

L'INERZIA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE DI FRONTE ALLA SEGNALEZIONE CIVICA GENERICA DEL "SEGNALATORE SERIALE" NON INTEGRA DANNO ERARIALE

Analisi della sentenza della Corte dei Conti - sezione giurisdizionale per la Campania n. 147/2026

(di Antonio Forte)

1. PREMESSE

La Sezione giurisdizionale per la Campania assolve amministratori e funzionari convenuti per non aver rivisto una risalente scelta discrezionale (l'illuminazione a spese pubbliche di cortili privati) sollecitata da una segnalazione civica. I giudici dei conti negano in radice la condotta antigiuridica gravemente colposa, specificando che la missiva di un *quisque de populo*, generica e priva di documentazione, non genera alcun obbligo di provvedere ex art. 2 l. 241/1990, né impone l'esercizio doveroso dell'autotutela su atti mai annullati. La pronuncia, caratterizzata dalla diretta applicazione ai giudizi pendenti della colpa grave tipizzata dalla l. 1/2026, offre importanti indirizzi operativi sulla soglia dell'obbligo di riscontro alle segnalazioni e sul rischio erariale della non-revisione di scelte discrezionali attuali.

2. IL CASO E LA DECISIONE

La Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Campania conveniva in giudizio quattro figure di un comune della Provincia di Napoli, segnatamente il Sindaco (in carica dal 5 ottobre 2020 al 24 maggio 2023), il Vicesindaco e Assessore al bilancio (dal 10 novembre 2020 al 15 febbraio 2023), il Comandante della Polizia municipale (dal 1° gennaio 2020) e il Segretario comunale (dal 2 novembre 2022 al 31 luglio 2023), per sentirli condannare, ognuno nell'ambito delle rispettive competenze, al pagamento della somma complessiva di € 62.822,18, oltre accessori.

La vicenda traeva origine da un esposto acquisito in data 23 novembre 2022, con cui la Procura veniva notiziata di un'ipotesi di danno derivante da cattiva gestione dell'illuminazione pubblica: il comune interessato sosteneva, sin dagli anni Ottanta, la spesa per fornitura, installazione, manutenzione e alimentazione elettrica di n. 326 punti luce insistenti su cortili privati aperti al transito, in forza di una scelta assunta con delibera del 1980 e ratificata nel 1982. L'addebito contestato non afferiva, però, alla scelta originaria, bensì all'omessa reazione a una segnalazione trasmessa a mezzo pec il 31 gennaio 2022, a firma di un privato cittadino, che rinviava a una trasmissione pubblicata su una pagina social (*i.e.* Facebook) e chiedeva di

verificare la legittimità dell'esborso, l'identità dei soggetti proprietari dei cortili interessati dall'allaccio contestato l'opportunità di proseguire o interrompere l'erogazione, con accertamento delle eventuali responsabilità anche – e soprattutto – in termini erariali.

Alla componente politica si contestava di non aver avviato *“quantomeno una riflessione sull'attualità dell'esigenza”* sottesa alla scelta; al Segretario di non aver richiamato sulla questione l'attenzione dell'organo politico; al Comandante della Polizia locale di non aver effettuato un sopralluogo esplorativo con successiva relazione. Il danno veniva quantificato come spesa sostenuta a partire dalla data della segnalazione (gennaio 2022) alla disalimentazione dei punti luce operata dalla subentrata amministrazione (gennaio 2024), corrispondenti a n. 699 giorni, da ripartirsi per il 75% sulla componente politica e per il 25% su quella burocratico-amministrativa.

I convenuti, tutti costituitisi con distinte comparse, eccepivano concordemente la genericità e indeterminatezza della segnalazione, inidonea a far sorgere un obbligo di provvedere e comunque prospettante un inammissibile controllo generalizzato sull'azione amministrativa. Rivendicavano, inoltre, la natura politica e insindacabile della scelta risalente e chiedevano il rigetto per insussistenza delle condotte e della colpa grave, in subordine invocando il potere riduttivo. Nel dettaglio, la difesa del Vicesindaco eccepiva il difetto di competenza dell'Assessore al bilancio, trattandosi di attività gestionale rimessa alla dirigenza ex art. 107, co. 6, TUOEL; quella del Comandante deduceva la mancata ricezione della missiva, giunta per posta ordinaria e quindi priva di prova di consegna; quella del Segretario sottolineava la natura commissiva della propria condotta essendosi attivata, dopo il decreto istruttorio del 20 gennaio 2023, per sollecitare gli uffici a chiedere chiarimenti all'azienda municipalizzata gestore del servizio, invocando l'art. 21, co. 2, d.l. 76/2020. Il Collegio, in applicazione del criterio della cd. “ragione più liquida”, che consente di definire la causa sulla questione di più agevole soluzione, anche se logicamente subordinata, ha anteposto il merito alle eccezioni preliminari e ha respinto integralmente la domanda, assolvendo tutti i convenuti sulla dirimente considerazione della mancata ricorrenza di una condotta antigiuridica gravemente colposa, con assorbimento di ogni altra questione e condanna del comune alle spese di lite.

3. OBBLIGO DI PROVVEDERE E AUTOTUTELA: LE COORDINATE APPLICATE

Punto cardine della pronuncia risiede nella negazione di un elemento costitutivo della responsabilità amministrativa: la condotta antigiuridica. Nel giudizio di responsabilità l'illiceità dell'omissione presuppone un dovere di agire derivante da un obbligo materiale di provvedere.

Ai sensi dell'art. 2, co. 1, l. 241/1990, il dovere di provvedere sorge unicamente in presenza di un dovere di procedere, essendo i due periodi della disposizione legati da stretta correlazione applicativa. Il dovere di procedere, a sua volta, si configura in presenza di istanze specifiche e sufficientemente determinate, provenienti da soggetti titolari di una posizione giuridica qualificata e differenziata rispetto alla generalità dei consociati. Va escluso, per converso, dinanzi a domande generiche e imprecise di un *quisque de populo*, ossia il portatore di un interesse indistinto e di mero fatto, onde impedire che le risorse della P.A. siano infruttuosamente impiegate in attività procedimentali inutili e, peraltro, anche dispendiose.

Il medesimo assetto vale nei procedimenti di autotutela decisoria, volti al riesame di precedenti atti: la giurisprudenza esclude, di regola, un obbligo di provvedere sull'istanza del privato, stante la discrezionalità che connota l'esercizio del potere, a partire dall'*an* e dal quando. Fanno eccezione le sole ipotesi di autotutela doverosa: gli atti amministrativi antieuropei, contrari al diritto dell'Unione, e i casi in cui vengano in rilievo particolari esigenze di tutela di posizioni qualificate e differenziate dell'istante, esposte a pregiudizio dall'atto di cui si chiede la revisione.

Su tale innesto si pone il limite dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, ex art. 1, co. 1, l. 20/1994: al giudice contabile è precluso valutare l'opportunità e la convenienza delle opzioni amministrative e sostituirsi alla P.A. nell'individuazione degli scopi da perseguire e degli interessi da realizzare. Giova, in merito, distinguere i due strumenti del riesame: l'annullamento d'ufficio (art. 21-nonies l. 241/1990), rimedio per l'illegittimità, con efficacia *ex tunc* e ormai soggetto a limiti temporali; e la revoca (art. 21-quinquies), rimedio per la sopravvenuta inopportunità o il mutamento della situazione di fatto, con efficacia *ex nunc*. La segnalazione invocava, in sostanza, una revoca *ex nunc* delle delibere del 1980-1982 per sopravvenuta inattualità: ambito di operatività della discrezionalità più pura, dove nessun obbligo di provvedere può trovare fondamento, in assenza delle deroghe sopra indicate.

Sul versante soggettivo, la vicenda intercetta il principio di separazione tra indirizzo politico e gestione (artt. 78 e 107 TUOEL): la difesa del Vicesindaco vi si appella per negare la propria legittimazione passiva, essendo l'attività di verifica e controllo sollecitata dalla missiva di natura gestionale. I giudici non devono risolvere il riparto, poiché, come poc'anzi affermato, la ragione più liquida assorbe la questione a monte, ma il rilievo conserva valore sistematico di non poca importanza: l'imputazione erariale di un'omissione esige la previa individuazione dell'organo o dell'ufficio cui la condotta doverosa compete. Contestare a un assessore al bilancio l'omissione di un atto gestionale, o a un organo politico un adempimento a carattere

squisitamente istruttorio, significa disancorare la responsabilità dal riparto legale delle attribuzioni, ricorrendo, per l'effetto, la sussistenza di un vizio che, nel caso di specie, si somma alla genericità dell'addebito.

4. LA SUSSUNZIONE: PERCHÉ LA MISSIVA DEL 31 GENNAIO 2022 NON OBBLIGA A PROVVEDERE

Ritornando al caso in esame, il Collegio muove dal contenuto della missiva, trasmessa via pec agli indirizzi del Sindaco, del Vicesindaco e del Segretario, e a mezzo posta ordinaria al Comandante, per il quale, come detto, difetta la prova di avvenuta consegna. L'atto ha natura ibrida, insieme istanza e denuncia: il suo autore vi tratteggia sommariamente una vicenda di sperpero, rinviando a una trasmissione social, chiedendo genericamente di *“verificare se quanto segnalato sia una cosa legittima [...] quanti e chi siano i soggetti allacciati e decidere se eventualmente tale privilegio debba continuare o essere fermato”*.

Da tale formulazione la Corte trae due difetti dirimenti: il primo è la titolarità, in capo all'istante, di un interesse indistinto e di mero fatto, mancando la posizione qualificata e differenziata che sola radica il dovere di procedere; il secondo è la genericità oggettiva, in quanto la missiva non consente di comprendere né l'esatta portata della fattispecie (se si denunciino allacci abusivi alla rete oppure la legittimità della decisione comunale di illuminare cortili privati) né la tipologia delle azioni correttive invocate. La superficialità è comprovata dalla mancata allegazione della documentazione illustrativa minima (quali, a titolo meramente esemplificativo, planimetrie con l'indicazione dei punti luce ovvero almeno dati di spesa estratti dai bilanci), non surrogabile dal mero rinvio a un contenuto social del quale, peraltro, non si indica neppure il collegamento di accesso. Ne discende l'insussistenza di un obbligo di riscontro e di provvedere mediante iniziative non meglio precisate. L'istanza non è idonea neppure a innescare un doveroso esercizio dell'autotutela, come un provvedimento di revoca *ex nunc* delle delibere del 1980 e del 1982, perché il caso non rientra nelle deroghe alla regola della discrezionalità. E la scelta di illuminare cortili aperti al transito, sorretta da ragioni di sicurezza e incolumità pubblica, non è intaccata da alcun sopravvenuto elemento che ne faccia dubitare: la sua perdurante attualità è stata confermata, sia pure implicitamente, dalle amministrazioni subentranti, con una ponderazione tra risparmio di spesa ed esigenze di ordine pubblico non incongrua né irragionevole.

Qui la pronuncia merita una considerazione ulteriore: la qualificazione stessa dell'esborso come danno è fragile e a tratti priva di adeguata consistenza. Il danno erariale postula un pregiudizio

ingiusto; una spesa funzionale a un interesse pubblico attuale e a una scelta discrezionale legittima non è, di per sé e per definizione, un danno risarcibile. Il Collegio coglie questo dato allorquando ancora l'illiceità dell'omissione, prima ancora che all'elemento soggettivo, all'assenza di un dovere di agire: se non vi è obbligo di rivedere la scelta, la sua prosecuzione non è evento dannoso ma esercizio legittimo di discrezionalità.

Giova dare evidenza, a questo punto, la distanza concettuale tra istanza, denuncia ed esposto, che la stessa sentenza chiarisce qualificando la missiva come atto ibrido. L'istanza qualificata attiva un procedimento ad istanza di parte e genera l'obbligo di provvedere entro il termine; la denuncia o l'esposto del *quisque de populo*, invece, si limita a portare a conoscenza dell'amministrazione una notizia, senza costituire il denunciante in una posizione procedimentale e senza obbligare a un riscontro provvedimentale. Ricondurre la missiva del gennaio 2022 alla seconda categoria, un esposto generico, è dirimente: da esso può, al più, scaturire un'attività di verifica interna di natura discrezionale, non un dovere di provvedere azionabile e la cui inosservanza sia fonte di danno.

5. INSUSSISTENZA DELLA CONDOTTA GRAVEMENTE COLPOSA, “SEGNALATORE SERIALE” E NESSO CAUSALE

Sul piano della condotta, il Collegio esclude qualsiasi profilo di illiceità individualmente ascrivibile e, con esso, ogni contestazione a titolo di colpa grave: non si rinviene alcun tipo di inescusabile violazione di norme o doveri di servizio rispetto alle competenze assegnate e alle condotte concretamente esigibili. L'addebito, del resto, era stato costruito in termini altrettanto generici (*id est*: l'omessa «riflessione sull'attualità dell'esigenza», il mancato «richiamo all'attenzione dell'organo politico», il non effettuato «sopralluogo esplorativo»), del tutto privi di ancoraggio a un preciso obbligo di servizio.

Due passaggi arricchiscono la motivazione. Il primo attiene all'esigibilità in concreto: la Corte valorizza il ruolo di “segnalatore seriale” dell'istante, autore nel tempo di numerose istanze e denunce anche via social, circostanza che ha, come affermano letteralmente i giudici, “*comprensibilmente indotto ad una minore attenzione i destinatari*”. È un rilievo delicato, da maneggiare con misura: esso non legittima l'archiviazione a priori delle segnalazioni provenienti da un mittente abituale, ma incide inevitabilmente sul giudizio di “rimproverabilità” quando la singola segnalazione sia, in sé, oggettivamente inconsistente. La serialità pesa, dunque, sull'esigibilità della condotta, non sull'esistenza dell'obbligo.

Il secondo passaggio riguarda il nesso causale. Anche a voler ipotizzare come compiuta l'azione omessa, ciò non dimostrerebbe l'evitabilità dell'evento: la disalimentazione del gennaio 2024, disposta dalla subentrante amministrazione, è frutto di una composita attività valutativa, partecipata da uffici e organi politici, Giunta e Consiglio unitariamente intesi, non rimessa alle valutazioni esclusive dei convenuti. L'inerzia va perciò letta in termini di piena liceità, non di omissione gravemente colposa. E la stessa disalimentazione, in quanto scelta discrezionale insindacabile nel merito, non può essere assunta a riprova di un dovere di agire pregresso: che una diversa amministrazione abbia poi optato per l'interruzione non trasforma retroattivamente in illecita l'inerzia dei predecessori.

Merita distinto approfondimento l'eccezione del Segretario, che aveva invocato l'art. 21, co. 2, d.l. 76/2020: nella stagione emergenziale, la norma limitava al dolo la responsabilità erariale per le condotte attive, lasciando ferma quella per colpa grave sulle omissioni. La difesa qualificava come commissiva la propria condotta (consistita nell'essersi attivata sollecitando gli uffici) così da attrarla nel perimetro dello scudo. Il Collegio non si pronuncia sul punto, avendo assolto per insussistenza in radice, ma la distinzione tra *facere* e *non facere*, centrale nel regime transitorio, perde gran parte del proprio rilievo nel nuovo assetto: la tipizzazione della colpa grave opera a prescindere dalla natura commissiva od omissiva della condotta, ancorando la censurabilità a categorie oggettive (*id est*: violazione manifesta, travisamento del fatto) che prescindono dalla morfologia dell'agire.

6. IMPLICAZIONI OPERATIVE E CONCLUSIONI

La pronuncia, pur adottata su una vicenda circoscritta, consegna a chi opera negli enti alcune indicazioni immediatamente spendibili. In particolare, se ne deduce con una certa evidenza che non ogni missiva di un cittadino genera un obbligo di riscontro e provvedimento. L'obbligo sorge quando la segnalazione sia specifica, determinata e provenga da un soggetto titolare di posizione qualificata e differenziata, ovvero quando ricorra un'ipotesi di autotutela doverosa. Una segnalazione generica proveniente da un *quisque de populo*, priva di documentazione e di indicazioni puntuali sulle iniziative richieste, non impone attivazione. Ciò non equivale, sul piano del buon andamento, a una forma surrettizia di esimente per l'inerzia assoluta: la prassi prudente suggerisce comunque una minima istruttoria tracciata che documenti la valutazione compiuta e blindi la posizione dell'ente. La condotta commissiva del Segretario, che pure aveva sollecitato gli uffici a chiedere chiarimenti al gestore, assolve proprio a tale funzione, attribuendo ampio valore difensivo a quella che è stata individuata come una reazione documentata.