devono ritenersi comprese le attività di rappresentanza e difesa degli interessi dell’amministrazione in una controversia pendente o da

iniziare, in sede giudiziaria o stragiudiziale, come anche tutte le attività che, pur non essendo strettamente di difesa, sono però strumentali ad una difesa giudiziale o stragiudiziale dell'amministrazione rispetto ad una controversia – ha osservato, da un lato, che la consulenza in materia legale e giuridica non riguarda la rappresentanza e la difesa degli interessi dell'amministrazione correlate a una controversia, ma si sostanzia in attività di istruttoria, studio e valutazione di problematiche di natura giuridica connesse all'espletamento dell'azione amministrativa; dall'altro, che, secondo la disciplina recata dalle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, il ricorso gratuito all'Avvocatura distrettuale dello Stato è consentito solo per ottenere patrocinio legale).

#### **5.5. Danno erariale per irragionevole durata del processo.**

La **Sezione giurisdizionale per le Marche**, con sentenza **n. 140/2024**, ha scrutinato una fattispecie riguardante un'ipotesi di responsabilità amministrativa conseguente al danno indiretto subito dal ministero della Giustizia per effetto dell'emanazione del decreto della Corte di Appello di Ancona, concernente l'equa riparazione spettante a vari soggetti privati ai sensi della “legge Pinto” a causa della non ragionevole durata di una procedura fallimentare, circostanza dovuta a gravi negligenze imputabili al curatore fallimentare. La Corte di Appello aveva infatti rilevato che la durata della procedura concorsuale aveva superato il limite massimo di sei anni *ex art. 2, comma 2-bis. L. n. 89/2001 e s.m.*, essendosi protratta complessivamente per vent'anni e nove mesi. Successivamente l'ufficio di contabilità della Corte di Appello di Ancona aveva emesso ordinativi di pagamento ai sensi della legge Pinto e in tale contesto la Procura erariale aveva proceduto alla contestazione nei confronti del curatore fallimentare di un danno indiretto in considerazione della inescusabile inerzia che aveva caratterizzato il suo comportamento, dalla data di deposito del piano di reparto finale alla data di revoca dell'incarico del curatore suddetto. Il curatore ha successivamente definito il giudizio mediante la richiesta del rito abbreviato *ex art. 130 c.g.c.*

#### **5.6. Danno erariale da tangente e relativa quantificazione.**

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 174/2024**, ha ribadito che il danno da tangente è ravvisabile, secondo una precisa giurisprudenza contabile, nel maggior costo, sotto forma di aumento del corrispettivo negoziale e/o minore quantità e qualità delle prestazioni rese, che l'appaltatore trasla sul committente pubblico, in conseguenza dell'illecita dazione al dipendente pubblico, al fine di assicurargli favori ed evitargli difficoltà nelle procedure, di importo pari almeno a quello della tangente.

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 258/2024**, ha trattato dei criteri di quantificazione del danno in parola osservando che, come da giurisprudenza consolidata, nel c.d. “danno da tangente” assume rilevanza non solo il maggior costo, ma anche la minor entrata per la Pubblica Amministrazione. Diversamente, la tangente non avrebbe ragion d’essere, non giustificandosi in altro modo. È esclusa una liberalità tra soggetti, tra cui non vi è alcun rapporto pregresso. Invero, non può essere giustificata la dazione di somme importanti, quali quelle corrisposte al funzionario (per lo svincolo dal sequestro di veicolo a favore di trasgressori senza che l’amministrazione delle Dogane e dei Monopoli avesse percepito alcun versamento attivo per sanzioni amministrative) da parte dei privati, essendo assolutamente esclusa la causa di liberalità ovvero di una riconoscenza “per una pretesa consulenza”. Il calcolo da tangente è stato oggetto di numerose elaborazioni giurisprudenziali che hanno tentato di trovare un valido strumento per liquidarlo. Considerato che non è agevole pervenire alla quantificazione del pregiudizio economico patito dalla P.A., il danno viene spesso fatto coincidere con l’importo della tangente. Del resto, la giurisprudenza contabile ha statuito che l’indebita ricezione di somme da parte del dipendente pubblico può rilevare come danno erariale (*sub specie* di danno da tangente) solo allorché la stessa si traduca in un maggior costo o in una minore entrata per l’Amministrazione.

### **5.7. Danno da *malpractice* medica.**

Le molteplici pronunce afferenti alla colpa medica sono state approfonditamente esaminate nell’apposito capitolo dedicato alla tematica, cui si rinvia. In questa sede, ci si limita a rammentare il consolidarsi degli orientamenti che, sulla scorta della giurisprudenza di legittimità, ribadiscono sia l’operatività del criterio di accertamento del nesso causale improntato alla preponderanza dell’evidenza, sia la configurabilità della c.d. colpa medica d’*equipe*.

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 240/2024**, infatti, ha statuito che in materia di responsabilità colposa per attività medica, la verifica del nesso di causalità tra la condotta (commissiva e/o omissiva) e il fatto dannoso, in ossequio alla disciplina di cui agli artt. 40 e 41 c.p., deve compiersi sulla scorta del criterio del “più probabile che non” (e non già sulla scorta della certezza “oltre ogni ragionevole dubbio”), sulla base delle evidenze probatorie relative al caso concreto *sub iudice*. Allorquando, poi, venga in rilievo, segnatamente, una condotta omissiva, il riscontro di causalità si traduce nell’accertamento della probabilità, positiva o negativa, del conseguimento del risultato idoneo ad evitare il rischio specifico di danno, riconosciuta alla condotta omessa, da compiersi mediante un giudizio controfattuale, che sostituisce, nell’ambito delle seriazioni causali, il comportamento dovuto a quello omesso. Nel caso specifico di un corpo estraneo (una garza) “dimenticato” nell’addome del paziente all’esito di un intervento chirurgico, si è statuito che, ove il

personale medico e paramedico avesse proceduto a riscontrare il sito operatorio prima della sutura e/o ad effettuare il riconteggio delle garze, può ragionevolmente affermarsi (procedimento di c.d. eliminazione mentale con sostituzione dell'azione doverosa omessa) che l'evento danno non si sarebbe verificato. Ciò con la conseguenza che l'équipe del personale medico operatore e infermiere risultanti dalla cartella sono stati ritenuti tutti responsabili, *singulatim* e quali membri dell'équipe, per l'errore, evidentemente grave, avuto riguardo al parametro dell'*homo eiusdem condicionis ac professionis*, che ha cagionato il danno. Di qui l'affermazione per cui ogni sanitario, compreso il personale paramedico, è tenuto, oltre che al rispetto dei canoni di diligenza e prudenza connessi alle specifiche mansioni svolte, all'osservanza degli obblighi derivanti dalla convergenza di tutte le attività verso il fine comune ed unico, senza che possa invocarsi il principio di affidamento da parte dell'agente che non abbia osservato una regola precauzionale su cui si innesti l'altrui condotta colposa, poiché la sua responsabilità persiste in base al principio di equivalenza delle cause, salva l'affermazione dell'efficacia esclusiva della causa sopravvenuta, che presenti il carattere di eccezionalità ed imprevedibilità.

## **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, l'errore di fatto che consente di rimettere in discussione i pronunciamenti del giudice non può coinvolgerne l'attività valutativa, non trattandosi di un ulteriore grado di appello, ma deve tendere ad eliminare l'ostacolo materiale 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*, (*ex plurimis*, **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, sentenza n. **193/2024**).

Si richiamano, poi, in riferimento ad aspetti più peculiari, le seguenti decisioni.

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. **38/2024**, ha precisato che la fattispecie di **dolo processuale revocatorio** richiede un'attività intenzionalmente fraudolenta, consistente in artifici o raggiri soggettivamente diretti e oggettivamente idonei a paralizzare la difesa avversaria, impedendo al giudice l'accertamento della verità; ne consegue che non sono sufficienti ad integrare tale ipotesi la mera violazione dell'obbligo di lealtà e probità, né tantomeno il mendacio, le false allegazioni o le reticenze delle parti, se queste non abbiano costituito elementi essenziali di un'attività diretta a trarre in inganno la controparte su fatti decisivi della causa.

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. 92/2024, ha affrontato il tema della revocazione a fronte del **sopravvenire, alla condanna erariale, di un giudicato penale “assolutorio”**. Si è evidenziato che in base al disposto dell’art. 202, lett. g) c.g.c., una sentenza di appello può essere soggetta a revocazione quando il provvedimento revocando sia in contrasto con il giudicato formatosi precedentemente e non con quello successivo: ne consegue che il giudicato sopravvenuto è ininfluenza, ai fini della revocazione promossa nei confronti di una sentenza precedente, tenuto conto altresì delle ragioni che si innestano su un quadro ordinamentale e di sistema dal quale è stata espunta la pregiudizialità penale. Si è altresì osservato che secondo la giurisprudenza del giudice di legittimità, in ordine all’applicazione dell’identica previsione civilistica, perché una sentenza possa considerarsi contraria ad altra precedente avente tra le parti autorità di cosa giudicata, occorre che tra i due giudizi vi sia identità di oggetto e di soggetti e unicità di giurisdizione.

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con la sentenza n. 92/2024, ha affrontato la questione della proponibilità del **rimedio della revocazione a fronte di un errore di calcolo** dell’importo della condanna. Tale vizio, si è statuito, non può essere dedotto con riguardo alle sentenze di responsabilità, stante la chiara dizione letterale della norma (art. 202, comma 1, lett. e), c.g.c.), secondo cui le sentenze pronunciate in grado di appello (o in unico grado) possono essere impugnate per revocazione, tra l’altro, quando *“per l’esame di altri conti o per altro modo si sia riconosciuta omissione o doppio impiego ovvero errore di calcolo”*.

## **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”*.

La **Sezione giurisdizionale per la Calabria**, con la sentenza n. 20/2024, si è soffermata sulla disciplina dell’azione revocatoria nel processo contabile. Stando a quanto disposto dall’art. 2901 cc, il fruttuoso esperimento dell’azione revocatoria è subordinato alla sussistenza di presupposti soggettivi e oggettivi. L’art. 2901 c.c. richiede testualmente che l’istante sia “creditore”. Si è quindi ribadito che il legislatore ha statuito, dapprima con l’art. 1, comma 174, della legge n. 266 del 2005 e, successivamente, con l’art. 73 del codice di giustizia contabile, che il Procuratore regionale della Corte dei conti dispone di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale. Nella specie l’azione ha avuto ad oggetto la donazione tra un dipendente pubblico dell’amministrazione sanitaria e il figlio, all’indomani della sentenza di condanna erariale del primo che, in qualità di addetto alla riscossione

dei *tickets* relativi all'erogazione delle prestazioni ospedaliere, aveva posto in essere condotte distrattive.

## 8. I giudizi di conto.

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. **235/2024**, ha affrontato la questione della **rilevanza, nel giudizio di conto, delle statuizioni del giudice civile per i medesimi fatti e con riguardo ad azioni giurisdizionali proposte dalla P.A.** In una controversia relativa alla rendicontazione degli incassi di una società concessionaria di un Parco Archeologico, il Collegio ha precisato che il principio di autonomia e di separatezza contraddistingue il giudizio contabile da quello incardinato presso qualsiasi altro plesso giurisdizionale, sicché, ad eccezione dei casi previsti dall'art. 651 e 652 del c.p.p. (efficacia delle pronunce penali nel processo di responsabilità amministrativa) nessun rilievo possono avere le domande proposte innanzi al giudice civile, né le pronunce dallo stesso rese, anche quando investano i medesimi fatti materiali. Ebbene, i suesposti principi, seppure formulati con riferimento ai rapporti tra giudizio di responsabilità amministrativa e i giudizi introdotti presso altri plessi giurisdizionali, valgono *a fortiori* rispetto al giudizio di conto ove, oltre alla tutela del buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, vi è un autonomo e specifico interesse del contabile ad ottenere dalla magistratura a ciò deputata una declaratoria di regolarità della propria gestione. Come anche evidenziato dalla giurisprudenza contabile non è rinvenibile nell'ordinamento alcun referente normativo che autorizzi ad estendere l'efficacia di giudicato dell'accertamento in sede civile, al giudizio di responsabilità amministrativa e, per quanto sopra visto, al giudizio di conto. Ciò posto, ben può il giudicante decidere in via autonoma la corretta interpretazione da dare alle clausole contrattuali relative alla regolazione degli introiti relativi alle mostre da ripartire tra concessionario e concedente, ritenendo giustamente di potersi discostare dalla interpretazione offerta dal giudice civile. Né tale evenienza sarebbe ostacolata dall'eventuale conflitto di giudicati e ciò perché il giudicato contabile non investe la questione interpretativa delle clausole contrattuali ma la fondatezza o meno della domanda di accertamento del debito e conseguente condanna dell'agente contabile al pagamento della somma non versata al Parco Archeologico per effetto della declaratoria di irregolarità della gestione contabile.

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza n. **197/2024**, ha trattato la questione della configurabilità, nel giudizio di conto, della **violazione tra il chiesto e il pronunciato nonché della *mutatio libelli***. Si è chiarito che il giudizio di conto non si incardina con una citazione della Procura contabile (tenuta solo a rassegnare le proprie conclusioni nell'interesse dell'erario), ma, in via automatica, a seguito del deposito del conto giudiziale presso la Segreteria della Sezione giurisdizionale competente. L'art. 140 c.g.c., al comma 3, infatti, statuisce che “il deposito del conto

costituisce l'agente dell'Amministrazione in giudizio". Detta  *fictio iuris*, invero, ha una sua ragionevolezza giuridica ove si consideri che il giudizio di conto è un procedimento dichiarativo di controllo con l'obiettivo di garantire una certezza giuridica sulle gestioni contabili; sicché, appunto, è proprio il deposito del conto giudiziale presso la segreteria della sezione giurisdizionale competente (novità introdotta dall'art. 140 c.g.c.), che rappresenta la domanda con la quale l'obbligato (agente contabile) chiede alla magistratura la declaratoria della regolarità della gestione. Per le peculiarità proprie del giudizio di conto, se un "attore" vi è, questo non è altri che lo stesso agente contabile che nel presentare il conto si costituisce in giudizio – in spontanea ottemperanza ad obbligo di legge, ovvero per il tramite del giudizio per resa di conto – sottoponendo la propria attività gestoria all'esame della Corte dei conti, giudice naturale nelle materie che attengono alla contabilità pubblica". Ciò rilevato, nel giudizio di conto non vi è spazio per configurare una violazione del principio di "corrispondenza tra chiesto e pronunciato" nell'ipotesi in cui la decisione collegiale ecceda i limiti tracciati nella relazione del magistrato istruttore, che non è la domanda giudiziale. Così come non può prospettarsi alcuna  *mutatio libelli* poiché l'intero conto giudiziale delimita il  *petitum* e la  *causa petendi* del giudizio.

La **Sezione giurisdizionale per la Toscana**, con la sentenza **n. 49/2024**, ha trattato la tematica della individuazione dell'"agente contabile" rispetto alle **azioni, anche dematerializzate, di una società pubblica**. Il Collegio, in conformità a precedente giurisprudenza, ha chiarito che agente contabile è il Sindaco,  *ex art. 9 T.U.S.P.*, non la società che è, invece, "*mera depositaria dei titoli, senza alcun potere dispositivo dunque gravata solo da "debito di vigilanza" e non da "debito di custodia", sicché non tenuta a rendere il conto giudiziale*".

## **9. I giudizi per resa del conto.**

La **Sezione giurisdizionale per la Liguria**, con la sentenza **n. 104/2024**, ha dichiarato ammissibile **l'intervento dell'amministrazione nell'ambito del giudizio per resa del conto** proposto contro l'agente contabile. Si è precisato che il codice di giustizia contabile non contiene disposizioni relative all'intervento dei terzi nel giudizio di opposizione  *ex art. 142 c.g.c.*, di guisa che deve trovare applicazione l'art. 105, c. 2, c.p.c., a mente del quale ciascuno può intervenire in un processo tra altre persone per sostenere le ragioni di alcuna delle parti, quando vi ha un proprio interesse. Nel caso di specie, rilevato che la Regione Liguria ha dedotto il proprio interesse ad intervenire nel giudizio in relazione alla tutela del proprio ordinamento di settore, il Collegio ha ritenuto tale interesse concreto e meritevole di tutela, anche considerando che "*l'intervento odierno non comporta alcun significativo aggravio processuale per la parte pubblica*".

## 10. Il giudizio di interpretazione.

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con la sentenza **n. 258/2024**, ha affrontato *funditus* le **peculiarità del giudizio** di interpretazione contemplato dal Codice di giustizia contabile evidenziando che detto giudizio viene 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. Esso, infatti, rappresenta 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. Il giudizio per interpretazione può, quindi, essere instaurato unicamente al fine di chiarire quale sia l'esatta portata delle statuizioni contenute in una sentenza, ove insorgano difficoltà nella relativa fase esecutiva, a causa del loro contenuto difficilmente intellegibile o addirittura ambiguo, mentre il giudice non è legittimato a procedere ad annullamenti, revoche o modifiche di statuizioni precedentemente emesse.

## 11. I giudizi a istanza di parte.

La **Sezione Terza giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 231/2024**, ha affermato che l'ente locale può agire avanti la Corte dei conti contro il soggetto concessionario della riscossione delle entrate comunali per il solo **accertamento dei rapporti dare-avere, dunque senza che vengano dedotti profili risarcitori**, di competenza esclusiva delle Procure contabili. Si è statuito che appare pienamente ammissibile il meccanismo processuale del giudizio ad istanza di parte, ove attivato dall'Ente impositore per ottenere il mero accertamento delle proprie ragioni creditorie nei confronti dell'agente della riscossione, quali scaturenti dal rapporto esattoriale. Ciò valorizzando, tra l'altro: - la riconducibilità all'art. 172, lett. d), c.g.c., quale disposizione avvalorante l'esistenza di una categoria atipica e residuale di "giudizi ad istanza di parte", di controversie fondate su di un *petitum* che origina dal rapporto di dare-avere tra il concessionario e l'ente pubblico impositore e che rimane, senza travalicarlo, all'interno del medesimo rapporto, non involgendo, in via diretta ed immediata, profili risarcitori, siccome rientranti nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa; - la natura generale del principio che identifica nella certezza dei rapporti giuridici un bene della vita, giuridicamente tutelabile. Va rimarcato nella fattispecie che i fatti costitutivi della domanda azionata risiedono in pretese ragioni creditorie, strettamente attinenti al rapporto esattoriale (ai relativi rapporti dare-avere), asseritamente discendenti da comportamenti negligenti dell'esattore nell'esercizio della funzione pubblicistica di riscossione, pretese creditorie essenzialmente paramtrate, in maniera del

tutto significativa, all'importo dei ruoli consegnati e non riscossi nel periodo di riferimento. Risulta, dunque, rispettato il limite inderogabile rappresentato dal divieto di sostituzione della domanda attivata con altra diversa. Alla domanda, risultano estranee finalità risarcitorie, rientranti nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa, di competenza esclusiva della Procura erariale, istituzionalmente deputata alla verifica, nel rispetto delle inderogabili garanzie istruttorie previste per il presunto responsabile, dei presupposti specifici della predetta responsabilità.

La **Sezione Prima giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 162/2024**, ha trattato dei **giudizi a istanza parte c.d. atipici**. Secondo il Collegio, il giudice contabile può conoscere di tutte le controversie intercorrenti tra l'Agente della riscossione e l'Ente pubblico impositore ed incentrate sulla verifica dei rapporti di dare-avere tra gli stessi, atteso che la giurisdizione contabile ha natura tendenzialmente generale, dotata di propria *vis expansiva* in difetto di espresse limitazioni legislative, in materia di contabilità pubblica. L'art. 172, lett. d), c.g.c., nell'avvalorare l'esistenza di una categoria atipica e residuale di "giudizi ad istanza di parte", configura un valido strumento processuale, attivabile da soggetti pubblici e privati, per la soluzione di controversie che, pur attenendo alla materia della contabilità pubblica, non trovano un possibile fondamento né nel giudizio di conto, né in quello di responsabilità né, infine, negli altri giudizi ad istanza di parte, specificamente individuati alle lett. a), b) e c) del medesimo art. 172. Tutto ciò sempre che si tratti di controversie fondate su di un *petitum* che origina dal rapporto di dare-avere tra il concessionario e l'ente pubblico impositore e che rimane, senza travalicarlo, all'interno del medesimo rapporto, non involgendo, in via diretta ed immediata, profili risarcitori, siccome rientranti nel diverso paradigma della responsabilità amministrativa.

## **12. Giudizi in materia di responsabilità sanzionatoria.**

Il Codice di giustizia contabile contempla agli artt. 133 e ss. un apposito rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria prevedendo, al comma 1, che "*Ferma restando la responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, e successive modificazioni, quando la legge prevede che la Corte di conti commini, ai responsabili della violazione di specifiche disposizioni normative, una sanzione pecuniaria, stabilita tra un minimo ed un massimo edittale, il pubblico ministero d'ufficio, o su segnalazione della Corte nell'esercizio delle sue attribuzioni contenziose o di controllo, promuove il giudizio per l'applicazione della sanzione pecuniaria*".

La **Sezione Seconda giurisdizionale di Appello**, con sentenza **n. 257/2024**, ha trattato il tema dell'applicabilità della specifica **sanzione per l'omessa adozione del piano di razionalizzazione delle società partecipate**. Si è affermato, sulla scorta del chiaro tenore letterale del comma 7 T.U.S.P. in cui la condotta sanzionata è dal legislatore individuata nella "*mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4*", che detta disposizione "*non si presta, in termini obiettivi, ad essere intesa come*

*evocativa di una fattispecie complessa, comprensiva tanto della adozione vera e propria dell'atto, che degli adempimenti partecipativi susseguenti*". Invero, la mancata adozione non può che riferirsi, secondo l'altrettanto chiaro tenore letterale, al solo provvedimento che approva il piano e per il quale soltanto è fissato, al comma 3, il termine perentorio del 31 dicembre e non anche alla sua trasmissione, adempimento questo separato dalla congiunzione "e". Si è dunque chiarito che la sanzione in parola ha riguardo alla sola mancata "adozione" del piano di razionalizzazione e non anche rispetto all'omessa (e prevista) "trasmissione" del piano medesimo poiché tutta l'attività inerente la fase della comunicazione è formata da atti che non sono suscettibili di "adozione" in una determinata forma giuridica.



## **APPENDICE**



# **INDICE**

## **TABELLE STATISTICHE**

### **PROCURA GENERALE**

#### **ATTIVITÀ NEL 2024**

- UFFICIO APPELLI E RICORSI;
- SERVIZIO CASSAZIONE - SEZIONI RIUNITE.

### **PROCURE REGIONALI PRESSO LE SEZIONI GIURISDIZIONALI**

- TABELLA DEI GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ PROMOSSI PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2024;
- TABELLA E GRAFICO DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2024 - DIVISE PER FONDO;
- TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2024 - DIVISE PER ANNO;
- TABELLA DELLE SENTENZE DI SECONDO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2024.



PROCURA GENERALE  
UFFICIO APPELLI \*

Attività nell'anno 2024

APPELLI	
Appelli pendenti al 01/01/2024	1.508
Appelli pendenti al 31/12/2024	1.549

Appelli Proposti nel 2024 dal Procuratore Generale e dai Procuratori Regionali	154
Appelli di Parte Privata	531
TOTALE	685

Requisitorie	759
--------------	-----

\* I dati comprendono anche gli atti dell'Ufficio PG - Sicilia

**PROCURA GENERALE**

**SERVIZIO CASSAZIONE - SEZIONI RIUNITE**

<b>AFFARI TRATTATI DAL SERVIZIO NELL'ANNO 2024</b>		
<b>NUMERO TOTALE FASCICOLI DI CASSAZIONE (aperti e gestiti dal servizio)</b>		<b>36</b>
Cassazione	Controricorsi PG	<b>31</b>
Cassazione	Controricorsi PR per regolamento preventivo	<b>5</b>
<b>Cassazione: totale decisioni pubblicate, esaminate e distribuite</b>		<b>27</b>
<b>NUMERO TOTALE FASCICOLI DI SS.RR. (aperti e gestiti dal Servizio)*</b>		<b>51</b>
SS.RR.	Questioni di Massima	<b>3</b>
SS.RR. speciale composizione	Elenchi ISTAT*	<b>23</b>
SS.RR. speciale composizione	Piani pluriennali riequilibrio e rimodulazioni	<b>4</b>
SS.RR. speciale composizione	Rendiconti gruppi consiliari	<b>13</b>
SS.RR. speciale composizione	Altre tipologie (impugnazioni delibere delle Sezioni di Controllo in materia di contabilità pubblica)	<b>8</b>
<b>SS.RR. : totale decisioni pubblicate, esaminate e distribuite</b>		<b>50</b>

*\*Sono compresi nel totale dei fascicoli gestiti nel 2024 anche quelli aperti nelle precedenti annualità*

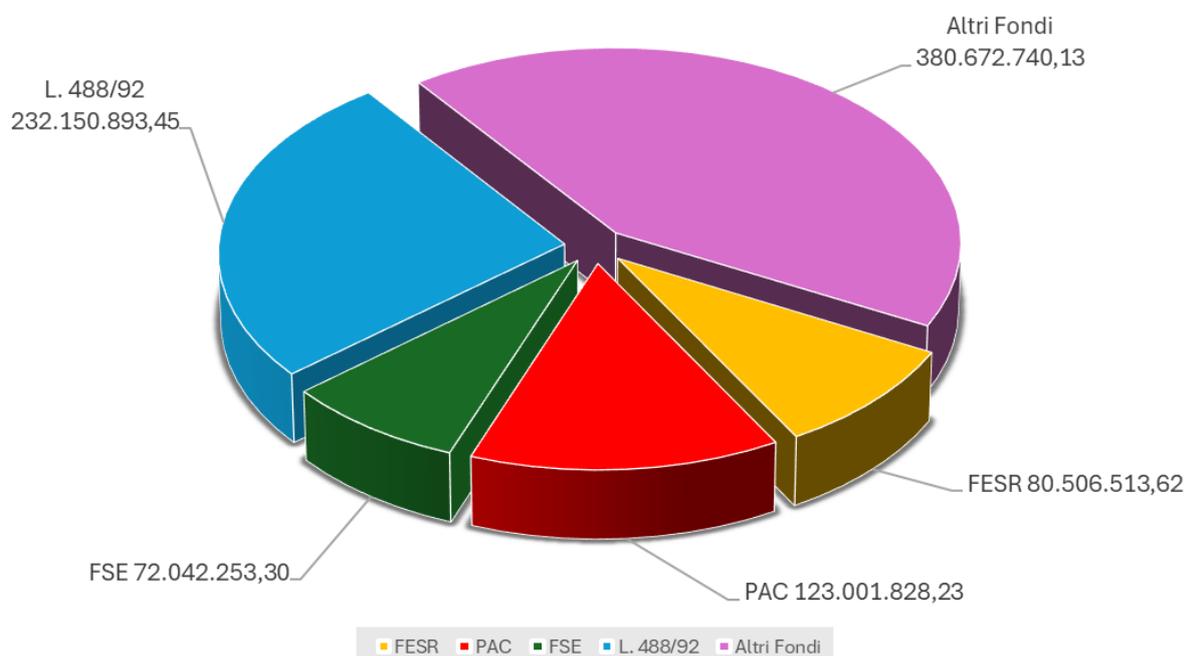
**PROCURE REGIONALI**  
**TABELLA DEI GIUDIZI DI RESPONSABILITA' PROMOSSI PER**  
**INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI**  
**DAL 2010 AL 2024**

<b>CITAZIONI</b>		
<b>ANNO</b>	<b>NUMERO</b>	<b>IMPORTI</b>
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
2024	271	277.277.455,42
<b>totale</b>	<b>2.566</b>	<b>1.750.100.737,59</b>

**TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE  
PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI  
DAL 2010 AL 2024 - DIVISE PER FONDO**

fondi	FESR	PAC	FSE	L. 488/92	Altri Fondi	TOTALE Anno
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>
2024	9.013.379,30	15.070.565,15	853.030,87	0	16.264.719,26	<b>41.201.694,58</b>
Totale Fondo	80.506.513,62	123.001.828,23	72.042.253,30	232.150.893,45	380.672.740,13	<b>888.374.228,73</b>

**SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE PER INDEBITE PERCEZIONI  
DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI DAL 2010 AL 2024 – DIVISE PER FONDO  
TOTALE EURO 888.374.228,73**



**TABELLA DELLE SENTENZE DI CONDANNA DI PRIMO GRADO EMESSE  
PER INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI  
DAL 2010 AL 2024 - 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
2024	177	41.201.694,58
<b>totale</b>	<b>1844</b>	<b>888.374.228,83</b>

**TABELLA DELLE SENTENZE DI SECONDO GRADO EMESSE PER  
INDEBITE PERCEZIONI DI CONTRIBUTI EUROPEI E NAZIONALI  
DAL 2010 AL 2024**

APPELLI		
Anno	N.	IMPORTI CONDANNA
2010	5	1.517.405,26
2011	23	18.825.661,00
2012	20	3.760.879,58
2013	33	26.774.903,11
2014	24	8.734.051,39
2015	57	57.567.614,67
2016	41	46.131.341,23
2017	61	58.249.210,69
2018	47	73.730.390,21
2019	17	183.800.072,63
2020	48	43.239.691,15
2021	31	29.566.477,71
2022	21	15.230.513,68
2023	13	2.882.779,69
2024	28	9.638.059,35
<b>totale</b>	<b>471</b>	<b>579.803.871,37</b>

CORTE DEI CONTI - UFFICIO GRAFICA E RIPRODUZIONE - ROMA

