



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

## INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2019

RELAZIONE DEL PRESIDENTE  
**Salvatore Nicolella**

NAPOLI, 28 FEBBRAIO 2019





# CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

## INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2019

RELAZIONE DEL PRESIDENTE  
Salvatore Nicolella

Napoli, 28 febbraio 2019



Hanno collaborato:  
dott.ssa Beatrice Montecuollo  
dott.ssa Filomena Manganiello



## **INDICE**

### **PARTE PRIMA**

PAG. 1 - Introduzione

PAG. 2 - L'organizzazione della Sezione nel 2018

PAG. 5 - I risultati dell'attività della Sezione

PAG. 7 - Normativa e giurisprudenza rilevanti per le funzioni della Corte

PAG. 17 – La Corte dei conti e i giovani

### **PARTE SECONDA**

PAG. 18 - Giudizi di responsabilità

PAG. 95 - Giudizi pensionistici



## **PARTE PRIMA**

### **INTRODUZIONE**

Rivolgo il saluto della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Campania alle Autorità e a tutti gli intervenuti alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019.

L'evento si tiene nelle forme della pubblica udienza e si conforma alle linee guida approvate dal Consiglio di presidenza della Corte dei conti con le deliberazioni n. 7/CP/2019 del 21 gennaio 2019 e n. 31/CP/2019 dell'8 febbraio 2019.

Dopo aver ringraziato il Vice-Presidente del Consiglio di presidenza, prof. Francesco Fimmanò, per il suo indirizzo di saluto, dò atto che il ceremoniale prevede la lettura della relazione del Presidente della Sezione giurisdizionale sullo stato della giurisdizione contabile regionale alla luce dell'attività svolta nel 2018, con cenni agli interventi legislativi e normativi che hanno riguardato la Corte in detto periodo e con indicazione di indirizzi giurisprudenziali di particolare rilievo.

Faranno seguito le relazioni del Procuratore regionale e del Rappresentante del libero Foro e, quindi, gli interventi del Presidente della Sezione regionale di controllo e del Rappresentante dell'Associazione Magistrati della Corte stessa.

Doveroso, all'inizio della cerimonia, è un sentito ringraziamento al Magnifico Rettore dell'Università degli studi di Napoli Federico II, prof. Gaetano Manfredi, che ha accolto la richiesta di ospitare la Sezione in questa prestigiosa sede.

Analoghe richieste saranno da me rivolte, nei prossimi anni, ai Magnifici Rettori degli altri Atenei campani, che ringrazio per essere oggi intervenuti.

Si tratta, invero, di una istanza che riveste un chiaro significato, essendo rivolta a testimoniare la profonda stima e la viva attenzione che la Corte dei conti rivolge al mondo della Cultura, nel quale si maturano conoscenze ed esperienze insostituibili nella formazione di ogni cittadino.

## **L'ORGANIZZAZIONE DELLA SEZIONE NEL 2018**

Nel 2018 l'attività della Sezione ha sicuramente risentito di gravi carenze nell'organico del personale di magistratura.

Nel corso dell'anno in rassegna, infatti, il numero dei Magistrati assegnati alla Sezione si è mantenuto intorno al 50% della dotazione organica di diritto e questa circostanza ha condizionato sicuramente i risultati numerici raggiunti.

Nel settore dei giudizi di responsabilità la Sezione ha potuto operare solo con tre Collegi, che hanno tenuto nel complesso n. 32 udienze pubbliche.

Nonostante la dedizione mostrata dai Magistrati, l'impossibilità di far loro carico di un numero eccessivo di fascicoli, al di là di quello già rilevante per quantità e per difficoltà delle questioni affrontate, ha reso necessario fissare sempre più in avanti nel tempo le udienze di trattazione dei giudizi, esponendo al rischio di possibili violazioni del principio di ragionevole durata dei processi.

Nel settore pensionistico i Giudici unici hanno tenuto nel complesso n. 56 udienze pubbliche e, ciò nonostante, residua al 31 dicembre 2018 una giacenza di ricorsi non definiti che, sebbene in calo rispetto al dato del precedente anno, è pur sempre di considerevole evidenza.

Le maggiori criticità, comunque, sono emerse nel settore conti giudiziali nel quale si sono raggiunti modesti risultati, nonostante l'organizzazione in due distinte strutture con separate competenze,

Il quadro sinteticamente delineato necessita, con tutta evidenza, dell'urgente assegnazione di ulteriore personale di Magistratura, considerato anche che per due unità, oggi in servizio, è previsto un carico lavorativo dimezzato in ragione di contestuali impegni istituzionali (rispettivamente, segretario della Commissione di uno dei concorsi a Referendario della Corte in fase di espletamento e addetto all'Ufficio di segreteria del Consiglio di presidenza dell'Istituto).

Necessaria, inoltre, è la copertura dei posti ancora vacanti nell'organico del personale amministrativo, nonché di quelli che potranno rendersi disponibili nell'immediato futuro per collocamenti a riposo, anche a seguito delle nuove misure adottate in materia.

In tal modo si potrà assicurare maggiore celerità nella discussione dei giudizi e nel deposito delle pronunce adottate; ma, soprattutto, l'esame dei conti resi dagli agenti contabili potrà essere condotto in termini di reale utilità (senza cioè costituire una mera presa d'atto dell'estinzione dei relativi giudizi, confermata dall'art. 150 del codice di giustizia contabile<sup>1</sup> allo scadere del termine quinquennale di legge) e consentirà la valutazione in concreto delle singole gestioni, sì da far emergere gli eventuali illeciti ai quali si accompagnino perdite di pubbliche risorse.

Rispetto alle esigenze indicate è però necessario adottare – in tal senso si sta già procedendo – ogni possibile misura al fine di far segnare, fin d'ora, un'inversione di tendenza, per quanto ridotta possa risultare, assicurando nel contempo il pieno rispetto di fondamentali principi, quale ad esempio quello del Giudice naturale.

In particolare, nel settore pensionistico si sta procedendo alla realizzazione di un più organico sistema di ricezione dei ricorsi, tale da consentire la tempestiva iscrizione a ruolo dei medesimi e la loro automatica assegnazione ai Giudici unici (secondo criteri prefissati, che coniugano la data e l'ora del deposito presso il competente Ufficio e l'ordine di ruolo dei Magistrati in servizio).

Nel settore conti giudiziali, poi, è in corso una approfondita analisi ai fini della razionale individuazione, al suo interno, di distinte strutture con separate competenze e delle relative dotazioni di personale amministrativo, nonché dell'individuazione dei rispettivi Giudici designati, il tutto tenendo principalmente conto del criterio territoriale e della necessità di sottoporre al vaglio le contabilità degli agenti degli Enti aventi sede in Campania cui sono affidate risorse di maggiore rilievo.

Di tale analisi, e delle conseguenti misure organizzative che ne deriveranno, terrà conto il programma di lavoro per il 2019, indicando i criteri, anche selettivi, che i Magistrati seguiranno nella loro attività, anche al fine di assicurare nel futuro una

---

<sup>1</sup> Di seguito anche CGC.

rotazione nelle verifiche che consenta di estendere, sia pure di fatto a campione, la platea degli agenti contabili assoggettati a verifica e di raggiungere risultati significativi nell'esame di merito delle contabilità e, quindi, in termini di discarico dei conti ovvero del loro deferimento al giudizio della Sezione.

## I RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE

Nel puntuallizzare qui di seguito i risultati dell'attività della Sezione nel 2018 e richiamare ancora le difficoltà organizzative già rappresentate, deve altresì darsi conto che a partire dal 9 novembre 2018 vi sono stati gravi inconvenienti legati all'entrata in esercizio del Giu.Di.Co, nuova piattaforma informatica realizzata al fine di poter costituire, nel tempo, la necessaria base per la definitiva introduzione del processo telematico in ambito contabile.

Dopo una prevista paralisi di alcuni giorni, legata in particolare alla migrazione dei dati esistenti nel precedente sistema informatico, gli Uffici hanno incontrato notevoli difficoltà nell'accesso al ridetto Giu.Di.Co, dovuto anche a lentezze strutturali e sistematiche e tali, comunque, da impedire un regolare colloquio con la Procura contabile (soprattutto nell'ambito dell'apertura di nuovi giudizi, con assegnazione del numero di iscrizione a ruolo, ora rimessa alla Sezione) e rendere altresì problematico lo svolgimento delle udienze pensionistiche (tra l'altro anche perché inizialmente il sistema non consentiva l'individuazione dell'Amministrazione controparte nei medesimi).

Ancora oggi, d'altro canto, alcune procedure non sono ancora implementate nel Giu.Di.Co (si pensi a quelle riferite alle istanze di proroga dei termini per il deposito dell'atto di citazione) e, soprattutto, sembra lungi dall'essere posta in esercizio la metodologia di analisi dei conti giudiziali, che nel quadro progettuale è prevista in mera forma telematica, con successivi passaggi dal funzionario istruttore, al Magistrato relatore e, infine, al Presidente per l'acquisizione dell'avviso della Procura territoriale e i conseguenti provvedimenti (estinzione, discarico, richiesta di iscrizione al ruolo).

Venendo quindi ai dati statistici, va esposto quanto segue.<sup>2</sup>

### A. Giudizi di responsabilità

- giacenti al 31 dicembre 2017 n. 464 + introitati nel 2018 n. 154 = totale n. 618
- giudizi definiti n. 341 (55% del totale)

---

<sup>2</sup> Per i dati di valore modesto si forniscono solo elementi statistici parziali.

- giudizi definiti con assoluzione n. 49 (15% del totale di n. 341)
- giudizi definiti con condanne per tutti i convenuti n. 68 (20% del totale di n. 341)
- giudizi definiti con condanna di alcuni convenuti n. 198 (58% del totale di n. 341)
- ordinanze totali n. 10, di cui 7 istruttorie e 3 di sospensione
- giudizi definiti con rito abbreviato n. 3
- giudizi definiti con rito monitorio n. 3
- giudizi per responsabilità sanzionatoria n. 2
- sequestri in sede cautelare n. 5
- giudizi a istanza di parte pendenti al 31 dicembre 2018 n. 33
- udienze tenute nel 2018 n. 65 (di cui n. 32 udienze collegiali)
- importo totale delle condanne € 17.706.700,57

#### B. Giudizi pensionistici

- giacenti al 31 dicembre 2017 n. 3.775 + introitati nel 2018 n. 435 = totale n. 4.210
- giudizi definiti n. 1.454 (34% del totale)
- giudizi giacenti al 31 dicembre 2018 n. 2.756
- ordinanze istruttorie n. 147
- udienze tenute nel 2018 n. 68 (di cui n. 56 udienze pubbliche)

#### C. Conti giudiziali

- decreti di estinzione adottati n. 436

Va altresì riferito che la Sezione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 2 e 3, CGC (v. *infra*).

## **NORMATIVA E GIURISPRUDENZA RILEVANTI PER LE FUNZIONI DELLA CORTE**

Nell'anno appena trascorso la Sezione giurisdizionale ha dato piena applicazione al codice della giustizia contabile approvato con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174.

La disciplina in questione si è segnalata in particolare per la chiara distinzione della posizione del Giudice contabile terzo rispetto alle parti del processo, ivi compreso l'Attore pubblico, al quale sono peraltro attribuiti significativi poteri nella fase istruttoria preprocessuale, sempre assicurando anche in questa sede la tutela della controparte.

In questi mesi la Corte si sta interrogando sulle disposizioni integrative e correttive che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui alla legge-delega 7 agosto 2015 n. 124 (cfr. art. 20, comma 6).

L'importanza del tema è dimostrata dal prolungamento del termine assegnato al Governo, di recente disposto.<sup>3</sup>

A tale riguardo emerge, ad avviso di questo Relatore, l'importanza di una verifica del potere di archiviazione, storicamente riservato al Requirente contabile, alla luce di ragioni che attengono alla posizione di parte rivestita dal medesimo nel processo, nonché ad ogni contrasto ipotizzabile rispetto alla disciplina dettata dallo stesso codice per il rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria (cfr. art. 133, comma 1, CGC in relazione al precedente art. 83, comma 2).

Venendo all'analisi della normativa, si segnalano:

- la legge 11 gennaio 2018, n. 4, recante “*Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni a favore degli orfani per crimini domestici*”, che agli artt. 1 e 7 reca disposizioni in tema di gratuito patrocinio e in tema di pensioni di reversibilità;

---

<sup>3</sup> Legge 9 novembre 2018, n. 128.

- il decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante “*Misure in materia di semplificazione fiscale*”, che all’art. 12-*bis* reca disposizioni in tema di compensazione delle cartelle esattoriali in favore di imprese e professioni titolari di crediti nei confronti della P.A.;
- la legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*”.

Si ricorda poi che, con la deliberazione n. 7/CP/2019, già citata, il Consiglio di presidenza ha testualmente precisato che ai margini della cerimonia di inaugurazione sono consentiti contatti con la stampa, limitatamente a profili istituzionali, coerenti con i contenuti trattati nella relazione.<sup>4</sup>

La disposizione si pone in perfetta linea con le misure recate dalla deliberazione 24 novembre 2017, n. 250, con la quale il Consiglio aveva dettato linee-guida regolanti i rapporti dei magistrati contabili con i mezzi di informazione e di divulgazione.

Detto regolamento afferma i diritti dei magistrati di informare e di esprimere liberamente le loro opinioni riguardanti l’amministrazione della giustizia contabile, da esercitare peraltro nel quadro delle regole poste a tutela della Magistratura.

La disposizione è posta, con chiara evidenza, anche a garanzia di una corretta informazione sulle funzioni dei vari Uffici in cui si articola la Corte, al fine palese di evitare forme di protagonismo che possano giungere a pregiudicare la corretta percezione dei risultati di detta attività da parte dell’opinione pubblica; tra l’altro, ponendosi in piena sintonia con la presunzione di innocenza sancita dall’art. 27, secondo comma, della Costituzione, alla quale non può che essere assegnata valenza generale.

L’*ipse dixit*, del resto, non riguarda la giustizia umana: quando il giudice statuisce sull’esattezza di una tesi di parte, infatti, non si appiattisce sulla stessa, ma motiva le ragioni del suo convincimento, secondo l’obbligo che gli fa carico per antico principio di diritto e obbligo di legge.

Di tanto, quindi, va dato compiuto conto.

---

<sup>4</sup> Deliberazione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti n. 7/CP/2019 del 21 gennaio 2019, art. 1, punto 13

Il regolamento, poi, ribadisce di fatto la necessità di assoluta trasparenza nei rapporti con i mass media e di ciò costituisce riprova la successiva precisazione secondo la quale i magistrati contabili si attengono ai criteri di moderazione e di equilibrio in specie nei loro rapporti con i mezzi d'informazione e di divulgazione, in particolare evitando l'uso di espressioni di scherno o dispregiative, in modo da non recare danno alla dignità propria e altrui.

Di tanto, ovviamente, va tenuto conto anche nell'esercizio delle funzioni istituzionali, in modo da escludere anche il sospetto del ricorso a strumenti processuali per esigenze diverse da quelle alle quali gli stessi sono stati indirizzati dal Legislatore.

Sul piano giurisprudenziale, poi, si richiamano:<sup>5</sup>

1) la sentenza della Corte costituzionale n. 6/2018 che (nel pronunciare sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, censurato dalla Corte di cassazione, Sezioni unite civili, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU) ha statuito che deve ritenersi inammissibile ogni interpretazione che consenta una più o meno completa assimilazione del ricorso in Cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, per "motivi inerenti alla giurisdizione", con il ricorso in Cassazione per violazione di legge.

2) la sentenza della Corte costituzionale n. 20/2018, che ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale - sollevate in riferimento all'art. 3 della Costituzione - dell'art. 6 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modifiche, in legge n. 214 del 2011, che abroga l'istituto della pensione privilegiata per la generalità dei dipendenti pubblici e conserva tale beneficio soltanto agli appartenenti al Comparto Sicurezza, Difesa, Vigili del fuoco e Soccorso pubblico (la Corte ha osservato che la norma censurata ha accentuato i caratteri di specialità, sul versante oggettivo e soggettivo, della pensione privilegiata, delimitando la platea dei beneficiari, individuati secondo caratteristiche ragionevolmente omogenee, rispetto alla formulazione originaria, che includeva i dipendenti statali e i militari. Essa

---

<sup>5</sup> I richiami alla giurisprudenza del Giudice delle leggi sono ampiamente desunti dalle massime e dai comunicati stampa disponibili sul sito della Corte costituzionale.

pertanto non può assurgere a *tertium comparationis*, idoneo a giustificare l'estensione della normativa derogatoria a tutti i dipendenti pubblici. Né la disciplina appare irragionevole, per essere stata introdotta senza una stima analitica dei risparmi attesi, perché il Legislatore, con apprezzamento che si sottrae alle censure del rimettente, ha indicato in maniera puntuale gli ostacoli che si frappongono a una plausibile previsione dei risparmi e rendono ineludibile una valutazione a consuntivo).

3) la sentenza della Corte costituzionale n. 31/2018, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione - dell'art. 124, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973, nella parte in cui disciplina la posizione assicurativa presso l'INPS del dipendente civile o del militare che cessi dal servizio senza aver acquistato il diritto a pensione per mancanza della necessaria anzianità di servizio, correlandola al servizio effettivo e non a quello utile (la Corte ha osservato che la scelta di limitare la concessione del beneficio del servizio utile - trattamento di favore preordinato a garantire una particolare tutela per la gravosità e i rischi del servizio prestato - solo ai militari e ai dipendenti civili che cessino dal servizio dopo avere acquistato il diritto alla pensione, è rimessa all'apprezzamento discrezionale del Legislatore, che ne delimita i rigorosi presupposti oggettivi e soggettivi, in armonia con i principi di egualianza e ragionevolezza. Per i lavoratori che non abbiano raggiunto l'anzianità utile al conseguimento della pensione, il legislatore appresta la speciale tutela della costituzione di una posizione assicurativa presso l'INPS, secondo le regole dell'assicurazione generale obbligatoria. La disciplina censurata, collocata in un orizzonte sistematico di più ampio respiro - entro il quale il conseguimento del diritto alla pensione rappresenta non un dato accidentale ed estrinseco, ma un tratto distintivo di rilievo cruciale - non determina sperequazioni arbitrarie, ma rispecchia un bilanciamento tra contrapposti interessi, che tiene conto della diversità delle situazioni comparate e non travalica i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità).

4) la sentenza della Corte costituzionale n. 49/2018, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi - per violazione degli artt. 81 e 117, secondo e terzo comma, della Costituzione - gli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge regionale Abruzzo n. 16 del 2017, relativi al rendiconto 2013 (la Corte, in particolare, ha

osservato: a) che l'evoluzione della finanza pubblica, a seguito della riforma introdotta con legge costituzionale n. 1 del 2012, comporta che nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria devono essere espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori. La trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici; b) che l'elevata tecnicità degli allegati di bilancio e la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata - nel testo della legge di approvazione del rendiconto - da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge; c) che spetta alla Corte costituzionale valutare la legittimità delle operazioni di bilancio regionale oggetto di ricorso statale. Gli atti della magistratura contabile possono essere tenuti presenti solo nell'eventuale forma dell'accertamento compiuto sulle risultanze del progetto di rendiconto presentato dalla Regione e non certo ricavando arbitrariamente dalla relazione allegata alla parifica frasi "decontestualizzate" o pretese lacune).

5) la sentenza della Corte costituzionale n. 169/2018, con la quale si nega alla Corte dei conti la giurisdizione sulla responsabilità amministrativo-contabile nei confronti di dipendenti della Presidenza della Repubblica, nonché alla Procura territoriale della Corte dei conti il potere di dare istruzioni alla Presidenza della Repubblica in vista dell'esecuzione della sentenza contabile di grado di appello (la Consulta ha osservato che: a) l'esercizio della giurisdizione contabile di responsabilità, attivabile anche d'ufficio da parte della Procura della Corte dei conti, non è compatibile con i principi costituzionali contenuti nell'art. 84, terzo comma, Costituzione, che garantiscono l'autonomia della Presidenza della Repubblica nella gestione della dotazione presidenziale e nell'attivazione dei corrispondenti rimedi, am-

ministrativi o anche giurisdizionali, senza di che la sua autonomia verrebbe dimezzata; b) nella materia della "contabilità pubblica" la Corte dei conti non può ritenersi il giudice esclusivo della tutela da danni pubblici, poiché la sua giurisdizione è solo tendenzialmente generale; conseguentemente, il Legislatore, nella sua discrezionalità, potrebbe anche attribuire la cognizione di alcune delle materie, ricondenti nella nozione di "contabilità pubblica", alla giurisdizione di un giudice diverso, in quanto l'ambito della sua giurisdizione, lungi dall'essere incondizionato, deve contenersi anche entro i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali).

6) la sentenza della Corte costituzionale n. 196/2018, nella quale la Consulta ha affermato che, in sede di giudizio di parificazione, la Corte dei conti può censurare la costituzionalità di una legge regionale adottata in carenza di competenza.

La pronuncia riguardava un caso in cui la Sezione regionale Corte dei conti in sede di controllo era stata chiamata a verificare la regolarità di spese disposte dalla Regione Liguria in relazione a materie sulle quali non aveva competenza a intervenire e, quindi, ad allocare risorse.

7) la sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019, chiamata a pronunciarsi per la prima volta su una questione incidentale promossa da una Sezione regionale della Corte dei conti in sede di controllo (nello specifico, la Sezione di controllo per la Campania) sulla corretta attuazione della procedura di predispetto degli enti locali.

La pronuncia ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*», come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*), che consentiva agli enti locali in stato di predispetto di ricorrere all'indebitamento per gestire in disavanzo la spesa corrente per un trentennio.

A giudizio della Consulta la procedura di prevenzione dal disastro degli enti locali è costituzionalmente legittima solo se fondata su un piano di rientro strutturale di breve periodo: il Legislatore statale infatti, sulla base dei principi del federalismo solidale, può destinare nuove risorse per risanare gli enti che amministrano le co-

munità più povere, ma non può consentire agli enti, che gestiscano bilanci strutturalmente deficitari, di sopravvivere per decenni attraverso la leva dell'indebitamento che, *ex art.* 119, sesto comma, della Costituzione, va riservato solo alle spese di investimento.

Il contrasto della disposizione censurata è stato rinvenuto rispetto agli artt. 81 e 97 della Costituzione: a) per violazione dell'equilibrio del bilancio, in relazione alla maggiore spesa corrente autorizzata nell'arco del trentennio; b) per violazione dell'equità intergenerazionale, ponendo a carico dei futuri amministrati gli oneri conseguenti ai prestiti contratti nel trentennio per alimentare la spesa corrente; c) per violazione del principio di rappresentanza democratica, per il fatto di sottrarre agli elettori e agli amministrati la possibilità di giudicare gli amministratori sulla base dei risultati raggiunti e delle risorse effettivamente impiegate nel corso del loro mandato.

8) ordinanza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, 13 settembre 2018, n. 22406, che ha affermato, in ipotesi di società *in house*, l'ammissibilità del concorso fra giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile, in quanto, laddove sia prospettato anche un danno erariale, al di là di una semplice interferenza fra i due giudizi, deve ritenersi ammissibile la proposizione, per gli stessi fatti, di un giudizio civile e di un giudizio contabile risarcitorio (al riguardo richiama Cassazione, SU, 7 gennaio 2014, n. 63; Cassazione, 14 luglio 2015, n. 14632, quest'ultima intesa a rimarcare l'inesistenza della violazione del principio del *ne bis in idem*, stante la tendenziale diversità di oggetto e di funzione fra i due giudizi).

9) Rispetto alla giurisprudenza della Sezione, si segnalano le seguenti massime (rinviano alla Parte Seconda, per una dettagliata analisi delle più significative pronunce):

#### A. Questioni di diritto processuale

A.1 Le parti convenute non possono ottenere la liquidazione di somme a titolo di responsabilità aggravata, *ex art.* 96 c.p.c., laddove non vi sia stata una contestuale decisione ordinaria sulle spese e comunque, premesso che l'iniziativa del Requente contabile è volta all'esclusiva tutela degli interessi della comunità ammini-

strata, nel caso in cui nell'azione erariale non si evidenzi alcun connotato di imprudenza e men che mai di temerarietà (sentenza n. 27/2018, concernente fattispecie definita a seguito di pronuncia della Cassazione che ha negato la giurisdizione del Giudice contabile).

A.2 Giurisdizione della Corte dei conti rispetto a società *in house*: a) in ipotesi di danno correlato alla diminuzione del patrimonio di una società *in house* sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti del sindaco che, nella veste di amministratore del Comune titolare della partecipazione societaria, abbia tenuto comportamenti commissivi e omissivi aventi rilevanza causale; b) in ipotesi di danno correlato alla perdita di esercizio di una società *in house* sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli amministratori della stessa, del collegio sindacale e del socio unico nella persona dell'amministratore del Comune titolare della partecipazione societaria (sentenza n. 81/2018, riguardante entrambe le ipotesi).

A.3 In caso di riassunzione di un giudizio per il quale altro giudice abbia declinato la giurisdizione in favore della Corte dei conti, la fase dell'invito a dedurre non può essere esclusa in omaggio al principio di conservazione degli effetti sostanziali e processuali propri della *traslatio iudici* tra giurisdizioni diverse (sentenza n. 130/2018, che ha dichiarato l'inammissibilità dell'azione per carenza della fase preprocessuale).

#### B. Questioni di diritto sostanziale in materia di responsabilità

B.1 Danno da disservizio: a) sussiste il danno da disservizio in ipotesi di manipolazione/alterazione dei dati informatici di un ente previdenziale allo scopo di erogare emolumenti non dovuti o superiori a quelli spettanti (sentenza n. 167/2018, nella quale si è rinvenuto il pregiudizio dalla disamina delle modalità di realizzazione del danno patrimoniale, nonché dalla circostanza che l'ulteriore posta *de qua* era correlata alla commissione di comportamenti penalmente rilevanti); b) sussiste il danno da disservizio in fattispecie relativa all'indebito utilizzo di agevolazioni erogate in base al d.lgs. n. 185/2000 (sentenza n. 932/2018, nella quale il pregiudizio è stato riferito al dispendio delle risorse che, sottratte ad altra destinazione, sono state impiegate per gli accertamenti di Invitalia S.p.a. sui fatti di causa; ai fini della

sua quantificazione la Sezione ha proceduto in via equitativa, tenendo conto di quanto liquidato dal giudice penale a titolo di spese processuali e di un ulteriore importo volto a considerare l'attività di accertamento dell'illecito); c) in fattispecie di assenteismo, seguito da provvedimenti di sospensione e quindi di licenziamento, non può riconoscersi il ristoro del cosiddetto danno futuro da disservizio, consistente nella perdita per l'amministrazione dell'utilità astrattamente connessa alla prestazione ottenibile dal convenuto, laddove non sia stata fornita dal Requirente alcuna prova della spesa sostenuta per la sostituzione del personale (sentenza n. 1010/2018).

B.2 In relazione al danno riferito all'erroneo calcolo di un incentivo di buona gestione, contrattualmente stabilito tra un Comune e la società affidataria della gestione del patrimonio immobiliare dell'ente locale e da calcolare mettendo a confronto le entrate a fronte delle spese effettivamente sostenute, va escluso il dolo laddove la pattuizione non conteneva una specificazione della voce "entrate", precisando in particolare se si dovesse tener conto di quelle effettivamente incassate (sentenza n. 982/2018).

B.3 La quantificazione del danno all'immagine, in applicazione dell'art. 1, comma 1-sexies, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (introdotto nell'ordinamento dall'art. 1, comma 62, della legge 6 novembre 2012, n. 190) non è automaticamente applicabile a fatti pregressi, fermo restando che il parametro legale ivi fissato può in concreto essere preso a riferimento ai fini della liquidazione equitativa del pregiudizio, esprimendo una misura ritenuta di regola congrua dallo stesso legislatore, salvo la prova contraria (sentenza n. 1008/2018).

B.4 In fattispecie concernente la mancata acquisizione di opere abusive al patrimonio comunale, non può riconoscersi l'esistenza di un danno risarcibile, dovuto al mancato incasso di canoni locativi o di altri corrispettivi, laddove l'esistenza di vincoli paesaggistici ovvero urbanistici, ambientali e idrogeologici rendessero doverosa la demolizione delle opere (sentenza n. 1049/2018).

B.5 L'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011, oltre a imporre con effetto immediato il riversamento diretto, alle tesorerie regionali, dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef, assicura alle

Regioni – in caso di insufficienza del gettito delle predette imposte rispetto a quanto stimato in sede di riparto – il diritto alla integrale copertura, a mezzo dell'apposito fondo di garanzia, della rispettiva quota di fabbisogno sanitario “indistinto”, senza intaccare in alcun modo il gettito prodotto dalla capacità di recupero dell'evasione fiscale, che ad esse deve essere integralmente e direttamente riversato per essere liberamente impiegato nell'esercizio della loro autonomia di spesa (sentenza n. 1045/2018).

C. Questioni di diritto sostanziale in materia pensionistica

C.1 Sussiste il diritto del lavoratore socialmente utile, poi assunto a tempo indeterminato, a ottenere la ricongiunzione dei contributi figurativi già accreditati presso l'Inps, ai soli fini del diritto a pensione e senza alcuna ricaduta sulla misura del trattamento (sentenza n. 39/2018, concernente domande di ricongiunzione presentate nel 2002).

C.2 Alla luce di quanto precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 250/2017, non sussiste il diritto del pensionato, titolare di trattamento superiore a sei volte il minimo Inps, a ottenere un indennizzo per i danni morali subiti per effetto del blocco dell'adeguamento automatico delle pensioni (sentenza n. 67/2018).

## **LA CORTE DEI CONTI E I GIOVANI**

Aderendo all'invito rivolto dalla Presidenza della Corte<sup>6</sup>, quest'anno la Sezione ospita alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario alcuni studenti, nell'ambito dell'iniziativa congiunta della Corte dei conti e del Ministero dell'Istruzione, volta alla sempre maggiore e più sistematica diffusione presso gli Istituti universitari e scolastici della conoscenza della materia della Contabilità pubblica.

In particolare, sono in sala alcuni universitari iscritti all'Ateneo che ci ospita e alcuni studenti dell'Istituto superiore "Francesco Morano" della Località Parco Verde di Caivano.

Ringrazio questi giovani per essere intervenuti e, fin d'ora, manifesto la disponibilità della Sezione a ospitarli nella propria Sede affinché possano avere diretta esperienza dell'ordinario svolgimento della nostra attività.

La presenza di questi studenti sollecita ancor di più i componenti della Sezione, laddove pure ve ne fosse bisogno, all'impegno nell'esercizio della funzione magistratale al servizio degli interessi pubblici.

E perché ne abbiano ancora maggiore coscienza, richiamo due principi della nostra Costituzione che hanno decisiva importanza rispetto al loro ruolo di protagonisti del futuro.

I principi, cioè, intesi ad affermare che la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura<sup>7</sup> e ha il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Nota del Magistrato Capo di Gabinetto n. 3275 del 19 dicembre 2018.

<sup>7</sup> Art. 9, comma1, della Costituzione.

<sup>8</sup> Art. 3, comma 2, della Costituzione.

## **PARTE SECONDA**

### **SENTENZE IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE**

#### **DEBITI FUORI BILANCIO E FATTISPECIE ANALOGHE**

##### **Sentenza 17 dicembre 2018, n. 1081**

La sentenza n. 1081/2018 ha riguardato una fattispecie di responsabilità sanzionatoria derivante da mancato rispetto del patto di stabilità interno.

In particolare, con il decreto pronunciato dal Giudice monocratico designato, i restandenti erano stati condannati a pagare al Comune di (*omissis*) somme di vario importo ai sensi dell'art. 31, comma 31, della legge n. 183/2011 (violazione e/o elusione del patto di stabilità interno relativamente agli anni 2012 e 2013) per aver riconosciuto i debiti fuori bilancio in ritardo.

Nel conseguente giudizio di opposizione gli interessati chiedevano l'annullamento del decreto di condanna o, in subordine, la diversa quantificazione delle sanzioni pecuniarie disposte.

La decisione in commento ha preliminarmente precisato la nozione di responsabilità sanzionatoria, nel senso che la stessa riguarda la violazione di regole di contabilità pubblica in specifiche ipotesi codificate, nelle quali il disvalore della condotta è prefigurato dal Legislatore a prescindere dalla presenza di un danno patrimoniale che non rileva ai fini della condanna, benché possa anch'esso etimologicamente collegarsi alla condotta sanzionata.

Pur in presenza di tali diversi presupposti, anche l'affermazione della responsabilità sanzionatoria presuppone una condotta caratterizzata dal dolo o dalla colpa grave, nonché l'esistenza del nesso di causalità tra condotta antigiuridica e l'evento sanzionato dalla legge.

Venendo alla disciplina in tema di patto di stabilità e ricordato che, nella fattispecie, il Requirente aveva qualificato il mancato rispetto del patto di stabilità in termini di "elusione" e non di "mera violazione", la sentenza ha chiarito che l'addebito contestato è considerato dal Legislatore ipotesi più grave della semplice violazione, atteso che, nel caso di elusione, alle diverse limitazioni nei confronti dell'Ente, si

aggiunge una possibile responsabilità sanzionatoria personale e la nullità degli atti elusivi.

In sintesi, l'elusione del patto di stabilità si configura come un comportamento concludente, di per sé illegittimo, che risulti intenzionalmente e strumentalmente finalizzato ad aggirare i vincoli della finanza pubblica.

La Sezione ha ritenuto che Procura regionale, anche con rinvio a quanto già accertato dalla Sezione regionale di controllo, avesse adeguatamente dimostrato che l'elusione del patto di stabilità era stata realizzata dagli opposenti, mediante condotte antigiuridiche consistenti, principalmente, nella scadente attività di accertamento delle entrate correnti e nell'omesso riconoscimento di debiti fuori bilancio (rinvia *sine die* senza alcuna valida motivazione).

La responsabilità dei predetti è stata ritenuta dolosa e non semplicemente colposa, poiché le condotte contestate costituivano espressione non di grave negligenza, imprudenza e/o imperizia, bensì di consapevole violazione degli obblighi di servizio, ravvisata nella volontà di non adempiere ai medesimi (es. omesso riconoscimento dei debiti fuori bilancio) e nella consapevolezza della natura illecita dell'attività realizzata, con l'intento di ottenere un fittizio rispetto del patto di stabilità.

Da questa condotta illecita, rappresentata principalmente dall'occultamento della enorme massa debitoria, che in contrario si sarebbe dovuta esattamente far emergere, era derivato un chiaro vantaggio: lo sforamento del patto di stabilità (e la simultanea emersione dello stato di dissesto finanziario), con applicazione delle conseguenti limitazioni e sanzioni, avrebbe infatti palesato l'avvenuta assunzione di obbligazioni prive di copertura finanziaria, con la conseguenza di determinare il blocco dei programmi di spesa, l'inevitabile paralisi dell'attività amministrativa e l'avvio di azioni giudiziarie, con evidente ricaduta sull'immagine politica degli Amministratori.

Peraltro, acclarata la responsabilità degli opposenti, il Collegio ha ritenuto che il decreto impugnato aveva applicato la sanzione nella misura massima prevista dalla legge e senza alcuna graduazione al fine di tenere conto dei ruoli avuti nella vicenda e del tipo e periodo di svolgimento delle funzioni ricoperte dai singoli; pertanto ha accolto parzialmente il gravame, relativamente alla richiesta di rivedere l'entità delle sanzioni applicate.

## **SENTENZA 17 dicembre 2018, n. 1071**

La sentenza n. 1071/2018 ha riguardato una fattispecie relativa al mancato rispetto del patto di stabilità interno.

La citazione in giudizio traeva origine dall'attività svolta dalla Sezione regionale di controllo, che aveva accertato la violazione da parte del Comune di (*omissis*) del patto di stabilità per gli esercizi 2012 e 2013 ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 31, commi da 26 a 29, della legge n. 183/2011, nonché diverse irregolarità nella gestione della cassa, con pagamento di interessi passivi per l'eccessivo utilizzo della anticipazione di tesoreria.

La causa del mancato rispetto del patto di stabilità è stata ravvisata in diverse condotte non conformi alla legge, quali, ad esempio, la contabilizzazione di entrate insussistenti, l'abuso delle partite in conto terzi e l'artata compressione delle spese; nonché, principalmente, nel tardivo riconoscimento di un'ingente quantità di debiti fuori bilancio.

Il Collegio ha accolto parzialmente la domanda attorea, rilevando che, nella determinazione del *quantum debeatur*, deve sempre tenersi conto di qualsiasi vantaggio fruito, anche da altra Amministrazione pubblica, purché ciò sia conseguenza immediata e diretta dello stesso fatto illecito.

Inoltre, fermo restando che, astrattamente, costituisce danno erariale la maggiore spesa sostenuta da un ente rispetto al limite di legge indicato, in quanto è venuta meno la corrispondente quota di risparmio attesa a livello nazionale, ha considerato che, perché ricorra un danno erariale, secondo le consuete regole della responsabilità amministrativa, è necessario che la somma illegittimamente impegnata sia stata anche pagata. Nel caso di specie, invece, non risultava adeguatamente dimostrato dalla Procura l'effettivo pagamento delle maggiori spese impegnate.

Sono state oggetto di condanna le poste di danno relative alla spesa per il personale assunto illegittimamente nel 2014 (€ 53.083,49) e alle maggiori somme pagate nel medesimo anno agli Amministratori per indennità di funzione e gettoni di presenza (€ 27.409,03 + € 8.366,56), condividendo la giurisprudenza secondo la quale, in presenza di instaurazione di rapporti di lavoro di qualunque natura o durata, vietata dalla legge per mancato raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità, vi è comunque una responsabilità amministrativa.

Il Collegio ha confermato anche la posta di danno pari a € 175.073,78 corrispondente agli interessi passivi pagati dall'ente, negli esercizi 2012 (€ 89.447,78) e 2013 (€ 85.626,00), per anticipazioni di tesoreria determinate dalle medesime condotte che avevano provocato il mancato rispetto del patto di stabilità.

Al riguardo si è affermato che detta spesa non ha comportato utilità e che la stessa si è resa necessaria perché l'Amministrazione, in assenza di un adeguato riaccertamento dei residui e del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, ha potuto dare una fittizia copertura finanziaria con entrate insussistenti, inesigibili o comunque non riscosse e con entrate che andavano destinate preliminarmente alla copertura finanziaria dei debiti fuori bilancio da riconoscere, così violando l'art. 9 del decreto legge n. 78/2009, secondo il quale il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accettare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa e con le regole del patto di stabilità interno.

Inoltre, l'accertamento di entrate effettuato in maniera scorretta, come dimostrato dalla successiva cancellazione di una grande quantità di residui attivi, ha consentito al Comune, per lungo tempo, di elevare illegittimamente il limite massimo delle anticipazioni di tesoreria ammissibili, con spesa per interessi passivi maggiore di quella massima sostenibile.

La responsabilità dei soggetti convenuti è stata ritenuta dolosa in quanto il comportamento dagli stessi non costituiva espressione di sola grave negligenza, imprudenza e/o imperizia ma si è concretato in una consapevole violazione degli obblighi di servizio.

### **SENTENZA 21 marzo 2018, n. 100**

La sentenza n. 100/2018 ha riguardato il danno erariale contestato dal Requirente in relazione ai maggiori oneri sostenuti dal Comune di (*omissis*) per il riconoscimento del debito fuori bilancio derivato da una transazione conclusa con la Società (*omissis*), a seguito di alcuni lavori affidati, ma non pagati per deficit di cassa.

In particolare, si contestava ai convenuti di non essersi tempestivamente attivati per chiedere di procedere a una variazione di bilancio al fine sopprimere all'assenza

di liquidità in cassa o per verificare se in altri settori dell'amministrazione vi fossero somme da stornare per il soddisfacimento di un credito certo, liquido ed esigibile. Il Collegio ha respinto la domanda attorea poiché non ha ritenuto provata la colpa grave dei convenuti, in quanto a fronte della prevedibilità di esporre l'Ente a conseguenze pregiudizievoli, non onorando propri debiti certi ed esigibili, non era stata dimostrata in concreto la possibilità di avvalersi di mezzi e risorse diversi.

### **SENTENZA 24 settembre 2018, n. 867**

Nella sentenza n. 867/2018 veniva in rilievo la richiesta di condanna nei confronti di (*omissis*), in qualità di Sindaco del Comune di (*omissis*).

In particolare, la richiesta di condanna della Procura derivava dai pagamenti effettuati in favore di vari soggetti danneggiati dagli eventi alluvionali del 1998 o dei loro eredi, a seguito del riconoscimento del debito fuori bilancio scaturito dalla sentenza della Corte di Appello di Napoli n. 5996/2011, confermata dalla Corte di cassazione con sentenza n. 19507/13, che ha aveva altresì condannato il Sindaco per omicidio colposo.

Il Collegio ha ritenuto che il comportamento causativo del danno era certamente connotato da colpa grave, desumendo tale certezza dalle sentenze penali che hanno illustrato in modo dettagliato la vicenda, dimostrando una ingiustificata inerzia a fronte degli obblighi inerenti all'adozione di misure di protezione civile, ai quali il convenuto era tenuto.

La Sezione, inoltre, non ha ravvisato elementi utili all'applicazione di una riduzione dell'addebito, in quanto: il danno era derivato dalla violazione di più norme sostanziali e procedurali che non presentavano incertezze interpretative; il convenuto era in possesso di una specifica professionalità, essendo un ingegnere; in più, non era stato provato un rilevante contributo causale da parte di altri soggetti non evocati in giudizio.

## URBANISTICA - EDILIZIA

### **SENTENZA 3 dicembre 2018, n. 1049**

La sentenza n. 1049/2018 ha riguardato il danno erariale desunto dalla mancata acquisizione al patrimonio del Comune di (*omissis*) di opere legate ad abusi edilizi e dal mancato incasso di canoni di locazione/occupazione a carico degli autori degli interventi.

La domanda attorea non è stata accolta, non essendosi rinvenuto, in particolare, il pregiudizio patrimoniale sofferto dall'ente locale, causalmente riconducibile alle condotte addebitate.

In particolare, il Comune, in risposta a specifica richiesta istruttoria della Procura regionale, aveva comunicato di aver disposto sin dal 2000 la riduzione in pristino dei luoghi e in seguito, persistendo l'inottemperanza, la demolizione delle opere in quanto eseguite in assenza di concessione e/o autorizzazione e/o permesso di costruire; aveva anche precisato di non avere ancora provveduto a eseguire la demolizione d'ufficio dovendo dare priorità ai ordini di demolizione di opere abusive disposti dall'Autorità giudiziaria penale.

Il Collegio ha poi tenuto conto che, in disparte ogni vincolo paesaggistico, il Comune avrebbe dovuto comunque procedere alla demolizione delle opere abusive, insistendo le stesse in area sottoposta a vincoli urbanistici, ambientali e idrogeologici derivanti dall'appartenenza alla cosiddetta "zona rossa" vesuviana, in attuazione di quanto disposto dall'art. 27, comma 2, dPR n. 380/2001.

Pertanto, l'ente non avrebbe mai potuto utilizzare, previa acquisizione gratuita al suo patrimonio, le opere abusive ricavandone un canone o un qualsiasi altro corrispettivo, dovendo invece disporne la demolizione.

Peraltro, lo stesso ente aveva segnalato che le opere abusive, pur comportando un aumento delle superfici e dei volumi preesistenti - tali, quindi, da comportarne di per sé la demolizione ai sensi del T.U. n. 42/2004 - non avevano una propria autonomia funzionale (trattandosi di tettoia, copertura del terrazzo, pensiline), insuscettibili perciò, di produrre autonomo reddito.

## **SENTENZA 24 settembre 2018, n. 866**

La sentenza n. 866/2018 ha riguardato il danno erariale derivante dalla definitiva sottrazione al patrimonio del Comune di (*omissis*) di un cespite usucapito da un occupante *sine titulo*.

La responsabilità era stata configurata in termini di omessa denuncia del danno erariale, essendo maturati i termini di prescrizione nei confronti degli addetti all’Ufficio urbanistico.

Il Collegio ha accolto la richiesta risarcitoria.

## **SENTENZA 24 settembre 2018, n. 865**

La sentenza n. 866/2018 ha riguardato il danno erariale derivante dalla indebita sottrazione di aree di proprietà comunale alla fruizione pubblica, causalmente determinata da condotte antigiuridiche, di carattere omissivo, poste in essere, con diverse modalità, da vari soggetti.

In altre parole, non erano state poste in essere, in violazione di obblighi di servizio derivanti dalle funzioni svolte di amministratore e dirigente del Comune di (*omissis*), le condotte necessarie affinché i suddetti beni, divenuti di proprietà comunale in applicazione della disciplina urbanistica ed edilizia, fossero utilizzati dalla collettività (come parcheggi, verde pubblico, ecc.), anziché da privati per finalità di carattere personale.

Il Collegio ha riconosciuto che tutti i convenuti avevano tenuto, sia pure con diverse modalità legate alle rispettive funzioni svolte, una condotta antigiuridica produttiva del danno imputato.

In particolare, il Sindaco, pur avendo posto in essere alcune azioni volte al superamento della questione, non aveva adeguatamente operato affinché le direttive da lui stesso impartite fossero effettivamente eseguite dagli Uffici competenti.

Ad analoga conclusione, si è giunti nei confronti degli altri tre convenuti (dirigente dell’Area finanziaria e del Settore patrimonio; dirigente dell’Area urbanistica; dirigente dell’Area urbanistica e del Settore patrimonio), proprio per le funzioni gestionali dagli stessi esercitate per il Comune.

L’acquisizione del possesso di tali aree rientrava, infatti, nelle competenze dei due Uffici indicati, guidati, per periodi diversi, dai menzionati convenuti, in quanto si

trattava di aree acquisite per effetto della vigente normativa urbanistica e rientranti nel patrimonio del Comune.

I dirigenti avevano tenuto, nella vicenda, un comportamento del tutto omissivo, espressione di grave negligenza, anche dopo la cognizione effettuata nel 2003 da (*omissis*), peraltro a riscontro di una sollecitazione della Commissione consiliare Bilancio e, quindi, anche dopo che era stata confermata la presenza di numerose aree standard di proprietà comunale di cui l'Amministrazione non aveva mai acquisito il possesso.

## **ASSENTEISMO**

### **SENTENZA 6 dicembre 2018, n. 1052**

La sentenza n. 1052/2018 ha riguardato una fattispecie di falsa attestazione, da parte di una dipendente, della propria presenza in ufficio.

Il Requirente aveva ipotizzato al riguardo:

- un danno patrimoniale diretto derivante dalla indebita percezione di retribuzione per il periodo di servizio arbitrariamente non prestato;
- un danno patrimoniale "da disservizio", derivante dai costi per materiale e personale del Comune che sarebbe stato necessariamente destinato a svolgere l'attività di accertamento dell'illecito comportamento tenuto dalla dipendente;
- un danno all'immagine *ex art. 55-quater*, comma 3-*quater*, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, la cui esistenza era rinvenuta in un articolo di stampa trasmesso dal Comune a testimonianza del *clamor fori* suscitato dalla vicenda.

Il Collegio ha disatteso la domanda attorella relativa al danno da disservizio, poiché la condotta illegittima della dipendente non aveva richiesto alcuna particolare e dispendiosa azione di accertamento da parte del personale del Comune di (*omissis*), salvo quella di recarsi nella sua stanza, constatarne l'assenza e vederla subito dopo rientrare in auto.

Ad analoghe conclusioni si è pervenuti in ordine al contestato danno all'immagine, essendosi ritenuto che nella fattispecie non ricorreva il presupposto del necessario superamento di una soglia minima di offensività della condotta contestata alla dipendente, attesa la modestissima durata dell'assenza dal servizio della convenuta,

unitamente alla ininfluenza della stessa rispetto allo svolgimento delle normali incombenze d'ufficio (che non risultavano esser state in alcun modo pregiudicate). Viceversa, la domanda è stata ritenuta fondata in ordine al contestato danno patrimoniale, quantificato dall'Amministrazione in € 3,07, dovuto all'indebita percezione della retribuzione da parte della convenuta durante il pur breve lasso temporale di assenza ingiustificata.

Tuttavia, trattandosi di un fatto di assai modesta offensività, essendosi l'assenza ingiustificata dall'ufficio (peraltro non abituale) protratta per non più di 15 minuti, il Collegio ha ritenuto di fare uso del poter riduttivo e di considerare, quindi, non risarcibile il danno patrimoniale cagionato dalla convenuta al Comune di (*omissis*).

## **MANCATA ESAZIONE DI CANONI DI OCCUPAZIONE**

### **SENTENZA 27 novembre 2018, n. 1046**

La sentenza n. 1046/2018 ha riguardato la mancata esazione di canoni di occupazione relativi a un impianto sportivo di proprietà comunale.

In particolare, ad avviso della Procura la gestione di tale impianto (dato in concessione nel 1969) nel corso del tempo sarebbe stata a tal punto trascurata dal Comune di (*omissis*) da consentirne la conduzione a titolo gratuito anche dopo la scadenza della concessione; ciò induceva a quantificare il danno in termini di mancati introiti per l'ente locale, da agosto 2006 a ottobre 2015 - 110 mensilità, nel totale di € 1.444.300,00.

Il Collegio, affermata la propria giurisdizione sul rilievo che l'atto di affidamento aveva rivestito carattere strumentale per l'esercizio di una funzione pubblica, respinte alcune eccezioni preliminari, ha accolto parzialmente l'eccezione di prescrizione del diritto risarcitorio.

Nel merito, quindi, ha ritenuto l'azione infondata.

A tale riguardo, ritenuto di avvalersi del principio della c.d. ragione più liquida, che trae fondamento dalle disposizioni di cui agli artt. 24 e 111 della Costituzione, interpretati nel senso che la tutela giurisdizionale deve risultare effettiva e celere per le parti in giudizio (per cui, se deve ritenersi consentito al giudice esaminare un motivo di merito, suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche senza

valutare la fondatezza o meno di questioni pregiudiziali o preliminari, parimenti deve ritenersi possibile lo scrutinio di quella, tra le doglianze promosse, che consente la più rapida definizione del giudizio), il Collegio, pur non potendo escludere una colpa lieve in capo ai convenuti, non ha ravvisato nei comportamenti addebitati a costoro gli estremi della colpa grave, da intendersi comunque come un concetto normativo e non psicologico.

In particolare, alla luce di quanto emergeva dagli atti del giudizio, in tutti i convenuti difettava, seppur per ragioni diverse, la consapevolezza di essere destinatari di un obbligo di intervento rispetto all'annosa vicenda riguardante la gestione dell'impianto sportivo in parola.

In ordine alla pronuncia relativa alla regolazione delle spese, il Collegio, ravvisati profili di dubbia legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 2 e 3, CGC, ha sospeso il giudizio sul punto e ha rimesso gli atti alla Corte costituzionale, con separata ordinanza<sup>9</sup>, al fine della verifica della rispondenza - agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 111, primo comma, della Costituzione - della norma in parola, nella parte in cui non prevede che, anche in caso di intervenuto proscioglimento nel merito per mancanza di uno degli elementi indicati nel comma 2, si possano compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle tassativamente indicate dal comma 3.

### **SENTENZA 8 ottobre 2018, n. 979**

La sentenza n. 979/2018 ha riguardato l'occupazione *sine titulo*, da parte di soggetti privati, di 15 alloggi di proprietà demaniale ubicati all'interno del complesso monumentale vanvitelliano della Reggia di (*omissis*).

Il danno azionato dalla Procura regionale, nel caso di specie, conseguiva alla mancata o inadeguata messa a reddito dei predetti alloggi demaniali (per i quali si era continuato a riscuotere un canone irrisorio) e si concretizzava nella differenza tra quanto effettivamente percepito e quanto invece si sarebbe dovuto riscuotere in base ai canoni parametrati al valore medio di mercato.

Il Collegio ha accolto la motivazione attorea riferita all'aver tollerato e consentito la occupazione indebita degli alloggi una volta decorso il periodo di validità dei titoli

---

<sup>9</sup> Ordinanza n. 1/2019.

di godimento, come si rilevava dalla lettura delle sentenze emesse dal Tar Campania, adito dagli occupanti.

Al riguardo ha richiamato la giurisprudenza della Suprema Corte secondo cui l'occupazione abusiva integra un illecito permanente, in presenza del quale il diritto al risarcimento del danno, rappresentato dal non poter godere di un immobile e ritrarne frutti naturali o civili, sorge nel momento stesso in cui l'occupazione abusiva impedisce al proprietario di produrre e fare propri i frutti.

Tale diritto, pertanto, può essere esercitato immediatamente (man mano che il danno si verifica) e si prescrive giorno per giorno dopo cinque anni dal momento in cui ogni successiva frazione di danno si produce.

Nel caso di specie, si è ritenuto che il danno si è definitivamente prodotto nel mese di maggio 2016, allorquando è maturata la prescrizione del diritto dell'Erario al pagamento del corrispettivo dovuto per il periodo di occupazione *sine titulo*, atteso che nessun valido atto interruttivo era stato posto in essere dai convenuti.

Il Collegio ha precisato che non vi era alcun ragionevole dubbio sulla circostanza che le condotte in contestazione riguardavano, in concreto, l'attività di gestione degli alloggi in parola.

Ha poi ritenuto comprovato dalla documentazione versata in atti:

- a) che già nel 2000 erano stati emessi provvedimenti di sgombero degli alloggi abusivamente occupati, poi rimasti ineseguiti;
- b) che nel 2005 erano stati adottati analoghi decreti di sgombero, stavolta impugnati dagli occupanti e annullati.

Detta attività provvedimentale, secondo il Collegio, era espressione tipica e incontrovertibile della funzione gestoria degli immobili in parola (sulla quale era fondata l'azione di responsabilità), che era stata comunque svolta dai convenuti (*omissis*). Costoro erano chiamati a rispondere del danno contestato, avendo ricoperto incarichi apicali ai quali era inevitabilmente connessa la responsabilità della gestione e amministrazione, nell'ambito geografico di competenza, dei beni immobili del demanio storico, artistico e archeologico appartenenti al Ministero per i beni e le attività culturali.

Il Collegio ha riconosciuto la sussistenza nella fattispecie in esame dell'elemento soggettivo della colpa grave, ravvisata nella inescusabile negligenza e nella perdurante inerzia tenuta dai convenuti nel doveroso introito di canoni congrui, comunque dovuti per l'occupazione abusiva degli alloggi in parola.

In considerazione delle inevitabili incertezze correlate a una serie di circostanze oggettive all'uopo rilevanti (*in primis*, la oggettiva difficoltà di individuare in zona immobili di pari pregio; l'effettivo stato di manutenzione in cui versavano gli immobili; l'importo presumibile degli oneri condominiali in un complesso monumentale come quello in questione, ecc.), ha però ritenuto che la quantificazione del danno non potesse che avvenire in via equitativa, ai sensi dell'articolo 1226 c.c.

Pertanto, lo ha stimato in € 850.000,00, applicando all'importo del danno quantificato in citazione una riduzione di circa un quarto.

Inoltre, ha riconosciuto la responsabilità della convenuta (*omissis*) anche in relazione alla seconda posta di danno consistente negli indebiti esborsi a copertura dei consumi idrici effettuati dagli occupanti abusivi degli alloggi, trattandosi di spese non riferibili ad attività istituzionale.

Anche in tal caso ha proceduto a una valutazione equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c., determinando l'importo del danno nella misura di euro 15.000,00.

## **SANITÀ PUBBLICA**

### **SENTENZA 26 novembre 2018, n. 1044**

La sentenza n. 1044/2018 ha riguardato l'azione di responsabilità promossa dalla Procura attrice nei confronti di diversi convenuti che, in qualità di dirigenti medici specialisti presso la ASL di (*omissis*) o presso l'Azienda Ospedaliera (*omissis*), avrebbero cagionato a detti enti un danno complessivo di € 824.013,78 in seguito all'esercizio di attività libero-professionale in violazione dei limiti e dei divieti posti dalla normativa in tema di professione medica in regime cd. di "intramoenia allargata".

Il Collegio ha respinto la domanda risarcitoria.

In primo luogo, si è rimarcato che il Requirente, ripercorrendo gli esiti della parallela indagine penale, aveva denunciato che i medici convenuti, a fronte di prestazioni rese al di fuori della struttura pubblica di cui erano dipendenti, in contrasto

con la disciplina dell'intramoenia allargata per la quale avevano tutti optato, avrebbero trattenuto l'intero importo dell'onorario ricevuto dai pazienti visitati, senza poi versare la percentuale di spettanza dell'Azienda Sanitaria (obbligo sussistente, ad avviso del Requirente, anche se la visita fosse avvenuta a titolo gratuito).

Tuttavia, a fronte di tale specifica contestazione, anziché agire nei loro confronti per il recupero di quanto (secondo la tesi accusatoria) indebitamente trattenuto, la Parte pubblica aveva contestato ai convenuti il danno asseritamene cagionato all'ente di appartenenza in ragione dell'indebita locupletazione dell'indennità di esclusiva prevista dall'art. 1, comma 12, della legge n. 662/1996 ed erogata in favore dei medici che avevano optato per la libera professione intramuraria, eventualmente "allargata".

In altre parole, anche a voler prescindere dall'esito del giudizio penale in cui era stato disposto il non luogo a procedere per insufficienza delle prove in ordine agli importi asseritamente trattenuti, la conseguenza più logica di tale impostazione accusatoria avrebbe dovuto essere quella di contestare ai convenuti le somme illecitamente trattenute e non già l'indennità di esclusiva riconosciuta agli stessi per un'attività intramuraria "allargata", che prevedeva lo svolgimento delle attività, a certe condizioni, presso gli studi privati dei medici e per la quale i convenuti avevano comunque ottenuto la prescritta autorizzazione.

In secondo luogo, anche a volere assumere che l'esercizio di attività professionale in regime di intramoenia allargata, senza riversare all'ente di appartenenza quanto allo stesso dovuto (ossia una percentuale dell'onorario), possa ridondare in una lesione dell'obbligo di esclusività, il Collego ha segnalato la necessità, ai fini dell'affermazione della responsabilità, che il numero di episodi in contestazione – da provare comunque in modo certo (prova che nel caso di specie, come accertato da giudice penale, difettava) – assurgesse al rango di "*gravi e continuative violazioni degli obblighi convenzionali*".

Viceversa, nel caso di specie, dall'esame degli atti si evinceva che gli episodi in contestazione si riducevano a un numero limitato di casi per ciascun medico, senza peraltro considerare che allo stato vi era una prova quantomeno insufficiente in ordine al numero delle prestazioni effettivamente rese da ciascun medico, riconducibile allo schema dell'attività intramoenia, per le quali la quota degli incassi non

sarebbe stata corrisposta e all'effettivo pagamento dell'onorario da parte dei pazienti (laddove tale prova non mancava del tutto).

**MANCATO RIVERSAMENTO ALLA TESORERIA REGIONALE DEL GETTITO  
DELL'IRAP E DELL'ADDIZIONALE REGIONALE ALL'IRPEF REALIZZATO  
GRAZIE ALLA LOTTA ALL'EVASIONE FISCALE**

**SENTENZA 26 novembre 2018, n. 1045**

La sentenza n. 1045/2018 ha riguardato il mancato riversamento alla tesoreria regionale del gettito dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef realizzato grazie alla lotta all'evasione fiscale, come invece prescritto dall'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011.

Con ricorso *ex art.* 172 CGC il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e l'Agenzia delle Entrate (AdE) avevano chiesto l'annullamento dell'ingiunzione di pagamento della somma di € 249.043.195,86, emessa nei loro confronti dalla Regione Campania, ai sensi del r.d. n. 639 del 1910, in ragione del mancato riversamento all'Ente dei proventi derivanti dall'attività di recupero dell'evasione fiscale in violazione dell'art. 9 del d.lgs. n. 68/2011.

Preliminarmente, il Collegio ha dichiarato sussistente la giurisdizione contabile. In particolare, l'azione proposta era volta a ottenere un accertamento negativo circa la pretesa patrimoniale sottesa a un provvedimento di ingiunzione emesso dalla Regione Campania in ragione del presunto mancato corretto adempimento di obbligazioni nascenti da un rapporto esattoriale in essere con l'Agenzia delle Entrate e aventi ad oggetto tributi riscossi e non versati nelle prescritte forme di legge.

Per il Collegio, si trattava certamente di materia rimessa alla cognizione del giudice contabile, essendo più che pacifico che l'Agenzia delle Entrate riveste la qualità di agente contabile, quale certamente è il soggetto incaricato della riscossione di denaro di pertinenza pubblica.

Il Collegio, poi, ha dichiarato la manifesta infondatezza dell'eccezione di nullità della ingiunzione di pagamento (per asserita mancanza di un sottostante credito certo, liquido ed esigibile).

Sul punto ha innanzitutto chiarito che la questione dedotta in giudizio atteneva ai rapporti di dare e avere tra l'Amministrazione regionale e il soggetto incaricato della riscossione dei tributi e non già alla validità di un atto amministrativo qual è l'ingiunzione fiscale emessa dalla prima. Ne ha dedotto il suo potere di pronunciare solo sulla fondatezza o meno della pretesa creditoria sottesa all'ingiunzione di pagamento emessa dalla Regione Campania, senza che ciò potesse determinare, in caso di accertamento negativo, una pronuncia di formale annullamento del provvedimento censurato dalle ricorrenti.

In secondo luogo, il presunto credito vantato dalla Regione era tutt'altro che illiquido o indeterminato nel suo ammontare, atteso che l'Amministrazione opposta aveva ampiamente assolto al proprio onere probatorio, documentando in modo chiaro e analitico il procedimento che le aveva consentito di accettare per tutto il periodo in contestazione il gettito dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef derivante dalla lotta all'evasione fiscale versato a mezzo modello F24 e non riversato direttamente al tesoriere regionale.

In terzo luogo, infine, l'eccezione in parola, già di per sé temeraria alla luce delle precedenti considerazioni, appariva altresì sfornita della specificità necessaria a renderla idonea a depotenziare l'indubbia valenza probatoria della documentazione versata in atti dall'Amministrazione regionale.

Invero, le Amministrazioni ricorrenti, lungi dall'indicare o chiarire dove e in che parte gli importi dei gettiti dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef derivanti da lotta all'evasione fiscale e versati a mezzo del modello F24 fossero non corrispondenti al vero, si erano limitate a generiche contestazioni circa l'opinabilità dei criteri di determinazione adottati dalla Regione (ritenuti del tutto arbitrari e non fondati su informazioni certe, bensì su elaborazioni statistico/matematiche dei dati relativi ai flussi di finanza pubblica).

Pertanto, la quantificazione del presunto credito, posta a base della censurata ingiunzione di pagamento, appariva non solo certa e attendibile, ma altresì utilizzabile da parte del Collegio, atteso che nel decidere sulla causa il giudice pone a fondamento della pronuncia le prove dedotte dalle parti, nonché i fatti non specificatamente contestati dalle parti costituite (art. 95, comma 1, CGC).

Nel merito, esperita una integrazione istruttoria per meglio ricostruire i fatti rilevanti ai fini della decisione, il Collegio ha ritenuto che la pretesa creditoria della Regione era fondata e che il ricorso proposto dal MEF e dall’Agenzia delle Entrate nei confronti della Regione Campania era di conseguenza da respingere.

Al riguardo, il Collegio si è soffermato su due questioni tra loro connesse e rispetto alle quali le parti costituite avevano offerto soluzioni interpretative diametralmente opposte.

In particolare, occorreva appurare:

- (a) se l’art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, nella parte in cui dispone che sia assicurato il «*riversamento diretto*» alle Regioni «*dell’intero gettito derivante dall’attività di recupero fiscale*» dell’Irap e dell’addizionale regionale all’Irpef, sia o meno una norma dotata di efficacia immediata;
- (b) quale sia l’effettiva portata normativa dell’art. 1, comma 226, della legge della Regione Campania n. 16 del 7 agosto 2014, nella parte in cui ha disposto che «*a decorrere dall’esercizio 2014 [...] i proventi derivanti dalle attività di controllo, liquidazione delle dichiarazioni e accertamento, accertamento con adesione, conciliazione giudiziale e contenzioso tributario concernenti l’Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP) e l’Addizionale Regionale all’Imposta sul Reddito delle persone fisiche (addizionale regionale IRPEF) di cui all’articolo 50 del decreto legislativo 446/1997, sono riversati direttamente nel conto di tesoreria regionale, secondo modalità e procedure da stabilire con opportune modifiche all’atto convenzionale stipulato con l’agenzia delle entrate*

Con riferimento alla questione *sub (a)* il Collegio è ricorso a un’interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata dell’art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011.

In tale prospettiva, ha motivato, la portata normativa da ascrivere a tale disposizione non è tanto quella di imporre il riversamento diretto dell’intero gettito derivante dall’attività di recupero fiscale dell’Irap e dell’addizionale all’Irpef alle tesorerie delle Regioni (obbligo già in essere, peraltro, dal 2008 in forza dell’art. 77-*quater*, comma 2, decreto legge n. 112/2008), quanto piuttosto quello di assicurare alle Regioni stesse – in caso di insufficienza del gettito dell’Irap e dell’addizionale regionale all’Irpef rispetto a quanto stimato in sede di riparto – il diritto all’integrale

copertura, a mezzo dell'apposito fondo di garanzia, della propria quota di fabbisogno sanitario “indistinto”, senza intaccare in alcun modo il gettito prodotto dalla propria capacità di recupero dell’evasione fiscale, che ad esse deve essere integralmente e direttamente riversato per essere liberamente impiegato nell’esercizio della propria autonomia di spesa.

Del resto, per l’immediata applicabilità dell’art. 9, comma 1, d.lgs. n. 68/2011 deponeva altresì la manifesta infondatezza delle diverse ragioni addotte dalle Amministrazioni ricorrenti per giustificare la ritardata applicazione di tale norma nei confronti della Regione.

Peraltro, a conferma del fatto che l’art. 9, comma 1, d.lgs. n. 68/2011 contenga una norma attualmente già produttiva di effetti, indipendentemente e a prescindere dalla mancata adozione del decreto ministeriale di cui all’art. 9, comma 4, d.lgs. n. 68/2011, possono richiamarsi alcune norme statali successive che necessariamente ne postulano l’attuale vigenza.

In particolare, dapprima l’art. 8, comma 1, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e poi l’art. 32, comma 4, lettera i, della legge n. 183 del 12 novembre 2011, hanno modificato la disciplina statale del Patto di stabilità interno relativo alle Regioni, escludendo espressamente dalle limitazioni da esso imposte, «*a decorrere dall’anno 2011, [le] spese in conto capitale, nei limiti delle somme effettivamente incassate entro il 30 novembre di ciascun anno, relative al gettito derivante dall’attività di recupero fiscale ai sensi dell’articolo 9 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, acquisite in apposito capitolo di bilancio*

È apparso chiaro, dunque, che non avrebbe avuto alcun senso per il Legislatore nazionale modificare in tal modo il Patto di stabilità interno, introducendo una disciplina di favore per le spese in conto capitale effettuate dalle Regioni con il gettito derivante dall’attività di recupero fiscale di cui all’articolo 9 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, se le Regioni stesse non avessero potuto contare, già «*a decorrere dall’anno 2011*», di una tale fonte di provvista per la propria autonomia di spesa.

Alle norme statali testé considerate, che chiaramente presuppongono l'attuale piena vigenza dell'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 68/2011, si è poi aggiunto l'art. 11, comma 12, del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, che, nel dettare norme di definizione agevolata delle controversie tributarie, ha espressamente stabilito che «*con uno o più provvedimenti del direttore dell'agenzia delle entrate sono stabilite le modalità di attuazione del presente articolo. Tali modalità di attuazione devono garantire il riversamento alle regioni dei proventi derivanti dalla definizione delle controversie relative all'IRAP e all'addizionale regionale all'IRPEF, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68*

Concludendo, per le ragioni che precedono, il Collegio ha ritenuto del tutto infondato l'argomento sviluppato dalle ricorrenti, secondo cui in attesa del decreto ministeriale di cui all'art. 9, comma 4, d.lgs. n. 68/2011 – o di una legge regionale che ovviasse a tale mancanza – non era possibile assicurare alle Regioni il gettito derivante dall'attività di recupero fiscale dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef.

Con riferimento alla questione *sub (b)* il Collegio ha premesso che le Amministrazioni ricorrenti sostenevano che la ritardata applicazione dell'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 68/2011 alla Regione sarebbe dovuta al fatto che l'art. 1, comma 226, della legge della Regione Campania n. 16 del 7 agosto 2014 aveva espressamente stabilito che il riversamento diretto nel conto di tesoreria regionale del gettito derivante dal recupero fiscale in materia di Irap e addizionale regionale all'Irpef dovesse avvenire solo «*a decorrere dall'esercizio 2014*» e per mezzo di «*opportune modifiche all'atto convenzionale stipulato con l'agenzia delle entrate*», per cui, in ottemperanza alla legge regionale, solo a partire dal verificarsi di tali condizioni le ricorrenti avevano potuto dare attuazione al disposto dell'art. 9, comma 1, d.lgs. n. 68/2011.

Tale argomentazione, così ha motivato il Collegio, oltre a scontare le evidenziate criticità attribuibili a qualsiasi disposizione regionale che intendesse incidere sull'operatività temporale di un principio di coordinamento della finanza pubblica, non teneva in adeguata considerazione l'ulteriore principio di coordinamento della finanza pubblica dettato dall'art. 35, comma 8, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, che ha sospeso

a far data dal 24.1.2012 (e attualmente sino al 31 dicembre 2021) il regime di tesoreria unica mista, ripristinando al contempo il regime di tesoreria unica pura. In tale contesto, una norma regionale che, nel disporre il riversamento al proprio tesoriere del gettito in parola, intendesse sottrarre tali risorse alla disciplina legislativa statale in tema di tesoreria unica pura – che prevede che le entrate di spettanza regionale siano versate presso conti speciali intestati alle Regioni e gestiti dalla Banca d'Italia – si porrebbe in contrasto con il suddetto principio di coordinamento della finanza pubblica dettato dall'art. 35, comma 8, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1.

Di conseguenza, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni in esame, l'unico significato attribuibile all'art. 1, comma 226, della legge della Regione Campania n. 16 del 7 agosto 2014 è quello di aver previsto il riversamento diretto del gettito derivante dall'attività di recupero fiscale dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef sui conti di tesoreria regionale, anziché sulle contabilità speciali istituite presso le Sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, per mere ragioni di monitoraggio delle relative somme, in ottemperanza o comunque sintonia con il disposto di cui all'art. 32, comma 4, lettera i, della legge n. 183 del 12 novembre 2011 e fermo restando, in capo al tesoriere, l'obbligo di riversare tali somme *«nella medesima giornata alla contabilità speciale di tesoreria unica secondo le modalità ordinarie»*.

Il Collegio, dunque, ha chiarito che l'art. 1, comma 226, della legge della Regione Campania n. 16 del 7 agosto 2014 non poteva essere evocato dalle ricorrenti per giustificare il ritardato riversamento alla Regione Campania stessa del gettito oggetto del giudizio in parola, avendo avuto come unico scopo (possibile) quello di assicurare, per lo meno a partire dall'esercizio 2014, un più agevole monitoraggio dei maggiori tributi introitati dalla Regione in seguito all'attività di recupero della evasione fiscale.

In conclusione, il Collegio ha accertato la sussistenza di un credito della Regione Campania nei confronti dell'Agenzia delle Entrate e del Ministero dell'Economia e delle Finanze (da ritenersi solidalmente tenute al relativo adempimento) pari a com-

plessivi € 249.043.195,86 comprensivi di accessori, documentalmente e analiticamente provato dalla Regione opposta e non puntualmente contestato nei suoi esatti termini dalle Amministrazioni ricorrenti.

## **ILLEGITTIMO CONFERIMENTO DI INCARICHI ESTERNI**

### **SENTENZA 18 gennaio 2018, n. 29**

La sentenza n. 29/2018 ha riguardato il danno recato alla Provincia di (*omissis*) per illegittima adozione di atti di assunzione da parte del Presidente della stessa.

La domanda attrice è stata parzialmente accolta.

Per il Collegio ciò che contraddistingue l'assunzione di collaboratori esterni presso gli Uffici di supporto degli organi di direzione politica dell'ente locale, oltre al piano retributivo, è il cd. *intuitu personae* nella procedura di assunzione che, per espressa volontà del Legislatore, è rimessa alla valutazione discrezionale degli organi di direzione politica dell'ente locale.

Tuttavia, è pienamente sindacabile dalla Corte dei conti la scelta dell'amministrazione di ricorrere a incarichi esterni, in ipotesi di mancato rispetto delle condizioni soggettive e oggettive, imposte dalle disposizioni normative sul conferimento.

Al contrario, qualora sussistano tutti i requisiti di legittimità per il ricorso a incarichi esterni, resterà nell'ambito della insindacabile discrezionalità dell'Amministrazione la scelta tra più candidati tutti parimenti in possesso dei requisiti soggettivi.

Nello specifico la responsabilità era strettamente correlata alla palese illegittimità degli atti di affidamento degli incarichi, per le considerazioni che seguono.

Innanzitutto, l'art. 90 del TUEL prevede che gli Uffici alle dirette dipendenze del capo dell'Amministrazione possono essere costituite da dipendenti dell'ente o di altra P.A. ovvero da collaboratori esterni assunti con contratto a tempo determinato, sempre che l'ente non sia in dissesto o strutturalmente deficitario.

Inoltre, la scelta di ricorrere a collaboratori esterni per le funzioni di supporto degli organi di direzione politica dell'ente locale deve essere non soltanto ponderata ma anche congruamente motivata in considerazione dell'impatto funzionale e finanziario che tale scelta comporta.

In altri termini, l'art. 90 del TUEL non va visto come una disposizione isolata dal contesto ordinamentale, ma va inquadrato in chiave sistematica nell'ambito di un insieme coordinato e coerente di norme volte ad assicurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione mediante un oculato e corretto utilizzo delle scarse risorse disponibili.

In tale contesto, il ricorso a professionalità esterne, soprattutto se di non elevata specializzazione, viene visto con sempre minor favore dal Legislatore nazionale, astretto dalla necessità di assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica (prevalentemente in termini di riduzione complessiva della spesa) pattuiti in sede comunitaria: ne sono esempi eloquenti i limiti di spesa sempre più stringenti imposti a tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le autonomie locali, dalle leggi finanziarie a partire dalla fine degli anni '90 fino ai nostri giorni.

Sempre nel medesimo contesto normativo, ispirato al principio della massima valorizzazione delle risorse umane e materiali disponibili, l'elemento fiduciario *intuitu personae* nella scelta dei componenti dell'Ufficio di staff con il ricorso a personale esterno non può assumere (o meglio non può più assumere) al rango di valore prevalente sulla primaria esigenza di riduzione della spesa.

In tale ottica assume rilevanza la prioritaria ricerca del personale interno all'ente oggettivamente idoneo ad assolvere ai compiti di supporto degli organi di direzione politica dell'ente locale, in ossequio al principio di autosufficienza della pubblica amministrazione.

In seconda battuta, si rende necessaria la puntuale indicazione, nel contesto motivazionale del singolo atto di conferimento, delle specifiche finalità di pubblico interesse tali da rendere inevitabile, secondo la discrezionale valutazione del soggetto conferente, il ricorso a professionalità esterne, le sole ritenute idonee ad assolvere alle predette funzioni di supporto.

Niente di tutto questo è stato rinvenuto nei decreti di nomina del personale di staff assunto dal Presidente della Provincia di (*Omissis*).

Anzi, la genericità dell'oggetto delle prestazioni dedotte in contratto non ha consentito di cogliere la benché minima relazione tra il singolo incarico e le specifiche incombenze da assolvere a sostegno dell'attività di direzione politica dell'Amministrazione provinciale.

## **SENTENZA 21 marzo 2018, n. 99**

La sentenza n. 99/2018 ha riguardato il danno derivante dall'illegittimo conferimento di incarichi esterni.

In particolare, la Procura aveva convenuto in giudizio i componenti della Giunta municipale del Comune di (*omissis*) per aver espresso voto favorevole alle delibere con le quali era stato conferito alla dott.ssa (*omissis*) un incarico esterno di addetto stampa per la promozione dell'attività del Teatro (*omissis*), nonché il Direttore del Settore A.A.G.G. (*omissis*) in relazione all'adozione delle determinate dirigenziali con le quali era stato affidato l'incarico *de quo* alla (*omissis*) e approvata la relativa convenzione lavorativa.

Il Collegio ha illustrato il quadro normativo di riferimento.

In particolare, l'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e successive modifiche stabilisce che devono essere riscontrati cumulativamente alcuni requisiti affinché la scelta di stipulare contratti di consulenza e di collaborazione esterna possa essere considerata pienamente legittima.

Si tratta di requisiti da vagliare in concreto: rispondenza dell'incarico agli scopi e all'utilità dell'ente nonché a progetti specifici e determinati; inesistenza, all'interno dell'organico, delle risorse umane idonee allo svolgimento dell'incarico, o mancanza della necessaria professionalità del personale disponibile; elevata qualificazione del soggetto prescelto, indicazione specifica dei contenuti e dei criteri per lo svolgimento dell'incarico; temporaneità dell'incarico con la preventiva fissazione della sua durata e del relativo compenso, tenendo conto che l'eventuale rinnovo deve risultare sempre limitato nel tempo e ampiamente giustificato; adeguata e puntuale motivazione del provvedimento di conferimento dell'incarico, al fine di consentire il rigoroso accertamento di tutti i presupposti in parola.

A queste condizioni se ne aggiunge anche un'altra di conio pretorio: la sussistenza di un ragionevole rapporto di proporzionalità tra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione, circostanza che integra il principio dell'economicità dell'azione amministrativa.

Con riferimento al caso di specie l'incarico conferito alla (*omissis*) non si discostava dal modello legale, il che attenuava il giudizio di gravità delle condotte.

Infatti, non sussisteva nell'organico del Comune un addetto stampa cui fosse affidata la promozione di una singola istituzione teatrale, sebbene esistessero inizialmente due e poi un solo addetto stampa dell'ente, incarichi affidati sempre all'esterno.

Pertanto, non si è riscontrato quel profilo di duplicità di competenze che la normativa citata intende evitare, anche perché era riconducibile sfera della discrezionalità amministrativa, in quanto tale insindacabile in sede giurisdizionale, la scelta di promuovere le iniziative culturali di un teatro di tradizione, al fine di migliorare al contempo l'immagine della città che lo ospitava.

Quindi, pur riscontrandosi profili di illegittimità nelle delibere in questione, nondimeno il Collegio ha escluso l'esistenza di livello di gravità delle condotte dei convenuti idoneo a fondare la loro responsabilità.

### **SENTENZA 15 ottobre 2018, n. 993**

La sentenza n. 993/2018 ha riguardato una fattispecie di danno derivante dalla dolosa violazione delle norme sul conferimento delle collaborazioni esterne alla P.A., nonché il danno derivato dall'illegittimo rimborso delle spese al consulente (*omissis*) per assenza di qualsiasi nesso con le finalità pubblicistiche astrattamente riconducibili alla "cabina di regia" istituita presso il Comune di (*omissis*).

Il Collegio ha accolto la domanda risarcitoria.

Dagli atti del collegato procedimento penale emergeva, infatti, un quadro probatorio più che sufficiente a fondare un giudizio di responsabilità amministrativo-contabile dei convenuti.

Il sindaco in particolare, in palese violazione di plurime disposizioni di legge e di regolamento, aveva affidato con coscienza e volontà al (*omissis*) un incarico fittizio (quello di coordinatore della cabina di regia), nell'ambito di un organismo fantasma, in realtà mai costituito e mai divenuto operativo, al solo scopo di procurargli un indebito vantaggio patrimoniale.

Per il Collegio, non potevano trovare accoglimento le argomentazioni difensive con cui veniva eccepita la non assoggettabilità al sindacato giurisdizionale della scelta discrezionale (asseritamente di natura strategica) della costituzione della cabina di

regia e della nomina del coordinatore tecnico, scelta che si assumeva immune da irragionevolezza e dalla violazione dei principi di economicità, efficacia ed efficienza. Si è ricordato che con la sentenza n. 29960 del 2017 la Suprema Corte, ribadendo un indirizzo ormai risalente, ha statuito che la disposizione di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 (secondo la quale, nel giudizio di responsabilità amministrativa, non è consentito al giudice contabile di sindacare nel merito le scelte discrezionali dell'amministrazione) non può essere interpretata nel senso che l'azione discrezionale dell'amministrazione non sia sottoposta al vaglio di alcun parametro normativo, sicché la stessa si trasformi in espressione di puro "arbitrio". La Suprema Corte ha precisato che, affinché l'azione dell'amministrazione sia legittima, è necessario che la stessa non si ponga in contrasto con la normativa di riferimento da cui si ricava il consolidato principio secondo il quale il conferimento di incarichi a soggetti estranei all'amministrazione è consentito solo nei casi previsti dalla legge o in relazione a eventi straordinari, ai quali non si possa far fronte con la struttura burocratica esistente. Parimenti, l'azione amministrativa non può non conformarsi ai canoni di razionalità, economicità, efficienza ed efficacia, diretto corollario del principio del "buon andamento" sancito dall'art. 97, comma 2, della Costituzione

E ancora si è richiamato il costante orientamento della giurisprudenza contabile in tema di configurazione di spazi discrezionali e quindi di aree di insindacabilità, secondo il quale svolgono un essenziale effetto conformatore i principi di economicità ed efficacia, contenuti nella legge n. 241 del 1990 - art. 1, i quali, anche per l'attività regolata dal diritto pubblico, costituiscono un ulteriore limite alla libertà di valutazione conferita alla P.A.

Tali criteri non esprimono un mero ed enfatico richiamo ai principi di legalità e di buona amministrazione contenuti nell'art. 97 della Costituzione: si tratta, infatti, di un vincolo a un generale dovere (quello del perseguimento del pubblico interesse affidato al singolo organo amministrativo), la cui concreta applicazione dà luogo non ad esercizio di discrezionalità amministrativa, ma a vere e proprie regole giuridiche, la cui inosservanza può comportare la misura, correttiva o repressiva, che il giudice deve applicare all'esito della sua verifica.

Tali principi, quindi, costituiscono una regola di legittimità dell'azione amministrativa, la cui osservanza può essere oggetto di sindacato giurisdizionale, nel senso del controllo della loro concreta applicazione, circostanza estranea alla sfera propriamente discrezionale.

Concludendo, il Collegio ha affermato la illiceità degli esborsi per due ordini di motivi, rilevando il pregiudizio derivato in via diretta da un incarico illegittimamente conferito e, per altro verso, riscontrando l'assenza di qualsiasi nesso con le finalità pubblicistiche che in astratto avrebbero dovuto essere conseguite dalla fantomatica cabina di regia.

### **SENTENZA 23 marzo 2018, n. 109**

Nella sentenza n. 109/2018 veniva in rilievo, tra l'altro, la fattispecie di illecito erariale da illegittimo conferimento di incarichi esterni.

In particolare, il danno era rappresentato dagli emolumenti pagati all'ing. (*omissis*) a seguito dell'incarico esterno conferito al medesimo quale responsabile del Settore ambiente e cimitero, senza verificare se già sussistessero in organico tecnici in possesso dei medesimi requisiti di professionalità.

Il Collegio facendo applicazione degli artt. 7, comma 6, d.lgs. n. 165/01, e 110, comma 6, d.lgs. n. 267/00, ha ritenuto che nel caso di specie non sia stata rispettata la prescrizione normativa che impone di affidare a soggetti esterni solo incarichi rispondenti a obiettivi specifici e determinati, irraggiungibili dall'amministrazione attraverso risorse interne.

A sostegno di tale conclusione si è valorizzata la mancata contestazione della circostanza, segnalata in una informativa della GdF, relativa alla sussistenza in organico di altri quattro tecnici in possesso dei medesimi requisiti professionali.

### **GESTIONE SMALTIMENTO RIFIUTI**

### **SENTENZA 25 giugno 2018, n. 200**

La sentenza n. 200/2018 ha riguardato una fattispecie di danno in materia di mancato raggiungimento delle soglie legislative di raccolta differenziata.

In particolare, la Procura aveva convenuto in giudizio l'arch. (omissis), in qualità di dirigente del Settore ambiente, e il sig. (omissis), in qualità di funzionario del medesimo Settore, contestando loro il danno erariale cagionato per tale titolo al Comune di (omissis).

Il danno era stato individuato dal Requirente nella “*somma in più spesa per il mancato raggiungimento della percentuale di smaltimento rifiuti, con aumento delle aliquote, che è finito per alimentare un maggior reddito per le società private titolari del servizio raccolta rifiuti*”.

La condotta contestata riguardava l'omesso controllo sul raggiungimento delle sudette percentuali di raccolta differenziata, previste a norma di legge, da parte degli organi apicali dell'amministrazione comunale.

Accanto al danno derivante dall'applicazione delle maggiorazioni che sono finite nelle casse degli appaltatori, il PM segnalava anche “*il danno derivante dalle mancate riduzioni del prezzo della raccolta, sempre a causa del mancato raggiungimento del limite minimo di raccolta differenziata*” evidenziando “*che una parte delle somme indicate in tabella [costituivano danno erariale atteso che si trattava dell'importo che in concreto] la compagine amministrativa di (omissis) ha erogato in più rispetto a quanto sarebbe stato sborsato se si fosse raggiunta la percentuale minima di differenziata*”.

Il Collegio, avuto riguardo alle circostanze del caso concreto, ha escluso la possibilità di configurare a carico dei convenuti un addebito per colpa grave per omessa attivazione nel raggiungimento delle soglie legislative di raccolta differenziata.

La riforma intervenuta negli anni '90 (art. 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20), difatti, contemperando le esigenze dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa con quelle della tutela delle persone fisiche titolari di poteri, funzioni e incarichi pubblici, ha generalizzato il criterio di imputazione della colpa grave, la cui esistenza, in applicazione dell'art. 2697 c.c., va dimostrata dalla parte attrice.

Tra l'altro, dall'apposita relazione della Guardia di Finanza si ricavavano elementi significativi circa il contesto in cui i convenuti erano stati chiamati a svolgere le proprie funzioni: pur essendo cessato lo stato di emergenza in Campania per la gestione dei rifiuti, risultava innegabile che il Comune di (omissis) versasse in una

situazione di estrema difficoltà, come risultava palese dal fatto che si erano susseguite numerose procedure di evidenza pubblica per l'affidamento del servizio, con gare andate deserte e ricorso alla procedura negoziata e ad affidamenti provvisori. Inoltre, il Collegio ha tenuto conto delle dimissioni rassegnate nell'ottobre 2012 dal Sindaco eletto nel 2008 e ha rilevato che le stesse problematiche afferenti alla complessiva gestione del trattamento dei rifiuti sono state indicate tra le cause del Commissariamento dell'Ente per infiltrazioni mafiose.

### **SENTENZA 25 giugno 2018, n. 202**

La sentenza n. 202/2018 ha riguardato un presunto danno erariale asseritamente patito dall'Unità Tecnica Amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri a causa del mancato tempestivo pagamento delle tariffe di smaltimento rifiuti da parte del Comune di (*omissis*), per complessivi € 93.129.453,90, circostanza che avrebbe, a sua volta, determinato una situazione di illiquidità dell'UTA con conseguente ritardato pagamento dei propri fornitori.

Ad avviso del Collegio, nel merito la domanda risultava infondata per mancanza del necessario nesso di causalità tra il presunto danno erariale azionato e il lamentato inadempimento da parte del Comune di (*omissis*).

Invero, l'intero impianto accusatorio si fondeva su un erroneo presupposto di fatto: l'UTA si sarebbe trovata nell'impossibilità di addivenire all'immediato soddisfo di quanto preteso dalla (*omissis*) a causa dell'inadempimento, tra gli altri, anche del Comune di (*omissis*).

Dall'esame degli atti, invero, era emerso con chiarezza che l'Amministrazione comunale non aveva avuto alcun ruolo nella scelta dell'UTA di saldare con notevole ritardo gli ingenti crediti vantati da (*omissis*).

L'accertata mancanza del nesso di causalità, elemento essenziale della responsabilità amministrativa, ha reso inutile soffermarsi sulla presunta antigiuridicità dei comportamenti contestati ai convenuti, che quindi sono stati prosciolti da ogni addebito.

## **MESSA IN SICUREZZA, CONSERVAZIONE E RESTAURO DEL PATRIMONIO ARCHEOLOGICO**

### **SENTENZA 6 febbraio 2018, n. 62**

La sentenza n. 62/2018 ha riguardato l'azione risarcitoria promossa nei confronti di un Commissario delegato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 luglio 2008 n. 168 e altri successivi provvedimenti.

In particolare, secondo il Requirente, il convenuto aveva il compito di realizzare la messa in sicurezza e la salvaguardia dell'area archeologica di Pompei per contrastare il degrado dei beni archeologici e consentire la piena fruizione del sito da parte dei visitatori; nonché di adottare in via generale tutte le iniziative necessarie al superamento del contesto emergenziale.

Invece, secondo la Procura regionale, la gestione del Commissario era stata caratterizzata dalla realizzazione di interventi diversi rispetto a quelli di messa in sicurezza, conservazione e restauro del patrimonio archeologico.

In sintesi, veniva contestato al convenuto di aver realizzato, relativamente al complesso dei Teatri di Pompei, un netto sviamento dal fine pubblico impresso alle risorse commissariali, destinandole all'allestimento scenico del Teatro Grande e, in modo specifico, all'attività di *service* funzionale alla preparazione e gestione degli spettacoli, nonché agli interventi di adeguamento funzionale per le attività di supporto agli spettacoli.

L'amministrazione danneggiata veniva identificata nella Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della protezione civile, Gestione commissariale OPCM n. 3692/2008 e s.m.i.; mentre la responsabilità per danno erariale veniva addebitata unicamente al convenuto, chiamato a rispondere a titolo di dolo per l'intero importo del danno.

Il convenuto contestava quanto dedotto nell'atto di citazione e chiedeva di dichiarare inammissibile e, comunque, rigettare integralmente tutte le domande *ex adverso* formulate, previo accoglimento dell'istanza di chiamata di terzo nei riguardi degli Assicuratori (*omissis*) con cui era in essere apposita polizza.

In via preliminare, il Collegio ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice contabile in ordine al rapporto assicurativo.

In particolare, in tale direzione militava l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile secondo cui la giurisdizione della Corte dei conti non può ritenersi estensibile al rapporto di garanzia esistente tra il convenuto in giudizio e le Società di assicurazione, essendo l'oggetto della prima limitato all'accertamento della responsabilità di soggetti legati all'amministrazione pubblica da un rapporto di servizio per il risarcimento dei danni a questa arrecati.

Quindi, non può trovare applicazione al giudizio di responsabilità amministrativa la disposizione di cui all'art. 106 c.p.c., concernente la "chiamata del terzo in garanzia", in quanto ogni questione discendente dall'esistenza, o preesistenza, di un contratto assicurativo tra il convenuto e la compagnia assicuratrice esula dalle attribuzioni giurisdizionali in materia di contabilità pubblica della Corte dei conti, il cui decidere deve modellarsi nel rispetto dello schema normativo delineato dall'art. 52 del R.D. n. 1214 del 1934, e quindi soffermarsi sulla fondatezza dell'azione di danno proposta dal Procuratore regionale verso i soggetti che esercitano funzioni pubbliche.

Il Collegio, altresì, ha disatteso sia l'eccezione preliminare di prescrizione del diritto risarcitorio, sia la censura concernente la violazione del principio del *ne bis in idem*, per effetto della ritenuta duplicazione, quanto meno parziale, del danno addebitato, che avrebbe già formato oggetto di altro procedimento, definito con il rigetto totale della domanda proposta dalla Procura.

Sul secondo punto, in particolare, ha negato che il Giudice possa esprimere valutazioni in punto di legittimità sulla scelta della Procura di svolgere l'obbligatorio esercizio dell'azione erariale in un unico atto ovvero in più atti introduttivi di giudizio nei quali veicolare tutte le possibili censure avverso plurime fattispecie dannose, salvo il divieto di artificioso frazionamento della pretesa erariale inerente alla medesima vicenda dannosa, che nel caso di specie non ricorreva.

Ciò che la giurisprudenza ha più volte stigmatizzato, ipotizzando un vero e proprio abuso del processo, è infatti l'artificiosa parcellizzazione della domanda da parte del creditore, fondata sulla medesima fattispecie illecita ovvero su una fattispecie unitaria, con la quale viene chiesta la condanna al risarcimento di un danno complessivo che comprende inevitabilmente quello su cui il medesimo convenuto ha già subito un giudizio di responsabilità amministrativa.

Detta peculiare conformazione dell'iniziativa giudiziaria attorea è stata ritenuta non in linea con il principio di buona fede oggettiva, concretando un utilizzo disfunzionale (qualificato come "abusivo" dalla Corte di Cassazione) dello stesso strumento processuale, così da determinare la declaratoria di inammissibilità dell'atto di citazione.

È stata poi ritenuta infondata la censura concernente la violazione del principio del dedotto e deducibile.

Invero, l'operatività di tale principio presuppone una decisione definitiva su un determinato oggetto, che preclude la riproposizione in un nuovo giudizio non soltanto delle ragioni giuridiche sul medesimo oggetto fatte valere nel giudizio precedente (giudicato esplicito), ma anche di tutte le altre proponibili (giudicato implicito) e non dedotte specificamente ma che costituiscono precedenti logici essenziali e necessari della pronuncia.

Nel caso di specie, la sentenza di questa Sezione n. 137/2017 con cui il convenuto era stato prosciolto dagli addebiti contestatigli, è stata pronunciata a distanza di mesi dall'emissione del secondo atto di citazione ed è comunque priva dell'autorità del giudicato essendo pendente il giudizio di appello a seguito dell'impugnazione proposta dalla Procura erariale.

Nel merito, la domanda attorea è stata accolta.

Il Collegio, infatti, ha ravvisato in capo al convenuto una responsabilità per colpa grave, addebitandogli un atteggiamento di inescusabile e reiterata noncuranza delle regole e dei procedimenti previsti dalla legge nell'assolvimento dei compiti commissariali che la complessa situazione emergenziale esigevano, nonché il disinteresse per le conseguenze, anche economiche, che da tali condotte erano derivate.

Il Collegio ha ritenuto che l'elemento scenico-teatrale abbia in concreto assunto un ruolo di importanza pari, se non maggiore, a quello prioritario di adottare le iniziative necessarie al superamento del contesto emergenziale, con particolare riferimento a quelle funzionali alla sicurezza del sito e dei suoi visitatori e al ripristino ambientale.

Venendo alla quantificazione del danno erariale, il Collegio ha escluso il nesso di causalità tra la condotta del convenuto e una posta di danno discendente in realtà

dall'attività truffaldina posta in essere dalla (*omissis*) s.r.l., che avrebbe operato un ingiustificato aumento del costo dei materiali e del personale utilizzati nell'esecuzione dei contratti di appalto stipulati con la Struttura commissariale in forza dei citati decreti commissariali.

Il danno, pertanto, è stato quantificato in € 939.364,96 corrispondenti alle somme corrisposte alla (*omissis*) s.r.l. in esecuzione di vari contratti ritenuti invalidi.

Tuttavia, tenendo conto della *utilitas* comunque conseguita dall'amministrazione dallo svolgimento della stagione teatrale nel Teatro Grande di Pompei e degli altri spettacoli evidenziati dalla difesa del convenuto, in assenza di sicuri criteri di calcolo l'addebito è stato ridotto, in via equitativa, nella misura del 50% del danno accertato.

Inoltre, si è fatto uso del potere riduttivo dell'addebito, in considerazione sia della complessità e gravità dei compiti attribuiti al Commissario delegato, sia della non proficua e completa collaborazione offerta dalla Struttura tecnica di supporto.

Conseguentemente, il danno è stato ridotto all'ammontare di € 300.000,00, comprensivo della rivalutazione monetaria *medio tempore* maturata.

## **OCCULTAMENTO DOLOSO DEL DANNO**

### **SENTENZA 9 ottobre 2018, n. 981**

Nella fattispecie oggetto di esame, la Procura regionale contestava ai convenuti di aver provocato al Comune di (*omissis*) un danno erariale conseguente alla rinegoziazione di contratti di mutuo già in essere con diversi istituti bancari, stipulando un accordo con il quale il nuovo Istituto di credito individuato si era accollato gli importi delle rate residue dei mutui esistenti e, nel contempo, l'amministrazione comunale si era obbligata al rimborso nei confronti di detto Istituto in rate semestrali posticipate della durata di venti anni.

Al contratto di rinegoziazione dei mutui era collegato altro contratto, detto IRS (*interest rate swap*), con cui il Comune e il singolo istituto accollatario si obbligavano, ogni sei mesi, alla verifica di differenti tassi di interesse (fisso/variabile) e alla corresponsione di somme sulla base del differenziale tra tali tassi.

Il contratto (aleatorio) prevedeva quindi, in concreto, che il soggetto che in quel momento aveva il tasso peggiore doveva corrispondere interessi (somme di denaro) all'altra parte.

Per effetto della rinegoziazione, alla data della stipula, la Banca aveva attualizzato i suoi interessi in scadenza, a favore del Comune (il c.d. *upfront*) "trattenendo, però, la somma di € 4.480.000,00 come costo di sostituzione dei mutui con gli altri istituti. Ed invero, poiché i mutui in essere erano stati estinti prima della scadenza, il Comune avrebbe dovuto pagare ai creditori la penale per estinzione anticipata; che, come detto, è stata trattenuta dall'Istituto con il quale sono stati rinegoziati i mutui".

Ne è conseguita la contestazione del danno patrimoniale derivante dalla mancata corresponsione delle somme che gli Istituti contraenti dovevano versare al Comune come premio per il differimento di liquidità (c.d. *upfront*) e che si sostanziava nelle c.d. commissioni occulte che erano state trattenute e non versate all'ente all'atto della firma del contratto.

Il Collegio ha accolto l'eccezione di prescrizione sollevata dai convenuti, così motivando.

Secondo il costante orientamento giurisprudenziale della Corte dei conti, la decorrenza del termine di prescrizione deve essere ancorata al perfezionamento della fattispecie dannosa, che comprende sia l'azione illecita, sia l'effetto lesivo della stessa.

In altri termini, il "fatto" causativo di danno - costituito dal binomio "*condotta ed evento*" e che si perfeziona con il verificarsi di quest'ultimo - è costruito come fattispecie a formazione progressiva che ricollega il sorgere della fattispecie causativa del danno al verificarsi dell'ultimo atto o evento.

La presenza ontologica di un danno, quindi, e la sua qualificazione come effettivo e attuale richiedono non soltanto che sia stata posta in essere la condotta che ha comportato la violazione degli obblighi di servizio (in sé solo potenzialmente lesiva), ma che si sia verificato (e sia dimostrato) l'*eventus damni* cioè la concreta *deminutio patrimonii* dell'Ente pubblico. Ne deriva che non è sufficiente, a dare inizio al periodo prescrizionale, il semplice compimento di una condotta trasgressiva degli obblighi di servizio, ma occorre anche la verifica dell'effetto lesivo di detta con-

dotta, in particolar modo nelle ipotesi in cui gli elementi costitutivi del fatto dannoso, e cioè l'azione/omissione e l'effetto lesivo, siano temporalmente riconducibili a periodi diversi.

Inoltre, la consolidata giurisprudenza delle Corti di appello ha affermato che, in tema di responsabilità per erogazione di somme non dovute, la prescrizione decorre dal momento in cui avviene il pagamento, senza che si debba tener conto della data del fatto che ha reso dovuta l'erogazione (sulla scorta del principio secondo cui "*la diminuzione del patrimonio dell'ente danneggiato - nel che consiste l'evento dannoso - assume i caratteri della concretezza e della attualità e diviene irreversibile solo con l'effettivo pagamento; è, quindi, dal pagamento che decorre il termine di prescrizione*").

Ciò posto, ai fini del decorso del termine di prescrizione e in ottemperanza al principio cardine indicato dall'art. 2935 c.c. (secondo cui il decorso del termine di prescrizione postula l'inerzia del titolare del diritto nell'esercitare il diritto stesso), oltre alla verificazione del fatto dannoso occorre la conoscibilità obiettiva del danno stesso da parte dell'amministrazione danneggiata, che non ricorre nell'ipotesi di occultamento doloso del danno.

Trattasi, in tal caso, di un'attività volontaria finalizzata a rendere non rilevabile il danno prodotto nello svolgimento del rapporto di servizio, strumentale a non far apparire l'illecito. In tali ipotesi - connotate da un comportamento contraddistinto da dolo (anche nella forma del dolo "*eventuale*") e dal porre in essere in concreto una attività mirata a rendere non rilevabile il danno prodotto nello svolgimento del rapporto di servizio, la suaccennata "*fattispecie a formazione progressiva*" (in cui si compendia il fatto causativo del danno) si completa quando l'attività illecita occultata si palesa all'esterno e l'inizio del termine di prescrizione coincide con la data della "*scoperta del fatto*".

Il Collegio ha quindi ritenuto che non ricorressero nella fattispecie i presupposti indicati.

Inoltre, ha proceduto anche a una attenta analisi della fattispecie secondo il profilo della compensazione delle opposte partite, affermata dal Requirente.

Sul punto ha ritenuto che in realtà si è trattato di un vero adempimento e, anche in tale ottica, ha ritenuto intervenuta la prescrizione della pretesa risarcitoria.

## **MANIPOLAZIONE/ALTERAZIONE DI DATI INFORMATICI**

### **SENTENZA 11 maggio 2018, n. 155**

La sentenza n. 155/2018 ha riguardato il risarcimento del danno erariale dovuto a presunte truffe poste in essere da dipendenti ai danni dell'ente di appartenenza con il concorso di altri soggetti non sottoposti alla giurisdizione contabile e consistite: nella manipolazione/alterazione di dati informatici; nella creazione di generalità fittizie; nella formazione di documentazione amministrativo-fiscale fittizia creata allo scopo di erogare emolumenti pensionistici non dovuti; nell'indebito incremento di emolumenti pensionistici in essere; nel rilascio di indebiti rimborsi; nell'elargizione indebita di somme *una tantum*.

Nel merito la domanda è stata ritenuta parzialmente fondata.

In particolare, per quanto che riguarda il danno diretto di € 441.000,81 subito dall'ente previdenziale, è stato accertato che il convenuto, in virtù del suo ruolo di gestore operativo di sistema, era in grado di porre in essere tutte le illecite manomissioni del sistema informatico che si erano tradotte negli indebiti pagamenti.

Viceversa, non è stata accolta la domanda della Procura contabile tesa a ottenere la condanna del convenuto per “danno alla reputazione” dell'ente pubblico. Invero, come più volte sottolineato dalla Sezione, “*la lesione del diritto alla reputazione della P.A. costituisce un mero profilo della lesione dell'immagine della stessa (includendo l'integrità dell'immagine una altrettanto integra reputazione) e non costituisce pertanto autonoma voce di danno*”.

È stata invece accolta la domanda per danno da disservizio, quantificato in via equitativa in € 20.000,00, in quanto il convenuto, dedicando parte del suo tempo e per un periodo prolungato alla commissione di reati, aveva distolto le energie lavorative dal perseguimento delle finalità per le quali era stato regolarmente remunerato.

## **DANNO ALL'IMMAGINE**

### **SENTENZA 1° giugno 2018, n. 175**

La sentenza n. 175/2018 ha riguardato una fattispecie di danno all'immagine.

Nel dettaglio, la Procura regionale chiedeva la condanna del convenuto per danno all'immagine, al decoro ed al prestigio della p.a. a seguito dell'accertamento in sede penale della commissione del reato di concussione posto in essere nella qualità di appuntato della Guardia di Finanza nei confronti di esercenti di locali aperti al pubblico nel periodo dal 2008 al 2011.

Il Collegio ha ritenuto fondata la richiesta risarcitoria, versandosi in ipotesi di reato commesso da un dipendente pubblico in pregiudizio dell'Amministrazione di appartenenza, sanzionato da una sentenza irrevocabile di condanna, che costituisce il presupposto necessario per l'esercizio dell'azione (art. 1, comma 1-sexies, legge n. 20/1994, nonché art. 17, comma 30-ter, decreto-legge n. 78/2009, convertito in legge n. 102/2009, modificato con il d.lgs. n. 174/2016 - allegato 3).

Inoltre, il pregiudizio arrecato è risultato essere immediata conseguenza della violazione dei doveri funzionali di probità, correttezza e fedeltà, gravanti sui pubblici ufficiali e consistente nella lesione al "bene giuridico" costituito dal buon andamento della pubblica amministrazione, oggetto di tutela costituzionale, e al "prestigio" del soggetto offeso.

Ai fini della sussistenza del danno in questione, poi, non si è ritenuta decisiva la mancata diffusione dell'episodio attraverso i mezzi di informazione, posto che "*il clamor stesso dipende dalla intrinseca gravità ed offensività della condotta tenuta dal convenuto, piuttosto che dalla diffusione che della condotta medesima ne dà la stampa, la quale esprime semmai solo il grado di interesse e di controllo democratico da parte dell'opinione pubblica sulla vicenda. Da questo punto di vista, non è possibile escludere il clamor sia nella sua dimensione 'interna', propria all'ambiente dell'Amministrazione di appartenenza del convenuto, che nella sua dimensione 'esterna', tra i consociati, e segnatamente tra gli operatori di settore, interessati alle ispezioni del convenuto, oltre che negli ambienti giudiziari, dove è stato celebrato il processo penale*".

Con riferimento alla quantificazione del pregiudizio il Collegio ha ricordato che la giurisprudenza contabile, nell'esercizio del potere di valutazione equitativa del danno *ex art. 1226 c.c.*, ha elaborato da tempo dei ragionevoli indicatori volti a

prevenire giudizi arbitrari, quali la diffusività dell'episodio nella collettività, la gravità oggettiva del fatto, la qualifica dei soggetti agenti e il loro ruolo nell'organizzazione amministrativa.

Applicando tali parametri al caso di specie, il danno all'immagine complessivamente cagionato all'Amministrazione di appartenenza è stato quantificato in € 5.000,00 e ciò in considerazione del ridotto clamore mediatico che ha accompagnato la vicenda.

## **ILLEGITTIMA EROGAZIONE DI COMPENSI INCENTIVANTI A DIPENDENTI COMUNALI**

### **SENTENZA 17 luglio 2018, n. 257**

La sentenza n. 257/2018 ha riguardato un danno erariale di € 1.100.635,37 assolutamente cagionato da amministratori e dirigenti al Comune di (*omissis*) in seguito all'erogazione di compensi connessi all'incentivazione, all'incremento della produttività e al miglioramento dei servizi per gli anni 2008 e 2009.

Il Collegio ha accolto l'eccezione di prescrizione dell'azione di responsabilità sollevata dalle difese di alcuni convenuti in relazione ai progetti-obiettivo del 2008, avendo valorizzato la data di pagamento degli importi contestati.

A tale riguardo il Collegio non ha riconosciuto efficacia interruttiva della prescrizione agli atti di messa in mora notificati, su istanza della Procura contabile, dalla amministrazione danneggiata nei confronti dei presunti responsabili nel febbraio e nell'aprile del 2014. Invero, mentre il primo dei due atti di messa in mora – per ammissione della stessa Procura – “*non cont[eneva] alcun riferimento alla somma richiesta né, tanto meno, formale intimazione alla restituzione di tale somma*”, il secondo sintetico atto di messa in mora, identico per tutti i presunti responsabili, peccava di eccessiva genericità, non mettendo i destinatari nelle condizioni di conoscere le esatte ragioni dell'intimazione di pagamento.

Per il resto l'azione è stata ritenuta fondata.

Il Collegio ha premesso che la Sezione è stata chiamata in più occasioni a giudicare della legittimità delle retribuzioni incentivanti volte a perseguire un incremento quali-quantitativo dell'efficienza dei servizi offerti dagli enti pubblici territoriali.

In particolare, è stato osservato che «*l'incremento delle risorse decentrate (ex art. 15, co. 5, del Ccnl 1° aprile 1999) può realizzarsi legittimamente [...] solo qualora siano verificate in modo rigoroso (e siano quindi oggettivamente documentate) le condizioni poste dalla citata disposizione contrattuale.* Attraverso tale norma del contratto del 1999, gli enti possono ‘investire sull’organizzazione’ soltanto se a tale incremento corrisponde, necessariamente, un ‘ritorno’ delle risorse investite, cioè un innalzamento, oggettivo e documentato, della qualità o quantità dei servizi prestati dall’ente, che deve tradursi in un beneficio per l’utenza esterna o interna. Giammai l’incremento auspicato può identificarsi coll’espletamento dei compiti istituzionali che rientrano nelle mansioni proprie degli uffici e del personale, in mancanza di quel profilo incentivante e premiale cui allude, con estrema chiarezza la normativa citata. A tal fine occorre non solo un’attività di pianificazione e programmazione attenta, da realizzare annualmente, a seguito della quale i dipendenti siano coinvolti in attività e azioni di miglioramento, ma soprattutto, alla fine, dovranno essere valutati gli effetti prodotti dalle prestazioni lavorative, comparandole con i risultati attesi nella fase di pianificazione. I risultati prodotti dovranno essere infatti verificabili attraverso standard, indicatori e/o attraverso i giudizi espressi dall’utenza.

*Per poter dire, a consuntivo, che c’è stato, oggettivamente, un innalzamento quali-quantitativo del servizio, è necessario poter disporre di adeguati sistemi di verifica e controllo che non possono risolversi nella verifica della mera presenza in servizio e/o nell’incremento del monte ore-lavoro. A tale scopo possono essere attivate strategie diverse, basate su altri istituti giuridici quali il lavoro straordinario. A tal fine innanzitutto, occorre definire uno standard di miglioramento».*

Nel caso di specie invece, l’attribuzione al personale del Comune di (omissis) delle risorse incentivanti non era stata effettuata sulla base di una previa attività di analisi e programmazione dei miglioramenti da introdurre nella qualità dei servizi da erogare alla cittadinanza durante il normale orario di lavoro, ma è stata surrettiziamente impiegata per compensare l’ordinaria attività istituzionale prestata dal personale al di fuori dell’orario di servizio.

Non sono emersi dubbi, quindi, in ordine alla illegittimità della corresponsione in favore dei dipendenti del Comune di (omissis) dei compensi incentivanti relativi agli anni 2008 e 2009 e, quindi, alla condotta antigiuridica tenuta dai convenuti per

quanto di rispettiva competenza.

Infine, è stato evidenziato che non opera, nella fattispecie, la c.d. “esimente politica” prevista dall’art.1, comma 1-ter, della legge n. 20/1994, secondo il quale “*nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione*”.

Per pacifica giurisprudenza, infatti, la suddetta esimente non è applicabile nel caso di atti amministrativi assegnati dalla legge alla competenza di un organo politico. Perché ci sia insindacabilità da parte della Corte dei conti, peraltro, non è comunque sufficiente che un atto rientri nella competenza di un organo politico, essendo sempre necessario dimostrare l’assenza di un parametro giuridico sul quale possa svolgersi il sindacato giurisdizionale.

Pertanto, la presenza di pareri favorevoli e l’assenza di rilievi di legittimità da parte del Segretario generale che aveva presenziato all’adozione dei provvedimenti concessori non sono risultati sufficienti a dispensare i componenti dell’organo politico dalle loro responsabilità, altrimenti, contrariamente alla volontà del Legislatore, si ridurrebbero i deliberati a mera ratifica di decisioni assunte da chi esprime il parere tecnico e/o contabile.

### **SENTENZA 27 aprile 2018, n. 137**

La sentenza n. 137/2018 ha riguardato l’illegittima erogazione a dipendenti comunali di compensi incentivanti riferiti all’anno 2010.

La Procura contabile aveva chiamato in giudizio amministratori, dipendenti e revisori del Comune di (omissis) per sentirli condannare al pagamento, in favore dell’ente, della somma complessiva di euro 642.160,24.

La Procura affermava, in sintesi, che le risorse incentivanti erano servite non a premiare un incremento dei servizi offerti dall’ente alla cittadinanza, bensì a incrementare, illegittimamente e immotivatamente, la retribuzione dei percettori.

Alla necessaria selettività, sempre secondo la Procura, era stata preferita una ripartizione degli incentivi “a pioggia”. I compensi incentivanti avrebbero, in realtà, remunerato prestazioni rientranti nelle ordinarie competenze degli uffici. Le attività

remunerate sarebbero, peraltro, state svolte fuori dall'ordinario orario di lavoro e senza adeguate forme di controllo delle presenze.

Il Collegio dopo aver ricostruito l'articolata disciplina in tema di incentivi al personale ha concluso per la condanna dei convenuti.

In tale prospettiva, non emergevano dubbi in ordine all'illegittimità della corrispondente in favore dei dipendenti comunali dei compensi incentivanti relativi all'anno 2010 e, quindi, alla condotta antigiuridica tenuta dai convenuti per quanto di rispettiva competenza.

A sostegno di tale conclusione si valorizzava la circostanza che la deliberazione di costituzione del fondo e di definizione dei progetti da incentivare è intervenuta solo alla fine dell'anno nel corso del quale dovevano essere svolte le prestazioni oggetto di incentivo, cioè nell'ottobre del 2010.

Inoltre, per il Collegio non è stata adeguatamente dimostrata la piena correttezza della procedura espletata: infatti, risultava palese il carattere generico dei numerosi progetti di lavoro finanziati, riguardanti un elevato numero di dipendenti comunali e prevalentemente o completamente corrispondenti a prestazioni ordinarie già retribuite, anziché a significativi e rilevanti miglioramenti, qualitativi e/o quantitativi, dei servizi erogati.

Ancora, mancava un'adeguata valutazione e misurazione dei risultati conseguiti.

Atteso che l'erogazione dei compensi incentivanti può avvenire solo dopo l'accertamento, mediante parametri di misurazione e valutazione preventivamente fissati, del raggiungimento di specifici obiettivi (solitamente annuali) assegnati, nella presente fattispecie si rilevava il difetto dei presupposti legittimanti l'attribuzione del trattamento economico integrativo e, viceversa, la corresponsione di compensi accessori senza adeguata dimostrazione di una corrispondente produttività dei beneficiari.

Tra l'altro, è stata anche rilevata l'erogazione, vietata, di acconti prima di una valutazione dell'effettivo raggiungimento dei risultati assegnati.

I compensi incentivanti sono stati corrisposti anche per prestazioni asseritamente svolte fuori dall'orario di lavoro, in sostituzione del compenso previsto per il lavoro straordinario.

Si è anche negata la ricorrenza della c.d. “esimente politica”, con motivazioni analoghe a quelle già riferite (v. sentenza n. 257/2018).

Il Collegio, precise le condizioni per poter rinvenire condotte dolose (intese quali espressione della volontà di violare le norme giuridiche che regolano l'esercizio delle funzioni, anche in assenza di consapevolezza delle conseguenze dannose, per le risorse finanziarie, della propria azione), ne ha escluso l'esistenza nella fattispecie. Peraltro, ha ravvisato un atteggiamento gravemente colpevole connotato da grave imperizia, superficialità e trascuratezza. Non emergevano dubbi, infatti, in ordine alla presenza di plurime violazioni di norme, pur in presenza di una sufficiente certezza interpretativa delle stesse. Sono stati posti in essere, in un contesto di asserita carenza di personale e di asserita carenza di fondi per retribuire il lavoro straordinario, comportamenti volti spesso a stimolare e a favorire lo svolgimento di ordinarie attività d'ufficio utilizzando risorse invece destinate, attraverso un preciso modulo procedimentale e a determinate condizioni, a remunerare attività straordinarie in quanto nuove o diverse dalle ordinarie per qualità e quantità.

D'altronde, non assume alcuna valenza esimente o riduttiva la circostanza che fossero stati corrisposti emolumenti che erano comunque nella disponibilità dell'ente, atteso che gli stessi andavano erogati solo a determinate condizioni stabilite dalla normativa vigente, non presenti nella fattispecie in esame.

Il Collegio ha poi riconosciuto efficacia causale a una pluralità di atti (es. deliberazione di Giunta comunale n. 233/2010 relativa al fondo, approvazione dei progetti, certificazione dell'attività svolta dai singoli dipendenti, ecc.). La contemporanea attribuzione di efficacia causale agli atti menzionati è derivata dalla constatazione che l'evento dannoso si è verificato per effetto della successione combinata degli stessi e, correlativamente, non si sarebbe verificato in assenza anche uno di essi. Qualificato in termini di colpa grave il comportamento tenuto dai convenuti e confermato il nesso di causalità tra tale comportamento antigiuridico e il verificarsi del danno ingiusto, il Collegio ha quantificato in via equitativa *ex art.* 1226 c.c. il danno addebitabile ai convenuti relativamente alle quote di addebiti per le quali non è stata dichiarata la prescrizione.

## APPALTI

### **SENTENZA 30 agosto 2018, n. 785**

La sentenza n. 785/2018 ha riguardato il danno erariale cagionato dai convenuti in qualità di sindaco e assessore ai lavori pubblici del Comune di (*omissis*), ovvero di progettisti e di direttori dei lavori.

La Procura regionale ne aveva chiesto la condanna a rifondere all'ente locale, in via solidale tra loro, un danno complessivo di € 378.426,94, da suddividere tra gli stessi secondo quote differenziate corrispondenti ai diversi gradi di responsabilità. In particolare, l'Attore erariale aveva ravvisato nei comportamenti dei convenuti una fattispecie di *danno alla concorrenza*, in quanto le reiterate turbative che avrebbero interessato le gare, con erogazioni di tangenti e con il conseguente mancato esperimento di un valido confronto concorrenziale, avrebbero in ogni caso impedito che l'ente potesse giovarsi delle migliori condizioni economiche per lo svolgimento dei lavori.

Il Collegio precisava di aver pronunciato sentenza-ordinanza n. 208 del 31 maggio 2017, con cui aveva respinto tutte le eccezioni pregiudiziali di rito e preliminari di merito, disponendo un supplemento istruttorio al fine di accertare gli importi effettivamente pagati dal Comune di (*omissis*) per i lavori oggetto di contestazione.

Quindi accertava la fondatezza della pretesa risarcitoria.

L'impianto accusatorio, infatti, aveva trovato piena e definitiva conferma in sede penale, con conseguente rilevanza “...*nel giudizio contabile, costituendo un invalicabile limite che si dispiega nei confronti del condannato in ordine all'accertamento della sussistenza del fatto ed all'affermazione che sia stato l'imputato a commetterlo*”.

Le risultanze penali, poi, fornivano al Collegio un insieme di sufficienti elementi di giudizio idonei a fondare, anche ai sensi dell'art. 2729 c.c., il pieno convincimento della responsabilità di tutti i convenuti in ordine ai fatti loro ascritti.

A tale riguardo, è apparso utile rammentare la differente regola di giudizio che assiste la valutazione del materiale probatorio nel giudizio penale rispetto a quella propria del giudizio civile, e quindi anche del processo amministrativo-contabile,

attesa la sostanziale identità tra l'art. 116 c.p.c. e l'art. 95 CGC (cfr. SSRR n. 28/2015/QM).

Nel processo penale, infatti, vige la regola della prova "oltre il ragionevole dubbio" (art. 533 c.p.p); nel processo civile, invece, vige la regola della preponderanza dell'evidenza o "del più probabile che non" (artt. 115 e 116 c.p.c.), operandosi una valutazione che si basa sugli elementi di convincimento disponibili in relazione al caso concreto (c.d. probabilità logica o baconiana), la cui attendibilità va verificata sulla base dei relativi elementi di conferma (c.d. *evidence and inference* dei sistemi anglosassoni).

Allo stato degli atti, dunque, è apparso del tutto probabile che i lavori oggetto di contestazione fossero stati inquinati dagli interessi illeciti dei convenuti, con la conseguenza che le somme spese dal Comune per l'esecuzione degli stessi è stata certamente maggiore rispetto al dovuto (il criterio del 10% dell'importo dei lavori, proposto dalla Procura, è stato ritenuto condivisibile) in ragione della necessità di creare i fondi necessari a soddisfare gli appetiti degli amministratori infedeli.

### **SENTENZA 19 luglio 2018, n. 259**

La sentenza n. 259/2018 ha riguardato il danno derivante, secondo la prospettazione attorea, dall'oneroso e illegittimo affidamento di diversi lavori di manutenzione del patrimonio immobiliare dell'I.A.C.P. di (*omissis*), falsamente giustificato con esigenze di somma urgenza: l'adozione delle procedure di somma urgenza avrebbe consentito, infatti, di eludere la disciplina sugli appalti e di pilotare gli affidamenti in favore di ditte compiacenti.

Il Collegio ha ripercorso le norme di riferimento, precisando che il Legislatore ha espressamente circoscritto le ipotesi, da considerarsi eccezionali, in cui è consentito procedere ad affidamenti di lavori di somma urgenza e ha stabilito, al riguardo, una rigorosa procedura.

Il tutto all'evidente fine di evitare che, con la giustificazione della somma urgenza, si possa agevolmente eludere l'ordinaria disciplina degli appalti pubblici, con individuazione dell'appaltatore in assenza di procedure di gara; nonché in considerazione del concreto rischio di una maggiore spesa derivante dall'assenza di una procedura competitiva.

Dalla documentazione agli atti e, in particolare, dalle risultanze dei giudizi penali, come illustrato anche in sede di sequestro, rispetto a una pluralità di procedure è emersa nella fattispecie una sistematica e variegata violazione della disciplina vigente in materia di lavori per somma urgenza, sia per l'assenza di motivi di tale specie, sia per il mancato espletamento delle relative procedure e la mancata adozione degli atti richiesti.

In alcuni casi i lavori non risultavano neanche eseguiti; spesso mancava anche il verbale di sopralluogo, richiesto dall'art. 146 del d.P.R. n. 554/1999, che avrebbe dovuto certificare la sussistenza della necessaria situazione di urgenza.

Talvolta mancava il computo metrico, altre volte la stessa determinazione è stata duplicata (anche in presenze di false fatture) e riguardava più lavori diversi.

La gestione amministrativa e contabile delle procedure di urgenza è stata quindi caratterizzata da un'estrema confusione e da una grave carenza documentale. I mandati di pagamento erano imputati su diversi capitoli di bilancio, anche non pertinenti, con conseguente possibilità di impegnare spese maggiori di quelle effettivamente stanziate allo scopo.

La violazione delle regole indicate aveva anche consentito di individuare liberamente, in assenza di regolari procedure competitive, le ditte appaltatrici e aveva presumibilmente determinato, anche quando i lavori erano stati eseguiti, costi maggiori di quelli che sarebbero stati sostenuti a seguito di una regolare procedura competitiva.

Il Collegio ha pertanto affermato la responsabilità dei convenuti e li ha condannati per il danno derivante dall'illecito e doloso affidamento dei lavori.

## **ILLEGITTIMO CONFERIMENTO DI INCARICHI DIRIGENZIALI**

### **SENTENZA 10 maggio 2018, n. 152**

La sentenza n. 152/2018 ha riguardato il danno erariale cagionato al Comune di (*omissis*) dal conferimento di incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato, in violazione della normativa vigente a decorrere dall'anno 2011.

In particolare, secondo la prospettazione dell'Organo requirente, sarebbe stato violato il combinato disposto degli artt. 110 TUEL e 19, commi 6 e ss., d.lgs. n. 165/01, che fissa il numero massimo di incarichi dirigenziali esterni.

Sul punto si è ricordato che i dubbi interpretativi, sorti in merito all'applicabilità anche ai Comuni dei richiamati limiti percentuali e numerici alla capacità di assumere, sono stati risolti in senso positivo dalla Corte costituzionale e dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, ferma restando l'applicabilità agli incarichi di cui all'art. 110 TUEL del limite di spesa di cui all'art. 9 comma 28, decreto-legge n. 78/10 (Corte dei conti, Sezione autonomie, deliberazione n. 14/2016).

Il Requirente chiamava a rispondere del danno:

- il Sindaco *pro tempore* che aveva “ostinatamente reiterato” la nomina di dirigenti esterni, con contratti a tempo determinato, per l’intero periodo del proprio mandato elettorale, in violazione dei limiti di legge e omettendo ogni iniziativa di verifica con gravissima negligenza e superficialità nell'esercizio dei propri obblighi di servizio istituzionali;
- il Segretario generale *pro tempore* del Comune che non aveva adempiuto ai propri obblighi istituzionali di supporto consulenziale giuridico-amministrativo (art. 97 d.lgs n. 267/2000) e che - con colpa grave e gravissima negligenza - aveva partecipato alle sedute di G.M. ove si era perseverato nel richiedere il ricorso alla stipula di contratti dirigenziali a tempo determinato con soggetti esterni, senza alcuna preventiva verifica dell'esistenza e dell'idoneità del personale in organico, senza garantire il rispetto dei limiti percentuali e senza fare alcun riferimento alle reiterate contestazioni di illegittimità del Collegio dei revisori.

La Sezione non ha condiviso la prospettazione dell'Organo requirente.

Nel dettaglio, ha rilevato che - alla luce della lettura della parte motiva della deliberazione n. 95/2012 con la quale si era disposta la sanatoria degli incarichi già conferiti - la richiesta di condanna alla refusione di importi relativi ad incarichi dirigenziali esterni svolti a decorrere dal 1° gennaio 2012 trovava il limite dell'art. 4-ter, comma 13, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 coordinato con la legge di conversione 26 aprile 2012, n. 44 (che ha sostituito il comma 6-quater dell'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).

La norma ha previsto, infatti, con immediata chiarezza:

- A. una disciplina derogatoria (rispetto al regime ordinario puntualmente disciplinato), transitoria (applicabile all'entrata in vigore della legge) con effetti sananti degli incarichi (*recte*: dei contratti) in corso alla data di entrata in vigore;
- B. i due presupposti necessari per consentire la deroga:
  - i) che riguardi incarichi *“in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione e in scadenza entro il 31 dicembre 2012”*;
  - ii) che il provvedimento con cui si decide di operare in deroga al regime ordinario rechi l'espressa motivazione *“che il rinnovo sia indispensabile per il corretto svolgimento delle funzioni essenziali degli enti”*;
- C. il presupposto che il rinnovo avvenga *“per una sola volta”*;
- D. l'espressa condizione cui la disciplina derogatoria prevista è soggetta, cioè l'obbligatoria adozione di atti di programmazione volti ad assicurare, a regime, il rispetto delle percentuali fissate nella norma.

Alla (com)presenza di tali condizioni il Legislatore ha ricollegato, quindi, l'effetto di sanare tutti gli incarichi conferiti e che eccedono i limiti percentuali fissati e via via variati.

Il Collegio ha rilevato che la Procura regionale, se da un lato aveva incentrato con meticolosa attenzione la propria contestazione sulla presenza, a regime, di limiti quantitativi alla facoltà di conferimento di incarichi dirigenziali esterni (da calcolarsi applicando la percentuale di legge al numero di posizioni dirigenziali previste in organico del Comune); dall'altro, aveva limitato la disamina della peculiare situazione dedotta in giudizio (riferita a un Ente che aveva utilizzato la prerogativa transitoria, eccezionale, in deroga e con effetti sananti dei pregressi incarichi conferiti oltre i limiti, introdotta dall'art. 4-ter, comma 13, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 coordinato con la legge di conversione 26 aprile 2012, n. 44) alla sola circostanza che il rinnovo non recava l'espressa indicazione dei motivi che legittimavano la proroga, o meglio, all'assenza di *“alcuna concreta evidenza della necessità del rinnovo in parola per il corretto svolgimento delle funzioni essenziali dell'ente”*.

Tale analisi non è apparsa condivisibile, emergendo invero con immediatezza ed evidenza, dalla produzione documentale di parte, che la proroga - o, meglio, la presenza delle condizioni eccezionali e transitorie che ne avevano legittimato il ricorso – era oggettivamente motivata.

### **SENTENZA 10 ottobre 2018, n. 983**

La sentenza n. 983/2018 ha riguardato il danno erariale derivante dall'illegittimo conferimento di incarichi dirigenziali.

La Procura regionale contestava ai convenuti di aver coscientemente e volontariamente violato la normativa di riferimento che, specie nel Settore sanitario, prevede rigorosi limiti di spesa.

L'elemento psicologico contestato era il dolo, aggravato dal ruolo di vertice ricoperto da entrambi nell'Azienda Ospedaliera.

Il Collegio ha respinto la richiesta risarcitoria.

In particolare, nei confronti di entrambi i convenuti la condotta dolosa appariva esclusa sia dalle risultanze del processo penale conclusosi con l'assoluzione del dott. (*omissis*), sia dall'assenza di idoneo supporto probatorio circa la coscienza e volontà del dott. (*omissis*) di agire in favore e a vantaggio del dott. (*omissis*).

Inoltre, a fronte dell'analisi della documentazione, il Collegio ha ritenuto che lo svolgimento dei fatti presentasse dei profili omissivi dell'agire (pur in presenza di norme primarie e secondarie che disciplinano specifici obblighi di verifica preliminare, o che impongono di adottare atti a tutela degli interessi erariali) tali da essere sì connotati da colpa, ma non al livello da concretizzare i presupposti enucleati dalla giurisprudenza per essere definita grave.

### **SENTENZA 20 giugno 2018, n. 196**

La Sezione è stata chiamata a pronunciarsi su un'ipotesi di danno erariale, perpetrato nei confronti del Comune di (*omissis*), da parte dei componenti *pro tempore* della Giunta e della segretaria comunale, conseguente all'adozione di due delibere con le quali alla funzionaria erano state conferite le funzioni di direttore generale

dell'ente senza che fosse adeguatamente motivata la scelta fatta ed era stata riconosciuta la maggiorazione della retribuzione di posizione ai sensi dell'art. 41, comma 4, CCNL di categoria.

Il Collegio ha accolto la richiesta risarcitoria.

Più nel dettaglio, ha ritenuto esistente il danno quantificato dalla Procura in € 15.691,00 corrispondenti alla remunerazione corrisposta alla convenuta (*omissis*) per l'incarico di direttore generale nel periodo marzo 2009-luglio 2010.

La Sezione ha osservato che l'astratta possibilità di conferire le funzioni di direttore generale al segretario comunale da parte degli enti locali con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti era prevista, all'epoca dei fatti di causa, ai sensi del combinato disposto degli articoli 97 e 108 del TUEL.

Tale nomina del direttore generale costituiva una scelta discrezionale rimessa dalla legge all'organo amministrativo di vertice dell'ente locale (sindaco o presidente della provincia); scelta il cui merito era “insindacabile” da parte del giudice contabile *ex art. 1, comma 1, legge n. 20/1994*.

Peraltro, secondo l'indirizzo giurisprudenziale della Corte di Cassazione, il principio dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali non comporta una “riserva di amministrazione” in via assoluta, ma consente al giudice contabile di valutare, ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativa, la compatibilità delle scelte con i fini pubblici ispirati a criteri di economicità ed efficacia *ex art. 1 legge n. 241/1990*, principi che assumono rilevanza sul piano della legittimità e consentono, in sede giurisdizionale, un controllo sulla ragionevolezza delle scelte operate, onde evitare indebite deviazioni.

La giurisprudenza contabile ha in proposito osservato che la riserva amministrativa prevede che solo la P.A. possa valutare il modo in cui curare concretamente l'interesse pubblico, non potendo il giudice sostituirsi ad essa nel valutare quali siano le migliori scelte gestionali e i migliori strumenti da utilizzare per perseguire i fini istituzionali. Pur tuttavia, è consentito al giudice contabile sindacare la legittimità dell'operato amministrativo non solo alla luce di regole giuridiche ben individuate, ma anche in ragione di parametri non giuridici ma obiettivamente valutabili *ex ante* e rilevabili anche dalla comune esperienza, quali l'incongruità, l'illogicità, l'irrazionalità,

nalità, l'inefficacia, l'antieconomicità, la non ragionevolezza e la non proporzionalità, tutte espressioni della non coerenza della scelta rispetto ai fini di pubblico interesse imposti.

Ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale, il Collegio ha affermato che, nel caso in esame, la decisione in ordine al conferimento delle funzioni di direttore generale al segretario comunale dell'Ente è stata assunta non con atto del Sindaco, come richiesto dall'art. 108, comma 4, TUEL, ma con delibera di Giunta (organo incompetente *ex lege*), la cui motivazione era laconica e del tutto generica.

In relazione alla sussistenza dell'elemento soggettivo, il Collegio ha ritenuto connotata da colpa grave sia la condotta del Sindaco (*omissis*) che, con negligenza e imperizia, aveva posto in essere una scelta illegittima in quanto irragionevole ed immotivata; sia quella della convenuta (*omissis*), poiché nella qualità di segretario generale dell'Ente era chiamata a preservare la legalità e la correttezza dell'azione amministrativa, rilevando l'illegittimità della scelta operata; sia, infine, la condotta degli assessori (*omissis*), i quali, pur non avendo la competenza *ex lege* (l'art. 108, comma 4, TUEL attribuisce la scelta all'organo di vertice dell'ente locale - sindaco o presidente della provincia), hanno espresso voto favorevole alla delibera di Giunta con la quale è stato conferito alla (*omissis*) l'incarico di direttore generale.

Il danno è stato addebitato nella misura del 60% (pari ad € 9.414,6) da suddividere in parti uguali tra il Sindaco (*omissis*) e il segretario generale (*omissis*), e nella restante misura del 40 % (pari ad € 6.276,4), in parti uguali, tra gli assessori (*omissis*).

In relazione alla posizione della convenuta (segretario comunale), il Collegio ha ritenuto di decurtare, in quanto il relativo importo era da ritenersi prescritto, la retribuzione del mese di marzo 2009 e ha poi fatto uso del potere riduttivo dell'addebito nella misura limitata del 15%.

Il Collegio ha ritenuto fondata anche la domanda relativa alla maggiorazione della retribuzione di posizione corrisposta al segretario generale dell'Ente.

Al riguardo si è premesso che l'articolo 41, comma 4, CCNL di categoria 16.5.2001 - primo biennio economico, prevede la possibilità di corrispondere al segretario dell'ente una maggiorazione della retribuzione di posizione, rinviando alla contrattazione decentrata integrativa l'individuazione di condizioni, criteri e parametri di

riferimento. L'articolo 1 del CCDI di livello nazionale del 22.12.2003 stabilisce che tale maggiorazione, ove riconosciuta, non possa essere inferiore al 10 % e superiore al 50% della retribuzione di posizione in godimento.

Ebbene, nel caso in esame, la maggiorazione della retribuzione di posizione, pur essendo giustificata dal conferimento delle funzioni di responsabile dell'area amministrativa, dell'area tecnica e di quella della vigilanza e delle connesse responsabilità che tali funzioni comportavano, è risultata essere superiore al limite massimo del 50% fissata dal CCDI del 22.12.2003, essendo la retribuzione di posizione in godimento pari ad € 10.845,64 annui (il cui 50% sarebbe stato pari ad € 5.422,82).

## **DISSESTO FINANZIARIO**

### **SENTENZA 6 dicembre 2018, n. 1050**

Nella sentenza in esame la Procura regionale ha convenuto in giudizio i sig.ri (*omissis*) (responsabile del servizio finanziario), (*omissis*) (sindaco), (*omissis*) (sindaco), per sentirli condannare al pagamento in favore del Comune di (*omissis*) del danno pari ad € 1.450.857,43.

La Procura ha precisato di aver dato avvio alle indagini a seguito della trasmissione da parte del medesimo Comune della delibera con la quale era stato dichiarato il dissesto finanziario e di aver conferito apposita delega, volta a verificare le cause del dissesto, al Servizio Ispettivo di Finanza Pubblica, il quale aveva prodotto la propria relazione in data 30.9.2015.

Numerose le eccezioni sollevate dai convenuti.

In via preliminare, il Collegio ha respinto la richiesta di integrazione del contraddittorio formulata dalla difesa del convenuto (*omissis*) nei confronti di tutti i soggetti che, dopo aver ricevuto l'invito a dedurre, non erano stati evocati in giudizio.

Sul punto ha richiamato la giurisprudenza contabile secondo la quale, poiché l'art. 1, comma 1-*quater*, della legge n. 20 del 1994 stabilisce che “*se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso*”, nel caso di compartecipazione di più

soggetti a un'unica vicenda pregiudizievole per l'ente, non sussiste una responsabilità cumulativa unitaria e, di conseguenza, un litisconsorzio necessario ai sensi dell'art. 102 c.p.c.

Ha poi affermato che la richiesta non poteva ritenersi fondata neppure alla luce del codice di giustizia contabile, che all'art. 83, anche nell'ipotesi di litisconsorzio necessario sostanziale di cui al comma 2, non prevede espressamente che il giudice possa ordinare alle parti, come invece previsto nel rito civile all'articolo 102 c.p.c., l'integrazione del contraddittorio entro un termine perentorio. L'eventuale concorso di altri soggetti alla determinazione del danno può assumere rilevanza ai fini della riduzione o eliminazione della responsabilità del convenuto, ma non consente al giudice contabile di ordinare la chiamata in causa di altri soggetti rispetto a quelli citati in giudizio dalla Procura.

Sempre in via preliminare, il Collegio ha esaminato e disatteso l'eccezione di nullità dell'atto di citazione sollevata dai convenuti sotto plurimi profili (*notitia damni* generica; indeterminatezza della causa *petendi* e del *petitum* dell'atto di citazione; tardivo deposito dell'atto di citazione da parte della Procura).

In via preliminare di merito, ha poi respinto l'eccezione di prescrizione sollevata dalle difese di tutti i convenuti nelle rispettive memorie di costituzione in giudizio, valorizzando al riguardo la regola della decorrenza della prescrizione da quando il fatto dannoso è divenuto conoscibile secondo gli ordinari criteri di diligenza (cd. conoscibilità obiettiva) e dando altresì atto che dagli atti di causa emergeva che il termine quinquennale di prescrizione dell'azione di responsabilità era stato utilmente interrotto.

Pertanto, l'azione della Procura contabile doveva considerarsi tempestiva.

Passando alla trattazione del merito, il Collegio ha precisato che la fattispecie riguardava tre distinte ipotesi di danno erariale da valutare secondo i parametri della responsabilità di tipo risarcitorio-patrimoniale, che avevano concorso, insieme ad altre, a determinare la situazione di dissesto finanziario del Comune di (*omissis*).

In relazione alla prima fattispecie di danno ipotizzata dalla Procura, costituita dalla erronea imputazione di alcune tipologie di spese tra i servizi conto terzi, il Collegio ha affermato che la domanda attorea era infondata per insussistenza del danno erariale.

L'articolo 168 TUEL, oltre che il vecchio principio contabile n. 2, punto 25 e il principio contabile applicato 7.1. (in vigore dal 1.1.2015), contenuto nell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, individuano, con un'elencazione tassativa, le tipologie di entrate e di spese che possono essere allocate tra i servizi conto terzi (il cui elemento comune è costituito dalla circostanza che l'ente locale è al tempo stesso creditore e debitore) e che non sono poste di bilancio che si riferiscono a interessi propri dell'ente (tipico esempio sono le ritenute erariali, rispetto alle quali l'ente locale, in veste di sostituto di imposta, trattiene delle somme che poi, a sua volta, deve riversare allo Stato).

Ciò premesso, si è ritenuto che l'erronea allocazione, tra i servizi conto terzi, delle spese indicate dalla Procura nell'atto di citazione riferite al periodo 2009-2011, pur costituendo una grave irregolarità contabile, in quanto erano stati allocati tra i servizi conto terzi oneri rispetto ai quali il Comune curava interessi propri e non di soggetti terzi, non configurava *ex se* un danno erariale, non avendo la Procura né dedotto né dimostrato che la mancata copertura di detti oneri con risorse di bilancio diverse e ulteriori, rispetto alle entrate per servizi conto terzi, avesse esposto il Comune ad azioni dei creditori volte al soddisfacimento delle pretese di costoro.

La seconda fattispecie di danno era costituita dagli interessi passivi sulle anticipazioni di tesoreria utilizzate dall'ente, ma non restituite a fine esercizio, per gli anni 2003-2013, quantificati dalla Procura in complessivi € 564.010,74.

In proposito, il Collegio ha affermato l'esistenza del danno in quanto gli interessi passivi costituiscono un esborso monetario che l'Ente aveva dovuto sopportare in conseguenza della mancata restituzione, entro la fine dell'esercizio, delle somme chieste al Tesoriere a titolo di anticipazione di tesoreria per superare momentanee carenze di liquidità di cassa.

Il Collegio, peraltro, ha escluso il ricorrere degli altri elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, non avendo la Procura fornito specifici elementi di valutazione relativi all'antigiuridicità della condotta e al profilo soggettivo dei soggetti chiamati in giudizio, inerenti alle cause per il quali il Comune di (*omissis*) non aveva restituito entro la fine dell'esercizio le anticipazioni di Tesoreria.

Il terzo e ultimo capo di imputazione era relativo all'ipotesi di danno costituito dal lucro cessante derivante dalla mancata istituzione dell'imposta di soggiorno.

Il Collegio ha ritenuto destituita di fondamento giuridico la richiesta risarcitoria, rientrando nell'ambito della sfera discrezionale, per lo più facoltativa, di ciascun ente locale l'istituzione dell'imposta di soggiorno.

Come del resto riconosciuto dalla stessa parte attrice nell'atto di citazione, la legge istitutiva del tributo (art. 1, comma 4, d.lgs. n. 23/2011) ne configura la natura di imposta di scopo, quindi non liberamente destinabile a tutte le tipologie di spesa (in deroga al principio di unità del bilancio di cui all'articolo 162, comma 2, TUEL), che precise tipologie di comuni (quelli capoluogo di provincia, le unioni di comuni, i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte) “*possono istituire, con deliberazione del Consiglio comunale [...] a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate nel proprio territorio [...]*”.

In conclusione, la domanda attorea è stata rigettata in quanto infondata, con il conseguente proscioglimento dei convenuti.

### **DANNO DA SVIAMENTO DI CONTRIBUTI PUBBLICI EROGATI DA UNA CCIAA IN FAVORE DI ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA MAGGIORMENTE RAPPRESENTATIVE PER LO SVILUPPO DELL'ECONOMIA LOCALE**

#### **SENTENZA 18 aprile 2018, n. 133**

La sentenza n. 133/2018 ha avuto ad oggetto le sovvenzioni pubbliche erogate tra il 2009 e il 2014 da una CCIAA, anche attraverso sue Aziende speciali, per finanziare indebitamente un numero elevato di progetti formativi proposti o comunque riferibili ad alcune organizzazioni rappresentative di imprese, nonché a diverse associazioni o enti minori.

In parziale accoglimento delle numerose richieste di condanna formulate dalla Procura contabile nei confronti delle predette associazioni di categoria, di loro rappresentanti, nonché di amministratori e dipendenti della CCIAA interessata alla vicenda, la sentenza ha accertato lo sviamento di contributi pubblici per complessivi € 1.740.524,00 (rispetto all'importo inizialmente contestato pari a € 1.952.431,00), a fronte di un consistente numero di progetti formativi meramente fintizi o comunque realizzati in forme o con modalità diverse rispetto a quelle falsamente rappresentate all'Amministrazione concedente.

Nell'individuare e censurare sistematiche violazioni di legge e regolamento dirette a favorire, nell'erogazione di sovvenzioni e contributi pubblici, sempre i medesimi soggetti o comunque ben definiti centri di interesse, la sentenza affronta numerosi profili di particolare rilievo sia a livello generale, con particolare riferimento ai principi cardine della responsabilità amministrativa, sia a livello più settoriale, in riferimento ad alcune problematiche particolarmente avvertite in materia di sovvenzioni pubbliche.

In particolare, sotto il primo profilo, la sentenza affronta la questione – sottesa peraltro alle plurime contestazioni in tal senso formulate nell'atto di citazione – dell'applicabilità o meno al giudizio di responsabilità amministrativa della nozione di “dolo contrattuale”, accolta da una parte della giurisprudenza contabile in asserita aderenza alla nozione civilistica di *dolo in adimplendo* e intesa come mera violazione intenzionale dei doveri riconducibili al rapporto di impiego o di servizio, a prescindere dall'accertamento in capo al soggetto agente della volontà di provoca altresì l'evento dannoso.

Nel ritenere più aderente all'attuale tessuto normativo l'opposto orientamento giurisprudenziale che fa propria la nozione dolo di matrice penalistica (art. 43 c.p.), secondo cui tale elemento soggettivo deve necessariamente consistere nell'intenzionalità del comportamento produttivo dell'evento lesivo, vale a dire nella consapevole volontà di arrecare un danno ingiusto all'Amministrazione, la sentenza valorizza l'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 17, comma 30-quater, lettera a), del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, onde affermare che tale norma «*non lascia margine a dubbi quanto all'accoglimento, nel nostro ordinamento, di una nozione di responsabilità amministrativa in cui l'elemento soggettivo – dolo o colpa grave – debba necessariamente abbracciare anche l'elemento oggettivo del danno (il riferimento al “fatto dannoso”, che deve essere “originato” dall'atto o comportamento colposo, è inequivocabile in tal senso).*

*Ovviamente, sulla falsariga della migliore dottrina penalistica (che si rifà all'art. 43 c.p.), il legame che deve sussistere tra l'elemento soggettivo e l'evento dannoso avrà contenuto diverso per il dolo e per la colpa, assumendo un substrato psicologico per il dolo (l'evento deve essere preveduto e voluto dall'agente) e sostanziandosi in una*

*nozione puramente normativa per la colpa (l'evento, anche se preveduto, non deve essere voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline)».*

Ad avviso della sentenza un ulteriore profilo che milita a favore del secondo degli orientamenti giurisprudenziali sopra esaminati attiene alle conseguenze inaccettabili cui l'accoglimento del primo orientamento potrebbe condurre nelle ipotesi di colpa cosciente, in cui l'agente viola consapevolmente gli obblighi di servizio escludendo, però, che ciò possa determinare il rischio di un evento dannoso (che, quindi, non è voluto dall'agente). In questi casi, infatti, adottando la nozione di "dolo contrattuale", davanti al giudice contabile l'agente sarà sempre e solo responsabile a titolo di dolo (in quanto ha deliberatamente violato gli obblighi di servizio), mentre per gli stessi fatti sarebbe condannato a titolo di colpa dal giudice penale.

Passando poi ad esaminare alcuni dei profili di illiceità più sintomatici dello sviluppo dei contributi pubblici di scopo, la sentenza affronta la problematica, emersa nel corso del giudizio e su cui le parti si sono intrattenute con argomentazioni contrapposte, dell'eventuale sussistenza, in capo ai componenti di un organo collegiale, di un obbligo di astensione in presenza di un interesse proprio o di un proprio congiunto pur in assenza di una norma regolamentare che lo imponga.

Ad avviso del Collegio un obbligo di astensione in capo ai membri della Giunta camerale della CCIAA in occasione di deliberazioni rispetto alle quali fosse ravvisabile un interesse proprio o di un proprio congiunto era indubbiamente sussistente anche all'epoca dei fatti di causa (2009-2014); e ciò non in virtù dell'art. 28 dello statuto dell'ente, approvato solo nel dicembre del 2014, ma in forza dell'art. 323 del codice penale, in forza del quale «*salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto, è punito con la reclusione da uno a quattro anni*».

Come chiaramente enunciato dalla Suprema Corte sin dalla pronuncia n. 7992/05, infatti, «*la norma che incrimina l'abuso di ufficio, nella parte relativa all'omessa*

*astensione in presenza di un interesse proprio dell'agente o di un prossimo congiunto, ha introdotto nell'ordinamento, in via diretta e generale, un dovere di astensione per i pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che si trovino in una situazione di conflitto di interessi. Dunque, l'inosservanza di tale dovere comporta l'integrazione del reato anche quando faccia difetto, per il procedimento ove l'agente è chiamato ad operare, una specifica disciplina dell'astensione».*

Ciò premesso, la sentenza chiarisce quali possano essere, in linea generale, le implicazioni di una tale violazione in sede di giudizio di responsabilità amministrativa, soprattutto nell'erogazione di contributi pubblici di scopo, in cui risulta particolarmente avvertito il rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione, tanto che il Legislatore ha fissato precisi paletti all'ampia discrezionalità amministrativa vigente in materia (art. 12 della Legge 7 agosto 1990, n. 241; art. 26 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33), imponendo l'obbligo di far precedere il momento della concreta assegnazione dei contributi dalla necessaria «*predeterminazione da parte delle amministrazioni precedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi*».

A tal fine la pronuncia in commento ricorda innanzitutto l'orientamento rigoroso consolidatosi nella giurisprudenza amministrativa, secondo cui l'atto adottato in presenza e/o con il voto di un membro del collegio in conflitto d'interesse deve considerarsi sempre illegittimo a prescindere dal fatto che la decisione assunta sia in concreto la più opportuna o la più utile per l'interesse pubblico, o dal fatto che il membro in conflitto abbia votato contro il proprio interesse e in favore di quello dell'Amministrazione o ancora dalla così detta prova di resistenza.

Trasponendo tali considerazioni sul piano della responsabilità amministrativa per danno erariale, secondo la sentenza in esame «*è comunque sempre ipotizzabile una responsabilità amministrativa di colui o coloro che, omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un proprio congiunto, contribuiscano a porre in essere un atto irrimediabilmente illegittimo in quanto contaminato dalla presenza di interessi estranei a quelli per la cui cura il potere è stato conferito dalla legge..*

In simili casi, infatti, «*l'illegittimità del provvedimento finale di assegnazione del contributo*», conoscibile dal Giudice contabile al fine della verifica di uno degli elementi

della più complessa fattispecie di responsabilità amministrativa, «costituisce ad un tempo l'indice più evidente dell'illiceità del comportamento attribuibile al soggetto che ha omesso di astenersi, come pure della dannosità del conseguente provvedimento amministrativo viziato da tale omessa astensione».

In particolare, sotto il profilo del danno, se è ormai pacifico che in materia di contributi di scopo il danno erariale può ravvisarsi anche nella mera sottrazione ad altri soggetti del finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano approvato dall'ente pubblico, «non può dubitarsi del fatto che una distribuzione di pubbliche risorse che (a) non sia preceduta dall'adozione di criteri predeterminati; (b) non sia adottata nel rispetto di tali criteri; (c) non sia deliberata da un organo necessariamente ed integralmente imparziale, non può giammai dirsi diretta a realizzare un piano o un programma “approvato” dall'ente pubblico ai sensi dell'art. 97 della Costituzione», realizzando, viceversa, una ingiustificata dispersione di fondi pubblici.

## SOCIETÀ PUBBLICHE

### **SENTENZA 9 febbraio 2018, n. 66**

La sentenza n. 66/2018 ha avuto ad oggetto il danno erariale e da disservizio quantificato nella complessiva somma di € 177.995,40, cagionato dai convenuti, in qualità di dipendente e di direttore generale, ad una Società pubblica della Regione Campania.

È stata infatti accertata l'appropriazione di denaro della Società attraverso plurimi meccanismi fraudolenti (indebito utilizzo della carta di credito aziendale, contraffazione di assegni bancari tratti sul conto corrente societario).

Il Collegio ha affermato la fondatezza della pretesa attorea, emergendo un danno pubblico certo e attuale, correlato all'ingente ammanco accertato nella gestione della contabilità societaria, pari a 119.495,40.

Di tale documento si è affermata la responsabilità del dipendente della Società, a titolo di dolo, in quanto - nell'arco temporale scrutinato - egli aveva rivestito il ruolo di responsabile amministrativo e contabile della stessa e, in relazione a queste fun-

zioni, aveva seguito sempre in prima persona e in modo esclusivo tutti gli adempimenti strumentali alla formazione della contabilità societaria, adempimenti attraverso i quali aveva perpetrato l'appropriazione dell'ingente somma contestata, mediante reiterata e scientifica falsificazione di atti e titoli di pagamento.

Corroborava l'imputazione in capo al convenuto la sentenza di patteggiamento, con cui si era concluso il procedimento penale a suo carico.

Il Collegio al riguardo ha osservato che - oltre al dato obiettivo dell'affermata insussistenza di elementi idonei a supporre una pronuncia assolutoria - la consistenza non esigua della pena applicata su richiesta della parte (due anni e due mesi) veniva giudicata adeguata alla gravità dei fatti contestati.

A tale pena, poi, si aggiungeva anche l'irrogazione della sanzione interdittiva accessoria.

Non secondario si palesava anche il riconoscimento - da parte del Tribunale - della natura pubblicistica delle funzioni svolte dal convenuto dipendente della Società, idonea a suffragare la fondatezza dell'azione proposta innanzi alla Corte dei conti. In ordine al rilievo probatorio della sentenza *ex art. 444 e ss. c.p.p.*, il Collegio ha ribadito il consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo cui gli elementi conoscitivi e di prova dedotti in tale pronuncia - pur non potendo consolidarsi in giudicato - possono essere disattesi solo laddove si dimostrino meno significative l'attendibilità e veridicità dei fatti acquisiti nel giudizio penale; sicché la stessa legittimamente assume specifico valore ai fini della formazione del convincimento del giudice contabile, unitamente alle altre risultanze processuali, in quanto presuppone il consenso dell'imputato, il cui atteggiamento psicologico può essere senz'altro apprezzato dal giudice al pari degli altri elementi del giudizio.

Pertanto, la sentenza di patteggiamento assume particolare valore probatorio, superabile solo attraverso specifiche prove contrarie e, in mancanza di elementi probatori contrari, la stessa risulta pienamente attendibile in ordine alla veridicità dei fatti la cui valutazione riveste, perciò, valore di prova in sede giurisdizionale contabile.

Nel caso in esame sussistevano plurimi, qualificati e concordanti elementi che supportavano l'imputazione della responsabilità in capo al (dipendente) e, d'altro canto, non ne erano stati offerti di idonei a incrinare tale quadro probatorio.

Rispetto alla voce di danno in discussione, il Collegio ha condiviso anche la prospettazione attorea di una responsabilità sussidiaria da porre a carico del convenuto che svolgeva nel periodo scrutinato le funzioni di direttore generale della Società pubblica.

Si palesava fondata, in particolare, la censura di grave negligenza in capo al predetto, sotto il profilo dell'omissione di qualsivoglia controllo sull'operato del dipendente della Società, con il quale il primo si interfaccia costantemente atteso che attraverso di lui veniva portata avanti la gestione amministrativa e contabile.

Inoltre, il Collegio ha ritenuto di affermare la responsabilità del direttore generale, in concorso con il dipendente, in relazione al danno derivato dall'illecito utilizzo, da parte di quest'ultimo, della carta di credito aziendale per l'importo di € 7.149,00: il direttore generale, infatti, era titolare esclusivo di tale strumento di pagamento, di cui quindi aveva la piena responsabilità; pertanto l'aver messo a disposizione del dipendente le credenziali di accesso aveva costituito una condotta assolutamente impropria, non giustificabile sotto alcun profilo.

Nei descritti termini si palesavano fondate le valutazioni espresse dal Requirente in ordine alla qualificazione dell'elemento psicologico in forma di dolo contrattuale, atteso che il direttore generale, per la carta di credito, rivestiva il ruolo di agente contabile di diritto, e quindi era gravato della pertinente responsabilità in prima persona, in funzione della quale era altresì tenuto a rendere il conto della gestione delle spese effettuate con essa.

Ancora, la condotta del direttore generale risultava del tutto inadeguata, carente e consapevolmente posta in violazione di specifici doveri, avendo egli di fatto rimesso al dipendente la gestione ordinaria della carta, non solo senza alcun reale controllo sull'operato di questi, bensì anche senza l'adempimento, da parte sua, degli obblighi di cura e rendicontazione previsti dalla legge, dando così luogo a una situazione di consapevole completo disallineamento dal paradigma normativo, comprovata dalla circostanza che solo incidentalmente questi aveva intercettato le operazioni illecite perpetrate dal funzionario, in occasione dell'imprevisto superamento del limite di utilizzo mensile segnalatogli dalla Banca emittente, rispetto ad un pagamento che intendeva fare.

Pertanto, il Collegio ha ritenuto il dipendente responsabile per l'intero ammontare del danno contestato di € 119.495, 40 e, nei limiti della somma legata all'illecito utilizzo della carta di credito aziendale (€ 7.149,00), in via solidale con il direttore generale.

Inoltre, ha affermato la responsabilità sussidiaria e parziale del secondo, nella misura del 15 % del predetto danno, detratta la somma già contestata in relazione alla carta di credito.

Il Collegio, poi, ha reputato fondata anche la domanda riguardante il danno c.d. da disservizio, che si presentava ancorata all'obiettivo impatto distorsivo prodotto dalle condotte illecite del dipendente sulla gestione amministrativa e contabile della Società, per un lungo arco temporale.

In tale prospettiva, risultava evidente che la concentrazione nell'unica persona del dipendente delle attività di amministrazione e svolgimento delle operazioni di pagamento aveva determinato una situazione di sconvolgimento complessivo della gestione, nel momento in cui erano state scoperte le plurime e sistematiche operazioni fraudolente da questi realizzate, peraltro protrarre per un periodo di tempo obiettivamente lungo.

Equalmente il Collegio ha ritenuto accoglibile il criterio di quantificazione equitativa della voce di danno in discussione, in quanto ancorato alla retribuzione mensile percepita dal dipendente, all'uopo sottolineando che la sua condotta aveva spezzato il rapporto sinallagmatico tra prestazione lavorativa e retribuzione.

Non poteva dubitarsi, invero, che la gravità della frode realizzata ai danni della Società consentiva di concludere che questi avesse indebitamente percepito una retribuzione per un'attività che in buona parte non aveva svolto, ovvero indirizzato a proprio beneficio.

### **SENTENZA 9 ottobre 2018, n. 982**

La sentenza n. 982/2018 ha riguardato il danno erariale derivante dall'illecita erogazione alla S.p.a. (*omissis*) dell'incentivo di buona gestione.

Nel dettaglio, la Procura regionale aveva contestato quale danno l'importo di € 1.143.870,17 relativo all'erogazione del beneficio in maniera assolutamente difforme dai canoni di buona amministrazione e di corretta interpretazione del contratto, imputabili a titolo di dolo civile contrattuale.

Il comportamento doloso contestato sarebbe consistito nell'avere effettuato il calcolo per il riconoscimento dell'incentivo ponendo a confronto le entrate (non effettivamente riscosse o versate) a fronte delle spese effettivamente sostenute, con ciò interpretando la clausola contrattuale, che prevedeva il beneficio e ne regolava la erogazione, in manifesta mala fede, rapportando due grandezze di riferimento non comparabili tra di loro (le entrate accertate e non effettivamente introitate e le spese effettivamente sostenute), peraltro sulla scorta di una metodica di determinazione illecita perché fondata su dati oggettivamene non comparabili.

Il Collegio ha, invece, ritenuto condivisibile l'argomento difensivo incentrato sulla considerazione che, nel giudizio di responsabilità amministrativa contabile, il dolo contrattuale consiste nel proposito di non adempiere scientemente l'obbligazione nel momento stesso in cui essa viene assunta; nonché sulla constatazione che, nel caso di specie, si verteva in tema non di adempimento dell'obbligazione, bensì di interpretazione di una clausola contrattuale, che rientra nella libera disposizione delle parti contraenti ai sensi degli artt. 1362 e ss. c.c.

Dall'esame degli atti, il Collegio non ha riscontrato alcun dolo contrattuale, bensì ha ritenuto che l'erogazione dell'incentivo era avvenuta secondo il corretto criterio di calcolo previsto dal contratto, chiaro per entrambe le parti e mai contestato.

### **SENTENZA 21 febbraio 2018, n. 81**

Nella fattispecie la Procura regionale chiedeva la condanna dei convenuti al pagamento di euro € 7.989.292,00 in favore del Comune di (*omissis*).

Nella citazione si evidenziava che l'iniziativa giudiziaria muoveva da esposti relativi alla conduzione delle società (*omissis*) S.p.a. e (*omissis*) S.p.a., partecipate dall'Ente locale, con riguardo ai seguenti illeciti:

a. considerevole esposizione debitoria e irregolarità in seno alla (*omissis*) S.p.a. “*società gestrice, tra l'altro, del servizio raccolta rifiuti*” nel Comune;

b. analoghe situazioni di cui al precedente punto riscontrate in capo alla società *in house* (*omissis*) S.p.a., subentrata alla (*omissis*) S.p.a. nel servizio di raccolta e smaltimento rifiuti solidi urbani.

Il Collegio ha accolto l'eccezione preliminare di prescrizione del diritto, facendo applicazione dei principi consolidati nella giurisprudenza contabile:

- a. la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere;
- b. il "fatto" cui va riconosciuto *l'exordium prescriptionis* non è ristretto all'azione od omissione, ma deve essere esteso all'evento poiché da tale momento che il danno acquisisce il carattere della concretezza e della attualità e può considerarsi verificato il fatto dannoso;
- c. il "*dies a quo*" di decorrenza della prescrizione va individuato nel momento in cui il danno stesso viene delineato in tutte le sue componenti (azione/omissione ed evento);
- d. in assenza di doloso occultamento, il *dies a quo* coincide con il momento in cui è concretamente possibile attivare ogni mezzo e/o procedura per la refusione del danno realizzato.

In proposito, si è rimarcato che costituisce principio fondante, per l'accertamento del tempestivo esercizio dell'azione funzionale alla refusione del danno, quello secondo cui *l'exordium praescriptionis* va fissato al momento in cui l'Amministrazione danneggiata, ai sensi dell'art. 2935 c.c., può, in concreto, far valere il proprio diritto di credito, momento che coincide con la concreta manifestazione all'esterno del pregiudizio.

Più in dettaglio, la concreta possibilità di esercitare il diritto coincide con il momento in cui l'Amministrazione, avendo acquisito l'effettiva conoscenza dei fatti commessi in danno al proprio patrimonio, può porre in essere ogni conseguenziale iniziativa per la tutela dei propri interessi: è a tale momento che il pregiudizio cui si riconosce il danno diviene oggettivamente percepibile e riconoscibile.

In altri termini, la prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale decorre dal momento in cui l'Amministrazione, con l'ordinaria diligenza, avrebbe potuto (e dovuto) accorgersi del pregiudizio subito, dandone comunicazione al Procuratore contabile.

## **INDEBITO SOCCORSO FINANZIARIO**

### **SENTENZA 8 marzo 2018, n. 83**

La sentenza n. 83/2018 ha riguardato l'azione di responsabilità nei confronti di alcuni amministratori, del segretario generale, di funzionari e dei revisori del Comune di (*omissis*) in ragione di un presunto danno erariale di € 4.824.619,00 assolutamente cagionato all'Ente di appartenenza in conseguenza di un'operazione di cartolarizzazione di alcuni immobili comunali, tradottosi ad avviso del Requirente in un illegittimo indebitamento dell'Ente; nonché nel successivo ripiano delle perdite della Società incaricata di gestire tale operazione, inteso dalla Procura come un indebito soccorso finanziario posto in essere a vantaggio di quest'ultima e in violazione di consolidati parametri normativi e giurisprudenziali.

Il *thema decidendum* verteva intorno a due distinte fattispecie di danno erariale, tra loro intersecate: la prima traeva origine dal contestato abuso dello strumento societario, assumendosi comprovati la superfluità della costituzione della (*omissis*) s.r.l. per realizzare la cartolarizzazione di parte del patrimonio immobiliare del Comune e il perseguimento con essa del diverso, non consentito, fine di contrarre ulteriore indebitamento, in violazione del divieto posto dall'art. 77-*bis*, comma 20, del decreto-legge n. 112/2008; la seconda nasceva dalla contestazione della illegittimità della condotta del socio pubblico della suddetta Società, correlata, più specificamente, alla violazione delle clausole contenute nella convenzione stipulata tra il Comune e la Società stessa [secondo le quali "*Il Comune non è tenuto a versare alla società alcun corrispettivo o canone per la gestione dei beni oggetto del presente contratto*" (art. 9.2) e "*La società nulla potrà pretendere dal Comune in relazione alle spese per gli investimenti, gli ampliamenti e la manutenzione straordinaria*" (art. 9.4)], nonché all'avvenuto reintegro delle perdite costanti maturate negli anni di attività dalla Società, valicando altresì i limiti di legge entro i quali è consentito il soccorso finanziario.

Il Collegio ha ritenuto, per motivi di economia processuale oltre che di giustizia sostanziale, di potersi avvalere del principio dell'assorbimento improprio riferito al criterio della "ragione più liquida", di elaborazione giurisprudenziale e ha concluso per l'infondatezza della domanda attorea.

In particolare, in ordine alla prima posta di danno il Collegio ha affermato che la stessa avrebbe dovuto essere configurata più correttamente come un'eventuale ipotesi sanzionatoria ai sensi dell'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002.

Inoltre, non ha condiviso la tesi della parte pubblica, volta a individuare un danno erariale in ogni entrata finanziaria dell'ente pubblico che si configuri, a sua volta, come un (pur censurabile) indebitamento deliberato in violazione di norme imperative di legge.

Infine, la domanda non è stata accolta con riferimento alla seconda posta di danno per assenza di colpa grave.

## **OBBLIGO DI AUTODENUNCIA**

### **SENTENZA 15 gennaio 2018, n. 23**

La sentenza n. 23/2018 ha riguardato l'azione di responsabilità nei confronti di alcuni amministratori, chiamati a risarcire il pregiudizio in favore del Comune di (omissis), già condannato al risarcimento del danno causato agli eredi (omissis) dalla rovinosa gestione di un complesso immobiliare adibito, con contratto locativo del 1962, ad autoparco e servizi accessori della Direzione Nettezza Urbana.

Il Requirente aveva agito in giudizio facendo valere due autonomi titoli di responsabilità: il primo consistente nella cattiva gestione e manutenzione da parte del Comune dell'immobile locato dagli eredi (omissis).

Il pregiudizio, quantificato in € 422.182,18, era da intendersi quale quota parte del risarcimento dei danni arrecati all'immobile in parola nel periodo intercorrente tra il 1983 ed il 1992, riconosciuti dalla sentenza n. 1772/2005 della Corte di appello di Napoli e imputato ai convenuti (omissis) e (omissis), nelle rispettive qualità di assessore alla NU e all'Autoparco dal 1987 al 1992 e di assessore al Patrimonio dal 1989 al 1992, essendo già deceduti i dirigenti dei medesimi Settori.

Il secondo danno aveva ad oggetto la restante quota risarcitoria, originata dalla medesima sentenza di condanna a carico del Comune, pari ad € 1.174.472,80.

I difensori hanno chiesto, in via preliminare, la sospensione del giudizio in attesa della pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte, alla quale era stata devoluta, con

sentenza/ordinanza n. 28/2016 della Sezione Prima d'appello, la seguente questione di massima: “*se l'art. 1 comma 3 della legge 20/94 possa essere interpretato nel senso che l'obbligo di denuncia di un presunto danno erariale sussista anche nell'ipotesi in cui esso si risolva in autodenuncia del soggetto agente*”.

Il Collegio ha precisato che era fuori di discussione l'esistenza di un danno erariale derivante dall'incuria totale e dal completo disinteresse nella gestione del complesso immobiliare *de quo*.

In punto di imputazione delle responsabilità, tuttavia, non poteva prescindersi dalla necessità di dimostrare la sussistenza dell'omissione gravemente colposa dei doveri di ufficio e, a monte, la specifica conoscenza della vicenda *de qua* da parte dei convenuti, ritenuti dalla Procura responsabili di tale documento nella loro qualità di organi politici.

Nel caso di specie tale prova era resa difficoltosa dal fatto che si trattava di fatti accaduti molti anni addietro, peraltro, nel momento storico che si poneva a cavallo tra il previgente ordinamento e l'entrata in vigore della legge di riforma delle autonomie locali, n. 142 del 1990, che aveva introdotto la fondamentale distinzione tra la sfera di indirizzo politico-amministrativo e quella gestionale (art. 51).

Dagli atti di causa non emergeva la prova di un diretto interessamento dei convenuti nella vicenda *de qua*, né tale interessamento poteva presumersi in base al ruolo politico apicale ricoperto dai medesimi rispettivamente nei settori Ambiente e Patrimonio, sia in quanto altri erano i soggetti dotati di competenze gestionali, sia tenuto conto delle grandi dimensioni del Comune di (*omissis*) e dell'ampiezza del suo stesso patrimonio immobiliare.

Per queste ragioni, mancando in atti prova della conoscenza dei fatti che avevano portato alla condanna del Comune di Napoli al risarcimento del danno nei confronti degli eredi (*omissis*), non poteva muoversi alcun addebito di responsabilità nei confronti degli assessori (*omissis*) e (*omissis*), non sussistendo elementi probatori sufficienti a riconoscere la loro colpa grave.

Con riferimento al secondo titolo di responsabilità, il Collegio evidenziava che, nelle more del giudizio, all'uopo sospeso, era intervenuta la pronuncia n. 2/2017 delle Sezioni Riunite che, dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento, ha

affermato la sussistenza dell'obbligo di denuncia di un danno erariale anche nell'ipotesi in cui esso si risolva in un'autodenuncia del soggetto agente.

In particolare, con riguardo all'individuazione dei soggetti a tanto obbligati, le Sezioni Riunite hanno ritenuto il suddetto obbligo ricollegabile alla verticalizzazione della organizzazione amministrativa e del sistema dei controlli, ravvisando la sussistenza nel nostro ordinamento di un generale principio di verticalizzazione al quale ricondurre una molteplicità di previsioni normative.

Sulla scorta di tanto l'organo di nomofilachia contabile ha concluso evidenziando che “*tali interventi, volti ad individuare nuovi soggetti obbligati alla denuncia, avvalorano l'esistenza di uno stretto raccordo dell'obbligo con il contenuto della denuncia, per cui sono obbligati tutti i soggetti, che si trovino in posizione apicale, i quali vengano in possesso, in ragione del loro ufficio, degli elementi per l'accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni*” (C. conti, Sez. I, n. 344 del 25.07.2008). In definitiva non è dubitabile che le disposizioni in materia di denuncia delle ipotesi dannose per l'Erario ‘rivestano carattere generale e rappresentino altrettanti, precisi doveri gravanti sulle figure esponenziali di ogni struttura pubblica’ (tanto ha osservato incidenter tantum SS.RR. n. 12/QM/2011 del 03.08.2011, richiamando la ‘Nota interpretativa in materia di denunce di danno erariale ai Procuratori regionali presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti’, n. 9434 del 2 agosto 2007 della Procura generale).

Le Sezioni Riunite hanno evidenziato, inoltre, che: “*L'articolo 52 del codice di giustizia contabile ha sostanzialmente confermato il quadro normativo precedente, giungendo a dare spessore normativo all'obbligo di denuncia collegato ad un generalizzato rilievo delle funzioni di vertice, di controllo e ispettive ('Ferme restando le disposizioni delle singole leggi di settore in materia di denuncia del danno erariale, i responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, ovvero i dirigenti o responsabili dei servizi, in relazione al settore cui sono preposti, che nell'esercizio delle loro funzioni vengano a conoscenza direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti, di fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali, debbono presentare tempestiva denuncia alla procura della Corte dei conti territorialmente competente. Le generalità del pubblico dipendente denunziante sono tenute riservate. Gli organi di controllo e di revisione delle pubbliche*

*amministrazioni, nonché i dipendenti incaricati di funzioni ispettive, ciascuno secondo le singole leggi di settore, sono tenuti a fare immediata denuncia di danno direttamente al procuratore regionale competente, informandone i responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni interessate...').*

*Il soggetto onerato, proprio in base al rapporto di servizio, si trova in una posizione propria differenziata che presuppone e legittima l'onere stesso.*

*Di converso, qualsiasi limitazione all'obbligo de quo finisce con il comprimere l'effettività e l'efficacia della azione del Pubblico Ministero contabile, titolare esclusivo della legittimazione attiva al processo di responsabilità.*

*È infatti del tutto evidente che la sterilizzazione dei canali informativi qualificati rende aleatoria la necessaria copertura del ripristino compensativo dei danni erariali".*

Il Collegio, peraltro, ha rimarcato l'impossibilità di prescindere dal considerare che la riforma intervenuta negli anni '90 (art. 1, legge 14 gennaio 1994 , n. 20), temperando le esigenze dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa con quelle della tutela delle persone fisiche titolari di poteri, funzioni e incarichi pubblici, ha generalizzato il criterio di imputazione della colpa grave, la cui esistenza, in applicazione dell'art. 2697 c.c., va dimostrata dalla parte attrice.

Sul punto, ha evidenziato che, ai fini dell'integrazione di tale elemento soggettivo, assumono rilievo pregnante le difficoltà interpretative che hanno, del resto, reso necessario l'intervento chiarificatore delle stesse Sezioni Riunite in punto di individuazione dei soggetti tenuti al rispetto di siffatto obbligo di denuncia.

In altri termini, ad avviso del Collegio, in relazione all'esigibilità dell'obbligo di denuncia in parola, non può sottacersi come il quadro normativo e giurisprudenziale pregresso potesse aver influenzato negativamente le condotte dei convenuti, nel senso di portarli a escludere che su di loro gravasse tale dovere di denuncia.

Per tutti questi motivi, i convenuti sono stati assolti da ogni addebito mosso nei loro confronti, non ritenendosi integrato l'elemento soggettivo della colpa grave.

## **TEMATICHE VARIE**

## **SENTENZA 17 gennaio 2018, n. 27**

La sentenza n. 27/2018 ha riguardato il danno erariale cagionato da un sistema illecito e fraudolento per l'acquisizione e/o l'induzione di commesse, costruito dai convenuti.

Il PM riteneva che le condotte di costoro fossero foriere di responsabilità erariale, nella misura in cui avevano arrecato danno al patrimonio e agli interessi economici di una società pubblica, mediante peraltro la sistematica elusione delle procedure a evidenza pubblica cui i soggetti pubblici sono tenuti, in virtù della vigente legislazione in materia di appalti di servizi.

In via preliminare, è stato proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione e la Suprema Corte ha negato la soggezione della società alla giurisdizione contabile.

I ricorrenti/convenuti, quindi, hanno chiesto che a tale statuizione si accompagnasse la condanna alla rifusione delle spese di lite *ex art. 91 c.p.c.* e che venisse pronunciata condanna aggravata *ex artt. 96 c.p.c. e 31 CGC*.

Il Collegio, nel dichiarare l'estinzione del giudizio, ha affermato che non vi era spazio per alcuna decisione sulle spese processuali.

Nel dettaglio, alla luce dell'*art. 10-bis*, comma 10, della legge n. 248 del 2005 di conversione del decreto legge n. 203 del 2005, contenente interpretazione autentica dell'*art. 3, comma 2-bis*, del decreto-legge n. 543 del 1996, convertito dalla legge n. 639 del 1996, e dell'*art. 18, comma 1*, del decreto-legge n. 67/1997, convertito dalla legge n. 135 del 1997, viene stabilmente affermato il principio per cui, ai fini della sussistenza del diritto al rimborso delle spese legali, debba intervenire un pieno proscioglimento nel merito, motivato, cioè, dalla ricorrenza di un'ipotesi di esclusione della responsabilità; condizione cui non è equiparabile, dunque, una soluzione in rito o dovuta alla prescrizione del diritto.

Non trovava, d'altro canto, applicazione la nuova regolazione delle spese processuali, introdotta dal CGC, in quanto la pertinente disposizione (art. 31) non rientra tra quelle cui è stata riconosciuta immediata operatività anche nei giudizi in corso (art. 2 delle norme transitorie e abrogazioni).

Equalmente non trovavano ingresso le domande volte a ottenere la liquidazione di ulteriori somme a titolo di responsabilità aggravata *ex art. 96 c.p.c.*, formulate dai

medesimi difensori, perché le stesse presupponevano indefettibilmente una decisione ordinaria sulle spese, qui viceversa assente.

### **SENTENZA 24 gennaio 2018, n. 35**

Oggetto del giudizio era l'azione di responsabilità esercitata nei confronti del sig. (omissis) che, in qualità di direttore generale e amministratore unico della società (omissis) S.p.a. avrebbe cagionato alla Regione Campania un danno erariale di € 417.930,25, in relazione a diarie e rimborsi spese liquidati in suo favore dalla Società tra il 2005 e il 2010.

Il Collegio ha concluso per l'insussistenza della giurisdizione contabile.

In particolare, ha ricordato che sul tema della giurisdizione contabile in materia di responsabilità di amministratori e organi di controllo delle società partecipate da enti pubblici le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno ripetutamente affermato il principio secondo cui «*spetta al giudice ordinario la giurisdizione in ordine all'azione di risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite degli amministratori o dei dipendenti, non essendo in tal caso configurabile, avuto riguardo all'autonoma personalità giuridica della società, né un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, né un danno direttamente arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico, idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti. Sussiste invece la giurisdizione di quest'ultima quando l'azione di responsabilità trovi fondamento nel comportamento di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, in tal modo pregiudicando il valore della partecipazione, ovvero in comportamenti degli amministratori o dei sindaci tali da compromettere la ragione stessa della partecipazione sociale dell'ente pubblico, strumentale al perseguimento di finalità pubbliche ed implicante l'impiego di risorse pubbliche, o da arrecare direttamente pregiudizio al suo patrimonio».*

Tale orientamento, fondato sulla distinzione tra società di capitali (soggetto di diritto privato) e i propri soci (ancorché eventualmente pubblici), conosce due eccezioni:

- (a) quella delle società c.d. *in house*, considerate una *longa manus* dell'Amministrazione pubblica alla stregua di qualsiasi sua articolazione interna;
- (b) quella delle c.d. "società a statuto speciale", in cui la veste formale di società di diritto privato non fa venir meno la loro natura sostanzialmente pubblica in ragione di una serie di indici rivelatori della stessa.

A tale quadro giurisprudenziale si è recentemente conformato anche il Legislatore delegato con l'art. 12 d.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Ciò premesso, ad avviso del Collegio, il danno azionato con l'atto introduttivo del giudizio afferiva a un presunto documento patrimoniale subito direttamente dalla società partecipata (*omissis*) in ragione di presunti indebiti pagamenti in favore del convenuto, che all'epoca dei fatti (2005-2010) rivestiva la qualità di direttore generale e amministratore unico della società.

Inquadrata in tal modo, la vicenda rientrava pacificamente nella giurisdizione del giudice ordinario.

### **SENTENZA 8 maggio 2018, n. 141**

La sentenza n. 141/2018 ha riguardato il danno erariale cagionato dai convenuti alla (*omissis*) S.p.a. (dal 2009 sino al dicembre 2012) e alla (*omissis*) S.r.l. (dal gennaio 2013 sino all'agosto 2014) per avere accordato al personale di macchina e dei treni, nonché a quello navigante, una maggiorazione contrattuale non dovuta.

Il Requirente affermava la giurisdizione della Corte dei conti in quanto la (*omissis*) S.p.a., prima di essere incorporata nella seconda, era totalmente partecipata dalla società *in house* della Regione Campania (*omissis*) S.r.l.

I convenuti eccepivano invece il difetto di giurisdizione per essere la (*omissis*) S.p.a. un soggetto di diritto privato; nonché la parziale prescrizione del danno.

Il Collegio ha accolto l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice contabile in favore del giudice ordinario in ordine ai presunti danni erariali cagionati alla (*omissis*) S.p.a dal 2009 al dicembre 2012, momento in cui tale società è stata incorporata nella (*omissis*) S.r.l.

A tal fine, visti anche gli artt. 39, comma 2, lett. d), CGC e 17, comma 1, disp. att. CGC, il Collegio ha ritenuto sufficiente fare integrale richiamo a quanto già osservato sul punto con sentenza n. 35 del 24 gennaio 2018.

Al contrario, la Sezione ha affermato la sussistenza della propria giurisdizione in ordine ai presunti danni erariali cagionati alla (omissis) S.r.l., attesa la sua natura di società *in house* della Regione Campania.

Alla luce di tali conclusioni si è ritenuta assorbita la questione relativa alla eccepita prescrizione dell'azione di responsabilità in ordine ai danni cagionati a (omissis) S.p.a. sino al luglio 2011, mentre l'esame del merito è stato circoscritto ai soli presunti danni erariali cagionati a (omissis) S.r.l. negli anni 2013 e 2014 per un totale di € 134.110,35.

Nel merito di questo residuale profilo, peraltro, è stato dichiarato il proscioglimento dei convenuti.

In particolare, premesso che appariva pacifica la circostanza che nel luglio del 2009 l'allora amministratore unico (omissis) avesse verbalmente accordato ai dipendenti della (omissis) S.p.a. un'indennità contrattuale non dovuta all'esito di una riunione sindacale cui avrebbero partecipato per conto dell'azienda anche gli altri due convenuti, alla citata conclusione il Collegio è pervenuto in base a due assorbenti considerazioni:

- (a) la mancanza di colpa grave;
- (b) l'interruzione del nesso di causalità tra la decisione assunta in tale occasione e i presunti danni cagionati a (omissis) S.r.l. nel 2013 e 2014.

Sotto il primo profilo rilevava, innanzitutto, la circostanza che tale riconoscimento salariale in favore del personale dipendente della (omissis) S.p.a., certamente indebito sotto il profilo strettamente contrattuale, non fosse stato fine a sé stesso, quanto piuttosto diretto a sopire accese rivendicazioni sindacali dovute all'incertezza dell'orario di lavoro dei dipendenti, causata dai frequenti malfunzionamenti del materiale rotabile. Peraltro, come riconosciuto dallo stesso Requirente, «*come contropartita, i lavoratori non avrebbero richiesto il pagamento per l'eventuale straordinario dovuto a ritardo treni, risolvendosi così, la diaria del 9%, in una sorta di compenso forfettario*».

Ne conseguiva, dunque, non solo la mancanza di dolo ai convenuti, ma altresì il difetto di una grave e inescusabile negligenza tale da giustificare una pronuncia di condanna a loro carico.

Sotto il secondo profilo si è sottolineato che l'accordo sindacale in parola, concluso verbalmente nel luglio del 2009, è stato giudicato non solo formalmente legittimo dal Giudice del lavoro [evocato da alcuni lavoratori cui la (*omissis*) S.r.l. nel 2016 aveva richiesto la restituzione di quanto percepito in base allo stesso], ma altresì revocabile in ogni momento da parte dei successivi amministratori di (*omissis*) S.p.a. e di (*omissis*) S.r.l.

Viceversa la (*omissis*) S.r.l. e, per essa, i suoi amministratori (soggetti diversi dai convenuti), pur potendolo fare già dal gennaio 2013, non solo non avevano ritenuto opportuno revocare subito l'accordo sindacale concluso verbalmente nel luglio del 2009 in seno alla incorporata (*omissis*) S.p.a., ma addirittura avevano continuato a erogare ai dipendenti il trattamento da esso previsto per poi unilateralmente revocarlo nell'ottobre 2013, quindi ripristinarlo il mese successivo e, infine, definitivamente revocarlo nell'agosto 2014.

Di qui, ad avviso del Collegio, l'evidente interruzione del nesso causale tra la condotta asseritamente dannosa del luglio 2009, attribuita agli attuali convenuti, e il presunto danno erariale consumatosi nel 2013 e 2014, attribuibile semmai agli amministratori di (*omissis*) S.r.l.

### **SENTENZA-ORDINANZA 27 aprile 2018, n. 136**

La sentenza n. 136/2018 ha riguardato il danno derivante dal mancato riversamento alla tesoreria regionale del gettito dell'Irap e dell'addizionale regionale all'Irpef derivante dalla lotta all'evasione fiscale, come invece asseritamente prescritto dall'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011.

Con ricorso *ex art.* 172 CGC il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e l'Agenzia delle Entrate (AdE) hanno chiesto l'annullamento dell'ingiunzione di pagamento della somma di € 249.043.195,86, emessa nei loro confronti dalla Regione Campania, ai sensi del r.d. n. 639 del 1910, in ragione del mancato riversamento all'ente regionale dei proventi derivanti dall'attività di recupero dell'evasione fiscale in violazione dell'art. 9 del d.lgs. n. 68/2011.

La Sezione, in particolare, ha dichiarato la propria giurisdizione in materia, disponendo quindi un adempimento istruttorio.

(Per gli ulteriori profili cfr. *ante* sentenza 26 novembre 2018, n. 1045).

### **SENTENZA 20 aprile 2018, n. 135**

Con la decisione n. 135/2018 il Collegio ha affermato la propria giurisdizione in merito alle questioni in materia di rapporto di servizio, *latu sensu* inteso, tra l'Amministrazione finanziaria e il concessionario della riscossione, soggetto che la legge espressamente qualifica quale agente contabile.

Si tratta di un ambito di giurisdizione indubbiamente affidato alla Corte dei conti, che trova fondamento e copertura costituzionale nell'art. 103 della Costituzione che, come riaffermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, contiene una clausola generale attribuiva della giurisdizione nella materia della contabilità pubblica non limitabile o comprimibile, e quindi non necessitante dell'*interpositio legislatoris*, quanto meno laddove si dia applicazione a regole "proprie" dell'azione gestoria amministrativa.

### **SENTENZA 13 aprile 2018, n. 130**

Con la sentenza in esame il Collegio ha dichiarato l'inammissibilità dell'atto con cui la Procura regionale ha promosso la riassunzione del giudizio a seguito della sentenza del Tribunale civile di (omissis).

Sul piano normativo, si è premesso che l'art. 17 CGC consente la riassunzione del giudizio “*entro il termine perentorio di tre mesi dalla comunicazione del passaggio in giudicato della sentenza*”.

Ne consegue che è possibile procedere alla riassunzione solo a fronte del passaggio in giudicato (da provare) della sentenza che ha declinato la giurisdizione.

Ciò posto sul piano normativo, il Collegio ha rilevato che contrariamente a quanto sostenuto dalla Procura regionale nell'atto di riassunzione, dalla documentazione agli atti non risultava provato il passaggio in giudicato della suddetta sentenza civile: non era stata prodotta, infatti, alcuna idonea certificazione, in particolare, una apposita dichiarazione da parte della cancelleria del Tribunale competente.

Pertanto, la mancata prova del passaggio in giudicato della sentenza del Tribunale di (*omissis*) rendeva inammissibile l'atto di riassunzione all'origine del giudizio.

D'altronde, il Collegio ha ritenuto rilevabile un ulteriore motivo di inammissibilità del suddetto atto di riassunzione.

Nel dettaglio, l'art. 86 CGC dispone che il giudizio dinanzi alla Corte dei conti sia introdotto mediante l'emissione, da parte della Procura regionale, di un atto di citazione nei confronti dei presunti responsabili. Lo stesso art. 86 definisce il contenuto necessario dell'atto di citazione e prevede la nullità dello stesso quale conseguenza della mancanza o della insufficienza di uno degli elementi costitutivi individuati. Altra causa di nullità è stabilita dal successivo art. 87 CGC nell'ipotesi di mancata corrispondenza tra l'atto di citazione e l'invito a dedurre. L'espressa previsione di alcune cause di nullità dell'atto di citazione da parte dei menzionati articoli 86 e 87 CGC non impedisce l'applicazione dei principi generali espressi dagli articoli 44 e seguenti CGC

È consentito, quindi, in base all'art. 44, comma 2, CGC, affermare la nullità dell'atto di citazione anche per mancanza *“dei requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo”*. In tal senso può ritenersi tuttora valida la giurisprudenza precedente all'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile (*ex multis*, SS.RR., 18 giugno 2015, n. 28).

L'atto di citazione è uno strumento processuale che, per assolvere alla duplice funzione di *vocatio in ius* e di *editio actionis*, deve contenere gli elementi necessari per consentire al giudice di pervenire alla pronuncia richiesta. È necessario, quindi, che siano chiaramente esposti i fatti in conseguenza dei quali viene ravvisata la sussistenza del danno erariale e siano adeguatamente illustrati gli elementi costitutivi della presunta responsabilità amministrativa.

In sintesi, l'atto di citazione deve individuare un danno erariale attribuibile, per dolo o colpa grave, in virtù di un nesso di causalità tra condotta antigiuridica tenuta ed evento dannoso, ad uno o più convenuti in quanto, ai fini della valida instaurazione del rapporto processuale, è indispensabile che, nella domanda atto-re, siano illustrati con chiarezza i motivi posti a fondamento della pretesa. L'atto di citazione che, in riferimento ai fatti imputati al presunto responsabile, ometta di indicare gli elementi costitutivi della responsabilità stessa, quali l'esistenza del

danno e/o la sua ascrivibilità a comportamenti dolosi o gravemente colposi del convenuto, in definitiva, deve ritenersi affetto da nullità rilevabile d'ufficio da parte del giudice.

Considerazioni del tutto analoghe a quelle espresse per l'atto di citazione valgono per l'atto di riassunzione che introduce il giudizio dinanzi alla Corte dei conti dopo che altro giudice ha declinato la giurisdizione.

Lo stesso art. 59, comma 2, della legge n. 69/2009, nel disciplinare la *translatio iudicii*, prevede espressamente che “*la domanda si ripropone con le modalità e secondo le forme previste per il giudizio davanti al giudice adito in relazione al rito applicabile*”.

Contrariamente a quanto avviene con la riassunzione di un giudizio già pendente dinanzi alla Corte dei conti (es. per il venir meno della causa di sospensione), l'atto di riassunzione conseguente a una sentenza con la quale altro giudice ha declinato la giurisdizione non costituisce un mero atto di impulso ma una vera e propria domanda che deve avere tutte le caratteristiche dell'atto introduttivo del giudizio previsto dinanzi al giudice innanzi al quale il processo è destinato a proseguire. In sostanza, nel momento in cui l'atto di riassunzione si presenta come atto introduttivo di un nuovo giudizio dinanzi alla Corte dei conti e non come atto diretto a far ripartire un giudizio già pendente, lo stesso costituisce una fattispecie del tutto analoga al consueto atto di citazione, deve presentare i medesimi elementi costitutivi e può essere depositato solo dopo l'espletamento dell'ordinaria fase preprocessuale.

Tale conclusione vale anche in virtù della radicale diversità dei presupposti che possono essere alla base di una sentenza per responsabilità amministrativa e di una sentenza per responsabilità civile. In via esemplificativa, pur in presenza di tutti i presupposti per una sentenza civile di condanna per danni alla pubblica amministrazione, perché sia riconosciuta una responsabilità amministrativa in conseguenza del medesimo fatto materiale, risulta necessario, tra l'altro, dimostrare che vi sia un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, che il presunto responsabile abbia posto in essere una condotta antigiuridica connotata da dolo o colpa grave e che sussista un nesso di causalità tra il predetto compor-

tamento e l'evento dannoso. Questa profonda eterogeneità consente peraltro al giudice contabile di valutare autonomamente le risultanze probatorie acquisite nel giudizio civile e, nel contempo, impedisce che la sentenza civile faccia stato nel giudizio di responsabilità amministrativa. La possibilità (e non l'obbligo) di valutare come argomenti di prova le prove raccolte nel processo davanti al giudice privo di giurisdizione è espressamente riconosciuta, nel caso di riassunzione del giudizio dinanzi alla Corte dei conti quando altro giudice ha declinato la giurisdizione, dall'art. 17 CGC.

In considerazione delle coordinate normative e giurisprudenziali illustrate, il Collegio ha ritenuto, quindi, che ulteriore vizio dell'atto di riassunzione in esame, che rendeva lo stesso inammissibile oltre che privo “*dei requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo*”, era rappresentato dal mancato espletamento della fase preprocessuale (invito a dedurre nei confronti dei convenuti, eventuale audizione personale, ecc.), necessariamente richiesta per il giudizio di responsabilità.

L'atto di riassunzione all'origine del presente giudizio, non era stato preceduto da un invito a dedurre nei confronti dei convenuti, limitandosi infatti, semplicemente, a trasmettere alla Sezione giurisdizionale varia documentazione inherente alla complessa vicenda processuale sinteticamente descritta in fatto e a chiedere la fissazione dell'udienza.

Esso risultava del tutto privo della individuazione e quantificazione del danno erariale contestato o dei criteri per la sua determinazione e dell'esposizione dei fatti rilevanti per il riconoscimento della responsabilità amministrativa.

Non risultavano presenti neanche l'esatta individuazione del soggetto danneggiato e gli elementi di diritto che determinavano la responsabilità amministrativa dei convenuti.

Si tratta di aspetti che, anche nel caso in cui l'atto di riassunzione fosse stato ritenuto ammissibile, ne avrebbero comportato la relativa nullità ai sensi degli articoli 44 e 86 CGC Con riferimento a tale aspetto non avrebbe assunto alcuna rilevanza, contrariamente a quanto sostenuto dall'attore, la circostanza che l'art. 17 CGC non contenga alcun richiamo all'art. 86 CGC che non esaurisce le ipotesi di nullità degli atti introduttivi del giudizio dinanzi alla Corte dei conti. Privo di rilevanza, in tale

conto, risultava essere anche il richiamo, da parte dell'attore, all'art. 125 c.p.c., atteso che l'atto di riassunzione presentato, come descritto, risultava carente anche degli elementi costitutivi richiesti da tale ultima disposizione.

La fase preprocessuale rappresenta una fase indispensabile prevista dal legislatore, praticamente, al duplice scopo di garantire all'indagato una difesa *ante causam* e di consentire alla Procura l'acquisizione di elementi utili per il fondato avvio dell'azione processuale oppure per l'archiviazione sulla base delle circostanze esistenti dedotte. Con l'invito a dedurre, infatti, il Pubblico ministero esplicita gli elementi essenziali del fatto, di ciascuna condotta contestata e del contributo causale alla realizzazione del danno contestato (art. 67, comma 1, CGC). L'importanza di tale fase è attestata dalla espressa previsione di nullità dell'atto introduttivo del giudizio laddove non ci sia corrispondenza con i fatti riportati nell'invito a dedurre (art. 87 CGC) e dalla sanzione di inammissibilità dell'atto di citazione comminata dall'art. 67, comma 5, CGC

Questa fase preprocessuale, nel caso di riassunzione di un giudizio per il quale altro giudice ha declinato la giurisdizione, non può essere esclusa in omaggio al principio di conservazione degli effetti sostanziali e processuali proprio della *translatio iudicij* tra giurisdizioni diverse. L'obbligo di notificare l'invito a dedurre prima di procedere alla riassunzione del giudizio sussiste, infatti, tutte le volte in cui la riassunzione determina l'instaurazione di un nuovo giudizio dinanzi alla Corte dei conti. Non è invece richiesto il preventivo invito a dedurre solo laddove la riassunzione riguardi un giudizio già pendente dinanzi alla Corte dei conti (es. in caso di sospensione). In questa ipotesi, infatti, sussiste la mera continuazione di un giudizio già instaurato dinanzi al Giudice contabile, sulla base dei medesimi elementi identificativi per il quale la fase preprocessuale svolta ha già assolto alle finalità previste dalla legge e non si rende necessaria alcuna rinnovazione.

Il Collegio non ha aderito, quindi, all'orientamento giurisprudenziale volto ad escludere la stessa possibilità di *translatio iudicij* tra giudizio civile e giudizio di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti. Tale orientamento, infatti, anche se sorretto da motivazioni indubbiamente suggestive (es. diversità delle parti processuali, carenza di identità delle cause, incompatibilità tra termine perentorio per la riassunzione e necessità del previo esperimento della fase preprocessuale per

poter introdurre il giudizio di responsabilità), oltre a non trovare fondamento già nell'art. 59 della legge n. 69/2009, risulta smentito dal dall'art.17 CGC.

Diversamente, ammettendo la suddetta *translatio iudicij*, in conformità a recente giurisprudenza sul tema, il Collegio ha ritenuto inammissibile l'atto di riassunzione, conseguente a sentenza con la quale altro giudice ha declinato la giurisdizione, nel caso di omesso espletamento della fase preprocessuale e di omesso invio preventivo dell'invito a dedurre, per il venire meno delle necessarie garanzie tipiche del rito della giustizia contabile.

Richiamata nuovamente la diversità tra giudizio civile e giudizio di responsabilità amministrativa ed evidenziate le molteplici funzioni della citata fase preprocessuale, a ulteriore sostegno dell'orientamento espresso, si è ritenuto sufficiente ricordare che, come già indicato, l'art. 59, comma 2, della legge n. 69/2009, nel disciplinare la *translatio iudicij*, prevede espressamente che “*la domanda si ripropone con le modalità e secondo le forme previste per il giudizio davanti al giudice adito in relazione al rito applicabile*”. L'atto di riassunzione, nel caso in cui faccia seguito alla sentenza di altro giudice che declina la giurisdizione, costituisce non un mero atto di impulso ma una vera e propria domanda introduttiva del giudizio che deve, conseguentemente, assumere tutte le caratteristiche dell'atto di citazione. Tale considerazione appare ulteriormente corroborata dalla circostanza che il legislatore, se avesse voluto, avrebbe potuto diversamente stabilire nel Codice di giustizia contabile, nel quale, peraltro, sono contemplate espressamente ipotesi nelle quali manca una vera e propria fase preprocessuale (es. articoli 133 e seguenti CGC in tema di responsabilità sanzionatoria pecuniaria). La ristrettezza dei tempi assegnati dal legislatore, in modo perentorio, per la riassunzione del giudizio, certamente inferiori a quelli normalmente previsti, costituisce sicuramente una difficoltà operativa meritevole di attenzione, ma non può essere invocata come giustificazione per eludere la necessaria fase preprocessuale e, quindi, l'obbligo dell'invito a dedurre (e dell'eventuale audizione personale).

In definitiva, l'omesso espletamento della fase preprocessuale costituisce motivo di inammissibilità dell'atto di riassunzione.

## **SENTENZE IN MATERIA PENSIONISTICA**

### **SENTENZA 13 febbraio 2018, n. 67**

Nella sentenza n. 67/2018 l'oggetto della domanda era costituito dall'applicazione della perequazione automatica al trattamento pensionistico (superiore a sei volte il minimo INPS) in godimento da parte del ricorrente, a decorrere dal 1.1.2016, avendo costui espressamente rinunciato alla perequazione dei ratei relativi al periodo 2012-2015.

La questione di diritto oggetto di pronuncia ha riguardato il sistema di perequazione dei trattamenti pensionistici introdotto dall'art. 1 del decreto-legge n. 65 del 2015 sotto il profilo della sua conformità ai principi sanciti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 70 del 30 aprile 2015.

In sintesi, con la citata decisione è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 36, primo comma e 38, secondo comma, della Costituzione - dell'articolo 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevedeva, "in considerazione della contingente situazione finanziaria", che "la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, 448" venisse "riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento".

Nell'ambito di tale decisione, la violazione dei parametri costituzionali della proporzionalità del trattamento di quiescenza (art. 36, comma 1, Costituzione) e della sua adeguatezza (art. 38, comma 2, Costituzione) - da intendersi quale espressione del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Costituzione e, nel contempo, attuazione del principio di egualianza sostanziale di cui all'articolo 3, comma 2, Costituzione - ha trovato fondamento nella considerazione che il diritto dei pensionati alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite risultava "irragionevolmente sacrificato da esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio".

Più in particolare, i Giudici della Consulta hanno posto in evidenza come la disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo di cui all'art. 25,

comma 24, del decreto-legge n. 201 del 2011 si limitasse a richiamare genericamente la "contingente situazione finanziaria", senza che dal disegno complessivo della legge emergesse la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti che venivano compresi da interventi così fortemente incisivi.

A seguito della pronuncia dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art 24, comma 25, del decreto-legge n. 201 del 2011, il Governo è intervenuto con il decreto-legge n. 65 del 2015, convertito, con modifiche, nella legge n. 109 del 2015, introducendo, con efficacia retroattiva, la disciplina della perequazione automatica delle pensioni che parte ricorrente ha sottoposto a censura sotto il profilo della violazione dei parametri di cui agli artt. 3, 36 comma 1, 38 comma 2, 53 e 136 della Costituzione.

Ciò premesso, il GUP ha rilevato che la Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 250 del 2017, ha respinto le censure di incostituzionalità del decreto-legge n. 65 del 2015 in tema di perequazione automatica delle pensioni, ritenendo che, con la nuova disciplina di cui al richiamato testo normativo, "*nell'intento dichiarato di dare attuazione alla sentenza di questa Corte n. 70 del 2015, il legislatore ha operato un nuovo bilanciamento dei valori e degli interessi costituzionali coinvolti nella materia*". È stato, altresì, rilevato che "*l'art. 1, comma 1, numero 1) del D.L. n. 65 del 2015 ha, infatti, introdotto una nuova disciplina della perequazione automatica dei trattamenti pensionistici relativa agli anni 2012 e 2013, diversa da quella dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza 70 del 2015, poiché riconosce la perequazione, in misura percentuale decrescente, anche ai trattamenti pensionistici - in precedenza esclusi dalla stessa - compresi quelli superiori a tre volte il trattamento minimo INPS e quelli fino a 6 volte lo stesso trattamento*".

Della predetta decisione è stata scrutinata anche la questione dell'applicazione della perequazione automatica ai trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo INPS, quale era quello in godimento del ricorrente.

La lettera e) del comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 65 del 2015, ha, infatti, del tutto escluso, limitatamente al biennio 2012-2013, la perequazione automatica dei predetti trattamenti pensionistici. L'articolo 1, comma 483, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità per il 2014), come modificato dall'art. 1, comma 286,

della legge 28 dicembre 2015, n. 208, alla lettera e), ha previsto che “*per il periodo 2014-2018 la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 è riconosciuta [...] nella misura del 45 per cento, per ciascuno degli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 per i trattamenti pensionistici complessivamente superiori a sei volte il trattamento minimo INPS con riferimento all'importo complessivo dei trattamenti medesimi*”.

Il suddetto impianto normativo è stato ritenuto costituzionalmente legittimo da parte della Corte costituzionale nella sentenza n. 250/2017. In proposito la Consulta ha rilevato che il blocco della perequazione per i trattamenti pensionistici superiori a sei volte il trattamento INPS è riferito soltanto al biennio 2012-2013, mentre per il periodo successivo (2014-2018), la disposizione cui fare riferimento è l'articolo 1, comma 483, lettera e) della legge n. 147/2013 e s.m.i.

Tale disposizione riconosce la perequazione dei predetti trattamenti pensionistici nella misura del 45% per il periodo 2015-2018.

Considerato che l'oggetto della domanda era costituito dall'applicazione della perequazione automatica al trattamento pensionistico (superiore a sei volte il minimo INPS) in godimento da parte del ricorrente, a decorrere dal 1.1.2016, avendo quest'ultimo espressamente rinunciato alla perequazione dei ratei relativi al periodo 2012-2015, il ricorso è stato accolto e, per l'effetto l'INPS è stato condannato al pagamento, a decorrere dal rateo di pensione del mese di gennaio 2016, dell'integrazione del trattamento pensionistico in godimento nella misura prevista *ex art. 1, comma 483, lett. e), l. n. 147/2013 (pari al 45%)*.

### **SENTENZA NON DEFINITIVA - ORDINANZA 17 dicembre 2018, n. 1067**

L'oggetto della controversia riguardava l'accertamento delle modalità di computo del trattamento pensionistico di cui era titolare la ricorrente, riliquidato dall'ente ex datore di lavoro (Ministero dell'Istruzione – Ufficio Scolastico Regionale della Campania) con decreto n. 41446/P dell'8 luglio 2013, a seguito della sentenza n. 1313 del 6.9.2012 con la quale Sezione giurisdizionale regionale per la Campania aveva accertato il diritto della Sig.ra (*omissis*) al mutamento, a decorrere dal

28.5.2004, del trattamento pensionistico ad ella spettante, da pensione ordinaria a pensione di inabilità *ex art.* 2, comma 12, legge n. 335/1995.

Il GUP ha ritenuto di potersi pronunciare limitatamente ai profili dell'anzianità di servizio e dell'inclusione, o meno, dell'indennità integrativa speciale nel calcolo dell'incremento del 18 % di cui all'art. 43 d.P.R. n. 1092/1973.

In particolare, l'art. 2, comma 12, legge n. 335/1995 riconosce, con effetto dal 1° gennaio 1996, per i dipendenti pubblici di cui all'art. 1, d.lgs. n. 29/1993, cessati dal servizio per infermità non dipendenti da causa di servizio per le quali gli interessati si trovino nell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa, il diritto alla pensione calcolata in misura pari a quella che sarebbe spettata all'atto del compimento dei limiti di età previsti per il collocamento a riposo.

L'art. 9 del regolamento, di cui al D.M. 8 maggio 1997, n. 187, contiene la disciplina della misura del trattamento pensionistico in esame, distinguendo tra i soggetti che alla data del 31 dicembre 1995 possono far valere un'anzianità contributiva di almeno 18 anni, da quelli che, alla predetta data, possono far valere un'inferiore anzianità contributiva. Per i primi il trattamento pensionistico è calcolato, secondo la normativa vigente in base al sistema retributivo, considerando l'anzianità posseduta alla data di risoluzione del rapporto di lavoro incrementata del periodo temporale compreso tra la predetta data e quella del compimento del limite di età o di servizio in assenza del limite di età, previsto per il collocamento a riposo secondo l'ordinamento di appartenenza. In ogni caso non si considera a tale fine l'anzianità superiore a 40 anni.

Per i secondi l'anzianità contributiva posseduta alla data di risoluzione del rapporto di lavoro è incrementata, secondo il sistema contributivo, del periodo temporale mancante al raggiungimento del sessantesimo anno di età dell'interessato e computata ai sensi dell'art. 1, comma 15, della legge 8 agosto 1995, n. 335. In ogni caso l'anzianità contributiva non può risultare superiore a 40 anni.

Considerato che la ricorrente, alla data di cessazione dal servizio (30.5.1993) vantava un'anzianità contributiva pari, con arrotondamento, a 22 anni di servizio, il trattamento di pensione di inabilità doveva essere calcolato aggiungendo al predetto periodo un ulteriore lasso temporale di contribuzione figurativa pari a 14

anni, 5 mesi e 13 giorni, pari alla differenza tra l'età anagrafica della ricorrente al momento della cessazione dal servizio (50 anni, 6 mesi e 18 giorni) e l'età pensionabile, pari all'epoca, a 65 anni di età.

Viceversa, il GUP ha ritenuto che, contrariamente alla pretesa di parte ricorrente, la permanenza in servizio oltre il limite di età ordinamentale previsto dall'art. 16 d.lgs. 30.12.1992, n. 503 per un ulteriore biennio non doveva essere conteggiata nel trattamento pensionistico ad essa spettante, in quanto, essendo cessata anticipatamente dal servizio per gravi motivi di salute, non ha potuto esercitare la facoltà di chiedere e ottenere il trattenimento in servizio per un ulteriore biennio.

La ricorrente non poteva, pertanto, pretendere una maggiore anzianità contributiva per l'esercizio di una facoltà che, pur essendo prevista dalla disciplina all'epoca vigente nell'art. 16 d.lgs. cit., non è stata di fatto esercitata.

Dalle predette considerazioni derivava che l'anzianità di servizio complessiva (effettiva e figurativa) spettante alla ricorrente era pari a 36 anni con il coefficiente di rendimento del 72,80%.

In relazione alla seconda questione, secondo il prevalente indirizzo della giurisprudenza contabile, la maggiorazione del 18 % di cui all'art. 43 d.P.R. n. 1092/1973 può riguardare gli assegni e le indennità espressamente previsti nelle voci elencate nel primo comma dell'art. 43 cit., oppure quelli previsti da altre disposizioni di legge che espressamente lo prevedano.

Considerato che nessuna disposizione legislativa successiva alla legge n. 177/1976 che, con gli artt. 15 e 16, ha modificato l'art. 43 DPR cit., ha espressamente previsto l'inclusione nella base pensionabile dell'indennità integrativa speciale, la maggiorazione del 18 % non la deve ricomprendersi.

Ciò premesso, il GUP ai fini dell'esatta determinazione e quantificazione del trattamento pensionistico spettante alla ricorrente e delle eventuali differenze dovute sui ratei arretrati, nonostante i chiarimenti forniti dal MIUR in una nota depositata per il tramite dell'Avvocatura dello stato, ha ravvisato la necessità di disporre una consulenza tecnica d'ufficio.

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

