



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023

RELAZIONE DEL PRESIDENTE
Tommaso Miele

ROMA, 24 FEBBRAIO 2023



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023

RELAZIONE DEL PRESIDENTE
Tommaso Miele

ROMA, 24 FEBBRAIO 2023



CORTE DEI CONTI

SALUTI

Saluto le Signore e i Signori, e le Autorità civili e militari presenti in Aula e collegati in diretta *streaming*. Buongiorno e grazie, anche a nome dei colleghi, per essere intervenuti a questa Cerimonia.

La vostra presenza e l'attenzione di quanti ci seguono in *streaming* denotano interesse e considerazione verso il ruolo e le funzioni svolte dalla Corte dei conti nell'interesse del Paese, delle Istituzioni e dei cittadini.

Come è noto, l'annuale cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, oltre a segnare il tradizionale avvio dell'attività della Sezione, offre lo spunto per un momento di riflessione sull'andamento della giustizia erariale nell'anno appena trascorso e sulle sue prospettive per l'anno giudiziario che oggi dichiareremo aperto.

Il ruolo di garanzia attribuito alla Corte dei conti dalla Costituzione è posto a tutela della legalità e del buon andamento della Pubblica amministrazione, nonché a presidio del pubblico erario e della buona amministrazione. Attraverso la duplicità delle funzioni giurisdizionali e di controllo, la Costituzione (artt. 100 e 103) affida infatti alla Corte dei conti un ruolo centrale nel sistema generale di controllo della spesa pubblica, a tutela della corretta gestione delle risorse pubbliche e degli equilibri dei conti pubblici.

In un momento come quello attuale, in cui la salvaguardia degli equilibri dei bilanci e dei conti pubblici e la corretta gestione delle risorse pubbliche sono di fondamentale importanza, soprattutto in vista delle ingenti risorse finanziarie che l'Unione Europea trasferirà al nostro Paese nell'ambito del PNRR, il ruolo e le funzioni della Corte dei conti, assumono particolare rilievo. E noi magistrati abbiamo piena consapevolezza del ruolo e delle funzioni che la Costituzione assegna alla Corte dei conti, e vogliamo essere garanti di quei valori che, attraverso quel ruolo e quelle funzioni, la stessa Carta costituzionale intende assicurare e garantire a tutti i cittadini.

Per questo non si può assolutamente abbassare la guardia nel controllo della corretta gestione delle risorse pubbliche, né si possono creare sacche di impunità per chi è chiamato a gestire le risorse pubbliche alimentate con il sacrificio dei cittadini. Il ruolo e le funzioni della Corte dei conti, piuttosto che essere indeboliti, devono essere salvaguardati e valorizzati. Né può invocarsi l'efficienza dell'amministrazione e il rilancio dell'economia del

Paese per introdurre una vera e propria irresponsabilità di quanti sono chiamati a gestire risorse pubbliche.

Come uomini delle istituzioni e come magistrati noi siamo consapevoli dei valori e delle garanzie che la Costituzione assicura a tutti noi, e dobbiamo impegnarci ad essere custodi ed interpreti di quei valori e di quelle garanzie, a cominciare dai diritti inviolabili, dall'eguaglianza di tutti i cittadini, al diritto di difesa, al principio di stretta legalità, al diritto di non colpevolezza, al diritto alla tutela giurisdizionale, fino al diritto alla legalità, alla imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione. Quei valori e quei diritti che sono costati tanti sacrifici e tanto sangue, che rispecchiano la nostra storia e le nostre radici, e che, come uomini e come magistrati, dobbiamo avere la consapevolezza e la responsabilità di trasmettere ai nostri figli, convinti che le libertà, i diritti civili, le garanzie sono come l'aria: si apprezzano quando mancano; quando ne godiamo non ci accorgiamo di averli e diamo per scontato che essi ci vengano riconosciuti.

Siamo pienamente consapevoli del ruolo e delle funzioni che la Costituzione assegna alla Corte dei conti, e per questo vogliamo, e dobbiamo, essere interpreti fedeli del diritto dei cittadini alla legalità, all'imparzialità e al buon andamento dell'azione della pubblica amministrazione e vogliamo dare il nostro contributo per il conseguimento di una amministrazione trasparente, equilibrata, giusta, avveduta, vicina al cittadino, che gestisca in maniera sana e corretta le risorse pubbliche e che tenga i conti in ordine. E lo vogliamo fare con grande spirito di servizio, nell'interesse delle istituzioni, delle pubbliche amministrazioni e degli amministratori e dipendenti pubblici, e soprattutto, nell'interesse dei cittadini.

Anche nel 2022 ritengo che questa Sezione, malgrado il forte condizionamento e le limitazioni dovuti all'emergenza sanitaria per la pandemia da Covid-19, sia riuscita ad assicurare una giustizia giusta, efficiente, tempestiva ed imparziale. Posso assicurare tutti che, a prescindere dal risultato raggiunto, a questo obiettivo abbiamo indirizzato tutto il nostro impegno e ogni nostro sforzo.

Per questo i cittadini e ancor più gli amministratori e i dipendenti pubblici che, loro malgrado, incappano in giudizi innanzi alla Corte dei conti devono sapere che siamo pienamente consapevoli di quanto sia delicato l'esercizio della funzione giurisdizionale, considerata la sofferenza che di per sé comporta l'essere sottoposti ad un giudizio di responsabilità.

* * * * *

L'annuale cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, oltre a segnare formalmente il tradizionale avvio dell'attività della Sezione, offre lo spunto per un momento di riflessione sull'andamento della giustizia erariale nell'anno appena trascorso e sulle sue prospettive, alla luce delle novità legislative e giurisprudenziali intervenute, con riflessi immediati nell'anno giudiziario appena iniziato.

La Corte – come è noto – è al servizio dello Stato-comunità, e l'articolazione sul territorio della sua organizzazione è finalizzata ad avvicinare il più possibile le strutture e le attività della Corte ai cittadini e agli enti locali destinatari di tale attività. Non a caso tutti i settori di attività del nostro Istituto sono presenti sul territorio a livello regionale, con gli uffici di questa Sezione, della Procura e della Sezione di controllo, in una ottica di sussidiarietà finalizzata unitariamente a garantire, in un contesto economico finanziario assai critico, anche per la gravità di una crisi economica di livello internazionale che si trascina ormai da quasi dieci anni, l'interesse, costituzionalmente tutelato, ad una sana e corretta gestione delle pubbliche risorse e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio delle amministrazioni pubbliche.

Il carattere unitario delle funzioni svolte dai diversi uffici della Corte a livello regionale induce anche quest'anno a tenere nella massima considerazione, accanto alla attività svolta dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti che ho l'onore di presiedere, l'attività svolta nell'anno 2022 dalla locale Sezione regionale di controllo.

Nell'ottica di assicurare una gestione quanto più possibile corretta e trasparente delle risorse pubbliche, un ruolo essenziale è quello affidato alla Procura regionale, chiamata a segnalare a questa Sezione i comportamenti non corretti di amministratori, con la richiesta che questo Collegio si pronunci sull'addebitabilità ai predetti dei danni dagli stessi causati alle proprie Amministrazioni con comportamenti dolosi o gravemente colposi.

L'attività della Corte, e della Sezione giurisdizionale in particolare, è assai delicata perché può coinvolgere, in taluni casi, le scelte operate dagli amministratori sulla base di valutazioni discrezionali e finanche di ordine prevalentemente politico.

Al riguardo mi sento di potere serenamente ribadire che lo sforzo di tutti i magistrati di questa Sezione è stato sempre finalizzato ad assicurare, oltre che una doverosa professionalità, assoluta neutralità e trasparenza, nella consapevolezza che le funzioni esercitate sono finalizzate non a salvaguardare gli interessi di questo o quel Governo locale,

regionale o centrale, ma, nello spirito della nostra Carta costituzionale, solo ed esclusivamente la corretta gestione delle risorse pubbliche.

* * * * *

Quanto allo svolgimento di questa Cerimonia, nel corso del mio intervento riferirò brevemente, come di consueto, sulle innovazioni più rilevanti intervenute nel corso dell'anno appena trascorso, e sull'attività svolta dalla Sezione nel 2022, facendo comunque rinvio al testo scritto già distribuito.

Alla mia relazione faranno seguito l'intervento del Procuratore regionale, Dott. Pio Silvestri, e quello del Presidente della Sezione regionale di controllo per il Lazio, Dott. Roberto Benedetti, a cui seguiranno gli indirizzi di saluto del Presidente del Consiglio dell'Ordine forense di Roma, Avv. Paolo Nesta, dei rappresentanti del Consiglio di Presidenza, Prof. Avv. Francesco Fimmanò e Prof. Avv. Francesco Saverio Marini, e della Presidente dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti, Consigliere Paola Briguori. Al termine degli interventi, su richiesta del Procuratore regionale, dichiarerò aperto l'Anno giudiziario 2023 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio.

1. LE INNOVAZIONI LEGISLATIVE E GIURISPRUDENZIALI RIGUARDANTI LA CORTE DEI CONTI

1.1. Premessa

Anche nella presente relazione, come già fatto negli anni passati, si ritiene opportuno richiamare sinteticamente le innovazioni legislative più importanti e significative riguardanti gli aspetti organizzativi e funzionali della Corte dei conti intervenute nel corso del 2022. Si darà poi conto dell'attività svolta dalla Sezione nell'anno appena trascorso con riferimento ai giudizi di responsabilità, ai giudizi di conto e ai giudizi in materia pensionistica. Saranno ricordati, infine, i principali orientamenti giurisprudenziali affermati nelle decisioni assunte dalla Sezione nel corso del 2022.

1.2. Le innovazioni legislative

Nel corso del 2022 non vi sono state innovazioni legislative particolarmente significative che abbiano inciso sulla disciplina della responsabilità amministrativa.

L'unica norma di rilievo in materia di responsabilità per danno erariale è quella introdotta dall'articolo 31-ter del d.l. 21 marzo 2022, n. 21, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022, n. 51, recante misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina (in G.U. 20/05/2022, n. 117), che, sotto la rubrica "Gestione delle risorse oggetto di congelamento a seguito della crisi ucraina", ha introdotto il c.d. scudo erariale per la custodia, l'amministrazione e la gestione delle risorse economiche oggetto di congelamento ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 (i c.d. beni congelati) nell'ambito delle sanzioni alla Russia, stabilendo che *"(..) la responsabilità dei funzionari dell'Agenzia del demanio sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da questi dolosamente voluta"*, specificando, tuttavia, che *"la limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente"*.

Trattasi sostanzialmente dell'estensione anche ai c.d. beni congelati nell'ambito delle

sanzioni adottate dal nostro Paese nei confronti della Russia per effetto della crisi ucraina degli effetti dell'articolo 21, comma 2, del decreto legge n. 76/2020, il quale ha previsto, come è noto, che limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto e fino al 30 giugno 2023 (il termine del 31 dicembre 2021 inizialmente previsto dall'articolo 21, comma 2, del decreto legge n. 76/2020 è stato ulteriormente prolungato al 30 giugno 2023 dall'articolo 51, comma 1, lett. h), del decreto legge 31 maggio 2021, n. 77, cit.), la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta e che la limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente.

Tali previsioni legislative, pur se ispirate dall'obiettivo di evitare ritardi e inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa per effetto della c.d. paura della firma, hanno oggettivamente reso più difficile il corretto ed efficace svolgimento della funzione giurisdizionale della Corte dei conti, rendendo sicuramente più difficile l'azione di contrasto alla cattiva gestione delle risorse pubbliche, alla cattiva amministrazione, al malaffare e alla illecita percezione di finanziamenti pubblici.

Per accelerare l'azione amministrativa soprattutto con riferimento ai progetti previsti dal PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) e "alleggerire" il peso delle responsabilità gravanti su amministratori e funzionari pubblici si è voluto in tal modo attenuare il regime della responsabilità erariale, nel presupposto che sia, in misura apprezzabile, la c.d. paura della firma a determinare l'inerzia o i gravi ritardi nella realizzazione di opere, piani, progetti.

Come ho avuto modo di affermare anche in precedenti occasioni, i ritardi, le omissioni e le inefficienze vi sono, e sono sotto gli occhi di tutti, ma non può sostenersi che questi problemi si risolvano attenuando le responsabilità di amministratori e dirigenti pubblici, o creando sacche di vera e propria impunità per chi è chiamato a gestire denaro pubblico. E ciò soprattutto in considerazione che si tratta di gestire risorse pubbliche, che sono risorse dei cittadini che pagano le tasse.

Al riguardo non può non osservarsi che limitazioni o esclusioni della colpa grave, come quelle introdotte dall'art. 21, comma 2, del decreto legislativo n. 76/2020, anche se in forma temporanea, comporteranno, soprattutto se protratte nel tempo, il rischio concreto di un

complessivo abbassamento della soglia di “attenzione amministrativa” per l’oculata gestione delle risorse pubbliche.

Tale scelta suscita perplessità anche alla luce dell’esigenza di assicurare l’effettività della tutela per le risorse fornite nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), e comporta il serio rischio che il nostro Paese possa subire una procedura di infrazione per la violazione dei principi di effettività ed efficacia posti dall’ordinamento dell’Unione Europea. Va, poi, considerato che il venire meno del deterrente rappresentato dalla responsabilità erariale potrebbe dar luogo ad atti più “disinvolti”, senza la necessaria diligenza nella gestione di risorse pubbliche, con rischi concreti per la stessa legittimità degli atti e delle procedure e, in definitiva, della stessa speditezza dell’azione amministrativa.

Proprio alla luce di tali considerazioni il fatto di estendere queste forme di alleggerimento della responsabilità per danno erariale anche a fattispecie particolari, come quella prevista dall’articolo 31-ter del d.l. 21 marzo 2022, n. 21, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022, n. 51, per i c.d. beni congelati nell’ambito delle sanzioni adottate dal nostro Paese nei confronti della Russia per effetto della crisi ucraina, non può non suscitare perplessità e preoccupazione perché in tal modo si creano, sostanzialmente, delle vere e proprie aree di impunità, prevedendo forme di deresponsabilizzazione per chi è chiamato a gestire risorse pubbliche, e cioè risorse dei cittadini, oltre a suscitare dubbi di incostituzionalità con riferimento al principio di responsabilità dei funzionari pubblici previsto dagli articoli 28 e 97 della Costituzione.

Ciò è tanto più grave e preoccupante ove si consideri che la giurisdizione della Corte dei conti nelle ipotesi di responsabilità per danno erariale costituisce un presidio di legalità, e che, più in generale, le attribuzioni della Corte sono anche un presidio di democrazia in considerazione del fatto che la Corte dei conti, nell’esercizio delle sue attribuzioni di controllo o giurisdizionali, agisce nell’esclusivo interesse generale, e segnatamente nell’interesse dei contribuenti che hanno il diritto di esigere che le risorse da essi versate allo Stato siano impiegate secondo canoni di efficienza, di efficacia, di economicità e nel rispetto delle leggi, e soprattutto con la massima diligenza possibile, il che mal si concilia con l’esenzione della responsabilità per colpa grave.

1.3. Le innovazioni giurisprudenziali

Anche nel corso del 2022 la **giurisprudenza della Corte costituzionale** è intervenuta su

alcuni istituti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa, scrutinandone gli assetti in relazione alla loro compatibilità con la Costituzione.

In particolare, **la Corte costituzionale, con la sentenza 22 luglio 2022, n. 184, è stata chiamata a occuparsi del Giudizio di parifica dei rendiconti regionali**, affermando che *“(..) il controllo riservato al giudice contabile – organo di garanzia della legalità nell’utilizzo delle risorse pubbliche – non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull’equilibrio di bilancio; al contempo, non può incidere sulla potestà legislativa attribuita alle assemblee regionali, che la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a esse estranei possano né vincolarla, né incidere sull’efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale). Le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti – ha proseguito la Corte costituzionale – si presentano distinte e non confliggenti, consistendo, rispettivamente, nel controllo politico da parte dell’assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell’esecutivo, illustrate nel rendiconto, e nel controllo di legittimità/regolarità (la “validazione”) del risultato di amministrazione, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria. Non si determina, pertanto, alcuna sovrapposizione tra l’esito del giudizio di parifica e la legge regionale di approvazione del rendiconto, adempimento essenziale in relazione alla responsabilità nei confronti degli elettori. La rendicontazione costituisce, infatti, un presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, in quanto assicura ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale. L’accertamento della irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione di parifica, impugnata dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, ha l’effetto di mettere a disposizione anche dell’ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio, tanto più in considerazione della sua natura di «bene pubblico»”* (Nel caso di specie, è dichiarato che spettava allo Stato - e per esso alla Corte dei conti, Sez. riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione - esercitare la funzione giurisdizionale e conseguentemente adottare la decisione resa pubblica, all’udienza del 7 ottobre, con la lettura del dispositivo, e poi emessa con la sentenza n. 20/2021/DELC, depositata in data 17 dicembre 2021, in accoglimento del ricorso proposto dalla Procura generale presso la sezione giurisdizionale d’appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana avverso la decisione di parifica del rendiconto della Regione Siciliana n. 6/2021/SS.RR./PAR, a seguito

dell'entrata in vigore della l. reg. Siciliana n. 26/2021 di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019. La citata decisione non interferisce con la competenza dell'assemblea regionale ad approvare con legge il rendiconto generale della Regione e, dunque, non determina alcuna lesione delle sue attribuzioni, né vulnera il principio di leale collaborazione).

In altra occasione **la Corte costituzionale, con la sentenza 28 luglio 2022, n. 203 si è pronunciata in materia di giudizio di conto e di procedimento nel giudizio contabile**, affermando che *"(..) sono infondate, in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 81 e 111 Cost., le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, commi 1 e 2, dell'Allegato 1 (Codice di giustizia contabile) al D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174, nel testo conseguente alle modifiche recate dal D.Lgs. 7 ottobre 2019, n. 114, nella parte in cui tali commi dispongono che nel giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice, poiché la Corte dei conti in sede giurisdizionale, se da una parte non è vincolata al provvedimento di archiviazione del PM, che non ha natura giurisdizionale, dall'altra non può determinare (od orientare) l'iniziativa di quest'ultimo, né supplire all'eventuale mancato esercizio dell'azione"*.

Con riferimento alla **giurisprudenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione relativamente alla giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa e contabile**, e segnatamente in materia di **rapporto di servizio**, nel corso del 2022 la giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione ha sostanzialmente confermato gli indirizzi da tempo assunti in materia di presupposti del rapporto di servizio (necessità di un c.d. rapporto organico, ovvero, di un'inserzione funzionale, anche temporanea, nel plesso amministrativo e gestione di risorse pubbliche al fine di realizzarne gli scopi di interesse pubblico).

Nel selezionare i casi più significativi nei quali è stata affermata la sussistenza del **rapporto di servizio** possono ricordarsi:

a) Cass. civ. Sez. Unite Ord., 20/01/2022, n. 1782, nella quale, con riferimento alla configurabilità del rapporto di servizio, si è affermato che *"l'esistenza di una relazione funzionale tra l'ente pubblico danneggiato e l'autore dell'illecito causativo di un danno patrimoniale, che può anche essere un soggetto privato, risulta idonea a radicare la responsabilità contabile, e tale relazione è configurabile non solo in costanza di un rapporto d'impiego in senso proprio e ristretto, ma anche in presenza di un rapporto di servizio, per tale intendendosi una relazione funzionale in virtù della quale tale soggetto debba ritenersi inserito - in considerazione dell'attività svolta continuativamente, ancorché temporaneamente o solo in via di fatto - nell'apparato organizzativo e*

nell'iter procedimentale dell'ente, sì da rendere il primo compartecipe dell'operato del secondo" (Fonti: CED Cassazione, 2022);

b) Cass. civ. Sez. Unite Ord., 22/02/2022, n. 3100, nella quale, sempre con riferimento alla configurabilità del rapporto di servizio, si è affermato che *"in tema di danno erariale, ai fini della sussistenza di un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di un contributo o finanziamento e il soggetto privato percettore, con conseguente radicamento della giurisdizione contabile, non è indispensabile un utilizzo diverso della risorsa rispetto alla sua preordinata destinazione ma è sufficiente che la stessa sia stata illegittimamente percepita dal beneficiario"*. (In applicazione del principio, la Suprema Corte ha ritenuto sussistente la giurisdizione contabile in fattispecie nella quale la responsabilità erariale era stata ancorata alla illegittima percezione dei benefici per la realizzazione di impianti fotovoltaici, da concedere solo a società distinte ed autonome in possesso dei requisiti dimensionali voluti dalla legge, ritenuti aggirati da una società unica, con lo strumento della locazione degli impianti a società satelliti) (Fonti: CED Cassazione, 2022);

c) Cass. civ. Sez. Unite Ord., 25/03/2022, n. 9769, nella quale, ancora in tema di configurabilità del rapporto di servizio, si è affermato che *"ai fini della responsabilità erariale, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nel caso di azione promossa nei confronti di soggetti che, pur in assenza di un rapporto di lavoro, svolgono un servizio per la pubblica amministrazione, qualora sussista una relazione funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'apparato organico dell'ente e nell'attività di questo suscettibile di rendere il primo compartecipe dell'operato del secondo"* (Fonti: Massima redazionale, 2022).

Per quanto riguarda la **giurisdizione sulle società pubbliche**, anche la giurisprudenza elaborata nel 2022 dalle Sezioni Unite ha visto sostanzialmente confermata la giurisdizione della Corte dei conti per i danni subiti da società legali e in house, secondo quanto previsto dal TUSP del 2016. Del pari è stato confermato l'orientamento della Suprema Corte sui tre requisiti che devono essere contemporaneamente presenti per definire una società in house providing: a) il capitale sociale deve essere integralmente detenuto da uno o più enti pubblici; b) svolgimento della propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, (v. ora art. 16, c. 3, d.lgs. n. 175/2016: *"Gli statuti delle società di cui al presente articolo devono prevedere che oltre l'80% del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci"*); c) soggezione al controllo analogo.

Fra le sentenze più significative emesse nel corso del 2022 in tale materia possono segnalarsi:

a) Cass. civ. sez. un. sent. 18/05/2022, n. 15979, che, in materia di esercizio del ristoro del danno erariale in materia di società a partecipazione pubblica, ha affermato che *“non si può affermare che, ai sensi dell’art.12, d.lgs. n. 175/2016, la sola ipotesi di responsabilità contabile - rectius, esercizio dell’azione di ristoro del danno erariale in materia di società a partecipazione pubblica - riguarderebbe i relativi amministratori e controllori interni delle società in house. Il c. 1 dell’art. 12 devolve alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al c. 2 che recita, a mera specificazione del principio enunciato al c. 1, che costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell’esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione. Si tratta cioè di una norma che ha assunto una portata di chiarimento laddove, individuando una peculiare condotta (quella dei rappresentanti degli enti pubblici nel capitale o di coloro che possono comunque assumere decisioni gestorie inerenti alla stessa partecipazione), ne descrive la matrice di responsabilità pubblicistica aggiungendo, a valore ricognitivo-interpretativo, una mera fattispecie di tipicità organizzativa e dunque fugando ogni astratto dubbio classificatorio”* (Fonti: Società, 2022, 12, 1361 nota di F. Fimmanò);

b) Cass. civ. sez. un. sent. 28/06/2022, n. 20632, nella quale è stato affermato che *“in tema di azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipate da enti pubblici, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nel caso in cui tali società abbiano, al momento delle condotte ritenute illecite, tutti i requisiti per essere definite “in house providing”, che possono risultare dalle disposizioni statutarie in vigore all’epoca dei fatti, ma anche derivare dall’esterno ove la sussistenza di un controllo analogo, che diverso da quello gerarchico è posto in essere da un soggetto distinto da quello controllato, sia ricavabile da normative che consentono all’ente pubblico partecipante di dettare le linee strategiche e le scelte operative, con il presidio a monte di un adeguato flusso di informazioni tale da incidere sulla complessiva “governance” della società “in house”, preservando le finalità pubbliche che comunque la permeano e costituiscono la stella polare del controllo, quale elemento dinamico che connette concretamente la stessa società con il pubblico ente”* (nella specie, la Suprema Corte ha confermato la decisione del giudice contabile, che aveva ritenuto sussistente la propria giurisdizione qualificando società *“in house providing”* una società di gestione di un acquedotto il cui Statuto riservava alla preventiva approvazione dell’assemblea dei soci, il cui maggiore azionista era un ente locale, l’autorizzazione del programma annuale e triennale della gestione e degli investimenti, nonché la sottoscrizione

di convenzioni pubbliche e la realizzazione di investimenti eccedenti un predeterminato limite di valore) (Fonti: CED Cassazione, 2022).

Con riferimento alla **qualifica di agente contabile**, nel corso del 2022 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno ribadito il proprio orientamento giurisprudenziale. Al riguardo meritano di essere ricordate:

a) Cass. civ. sez. un. ord. 12/01/2022, n. 760, che, con riferimento alla qualifica di agente contabile di una società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, ha affermato che *“la società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, in quanto incaricata, in virtù di una concessione contratto, di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, del quale la stessa ha il maneggio nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento, riveste la qualifica di agente contabile, ed ogni controversia tra essa e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere e il risultato finale di tali rapporti, dà luogo ad un “giudizio di conto”* (Nella specie, la Suprema Corte ha affermato la giurisdizione contabile in una controversia in tema di risoluzione della concessione, disposta dall'Ente locale a seguito di misura interdittiva antimafia, ed anche sulla ulteriore domanda proposta dalla concessionaria, relativa alla declaratoria di illegittimità dell'atto di incameramento della polizza fideiussoria da parte del Comune) (Fonti: CED Cassazione, 2022);

b) Cass. civ. sez. un. ord. 29/04/2022, n. 13596, che, con riferimento alla qualifica di agente contabile dell'agente o concessionario del servizio di riscossione delle imposte, ha affermato che *“l'agente o concessionario del servizio di riscossione, in quanto incaricato di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di ente pubblico, riveste la qualifica di agente contabile e, quindi, ogni controversia tra esso e l'ente impositore che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare ed avere appartiene alla giurisdizione contabile, dando luogo ad un giudizio di conto”* (Fonti: Massima redazionale, 2022);

c) Cass. civ. sez. un. ord. 01/12/2022, n. 35451, che, con riferimento alla qualifica di agente contabile dell'ufficiale giudiziario dirigente, ha affermato che *“l'ufficiale giudiziario dirigente, avendo l'incarico di riscuotere e di amministrare denaro di spettanza dello Stato, del quale ha, dunque, il maneggio, riveste la qualifica di agente contabile, ed ogni controversia che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere e il risultato finale di tali rapporti dà luogo ad un “giudizio di conto”, per il quale sussiste la giurisdizione della Corte dei conti”* (Fonti: CED Cassazione, 2022).

Con riferimento alla **giurisdizione della Corte dei conti**, nel corso del 2022 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno sostanzialmente ribadito il proprio orientamento

giurisprudenziale. Al riguardo meritano di essere ricordate:

a) Cass. civ. sez. un. sent. 20/01/2022, n. 1779, che, con riferimento alla giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di un Direttore di un direttore generale dell'Automobil Club provinciale, ha affermato che *"l'Automobil Club d'Italia (ACI) e gli Automobil Clubs provinciali sono enti di diritto pubblico a carattere non economico, atteso, per un verso, il loro inserimento, rispettivamente originario e successivo, nella tabella allegata alla l. n. 70/1975, e dall'altro, l'esplicita esclusione del primo, ad opera delle disposizioni transitorie del d.lgs. n. 242/1999 (art. 18, c. 6), dalle innovazioni in ordine all'acquisizione della natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato da parte delle federazioni sportive nazionali, e la conferma della natura giuridica pubblica dell'Automobil Club d'Italia, ad opera dell'art. 2 del d.lgs. n. 15/2004; pertanto, è configurabile la responsabilità per danno erariale, da accertarsi dinanzi alla giurisdizione contabile, del direttore generale dell'Automobil Club provinciale, che abbia assunto anche le funzioni di amministratore della società incaricata della riscossione delle quote associative e delle altre entrate ad esso spettanti, per il pregiudizio derivante all'ente dal mancato riversamento di dette entrate"* (Fonti: CED Cassazione, 2022).

Sempre relativamente alla **giurisdizione della Corte dei conti, e segnatamente con riferimento alla giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di un percettore privato di un contributo pubblico che abbia disposto della somma ricevuta in modo diverso da quanto previsto dalla legge**, nel corso del 2022 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno sostanzialmente ribadito il proprio orientamento giurisprudenziale. Al riguardo meritano di essere ricordate:

a) Cass. civ. sez. un. ord. 24/01/2022, n. 1994, che ha affermato che *"in tema di giurisdizione contabile, sussiste la responsabilità erariale dei soggetti privati che, avendo percepito fondi pubblici, abbiano disposto della somma ricevuta in modo diverso da quello previsto dal programma, ancorché non abbiano presentato la domanda di concessione del finanziamento, poiché tra la P.A. che eroga un contributo e colui che lo riceve si instaura un rapporto di servizio, inserendosi il beneficiario dell'importo nel procedimento di realizzazione degli obiettivi pubblici"* (Fonti: Massima redazionale, 2022);

b) Cass. civ. sez. un. ord. 31/01/2022, n. 2850, che, con riferimento alla erogazione di contributi pubblici a soggetti privati sulla base di dichiarazioni non veritiere, ha affermato che *"in materia di erogazione di contributi dell'Agea, avvenuta sulla base di dichiarazioni non veritiere in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti per fruirne, configura un'ipotesi di danno*

erariale, e dunque rientra nell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 103 Cost., c. 2, a fronte del contributo causale del privato che, inserendosi in modo determinante nel procedimento amministrativo, se ne assicuri indebite utilità sviandone le funzioni istituzionali e così alterando la programmazione dell'attività amministrativa" (Fonti: Massima redazionale, 2022);

c) Cass. civ. sez. un. ord. 17/02/2022, n. 5228, che, con riferimento alla giurisdizione della Corte dei conti in ipotesi di erogazione di contributi pubblici, nell'affermare l'irrilevanza del titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro viene effettuata, ha affermato che *"in tema di giurisdizione, atteso che, sempre più frequentemente l'Amministrazione persegue i suoi fini tramite soggetti ad essa non organicamente riconducibili e che, in tale ambito ed allo scopo del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro viene effettuata, potendo esso consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato, il punto di discriminare della giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, dunque, spostato dalla qualità del soggetto, che può ben essere un privato, alla natura del danno e degli scopi perseguiti. Pertanto, il privato fruitore di fondi pubblici, ove per sue scelte incida negativamente sul modo di essere del programma imposto dalla P.A., alla cui realizzazione è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo e la incidenza sia tale da determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, realizza un danno per l'ente pubblico di cui deve rispondere davanti al giudice contabile. In altri termini, il soggetto destinatario dei fondi concorre alla realizzazione del programma della pubblica amministrazione, di modo che tra questa ed il soggetto in questione si instaura un rapporto di servizio, sicché il beneficiario assume, ai fini della giurisdizione della Corte dei conti, la stessa posizione propria di un dipendente o amministratore della pubblica amministrazione. L'inserimento funzionale si realizza ogni volta che il soggetto privato viene chiamato a concorrere alla realizzazione dell'interesse pubblico sotteso al finanziamento e il danno consegue allo sviamento delle somme ricevute da tali finalità"* (Fonti: Massima redazionale, 2022);

d) Cass. civ. sez. un. ord. 23/02/2022, n. 5978, che, con riferimento alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di illecita percezione di contributi Ue (fondi comunitari), ha affermato che *"sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda della procura contabile per la restituzione alla Commissione europea delle somme erogate in via diretta, ed illecitamente percepite, giacché l'azione di risarcimento dei danni erariali e la possibilità per le amministrazioni interessate di promuovere le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità restano - anche quando investano i medesimi fatti materiali - reciprocamente indipendenti, integrando le eventuali interferenze tra i giudizi una questione di proponibilità dell'azione di responsabilità innanzi al giudice*

contabile e non di giurisdizione" (fattispecie in tema di danno erariale, conseguente a reato commesso da un concessionario di rivendita di biglietti di accesso a siti museali, contabilmente amministrati dall'Unione europea per conto di organizzazioni internazionali) (Fonti: CED Cassazione, 2022);

e) Cass. civ. sez. un. ord. 15/03/2022, n. 8336, che, con riferimento alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di distrazione di contributi pubblici, ha affermato che *"per radicare la giurisdizione del giudice contabile nei confronti di colui al quale si addebiti la distrazione di contributi pubblici non è necessario che costui sia titolare di un rapporto organico con la pubblica amministrazione, essendo invece sufficiente che il medesimo si sia inserito, in via di fatto, nell'iter procedimentale dell'amministrazione di realizzazione del programma pubblico, concorrendo con la propria opera alla produzione del danno erariale"* (Fonti: Massima redazionale, 2022);

f) Cass. civ. sez. un. ord. 17/05/2022, n. 15893, che, sempre con riferimento alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di illecita percezione di contributi pubblici, ha affermato che *"in tema di danno erariale, in caso di erogazione da parte dell'amministrazione regionale di un contributo pubblico a destinazione vincolata ad una società privata, è configurabile un rapporto di servizio tanto con la persona giuridica beneficiaria quanto con chi, amministratore o legale rappresentante dell'ente collettivo, sia stato incaricato di realizzare il programma di interesse pubblico a cui il contributo risultava vincolato, sicché, in caso di sviamento della somma dalla finalità programmata, sussiste una responsabilità contabile anche di coloro che con la predetta società abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove si ipotizzi che dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione delle risorse dal fine pubblico cui erano destinate, con conseguente radicamento della giurisdizione della Corte dei conti nei loro confronti"* (Fonti: CED Cassazione, 2022);

g) Cass. civ. sez. un. ord. 30/06/2022, n. 20902, che, con riferimento alla giurisdizione della Corte dei conti nei confronti di un soggetto che abbia percepito un contributo pubblico per realizzare un programma di interesse pubblico, ha affermato che *"in tema di azione di responsabilità per danno erariale, sussiste il rapporto di servizio, costituente il presupposto per l'attribuzione della controversia alla giurisdizione della Corte dei conti, allorché un ente privato esterno all'Amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della P.A., mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta e ben potendo tale titolo anche mancare del tutto"* (Nella specie, la Suprema Corte ha ritenuto correttamente convenuta dinanzi al giudice contabile, per rispondere del danno subito dal Ministero del

Territorio del Mare e dell'Ambiente, una società che aveva svolto senza titolo un'attività nell'interesse del Commissario Straordinario delegato per l'emergenza ambientale, sull'erroneo presupposto che avesse natura di società specializzata a totale capitale pubblico) (Fonti: CED Cassazione, 2022).

Con riferimento alla **giurisdizione della Corte dei conti in generale, e segnatamente con riferimento al riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice contabile**, meritano di essere segnalate le seguenti pronunce emesse dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nel corso del 2022:

a) Cass. civ. sez. un. ord. 21/02/2022, n. 5626, che ha affermato che *“in tema di riparto della giurisdizione tra Giudice amministrativo e giudice contabile, si osserva come l'art. 103, c. 2, Cost., estende la giurisdizione della Corte dei conti anche alle altre materie specificate dalla legge, nelle quali ben rientrerebbe, in ogni caso, quella della ricognizione delle amministrazioni pubbliche compiuta dall'ISTAT, rispetto alla quale risulta rispettata la previsione della riserva di legge. Va, per altro verso, escluso che sussista in favore dell'A.G.A. una riserva di generale giurisdizione sulla legittimità degli atti amministrativi a tutela di posizioni soggettive, tale da comportare l'illegittimità costituzionale dell'attribuzione alla Corte dei conti del controllo sullo specifico atto amministrativo ricognitivo costituito dall'Elenco dell'ISTAT. Né è prospettabile una diminutio di tutela in conseguenza della previsione di un solo grado di giudizio, che non incontra ostacolo in una (pacificamente insussistente) garanzia costituzionale del doppio grado di giudizio di merito e che trova razionale giustificazione nell'esigenza di assicurare tempi certi e celeri alla definizione della ricognizione periodica delle amministrazioni pubbliche, al fine di evitare possibili ripercussioni temporali negative sulla formazione del conto economico consolidato annuale. Manifestamente infondata è, infine, la prospettazione di un contrasto fra l'assegnazione della competenza de qua alle Sezioni riunite della Corte dei conti e la previsione della legge di delega n. 124/2015, che - all'art. 20, c. 2, lett. n) - prevede la ridefinizione e il riordino delle norme concernenti le attribuzioni delle anzidette Sezioni riunite, giacché, a tacer d'altro, non è dato individuare il vulnus che da tale assegnazione deriverebbe ai principi della nomofilachia e della certezza del diritto”* (Fonti: Massima redazionale, 2022);

b) Cass. civ. sez. un. ord. 20/05/2022, n. 16415, che ha affermato che *“in tema di appalto di opera pubblica, ai fini del riparto di giurisdizione, bisogna distinguere tra le contrapposte posizioni che in concreto cumula il contraente generale. A tale stregua, mentre ove si assuma che il danno derivi dalla violazione da parte di quest'ultimo del suo “dovere” (in senso lato) pubblicistico afferente all'attività e alle funzioni svolte come “agente dell'amministrazione pubblica”, la cognizione dell'azione di responsabilità intentata dall'ente pubblico spetta alla giurisdizione della Corte dei conti,*

in ragione del temporaneo rapporto di servizio pubblico sorto per effetto dell'esercizio di quei poteri; laddove si prospetti, invece, che il danno derivi dall'inadempimento delle obbligazioni poste a carico del contraente generale come controparte contrattuale dell'amministrazione pubblica (ovvero da illecito extracontrattuale), la cognizione dell'azione di responsabilità o risarcitoria spetta alla giurisdizione del giudice ordinario, in ragione del non venire in tal caso in rilievo l'esercizio di poteri pubblicistici. In altri termini, nel caso in cui oltre al danno erariale sia prospettabile anche un danno civilistico, deve ritenersi ammissibile la proposizione, per gli stessi fatti, di un giudizio civile e di un giudizio contabile risarcitorio e l'eventuale interferenza tra i due giudizi può porre solo una questione di proponibilità dell'azione da far valere davanti al giudice successivamente adito, dovendo escludersi, stante il divieto del "bis in idem", una duplicità di azioni attivate contestualmente che, seppure con la specificità propria di ciascuna di esse, siano volte a conseguire, avanti al giudice munito di giurisdizione, lo stesso identico "petitum" in danno del medesimo soggetto obbligato in base ad un'unica fonte legale" (Fonti: Massima redazionale, 2022).

Con riferimento alla **giurisdizione sugli appartenenti ai Gruppi consiliari regionali**, nel corso del 2022 le Sezioni Unite hanno ribadito i propri orientamenti in ordine alla responsabilità degli appartenenti ai gruppi consiliari, affermando la giurisdizione della Corte dei conti. Al riguardo merita di essere ricordate:

a) Cass. civ. sez. un. ord. 20/01/2022, n. 1777, che con riferimento alla valutazione degli strumenti scelti dagli amministratori (con particolare riferimento alla gestione di fondi pubblici erogati a partiti politici) nel giudizio di responsabilità amministrativa, ha affermato che *"in tema di giudizi di responsabilità amministrativa la Corte dei conti può valutare, da un lato, se gli strumenti scelti dagli amministratori siano adeguati, anche con riguardo al rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti, oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire, e, dall'altro, se nell'agire amministrativo gli amministratori stessi abbiano rispettato i principi di legalità, di economicità, di efficacia e di buon andamento, i quali assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa. Con particolare riferimento alla gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali, la stessa è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità erariale, sia perché a tali gruppi, pur in presenza di elementi di natura privatistica connessi alla loro matrice partitica, va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica attesa la funzione strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo, senza che rilevi il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex 122, c. 4, Cost., non estensibile alla gestione del contributo, stante la natura derogatoria delle norme*

di immunità” (Fonti: Massima redazionale, 2022).

Con riferimento alla **insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, quale limite della giurisdizione della Corte dei conti**, la giurisprudenza delle Sezioni Unite nel 2022 non si è discostata dai propri ormai consolidati indirizzi interpretativi. Al riguardo merita di essere segnalata:

a) Cass. civ. sez. un. ord. 18/08/2022, n. 24898, che, con riferimento alla sindacabilità delle scelte discrezionali, ha affermato che *“l’acquisizione di personale per le esigenze del gruppo consiliare - atto di autoorganizzazione insindacabile ex art. 122, c. 4, Cost.- consentita, dato il carattere altamente fiduciario dei relativi incarichi, sulla base di valutazioni soggettive e ampiamente discrezionali legate alla consonanza politica e personale, pur potendo avvenire “intuitu personae”, senza predeterminazione di alcun rigido criterio, incontra il limite dell’intrinseca irragionevolezza o della manifesta esorbitanza dell’incarico esterno conferito rispetto alle attività riferibili all’esercizio delle funzioni del gruppo consiliare ed è pertanto sindacabile dalla Corte dei conti, ai fini dell’accertamento della responsabilità amministrativo-contabile”* (Fonti: CED Cassazione, 2022).

Per ciò che riguarda la **giurisdizione della Corte dei conti in materia di incarichi extra istituzionali non autorizzati**, nel corso del 2022 le Sezioni Unite della Cassazione hanno sostanzialmente ribadito il proprio orientamento giurisprudenziale. Al riguardo merita di essere ricordate:

a) Cass. civ. sez. un. ord. 09/02/2022, n. 4114, che con riferimento alla giurisdizione della Corte dei conti in ipotesi di percezione di un importo ingiustamente percepito dal pubblico dipendente che abbia svolto attività lavorativa remunerata in assenza di autorizzazione dell’amministrazione di appartenenza, ha affermato che *“appartiene alla giurisdizione contabile la controversia avente a oggetto l’azione del Procuratore contabile finalizzata al recupero, all’apposito fondo perequativo in favore dei dipendenti, dell’importo ingiustamente percepito dal pubblico dipendente che abbia svolto attività lavorativa remunerata in assenza di autorizzazione dell’amministrazione di appartenenza, essendosi in presenza di illecito erariale, consistente nell’inadempimento del lavoratore all’obbligo di corrispondere immediatamente alle casse dell’Erario quanto indebitamente percepito, e senza la necessità di una previa messa in mora”* (Fonti: CED Cassazione, 2022);

b) Cass. civ. sez. un. ord. 15/02/2022, n. 4871, che, con riferimento alla concorrenza fra la giurisdizione del giudice amministrativo e la giurisdizione del giudice contabile in ipotesi di somme indebitamente percepite dal dipendente pubblico per lo svolgimento di attività

extraistituzionale non autorizzata, ha affermato che *“la giurisdizione del giudice amministrativo sulla domanda proposta dalla P.A. per la ripetizione delle somme indebitamente percepite dal dipendente pubblico per lo svolgimento di attività extraistituzionale non autorizzata dall'amministrazione di appartenenza sussiste anche nel caso in cui sia stata contemporaneamente avviata l'azione di responsabilità erariale dinanzi alla Corte dei conti per i medesimi fatti materiali, attesa la assoluta autonomia tra le due azioni che, presentando presupposti diversi, avendo, la prima, una funzione riparatoria ed integralmente compensativa del danno e, la seconda, una funzione prevalentemente sanzionatoria, sono reciprocamente indipendenti, senza che possa prospettarsi una violazione del principio del “ne bis in idem”* (Fonti: CED Cassazione, 2022;

c) Cass. civ. sez. un. ord. 30/05/2022, n. 17423, che, con riferimento alla concorrenza fra la giurisdizione del giudice contabile e la giurisdizione del giudice contabile in ipotesi di somme indebitamente percepite dal dipendente pubblico per lo svolgimento di attività extraistituzionale non autorizzata, ha affermato che *“il pubblico dipendente che svolga attività lavorativa remunerata, in assenza di autorizzazione della pubblica amministrazione di appartenenza, versa per ciò stesso in illecito, dal quale deriva, per immediata e diretta conseguenza di legge, l'obbligo di corrispondere alle casse dell'erario quanto percepito illegittimamente. Di conseguenza, acquisita la conoscenza dell'illecito, il Procuratore contabile correttamente esercita l'azione al fine di recuperare la posta di bilancio (destinata, per legge, ad apposito fondo perequativo in favore dei dipendenti), lesa dal mancato versamento dell'incolpato. In siffatta ipotesi la garanzia costituzionale del giudice naturale precostituito per legge non è vulnerata dal concorso tra la giurisdizione ordinaria e quella contabile. In generale, infatti, l'azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, essendo la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della amministrazione attrice”* (Fonti: Massima redazionale, 2022).

Nel corso del 2022 le Sezioni unite della Cassazione si sono pronunciate anche in tema di **giurisdizione in materia pensionistica**. Al riguardo meritano di essere segnalate:

a) Cass. civ. sez. un. ord. 15/03/2022, n. 8332, nella quale è stato affermato che *“spettano in via esclusiva alla giurisdizione della Corte dei conti, a norma del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, artt. 13 e 62, tutte le controversie concernenti la sussistenza del diritto, la misura e la decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti, comprese quelle in cui si allegghi, a fondamento della pretesa,*

l'inadempimento o l'inesatto adempimento della prestazione pensionistica da parte dell'ente obbligato, ed in tal caso, la giurisdizione del giudice contabile è anche di merito e dispone degli stessi poteri - anche istruttori - del giudice ordinario per l'accertamento e la valutazione dei fatti" (Fonti: Massima redazionale, 2022);

b) Cass. civ. sez. un. ord. 26/09/2022, n. 28020, nella quale, con riferimento al giudizio pensionistico sui reclami attinenti al rapporto di impiego del personale, è stato affermato che *"la controversia concernente l'accertamento della consistenza del monte contributivo rientra nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di pensioni dei pubblici dipendenti, ex artt. 13 e 62 del r.d. n. 1214 del 1934, in quanto funzionale al riconoscimento del diritto alla pensione"* (Fonti: CED Cassazione, 2022).

2. L'ATTIVITA' DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL LAZIO NEL CORSO DEL 2022

2.1. Aspetti generali

Come già negli anni passati, la Sezione, sia in composizione collegiale per i giudizi in materia di responsabilità, che in composizione monocratica per i giudizi in materia pensionistica, ha avuto cura di adottare provvedimenti con la massima tempestività e adeguatamente motivati, sia in caso di accoglimento, che in caso di rigetto della pretesa dell'attore. Sotto tale profilo, i tempi di definizione dei giudizi possono calcolarsi in una media di circa diciotto mesi fra la data di deposito dell'atto introduttivo del giudizio nella Segreteria della Sezione e quella di deposito della sentenza, durata da ritenersi soddisfacente e sicuramente compatibile con il principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 della Costituzione.

Assai raramente nel corso del 2022 sono state adottate dai Giudici unici delle pensioni di questa Sezione decisioni in forma semplificata in materia pensionistica come strumento di deflazione dell'arretrato dei giudizi giacenti e di snellimento del lavoro; e ciò in considerazione del minore grado di garanzia che esse offrono, soprattutto con riferimento alla motivazione, importante strumento di tutela del diritto di difesa.

Sempre con riferimento ai tempi di durata dei giudizi, e al principio di durata ragionevole dei processi, va detto che nel corso del 2022 non risulta presentata alcuna domanda di equa riparazione ai sensi della legge n. 89/2001 (c.d. "legge Pinto") in ordine a giudizi trattati da questa Sezione.

Quanto alle modalità di redazione delle sentenze e delle ordinanze adottate, va sottolineato che delle stesse viene particolarmente curata la chiarezza, con l'indicazione delle norme e dei modi per la loro esecuzione, nonché - a protezione dei dati personali dei soggetti interessati nei giudizi - dei modi per la loro riproduzione, ai sensi del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (codice della privacy). A seguito dell'entrata in vigore, in data 7 ottobre 2016, del codice di giustizia contabile approvato con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta n. 209 del 7 settembre 2016), particolare cura viene riservata dalla Sezione nel dare applicazione alle nuove disposizioni in materia di giudizi di responsabilità, di giudizi pensionistici e di giudizi di conto, sia nello svolgimento delle

udienze, assicurando tutte le garanzie previste a tutela delle parti, che nella redazione e nel deposito delle sentenze.

Alla riduzione della durata dei giudizi dedicheremo ogni nostro ulteriore sforzo, consapevoli del fatto che già l'essere sottoposti ad un giudizio di responsabilità rappresenta per il cittadino quasi una pena anticipata ed accessoria rispetto a quella che potrebbe poi essere irrogata all'esito del giudizio stesso.

Continueremo ad indirizzare il massimo sforzo a soddisfare in tempi rapidi la domanda di giustizia e l'esercizio della funzione giurisdizionale. Una giustizia lenta non solo aggrava la pena di chi è sottoposto ad un giudizio, ma perde anche l'effetto di deterrenza o di indirizzo correttivo e maieutico per la corretta ed efficace gestione delle pubbliche risorse che generalmente la giurisprudenza dispiega su chi è chiamato ad amministrare e a gestire pubbliche risorse.

2.2. I giudizi di responsabilità

Nell'ambito dell'attività della Sezione particolare significato riveste - anche per l'indubbio valore deterrente e correttivo che esso assume ai fini di una sana e corretta gestione delle pubbliche risorse - l'accertamento della responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti delle amministrazioni e degli enti pubblici per il danno dagli stessi cagionato alle amministrazioni di appartenenza con comportamento doloso e/o gravemente colposo, in violazione degli obblighi di servizio.

Nell'esercizio della funzione giurisdizionale in materia di responsabilità amministrativa (demandata alla Corte dei conti dall'art. 103, comma 2, della Costituzione), numerosa e diversa è stata la casistica dei giudizi di responsabilità trattati dalla Sezione nel corso del 2022.

Fra le fattispecie dannose che sono state trattate nei giudizi definiti dalla Sezione meritano di essere segnalate, fra le altre, le fattispecie aventi ad oggetto: a) la concessione di finanziamenti o di contributi pubblici da parte delle amministrazioni pubbliche in assenza dei presupposti previsti dalla legge o la mancata utilizzazione degli stessi per le finalità per le quali gli stessi vengono erogati; b) la stipula di contratti, attivi o passivi, a prezzi diversi da quelli di mercato; c) fattispecie di danno relative alla erogazione di contributi pubblici per l'efficientamento energetico relative a condotte di illecita percezione, da parte di società,

assai spesso fallite, di titoli di pubblica incentivazione per progetti di efficientamento energetico (c.d. certificati bianchi), negoziabili nel rispettivo mercato elettronico, nonché convertibili in denaro pubblico presso la Cassa Servizi Energetici e Ambientali; d) fattispecie di danno relative all'affidamento di appalti, a margine dei quali si sono spesso registrati episodi di corruzione o di concussione; e) l'affidamento di incarichi di consulenza esterni da parte delle amministrazioni pubbliche in assenza dei presupposti previsti dalla legge; f) l'illegittima erogazione di finanziamenti europei; g) casi di assenteismo da parte di dipendenti pubblici; h) fattispecie di danno relative all'espletamento di incarichi professionali da parte di professori universitari in posizione di tempo pieno, o in assenza di autorizzazione; i) fattispecie di danno relative al mancato riversamento di una quota dei compensi in caso di espletamento di incarichi professionali esterni da parte di dipendenti pubblici; l) fattispecie di danno da disservizio; m) fattispecie di danno all'immagine, assai spesso a margine di episodi di corruzione o concussione da parte di amministratori e dipendenti pubblici.

Anche nel corso del 2022 vi sono stati numerosi giudizi definiti mediante il c.d. rito abbreviato di cui agli artt. 131 e 132 del Codice di giustizia contabile. In particolare, alcuni di questi hanno riguardato ipotesi di responsabilità amministrativa del sanitario per danno indiretto da *malpractice* sanitaria cagionato alla struttura ospedaliera di appartenenza.

Nel corso del 2022 la Sezione giurisdizionale per il Lazio ha tenuto 129 udienze (udienze collegiali e udienze monocratiche per le convalide dei sequestri conservativi); le udienze camerali per le istanze di rito abbreviato ex articolo 130 del Codice di giustizia contabile sono state 21 e le udienze monocratiche dei giudici monocratici delle pensioni sono state 67.

Con specifico riguardo alla responsabilità amministrativa, nel corso del 2022 sono stati definiti n. 111 giudizi e sono state emesse n. 105 sentenze e n. 32 ordinanze istruttorie.

Sempre nel corso del 2022 assai spesso la Sezione è stata chiamata ad emettere numerose ordinanze di conferma di sequestri conservativi, a fronte di altrettante istanze di sequestro avanzate dalla Procura regionale.

A fronte di 12 giudizi di responsabilità pendenti al 1° gennaio 2022, ne sono pervenuti, nel corso dell'anno 2022 n. 154. Al 31 dicembre 2022 ne risultavano pendenti n. 33, considerati quelli introdotti e definiti nel corso dell'anno.

Quanto alla durata dei giudizi di responsabilità va ricordato che la Sezione, riesce a definire i giudizi iscritti a ruolo in tempi assolutamente ragionevoli e certamente inusuali rispetto al

corso della giustizia ordinaria nel nostro Paese, vale a dire in una media di circa diciotto mesi tra il deposito dell'atto di citazione da parte della Procura regionale e il deposito della sentenza, tempi sicuramente equilibrati e compatibili con il principio della ragionevole durata del giudizio di cui all'art. 111 della Costituzione.

Volendo, a titolo esemplificativo, ricordare **le fattispecie dannose più significative sottoposte al giudizio della Sezione nel corso del 2022**, meritano di essere segnalate le sentenze che seguono.

Per quanto concerne l'aspetto processuale, è risultata inammissibile la richiesta, da parte del pubblico ministero in udienza, **di conversione del rito ordinario di responsabilità amministrativa nel giudizio di conto**; infatti, tale conversione è in contrasto sia con il principio del giusto processo - non avendo il giudizio di conto, per le sue caratteristiche strutturali, le garanzie del rito ordinario - sia per la possibile lesione del principio della ragionevole durata del processo.

Nel giudizio ordinario di responsabilità vige il principio generale per il quale il **pubblico ministero è onerato di provare i fatti** addotti nell'atto di citazione, con la conseguenza che, qualora si chieda il risarcimento del danno per il mancato rinvenimento di materiale acquistato a seguito di affidamento pubblico, è l'attore che deve provare lo smarrimento e/o il deterioramento in capo al convenuto, in assenza dei quali la domanda deve essere respinta, trattandosi di ipotesi diversa rispetto a quella nella quale si applica il principio della vicinanza o prossimità della prova, che presuppone la *diabolica probatio* del fatto negativo (**sent. n. 67 del 27 gennaio 2022**).

Sempre in ambito processuale, va segnalato che dalla disposizione normativa dell'**art. 85 c.g.c.** non si evince l'obbligo per l'interveniente di notificare l'atto presso il domicilio eletto e, tantomeno, a pena di nullità dell'intervento. Al riguardo la giurisprudenza contabile ha precisato che *"La norma riferisce la **notifica dell'atto di intervento** 'alle parti', e non alle parti costituite: ed infatti, l'art. 170 c.p.c. prevede la notifica al procuratore costituito 'dopo la costituzione in giudizio' di attore e convenuto, realtà che non può essere predicata per l'interveniente che diviene 'parte' soltanto al momento della notifica del proprio atto alle altre parti del giudizio, e 'parte costituita' col deposito dell'atto notificato nella segreteria della Sezione"* (App. III Sez. n. 116/2020). Nel caso specifico, è stata respinta l'eccezione di nullità e/o inammissibilità dell'atto di intervento adesivo della società *in house* danneggiata, in quanto notificato personalmente nonostante il convenuto si era costituito in giudizio a mezzo dei difensori (**sent. n. 114 dell'8 febbraio 2022**).

Per quanto riguarda, invece, l'identificazione dell'oggetto della domanda, si deve avere riguardo all'insieme delle indicazioni contenute nell'atto di citazione e dei documenti ad esso allegati" (Cass., Sez. II, sent. n. 1681/2015). Nel caso di specie, è stata rigettata l'eccezione di nullità della citazione per indeterminatezza della stessa (art. 86, c. 2 lett e) ed art 6, c.g.c.) in quanto, nonostante la sinteticità dell'atto di citazione, gli elementi costitutivi dell'ipotizzata responsabilità amministrativa a carico degli odierni convenuti sono enucleabili anche dalla sentenza del giudice civile, allegata alla citazione (**sent. n. 203 dell'8 marzo 2022**).

In tema di riassunzione, è stata ritenuta infondata l'eccezione di **inammissibilità dell'atto di citazione in riassunzione** del giudizio a seguito di pronuncia della Corte di cassazione, in quanto l'art. 210, c. 2, c.g.c. ha come destinatario il giudice chiamato a decidere sul giudizio riassunto ed il vincolo derivante dalla pronuncia della Suprema Corte è limitato solo a quanto statuito sul punto della giurisdizione.

Ed ancora, è infondata l'eccezione di inammissibilità dell'atto di citazione in riassunzione ex art. 210 c.g.c. per mancata comunicazione ai soggetti invitati degli esiti dell'istruttoria suppletiva condotta in epoca antecedente all'entrata in vigore dell'art. 29, c. 1, lett. b), d.lgs. 7 ottobre 2014, n. 114 che ha modificato l'art. 67, c. 7, c.g.c., in quanto tale norma, nel testo precedente alla citata novella normativa, non gravava la Procura erariale di un onere di comunicazione in tal senso.

Inoltre, è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione dei principi del giusto processo (art. 111 Cost.) e di eguaglianza (art. 3 Cost.), dell'**art. 67, c. 7, c.g.c.** nella parte in cui esso non prevede, in caso di istruttoria suppletiva successiva all'invito a dedurre, l'emissione di un nuovo invito a fornire deduzioni e la possibilità per l'invitato di essere sentito personalmente, non trovando applicazione, nella fase preprocessuale, i principi del giusto processo e non essendo irragionevole il trattamento differenziato di situazioni diverse, quali la fase successiva alla notifica dell'invito a dedurre e quella, eventuale, seguente all'istruttoria suppletiva, la quale è permessa entro i ristretti limiti indicati dall'art. 67, c. 7, c.g.c..

Sotto altro profilo, è tempestiva l'istanza di **proroga del termine di emissione dell'atto di citazione** previsto dall'art. **67, c. 5, c.g.c.** (centoventi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni da parte del presunto responsabile del danno) depositata antecedentemente alla scadenza dello stesso, non assumendo a tal fine rilievo la circostanza che il provvedimento giudiziale di accoglimento della stessa intervenga in un momento successivo (**sent. n. 299 dell'11 aprile 2022**).

Per quanto concerne la fase **istruttoria**, per la **riapertura del fascicolo** è necessaria l'adozione di un provvedimento motivato, non essendo sufficiente l'iscrizione a mano sul decreto di archiviazione recante l'indicazione della riapertura del fascicolo istruttorio e del magistrato assegnatario, né è ammissibile una motivazione postuma mediante rinvio all'invito a dedurre o all'atto di citazione in quanto atti successivi.

Pur non essendo prevista dal codice di giustizia contabile una specifica sanzione processuale per la violazione dell'art. 70 c.g.c. contenente le condizioni legittimanti la riapertura del fascicolo istruttorio, tenuto conto delle disposizioni contenute negli artt. 51, c. 3, 65 e 83, c. 3, c.g.c. l'atto di citazione è inammissibile per invalidità derivata nell'ipotesi in cui la riapertura del fascicolo istruttorio, atto prodromico all'avvio dell'istruttoria processuale, sia stata disposta senza una specifica motivazione e senza l'indicazione di elementi nuovi (**sent. n. 389 del 26 maggio 2022**).

Per quanto riguarda la decisione del giudice contabile, anche qualora debba pronunciarsi su fatti oggetto di una precedente pronuncia del giudice amministrativo con efficacia giudicata, deve accertare, tra gli altri elementi fondanti la responsabilità erariale, la prova del danno.

Non sussiste alcun vincolo del giudicato amministrativo sul processo contabile, ma da quel giudizio possono essere sussunti elementi valutativi nel processo per danno erariale (C.d.c. App. Sez. II sent. n. 52/2020). La pronuncia definitiva del giudice costituisce un elemento di valutazione a supporto motivazionale nel giudizio di responsabilità, restando necessario accertare gli altri presupposti dell'azione, ovvero sia evento dannoso e prova del danno, colpa grave o dolo, condotta commissiva o omissiva e nesso causale (C.d.c. App. Sez. I, sent. n. 28/2018). Nel caso di specie, non sussiste responsabilità amministrativo contabile degli amministratori locali per le voci di danno non suffragate da adeguata prova (in quanto riportate solo quale stima di costi), relative alle spese per l'esecuzione di un parcheggio comunale, alle spese per il ripristino dei luoghi, nonché alle spese per il giudizio davanti al giudice amministrativo, che ha definitivamente accertato l'illegittimità della procedura relativa ai lavori pubblici. Il collegio ha parzialmente accolto la domanda attrice per il risarcimento del danno derivato al patrimonio comunale dal comportamento antigiusdicato dei convenuti, solo con riferimento al contributo unificato ed alle spese correlate, essendo agli atti i relativi mandati di pagamento (**sent. 477 del 3 luglio 2022**).

In tema di prescrizione, ai fini del decorso del termine per l'esercizio dell'azione risarcitoria erariale, rileva la **sospensione dei termini processuali** introdotta dalla **legislazione emergenziale** (art. 85 d.l. 17 marzo 2020 n. 18, convertito dalla L. 24 aprile 2020 n. 27) per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19 nel periodo 8 marzo 2020-11 maggio 2020, ma non, viceversa,

quella successiva che ha demandato ai vertici degli uffici giudiziari l'adozione di misure di limitazione e contingentamento dell'accesso del pubblico presso gli uffici giudiziari (art. 36 d.l. 8 aprile 2020 n. 23, convertito dalla L. 5 giugno 2020 n. 40).

La sospensione dei termini prevista dall'art. 85, c. 4, d.l. n. 18/2020, deve intendersi riferita unicamente ai termini processuali che sarebbero scaduti nell'intervallo temporale tra l'8 marzo 2020 e il 31 agosto 2020. Ciò trova conferma anche nelle disposizioni del Decreto del 29 maggio 2020 n. 176 del Presidente della C.d.c., emanato in attuazione del c. 8-ter del medesimo art. 85 del d.l. n. 18/2020, che regola le attività istruttorie della Procura contabile (**sent. n. 534 del 25 luglio 2022**).

Restando in ambito procedurale, deve dichiararsi l'estinzione del giudizio, per decorso del termine perentorio di tre mesi di cui **all'art. 107, c. 1. c.g.c.**, e pertanto non può essere accolta l'eccezione di **riassunzione del giudizio già sospeso**, stante la previsione dell'art. 298 c. 1, c.p.c., applicabile per rinvio ex art. 7, c. 2, c.g.c. (e precedentemente dell'art. 26 del R.D. n. 1038/1933).

Ciò risulta confermato anche dall'art. **107, c. 2, del c.g.c.**, in base al quale appunto durante la sospensione non possono essere compiuti atti del procedimento (**sent. n. 581 del 23 agosto 2022**).

Passando alle questioni sostanziali, con particolare riguardo all'elemento soggettivo e al nesso di causalità, è emerso che la sola condotta difforme dalle linee guida che il pubblico ministero asserisce violate o non rispettate appieno, non è sufficiente per sostenere che vi sia nesso causale tra il mancato rispetto e l'evento dannoso, ma può al più ritenersi un indice rivelatore che va corroborato da altre risultanze di fatto da verificarsi nell'evento storico che ha determinato la fattispecie dannosa. Nella fattispecie, la Sezione ha escluso la responsabilità amministrativa del sanitario per danno indiretto da **malpractice sanitaria** cagionato alla struttura ospedaliera di appartenenza, non avendo l'accusa fornito prova certa ed incontrovertibile della gravità della colpa e del nesso eziologico tra la condotta asseritamente non rispettosa delle linee guida ed i danni patrimoniali permanenti riportati dal nascituro (**sent. n. 1 del 4 gennaio 2022**).

Ed ancora sull'elemento soggettivo, un segretario comunale è responsabile, a titolo di colpa grave, del danno da indebite spese di funzionamento avendo stipulato in rappresentanza dell'ente una convenzione per la gestione di impianti sportivi con accollo delle utenze a carico del comune, in difformità del Regolamento comunale e della delibera di giunta.

Sotto altro aspetto, ai fini del riparto di giurisdizione tra il giudice ordinario e quello contabile, assume rilevanza non già il carattere soggettivo, quanto, piuttosto, la natura pubblica delle funzioni espletate e delle risorse finanziarie a tal fine adoperate (Cass. SS. UU. n. 20075/2013), che

determinano l'instaurazione di un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, anche nei confronti di soggetti privati i quali partecipano anch'essi alla realizzazione degli scopi e dei programmi – i più vari - propri del potere pubblico. Nel caso di specie, il Collegio ha dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione la domanda attorea nei confronti del legale rappresentante della concessionaria, considerata sia l'assenza di un rapporto di servizio che di una concessione di un contributo pubblico per il perseguimento di finalità pubbliche.

Gli amministratori comunali non possono essere chiamati a rispondere, come concorrenti, per le condotte illecite poste in essere dal segretario comunale nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali, in assenza di un rapporto di gerarchia o di sovraordinazione nei confronti del predetto funzionario. Nel caso *de quo*, è stata rigettata la domanda di responsabilità nei confronti del sindaco e degli assessori, in assenza di alcun riscontro probatorio dell'erroneo concorso dei medesimi nella produzione del danno (**sent. n. 57 del 26 gennaio 2022**).

In tema di strumenti finanziari, le limitazioni alla stipula dei **contratti derivati** previste dal legislatore per gli enti territoriali (L. 28 dicembre 2001, n. 448, art. 41) non sono estensibili allo Stato che può legittimamente farvi ricorso se e nella misura in cui la sottoscrizione dei derivati abbia una “*ratio*” economica, perseguendo la finalità di copertura o, comunque, di gestione del debito pubblico, sotto il duplice profilo dell'allungamento della scadenza del debito e del controllo della dinamica del tasso d'interesse e, quindi, assolve alla funzione di assicurare la sostenibilità del debito pubblico. Sebbene la stipula di contratti derivati senza tener conto degli effetti dell'eventuale attivazione della clausola di chiusura anticipato (c.d. *Ate*) abbia costituito una violazione dei principi di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, **i costi delle operazioni di ristrutturazione e chiusura di tali strumenti finanziari non costituiscono danno erariale imputabile al dirigente pubblico** (nella specie, dirigente del Ministero dell'economia e delle finanze) che le ha disposte, avendo le ridette operazioni comportato un risparmio economico per la Repubblica italiana, rispetto allo scenario alternativo di mantenimento in vita dei contratti derivati in essere.

Sempre sul punto, **va esclusa la colpa grave del dirigente pubblico** (nella specie, dirigente del MEF) che, pur avendo esposto lo Stato ad un ingente esborso per operazioni di ristrutturazione di strumenti finanziari derivati dovuto ad un'erronea considerazione dei rischi associati alla presenza della clausola di chiusura anticipata dei contratti derivati stessi, **ha agito per evitare un costo certo di liquidità per lo Stato** e in condizioni di carenza di adeguate risorse umane e strumentali per la gestione di contratti così complessi, nonché in un contesto di tensione

finanziaria di natura eccezionale cui era esposta la gestione del debito pubblico italiano (**sent. n. 299 dell'11 aprile 2022**).

Per quanto concerne la qualificazione e quantificazione del danno, il collegio in virtù del principio ex **art. 1226 c.c.** ha rideterminato il *quantum* del danno addebitato dalla procura a titolo di responsabilità contabile all'impiegato comunale che ha omesso di riversare le somme incassate a seguito di emissione delle **carte d'identità elettroniche**, stante la rilevanza concausale della mancata adozione da parte degli organi preposti di adeguate misure organizzative. Al contempo, è stata **respinta** la domanda di responsabilità per danno da disservizio, in mancanza di prova della sua sussistenza (**sent. n. 218 del 18 marzo 2022**).

Per ciò che concerne la responsabilità amministrativa per danno diretto, distinto nelle tre voci di **danno da tangente, da disservizio e da lesione dei principi dell'evidenza pubblica**, cagionato al Ministero della Difesa da tre militari, compartecipi di un accordo criminoso, mediante illecita attività delittuosa condotta nel corso di vari anni nel settore degli appalti, la Sezione dopo un'attenta valutazione delle voci di danno ha rideterminato il *quantum* del risarcimento chiesto dalla procura (**sent. n. 331 del 27 aprile 2022; condanna € 665.000 circa**).

Nell'ambito del danno da violazione del rapporto di esclusiva e da violazione del sinallagma il Collegio ha trattato un'ipotesi di responsabilità amministrativa di un dipendente pubblico per indebita percezione di emolumenti ricevuti dalla p.a. d'appartenenza, in violazione degli obblighi di fedeltà, esclusività e di servizio tramite lo svolgimento di attività d'impresa assolutamente incompatibile con il rapporto di pubblico impiego a tempo pieno (art. 60 D.P.R. n. 3/1957 ed art. 50 D.P.R. n. 335/1982). Nel caso di specie, è stato accertato lo svolgimento da parte del convenuto non di una semplice attività ricreativa sportiva fuori dagli orari di lavoro, senza scopo di lucro, bensì di una attività d'impresa, risultando agli atti sponsorizzazioni, svolgimento di poteri gestionali, e soprattutto conseguimento di redditi d'impresa e ripartizione degli utili tra i soci.

L'assenza di scopo di lucro non si estrinseca nella gratuità delle attività né nella impossibilità di produrre un avanzo di esercizio "lucro oggettivo", ma nel divieto di distribuire tale utile "lucro soggettivo" (Comm. trib. Reg. Lombardia n. 702/2021).

Al fine di dimostrare le ragioni del decidere e quindi di argomentare in ordine al danno da indebita percezione di retribuzione del convenuto, occorre considerare il rilievo degli obblighi di fedeltà ed esclusività correlati al rapporto di pubblico impiego e la natura "assoluta" del divieto di esercizio di commercio e industria, "a prescindere dalla sussistenza o meno di una remunerazione, ovvero

di una continuità della prestazione lavorativa diversa da quella espletata alle dipendenze della p.a.", anche nell'ambito di un'impresa commerciale di proprietà di un familiare ed in liquidazione (Cass. Sez. lav. sent. n. 20857/2012) (**sent. n. 23 del 18 gennaio 2022**).

Ed ancora sul punto, in un giudizio per asserita indebita percezione da parte di alcuni medici del S.S.N. dei compensi da **attività extraistituzionale non autorizzata**, il *dies a quo* della prescrizione in mancanza di occultamento doloso, stante la conoscenza in capo alla Asl di appartenenza dello svolgimento all'attività specialistica in contemporaneità con l'attività ospedaliera (comprovata dai cedolini stipendiali riportanti i riversamenti in percentuale degli introiti professionali e l'indennità di esclusiva), decorre dalle date degli effettivi pagamenti, per cui deve dichiararsi la prescrizione con riferimento a tutti i pagamenti dell'indennità di esclusiva percepita cinque anni prima dell'invito a dedurre.

Non sussiste responsabilità amministrativo contabile del medico per danno erariale derivante da svolgimento di incarichi extraistituzionali non autorizzati, in difetto del dolo o della colpa grave, atteso l'effettivo incameramento degli introiti mensili percepiti dal sanitario dall'attività *intramoenia* allargata da parte della ASL di appartenenza, che li riversi in busta paga al medico nella percentuale spettante, così obiettivamente ingenerando nell'agente l'affidamento incolpevole di non agire *contra legem* (**sent. n. 419 del 7 giugno 2022**).

Sul danno da illecito utilizzo o da indebita percezione di fondi nazionali ed europei, va menzionato un caso di responsabilità amministrativa per il significativo danno erariale (**condanna: € 2.732.000**) causato da alcuni dirigenti e funzionari apicali di Italia Lavoro s.p.a., ora Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (Anpal Servizi s.p.a.), che con la loro condotta gravemente negligente hanno determinato l'indebita erogazione di fondi pubblici finanziati dal Fondo Sociale Europeo (FSE) tramite anomalie ed irregolarità nell'esecuzione del progetto AaSap (Azione di sistema per lo sviluppo di sistemi integrati di servizi alla persona) nonché pagamenti di *voucher* in favore di alcuni partecipanti in violazione delle condizioni previste nell'Avviso pubblico contenente la disciplina dei termini e delle modalità di partecipazione (**sent. n. 155 del 21 febbraio 2022**).

Riguardo alla giurisdizione contabile, questa sussiste nei confronti dell'amministratore di una **società di consulenza (*advisor*) che in base ad un accordo internazionale abbia la gestione di fondi pubblici** concessi da una p.a. ad un ente beneficiario, e perciò in virtù della presenza di tali presupposti è qualificabile come agente contabile pubblico. Nella fattispecie in esame - riguardante la sottrazione a fini personali, di ingenti fondi concessi dal Ministero dell'Ambiente e

della tutela del territorio e del mare (MATTM, ora MiTe) ad un'ONG straniera – l'Accordo politico internazionale sottoscritto per la realizzazione del progetto da finanziare, da un lato, ed i rapporti di natura privata intercorsi tra l'amministratore di una società di consulenza e l'ONG beneficiaria, dall'altro, devono ritenersi irrilevanti ai fini dell'accoglimento delle eccezioni, rispettivamente, di giurisdizione contabile (inconferente il richiamo alla scriminante politica ex L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1) e di difetto di legittimazione passiva in virtù dell'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito (definito come "*advisor*") e l'amministrazione pubblica danneggiata. Il Collegio ha, anzi, precisato che i rapporti privati di natura consulenziale hanno rappresentato per l'*advisor* e la società beneficiaria un mero strumento per inserirsi in un programma di interventi pubblici con l'intento di sottrarre, per lucro personale, dalle finalità sottese, parte dei finanziamenti pubblici concessi alla ONG straniera dal governo italiano con la sottoscrizione di un atto politico internazionale.

Nel merito, i titolari di incarichi amministrativi di vertice presso una p.a. (MATTM, ora MiTe) e presso una società di consulenza sono responsabili dell'enorme danno erariale da sviamento di fondi pubblici destinati alla realizzazione di un progetto di cooperazione internazionale a beneficio di una ONG straniera per la riqualificazione delle zone paludose in territorio estero, "retrocesso" attraverso un meccanismo criminoso di operazioni finanziarie fittizie effettuate su conti cifrati esteri intestati ai convenuti (come è risultato all'esito del giudizio penale che li ha condannati in concorso per il reato di corruzione, aggravato da atti contrari ai doveri d'ufficio e dalla transnazionalità (**sent. n. 415 del 7 giugno 2022; condanna oltre tre milioni di Euro**).

Ed ancora, soggiacciono alla giurisdizione per danno all'erario la società privata ed il suo amministratore che abbiamo determinato **l'illecita percezione di contribuzioni statali per l'efficienza energetica**, sotto forma di titoli negoziabili sul mercato (Titoli di Efficienza Energetica - TEE o c.d. certificati bianchi), attraverso i quali lo Stato intende perseguire gli obiettivi nazionali ed europei di risparmio energetico (d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 42, c. 3; Ministero dello sviluppo economico, dd.mm. 28 dicembre 2012 e 11 gennaio 2017, art. 42, c. 3).

Sussiste la responsabilità erariale in solido della società illecita percettrice delle contribuzioni statali per l'energia rinnovabile, poi dichiarata fallita ed il suo amministratore unico e liquidatore, che in violazione della normativa di settore soprarichiamata, abbiano dolosamente omesso di fornire la documentazione giustificativa, impedito i dovuti controlli ed omesso di restituire i titoli al Gestore dei servizi energetici (GSE s.p.a.). Il danno consiste nell'inserimento nel programma di risparmio energetico di titoli, ai quali non corrisponde il risparmio energetico asserito (**sent. n. 557**

dell'8 agosto 2022, condanna € 1.212.685. Analogamente: sent. n. 411 del 31 maggio 2022, condanna € 806.575; sent. n. 611 del 13 settembre 2022, condanna € 866.412; sent. n. 756 dell'8 novembre 2022, condanna € 727.782).

In diverso ambito, la condanna per danno erariale a favore del GSE fa acquistare al creditore nella procedura di fallimento la posizione di creditore chirografario. Trattandosi di credito sopravvenuto, cioè sorto dopo la sentenza di fallimento, il termine ultimo per la trasmissione della domanda di ammissione al passivo per il credito derivante dalla condanna è *ex lege* di dodici mesi, decorrenti dal momento in cui il diritto di credito diviene esercitabile, ovvero dal momento in cui è possibile presentare domanda di insinuazione (Cass. ord. n. 2308/2021, Cass. civ. VI sez., ord. n. 6991/2020). Nel caso in esame, tale termine decorre dal momento in cui la sentenza di condanna per danno erariale sia passata in giudicato. In sede esecutiva si dovrà comunque tenere conto delle somme che nelle more saranno state recuperate, ove dimostrato l'effettivo pagamento del *quantum* accertato (**sent. n. 557 dell'8 agosto 2022 cit.**)

Ed ancora, risulta improcedibile l'azione erariale nei confronti della società beneficiaria fallita avanzata dal requirente in ragione dell'intervenuta chiusura del fallimento comunicata dal curatore, considerato che nel caso di specie l'ammontare del danno contestato corrisponde a quello nella suddetta procedura fallimentare e non risulta inficiata nella condanna per danno erariale la posizione di privilegio del creditore GSE. Il Collegio ha precisato che non si tratta di improcedibilità per possibile violazione del *Ne bis in idem*, stante la reciproca indipendenza tra azione per responsabilità erariale e quella per responsabilità civile, che tutelano differenti interessi ed hanno ad oggetto danni di diversa natura (Cass. sent. n. 13677/2021; Cass. SS. UU. sent. n. 21992/2020), fermo restando il limite in sede di esecuzione del divieto di duplicazione del risarcimento, il quale impone a ciascuno dei giudici di tener conto, nella liquidazione, di quanto eventualmente riconosciuto nell'altra sede (Cass. SS.UU., ord. n. 614/2021) (**sent. n. 611 del 13 settembre 2022 cit.**).

In riferimento al danno alla concorrenza, questo non è conseguenza automatica di una violazione di legge, ma per la sua sussistenza è necessario provare che l'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica avrebbe consentito di conseguire un risparmio di spesa. Non è invero possibile (salvi i casi di responsabilità previsti dal legislatore) porre a base dell'addebito unicamente l'illegittimità dei comportamenti del convenuto persino quando questa illegittimità assuma una rilevanza penale, poiché l'esistenza di un danno concreto ed

attuale rimane una condizione dell'azione di responsabilità avanti alla Corte dei conti" (C.d.c. Sez. III App., sent. n. 333/2011).

Nel caso *de quo*, in mancanza di prova del danno e della colpa grave è stata respinta l'azione della procura per il risarcimento del danno erariale derivante dalla presunta violazione da parte di due dirigenti comunali delle regole dell'evidenza pubblica attuata mediante l'affidamento diretto del servizio di carico, trasporto e recupero della frazione organica umida (F.O.U.) (**sent. n. 429 del 13 giugno 2022**).

Quanto al danno arrecato da amministratori di società a partecipazione pubblica, è illegittimo e dannoso per la società partecipata *in house* il conferimento di un **contratto di consulenza generico** ("*knowledge owner*", gestione della conoscenza) poiché in contrasto con i principi elaborati dalla giurisprudenza e positivizzati dal legislatore (d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39) -in base ai quali l'incarico deve corrispondere ad effettive esigenze dell'ente, deve avere un oggetto ben definito ed a riprova della sua esecuzione deve essere presentata adeguata documentazione- con conseguente **responsabilità sia degli organi di amministrazione**, sia di quelli di revisione contabile, nonché del consulente nominato, coincidente con la persona del presidente del CdA (**sent. n. 114 dell'8 febbraio 2022**).

Sul versante del danno da mancata entrata, va rilevato che la **responsabilità erariale ex art. 53, c. 7 bis d.lgs. n. 165/2001 di un impiegato comunale a tempo determinato e parziale per svolgimento di attività extraistituzionale incompatibile** (d.lgs. n. 39/2013) in modo continuativo e sistematico, senza la prescritta autorizzazione preventiva.

La disciplina generale contenuta nell'art. 53, c. 7, d.lgs. n. 165/2001 sulle incompatibilità e cumulo di impieghi dei dipendenti pubblici ricomprende sia le ipotesi di cd. incompatibilità originaria, che si verifica allorquando il rapporto di pubblico impiego e l'attività incompatibile sorgono contemporaneamente, sia quelle di cd. incompatibilità sopravvenuta (verificatasi nel caso di specie), nelle quali il rapporto di pubblico impiego si sovrappone ad un'attività sorta in precedenza.

Tenuto conto del rapporto trilaterale tra l'amministrazione, il soggetto percettore e il terzo committente e della circostanza che il versamento delle imposte sui redditi prodotti nell'ambito del rapporto tra soggetto percettore e terzo committente rappresenta un adempimento che nasce ed esaurisce i suoi effetti nell'ambito del rapporto di natura tributaria, il riversamento delle somme deve avvenire al lordo delle ritenute fiscali, previdenziali ed assistenziali (da ultimo Cdc, Sez. II App. sent. nn. 536 e 747/2018). Nel caso in esame, in ossequio al principio della domanda, la

Sezione, ha accolto parzialmente la domanda attrice, condannando il convenuto alla restituzione al Comune di appartenenza delle somme indebitamente percepite al lordo delle ritenute previdenziali ed assistenziali, che si traducono in vantaggi differiti per il contribuente, oltre che dei costi professionali sostenuti per lo svolgimento dell'attività, riferendosi l'art. 53, c. 7 bis, d.lgs. n. 165/2001, genericamente, ai compensi percepiti, senza distinzione tra ricavi e costi, ma non delle ritenute fiscali (**sent. n. 15 del 13 gennaio 2022**).

A ciò è da aggiungersi un caso di **responsabilità erariale da mancata entrata ex d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 53 c. 7 e 7 bis per omesso riversamento dei compensi percepiti, tramite svolgimento di attività extra istituzionale, da un professore universitario in regime a tempo pieno**.

Dallo svolgimento di incarichi esterni non autorizzati o non autorizzabili, non può desumersi, in mancanza di specifica prova da parte della procura, la sussistenza dell'ulteriore voce di danno erariale - in termini di distrazioni di energie in pregiudizio all'attività didattica o di ricerca - parametrato sulle differenze percepite in regime a tempo pieno asseritamente *sine titulo* rispetto al regime a tempo definito, per il quale non ha optato il docente universitario convenuto (Sez. III App, sent. n. 7/2020).

Il Collegio, aderendo al recentissimo orientamento giurisprudenziale (Sez III App, sent. n. 316/2021), ha **rideterminato in via equitativa** il danno da omesso riversamento in considerazione del contributo causale dell'Ateneo d'appartenenza che non ha predisposto rilevazioni periodiche degli incarichi (**sent. n. 108 del 2 febbraio 2022**).

Per quanto riguarda il danno da disservizio, va assolto il segretario comunale che abbia stipulato **contratti di lavoro intermittente** (d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, art. 13, c. 5), contravvenendo all'espresso divieto previsto per le pubbliche amministrazioni, in mancanza della prova del danno certo ed attuale nelle componenti del danno patrimoniale e del **danno da disservizio**.

Il criterio di ripartizione della prova ex art. 2967 c.c. non ammette deroghe, nemmeno in ragione del principio della vicinanza della prova con riguardo a "fatti negativi", costituito, nel caso di specie, dall'ipotizzata mancata resa delle prestazioni lavorative.

Non riveste il carattere della gravità e della precisione la presunzione secondo la quale l'assenza di documentazione attestante le prestazioni lavorative costituirebbe indice sintomatico della mancata resa delle stesse (**sent. n. 585 del 26 agosto 2022**).

Per il caso di danno da *mala gestio*, sussiste la giurisdizione contabile nei confronti della Rai s.p.a., società legale di diritto speciale (Cass., SS.UU., nn. 27092/2009 e 28329/2011), e nei confronti dell'Istituto poligrafico e zecca dello Stato, organismo di diritto pubblico (Cdc Sez. contr., delibere nn. 16/2022 e 28329/2011), tenuto conto della natura pubblicistica delle risorse gestite da entrambi e della questione oggetto della domanda (fattispecie di responsabilità per danno erariale e non da inadempimento contrattuale nel rapporto privatistico tra la Rai s.p.a. e l'Ipzs).

È configurabile la responsabilità amministrativa dei dirigenti *pro tempore* dell'Ipzs per *mala gestio nelle procedure di conio dei gettoni d'oro* per giochi a premi, commissionati dalla Rai e di conversione di questi ultimi in danaro in base alle scelte dei vincitori.

Il mancato acquisto dell'oro e l'omesso conio dei gettoni d'oro da parte di dirigenti *pro tempore* dell'Ipzs cagiona, nei confronti della Rai, un danno erariale obliquo per i costi di produzione dei gettoni d'oro mai realizzati e, nei confronti dell'Ipzs, un danno erariale diretto per l'erogazione di premi di produttività (c.d. *management by objectives-M.b.o.*) in misura superiore a quelli spettanti (d.lgs. 24 aprile 2014, n. 66).

Il concetto di "finanza pubblica allargata" non può essere utilizzato per elidere il pregiudizio arrecato alla Rai s.p.a. a compensazione del vantaggio che avrebbe avuto l'Ipzs sia in quanto il principio della *compensatio lucri cum damno* non può fondarsi su un illecito contabile in quanto i predetti enti hanno autonoma personalità giuridica e redigono bilanci autonomi ed indipendenti (art. 81 Cost., Cdc SS.RR. n. 24/2020/QM) (**sent. n. 501 del 19 luglio 2022**).

Per quanto concerne il danno da omesso riversamento, nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile di un **gestore di apparecchi per il gioco on line (slot machine)** collegati alla rete telematica instaurato a seguito dell'omesso versamento al concessionario dell'Agenzia delle dogane e monopoli di somme dovute a titolo di Prelievo erariale unico (Preu), va respinta l'istanza di sospensione del giudizio contabile in attesa del pronunciamento della Cgue sull'incompatibilità delle norme nazionali (L. 28 dicembre 2015, n. 208 - legge di stabilità 2016 - art. 1, cc. 920 e 921) con i principi del TFUE (artt. 49 e 56), tenuto conto della sentenza della Corte costituzionale n. 125/2018 e dei principi di autonomia e separatezza dei giudizi.

Nella specie, il Collegio ha osservato che in materia soggetta a monopolio legale, nella quale rientra il gioco d'azzardo nelle sue varie forme, è riconosciuto al legislatore di ciascuno stato membro un ampio potere discrezionale per quanto riguarda la scelta del livello di tutela dei consumatori e dell'ordine sociale. In tale contesto normativo, il rapporto contrattuale tra operatori economici e amministrazioni pubbliche legate al regime di concessione presenta un «carattere dinamico», che

permette interventi statali restrittivi purché giustificati da obiettivi di interesse pubblico - quali la lotta contro la diffusione dei giochi illegali e la protezione delle fasce più deboli della popolazione dal rischio della ludopatia - e nel rispetto del principio di proporzionalità.

Sussiste la responsabilità erariale del gestore, quale “ausiliario” (ex art. 188 R.D. n. 824/24) del concessionario della gestione della rete telematica per il gioco lecito, per aver omesso di versare al concessionario, secondo i maggiori importi rideterminati a seguito della legge di stabilità per il 2016, le somme materialmente incamerate nei dispositivi di gioco, dovute a titolo di Prelievo erariale unico (Preu – Legge 24 novembre 2003, n. 326), impedendo al concessionario di riversarle a sua volta all’Agenzia delle dogane e dei monopoli. Anche il gestore assume il ruolo di incaricato di pubblico servizio, come nel caso di specie, in cui ha la gestione degli incassi, detenendo *in nomine alieno* il denaro per ragione del servizio pubblico. L’autonomia riconosciuta al gestore nell’esercizio delle operazioni di contabilizzazione e movimentazione ha consentito nella vicenda in esame la sottrazione degli incassi nel periodo indicato. (**sent. n. 594 del 1 settembre 2022**).

In tema di riparto della giurisdizione, **sussiste il difetto di giurisdizione del giudice contabile** in favore di quello tributario, nei confronti del **gestore di struttura alberghiera** che abbia omesso di riversare le somme riscosse a titolo di imposta di soggiorno, come stabilisce l’art. 180, c. 3 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, per effetto del quale il gestore è divenuto soggetto passivo dell’obbligazione tributaria con diritto di rivalsa sul fruitore del servizio, e pertanto non può più considerarsi quale “agente contabile” con obbligo di rendiconto delle somme riscosse per conto dell’ente (Cass. Sez. VI, n. 30227/2020), e ciò anche per annualità antecedenti all’entrata in vigore di tale disposizione (19.05.2020), attesa l’efficacia retroattiva della norma di interpretazione autentica di cui all’art. 5-quinquies d.l. 21 ottobre 2021, n. 146.

Invero, è stata ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 5-quinquies d.l. n. 146/2021, convertito dalla l. 17 dicembre 2021, n. 215, non essendo irragionevole la scelta del legislatore di rendere retroattiva la disposizione che qualifica il gestore di struttura alberghiera come un responsabile del pagamento dell’imposta di soggiorno, con diritto di rivalsa nei confronti del cliente (**sent. n. 596 del 6 settembre 2022**).

Per quanto concerne l’entità del danno accertato, tra le fattispecie di ingente valore, va evidenziato ad esempio il caso di due militari in servizio presso l’Ospedale militare “Celio” con mansioni di cassieri, già condannati per il reato di peculato militare, per il significativo **danno erariale (condanna: € 1.603.897)** derivato all’Amministrazione della Difesa da appropriazioni indebite attuate mediante un complesso meccanismo contabile di “poste a scalare” gravante sulle ritenute

previdenziali riportate negli stipendi del personale di cui avevano disponibilità *ratione officii* (**sent. n. 5 dell'11 gennaio 2022**).

A ciò si aggiunge, il caso della responsabilità erariale di un dipendente del Ministero della Salute a seguito dell'illecita appropriazione di somme spettanti al personale per missioni (**sent. n. 272 del 6 aprile 2022; condanna: € 1.416.000**)

Per quanto attiene alle **azioni a tutela delle ragioni del credito erariale**, deve escludersi la **giurisdizione** del giudice contabile, come espresso dalla Corte di Cassazione in esito a regolamento preventivo di giurisdizione (Cass. SS.UU., ord. n. 9544/2021), in relazione ad **un'azione di nullità di una convenzione**, di cui non si ravvisa alcuna strumentalità con la sfera giuridico patrimoniale dei soggetti astrattamente coinvolgibili nell'azione di danno erariale.

Nel caso di specie, avente ad oggetto inadempimenti della società avente in gestione il parcheggio interrato di villa Borghese, il Collegio ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in quanto le domande del requirente erano strettamente connesse a quelle di accertamento della nullità della concessione dell'immobile al comune di Roma, e quindi incompatibili con la funzione riparatrice dell'azione di danno erariale (**sent. n. 117 del 15 febbraio 2022**).

Anche nell'ottica del **giudizio sul conto**, sono state affrontate una serie di **questioni processuali e sostanziali**.

In particolare, si è palesata la sussistenza della giurisdizione del giudice contabile relativamente agli **introiti derivanti dalle mostre**, che si atteggiano sia pure in percentuale, quali entrate proprie dell'amministrazione. La natura di agente contabile ed il correlato obbligo di rendicontazione e versamento, anche per l'ambito degli introiti delle mostre, permane, qualunque sia il criterio e la misura per la definizione dell'importo o quale che sia il sistema di rendicontazione al soggetto pubblico.

Sotto altro profilo, è infondato il ricorso in opposizione al decreto del giudice monocratico che ha assegnato alla **società concessionaria di spazi museali** (d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) un termine per la resa del conto giudiziale degli incassi relativi all'attività di sfruttamento dei locali concessi in uso, attraverso l'organizzazione di mostre e l'attività di *merchandising*, atteso che la qualificazione di agente contabile della società concessionaria deriva dal maneggio di denaro pubblico, costituito dalla quota di incassi (*royalty*) di spettanza, sin dal

momento dell'incasso, dell'istituto concedente (**Sez. giur. Lazio, sent. n. 614 del 16 settembre 2022**).

Sul versante dei giudizi a istanza di parte, la Sezione ha statuito che rientra nella materia della contabilità pubblica, riservata alla Corte dei conti in via esclusiva e tendenzialmente generale, il giudizio a istanza di un comune volto ad accertare l'inadempimento del proprio concessionario della riscossione dei tributi; pertanto, va respinta l'eccezione di inammissibilità del pubblico ministero fondata sul fatto che il *petitum* ricade nell'ambito di un ordinario giudizio di responsabilità amministrativa. Stante l'ampia previsione del codice di giustizia contabile, il quale, a differenza che nella disciplina precedente, ha richiamato espressamente la materia della contabilità pubblica come criterio unificante dei giudizi a istanza di parte (art. 172, c. 2-lett d c.g.c.), è indifferente che nel giudizio vengano dibattuti effetti derivanti dalla natura privatistica del rapporto.

È da respingere l'eccezione di inammissibilità del ricorso ad istanza di parte avente ad oggetto l'inadempimento degli obblighi di servizio del concessionario della riscossione relativi alla gestione ed al maneggio di denaro perché violativo dell'art. 111 Cost. sul giusto processo, sull'assunto che mancherebbe la fase preprocessuale, in quanto è caratteristica propria del giudizio ad istanza di parte non essere mai preceduto dalla fase preprocessuale come invece il giudizio di responsabilità amministrativa, al quale non è assimilabile né surrogabile per disciplina finalità, azionabilità e poteri in capo al giudice.

E' da respingere l'eccezione di difetto di legittimazione passiva dell'amministratore dell'ente concessionario chiamato in causa dal ricorrente per aver omesso di disporre il riversamento delle somme incassate per conto del Comune, alla luce della costante giurisprudenza secondo cui è possibile la chiamata in causa degli amministratori non solo nella loro qualità di rappresentanti legali dell'ente ma anche in proprio (Cdc Sez. II App., sent. n. 14/2021).

Nel merito, il Collegio dopo aver vagliato i rapporti di dare e avere tra concessionario della riscossione dei tributi ed ente impositore, ha condannato la società concessionaria a versare a favore del ricorrente esclusivamente le somme riscosse e non riversate oltre alle penali ed agli interessi previsti dal contratto di servizio, in quanto supportate da adeguata documentazione probatoria. Ha, invece, rigettato la domanda azionata dal ricorrente nei confronti dell'amministratore della suddetta società a titolo di risarcimento danni per mancanza di liquidità a seguito del mancato tempestivo riversamento nelle casse dell'ente delle somme non riscosse, in quanto priva di supporto probatorio (**sent. n. 25 del 19 gennaio 2022; condanna € 1.105.531,46**).

Restando nell'ambito dei **giudizi ad istanza di parte**, è **inammissibile il ricorso** nei confronti del concessionario della riscossione per il mancato riversamento di contributi consortili, la cui natura tributaria è pacifica, **prima della definizione del procedimento amministrativo** di verifica e controllo che prende l'avvio con la comunicazione di inesigibilità (ex artt. 19 e 20 d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112/99 e s. m.) (**sent. n. 175 del 22 febbraio 2022**).

Ed ancora, è da respingere il ricorso ex art. 172 c.g.c. proposto per l'annullamento dei provvedimenti di fermo sulle indennità di fine rapporto e di buona uscita in quanto per la legittimità del fermo amministrativo (art. 69 R.D. n. 2440/1923) è sufficiente che l'Amministrazione vanti una ragione di credito che si identifica in una posizione caratterizzata dal *fumus boni iuris* e non anche dal *periculum in mora*. Nel caso di specie, la sent. n. 89/22 della Sez. giur. Lazio, anche se pronunciata in primo grado, costituisce un'attuale e fondata regione di credito per l'Amministrazione danneggiata, idonea a supportare i suddetti provvedimenti di fermo che, pertanto, vanno confermati (**sent. n. 339 del 3 maggio 2022**).

2.3. I giudizi di conto

Come noto, ogni agente contabile, la cui qualificazione si correla al maneggio – sulla base di formale incarico (agente contabile di diritto) o in via di fatto - di danaro pubblico o altri valori spettanti allo Stato e agli enti pubblici, non rilevando il titolo giuridico in base al quale il soggetto, pubblico o privato disponga dei detti beni, ha un obbligo di rendere il conto giudiziale relativo alla propria gestione alla rispettiva Amministrazione. Tale rendicontazione, volta a garantire la correttezza della gestione di denaro o di beni pubblici, ha carattere necessario, in quanto applicazione del principio di indisponibilità delle pubbliche risorse.

Assoluta centralità ha rivestito l'attività della Sezione nel settore dei conti giudiziali degli agenti contabili dello Stato e degli enti locali, nella convinzione che la salvaguardia delle finanze pubbliche debba essere assicurata dal costante e rigoroso controllo del conto, quale documento rappresentativo dell'entità delle risorse di cui l'agente contabile ha avuto la gestione. Dal punto di vista quantitativo merita sin da subito evidenziare come, a fronte di una media annuale del triennio precedente di circa n. 1.100 conti giudiziali esaminati, nel corso del 2022 risulta essere stato definito l'esame di n. 1.713 conti giudiziali, con un incremento, dunque, del 56%. Rimanendo sul piano quantitativo, l'attività istruttoria si è rivolta prevalentemente all'esame di gestioni di rilevante valore: complessivamente sono

stati adottati decreti di discarico per conti giudiziali relativi a gestioni di importo pari a circa 21 miliardi di euro.

Meritano di essere evidenziate – per la centralità nella valutazione dell’efficienza e correttezza dell’*agere* amministrativo - le attività istruttorie che hanno preso in esame la gestione dei tesoreri (importo dei pagamenti verificati pari a circa 20 miliardi di euro), l’attività di riscossione posta in essere dalle amministrazioni esaminate per gestioni pari a più di 55 milioni di euro, nonché l’esame delle gestioni economiche, che hanno movimentato circa 2,4 milioni di euro e che appaiono costituire un indice significativo per la verifica della correttezza dell’operare delle amministrazioni controllate e delle conseguenti modalità di tenuta delle scritture contabili.

Sempre in quest’ottica va, altresì, evidenziato come l’attività istruttoria ha consentito – attraverso la richiesta di anagrafiche degli agenti contabili e il monitoraggio delle amministrazioni inadempienti – un incremento del 67% del numero di conti giudiziali depositati rispetto al 2020 (da 2.377 a 3.963).

Questi primi dati quantitativi possono essere meglio inquadrati, richiamando per sommi capi la disciplina recata in materia dal Codice di giustizia contabile (contenuta nella parte III del codice, vale a dire agli articoli da 137 a 150), che ha previsto, in primo luogo, la formalizzazione della “anagrafe degli agenti contabili”, cui fa riferimento l’art. 138 del codice¹. Dalle indicazioni contenute nel citato articolo è possibile desumere che si tratta di una “banca dati”: a) contenente i dati identificativi di tutti i “*soggetti nominati agenti contabili e tenuti alla resa di conto giudiziale*”; b) “*tenuta in apposito sistema informativo*”; c) aggiornata “*costantemente*” anche in relazione alle “*variazioni*” intervenute; d) alimentata dalle “*amministrazioni*”; e) basata su “*comunicazioni*” di dati (evidentemente telematiche); f) strutturata su base territoriale, essendo competente a ricevere dette comunicazioni, in prima battuta, ciascuna Sezione giurisdizionale regionale.

Merita, altresì, evidenziare che, anche nella materia dei conti giudiziali, il legislatore ha profilato le moderne tecnologie come ordinarie modalità ai fini dell’inserimento, della consultazione, della elaborazione e in generale della gestione dei dati contabili.

Non solo il “conto” sarà dematerializzato (in prospettiva, compilato o formato direttamente

¹ Le modalità applicative di accesso per via telematica all’anagrafe saranno definite con appositi decreti del Presidente della Corte dei conti, così come le altre “regole tecniche ed operative” che disciplinano l’utilizzo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione nell’ambito dei giudizi dinanzi alla Corte dei conti.

in “digitale”), ma anche i correlati atti e documenti giustificativi, nonché le attività istruttorie o processuali.

In proposito, deve ricordarsi che è stato già da tempo messo in esercizio, da parte della Corte dei conti, il SIRECO (sistema informativo per la resa elettronica dei conti) che rappresenta la soluzione *web* di immediata applicazione per l'acquisizione e la gestione dei conti giudiziali, dovendo le amministrazioni tenute al deposito dei conti giudiziali utilizzarlo ormai a regime come unico strumento per provvedere a tale deposito.

Tornando alle novità normative in materia di giudizi di conto, è stato anche introdotto un formale obbligo, per le segreterie delle Sezioni giurisdizionali, di operare la verifica annuale del tempestivo deposito dei conti giudiziali.

Quest'ultimo adempimento, non espressamente previsto in precedenza, è evidentemente volto a garantire l'effettività del giudizio di conto, a partire dal profilo originario della resa dei conti.

Il codice prevede, infatti, che le eventuali omissioni rilevate in sede di ricognizione annuale siano comunicate alla Procura regionale, mediante un elenco “anche riepilogativo”.

Il pubblico ministero provvederà conseguentemente a presentare le dovute istanze per resa di conto, sulle quali si pronuncerà in camera di consiglio, direttamente il giudice monocratico (non più collegiale), salva l'opposizione dinanzi al collegio, il quale decide con sentenza inappellabile omessa ogni formalità non indispensabile al contraddittorio.

Non è superfluo ricordare come l'agente contabile renitente sia passibile di sanzione pecuniaria, ove non provveda a rendere il conto entro il termine fissato dal giudice.

Nella stessa logica legislativa, va menzionato l'obbligo (imposto a ciascuna amministrazione dall'articolo 139, comma 2, del codice) *“di individuare un responsabile del procedimento che, espletata la fase di verifica o controllo amministrativo previsti dalla vigente normativa, entro trenta giorni dalla approvazione, previa parificazione del conto, lo deposita, unitamente alla relazione degli organi di controllo interno, presso la Sezione giurisdizionale territorialmente competente”*.

Invero, tralasciando gli ipotetici profili di responsabilità amministrativa o disciplinare astrattamente configurabili a carico del predetto responsabile, non può sfuggire che è il codice stesso a prevedere la possibilità di sanzionare direttamente il responsabile stesso, nel caso in cui emerga che un conto sia stato presentato dall'agente contabile alla propria amministrazione ma che non sia stato poi depositato alla Corte dei conti.

Tanto chiarito in ordine al rafforzamento delle garanzie di presentazione e di effettivo

deposito dei conti giudiziali, il codice consacra e consolida, sotto un complementare profilo, le indicazioni giurisprudenziali relative alla centrale importanza della “parificazione” dei conti stessi. Questo adempimento è infatti espressamente menzionato in ben tre disposizioni, configurandosi come presupposto indispensabile per la corretta introduzione del giudizio sul conto.

Va ricordato che la “parificazione” consiste in una dichiarazione di concordanza dei conti (appositamente “riveduti” dall’amministrazione) con le scritture dell’amministrazione stessa; nella prassi, la “parificazione” coincide col “visto di regolarità” amministrativo-contabile rilasciato all’esito della fase di verifica o controllo amministrativo (per le amministrazioni statali, viene svolto dalle Ragionerie territoriali o centrali; per gli altri enti, viene svolto dagli organi a ciò deputati in base alla regolamentazione di ciascuno).

Alla parifica si accompagna, poi, la “*relazione degli organi di controllo interno*”, espressamente indicata nel codice quale documento da trasmettere alla Corte “unitamente” al conto giudiziale².

In chiusura di questa breve panoramica della disciplina codicistica, merita un cenno anche l’espressa previsione della possibilità, sia per l’agente contabile, sia per l’amministrazione, di comparire all’udienza di discussione del conto: l’agente contabile potrà stare in giudizio personalmente (ma, in mancanza di patrocinio legale, non potrà svolgere difese orali, salvo l’interrogatorio libero); l’amministrazione potrà a sua volta comparire e svolgere le proprie difese a mezzo di un proprio funzionario, munito di delega.

Alla luce di tale quadro normativo, come dimostrato dai dati sopra richiamati, la Sezione intende raggiungere la piena effettività del giudizio di conto, mediante la sua progressiva applicazione a tutti gli ambiti previsti dalla legge, in quanto strumento essenziale di garanzia della legalità e della trasparenza finanziaria.

In quest’ottica, appare auspicabile un maggior coordinamento con la Procura sia per la necessaria attivazione dei giudizi di resa del conto, sia in ordine all’apporto che la stessa è chiamata a svolgere nell’ambito della procedura di discarico. Come questa Sezione ha già avuto modo di affermare (sentenza n. 147/2020) e come di recente ribadito da recentissima

² Evidenti ragioni di “razionalizzazione” sono, invece, alla base della scelta codicistica di generalizzare la regola (espressamente prevista, in precedenza, per i soli enti locali) secondo cui gli allegati e la documentazione giustificativa della gestione non sono trasmessi alla Corte dei conti unitamente al conto, salvo che la Corte stessa lo richieda. Si chiarisce, in argomento, che detta documentazione è tenuta presso gli uffici dell’Amministrazione, a disposizione delle competenti Sezioni giurisdizionali territoriali, nei limiti di tempo necessari ai fini dell’estinzione del giudizio di conto.

giurisprudenza contabile (Sez. giur. Emilia-Romagna sentenze n. 194-195-196-197/2022), anche sulla base degli autorevoli principi fissati dalle SS.RR. in sede giurisdizionale di questa Corte (sentenza n. 19/2016), infatti, l'avviso che deve essere reso dal P.M. svolgente nel giudizio di conto un ruolo concludente e non requirente - al fine di ottimizzare risorse e tempi processuali, nonché considerato che nell'impianto codicistico l'esame del conto giudiziale e i relativi poteri istruttori sono tutti inequivocabilmente intestati al giudice relatore - lungi dal dover concretizzarsi nell'evidenziazione di mere irregolarità formali, appare dover essere finalizzato alla sola evidenziazione di fattispecie di responsabilità amministrative e contabili rilevate dal pubblico ministero stesso nell'ambito delle istruttorie di sua competenza, anche ai fini della possibile riunione del giudizio di conto con quello di responsabilità.

In riferimento alle verifiche di competenza della Sezione, particolare attenzione è stata dedicata all'individuazione delle amministrazioni, che, sia a livello centrale che locale, disattendono l'applicazione della disciplina in esame. Si tratta, in vero, di un percorso ancora complesso, in quanto sono numerose le amministrazioni, specie locali, inadempienti, nei confronti delle quali, in caso di mancata collaborazione nella trasmissione delle anagrafiche degli agenti contabili e nel successivo deposito dei relativi conti, si provvederà a verifiche mirate anche in sinergia con la Guardia di Finanza. In quest'ambito sarebbe, altresì, necessaria una maggior attenzione da parte, in particolare, degli Organi di revisione degli enti territoriali³ e delle diverse articolazioni della Ragioneria generale dello Stato, al fine di indirizzare le amministrazioni ad una più puntuale applicazione della disciplina *de qua*.

Lungo questo percorso, la Sezione non ignora talune difficoltà incontrate dagli agenti contabili e dalle stesse amministrazioni, in particolare con riguardo alla corretta registrazione e rappresentazione contabile delle singole operazioni di gestione, spesso da ricostruire a distanza di anni, con rilevante impiego di risorse.

Si è privilegiata, pertanto, l'adozione di soluzioni volte alla ricerca di un punto d'equilibrio tra l'esigenza di un soddisfacente riscontro della regolarità di gestioni pregresse, anche risalenti nel tempo, e quella di "lavorare a regime", cioè tendenzialmente sul corrente

³ L'Organo di revisione dell'Ente è tenuto, oltre che alla predisposizione della relazione prevista dall'art. 139, comma 2, c.g.c., alla costante verifica del corretto adempimento da parte del Comune della disciplina *de qua*, in ordine all'individuazione degli agenti contabili operanti presso l'Amministrazione e alla correttezza del loro operato, nonché a specifici controlli sulle gestioni oggetto di conto giudiziale (cfr. art. 223 TUEL, secondo cui "l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente provvede con cadenza trimestrale alla verifica ordinaria di cassa, alla verifica della gestione del servizio di tesoreria e di quello degli altri agenti contabili di cui all'articolo 233").

anziché sul passato. In quest'ottica, valorizzando la portata innovativa del nuovo codice (cfr. in part. art. 150), al fine di coniugare i principi di obbligatorietà del giudizio di conto con una ragionevole durata dello stesso e di certezza dei rapporti giuridici sottesi, nonché per assicurarne l'effettività concentrando l'esame sulle gestioni più recenti, si è ritenuto di poter procedere all'accertamento diretto – in assenza di una precedente formalizzazione da parte del P.M. delle proprie contestazioni con istanza di fissazione d'udienza - dell'avvenuta estinzione massiva dei conti giudiziali depositati antecedentemente al 31 dicembre 2016⁴.

Pur tuttavia, va ribadito ancora una volta che la consapevolezza delle difficoltà rinvenienti dalla scarsità di risorse delle amministrazioni interessate e dalla molteplicità degli adempimenti ad esse demandati non possono configurare preclusioni per il raggiungimento dell'obiettivo della corretta e sistematica rendicontazione delle gestioni pubbliche, quale primo presidio e garanzia dell'integrità delle finanze pubbliche e della legalità delle procedure di entrata e di spesa.

Tanto più che, come si è potuto rilevare nell'ambito dei giudizi di responsabilità, continuano tuttora a registrarsi casi particolarmente gravi di frode e di peculato, consumati da parte di alcuni agenti contabili infedeli i quali hanno sfruttato, tanto dall'interno, quanto dall'esterno degli enti, alcune "smagliature" dei sistemi di "controllo" in senso lato.

Di qui la centralità dei riscontri contabili, non soltanto con finalità repressiva e recuperatoria, ma anche, e soprattutto, in funzione di prevenzione.

Infatti, la sistematica rendicontazione delle gestioni a denaro o a materia, in questa sede giurisdizionale, può efficacemente contribuire a limitare non solo i fenomeni criminosi, ma anche gli errori di natura contabile; in generale, può stimolare l'amministrazione a presidiare più rigorosamente i propri processi contabili.

Sotto distinta angolazione il giudizio stesso può costituire l'occasione per individuare ed evidenziare eventuali lacune nel sistema contabile o dei controlli interni, talvolta riscontrate

⁴ Allo stesso modo si è ritenuto di non potersi ricollegare, alla presenza di rilievi da parte dell'amministrazione o degli organi di controllo, effetti preclusivi dell'operare della prescrizione sul giudizio di conto maggiori di quelli connessi alla mancata presentazione dell'istanza di fissazione d'udienza da parte del pubblico ministero o della relazione da parte del magistrato relatore. In caso contrario dovrebbe ritenersi che, in caso di formulazione dei predetti rilievi, indipendentemente dalla loro fondatezza e rilevanza, il giudizio possa rimanere *sine die* pendente, in contrasto con il principio del giusto processo, non potendo la responsabilità dell'agente contabile protrarsi a tempo indefinito, e di ragionevole durata dello stesso (art. 4 c.g.c.). Né minori problemi residuerebbero, poi, dal punto di vista pratico dell'esame delle successive gestioni, non potendosi avere contezza della definitività dei precedenti accertamenti.

a livello di adempimenti basilari (ad esempio: omissione di ogni verifica di cassa; affidamento di compiti di “riscontro” allo stesso soggetto che ha compiuto l’operazione contabile; omessa quadratura della cassa; ecc.).

Venendo al merito delle gestioni oggetto di esame, va ricordato come seguendo i principi della significatività e rilevanza delle gestioni esaminate, si è concentrata, in primo luogo, l’attività istruttoria sulle gestioni economiche – sia di enti territoriali che di amministrazioni erariali - privilegiando l’esame dei conti delle amministrazioni, che avevano depositato, per la prima volta, gli stessi. Al riguardo possono richiamarsi in via esemplificativa gli approfondimenti svolti nei confronti delle gestioni economiche degli Enti di ricerca, sia per quanto riguarda le sedi centrali che eventuali sedi distaccate, anche all’estero.

In secondo luogo, per quanto attiene al settore dell’erario, la Sezione ha continuato a svolgere uno specifico *focus* sui conti giudiziali relativi alle percezioni consolari e alla gestione degli stampati a valore da parte delle diverse articolazioni (ambasciate, consolati) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale. Per quanto riguarda, invece, il comparto degli enti territoriali, oltre l’approfondimento sulle gestioni economiche, si è dato avvio all’esame di diverse gestioni inerenti all’attività di riscossione a livello comunale, nonché la gestione degli incassi svolta dalle casse delle strutture ospedaliere e dalle Aziende sanitarie.

Nell’ottica di rafforzare il dialogo e le sinergie tra le due funzioni della Corte dei conti di controllo e giurisdizione, come già avvenuto in relazione alle quattro precedenti annualità, la Sezione ha proceduto all’esame del conto giudiziale relativo all’esercizio 2021 del tesoriere della Regione Lazio anteriormente al giudizio di parificazione del relativo rendiconto da parte della Sezione regionale di controllo per il Lazio, che ha dato conto delle risultanze dell’analisi svolta da questa Sezione nella relativa relazione allegata alla decisione di parifica. Per quanto attiene all’attività istruttoria esitata in un giudizio collegiale, si ricorda, preliminarmente, la relazione di irregolarità n. 82/2022, relativa all’attività di riscossione di una cassa di una ASL, a fronte della quale, il Collegio della Sezione, con ordinanza n. 208/2022 ha perimetrato gli obblighi gravanti sul Collegio sindacale, in relazione alle verifiche da porre in essere in materia di conti giudiziali. In secondo luogo, sempre in via esemplificativa, appare da evidenziare la relazione di irregolarità n. 1/2022, con la quale, in riferimento all’attività di riscossione posta in essere dal C.E.P. Consorzio Enti Pubblici s.p.a. per il Comune di Zagarolo si è chiesta la declaratoria di irregolarità della gestione posta in

essere negli esercizi 2019 e 2020, con la condanna al pagamento di quanto riscosso dall'agente contabile – circa 2 milioni di euro – e non riversato al predetto Comune.

Pur essendo solo il relativo *iter* istruttorio preliminare perfezionatosi nell'ultima parte del 2022, per l'importanza sistematica che potrà rivestire la conseguente pronuncia collegiale, si ricorda, altresì, la relazione n. 223/2022, con la quale il magistrato relatore ha chiesto alla Sezione di esprimere il proprio avviso in ordine alla persistente rilevanza, ai fini della qualificabilità quale agente contabile del soggetto che la pone in essere, dopo l'entrata in vigore della normativa di cui all'art. 65, comma 2, Dlgs. 217/2017 ss.mm.ii., dell'attività di riscossione effettuata in modo concorrente o esclusivo mediante la piattaforma pagoPA, chiarendo sia se il soggetto che "riscuote integralmente", *rectius* che è chiamato a verificare che sia stato effettuato il richiesto versamento, tramite tale piattaforma, sia ancora tenuto a predisporre e depositare il conto giudiziale dell'attività posta in essere, sia se il soggetto, le somme la cui riscossione possono essere corrisposte in modo alternativo tramite il predetto strumento, rivesta la qualifica di agente contabile anche in relazione alle somme riscosse con quest'ultima modalità e se le stesse debbano o meno essere comunque rappresentate all'interno del prospetto di conto; si è poi chiesto di chiarire, ove si ritenga che l'utilizzo di tale strumento non configuri un'attività di "maneggio" di risorse pubbliche da parte del soggetto che per l'amministrazione riscuote una determinata somma mediante lo stesso, se possano rivestire la qualifica di agente contabile la società che gestisce la piattaforma ovvero i PSP aderenti a pagoPA, indicando le modalità attraverso le quali gli stessi dovrebbero procedere alla rendicontazione giurisdizionale dell'attività posta in essere.

Da ultimo, con pronuncia adottata in materia di responsabilità, che tuttavia si richiama anche in questa sede per l'importanza dei principi fissati, giova ricordare come la Sezione abbia ritenuto (sentenza n. 596/2022) il venir meno della propria giurisdizione per poste di danno da omesso versamento dell'imposta di soggiorno, per effetto dello *ius superveniens*, di cui all'articolo 180 del D.l. n. 34/2020 ss.mm.ii., con la conseguenza che i gestori di strutture recettive non appaiono risultare più tenuti alla presentazione dei relativi conti giudiziali.

2.4. I giudizi pensionistici

Come è noto, già a partire dalla riforma operata con l'art. 5 della legge 21 luglio 2000, n. 205, la giurisdizione della Corte dei conti in materia pensionistica - che ha natura di giurisdizione esclusiva - viene esercitata in composizione monocratica (c.d. "giudice unico delle

pensioni"). In questo settore la Sezione giunge normalmente a soddisfare le istanze di giustizia in tempi certamente inusuali rispetto al corso della giustizia ordinaria nel nostro Paese, vale a dire in una media di diciotto-ventiquattro mesi tra la proposizione del ricorso e il deposito della sentenza da parte dei giudici unici.

I giudizi pensionistici su cui la Sezione è chiamata a pronunciarsi riguardano, prevalentemente, ricorsi in materia di pensioni civili, o, in misura minore, in materia di pensioni militari, essendo quelli in materia di pensioni di guerra quasi del tutto azzerati. Complessivamente, al 1° gennaio 2022 erano pendenti n. 1660 ricorsi pensionistici; sempre nel corso del 2022 ne sono stati introitati altri n. 446, e ne sono stati definiti n. 1046, con n. 114 sentenze di accoglimento, n. 221 sentenze di rigetto, n. 14 con altre modalità di definizione, e n. 1 decreti fuori udienza, 157 ordinanze istruttorie, 1 ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, 52 ordinanze di sospensione o altre tipologie di ordinanze; al 31 dicembre 2022 risultavano pendenti n. 1310 ricorsi pensionistici.

Prima di passare ai temi più importanti trattati dai Giudici monocratici della Sezione, va ricordato che, sino al 31.3.2022, la maggior parte dei giudizi pensionistici è stata definita "in via cartolare" secondo quanto previsto dall'articolo 85, comma 5, del D.L. n. 18/2020 (c.d. cura Italia), i cui termini sono stati prorogati, sino alla predetta data, dall'articolo 16, comma 7, del D.L. n. 228/2021. A decorrere dal mese di aprile 2022 i giudizi sono stati trattati e definiti secondo le regole ordinarie previste dal codice di giustizia contabile.

Nel 2022 è proseguita la trattazione dei ricorsi proposti dal personale militare, sulla corretta interpretazione ed applicazione dell'articolo 54, comma 1, D.P.R. 29.12.1973, n. 1092 ai trattamenti pensionistici del predetto personale, liquidati con il cd. sistema misto, trattandosi di personale che, al 31.12.1995, aveva maturato almeno 15 anni ma meno di 18 anni di servizio utile.

I giudizi sono stati definiti conformemente al principio di diritto espresso dalle Sezioni Riunite nella Sentenza n. 1/2021/QM/PRES-SEZ nella quale è stato stabilito che: *"la "quota retributiva" della pensione da liquidarsi con il "sistema misto", ai sensi dell'art.1, comma 12, della legge n.335/1995, in favore del personale militare cessato dal servizio con oltre venti anni di anzianità utile ai fini previdenziali e che al 31 dicembre 1995 vantava un'anzianità ricompresa tra i quindici ed i diciotto anni, va calcolata tenendo conto dell'effettivo numero di anni di anzianità maturati al 31 dicembre 1995, con applicazione del relativo coefficiente per ogni anno utile determinato nel 2,44%. Conseguentemente: l'aliquota del 44% non è applicabile per la quota retributiva della pensione in*

favore di quei militari che, alla data del 31 dicembre 1995, vantavano un'anzianità utile inferiore a quindici anni".

Altri giudizi hanno riguardato l'applicazione dell'articolo 54 D.P.R. 29.12.1973, n. 1092 ai trattamenti pensionistici del personale militare, liquidati con il sistema misto, che ha maturato al 31.12.1995 meno di 15 anni di servizio utile. Le pronunce della Sezione si sono conformate al principio di diritto espresso dalle Sezioni Riunite nella sentenza n. 12/2021/QM/SEZ secondo il quale *"la quota retributiva della pensione da liquidarsi con il sistema misto ai sensi dell'art. 1, comma 12, della legge 335/1995, in favore del personale militare cessato dal servizio con un'anzianità superiore ai 20 anni e che al 31 dicembre 1995 vantava un'anzianità inferiore ai 15 anni, va calcolata tenendo conto dell'effettivo numero di anni di anzianità maturati alla predetta data, con applicazione dell'aliquota del 2,44% per ogni anno utile"*.

Diversi giudizi riguardanti la riliquidazione dei trattamenti pensionistici del personale militare mediante l'applicazione dell'articolo 54 DPR cit. sono stati definiti con pronunce di estinzione (sentenze nn. 850/2022 del 13 dicembre 2022 G.U.P. Bombino; 642/2022 del 26 settembre 2022 e 725/2022 del 25 ottobre 2022 G.U.P. Cossu), per cessazione della materia del contendere o per rinuncia al ricorso, avendo l'INPS provveduto, nelle more della definizione dei singoli giudizi, alla riliquidazione dei trattamenti pensionistici.

La questione dell'applicazione dell'articolo 54 d.P.R. n. 1092/1973 e dei principi espressi nelle richiamate sentenze delle Sezioni Riunite al personale delle Forze di Polizia ad ordinamento civile (Polizia di Stato, Polizia Penitenziaria) è stata affrontata e definita in diverse pronunce della Sezione (sentenze nn. 399 del 27 maggio 2022 G.U.P. Balestrieri; 841 del 6 dicembre 2022 G.U.P. Di Benedetto; 47 del 24 gennaio 2022 G.U.P. Cossu) alla luce della disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 101, della legge 31.12.2021, n. 234 che, a decorrere dall'entrata in vigore (1° gennaio 2022), ha esteso al predetto personale l'applicazione dell'aliquota del 2,44% ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione da liquidare con il sistema misto.

Altri giudizi che sono stati affrontati dalla Sezione nel 2022 hanno riguardato la questione relativa alla "perequazione automatica" e al "contributo di solidarietà" previsti, rispettivamente, ai commi 260 e da 261 a 268 dell'art.1 della legge 30.12.2018, n. 145. I ricorsi sono stati definiti con pronunce di inammissibilità (sentenze nn. 27 del 20 gennaio 2022 e 53 del 25 gennaio 2022 G.U.P. Bombino) per sopravvenuta carenza di interesse per le questioni relative alla rivalutazione automatica delle pensioni di cui al comma 260 dell'art.1 della legge

148/2015 e con pronunce di accoglimento parziale per le questioni relative al prelievo sulle pensioni di importo più elevato, tenuto conto della declaratoria di illegittimità costituzionale di tale prelievo per un periodo superiore al triennio 2019 – 2021.

Tra le sentenze che hanno affrontato specifiche questioni si segnalano la sentenza n. 681 del 30 settembre 2022 6 ottobre 2022 (G.U.P. Sanguigni) con la quale è stato dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice contabile su un ricorso avente ad oggetto l'accertamento del diritto all'assegno vitalizio di benemerenzza da parte di orfana di un perseguitato politico, dovendo essere risolta un questione di cittadinanza, rientrando nella giurisdizione del giudice ordinario; la sentenza n. 380 del 24 maggio 2022 (G.U.P. Bombino) con la quale è stato rigettato il ricorso di un ex appartenente al Corpo Militare della Croce Rossa italiana che rivendicava il diritto all'iscrizione nella gestione "Comparto sicurezza difesa e soccorso pubblico" per il servizio prestato nell'ambito del predetto Corpo Militare, non essendo prevista nell'ordinamento una totale equiparazione del personale militare della Croce Rossa italiana al personale militare delle Forze Armate dello Stato; la sentenza n. 678 del 6 ottobre 2022 (G.U.P. Cossu) con la quale è stato accolto il ricorso di una docente di religione cattolica che rivendicava una diversa decorrenza, rispetto a quella applicata dal Ministro dell'Istruzione, dell'onere del riscatto del titolo di studio della laurea; la sentenza n. 712 del 13 ottobre 2022 (G.U.P. Cossu) con la quale è stato rigettato il ricorso volto ad ottenere la pensione di anzianità prevista dall'art. 16 d.l. 4/2019 (cd. opzione donna), non potendo essere riconosciuto, nell'anzianità contributiva necessaria ai fini della maturazione del diritto, il periodo di servizio svolto presso la Città del Vaticano.

3. IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI E L'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE GIURISDIZIONALE

Nell'ambito di questa relazione non possono non essere svolte alcune considerazioni sul ruolo e sulle funzioni che la Corte dei conti è oggi chiamata a esercitare sulla base di quanto previsto dalla Costituzione nell'interesse del Paese e delle istituzioni, delle amministrazioni, delle imprese, delle famiglie e dei cittadini. In tale contesto, assoluta rilevanza rivestono alcuni aspetti riguardanti l'esercizio della funzione giurisdizionale in generale, e, nello specifico, con precipuo riferimento alla giustizia contabile, i profili attinenti alla paura della firma, al rapporto fra Etica e Giustizia, e all'esigenza di una giustizia umana.

3.1. La paura della firma

Oggi è ormai opinione diffusa che le lentezze delle amministrazioni pubbliche nello svolgimento dell'attività amministrativa e nella realizzazione delle opere pubbliche siano determinate dalla cosiddetta burocrazia difensiva, e cioè, dalla paura di amministratori e dirigenti pubblici di incorrere nella responsabilità di dover risarcire eventuali danni erariali che possono derivare dai loro provvedimenti. Si è così fatto strada, nell'opinione pubblica e nella classe politica, il convincimento che a bloccare i cantieri e a rallentare l'azione amministrativa sia la cosiddetta "paura della firma", cioè, la paura di firmare provvedimenti da cui possono derivare danni erariali che gli stessi amministratori e dirigenti pubblici possono essere chiamati dalla Corte dei conti a risarcire. Proprio per attenuare le responsabilità ed aiutare amministratori e dirigenti pubblici a superare la paura della firma, nel 2020 il Governo Conte approvò una norma, l'articolo 21 del decreto semplificazioni n. 76/2020, che ha limitato al solo dolo la responsabilità per danno erariale derivante da condotte commissive, eliminando, di fatto, la responsabilità per danno erariale dovuta a comportamenti connotati da colpa grave, e cioè, da grave negligenza.

Non si può negare che la paura della firma esiste, ma la soluzione non è certamente quella di eliminare o di mitigare le responsabilità di chi è chiamato ad amministrare la cosa pubblica e a gestire ingenti somme di denaro, tollerando che tali somme vengano gestite con superficialità e leggerezza - atteso che in questo consiste la colpa grave - perché in democrazia autonomia e responsabilità sono una endiadi inscindibile. Eliminare o attenuare

i controlli e le responsabilità significa abbassare il livello di attenzione e creare sacche di impunità nella corretta gestione delle risorse pubbliche e nel controllo della spesa pubblica. Significherebbe, in altre parole, gettare via il bambino con l'acqua sporca, cosa che, soprattutto in momento come quello attuale, in cui le amministrazioni pubbliche sono chiamate a gestire le ingenti risorse del Pnrr, non ci possiamo assolutamente permettere.

Come pure i cittadini, i contribuenti che pagano le tasse e alimentano il bilancio dello Stato non possono tollerare e far finta di niente dopo le numerose truffe operate nella percezione del reddito di cittadinanza o nella concessione dei c.d. bonus edilizi, perché le risorse distratte o percepite illecitamente gravano sulle tasche di tutti i cittadini e soprattutto sono debiti che lasceremo ai nostri figli. I cittadini hanno diritto ad una sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, e in questo senso – come dicevo – la Corte dei conti rappresenta un presidio di legalità e di democrazia, perché esercita le funzioni di controllo e giurisdizionali che la Costituzione le intesta in nome e per conto dei cittadini che pagano le tasse.

Oggi il Paese, l'Europa, le imprese, le famiglie e i cittadini non solo chiedono di non abbassare la guardia, ma hanno diritto di pretendere da amministratori e dirigenti pubblici che quelle risorse vengano gestite con la massima oculatezza e diligenza, anche perché gran parte delle stesse dovranno essere restituite dai nostri figli e dalle generazioni future.

Il rimedio per superare la paura della firma non è, quindi, quello scelto dal governo Conte nel 2020 con l'art. 21 del decreto semplificazioni, eliminando o attenuando le responsabilità derivanti da colpa grave per i fatti commissivi, perché questa soluzione ha creato un vero e proprio *vulnus* nella sana e corretta gestione delle risorse pubbliche. La soluzione per superare la paura della firma sta, piuttosto, nell'intervenire sulla qualità della regolazione e della legislazione. Per mettere le pubbliche amministrazioni in condizione di realizzare i programmi e di intercettare le risorse del Pnrr, ci vogliono regole chiare, occorre migliorare e semplificare la legislazione e, in particolare, il Codice degli appalti.

Si eviterebbero, così, sia il frequente contenzioso e i ricorsi al giudice amministrativo, che assai spesso bloccano i cantieri e rallentano l'azione amministrativa, sia le possibili ipotesi di responsabilità per danno erariale. È, pertanto, auspicabile che il Parlamento e il Governo non solo non abbassino la guardia su controlli e responsabilità nella sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, ma che intervengano in maniera decisa e radicale sulla qualità della regolazione e della normazione. Occorre, dunque, una legislazione chiara e semplice, snella, accessibile a tutti, ovvero regole chiare per dare indicazioni precise alle amministrazioni

pubbliche, alle imprese e ai cittadini, e agli stessi operatori del diritto.

Anche alla Corte dei conti oggi il Paese chiede un ruolo diverso. La Corte più che incutere paura e sanzionare a posteriori le amministrazioni e gli amministratori, chiedendo loro ingenti risarcimenti a volte a distanza di anni dai fatti che hanno dato origine a fattispecie di danno erariale, deve essere un punto di riferimento, deve svolgere un ruolo di assistenza e di guida preventiva, quando il rischio di sbagliare e di cagionare danni è attuale e concreto. Oltre ad una regolazione chiara, occorre quindi una Corte dei conti che effettui tempestivamente ed efficacemente i propri controlli e che riesca anche a stare vicino ed a rassicurare gli amministratori, perché la paura della firma, come dicevo prima, purtroppo esiste. Chi è chiamato a firmare determinati atti ha paura di incappare in ipotesi di danno erariale e di finire a giudizio dinnanzi alla Corte dei conti.

A tale riguardo, proprio per attenuare la paura della firma, la Corte potrebbe svolgere anche un ruolo di assistenza e di supporto per amministratori e dirigenti chiamati ad operare importanti scelte gestionali. Vanno sviluppate e incentivate la funzione di controllo preventivo e anche la funzione consultiva, sia a livello centrale, che a livello regionale per le sezioni di controllo della Corte, peraltro già previste dalla normativa in vigore. Esse andrebbero però sviluppate e rese effettive. Si deve assolutamente evitare che la previsione di nuove funzioni in capo alla Corte rappresenti solo un alibi per amministratori e dirigenti infedeli. Occorre assolutamente evitare che si crei la funzioni senza creare l'ufficio.

Oggi la Corte è quanto mai viva e vitale, è una istituzione moderna e necessaria, ma per interpretare al meglio il ruolo e le funzioni che la Costituzione le intesta, essa deve rinnovarsi ed adeguarsi alle mutate esigenze istituzionali, nel senso che deve adeguare il proprio ruolo e le proprie funzioni alle mutate esigenze istituzionali, alle esigenze che il Paese, l'Europa, le istituzioni e i cittadini ci chiedono. Se vuole svolgere al meglio il ruolo e le funzioni che la Costituzione le intesta, la Corte si deve porre nei confronti delle amministrazioni con uno spirito diverso, in una posizione assolutamente compatibile con l'autonomia degli enti territoriali e degli enti locali secondo la previsione dell'articolo 114 della Costituzione. Deve assisterle ed accompagnarle nello svolgimento delle funzioni ad esse intestate e nella gestione della spesa pubblica, aiutandole, nell'esercizio delle funzioni di controllo, ad assicurare la legittimità della spesa pubblica e a tenere i conti in ordine, e garantendo, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, perseguendo le ipotesi di danno erariale derivanti da casi di cattiva gestione delle

risorse pubbliche.

Oggi la Corte dei conti, oltre che un presidio di legalità, e segnatamente della legalità finanziaria, deve essere, e deve essere avvertita, come un presidio di democrazia, esercitando in posizione di autonomia, di indipendenza e di terzietà, e cioè con tutte le guarentigie di una magistratura, le funzioni giurisdizionali e di controllo che la Costituzione le assegna nell'interesse del Paese, delle stesse istituzioni e soprattutto dei cittadini, dei contribuenti che pagano le tasse. Attraverso la Corte dei conti, e cioè, attraverso una magistratura autonoma e indipendente rispetto al Governo e alle stesse amministrazioni controllate, sono i cittadini che controllano le legittimità della spesa pubblica e la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche. In questo senso la Corte è un presidio di democrazia ed è al servizio dello Stato comunità. Anche noi magistrati della Corte dobbiamo avere l'intelligenza e la sensibilità di saper cogliere quello che oggi il Paese, l'Europa, le istituzioni e i cittadini ci chiedono. Oggi la Corte dei conti si deve mettere al servizio delle amministrazioni pubbliche ed accompagnarle ed assistere nel tenere i conti in equilibrio e in ordine, e nel garantire la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche.

Fra le possibili riforme di cui si sente parlare per vincere la paura della firma occorre assolutamente evitare che si riconduca la responsabilità amministrativa alla disciplina e al regime della responsabilità civile.

Una tale soluzione, avanzata da una parte della dottrina, finirebbe per lasciare sostanzialmente senza tutela la gestione delle risorse pubbliche, cioè le risorse dei cittadini, perché significherebbe rimettere l'esercizio dell'azione di responsabilità civile alla stessa amministrazione o ente pubblico danneggiati, e diventerebbe solo uno strumento di scontro e di vendetta politico-amministrativo nei confronti degli avversari politici che si siano succeduti negli incarichi amministrativi.

Senza dire che il regime della responsabilità civile, con l'azione intestata alla stessa amministrazione danneggiata, sarebbe un tipo di responsabilità civile, la cui azione si prescrive in dieci anni e sarebbe trasmissibile agli eredi, a differenza della responsabilità amministrativa per danno erariale la cui azione si prescrive in cinque anni, non si trasmette agli eredi, è parziaria, e suscettibile del c.d. "potere di riduzione dell'addebito", di cui dispone solo il giudice contabile e non anche il giudice civile.

Fra le possibili riforme in materia di responsabilità amministrativa per attenuare e superare la "paura della firma" bisognerebbe piuttosto passare da una responsabilità per danno

erariale risarcitoria generalizzata a ipotesi di responsabilità amministrativa sanzionatoria, del resto già previste dall'ordinamento e devolute alla giurisdizione della Corte dei conti, come pure si potrebbe pensare a fissare e a rapportare il risarcimento a parametri predefiniti, secondo criteri rapportati allo stipendio, o all'indennità di carica, o al valore del danno cagionato.

Occorre assolutamente abolire l'articolo 21 del decreto semplificazioni n. 76/2020 perché esso crea sacche di impunità e di deresponsabilizzazione che mal si conciliano con i criteri della buona amministrazione e con la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche, oltre ad essere contrario agli stessi criteri e alle raccomandazioni emanate dall'Unione europea proprio con riferimento alla gestione delle risorse del Pnrr.

È chiaro che a questo processo di riforma, che potenzialmente potrebbe riguardare come detto sia le funzioni giurisdizionali che quelle di controllo, dovremmo contribuire anche noi magistrati attraverso un vero e proprio rinnovamento culturale delle nostre funzioni.

La Corte e noi magistrati, chiamati ad esercitare le funzioni ad essa intestate, dovremmo prevenire i danni erariali e i casi di cattiva gestione delle risorse pubbliche, piuttosto che sanzionarli, assai spesso a distanza di anni e senza alcuna effettiva capacità di recupero delle somme relative ai danni cagionati.

Dobbiamo, in altre parole, – e scusate la banale similitudine – atteggiarci come i vigili che avvertono prima gli automobilisti che la curva è pericolosa e che occorre rallentare, piuttosto che nascondersi dietro la siepe per contestare a posteriori, a volte a distanza di anni, che in prossimità della curva si andava troppo veloci e sono stati superati i limiti di velocità.

In tal modo la Corte dei conti svolgerebbe in maniera assolutamente positiva le funzioni che la Costituzione le intesta. Più che censurare e sanzionare a posteriori le amministrazioni pubbliche e gli amministratori e funzionari chiamati a gestire risorse pubbliche, si porrebbe nei loro confronti con un ruolo e uno spirito diversi, accompagnandoli e assistendoli nello svolgimento delle funzioni ad esse intestate e nella gestione della spesa pubblica. In tal modo, ferme restando il ruolo magistratuale della Corte dei conti e l'autonomia degli enti territoriali e degli enti locali secondo la previsione dell'articolo 114 della Costituzione, la stessa Corte darebbe un sicuro contributo, nell'esercizio delle funzioni di controllo, ad assicurare la legittimità della spesa pubblica e a tenere i conti in ordine, e a garantire, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche.

3.2. Il rapporto fra Etica e Giustizia

E sempre con riferimento alla paura della firma vorrei ribadire quanto già detto negli anni passati e che per me è ormai diventato un tormentone.

Occorre ristabilire un clima più sereno e più equilibrato nell'amministrazione della giustizia. Nell'esercizio delle proprie funzioni il giudice si deve sforzare di riaffermare un forte rapporto fra Etica e Giustizia.

Al riguardo non può negarsi che negli anni ci sono stati sconfinamenti fra organi e istituzioni nell'esercizio delle rispettive funzioni. Oggi è più che mai necessario, però, che si ristabiliscano i ruoli che la Costituzione assegna a ciascun organo e a ciascuna istituzione, e che si ristabilisca un corretto rapporto fra di essi, in cui ciascuno faccia solo, e soltanto, ciò che deve fare nel solo perseguimento dell'interesse pubblico.

L'ho già detto in tante occasioni e non posso non ribadirlo. Un corretto rapporto fra Etica e Giustizia vuole che la "funzione" non diventi mai "potere". L'esercizio della funzione giurisdizionale o di controllo (come di ogni altra funzione, anche amministrativa) non deve mai diventare "potere". L'esercizio della funzione è neutro. Essa diventa "potere" quando se ne abusa e la si deforma, la si indirizza a fini diversi da quelli previsti dalla Costituzione e dalla legge. Perciò la funzione giurisdizionale deve tendere solo all'accertamento della verità e alla affermazione della giustizia a tutela della corretta gestione delle risorse pubbliche, come pure la funzione di controllo deve tendere solo ad assicurare la buona amministrazione e l'equilibrio dei conti pubblici.

3.3. L'esigenza di una giustizia umana

E ancora, la Giustizia deve essere una giustizia umana, che sappia trasformare e far vivere nelle aule di giustizia quei sacri principi costituzionali che tutti noi abbiamo studiato e che soprattutto noi giudici dobbiamo custodire. La giustizia non deve essere vendetta e deve essere soprattutto umana.

Il nostro Paese e la nostra società vivono da anni una crisi della giustizia che si riflette nella vita sociale, nella politica e nell'economia, sulla tutela dei diritti e delle garanzie. Da troppi anni la nostra società è permeata da un giustizialismo alimentato da una sorta di voglia di vendetta, da odio sociale, che si sta quasi affermando come fine ultimo della giustizia e che sta offuscando quei principi di diritto scritti a caratteri cubitali nella nostra Carta

costituzionale, che non a caso si pone, per questa parte, fra le carte più avanzate del mondo. L'esercizio della funzione giurisdizionale deve essere finalizzato all'affermazione della giustizia e all'accertamento della verità e non al giustizialismo e alla vendetta, al diritto del cittadino ad una giustizia rapida, efficiente e soprattutto giusta, al diritto ad un giusto processo, al diritto ad una ragionevole durata del processo.

Una giustizia giusta, poi, va declinata con il diritto del cittadino ad essere giudicato da un giudice sereno, equilibrato, che ispira fiducia e che non abbia altra finalità nell'esercizio della sua funzione che quella dell'accertamento della verità e della giustizia. E soprattutto che abbia consapevolezza del fatto che per il convenuto già l'essere sottoposto ad un processo costituisce di per sé una pena. Un giudizio troppo lungo diventa un anticipo di pena, anche se l'imputato, o il convenuto nel caso del nostro giudizio, non è ancora stato condannato.

Di qui l'impegno a rendere una giustizia rapida, efficace, serena, che rassicuri e che ispiri fiducia, che sappia coniugare il diritto dello Stato ad affermare il proprio potere – nel nostro caso a perseguire il danno erariale – con i diritti del cittadino ad una giustizia giusta. Solo in questo modo riusciremo a conciliare Etica e Diritto, Etica e Giustizia.

Per ciò che riguarda specificamente la Corte dei conti, l'Etica ci impone di esercitare con la massima efficienza ed efficacia le funzioni che la Costituzione ci intesta a tutela del buon andamento della pubblica amministrazione, dell'imparzialità dell'azione amministrativa, della sana e corretta gestione delle risorse pubbliche.

A tal fine il giudicare non deve mai diventare "mestiere", abitudine, fredda applicazione della legge, come se fosse una mera elaborazione di dati in un computer: il giudice deve essere umano, si deve sempre, e ogni volta, far carico del caso specifico e del fatto che la questione su cui è chiamato a giudicare, anche se per lui è abitudinaria, assume per l'imputato, o per le parti nel giudizio civile, o per il convenuto nel giudizio innanzi alla Corte dei conti, una valenza "particolare", una importanza e una rilevanza vitale, nel senso etimologico della parola, nel senso che può cambiargli la vita.

Il giudice non deve dimenticare che dietro le carte di un processo, dietro ad un fascicolo pieno di carte, ci sono persone – e famiglie – che soffrono *"la pena del processo"*, soprattutto se innocenti, persone a cui vanno date risposte in tempi ragionevoli, in tempi quanto più possibile brevi. Il tempo che scorre è già una condanna, specie se già il solo fatto di essere sottoposti ad un processo viene comunque strumentalizzato, attraverso una micidiale macchina del fango, sui media e sui *social network*.

Il giudice non deve mai considerarsi estraneo al tormento di colui che è chiamato a giudicare, e giammai deve porsi nei suoi confronti con l'alterigia del migliore, con la presunzione del sapere, con la certezza di chi si ritiene depositario del giusto e del vero, con il compiacimento del potere. Il giudice deve accostarsi con umiltà alle responsabilità del suo servizio, e deve sapere che ogni suo giudizio, anche il più convinto e meditato, è solo un tentativo di accertare una verità che resta pur sempre, ed in ogni caso, relativa.

Posso rassicurare tutti gli amministratori e i dipendenti che incappano in un giudizio innanzi alla Corte, e anche coloro che agitano "lo spauracchio" della Corte dei conti per invocare un indebolimento delle nostre funzioni e creare le condizioni ottimali per il malaffare, che chi vi parla e i giudici di questa Sezione si sono sempre sforzati, e continueranno a farlo, di interpretare e di svolgere la propria funzione e il proprio ruolo in osservanza di questi valori e di questi principi. Per questo gli amministratori e i dipendenti pubblici non devono guardare alla Corte dei conti, nelle sue diverse funzioni, con timore o con diffidenza. Essi devono, piuttosto, vedere nella Corte dei conti una risorsa, la migliore e più sicura alleata per realizzare e garantire quei diritti alla legalità, al buon andamento, all'imparzialità dell'azione amministrativa, e alla corretta gestione delle risorse pubbliche che la Carta costituzionale ha voluto garantire ed assicurare a tutti i cittadini.

CONCLUSIONI

Avviandomi alle conclusioni ritengo che anche nel 2022 la Sezione sia riuscita a raggiungere l'obiettivo di assicurare una giustizia tempestiva, motivata ed imparziale. La qualità e la quantità del lavoro che la Sezione ha realizzato sono da riferirsi, principalmente, al fattivo impegno del personale di magistratura ed amministrativo, che ringrazio per il costante e qualificato apporto professionale.

Desidero ancora ringraziare coloro che, insieme alla Sezione, hanno contribuito al buon andamento della giurisdizione contabile in questa Regione, e segnatamente gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza, gli appartenenti all'Arma dei Carabinieri e gli appartenenti alla Polizia di Stato per la fattiva collaborazione sempre prestata.

Un caloroso saluto, il mio ringraziamento e il mio più sincero augurio di buon lavoro desidero altresì rivolgere al Procuratore regionale, Presidente Pio Silvestri, e a tutti i colleghi della Procura regionale per la loro professionalità e per l'eccellente lavoro svolto, grazie al quale la Sezione ha sempre potuto operare e decidere con piena cognizione di causa, e soprattutto per il grande equilibrio mostrato nel portare avanti le loro inchieste e nell'avanzare le loro richieste risarcitorie.

Vorrei, infine, esprimere un caloroso saluto ai miei amici componenti laici del Consiglio di Presidenza che hanno fatto parte del nostro organo di autogoverno in rappresentanza del Parlamento e che di qui a qualche settimana lasceranno la Corte per la fine del loro mandato, due dei quali sono qui presenti e di qui a poco interverranno per un saluto. Loro hanno fortemente creduto in me e di questo li ringrazio, ma la cosa più bella e più preziosa che mi resta della loro presenza in Consiglio di Presidenza è la loro stima e la loro amicizia, che non finiranno certo con la fine del loro mandato e che mi auguro possano durare per sempre.

Voglio ancora ringraziare la mia famiglia, mia moglie, i miei figli e le loro ragazze, il cui pensiero mi sostiene quotidianamente e che con il loro amore mi hanno insegnato a non confondere mai, nella vita, il mezzo con il fine.

Vorrei chiudere con un pensiero e un auspicio che c'entrano poco con questa cerimonia e con l'inaugurazione dell'anno giudiziario, ma che riguardano il nostro essere uomini, il nostro essere genitori e figli, la nostra società e tutti noi. Rivolgo ancora una volta un pensiero commosso al popolo ucraino che sta subendo una guerra crudele e sofferenze che giammai avremmo potuto immaginare potessero accadere nel cuore dell'Europa nel XXI secolo.

Proprio oggi, 24 febbraio, ricorre l'anniversario dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia e dell'inizio della guerra. Molti di voi ricorderanno che in occasione della cerimonia dell'anno scorso – la guerra era scoppiata da pochi giorni – io ebbi ad “(..) esprimere l'auspicio che potesse presto cessare il rumore della guerra e potesse tornare ad affermarsi il silenzio della pace”. Oggi avremmo voluto esprimere il nostro ringraziamento al Signore e alla nostra Santissima Madre per la fine della guerra e invece siamo costretti a rivolgere ancora la nostra preghiera e il nostro auspicio affinché finisca presto questo orrore sotto i nostri occhi.

Voglio chiudere con un altro auspicio. Mi auguro che il nostro Paese possa presto superare il brutto periodo che stiamo vivendo, la grave crisi economica e sociale, la crisi energetica, le difficoltà economiche delle famiglie e delle imprese, e possano tornare ad affermarsi la crescita economica, il benessere sociale, la speranza, la fiducia e la serenità.

Ringrazio tutti voi per l'attenzione e per averci voluto onorare con la vostra presenza, o per averci voluto seguire in diretta *streaming* , partecipando a questa cerimonia, e soprattutto, per avere avuto la pazienza di ascoltarmi.

Passo ora la parola al Procuratore regionale del Lazio, Pres. Pio Silvestri, affinché svolga la sua relazione.

TABELLE

Tabella 1 - CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITA' PUBBLICA DATI GENERALI

GIUDIZI PORTATI IN UDIENZA O CAMERA DI CONSIGLIO	176
UDIENZE*	129
CAMERE DI CONSIGLIO	35
GIUDIZI DISCUSSI	176
PROROGHE DISCUSSE	1
GIUDIZI DEFINITI	111
SENTENZE PUBBLICATE	105
ORDINANZE	32
ORDINANZE DI PROROGA	1
DECRETI IN UDIENZA	15
DECRETI FUORI UDIENZA	1

**collegiali e monocratiche di comparizione*

Tabella 1a - CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITA' PUBBLICA GIUDIZI DI RESPONSABILITA'

GIUDIZI PENDENTI AL 01.01.2022	12
GIUDIZI INTRODOTTI NELL'ANNO 2022	154
UDIENZE NEL 2022	81
GIUDIZI DISCUSSI	123
PROROGHE DISCUSSE	1
GIUDIZI DECISI O COMUNQUE DEFINITI	111
GIUDIZI PENDENTI AL 31.12.2022	33
SENTENZE PUBBLICATE	105
ORDINANZE E DECRETI	50

Tabella 1b - CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITA' PUBBLICA GIUDIZI DI CONTO

GIUDIZI PENDENTI AL 01.01.2022	4
GIUDIZI INTRODOTTI NELL'ANNO 2022	9
UDIENZE NEL 2022*	11
GIUDIZI DISCUSSI	9
GIUDIZI DECISI O COMUNQUE DEFINITI	5
GIUDIZI PENDENTI AL 31.12.2022	8
SENTENZE PUBBLICATE	6
ORDINANZE E DECRETI	14

**i giudizi sono stati discussi nelle stesse udienze fissate per il contenzioso in materia di contabilità pubblica*

Tabella 1c - CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITA' PUBBLICA RESA DI CONTO

GIUDIZI INTRODOTTI NELL'ANNO 2022	3
GIUDIZI DISCUSSI	2
GIUDIZI DEFINITI	2
SENTENZE PUBBLICATE	3
ORDINANZE E DECRETI	0

Tabella 1d - CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITA' PUBBLICA GIUDIZI SI ISTANZA DI PARTE

GIUDIZI PENDENTI AL 01.01.2022	
GIUDIZI INTRODOTTI NELL'ANNO 2022	3
UDIENZE NEL 2022*	3
GIUDIZI DISCUSSI	2
GIUDIZI DECISI O COMUNQUE DEFINITI	2
GIUDIZI PENDENTI AL 31.12.2022	0
SENTENZE PUBBLICATE	3
ORDINANZE E DECRETI	0

**i giudizi sono stati discussi nelle stesse udienze fissate per il contenzioso in materia di contabilità pubblica*

Tabella 1e - CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITA' PUBBLICA GIUDIZI CAUTELARI
(PER SEQUESTRI CONSERVATIVI E ALTRE MISURE)

RICHIESTE DI SEQUESTRO	10
SEQUESTRI AUTORIZZATI	10
SEQUESTRI NON AUTORIZZATI (ad istanza Procura)	0
GIUDIZI DI CONFERMA, MODIFICA O REVOCA	10
GIUDIZI EX ART. 669 BIS E SS. C.P.C.	0
ISTANZE DI REVOCA O MODIFICA	6
GIUDIZI DI REVOCA O MODIFICA DEFINITI	4
RECLAMI	6
RECLAMI DEFINITI	6

Tabella 1f - RITI ABBREVIATI

RICHIESTE PRESENTATE	15
RICHIESTE ACCOLTE	8
RICHIESTE RESPINTE	2
RICHIESTE DA DEFINIRE	5

Tabella 2 – CONTI GIUDIZIALI

	ERARIALI	ENTI	TOTALI
PENDENTI AL 01.01.2022	5.741	9.612	15.353
PERVENUTI NEL 2022	1.131	2.832	3.963
TOTALE CARICO	6.872	12.444	19.316
DECRETI DI DISCARICO	65 (PER 67 ANNUALITÀ)	189 (PER 265 ANNUALITÀ)	254 (PER 332 ANNUALITÀ)
DECRETI DI ESTINZIONE	1 (PER 371 ANNUALITÀ)	1 (PER 1.002 ANNUALITÀ)	2 (PER 1.373 ANNUALITÀ)
DEFINITI CON SENTENZA	4	4	8
RELAZIONI DI DISCARICO	52 (PER 54 ANNUALITÀ)	208 (PER 298 ANNUALITÀ)	260 (PER 352 ANNUALITÀ)
RELAZIONI DI IRREGOLARITA' (ISCRIZIONE A RUOLO)	1 (PER 1 ANNUALITÀ)	3 (PER 4 ANNUALITÀ)	4 (PER 5 ANNUALITÀ)
TOTALE CONTI DEFINITI	442	1.271	1.713
PENDENTI AL 31.12.2022	6.430	11.173	17.603

Tabella 3 – CONTENZIOSO PENSIONISTICO

	PENSIONI CIVILI	PENSIONI MILITARI	PENSIONI DI GUERRA	TOTALI
GIUDIZI PENDENTI AL 01.01.2022	625	1009	26	1660
GIUDIZI INTROITATI NELL'ANNO	193	251	2	446
TOTALE CARICO	818	1260	28	2106
GIUDIZI DISCUSSI IN UDIENZA	395	631	14	1040
GIUDIZI DISCUSSI IN CAMERA DI CONSIGLIO	5	1	0	6
DEFINITI CON SENTENZA DI ACCOGLIMENTO	73	39	2	114
DEFINITI CON SENTENZA DI RIGETTO	132	80	9	221
ALTRE MODALITA' DI DEFINIZIONE	6	8	0	14
DECRETI FUORI UDIENZA	1	0	0	1
ORDINANZE ISTRUTTORIE	93	64	0	157
ORDINANZE DI RIMESSIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE O SS.RR.	1	0	0	1
ORDINANZE DI SOSPENSIONE / ALTRE ORDINANZE	24	0	28	52
TOTALE DEFINITI	262	521	13	796
GIUDIZI PENDENTI AL 31.12.2022	556	739	15	1310

UDIENZE	67
CAMERE DI CONSIGLIO MONOCRATICHE	6
CAMERE DI CONSIGLIO COLLEGIALI	0

PROCEDIMENTI CAUTELARI

GIUDIZI	5
GIUDIZI DEFINITI	1
GIUDIZI DISCUSSI	5
ORDINANZE	4

INDICE

SALUTI

1. LE INNOVAZIONI LEGISLATIVE E GIURISPRUDENZIALI RIGUARDANTI LA CORTE DEI CONTI

1.1. *Premessa*

1.2. *Le innovazioni legislative*

1.3. *Le innovazioni giurisprudenziali*

2. L'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL LAZIO NEL CORSO DEL 2022

2.1. *Aspetti generali*

2.2. *I giudizi di responsabilità*

2.3. *I giudizi di conto*

2.4. *I giudizi pensionistici*

3. IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI E L'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE GIURISDIZIONALE

3.1. *La paura della firma*

3.2. *Il rapporto fra Etica e Giustizia*

3.3. *L'esigenza di una giustizia umana*

CONCLUSIONI

TABELLE

Tabella 1 – Giudizi di responsabilità

Tabella 2 – Giudizi di conto

Tabella 3 – Giudizi di pensionistica

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

