

Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica

Contributo sulla nuova questione sociale

a cura di

**Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi,
Valeria Filì, Francesco Seghezzi**

Volume II

Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni

a cura di

Domenico Garofalo

ADAPT
LABOUR STUDIES
e-Book series
n. 90

ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

DIREZIONE

Domenico Garofalo (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

Marina Brollo

Laura Calafà

Guido Canavesi

Paola M.T. Caputi Jambrenghi

Daniela Caterino

Marco Esposito

Valeria Fili

Enrico Gagnoli

Paolo Gubitta

Vito Sandro Leccese

Valerio Maio

Enrica Morlicchio

Alberto Pizzoferrato

Simonetta Renga

Michele Tiraboschi

Anna Trojsi

Lucia Valente

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Laura Magni (*coordinatore di redazione*)

Maddalena Magni

Pietro Manzella (*revisore linguistico*)

ADAPT University Press

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet ADAPT University Press

indirizzo e-mail: aup@adapt.it

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di *double blind peer review*, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione della collana con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica

Contributo sulla nuova questione sociale

Volume I. Covid-19 e rapporto di lavoro

a cura di Valeria Fili

ISBN 978-88-31940-40-5 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

Volume II. Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni

a cura di Domenico Garofalo

ISBN 978-88-31940-41-2 - Pubblicato il 30 dicembre 2020

Volume III. Covid-19 e sostegno al reddito

a cura di Domenico Garofalo

ISBN 978-88-31940-42-9 - Pubblicato il 30 dicembre 2020

Volume IV. Scuola, università e formazione a distanza

a cura di Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

ISBN 978-88-31940-43-6 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

Volume V. Le sfide per le relazioni industriali

a cura di Michele Tiraboschi, Francesco Seghezzi

ISBN 978-88-31940-44-3 - Pubblicato il 18 dicembre 2020

Volume II.
**COVID-19 E SOSTEGNO ALLE IMPRESE
E ALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

a cura di Domenico Garofalo

INDICE

Solidarietà e sostenibilità: il diritto del lavoro e della sicurezza sociale alla prova della pandemia da Covid-19 <i>di Domenico Garofalo, Michele Tiraboschi, Valeria Filì e Francesco Seghezzi</i>	XV
---	----

Sezione I.

Il pubblico impiego nell'emergenza

Il reclutamento emergenziale del personale sanitario nella (e oltre la) emergenza pandemica <i>di Anna Zilli</i>	1
Il trattenimento in servizio del personale sanitario e l'esercizio temporaneo delle professioni sanitarie in deroga alle norme in materia di riconoscimento dei titoli conseguiti all'estero <i>di Madia Rita Favia</i>	15
Le sorti delle procedure concorsuali <i>di Francesca Chietera</i>	36

Sezione II.

Sospensione dei licenziamenti, proroghe dei termini e norme processuali

I licenziamenti economici "impossibili" dal Secondo Dopoguerra al Covid-19 <i>di Federica Stamerra</i>	47
Gli effetti dell'emergenza epidemiologica sui termini in materia di lavoro, previdenza e fisco <i>di Alessandro Ventura</i>	88
Emergenza epidemiologica e processo civile <i>di Giovanna Ficarella</i>	116
Emergenza epidemiologica e processo penale <i>di Elisabetta Sartor</i>	157
Emergenza epidemiologica e processo amministrativo <i>di M.T. Paola Caputi Jambrenghi</i>	191

Indice

Sospensione dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza <i>di M.T. Paola Caputi Jambrenghi</i>	208
Liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi in relazione all'emergenza Covid-19 <i>di M.T. Paola Caputi Jambrenghi</i>	215
Emergenza epidemiologica e processo contabile <i>di Luca Tegas</i>	231

Sezione III.

Il sostegno alle imprese

Covid-19 e diritto commerciale: misure emergenziali, provvedimenti strutturali e ricostruzione della visione dell'impresa in tempo di pandemia <i>di Daniela Caterino</i>	243
Il contratto di rete con causale di solidarietà: una norma inutile o meramente promozionale? <i>di Domenico Garofalo</i>	295
Il sostegno al settore agricolo sul versante occupazionale <i>di Stefano Caffio</i>	306
Il sostegno alle imprese e all'economia nella seconda ondata pandemica: il contributo a fondo perduto per le partite Iva <i>di Domenico Garofalo</i>	331
Gli incentivi all'occupazione "difensivi" nell'emergenza epidemiologica <i>di Domenico Garofalo</i>	345
<i>Notizie sugli autori</i>	360

Emergenza epidemiologica e processo contabile

di Luca Tegas

Abstract – Il frenetico succedersi della normativa emergenziale Covid-19, ha interessato anche la giustizia contabile. Il blocco dell'operatività delle corti, dovute all'emergenza epidemiologica, ha fortemente messo in discussione l'applicazione dei principi relativi al giusto processo e alla sua ragionevole durata, ripercuotendosi sulla giustizia contabile e sulle funzioni di controllo e giurisdizionale della Corte dei conti. I magistrati contabili si sono trovati ad affrontare problemi di carattere organizzativo, informatico e giuridico, conseguenti alla necessità di applicare le misure richieste, dal governo centrale, ai fini del contenimento epidemiologico. Di tale normativa che ha interessato l'operatività e l'organizzazione della Corte dei Conti si dà conto nel contributo.

Abstract – The frantic succession of emergency legislation Covid-19, also affected accounting justice. The blocking of the operation of the courts, due to the epidemiological emergency, has strongly questioned the application of the principles of due process and its reasonable duration, having an impact on the Court of Auditors' accounting and control and judicial functions. The accounting magistrates were faced with organizational, computer and legal problems, resulting from the need to apply the measures required by the central government for epidemiological containment. This legislation, which concerned the operation and organisation of the Court of Auditors, is reflected in the contribution.

Sommario: 1. Il contesto normativo emergenziale e il ruolo della Corte dei conti. – 2. Le misure di contenimento del contagio nell'organizzazione della giustizia contabile. – 3. La sospensione dei termini e la disciplina del controllo di legittimità della Corte dei conti. – 4. Le controversie pensionistiche. – 5. Le disposizioni di chiusura dell'art. 85 e conclusioni.

1. Il contesto normativo emergenziale e il ruolo della Corte dei conti

Il frenetico succedersi della normativa emergenziale Covid-19 ha interessato anche la giustizia contabile, mettendo a dura prova, tra gli altri, gli artt. 100, comma 2, e 103, comma 2, Cost.

La Carta costituzionale ha così inquadrato la giustizia contabile tra le giurisdizioni speciali del nostro ordinamento. Sono quindi ricomprese nel perimetro della giurisdizione contabile: i giudizi di responsabilità amministrativa e contabile dei pubblici funzionari; il contenzioso pensionistico; i giudizi di conto; i giudizi a istanza di parte in materia contabile ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Cfr. F. GAETANO COCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, 2017, pp. 57 ss.: «Tutti questi profili sono oggi confluiti in una disciplina unitaria dettata dal d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, altrimenti definito Codice di giustizia contabile. È opinione largamente diffusa in dottrina quella che

Con l'introduzione del codice di giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016), che ha regolamentato in modo organico il processo contabile, quello per le responsabilità amministrative è stato ricondotto definitivamente nell'ambito dei processi di cognizione di tipo civilistico. Uno dei principi costituzionali basilari richiamati ed attuati dal d.lgs. n. 174/2016 è quello del giusto processo. L'art. 111 Cost., esplicitando la riserva di legge, chiarisce che «la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge» ed è nell'art. 4 del Codice di giustizia contabile che il legislatore ha attuato il principio: «il processo contabile attua i principi della parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo previsto dall'art. 111, comma 1, Cost. Il giudice contabile e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo» (2).

Il blocco dell'operatività delle corti, dovute all'emergenza epidemiologica, come detto, ha fortemente messo in discussione l'applicazione dei principi relativi al giusto processo, nonché alla sua ragionevole durata.

Ma sul piano costituzionale, un altro principio fondamentale che rischia di essere pregiudicato, è quello contenuto all'art. 113, secondo il quale «Contro gli atti della

riconduce il sindacato della Corte dei conti nell'ambito di una giurisdizione piena – sebbene l'impiego di tale nozione assuma un significato polisenso – come tale non sottoposta ad alcun limite per quanto concerne l'accertamento di atti, fatti e comportamenti. Allo stesso tempo, il giudice contabile esercita un sindacato, da un lato, esclusivo, riferito cioè sia ai diritti soggettivi che agli interessi legittimi, dall'altro, sindacatorio, in virtù del quale è possibile estendere il processo anche ad altri soggetti non chiamati a parteciparvi, a prescindere dall'atto di iniziativa del procuratore generale/regionale o delle parti».

(2) Cfr. P. SIMEON, *Principi del giusto processo e giudizio di responsabilità amministrativa per danno all'erario. Perché la giurisdizione di responsabilità della corte dei conti è da ritenersi esclusiva*, relazione al convegno *Il nuovo processo contabile: riflessioni a confronto*, Venezia, 1° dicembre 2017: «Il primo e basilare apporto del codice in tema di attuazione dei principi costituzionali del giusto processo nella giustizia contabile, è stato quello di regolamentare in modo organico il processo contabile, superando un insieme di norme tanto disseminate quanto palesemente insufficiente e troppo spesso bisognose di eterointegrazioni derivate, in modo talvolta problematico, dal Codice di procedura civile. Tale organicità attua quanto disposto dal primo comma dell'art. 111 della Cost., il quale enuncia la riserva di legge che «la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge», non quindi attraverso un giusto processo così come soggettivamente concepito da un Giudice, ovvero dall'uno o dall'altro Collegio secondo la propria sia pur attenta sensibilità e la propria idea di giustizia. Nella fase pre-processuale, dell'istruttoria avanti alla Procura contabile, la carenza di una disciplina di rito determinava, prima del codice, prassi diversificate tra le varie Procure e persino tra i vari Pubblici Ministeri, con effetti di disorientamento spesso lamentati dai difensori. Ma questo accadeva, sia pure in misura minore, anche per la fase dibattimentale, soprattutto per effetto di applicazioni non omogenee dei rinvii dinamici alle norme del Codice di procedura civile operati ai sensi dell'art. 26 del R.D. 1038/1933. In particolare, era apportatrice di diversificate opzioni interpretative la preliminare verifica di «compatibilità» delle disposizioni del codice di rito comune con le risalenti norme speciali del giudizio contabile, che l'art. 26 succitato richiedeva da effettuarsi in via preliminare all'utilizzo integrativo delle disposizioni del Codice di procedura civile. In tal senso il D.lgs. 174/2016 riduce, con più dettagliate regole di procedura, i margini di discrezionalità del Giudice contabile, sia per quanto riguarda l'iter processuale (ad esempio con una più articolata regolamentazione del procedimento cautelare – *rectius* del solo sequestro conservativo, artt. 74 segg. – oppure dell'ambito e delle modalità dell'istruttoria svolta in corso di giudizio ai sensi dell'artt. 94 segg.), sia eliminando in radice i poteri sindacatori ed officiosi dei quali tradizionalmente il Giudice contabile aveva ritenuto di poter disporre in ragione – come veniva esplicitamente rivendicato – della natura pubblica degli interessi tutelati ed in ragione di norme di contenuto autorizzatorio ampio, ma molto datate ed appartenenti ad una fase largamente superata del rapporto tra i pubblici poteri ed i cittadini».

pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa». Tali criticità si sono riversate sulla giustizia contabile e sulle funzioni di controllo e giurisdizionale della Corte dei conti. I magistrati contabili hanno dovuto affrontare, pertanto, diversi problemi di carattere organizzativo, informatico e giuridico, dati dalla necessità di applicare le misure richieste, dal governo centrale, ai fini del contenimento epidemiologico.

Criticità ampliate dal frenetico succedersi della normativa emergenziale affidata a numerosi decreti-legge ⁽³⁾ o del Presidente del Consiglio dei Ministri ⁽⁴⁾.

2. Le misure di contenimento del contagio nell'organizzazione della giustizia contabile

Il titolo V, capo I, del d.l. n. 18/2020, contiene le ulteriori misure per fronteggiare l'emergenza derivante dalla diffusione del Covid-19 e, in particolare, l'art. 83, concernente gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare, l'art. 84, concernente gli effetti in materia di giustizia amministrativa, e l'art. 85, concernente gli effetti sulla giustizia contabile.

Le disposizioni contenute negli artt. 83 e 84 del d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, sono applicate, attraverso una norma di chiusura contenuta nel comma 1 dell'art. 85, per quanto compatibili e non contrastanti con le disposizioni dello stesso articolo, a tutte le attività svolte dalla Corte dei conti.

Con tale disposizione vengono introdotte dal legislatore le indicazioni di carattere operativo atte a contenere gli effetti del possibile contagio. Le direttive sono rivolte agli uffici territoriali e centrali della Corte dei conti, disponendosi che a decorrere dall'8 marzo e fino al 30 giugno 2020 (nella originaria approvazione del decreto), sentiti l'autorità sanitaria regionale e, per le attività giurisdizionali, il Consiglio dell'ordine degli avvocati della città ove ha sede l'ufficio, debbano essere adottate, in coerenza con le eventuali disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente o dal Segretario generale della Corte dei conti per quanto di rispettiva competenza, le misure organizzative, anche incidenti sulla trattazione degli affari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie. Il termine definito dal d.l. n. 18/2020 del 30 giugno, è stato successivamente esteso al 31 luglio dal successivo d.l. n. 28/2020 del 30 aprile.

Il successivo comma 3 reca un'elencazione delle misure che possono essere adottate, tra le quali si segnalano:

- a) la limitazione dell'accesso del pubblico agli uffici, garantendo comunque l'accesso alle persone che debbono svolgervi attività urgenti;

⁽³⁾ Vedi i d.l. n. 6/2020 (convertito con modificazioni dalla l. n. 13/2020), n. 11/2020, nonché n. 18/2020 (convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020) recante ulteriori misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19. Il decreto è anche intervenuto in tema di giustizia civile, penale, amministrativa, tributaria e contabile con alcune misure discutibili, come accennato, sul profilo costituzionale.

⁽⁴⁾ Si vedano i d.P.C.M. 8 marzo 2020, 9 marzo 2020 e 11 marzo 2020.

- b) la limitazione, sentito il dirigente competente, dell'orario di apertura al pubblico degli uffici ovvero, in via residuale e solo per gli uffici che non erogano servizi urgenti, la chiusura al pubblico;
- c) la predisposizione di servizi di prenotazione per l'accesso ai servizi, anche tramite mezzi di comunicazione telefonica o telematica, curando che la convocazione degli utenti sia scaglionata per orari fissi, nonché l'adozione di ogni misura ritenuta necessaria per evitare forme di assembramento;
- d) l'adozione di linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze o delle adunanze, coerenti con le disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente della Corte dei conti, ivi inclusa la eventuale celebrazione a porte chiuse;
- e) la previsione dello svolgimento delle udienze che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti, ovvero delle adunanze che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai rappresentanti delle amministrazioni, mediante collegamenti da remoto, con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione all'udienza ovvero all'adunanza, anche utilizzando strutture informatiche messe a disposizione da soggetti terzi o con ogni mezzo di comunicazione che, con attestazione all'interno del verbale, consenta l'effettiva partecipazione degli interessati. Il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di udienza o di adunanza o camera di consiglio a tutti gli effetti di legge. Le sentenze, le ordinanze, i decreti, le deliberazioni e gli altri atti del processo e del procedimento di controllo possono essere adottati mediante documenti informatici e possono essere firmati digitalmente, anche in deroga alle disposizioni vigenti;
- f) il rinvio d'ufficio delle udienze e delle adunanze a data successiva al 30 giugno 2020, salvo che per le cause rispetto alle quali la ritardata trattazione potrebbe produrre grave pregiudizio alle parti. Anche in questo caso il d.l. n. 28/2020, intervenuto in aprile, ha esteso il termine al 31 luglio.

Ad una elencazione di questo tipo, che ha avuto una chiara valenza esemplificativa, l'organizzazione della Corte dei conti ha risposto, con solerzia ma con non poche difficoltà di carattere tecnico-pratico, predisponendo ogni atto ed azione necessaria per rendere operative tali disposizioni.

I dati rilevati hanno evidenziato come l'intera operatività della Corte, che aveva tracciato negli anni la strada scegliendo un approccio informatico basato sul *cloud computing*, sia stata garantita e mantenuta ai livelli ordinari ⁽⁵⁾. Il 98% del personale (circa 3000 persone, fra personale amministrativo e magistrati) è stato posto in *smart working* (termine qui usato in modo non del tutto aderente alla definizione) lavorando direttamente dalle proprie abitazioni cinque giorni su cinque ⁽⁶⁾. Tutto nel giro di poche ore.

Quanto alle altre misure previste dall'art. 85, il Presidente della Corte dei conti, con proprio decreto n. 138/2020, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, 3 aprile 2020, n. 89,

⁽⁵⁾ «Alla prova concreta dei fatti, dall'avvio su larga scala dell'esperimento dello smart working in Corte, i dati relativi all'attività svolta sui nostri principali sistemi informativi risultano del tutto equiparabili a quelli ordinari, come se, in pratica, continuassimo a lavorare dai nostri uffici, confermando una resilienza e una vitalità di cui esseri davvero fieri». Così il presidente Angelo Buscema nella lettera aperta del 23 marzo 2020.

⁽⁶⁾ Cfr. L. GELASI, *Corte dei conti, in smart working il 98 per cento del personale*, in *Forumpa.it*, 2020.

ha adottato le *Regole tecniche ed operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti*.

La decretazione ha disciplinato le modalità tecniche necessarie per lo svolgimento delle udienze, delle adunanze e delle camere di consiglio da remoto e in “aule virtuali”. Il provvedimento è volto a garantire a magistrati, segretari, avvocati, amministrazioni e parti, la possibilità di collegarsi direttamente dalla propria postazione di lavoro, anche in mobilità, con l'utilizzo di strumenti multimediali audio e video, quali *smartphone*, *tablet* o computer dotati di videocamera, microfono e altoparlanti.

Tra le importanti novità operative va segnalata anche quella relativa alla stesura dei provvedimenti del giudice, che possono essere redatti sotto forma di documento informatico, sottoscritto con firma digitale, con le indicazioni della direzione generale dei sistemi informativi automatizzati della Corte dei conti. Nel caso di provvedimento collegiale, l'estensore trasmette telematicamente la minuta del provvedimento da lui redatto al Presidente. Il provvedimento, dopo le eventuali correzioni ed integrazioni del Presidente, è sottoscritto digitalmente da entrambi e inviato alla Segreteria per il deposito ⁽⁷⁾.

Sulle diverse questioni di legittimità relative alla fissazione delle udienze con collegamento da remoto, alla costituzione del collegio, alla gestione delle camere di consiglio o a quelle relative alle attività delle sezioni regionali, diverse sono le deliberazioni delle sezioni territoriali che si sono espresse.

Nel merito, sulla valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto in videoconferenza con l'applicativo in uso agli uffici e nello specifico *Microsoft Teams*, si è osservato che l'adunanza dell'organo giudicante attraverso il collegamento telematico è espressamente consentita dal legislatore che, in base al combinato disposto degli artt. 84, comma 6, e 85, commi 1 e 3, lett. *e*, del d.l. n. 18/2020, prevede lo svolgimento sia delle udienze sia delle camere di consiglio mediante sistema da remoto, allo scopo di coniugare le esigenze di regolare svolgimento delle funzioni, anche di controllo, intestate alla Corte dei conti con le misure di sicurezza necessarie per contrastare l'emergenza sanitaria per Covid-19 ⁽⁸⁾. La *ratio* di tale disciplina è quella di evitare il blocco totale dell'attività magistratuale, ove lo svolgimento della medesima possa avvenire con modalità atte ad evitare l'esposizione a pericolo della salute dei soggetti interessati (rappresentanti dell'ente, magistrati, personale amministrativo, utenti degli uffici) ⁽⁹⁾. Sul merito, ci si è allineati a quanto osservato dal Consiglio di Stato nel parere n. 571 del 10 marzo 2020: «Il collegamento da remoto per lo svolgimento dell'adunanza è conseguentemente modalità alternativa allo svolgimento in aula dei lavori purché sia garantita la riservatezza del collegamento e la segretezza. Peraltro, tale modalità consente di tutelare la salute dei magistrati componenti la Sezione, o la Commissione speciale, senza pregiudicare il funzionamento dell'Ufficio (che continuerà ad operare a pieno regime), rispondendo altresì alle direttive impartite dal Governo, proprio in questa fase di emergenza, in materia di *home working* o *smart working*, senza oneri per le finanze pubbliche».

⁽⁷⁾ Cfr. decreto Presidente Corte dei conti n. 138/2020, art. 4.

⁽⁸⁾ C. conti, sez. contr. Liguria, deliberazioni 3 aprile 2020, n. 38, n. 37/FRG, n. 36/FRG, n. 35/FRG, n. 34/FRG, n. 33/FRG, n. 32/FRG, n. 30/FRG, n. 29/pareri; n. 28/pareri, n. 27/FRG, n. 26/FRG, n. 24/PREV e n. 25/PREV.

⁽⁹⁾ Cfr. V. TENORE, *Il sistema giustizia davanti alla sfida del Covid 19*, in *Dirittoeconti.it*, 2020.

Considerazioni analoghe sono valide per le convocazioni delle adunanze delle camere di consiglio tramite collegamento informatico, dove il collegamento simultaneo di tutte le parti convocate, consente la piena operatività dell'organo collegiale e il pieno rispetto delle norme relative al contenimento del contagio ⁽¹⁰⁾.

Un'altra misura organizzativa ha riguardato il riconoscimento della legittimità delle adunanze in videoconferenza, con collegamento dalla propria abitazione da parte dei magistrati, nello svolgimento dell'attività consultiva ⁽¹¹⁾ per ciò che concerne le sezioni regionali, dato atto che non essendovi alcun contraddittorio con l'ente che ha richiesto il parere oggetto di trattazione, non vi è alcun discostamento dalle dettate prescrizioni ⁽¹²⁾.

Appare opportuno ricordare che tutte le suddette modalità, consentite dagli artt. 4, comma 3, lett. f, del d.l. n. 11/2020 e 85 del d.l. n. 18/2020, disciplinate poi con decreto del Presidente della Corte dei conti (possibilità di tenere udienze da remoto e di firmare i provvedimenti giudiziari in forma digitale), sono acquisizioni del tutto nuove per la giustizia contabile e che non sono previste nel regime ordinario dei processi.

In sede di conversione in legge del d.l. n. 18/2020, il legislatore ha introdotto all'art. 85 un ulteriore comma, il comma 8-*bis*, che ha definitivamente sancito che i decreti del Presidente della Corte dei conti, con cui sono stabilite le regole tecniche ed operative per l'adozione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle attività di controllo e nei giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti, acquistano efficacia dal giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. Le udienze, le adunanze e le camere di consiglio possono essere svolte mediante collegamento da remoto, anche in deroga alla legislazione vigente, secondo le modalità tecniche definite ai sensi dell'art. 6 (*Digitalizzazione degli atti e informatizzazione delle attività*) del Codice di giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016).

L'art. 26 del d.l. 137/2020, cosiddetto "decreto ristori", così come convertito nella l. n. 176 (GU 319 del 24.12.2020), ha introdotto disposizioni in materia di giudizio contabile nonché misure urgenti relative allo svolgimento delle adunanze e delle udienze del processo contabile, fissando come termine ultimo la fine dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19. Il primo comma dell'articolo, al fine di contrastare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 e contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento e sui tempi delle attività istituzionali della Corte dei conti, sancisce che le adunanze e le udienze dinanzi la Corte dei Conti, alle quali è ammessa la presenza del pubblico, debbano celebrarsi a porte chiuse ai sensi dell'art. 91, comma 2, d.lgs. n. 174/2016.

Si sottolinea in questa sede che, a differenza di quanto previsto per le udienze civili e penali, vi è un'assenza di discrezionalità per il giudice contabile di poter decidere se celebrare l'udienza a porte aperte o chiuse. Pertanto, dal 29 ottobre 2020, data di entrata in vigore del decreto legge e fino al termine dello stato di emergenza epidemio-

⁽¹⁰⁾ C. conti, sez. contr. Trentino-Alto Adige – Trento, deliberazione 30 marzo 2020, n. 93/PRSE; C. conti, sez. contr. Trentino-Alto Adige – Trento, deliberazioni 24 marzo 2020, n. 94/PRSE, n. 92/PRSE, n. 91/PRSE e n. 90/PRSE.

⁽¹¹⁾ *Ex* art. 7, comma 8, l. n. 131/2003.

⁽¹²⁾ C. conti, sez. contr. Lombardia, deliberazione 1° aprile 2020, n. 40/pareri; C. conti, sez. contr. Lombardia, deliberazioni 27 marzo 2020, n. 35/pareri e n. 34/pareri.

logica da Covid-19, le adunanze e le udienze dinanzi alla Corte dei conti si svolgeranno a porte chiuse.

3. La sospensione dei termini e la disciplina del controllo di legittimità della Corte dei conti

Sempre l'art. 85 del d.l. n. 18/2020, al comma 4, prevede che «In caso di rinvio, con riferimento a tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti, i termini in corso alla data dell'8 marzo 2020 e che scadono entro il 30 giugno 2020, sono sospesi e riprendono a decorrere dal 1° luglio 2020. A decorrere dall'8 marzo 2020 si intendono sospesi anche i termini connessi alle attività istruttorie preprocessuali, alle prescrizioni in corso ed alle attività istruttorie e di verifica relative al controllo».

Si ricorda che il comma 1 dell'art. 36 del d.l. n. 23/2020 ha prorogato il termine del 15 aprile 2020, previsto dall'art. 83 del d.l. n. 18/2020, all'11 maggio 2020. Il comma 4 del medesimo art. 36 ha previsto che tale proroga si applichi anche a tutte le funzioni e attività della Corte dei conti, come elencate nell'art. 85 in commento. La disposizione del d.l. n. 23/2020 precisa, inoltre, che il termine iniziale previsto dal comma 5 dell'art. 85 sia fissato al 12 maggio 2020.

Il comma 6 dell'art. 85, così come modificato nella conversione in legge, dispone che «per il controllo preventivo di legittimità non si applica alcuna sospensione dei termini. In caso di deferimento alla sede collegiale di atti delle amministrazioni centrali dello Stato, il collegio deliberante, fino al 31 luglio 2020, è composto dal presidente della sezione centrale del controllo di legittimità e dai sei consiglieri delegati preposti ai relativi uffici di controllo, integrato dal magistrato istruttore nell'ipotesi di dissenso, e delibera con un numero minimo di cinque magistrati in adunanze organizzabili tempestivamente anche in via telematica. In relazione alle medesime esigenze di salvaguardia dello svolgimento delle attività istituzionali della Corte dei conti, il collegio delle sezioni riunite in sede di controllo, fino al 31 luglio 2020, è composto dal presidente di sezione preposto al coordinamento e da dieci magistrati, individuati, in relazione alle materie, con specifici provvedimenti del presidente della Corte dei conti, e delibera con almeno nove magistrati, in adunanze organizzabili tempestivamente anche in via telematica».

La centralità e l'importanza di una previsione legislativa di questo tipo si può meglio apprezzare rivedendo la funzione in oggetto. Il controllo preventivo di legittimità è una delle più tradizionali funzioni della Corte, in forza della quale essa accerta che gli atti dell'esecutivo siano conformi a norme di legge, in particolare a quelle in materia di bilancio.

Nel corso della fase emergenziale i provvedimenti che sono sovente sottoposti a controllo preventivo di legittimità, oltre ai contratti di rilevante importo finanziario, sono quelli adottati a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri, i regolamenti e gli atti di programmazione ⁽¹³⁾.

⁽¹³⁾ Si veda per la puntuale indicazione delle tipologie di atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità l'art. 3, comma 1, l. n. 20/1994.

Il procedimento si avvia sottoponendo l'atto in esame al controllo del competente ufficio della Corte dei conti.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 226/1976, ha definito il controllo preventivo di legittimità come un procedimento consistente «nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico». In questo modo, la Consulta, anche in considerazione del fatto che nel procedimento di controllo preventivo di legittimità erano riscontrati «elementi formali e sostanziali riconducibili alla figura del contraddittorio», ha assimilato l'attività di controllo della Corte dei conti all'esercizio della funzione giurisdizionale e riconosciuto all'organo il potere di sollevare questioni di legittimità costituzionale. Nell'esercizio di questa funzione la Corte dei conti accerta che gli atti del Governo siano conformi alle disposizioni di legge (in particolare a quelle sul bilancio), valutando l'atto sottoposto a controllo con riguardo a tutti i vizi di legittimità che il nostro ordinamento prevede: incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere. Condizione essenziale ai fini della sottoposizione al controllo preventivo di legittimità, è che gli atti, oltre che essere privi di forza di legge, rinvestano congiuntamente altri due caratteri: possedere natura normativa e avere rilevanza all'esterno dell'Amministrazione emanante. Sotto il profilo temporale, in un primo momento erano soggetti al controllo preventivo di legittimità i decreti del Presidente della Repubblica, tranne gli atti di indirizzo politico, ed alcuni decreti ministeriali, atteso che la l. n. 400/1988 aveva disposto (con previsione ritenuta legittima dalla Corte Costituzionale) l'esclusione dal controllo preventivo di legittimità dei decreti-legge e dei decreti legislativi delegati. Con la l. n. 20/1994 (come modificata dal d.l. n. 543/1996, convertito dalla l. n. 639/1996), nonché per effetto del d.lgs. n. 303/1999 sul riordino della Presidenza del Consiglio (che ha abrogato il comma 3 dell'art. 21, l. n. 400/1988), il numero di atti soggetti a controllo è stato ancora ridotto, così restando attribuiti al controllo preventivo di legittimità i provvedimenti emanati a seguito della deliberazione del Consiglio dei Ministri (art. 2, l. n. 400/1988) e gli atti del Presidente del Consiglio dei Ministri ⁽¹⁴⁾.

Nel caso in cui l'atto si ritenuto legittimo, la Corte provvede ad apporre il visto e la registrazione, rendendo l'atto efficace.

Nell'opposto caso in cui la Corte dei conti dubiti della legittimità dell'atto analizzato, sia avvia la fase del procedimento disciplinata dalla l. n. 340/2000 che fissa un termine perentorio di trenta giorni entro il quale l'esame dell'atto va completato. Un termine perentorio di questo tipo, che è comunque differibile a sessanta giorni in eccezionali ipotesi di sospensione, è utile ad evitare ritardi nel compimento dell'azione amministrativa. Nel caso in cui la disamina di legittimità si concluda con un diniego e riguardi un atto governativo, l'amministrazione interessata può chiedere al Consiglio dei ministri di deliberare, ritenuti interessi pubblici superiori, che l'atto abbia comunque corso. Spetta quindi alle sezioni riunite della Corte dei conti pronunciarsi, avendo la possibilità di apporre un visto con riserva nel caso in cui non si ritengano venute meno le ragioni del diniego. L'atto acquisisce così piena efficacia.

Con riguardo più nello specifico al procedimento, è necessario ricordare che esso è disciplinato dagli artt. 3, comma 2, l. n. 20/1994, e 27, comma 1, l. n. 340/2000. Es-

⁽¹⁴⁾ Cfr. E. DE CARLO, *La Corte dei conti. Profili di organizzazione, funzionamento e responsabilità*, Halley, 2005, pp. 57-58.

so si connota per una prima fase monocratica, svolta dal magistrato istruttore, che si può concludere con la proposta al consigliere delegato di ammettere al visto l'atto, ed un'eventuale fase collegiale che si svolge nell'ambito di un'adunanza della sezione di controllo (centrale o regionale), al cui esame viene deferito l'esame dell'atto inviato a controllo ⁽¹⁵⁾.

Con riguardo ai provvedimenti emanati per dare attuazione alle misure di contenimento del contagio contemplate dal d.l. n. 6/2020 (convertito dalla l. n. 13/2020), si è previsto (art. 3, d.l. n. 6/2020) il dimezzamento dei termini per il controllo preventivo della Corte dei conti, ma anche che i provvedimenti adottati in attuazione del decreto, durante la fase di controllo, siano provvisoriamente efficaci, esecutori ed esecutivi ⁽¹⁶⁾.

Da non trascurare la disposizione contenuta nell'art. 122, comma 8, «Gli atti del commissario per l'emergenza sanitaria Coronavirus sono sottratti al controllo della Corte dei conti e sono immediatamente e definitivamente efficaci, esecutivi ed esecutori, non appena posti in essere. La responsabilità contabile e amministrativa è comunque limitata ai soli casi in cui sia stato accertato il dolo del funzionario o dell'agente che li ha posti in essere». Si ricorda che l'evoluzione normativa ha condotto ad esentare dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti le ordinanze adottate a fini di protezione civile dietro la deliberazione di uno stato di emergenza ⁽¹⁷⁾, nonché i provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze emergenziali ⁽¹⁸⁾.

4. Le controversie pensionistiche

Al comma 5 dell'art. 85, d.l. n. 18/2020, è previsto che «successivamente al 15 aprile 2020 e fino al 30 giugno 2020, in deroga alle previsioni del codice di giustizia contabile, di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, tutte le controversie pensionistiche fissate per la trattazione innanzi al giudice contabile in sede monocratica, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, passano in decisione senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, salva espressa richiesta di una delle parti di discussione orale, da notificare, a cura del richiedente, a tutte le parti costituite e da depositare almeno dieci giorni prima della data di udienza. Le parti hanno facoltà di presentare brevi note e documenti sino a cinque giorni liberi prima della data fissata per la trattazione». Il giudice provvede quindi a pronunciare immediatamente la sentenza, dando tempestiva notizia della decisione alle parti costituite con comunicazione inviata a mezzo di posta elettronica certificata. Resta salva la facoltà in capo al giudice di decidere con l'utilizzo della forma semplificata ⁽¹⁹⁾. La sentenza è depositata in segreteria entro quindici giorni dalla pronuncia.

⁽¹⁵⁾ Cfr. Schede di lettura, Senato della Repubblica, *Misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 cd. "Cura Italia" Volume II – Artt. 71-127 – D.L. 18/2020 – A.C. 2463-A*.

⁽¹⁶⁾ Vedi l'art. 2, comma 4, d.l. n. 19/2020.

⁽¹⁷⁾ Vedi l'art. 14, d.l. n. 90/2008.

⁽¹⁸⁾ Vedi l'art. 10, comma 4-bis, d.l. n. 93/2010.

⁽¹⁹⁾ Vedi l'art. 167, comma 4, d.lgs. n. 174/2016 e s.m.i.

Il giudice delibera in Camera di consiglio e, in via straordinaria, se necessario avvalendosi di collegamenti da remoto. Il legislatore ha quindi previsto che il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato Camera di consiglio a tutti gli effetti di legge. Le sentenze, le ordinanze, i decreti e gli altri atti del processo possono essere adottati mediante documenti informatici e possono essere firmati digitalmente, anche in deroga alle disposizioni vigenti.

Il d.l. n. 23/2020 ha disposto che «La proroga del termine di cui al comma 1, primo periodo, si applica altresì a tutte le funzioni e attività della Corte dei conti, come elencate nell'art. 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18. Conseguentemente il termine iniziale del periodo previsto dal comma 5 del già menzionato art. 85 è fissato al 12 maggio 2020» (art. 36, comma 4).

È stato il d.lgs. n. 174/2016, in attuazione alla c.d. delega Madia per la riforma della pubblica amministrazione, ad emanare il codice di giustizia contabile, che non ha solo riordinato la normativa, ma ha per la prima volta disciplinato in maniera organica e sistematica le disposizioni riguardanti la giurisdizione della Corte dei conti: giudizi di responsabilità erariale, giudizi di conto (degli agenti contabili dello stato e delle amministrazioni pubbliche), giudizi pensionistici, nonché procedimenti sanzionatori ed altri giudizi nelle materie specificate dalla legge.

Al capo V dell'allegato 2 al decreto, negli artt. 21-25, sono contenute le disposizioni che disciplinano il processo pensionistico ⁽²⁰⁾. L'art. 25, nella sua peculiarità di norma di chiusura, ha operato un rinvio generalizzato alle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, per quanto non disciplinato dal nuovo codice di giustizia contabile.

In materia di giurisdizione pensionistica la Corte dei conti giudica, in primo in grado, in composizione monocratica, in funzione di giudice unico presso le sezioni giurisdizionali regionali, nei ricorsi per le pensioni, assegni o indennità civili, militari e di guerra, a carico totale o parziale dello Stato o affidati alla sua giurisdizione da specifiche disposizioni di legge.

L'*iter* processuale è fortemente ispirato a quello del processo del lavoro, che garantisce snellezza e celerità del processo ed è ben collaudato per le controversie di carat-

⁽²⁰⁾ Cfr. G. CANAVESI, E. ALES (a cura di), *La vecchiaia nella tutela pensionistica*. Giappichelli, 2017, p. 57, evidenziano che «La giurisdizione della Corte dei conti in materia di pensioni è esclusiva – cioè piena, anche di merito – essendo affidata al criterio di collegamento costituito dalla materia, sicché in essa ricadono tutte le controversie in cui il rapporto pensionistico costituisca elemento identificativo del petit sostanziale, secondo una relazione di compenetrazione necessaria e non occasionale. Fra i temi devoluti si segnalano le questioni circa il sorgere e il modificarsi del diritto al trattamento di quiescenza e la quantificazione di esso nonché le problematiche connesse, quali il riscatto di periodi di servizio e la ricongiunzione di periodi assicurativi, gli atti di recupero di assegni già erogati, che comunque investono il quantum del trattamento, il pagamento degli accessori, maturati per l'erogazione ritardata del trattamento pensionistico. Quindi pensioni di guerra, la cui matrice è solidaristica e la cui finalità è quella di un risarcimento sociale, incentrate sulla clausola normativa della “causa di guerra” che accomuna sia i militari sia i civili, nonché le pensioni dei dipendenti pubblici, dei ferrovieri, dei postelegrafonici. Il processo pensionistico dinanzi alla Corte dei conti, a seguito delle innovazioni apportate con le leggi di riforma degli anni novanta e con la successiva legge n. 205/2000 ha assunto le caratteristiche proprie di un processo di parti, in cui il giudice svolge una funzione volta alla tutela di un diritto soggettivo del cittadino, in linea con i principi del “giusto processo”, contenuti nel novellato art. 111 Cost.».

tere pensionistico attribuite alle competenze delle sezioni del lavoro dei tribunali ordinari ⁽²¹⁾.

Quanto stabilito al comma 5 dell'art. 85, similmente a quanto fatto per la giustizia amministrativa, ha semplificato il procedimento monocratico, pocanzi richiamato, presso la Corte dei conti. Nel periodo emergenziale, che intercorre tra il 15 aprile e fino al 31 luglio 2020 (l'iniziale termine del 30 giugno è stato poi prorogato dal d.l. n. 28/2020), in deroga a quanto stabilito dal codice di giustizia contabile ⁽²²⁾, tutte le decisioni relative alle controversie pensionistiche (sia se previste in udienza camerale o in udienza pubblica) passano in decisione senza alcuna discussione orale, sulla sola base degli atti depositati.

La prima stesura del d.l. n. 18/2020 non prevedeva alcuna possibilità per le parti di richiedere una discussione orale. In sede di conversione del testo in legge, il legislatore ha introdotto la possibilità di richiesta di trattazione orale attraverso la notifica, da parte del richiedente, a tutte le parti e con deposito con almeno dieci giorni di anticipo prima della data fissata per l'udienza.

Il giudice, trattata la causa, pronuncia immediatamente sentenza, dandone tempestiva notizia alle parti costituite con comunicazione inviata a mezzo di posta elettronica certificata. La sentenza è depositata in segreteria entro quindici giorni dalla pronuncia. Per quanto non espressamente contemplato ed in quanto compatibili, trovano applicazione le disposizioni previste dalla Parte IV, Titolo I, del Codice di giustizia contabile che disciplina, per l'appunto, i giudizi pensionistici. Il comma 5 fa salva la possibilità per il giudice di decidere in forma semplificata (ai sensi del comma 4 dell'art. 167 del Codice di giustizia contabile).

5. Le disposizioni di chiusura dell'art. 85 e conclusioni

Negli ultimi commi dell'art. 85 sono contenute delle disposizioni finali di minor rilevanza. Il comma 7, riproducendo il contenuto del comma 5 dell'art. 4, d.l. n. 11/2020, dispone che anche per la giustizia contabile, ai fini del computo del termine previsto dall'art. 2 della l. n. 89/2001, concernente la *Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile*, nei procedimenti rinviati a norma dello stesso articolo non si tiene conto del periodo compreso tra l'8 marzo 2020 e il 31 luglio 2020.

Veniva, infine, con il comma 8, disposta l'abrogazione dell'art. 4 del recente d.l. n. 11/2020, ancora non convertito in legge, come avvenuto per la giustizia amministrativa. Nella conversione in legge il già menzionato comma è stato soppresso, essendo stato contestualmente previsto all'art. 1 della legge di conversione, l. n. 27/2020, l'integrale abrogazione del d.l. n. 11/2020, con la salvezza degli effetti prodotti e dei rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto.

Per completezza di esposizione, si ricorda che l'art. 4 del d.l. n. 11/2020 prevedeva che anche alle funzioni svolte dalla Corte dei conti si applicassero, in quanto compatibili, le disposizioni sul rinvio d'ufficio di tutte le udienze e sulla sospensione dei

⁽²¹⁾ Vedi S. APRILE, L. IERO, *Il processo pensionistico davanti alla corte dei conti*, Ipsoa, 2015.

⁽²²⁾ Vedi il d.lgs. n. 174/2016.

termini dal 9 marzo al 22 marzo 2020. Si noti poi che il decreto nulla prevedeva in tema di procedimento monocratico e di controllo preventivo di legittimità.

In conclusione, è quasi scontato affermare che l'emergenza epidemiologica che la comunità si trova ancora oggi ad affrontare e le continue disposizioni normative emergenziali, anche se necessarie nell'ottica della tutela della collettività, stanno incidendo ed incideranno pesantemente sul nostro sistema di giustizia contabile, già in difficoltà. Si tenga presente che, seppur, come detto, la risposta dell'organizzazione della Corte dei conti è stata rapida nell'attuazione delle modalità agili di lavoro attraverso i collegamenti da remoto, le disposizioni che hanno previsto il rinvio delle udienze e delle trattazioni ha materialmente bloccato la macchina della giustizia. Questo avrà inevitabilmente delle conseguenze nell'immediato futuro, che riguarderanno numerosi aspetti: dalla difficile ri-calendarizzazione delle attività, alla necessità di garantire tempi certi per non arrecare pregiudizio alle parti, a quelli relativi alla eventuale sospensione della prescrizione, con l'aggravante che nel caso della giustizia contabile si discute della responsabilità erariale di un pubblico funzionario. Sarà fondamentale affrontare le numerose problematiche che si susseguiranno nel prossimo futuro, attraverso l'impegno di tutte le componenti sociali, ed anche della magistratura contabile, affinché si possa trarre spunto dalle difficoltà, che ancora oggi viviamo, per elaborare nuove riflessioni e per dare una nuova leva all'evoluzione del sistema giudiziario.