



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE

PER IL VENETO

**INAUGURAZIONE DELL'ANNO
GIUDIZIARIO**

2016

Relazione del Presidente
GUIDO CARLINO



VENEZIA, 3 MARZO 2016



CORTE DEI CONTI

**Sezione Giurisdizionale Regionale
per il Veneto**

**INAUGURAZIONE DELL'ANNO
GIUDIZIARIO 2016**

Presidente Guido Carlino

VENEZIA, 3 MARZO 2016

INDICE

	Pag.
I. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE	1
II. NOVITA' NORMATIVE E GIURISPRUDENZIALI IN MATERIA DI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA	
1. La legislazione	
Il riordino della disciplina processuale	6
Ipotesi di responsabilità tipizzata	14
Ipotesi di responsabilità sanzionatoria	15
Interventi sulle società a partecipazione pubblica	17
Responsabilità dei dirigenti	18
Responsabilità civile dei magistrati	19
Violazione del termine di ragionevole durata del processo.	20
2. Interventi della Corte costituzionale nelle materie di competenza del Giudice contabile	
Spese dei Gruppi consiliari regionali	21
Termini di decadenza in materia pensionistica	24
Perequazione automatica dei trattamenti pensionistici	25
Limiti al trattamento pensionistico e rapporti familiari	26

3. Le pronunce della Corte di Cassazione su questioni di giurisdizione (art.111 Cost.)	
Le società partecipate	27
La giurisdizione sui gruppi consiliari per la gestione dei contributi	31
La insindacabilità delle scelte discrezionali	31
Giurisdizione nei confronti di privati	32
Giurisdizione in materia di pensioni pubbliche	34
4. Pronunce delle Sezioni riunite della Corte dei conti	
Danno all'immagine	35
Diritti della difesa nella fase pre - processuale	36
Irripetibilità di somme indebitamente corrisposte	37
Assegni a favore di familiari superstiti di perseguitati Politici italiani antifascisti o razziali	38
Cumulo dell'indennità integrativa speciale	38
III. L'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE	
1. L'organico	40
2. Giudizi nelle materie di contabilità pubblica	41
3. Giudizi pensionistici	69
4. Conti giudiziali	76
IV. CONCLUSIONI	81
TABELLE	

Autorità, Signore e Signori,

porgo un cordiale saluto e un sentito ringraziamento alle autorità civili, militari e religiose, ai colleghi delle altre magistrature e ai gentili ospiti che, con la partecipazione all'odierna cerimonia, hanno voluto attestare l'interesse per le funzioni svolte dalla Corte dei conti in questa sede regionale.

Rivolgo un grato saluto al rappresentante del Consiglio di Presidenza, la cui presenza ci onora e conferma l'attenzione dell'Organo di autogoverno per le complesse problematiche organizzative delle Sezioni regionali.

Un caloroso saluto anche al rappresentante dell'Associazione magistrati, di recente rinnovata nella composizione degli organi rappresentativi, cui formulo vivissimi auguri per una proficua attività a tutela delle funzioni del magistrato contabile e a garanzia degli imprescindibili valori di autonomia e indipendenza.

Un particolare saluto rivolgo ai colleghi della Sezione regionale di controllo per il Veneto: mi è gradito ricordare che le funzioni di controllo, pur diverse nel contenuto e nelle regole procedurali rispetto a quelle giurisdizionali, sono parimenti intestate, secondo un razionale disegno istituzionale, alla Corte dei conti che, nella unitarietà delle funzioni e nella sinergia istituzionale, assume il ruolo di garante del buon andamento della pubblica amministrazione e della corretta e efficiente gestione delle risorse pubbliche.

Premessa

L'inaugurazione dell'anno giudiziario si svolge secondo le linee guida indicate dal Consiglio di Presidenza, che ha assegnato al Presidente della Sezione il compito di esporre gli interventi normativi e le più significative novità giurisprudenziali che, nel decorso anno, hanno interessato la giurisdizione contabile e di riferire sull'attività svolta, nel medesimo anno, dalla Sezione giurisdizionale.

Seguiranno, poi, gli interventi del Procuratore regionale, che illustrerà

le attività dell'Ufficio del pubblico ministero, e, di seguito, degli Avvocati del libero foro e dell'Avvocatura erariale. Interverrà, quindi, il Presidente della Sezione del controllo per una breve sintesi della attività svolta nell'anno trascorso.

Concluderanno la cerimonia gli interventi istituzionali dei rappresentanti del Consiglio di Presidenza e dell'Associazione dei magistrati della Corte dei conti.

In premessa, è utile affermare che questa annuale cerimonia non riveste un carattere meramente rituale e celebrativo, ma costituisce un momento di riflessione sui problemi della giustizia contabile e l'occasione per rappresentare alla Comunità i risultati conseguiti, le difficoltà incontrate e le prospettive prossime di lavoro.

La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti amministra, in sede regionale, la giustizia contabile, nel cui ambito rientrano, in primo luogo, i giudizi nelle materie di contabilità pubblica che trovano garanzia nell'art. 103 della Costituzione. La legge ordinaria assegna, inoltre, alla Corte dei conti la cognizione di altri giudizi, tra cui quelli in materia pensionistica.

L'attività svolta è, pertanto, prevalentemente indirizzata, da un lato, all'accertamento della responsabilità per condotte illecite pregiudizievoli per gli interessi erariali e, dall'altro, alla verifica giudiziale della regolarità dei conti resi dagli agenti contabili.

Siffatte funzioni conferiscono alla giurisdizione contabile un ruolo fondamentale nella tutela di imprescindibili valori di rilievo costituzionale che impongono, ai soggetti cui sono affidate funzioni pubbliche, di adempiere fedelmente, con disciplina e onore, e al servizio esclusivo della Nazione, gli obblighi di servizio ad essi assegnati.

Tale ruolo è oggi più che mai attuale, in considerazione dell'ampia diffusività di gravi fatti di mala gestio a connotazione dolosa, lesivi degli interessi, anche immateriali, della Repubblica, che richiedono una costante azione di contrasto che va estesa ai tanti altri illeciti, caratterizzati da

negligenza nell'espletamento dei compiti istituzionali, che evidenziano inefficacia e opacità nell'esercizio dell'azione amministrativa e che costituiscono terreno fertile di coltura della corruzione.

In tale contesto, è necessario chiedersi se le norme sostanziali e gli strumenti processuali che l'ordinamento pone a disposizione del giudice contabile siano idonei per un efficace espletamento dei compiti istituzionali.

Sono ormai trascorsi quasi venti anni dal completamento della riforma della responsabilità amministrativa, definita con la legge 20 dicembre 1996, n. 639, che ha adeguato l'istituto ai profondi cambiamenti intervenuti nell'organizzazione della pubblica amministrazione (normativa sul procedimento amministrativo, riforma degli enti locali, privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, riordino della dirigenza, etc.).

Il legislatore ha delineato un articolato sistema in cui la responsabilità amministrativa è stata limitata ai soli casi di dolo e di colpa grave, l'obbligazione risarcitoria colposa, non più trasmissibile agli eredi, ha perso la caratteristica della solidarietà per divenire parziale, le scelte discrezionali sono dichiarate insindacabili, i vantaggi comunque conseguiti dalla pubblica amministrazione o dalla comunità amministrata, per effetto del comportamento illecito del soggetto agente, devono essere adeguatamente valutati.

Conseguentemente, nella ricerca dei criteri di distribuzione del rischio dell'attività amministrativa tra la pubblica amministrazione ed i suoi agenti, il giudice contabile non deve limitarsi alla esclusiva valutazione del rispetto della legalità formale dell'azione amministrativa, ma deve verificare l'utilità dell'azione stessa in termini di economicità, efficacia ed efficienza della gestione.

Tali caratteristiche innovative hanno profondamente differenziato l'illecito amministrativo contabile dall'illecito civile, realizzando un

autonomo sistema di responsabilità erariale, non più assimilabile alle forme di responsabilità, disciplinate dal diritto privato, le cui regole in passato venivano applicate alla responsabilità amministrativa.

I principi della riforma, correttamente attuati dal giudice contabile, hanno, pertanto, conferito maggiore effettività alla giurisdizione contabile e, soprattutto, ne hanno delineato taluni aspetti fondamentali che costituiscono oggi la ragione della sua esclusività come giurisdizione di danno che regola la materia degli interessi pubblici.

L'istituto della responsabilità amministrativa, infatti, nel solco indicato dalla giurisprudenza costituzionale, presenta oggi caratteristiche peculiari che accentuano le funzioni sanzionatorie e di deterrenza, a discapito del principio di integrale risarcimento del danno, recessivo rispetto alla necessità di non addossare al colpevole l'intero danno accertato, così da evitare forme di disaffezione o di disincentivazione nell'azione amministrativa.

Il sistema della responsabilità è stato, inoltre, completato con la previsione di ipotesi di responsabilità tipizzata e sanzionatoria, introdotte dal legislatore negli ultimi anni. Tra queste assumono particolare rilievo le misure poste a salvaguardia degli equilibri finanziari degli enti territoriali; in tale campo, l'accertamento degli illeciti postula un incisivo raccordo con le funzioni di controllo svolte dalla Corte, a chiusura del sistema di garanzia delle gestioni pubbliche, come ha recentemente ribadito la Corte costituzionale con la sentenza n. 235/2015.

Appare, inoltre, interessante rilevare come il giudizio di responsabilità amministrativa svolga di riflesso una funzione conformativa, concorrendo a individuare percorsi di orientamento per la corretta gestione amministrativa e finanziaria e rappresentando un istituto di garanzia in favore della collettività per il corretto funzionamento della macchina amministrativa.

Gli aspetti di novità che hanno modificato la fisionomia della

responsabilità sono stati recepiti dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, che, con piena consapevolezza della mutata realtà organizzativa della pubblica amministrazione, hanno ampliato l'ambito della giurisdizione contabile, spostandone i confini anche nei confronti di soggetti operanti secondo schemi tipici del diritto privato e consentendo, in tal modo, il perseguimento di rilevanti casi di danno erariale.

Permangono, tuttavia, significativi ostacoli per un più efficiente funzionamento della giustizia contabile e, tra questi la limitata giurisdizione sulle società a partecipazione pubblica, che gestiscono cospicue risorse finanziarie pubbliche, in assenza di adeguati controlli.

Andrebbe auspicata, inoltre, la introduzione, nei confronti di soggetti dichiarati responsabili di gravi danni all'erario, di opportune misure ad effetto deterrente, anche di carattere non patrimoniale, essenziali per il rafforzamento delle azioni di contrasto al malaffare in ambito amministrativo (limitazioni al diritto di elettorato passivo, restrizioni nella progressione in carriera o nella assegnazione delle funzioni).

Soltanto negli ultimi anni, a tal proposito, sono stati rilevati timidi segnali di innovazione, anche se le misure previste appaiono avulse da qualsivoglia valutazione di prospettiva e destinate a fronteggiare unicamente emergenze di carattere contingente.

Ripetutamente, infine, sono stati invocati interventi normativi sulle disposizioni che regolano il processo, auspicandosi la definizione di un sistema processuale adeguato ai principi costituzionali e alla specifica connotazione che deriva dall'affidamento della tutela degli interessi ad un attore pubblico e dalla sottrazione dell'azione all'ente danneggiato.

Pur tra luci ed ombre, nella normativa che di seguito esamineremo, sembrano esservi interessanti novità legislative, finalizzate a conferire maggiore efficacia al processo contabile e all'azione di contrasto alle condotte gestionali che pregiudicano gli interessi erariali, compromettendo i principi posti a presidio del governo della cosa pubblica.

NOVITA' NORMATIVE E GIURISPRUDENZIALI NELLE MATERIE DI COMPETENZA DELLA GIURISDIZIONE CONTABILE

1) La legislazione

Il riordino della disciplina processuale

Tra i provvedimenti normativi adottati nel 2015 spicca, per le materie di interesse della giurisdizione contabile, la **legge 7 agosto 2015 n. 124** (deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) che, all'art. 20, conferisce delega al Governo per il riordino della disciplina processuale di tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti (giudizi di responsabilità amministrativa, giudizi pensionistici, giudizi di conto e giudizi a istanza di parte).

Pur dovendosi evidenziare l'improprio inserimento della delega in un testo normativo che ha per oggetto la riorganizzazione della P.A. e non il riordino di un intero sistema processuale, l'iniziativa legislativa deve, comunque, ritenersi apprezzabile, in quanto gli operatori del processo contabile ripetutamente auspicavano la riforma della procedura per i giudizi innanzi la Corte dei conti, attualmente disciplinati da un testo normativo risalente nel tempo (RD 1038/1933), non coordinato con il codice di procedura civile del 1942 e con le numerose successive riforme processuali.

La ridefinizione degli strumenti processuali era ormai non più procrastinabile in considerazione dell'incremento della attività giudiziaria, determinato sia dall'avvicinamento del giudice alle realtà amministrative locali, per effetto del decentramento degli organi giudicanti a livello regionale, sia dalla estensione della giurisdizione contabile a soggetti che, con l'impiego di moduli operativi propri del diritto privato, gestiscono risorse pubbliche.

Di conseguenza, non solo in dottrina, ma anche nelle aule giudiziarie, si è avviato un vivace dibattito sulla idoneità del vigente sistema processuale a garantire i diritti dei soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile, e, in particolare, sulla applicabilità dei principi del giusto processo in un giudizio caratterizzato da squilibrio tra le parti per il ruolo predominante attribuito al pubblico ministero e per l'attribuzione al giudice di funzioni integrative della domanda e delle prove addotte (c.d. potere sindacatorio), in contrasto con un processo di tipo dispositivo.

Il decreto legislativo delegato dovrà essere adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge (28 agosto 2016); sullo schema del decreto dovrà essere acquisito il parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti, obbligatorio ogni qualvolta si proceda a riforme ordinamentali riguardanti l'Istituto (RDL n. 739/1939).

I criteri enucleati per l'esercizio della delega prescrivono di adeguare le norme vigenti, sparse in diversi testi normativi, adottati dal 1933 ad oggi, alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, coordinandole con le norme del codice di procedura civile, al fine di assicurare il rispetto dei principi di concentrazione, di effettività della tutela e di ragionevole durata del processo, tenendo conto della peculiarità degli interessi pubblici oggetto di tutela e dei diritti soggettivi coinvolti.

Tali prescrizioni potrebbero ritenersi generiche e indeterminate, non ponendo particolari limiti all'esercizio della delega legislativa; in realtà, il testuale richiamo ai principi costituzionali sul processo (art. 24 Cost.) e a quelli della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (art.6) esalta, da un lato, i fondamentali principi di civiltà giuridica, necessari affinché si percepisca la giustizia nell'azione dei pubblici poteri e sia unanime il sentimento di accettazione di tale azione, e pone, dall'altro, la ragione della esistenza di una giurisdizione speciale anche nella efficacia ed adeguatezza dei mezzi di tutela processuale.

Detti principi richiedono l'individuazione di opportuni strumenti,

idonei a garantire l'efficace funzionamento del sistema di giustizia contabile per la tutela degli interessi ivi tutelati, secondo principi di economia processuale e con l'utilizzo delle più moderne tecniche di funzionamento del processo, peraltro già previste, per il rito contabile, dal D.L. n. 179/2012, convertito in L. n. 221/2012.

L'adottando decreto legislativo, pur rinviando, con norma di chiusura, alla disciplina del processo civile, dovrà indicare espressamente le norme e gli istituti processuali compatibili con il rito contabile: tale previsione è innovativa in quanto, attualmente, in base al principio di complementarità di cui all'art.26 del R.D. n. 1038/1933, in carenza di esplicita disposizione, si applicano automaticamente le disposizioni del codice di rito civile.

Contestualmente, saranno abrogate esplicitamente le disposizioni normative oggetto del riordino e quelle con esso incompatibili e saranno adottate le necessarie disposizioni di coordinamento in relazione alle norme non abrogate.

I criteri direttivi, fissati per l'esercizio della delega, prescrivono di:

- disciplinare le azioni del pubblico ministero, nonché le funzioni e le attività del giudice e delle parti, attraverso disposizioni di semplificazione e razionalizzazione dei principi vigenti in materia di giurisdizione del giudice contabile e di riparto delle competenze rispetto alle altre giurisdizioni;
- riordinare le disposizioni processuali vigenti, integrandole e coordinandole con le norme e i principi del codice di procedura civile, con riferimento ai termini processuali, al regime delle notificazioni, delle domande ed eccezioni, delle preclusioni e delle decadenze, dell'ammissione ed esperimento di prove, dell'integrazione del contraddittorio e dell'intervento di terzi, delle riassunzioni anche a seguito di *translatio*, in conformità ai principi di speditezza procedurale, di concentrazione, di salvaguardia del contraddittorio

tra le parti, di imparzialità e terzietà del giudice;

- coordinare gli istituti processuali in tema di tutela cautelare e di conservazione della garanzia patrimoniale, accordando al credito erariale il privilegio immobiliare e mobiliare, al pari dei crediti ritenuti meritevoli dalla legge di soddisfacimento prioritario rispetto ad altri;
- ridefinire le disposizioni applicabili alle impugnazioni, nonché riordinare le disposizioni concernenti le decisioni impugnabili, l'effetto devolutivo dell'appello, la sospensione dell'esecuzione della decisione di primo grado ove impugnata, il regime delle eccezioni e delle prove esperibili in appello, la disciplina dei termini per la revocazione;
- ridefinire e riordinare, in ossequio ai principi della nomofilachia e della certezza del diritto, le norme concernenti il deferimento di questioni di massima e di particolare importanza, i conflitti di competenza territoriale e i mezzi di gravame avverso le ordinanze che dispongono la sospensione necessaria del processo, proponibili con regolamento di competenza alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in conformità alle disposizioni dell'articolo 374 del codice di procedura civile, in quanto compatibili;
- disciplinare le procedure per l'affidamento di consulenze tecniche, prevedendo l'istituzione di specifici albi regionali, con indicazione delle modalità di liquidazione dei compensi, ovvero l'utilizzo di albi già in uso presso le altre giurisdizioni o l'avvalimento di strutture e organismi tecnici di amministrazioni pubbliche.

L'ampia estensione del riordino appare conforme alle indicazioni della Corte costituzionale, secondo cui “il giusto processo regolato dalla legge” postula una normazione espressa di tutti gli istituti processuali e risponde alla necessità di garantire uniformità di trattamento ai cittadini utenti del processo contabile, evitando divergenze interpretative che talvolta hanno

dato luogo, per taluni istituti processuali, alla formazione di "riti locali", non rispondenti ai criteri di certezza che il processo deve assicurare.

Va auspicato che la disciplina delle materia oggetto di riordino tenga conto della pregevole attività sistematica realizzata, con il contributo di tutte le parti del processo, non solo dalle Sezioni riunite, nell'esercizio della funzione di nomofilachia nell'ambito del comparto giurisdizionale contabile, ma anche dalle Sezioni territoriali, nella complessa attività interpretativa degli istituti processuali.

La legge di delega introduce, inoltre, un nuovo istituto, con finalità deflattiva e per garantire all'Erario l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie. E' previsto, infatti, in alternativa al rito ordinario, un rito abbreviato per la responsabilità amministrativa che, esclusi i casi di doloso arricchimento del responsabile, su previo e concorde parere del pubblico ministero, consenta la definizione del giudizio di primo grado con il pagamento di una somma non superiore al 50 per cento del danno imputato; la richiesta del rito abbreviato potrà essere formulata anche in appello, e, in tale caso, il giudice potrà emettere sentenza di condanna per somma non inferiore al 70 per cento del *quantum* della pretesa risarcitoria.

Si tratta di una sorta di "patteggiamento", più volte auspicato per le ipotesi in cui la responsabilità appare evidente, tanto che il convenuto stesso non ne contesta la sussistenza.

Sempre con le medesime finalità, sono apportate modifiche al procedimento speciale monitorio (art. 55, RD 1214/1934), previsto per fatti dannosi di lieve entità (attualmente non superiori a € 5.000), che si applica, previa determinazione presidenziale dell'addebito, al fine di evitare il giudizio mediante udienza collegiale. Per tale rito è stata prevista sia la elevazione del limite di somma, sia la possibilità di un periodico aggiornamento in base alle variazioni dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati.

Il decreto legislativo, inoltre, dovrà disciplinare esplicitamente le

connessioni tra le risultanze delle attività di controllo e consultive svolte dalla Corte e gli elementi probatori producibili nel giudizio di responsabilità, assicurando il rispetto del principio secondo cui l'attività svolta in sede di controllo sia opportunamente considerata in giudizio, ai fini della valutazione della sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità.

Il punto è delicatissimo, incidendo sulle funzioni di controllo e su quelle giurisdizionali affidate alla Corte dei conti, entrambe di rilievo costituzionale, autonome nel loro ambito, in quanto regolate da peculiari principi operativi ed organizzativi.

Va, tuttavia, auspicato che il legislatore delegato eviti disposizioni che possano determinare una sorta di pregiudizialità del controllo sulla azione di responsabilità, introducendo ipotesi di esonero da responsabilità, in caso di esito positivo del controllo, che mal si concilierebbero con la funzione giudicante, privando il giudice della propria autonoma funzione valutativa, e che determinerebbero problematiche di difficile composizione in sede processuale.

La legge di delega prevede, inoltre, il riordino della fase dell'istruttoria di competenza del Procuratore regionale, attualmente regolata, in modo lacunoso, da sparute norme che non individuano le modalità di esercizio dei poteri conferiti al requirente, con la conseguenza che la applicabilità di determinate forme di garanzia per l'indagato, rimessa all'interprete, ha dato luogo a prassi, formatesi nell'ambito delle Procure regionali, spesso difformi, ove il potere di coordinamento nei confronti dei procuratori regionali, intestato al Procuratore generale, non abbia consentito l'individuazione di soluzioni condivise.

L'istruttoria potrà essere iniziata sulla base di una notizia di danno specifica e concreta (principio già fissato, a pena di nullità, dal D.L. n. 78/2009) e, dopo l'emissione dell'invito a dedurre, nel quale devono essere esplicitati gli elementi essenziali del fatto, dovrà essere garantito il pieno

accesso agli atti e ai documenti posti a base della contestazione, con facoltà, per il presunto responsabile del danno, di essere assistito dal difensore in sede di audizione personale.

Si tratta, in realtà, di principi ormai costituenti *ius receptum*, sia in base alle buone prassi delle Procure regionali, sia alla luce della giurisprudenza in materia.

Appare, invece, innovativa, la previsione della specificazione delle modalità di esercizio dei poteri istruttori del pubblico ministero. L'attuale normativa (art. 74, R.D. n. 1214/1934 e art. 4, L. n.19/1994), infatti, è piuttosto vaga in quanto non determina tali modalità, con evidente pregiudizio per i diritti della difesa e con effetti negativi sulla utilizzabilità delle prove in sede giudiziale.

Altrettanto significativa appare la previsione della formalizzazione del provvedimento di archiviazione da parte del Procuratore regionale, oggi non disciplinato da alcuna norma se non dalla incidentale previsione di cui all'art. 5 della L. 19/1994, che impone al Procuratore regionale di procedere a citazione o ad archiviazione, nel termine di 45 giorni dalla mancata autorizzazione della proroga del termine di gg. 120 per l'emissione dell'atto di citazione.

La prevista formalizzazione, con i relativi obblighi di comunicazione, conferirà certezza giuridica alle situazioni definite in esito alla attività istruttoria del pubblico ministero anche in funzione di garanzia per l'indagato. La delega prevede, infatti, il divieto di chiamare in causa, su ordine del giudice e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni, il soggetto destinatario di archiviazione formalizzata.

Si ritiene, tuttavia, che la formalizzazione della archiviazione non debba comportare l'introduzione di un controllo del giudice sull'esito della attività istruttoria. La stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 621/2006, ne ha escluso la necessità, in quanto il controllo esterno del giudice sulla legittimità dell'inazione del pubblico ministero ovvero sulla

motivazione e sulla comunicazione dell'atto di archiviazione, è estraneo al giudizio, collocandosi l'archiviazione in una fase che precede l'apertura del giudizio di responsabilità.

La legge di delega prevede, inoltre, che il termine quinquennale di prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale possa essere interrotto, per una sola volta e per un periodo massimo di due anni, tramite formale atto di costituzione in mora.

La disposizione, evitando l'adozione reiterata di atti interruttivi, contrastante con i principi di certezza delle posizioni giuridiche che devono connotare l'istituto della prescrizione, risolve il problema della durata della attività istruttoria, per la cui definizione, attualmente, non viene posto alcun limite temporale, con evidente violazione del principio di durata ragionevole del procedimento, da ritenersi applicabile anche alla fase delle indagini, propedeutica al processo vero e proprio, in cui è parimenti essenziale la tutela dei diritti del cittadino, amministratore o dipendente pubblico.

Nell'ambito della riforma processuale, assumono carattere di assoluta novità le disposizioni in materia di esecuzione delle decisioni definitive di condanna al risarcimento del danno.

Il sistema attualmente è regolato dal D.P.R. 24 giugno 1998, n.260 che attribuisce all'Amministrazione la titolarità dell'esecuzione, lasciando al Procuratore regionale soltanto un generico potere di vigilanza.

La legge di delega sottrae tale funzione all'Amministrazione, attribuendo al Procuratore regionale la titolarità di agire e di resistere innanzi al giudice civile dell'esecuzione mobiliare o immobiliare.

La disposizione, la cui *ratio* risiede nella constatazione degli esiti poco soddisfacenti dei recuperi affidati alla amministrazione danneggiata (soltanto il 21% di introiti sull'ammontare complessivo delle condanne) induce notevoli perplessità in quanto determina una vistosa anomalia processuale nell'attribuire al Procuratore regionale la legittimazione nel

processo di esecuzione, affidato ad altro plesso giurisdizionale.

Tale innovativa funzione appare incompatibile, anche sotto il profilo pratico, con le attuali capacità operative delle Procure regionali, già notoriamente carenti di mezzi e personale e oberate di compiti rilevanti, in ambiti territoriali estesi e caratterizzati dalla presenza di numerose amministrazioni.

La disposizione si pone, peraltro, in contrasto con la giurisprudenza della Cassazione, secondo cui il P.M. contabile, nei giudizi di competenza del giudice civile, è rappresentato, ove occorra, dal P.M. ordinario (vedi, per i giudizi di Cassazione, le sentenze n. 1282/82; n. 6178/83; n. 6437/85, n. 404/91).

Si auspica, pertanto, che, in sede di adozione del decreto legislativo, possano essere individuati opportuni correttivi intesi a porre rimedio agli inconvenienti segnalati, ferma restando l'esigenza di individuare soluzioni idonee a tutelare al meglio i crediti da giudicato erariale.

Ipotesi di responsabilità tipizzata

La legge **28 dicembre 2015, n. 208** (legge di stabilità 2016), ha introdotto nuove ipotesi di *responsabilità c.d. tipizzata*, prevedendo che l'inosservanza di uno specifico precetto costituisca fonte di responsabilità amministrativa.

Già da tempo, il legislatore ha fatto ricorso a forme di responsabilità erariale "tipizzata", assegnandone la cognizione alla giurisdizione contabile. La *ratio* dei precetti tipizzati, differenti rispetto alle comuni ipotesi di responsabilità, che sono atipiche in quanto fondate sulla violazione di una "clausola generale", risiede nella necessità di tutelare più adeguatamente la finanza pubblica, accentuando il carattere di deterrenza della responsabilità amministrativa.

La tipizzazione dell'illecito non modifica, tuttavia, la struttura e la natura della responsabilità amministrativa. Le Sezioni riunite, con

sentenza n. 12/2011, hanno, infatti, affermato che, in presenza di illeciti tipizzati, rimane ferma la necessità di dimostrare la ricorrenza di tutti gli elementi per la affermazione della responsabilità amministrativa: diversamente opinando, si introdurrebbero nel nostro ordinamento ipotesi di responsabilità formale, da tempo dichiarate incostituzionali (Corte costituzionale, n. 72 del 1983).

Le fattispecie tipizzate, introdotte dalla legge di stabilità per il 2016, prevedono che costituisca responsabilità erariale:

- la mancata approvazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, del programma biennale degli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato superiore a 1 milione di euro (art. 1, comma 505);
- la violazione delle disposizioni in materia di approvvigionamento di materiale informatico tramite CONSIP spa (art. 1, comma 517);
- il mancato rispetto, da parte del direttore generale e del responsabile per la trasparenza e la prevenzione della corruzione, delle disposizioni relative alla pubblicazione del bilancio d'esercizio delle Aziende sanitarie sui siti internet nonché al monitoraggio delle attività assistenziali e della loro qualità (art. 1, comma 523);
- il mancato approvvigionamento, da parte degli enti del SSN, presso le centrali di committenza (art. 1, comma 549);
- la proroga di contratti di approvvigionamento di beni e servizi per le categorie merceologiche del settore sanitario oltre la data di attivazione del contratto aggiudicato alla centrale di committenza (art. 1, comma 550).

Ipotesi di responsabilità sanzionatoria

Accanto alle ipotesi di responsabilità tipizzata, il legislatore, sempre con la finalità di garantire una più efficace tutela della finanza pubblica, ha introdotto, con la legge di stabilità, una nuova ipotesi di responsabilità "sanzionatoria", predeterminando, nel minimo e nel massimo, la misura

della sanzione.

La responsabilità sanzionatoria non costituisce una novità ordinamentale; il legislatore, infatti, in altre occasioni (L. 289/2002, art.30, co.15; DL 35/2013, conv. in L.64/2013, art. 1; DL 98/2001, conv. in L. 111/2011, art. 20, comma 12) ha previsto la possibilità che la Corte dei conti, tradizionalmente chiamata ad accertare una diversa responsabilità, quella risarcitoria, sanzioni condotte antigiuridiche, a prescindere dalla sussistenza del danno, quando l'interesse tutelato dalla norma venga ritenuto meritevole di particolare tutela.

La **legge 28 dicembre 2015, n. 208**, art 1, commi da 707 a 734, prevede, a carico degli enti territoriali tenuti a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, una serie di adempimenti finalizzati alla regolare gestione finanziaria; le norme precettive in questione, hanno segnato un mutamento relevantissimo nella contabilità di tali enti, in quanto hanno soppresso, con decorrenza dal 2016, l'istituto del patto di stabilità, sostituendovi, ai fini del concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, un vincolo di pareggio di bilancio «attenuato», ovvero identificato nel saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali.

Il comma 727 prevede che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, ove accertino che il rispetto del vincolo di pareggio è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta applicazione dei principi contabili previsti dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (sistemi contabili di regioni, enti locali e loro organismi), o attraverso altre forme elusive, irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle predette regole, la condanna, a favore dell'Ente, ad una sanzione pecuniaria fino a un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile amministrativo, una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali.

La norma si inserisce nelle misure di tutela della integrità e dell'equilibrio dei bilanci pubblici, in un sistema, come il nostro, caratterizzato da plurimi ordinamenti territoriali, necessitanti di un quadro unitario di regole di coesione.

Per l'applicazione di tale disposizione, appare, tuttavia, necessaria una intensa interazione tra la Procure regionali (cui è rimesso il compito di proporre al Giudice l'applicazione della sanzione) e le Sezioni di controllo della Corte dei conti, chiamate, ai sensi dell'art.1, commi 166, 167 e 168 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, a svolgere una complessa attività di controllo sulla finanza degli enti locali, nel quadro dei corretti rapporti istituzionali, secondo quanto rilevato dalle stesse SS.RR. in sede di controllo con deliberazione n. 6 del 2005.

Interventi sulle società a partecipazione pubblica

L'art.3 della **legge 28 dicembre 2015 n. 220** (Riforma del servizio pubblico radiotelevisivo) ha sancito che l'amministratore delegato e i componenti degli organi di amministrazione e di controllo della RAI - Radiotelevisione italiana Spa, sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali.

La norma scardina una consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione (SS.UU. 27092 del 22 dicembre 2009), secondo cui la Corte dei conti ha giurisdizione nei confronti delle società aventi un regime formalmente societario, ma che, in realtà, sono sostanzialmente equiparabili alla pubblica amministrazione. La pronuncia della Cassazione riguardava proprio la RAI e riteneva qualificanti, per l'attribuzione della giurisdizione al giudice contabile, alcuni indici quali la vigilanza, i controlli, le modalità di finanziamento e l'osservanza delle procedure di evidenza pubblica in caso di affidamento di appalti; riteneva, altresì, decisiva la qualificazione normativa della società come concessionaria di pubblico servizio, sottoposta al controllo parlamentare, destinataria di un canone di abbonamento, avente natura di

imposta, e soggetta al controllo della Sezione enti della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 100 della Costituzione, riservato ad enti e società cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

L'innovazione lascia perplessi in quanto la sottrazione del giudizio alla Corte dei conti, escludendo l'azione obbligatoria e irretrattabile del pubblico ministero, esercitata nell'interesse dell'erario, compromette un'effettiva tutela delle risorse pubbliche. Difficilmente, infatti, tale interesse può essere salvaguardato dalle azioni sociali di responsabilità, la cui titolarità ricadrebbe in capo agli stessi autori del danno ovvero al socio pubblico che li ha nominati.

Si auspicano, pertanto, scelte chiare e rigorose, che tengano conto della necessità di una verifica costante del corretto uso di risorse pubbliche, in un settore, in particolare quello delle società c.d. *in house*, in crescita per il numero elevatissimo delle società pubbliche attive, che acquisiscono compiti già svolti da pubbliche amministrazioni o loro aziende speciali, con oneri ingenti a carico dei bilanci pubblici, e che utilizzano, senza effettivi controlli, le risorse affidate con scelte talvolta poco trasparenti e non rispettose dei principi di buona amministrazione.

Si confida, pertanto, che il decreto di riordino delle società partecipate, previsto dall'art. 18 della legge 124/2015, il cui procedimento di approvazione è in corso, tenga conto di tali ineludibili esigenze.

Responsabilità dei dirigenti

Particolarmente significativa appare, inoltre, la già menzionata **legge 7 agosto 2015 n. 124** (deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), in ordine al riordino delle responsabilità dei dirigenti, ivi compresa quella amministrativo/contabile (art.11, comma 1, lett. m).

In particolare, appare interessante la previsione di cui all'art. 11, lett. q), che prevede la revoca ovvero il divieto di rinnovo di conferimento di incarichi in settori sensibili ed esposti al rischio di corruzione, in presenza

di condanna al risarcimento del danno erariale per condotte dolose emessa dalla Corte dei conti.

Tale disposizione pone rimedio alla mancata previsione di effetti sugli incarichi in corso, derivanti dalle sentenze rese dal giudice contabile, nel contesto delle misure interdittive, previste dalla normativa anticorruzione e limitate soltanto alle condanne penali (art. 3, D. Lgs. 39/2013).

L'art. 17, infine, ribadisce la necessità che, con i decreti legislativi di riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze della p.a., venga rafforzato il principio di separazione tra la funzione di indirizzo politico-amministrativo e la funzione di gestione, già introdotto con il D.Lgs. 29/1993, attraverso l'esclusiva imputabilità ai dirigenti della responsabilità amministrativo-contabile per l'attività gestionale.

Alla corretta attuazione di tali principi costituisce, tuttavia, un ostacolo la attuale disciplina di conferimento degli incarichi dirigenziali, spesso divenuta strumento di fidelizzazione dell'amministrazione alla politica, con la conseguenza che le scelte gestionali, come insegna l'esperienza giudiziaria, vengono in concreto dettate da chi dovrebbe limitarsi a svolgere una mera funzione di indirizzo. Andrebbero individuati, pertanto, prima di prevedere la esclusiva imputabilità della responsabilità per le scelte gestionali in capo ai soli dirigenti, adeguati meccanismi idonei a conferire una maggiore distinzione funzionale di ruoli e responsabilità tra le due componenti al vertice dell'amministrazione e, soprattutto, maggiori garanzie di autonomia.

Responsabilità civile dei magistrati

Con **legge 27 febbraio 2015 n. 18**, sono state apportate modifiche alla legge 13 aprile 1988 n. 117, in materia di responsabilità civile dei magistrati.

L'art. 2, nel modificare l'art. 2 della legge 117/1988, aggiungendovi un comma 3 bis, fa salvo il giudizio di responsabilità contabile: la disposizione

mal si concilia con l'art. 8 della stessa legge che, per l'azione di rivalsa (da esercitare nei confronti del magistrato che ha determinato un danno per comportamenti non dolosi nell'esercizio della funzione giudiziaria) prevede la legittimazione ad agire del Presidente del Consiglio dei ministri e la competenza del giudice ordinario.

L'art. 7, inoltre, nel modificare l'art. 13 della legge 117/1988, stabilisce che il mancato esercizio dell'azione di regresso determina responsabilità contabile e che la Corte dei conti acquisisce, ogni anno, informazioni dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della giustizia sulle condanne al risarcimento dei danni per fatti costituenti reato commessi dal magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, emesse nel corso dell'anno precedente e sull'esercizio della relativa azione di regresso.

La norma va interpretata nel senso che l'omissione di denuncia alla Procura regionale nei confronti del magistrato resosi responsabile di un reato da cui è scaturito un risarcimento a carico dello Stato potrebbe determinare il coinvolgimento del soggetto obbligato alla denuncia, in un eventuale giudizio di responsabilità a carico del magistrato la cui condotta penalmente rilevante abbia dato luogo al risarcimento a carico dello Stato.

Ovviamente l'ipotesi di responsabilità potrebbe operare soltanto ove dalla omissione sia derivata la prescrizione del diritto al risarcimento del danno nei confronti del responsabile diretto (art. 1, comma 3, legge 20/1994).

Tanto premesso, la norma *de qua* non sembra carattere di novità, ma ribadisce principi già dettati con la normativa di carattere generale.

Violazione del termine di ragionevole durata del processo

Per completare il quadro della normativa di interesse emanata nel 2015, si rileva che la legge di stabilità (**legge 28 dicembre 2015, n. 208**, art. 1, comma 777) ha introdotto ulteriori modifiche alla legge n. 89/2001, in materia di equa riparazione in caso di violazione del termine di ragionevole

durata del processo.

In particolare, la nuova norma introduce i c.d. "rimedi preventivi", costituiti da iniziative, rimesse alla parte processuale, volti ad accelerare la trattazione del giudizio in modo da consentire il rispetto dei termini massimi di durata ragionevole; prevede, inoltre, la inammissibilità della domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito i rimedi preventivi alla irragionevole durata del processo di cui all'art. 1-ter.

In particolare, per la Corte dei conti, è stato previsto che, per i giudizi di responsabilità amministrativa e per quelli pensionistici, il presunto responsabile del danno ovvero il ricorrente devono depositare un'istanza di accelerazione prima che siano trascorsi i termini di ragionevole durata attualmente previsti.

2) Interventi della Corte costituzionale nelle materie di competenza del Giudice contabile

Spese dei Gruppi consiliari regionali

Con **sentenza n. 107 del 9 giugno 2015**, la Corte costituzionale, in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, ha dichiarato che non spetta allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, di ordinare ai presidenti dei gruppi consiliari del Consiglio regionale il deposito dei conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici per le annualità 2010, 2011 e 2012.

La questione era insorta dopo che alcune Sezioni giurisdizionali avevano intimato, ai rappresentanti dei gruppi parlamentari, la resa del conto giudiziale, determinando la opposizione dei Consigli regionali destinatari della iniziativa, che ritenevano, invece, che la pretesa interferisse con le prerogative di autonomia ad essi riconosciute.

La Corte costituzionale, risolvendo il conflitto, ha rilevato che i Gruppi consiliari, caratterizzati da una peculiare autonomia, in quanto

espressione, nell'ambito del consiglio regionale, dei partiti o delle correnti politiche, contribuiscono, in modo determinante, al funzionamento e all'attività dell'Assemblea, assicurando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche e realizzando, in una parola, quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica.

Poiché l'attività di gestione amministrativa e contabile dei contributi deve ritenersi funzionale all'esercizio della sfera di autonomia ad essi garantita, affinché siano messi in grado di concorrere all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale, l'attività di maneggio del denaro costituisce un aspetto del tutto marginale e non necessario, inidoneo a ricondurre il ruolo svolto dal rappresentante del gruppo parlamentare a quello dell'agente contabile, tenuto alla presentazione del conto giudiziale.

Conseguentemente ha escluso tale obbligo, anche con riferimento alla sentenza delle Sezioni riunite giurisdizionali della Corte dei conti n. 30/QM del 2014, di analogo contenuto, sopravvenuta alla proposizione dei ricorsi in questione.

Ovviamente, pur avendo escluso l'obbligo di resa del conto giudiziale, la Corte ha affermato che rimane ferma la giurisdizione contabile in ordine all'accertamento della responsabilità amministrativa per danno erariale, in ipotesi di illecita gestione dei fondi assegnati al gruppo consiliare, in considerazione della natura pubblica delle risorse e degli scopi pubblici connessi all'impiego del denaro.

La Corte costituzionale è ulteriormente intervenuta, sempre in materia di verifica del corretto impiego di contributi ai gruppi consiliari, con **sentenza n. 235 del 19 novembre 2015**, in sede di giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti.

La Consulta si è pronunciata in ordine a talune iniziative, adottate dalla Corte dei conti nei confronti di un Consiglio regionale e ritenute lesive

dell'autonomia e delle prerogative costituzionali dell'Assemblea legislativa. In particolare, il Consiglio regionale dell'Emilia Romagna aveva censurato la trasmissione alla Procura regionale, da parte della locale Sezione del controllo, della deliberazione afferente la irregolarità dei rendiconti di gruppi consiliari; veniva, altresì, contestata la adozione di inviti a dedurre e di atti di citazione nei confronti di alcuni capi gruppo e consiglieri regionali.

La Corte ha, preliminarmente, ritenuto la inammissibilità della doglianza in relazione agli inviti a dedurre emessi della Procura regionale, in quanto tali atti sono rivolti all'acquisizione di ulteriori elementi di valutazione, se del caso anche di carattere esimente, in vista delle conclusive determinazioni, che non necessariamente esitano nell'esercizio dell'azione di responsabilità; la connotazione degli atti oggetto di conflitto, e, in particolare, l'assenza di univocità circa l'ulteriore seguito dell'iniziativa assunta dal Procuratore regionale, non consentono, ad avviso della Consulta, di scorgere in essi il caratteri di lesività tali da giustificare l'ammissibilità della questione sollevata.

Ha dichiarato, invece, fondata la censura relativa alla trasmissione della deliberazione alla Procura regionale, da parte del Presidente della Sezione regionale di controllo, ma soltanto perché la deliberazione inviata, successivamente travolta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 130/2014, doveva ritenersi per tale motivo giuridicamente inesistente. La Corte costituzionale, al riguardo, non ha escluso la legittimità del raccordo tra le funzioni di controllo e le funzioni giurisdizionali assegnate alla Corte dei conti, ma si è limitata a escludere l'utilizzazione processuale degli atti, ove non possano essere garantiti i diritti della difesa, ai sensi dell'art 24 della Costituzione.

Ha ritenuto, infine, infondata la questione relativa alla emissione di atti di citazione a carico di singoli consiglieri regionali, in quanto gli stessi non possono invocare le guarentigie costituzionali, quando la deroga alla

regola generale della giurisdizione non mira ad assicurare le determinazioni inerenti la sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale e non copre gli atti non riconducibili, ragionevolmente, all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese.

Termini di decadenza in materia pensionistica

In materia pensionistica, la Corte costituzionale, con **sentenza n. 43 del 19 marzo 2015**, ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dell'art. 14, comma 1, della legge 8 agosto 1991, n. 274 (riguardante l'erogazione di trattamenti da parte delle Casse pensioni degli istituti di previdenza), nella parte in cui non prevede che il termine quinquennale di decadenza per l'inoltro della domanda di accertamento della dipendenza delle infermità o delle lesioni contratte, ai fini dell'ammissibilità della domanda di trattamento privilegiato, decorra dalla manifestazione della malattia stessa, quando la malattia, contratta per causa di servizio, insorga dopo i cinque anni dalla cessazione dal servizio. Ha rilevato la Corte:

- che la disposizione impugnata ha un contenuto sostanzialmente identico all'art. 169 del D.P.R. n. 1092 del 1973, dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 323 del 2008; anche tale norma, riguardando gli ex dipendenti civili e militari dello Stato, faceva decorrere il termine di decadenza per l'inoltro della domanda di pensione privilegiata per infermità, dipendente da causa di servizio, dalla data di cessazione, anziché dal momento in cui la malattia ebbe a manifestarsi;
- che il diverso ambito soggettivo delle due norme non costituisce un ragionevole motivo di differenziazione delle discipline e non giustifica la compressione del diritto alla pensione privilegiata degli ex dipendenti delle Casse amministrate dagli istituti di previdenza; ciò in quanto il trattamento di pensione privilegiata costituisce una sorta di "riparazione" conseguente al danno alla persona riportato per infermità contratte in relazione al servizio prestato.

Perequazione automatica dei trattamenti pensionistici

Con **sentenza n. 70 del 10 marzo 2015**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che, in considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, venga riconosciuta, nella misura del 100 per cento, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente per i trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS.

Ha rilevato il Giudice delle leggi che la perequazione automatica è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire, nel tempo, il rispetto dei criteri di adeguatezza (art. 38 Cost.) e di sufficienza (art. 36 Cost.) della retribuzione, applicabili, per costante giurisprudenza, al trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita.

Tanto premesso, ha ritenuto che l'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva, in modo consequenziale, il diritto a una prestazione previdenziale adeguata.

A seguito della sentenza della Corte costituzionale e per darvi attuazione, è stato adottato il D.L. 21 maggio 2015 n. 65, convertito con legge 17 luglio 2015 n. 109: il legislatore ha previsto modalità differenziate di rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, in relazione alla loro misura, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei

livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Va rilevato, tuttavia, che, dopo l'approvazione della norma e in conseguenza della applicazione fattane dalla pubblica amministrazione interessata, sono stati depositati ricorsi anche presso questa Sezione giurisdizionale, alcuni dei quali, ritenuta la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del D.L.65/2015, sono stati nel merito rigettati.

Limiti al trattamento pensionistico e rapporti familiari

Con **sentenza n. 191 del 24 settembre 2015**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 60, commi primo e terzo, del decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915 (Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra), nella parte in cui subordina il diritto alla pensione della madre del militare o del civile deceduto, che viva effettivamente separata dal marito, alla condizione del mancato ricevimento dallo stesso degli alimenti, anche nel caso in cui questi ultimi, aggiunti ad altri eventuali redditi, siano di ammontare non superiore al limite di reddito stabilito ai sensi dell'art. 70 dello stesso decreto.

Ha rilevato la Corte che, nell'attribuire rilievo alla titolarità del diritto agli alimenti, in senso ostativo alla liquidazione della pensione, quando ne sia beneficiaria la donna separata e nel caso di obbligo posto a carico del marito di lei, le norme impugnate riflettono una non più accettabile concezione dei rapporti patrimoniali tra i coniugi, da ritenersi superata nel costume e nella coscienza sociale diffusa, caratterizzata dalla dipendenza economica della moglie separata dal marito, cui è riconosciuto, in via prioritaria, il ruolo di provvedere al suo sostentamento. Da questo dato oggettivo, si ricava l'ingiustificata disparità di trattamento riservata alla madre separata rispetto alla madre vedova.

3) Le pronunce della Corte di Cassazione su questioni di giurisdizione (art. 111 Cost.)

Le società partecipate

L'estensione della giurisdizione contabile alle società partecipate dallo Stato o da altri Enti pubblici costituisce, ormai da oltre un decennio, una questione ampiamente dibattuta dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione.

La Cassazione aveva inizialmente affermato la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli amministratori di tutte le società per azioni a capitale pubblico (Cass. civ. Sez. Unite, 26/02/2004, n.3899), ritenendo che il criterio soggettivo, che identificava l'elemento fondante della giurisdizione contabile nella condizione giuridica del soggetto agente, dovesse essere sostituito con un criterio oggettivo, basato sulla natura pubblica delle risorse adoperate.

L'innovativo orientamento giurisprudenziale trovava il suo fondamento:

- nell'accelerazione del processo di privatizzazione, caratterizzato dalla trasformazione di numerosi enti pubblici economici in società per azioni e dalla proliferazione di società per la gestione di servizi pubblici nell'ambito degli enti locali;
- nel superamento della responsabilità contrattuale, con la estensione della responsabilità anche al danno arrecato ad amministrazioni terze, prescindendosi dal rapporto di servizio, ex art 1, L. 20/1994;
- nelle previsioni della legge 97/2001, art. 7, secondo cui vanno inviate al Procuratore regionale, per le iniziative di competenza, le sentenze penali irrevocabili di condanna a carico di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica;
- nella irrilevanza dello strumento, privatistico o pubblicistico,

utilizzato dalla p.a. per l'esercizio di funzioni istituzionali.

Successivamente, la Corte regolatrice (*Cass. SS.UU. 26806 del 19 dicembre 2009*) ha affrontato il problema del rapporto tra le coesistenti azioni societarie, previste dal codice civile, e l'azione di responsabilità e, quindi, la questione dei limiti in cui sia configurabile la giurisdizione contabile.

La Cassazione ha affermato la sussistenza della giurisdizione contabile ove venga prospettato un danno arrecato direttamente all'ente pubblico partecipante dalla condotta illecita di amministratori o di componenti di organi di controllo della società partecipata. Questi, infatti, non possono ignorare che la partecipazione pubblica, strumentale al soddisfacimento di finalità di interesse pubblico, deve comportare una particolare cura nell'evitare comportamenti che pregiudichino la ragione stessa dell'intervento dell'ente pubblico.

Ad opposta soluzione è, invece, pervenuta in relazione al danno subito direttamente dal patrimonio della società; in tal caso, infatti, non si realizza danno erariale poiché il pregiudizio è riferibile soltanto al patrimonio della società, e non anche ai singoli soci, i quali sono titolari unicamente delle rispettive quote di partecipazione. La Cassazione ha, infatti, rilevato che dette società non perdono la loro natura di enti privati disciplinati dal codice civile e che il danno cagionato dagli organi della società al patrimonio sociale può dar vita all'azione sociale di responsabilità ed eventualmente a quella dei creditori sociali, di competenza del giudice ordinario.

Tali principi sono stati ribaditi anche nel 2015.

Con **sentenza n. 1159 del 22 gennaio 2015**, le Sezioni unite della Corte di Cassazione hanno, infatti, affermato che rientra nella competenza del Giudice ordinario l'azione di risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica (Ferrovie dello Stato S.p.A.), per effetto di condotte illecite degli amministratori o dei dipendenti, qualora non risulti

configurabile, in ragione dell'autonoma personalità giuridica della società, né un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, né un danno direttamente arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico, senza che possa ritenersi sufficiente criterio di collegamento, per radicare la giurisdizione contabile nei confronti degli amministratori di una società per azioni, la totale o maggioritaria partecipazione societaria dell'ente pubblico.

Con **sentenza n. 15199 del 21 luglio 2015**, le Sezioni Unite hanno, altresì, affermato che la controversia sulla responsabilità degli amministratori di Cinecittà holding s.p.a. spetta al giudice ordinario, rilevando decisiva anche la circostanza del carattere chiaramente imprenditoriale dell'attività e delle finalità perseguite.

Con **sentenza n. 23306 del 13 novembre 2015**, hanno, infine, affermato che l'azione di risarcimento dei danni subiti da Alitalia s.p.a. - società a partecipazione pubblica, svolgente attività economica e commerciale in regime di libero mercato - spetta alla cognizione del giudice ordinario, in quanto l'autonomia patrimoniale di essa esclude ogni rapporto di servizio tra soggetto agente ed ente pubblico danneggiato ed impedisce di configurare come erariali le perdite che restano esclusivamente della società, regolata, nel caso, come ogni altro soggetto sovraperonale di diritto privato.

L'orientamento sopra descritto ha, tuttavia, trovato rilevanti eccezioni, con il riconoscimento della giurisdizione contabile per le azioni nei confronti di amministratori e dipendenti di società partecipate aventi un regime particolare (c.d. *società legali*), che hanno soltanto l'abito formale di Spa, ma che, in realtà, sono sostanzialmente equiparabili alla pubblica amministrazione (Cassazione, SS.UU. n. 27092 del 22 dicembre 2009).

Inoltre, la Cassazione, con un parziale *revirement* del 2013, ha ritenuto la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti delle società di

diritto privato costituite per la gestione di servizi pubblici “*in house providing*”, ponendo, tuttavia, anche in tali casi, talune limitazioni che mal si conciliano con la possibilità di perseguire le molteplici ipotesi di illecito più volte rilevate in tali ambiti.

La Cassazione ha rilevato che i connotati qualificanti della società *in house*, costituita per finalità di gestione di pubblici servizi, debbano essere: a) la natura esclusivamente pubblica dei soci; b) l'esercizio dell'attività in prevalenza a favore dei soci stessi; c) la sottoposizione ad un controllo corrispondente a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici (c.d. controllo analogo). Tali requisiti devono coesistere e trovare fondamento in precise e non derogabili disposizioni statutarie.

Ne consegue che, come ha rilevato la Cassazione, gli organi di tali società, assoggettati a vincoli gerarchici facenti capo alla pubblica amministrazione, non possono essere considerati, a differenza di quanto accade per gli amministratori delle altre società a partecipazione pubblica, come investiti di un mero *munus* privato, inerente ad un rapporto di natura negoziale instaurato con la medesima società. Essendo preposti ad una struttura corrispondente ad un'articolazione interna alla pubblica amministrazione, essi sono personalmente legati alla stessa da un vero e proprio rapporto di servizio, al pari dei dirigenti preposti alle altre articolazioni dell'ente pubblico partecipante.

La giurisprudenza suddetta ha trovato conferma anche nell'anno in corso (Cass. S.U. n. 3677/2015), in una fattispecie riguardante una società partecipata titolare dei servizi di manutenzione e gestione degli immobili comunali: ha rilevato la Cassazione che la verifica dei requisiti propri della società *in house*, la cui sussistenza costituisce il presupposto per l'affermazione della giurisdizione della Corte dei Conti sull'azione di responsabilità esercitata nei confronti degli organi sociali per i danni da essi cagionati al patrimonio della società, deve compiersi con riguardo alle previsioni contenute nello statuto della società, al momento in cui risale la condotta ipotizzata come

illecita e che, in caso positivo, la società non può che ritenersi mera *longa manus* della pubblica amministrazione partecipante, con conseguente equiparazione al danno erariale del pregiudizio che gli atti di *mala gestio* abbiano arrecato al suo patrimonio.

La giurisdizione sui gruppi consiliari per la gestione dei contributi

Nel 2015, la Cassazione si è pronunciata, ribadendo precedenti affermazioni, sulla giurisdizione per la responsabilità nella gestione dei contributi da parte dei gruppi consiliari della Assemblee legislative regionali.

Ha affermato (S.U. n. 8570/2015 e S.U. n. 8622/2015) che sussiste la giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla domanda avente ad oggetto la richiesta di condanna al pagamento, in favore della Regione, di somme ricevute a titolo di rimborso di spese di rappresentanza non documentate, sostenute con i contributi a carico del bilancio consiliare. La natura privata del gruppo consiliare di appartenenza del consigliere, invero, non vale a sottrarre al sindacato contabile la materia della gestione dei contributi erogati a titolo di rimborso spese di rappresentanza, di incontestabile natura pubblica e con vincolo di impiego secondo finalità tassative fissate dalla legge. Né, in senso contrario, può attribuirsi rilievo alle garanzie apprestate dall'art. 122 della Costituzione, in quanto trattasi di una immunità limitata ad atti tipici, posti in essere in occasione di dichiarazioni e votazioni strumentali all'esercizio dell'attività legislativa e politica.

La insindacabilità delle scelte discrezionali

Altre pronunce hanno riguardato la c.d. "riserva di amministrazione" di cui all'art.1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 (insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali).

La limitazione costituzionale alla proponibilità dei ricorsi in Cassazione avverso le sentenze della Corte dei conti (art. 111, ultimo comma, della Costituzione), induce spesso le parti soccombenti a prospettare - come

motivi attinenti alla giurisdizione - ipotesi di ritenuta violazione dei limiti posti dalla legge al sindacato, da parte della Corte dei conti, del merito delle scelte discrezionali.

Le Sezioni Unite, nel quadro di un consolidato orientamento, hanno affermato che l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non comporta che esse siano sottratte ad ogni possibilità di controllo, e, segnatamente, a quello della conformità alla legge che regola l'attività e l'organizzazione amministrativa, anche sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza delle scelte effettuate (Cass. 6493/2015).

Giurisdizione nei confronti di privati

Circa l'estensione soggettiva della giurisdizione contabile nei confronti di soggetti privati, la Cassazione (S.U. n. 473/2015) ha affermato che, in tema di assistenza sanitaria pubblica, il sistema dell'accreditamento di cui all'art. 8 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, come integrato dall'art. 6 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 e successive modificazioni, non ha inciso sulla natura del rapporto, di natura concessoria, tra struttura privata ed ente pubblico, atteso che la prima, a seguito del provvedimento di accreditamento, viene inserita in modo continuativo e sistematico nell'organizzazione della P.A. per il settore dell'assistenza sanitaria, sì da poter accedere alla qualifica di ente erogatore del servizio e fornire le relative prestazioni, istituzionalmente spettanti all'ente pubblico. Ne consegue che tra quest'ultimo e la struttura accreditata si instaura un rapporto di servizio in senso lato e, laddove il privato sia chiamato a rispondere per danno erariale, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti.

La Cassazione (S.U. n. 8077/2015) ha ribadito il principio, ormai pacifico, secondo cui il privato che distolga fondi pubblici, erogati dalle finalità loro proprie, deve rispondere dinanzi al Giudice contabile del danno erariale cagionato, in quanto tra il beneficiario del contributo e lo Stato-amministrazione si instaura un rapporto di servizio analogo a quello di un

amministratore pubblico. Il criterio per la individuazione della giurisdizione contabile si è, infatti, spostato dalla qualità del soggetto alla natura del danno e degli scopi perseguiti: cosicché, ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, li utilizzi con sviamento dalle finalità di legge, cagiona un danno erariale, anche sotto il mero profilo di sottrarre risorse pubbliche ad obiettivi alternativi; e di tale danno deve rispondere davanti al giudice contabile.

Con riferimento ad illeciti utilizzi di somme attribuite a partiti politici a titolo di rimborso delle spese elettorali (**Cass. S.U. n. 10094/2015**), le Sezioni Unite hanno ritenuto che, in mancanza di un vincolo di destinazione pubblicistica e della imposizione, al partito stesso, di un programma di interesse della p.a., da attuare con le risorse trasferite, la condotta appropriativa del tesoriere del partito non dà luogo a responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione del giudice contabile, ma a responsabilità civile soggetta alla giurisdizione del giudice ordinario, cui il partito stesso, associazione privata non riconosciuta, può rivolgersi per il ripristino della propria consistenza patrimoniale. Sulla medesima vicenda era intervenuta una sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale del Lazio n. 914 del 30 dicembre 2013, la quale aveva affermato, invece, la giurisdizione del giudice contabile (in ragione della "natura pubblica delle somme erogate a titolo di rimborso delle spese elettorali di un partito politico) e aveva condannato il tesoriere del partito stesso al risarcimento del danno erariale a favore dello Stato - e per esso del Ministero dell'economia e delle finanze - nella misura di Euro 22.810.200.

E' stata, parimenti, esclusa la giurisdizione (**Cass. S.U. n. 14689/2015**), per le conseguenze pregiudizievoli derivanti dagli accordi stipulati, nei confronti dei rappresentanti sindacali dei dipendenti pubblici. Costoro, infatti, nell'attività contrattuale collettiva, non perseguono gli interessi della P.A., ma gli interessi dei lavoratori, antagonistici rispetto a quelli datoriali, essendo tale attività modellata, anche per il settore pubblico, sul paradigma di quella tipica del rapporto di lavoro privato.

Giurisdizione in materia di pensioni pubbliche

La Corte di cassazione ha ribadito precedenti pacifiche affermazioni giurisprudenziali secondo cui la giurisdizione della Corte dei Conti nella materia *de qua* (artt. 13 e 62, R.D. n. 1214 del 1934) ha carattere esclusivo, in quanto affidata al criterio di collegamento costituito dalla materia, onde in essa sono comprese tutte le controversie in cui il rapporto pensionistico costituisca elemento identificativo del *petitum* sostanziale, quali le controversie concernenti la sussistenza del diritto, la misura e la decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti, nonché, pur in costanza di lavoro, ogni diritto comunque relativo al rapporto pensionistico.

Conseguentemente, la Cassazione (S.U. n.7958/2015) ha ritenuto che le controversie aventi ad oggetto l'accertamento del diritto soggettivo (rivendicato, nella fattispecie, da insegnanti) alla maturazione dei requisiti per l'accesso al pensionamento sulla base della disciplina previgente il D.L. n. 201 del 2011, convertito con modifiche nella L. n. 214 del 2011 e, quindi, senza le penalizzazioni ivi stabilite, rientra nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, sebbene la definizione della causa presupponga il necessario accertamento dei requisiti previsti per la maturazione del diritto al collocamento a riposo al momento di cessazione del rapporto di lavoro e, quindi, ancora in costanza di lavoro.

Ha, inoltre, affermato (S.U. 17689/2015) che la Corte dei Conti, giudice esclusivo dei provvedimenti riguardanti il diritto, la misura e la decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti (nonché degli altri assegni che ne costituiscono parte integrante), ha una giurisdizione di merito e che, per l'accertamento e la valutazione dei fatti, essa dispone degli stessi poteri, anche istruttori, del giudice civile.

La Corte suprema ha, infine, affermato (S.U. 11769/2015) che la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia pensionistica si estende anche alle controversie relative all'azione di rivalsa intrapresa, ai sensi dell'art. 8, D.P.R. n. 538 del 1986, dall'ente datore di lavoro nei confronti del

dipendente, fruitore di un trattamento pensionistico indebitamente liquidato per errate comunicazioni che abbiano determinato l'ente erogatore ad una liquidazione del trattamento in misura superiore a quella dovuta.

4) Pronunce delle Sezioni riunite della Corte dei conti

Danno all'immagine

Con **sentenza n. 8/QM del 19 marzo 2015**, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno affrontato talune problematiche interpretative circa la portata dell' art. 17, comma 30-ter, del decreto legge 1° luglio 2009 n. 78, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del decreto legge 3 agosto 2009 n. 103 convertito con modifiche nella legge 3 ottobre 2009 n. 141, nella parte in cui dispone che *«le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97»*; in particolare, le Sezioni riunite hanno affermato che non è consentito esercitare l'azione per ipotesi di danno all'immagine discendenti da reati comuni, ma esclusivamente per i delitti di cui al capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, come peraltro affermato dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 355/2010, ordinanze n. 219/2011, n. 220/2011 e n. 286/2011).

L'affermazione di tale principio ha consentito alle Sezioni riunite di ritenere assorbita la questione, anch'essa posta al giudice della nomofilachia contabile, della sussistenza ed eccepibilità della nullità preprocessuale o processuale concernente il danno all'immagine (nonché il correlato difetto di legittimazione del PM) per fatti diversi da quelli di cui al DL 78/2009, con la conseguenza che appare oggi dubbia la possibilità di ritenere ancora praticabile la soluzione data alla questione dalle stesse Sezioni riunite nella sentenza n. 13/QM/2011 del 3 agosto 2011.

Diritti della difesa nella fase pre - processuale

Con sentenza n. 28/QM del 18 giugno 2015, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno affrontato talune questioni attinenti la fase pre - processuale del giudizio di responsabilità amministrativa, e, in particolare, se, nella fase istruttoria, sussiste il diritto del destinatario dell'invito a dedurre (art. 5, DL n. 453/1993, convertito nella L. n. 19/1994), di prendere visione degli atti del fascicolo del P.M., richiamati nell'invito e, eventualmente, entro quali limiti.

Le Sezioni riunite, pur rilevando che il diritto positivo effettivamente fornisce indicazioni estremamente laconiche sulla problematica in questione, hanno, tuttavia, osservato che, dal sistema ordinamentale, possono ritrarsi sufficienti indici normativi per ricostruire, ancorché in forma minima ed essenziale, i contenuti delle garanzie di effettività delle forme di una dialettica successiva all'invito, che si rivela prodromica e funzionale alle determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione erariale.

In particolare, hanno richiamato l'insegnamento della Corte costituzionale (v. *ex plurimis*, C. Cost. n. 182 del 2008; n. 289 del 1992 e nn. 122 e 32 del 1974) secondo cui il diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., pur dispiegando la pienezza del suo valore prescrittivo con particolare riferimento ai procedimenti giurisdizionali, si riflette comunque - ancorché in maniera più attenuata - anche in altri contesti operativi, soprattutto nella sua dimensione di “*patrimonio costituzionale comune*” che si sostanzia nella conoscenza degli atti, nella partecipazione alla formazione dei medesimi e nella facoltà di contestarne il fondamento e di difendersi dagli addebiti.

Conseguentemente hanno affermato che sussiste, per il destinatario dell'invito a dedurre, la facoltà di conoscere gli atti istruttori, nella misura in cui sono richiamati nell'invito a dedurre quali contenuti essenziali dell'atto d'invito.

Tale facoltà si esercita mediante istanza motivata rivolta al P.M. che

può, altrettanto motivatamente, respingerla, assentirla in tutto o in parte, o differirla, salvi i limiti legali e funzionali connessi alla natura degli atti ed alle complessive esigenze di riservatezza della fase istruttoria.

Ove sia violato tale interesse difensivo, le Sezioni riunite hanno ritenuto che la lesione, conseguente alla violazione delle norme procedurali della fase istruttoria, non è invocabile in sé e per sé. È sempre necessario - per rispettare i principi di economia dei mezzi giuridici anche processuali di ragionevole durata del processo e di interesse ad agire - che la parte che deduce siffatta violazione dimostri la sussistenza di un effettivo e concreto pregiudizio del diritto di difesa nel giudizio di merito. Soltanto in tale prospettiva può affermarsi che un'invalidità riferita ad un atto della fase istruttoria, che vulnera le finalità proprie dell'invito a dedurre, possa estendere il proprio effetto lesivo sull'atto introduttivo del processo di responsabilità, determinandone la nullità - totale o parziale - rilevabile dal giudice ad istanza della parte interessata.

Irripetibilità di somme indebitamente corrisposte

Le Sezioni riunite, con **sentenza n. 11/QM del 19 marzo 2015**, hanno affrontato la questione della irripetibilità di somme corrisposte indebitamente al pensionato.

In particolare, il giudice remittente richiedeva all'organo nomofilattico se le somme, fatte oggetto di recupero, dovessero essere restituite con o senza oneri accessori e se, nell'affermativa, tali oneri dovessero essere riconosciuti a titolo di interessi e/o rivalutazione ovvero di interessi moratori.

Le Sezioni riunite hanno rilevato che, vertendosi in ipotesi di recupero di somme non dovute ma, comunque, percepite in buona fede, esse spettano solo in virtù di una riconosciuta irripetibilità decretata dal Giudice.

In altri termini, nella fattispecie manca una originaria obbligazione a

carico della Amministrazione in quanto non esiste un effettivo credito previdenziale, bensì solo un correttivo “*ex lege*” alla doverosa azione di recupero erariale, introdotto da una specifica normativa di settore.

Di conseguenza, hanno ritenuto che in caso di accertata irripetibilità di somme indebitamente corrisposte al pensionato e fatte oggetto di recupero, le stesse devono essere restituite all’interessato, limitatamente alla sorte capitale, senza aggiunta di alcuna somma accessoria.

Assegni a favore di familiari superstiti di perseguitati politici italiani antifascisti o razziali

Con sentenza n. 26/QM del 29 aprile 2015, le Sezioni riunite hanno risolto una questione, oggetto di difforme interpretazione da parte delle Sezioni d'appello, affermando che, ai fini dell'ottenimento dell'assegno di benemerenzza di cui all'art. 4 della legge n. 261 del 1967 e successive modifiche e integrazioni, i familiari superstiti di perseguitati politici italiani antifascisti o razziali, devono possedere i requisiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di reversibilità di guerra di cui al d.P.R. n. 915 del 1978 e successive modifiche e integrazioni e, cioè, il raggiungimento dell'età pensionabile, l'inabilità a proficuo lavoro, accertata a mezzo delle competenti Commissioni mediche, nonché il requisito reddituale di cui all'art. 70 del d.P.R. n. 915 del 1978.

Cumulo dell'indennità integrativa speciale

Con sentenza n. 54/QM del 25 settembre 2015, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno esaminato il quesito se al percettore di pensione privilegiata tabellare spetti la indennità integrativa speciale in misura intera, anche sul rateo di tredicesima mensilità, pur se lo stesso sia nel contempo titolare di altro trattamento di quiescenza INPS (gestione ex INPDAP), sul quale l’emolumento non è più erogato come assegno accessorio ma conglobato nella base pensionabile, ovvero se la stessa debba

essere limitata al cosiddetto minimo INPS, e, in ogni caso, quale valore debba attribuirsi all'intervenuto conglobamento della indennità in questione nel trattamento pensionistico.

Le Sezioni riunite, dopo avere rilevato che il divieto di cumulo dell'indennità integrativa speciale era ed è (nei limiti in cui sopravvive) finalizzato a valorizzare la funzione sociale di quel meccanismo di rivalutazione, mirato ad evitare la graduale erosione dell'emolumento per il fenomeno inflattivo, funzione che si riteneva assolta là dove il meccanismo operasse integralmente su uno solo dei trattamenti pensionistici, salva l'integrazione al minimo INPS, hanno osservato che l'intervenuto conglobamento della i.i.s. nella retribuzione ha cagionato un prevalente assorbimento dell'indennità nel trattamento, così da marginalizzare (o addirittura elidere del tutto) la funzione propria dell'istituto di adeguamento dinamico di rivalutazione.

Conseguentemente, hanno affermato che al percettore di pensione privilegiata tabellare spetta l'indennità integrativa speciale in misura intera, anche sul rateo di tredicesima mensilità, pur se lo stesso sia nel contempo titolare di altro trattamento di quiescenza, sul quale l'emolumento non è più erogato come assegno accessorio ma conglobato nella base pensionabile.

L'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE

1. L'organico

La dotazione organica di diritto del personale di magistratura della Sezione, secondo le tabelle tuttora vigenti (delibera del Consiglio di Presidenza n.190 del 2006), è stata fissata in numero di nove magistrati (presidente e otto giudici).

Nell'anno 2015, la Sezione ha lavorato con un numero di magistrati pari a 4, oltre al presidente, con un tasso di scopertura del 45 %.

Per l'anno in corso, vi è stata un'ulteriore contrazione, dovuta alla recente assegnazione di un magistrato alla III Sezione giurisdizionale d'appello in Roma. Poiché il relativo posto non è stato messo a concorso, l'organico presenta in atto una scopertura del 55%, superiore al tasso medio complessivo (33%).

Tenuto conto del complessivo carico medio di lavoro dell'Ufficio, e, in particolare, degli atti introduttivi del giudizio in materia di responsabilità amministrativa e contabile (citazioni in giudizio e relazioni di deferimento al collegio dei magistrati istruttori), dei ricorsi in materia pensionistica, e, soprattutto, del massiccio aumento dei conti giudiziali depositati, si ritiene non pienamente soddisfacente la dotazione organica attuale.

Va, tuttavia, rilevato che la scopertura degli organici del personale di magistratura è un problema che riguarda tutte le Sezioni della Corte dei conti ed è destinato ad aggravarsi ulteriormente, per effetto della scadenza del termine di cui alla legge L.114/2014, prorogato, con L. 6 agosto 2015 n. 132, al 30 giugno del 2016.

Peraltro, la prossima definizione del concorso per referendario potrà risolvere soltanto parzialmente il problema, ove si pensi che, a fronte di una scopertura prevista di circa 201 magistrati (pari al 33% dell'organico di 606 posti), dovrebbero entrare in servizio soltanto n. 35 magistrati a causa delle

disposizioni limitative in materia di turn over.

In relazione al personale amministrativo, sono in atto in servizio n. 20 dipendenti, ivi compresi anche quelli in posizione di comando: il numero è insufficiente per l'adempimento delle attività istituzionali, tenuto conto che, in materia di conti giudiziali, ove l'attività è in costante intensificazione, gli adempimenti preliminari di verifica contabile sono rimessi ai revisori contabili, prima del successivo inoltro degli atti ai magistrati relatori.

2. Giudizi nelle materie di contabilità pubblica

Nel corso del 2015, la Sezione ha tenuto n. 22 udienze collegiali per la trattazione dei giudizi di responsabilità amministrativa e dei giudizi di conto.

Sono stati iscritti a ruolo n. 38 nuovi giudizi di responsabilità amministrativa, in misura pari al flusso di citazioni pervenute dalla Procura regionale, e n. 43 giudizi di conto, in misura corrispondente alle relazioni di deferimento depositate dai magistrati della Sezione.

La Sezione ha emesso n. 83 sentenze, di cui n. 42 in materia di responsabilità amministrativa e n. 41 in materia di conti.

Quanto agli esiti, sono state emesse, in materia di responsabilità, n. 28 sentenze di condanna, n. 6 di assoluzione e n. 8 con altra formula (1 per difetto di giurisdizione, 5 per cessazione della materia del contendere e 2 per inammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio).

E' stata emessa n. 1 ordinanza presidenziale ex art. 55, RD 1214/1934, con la quale è stato applicato il c.d. procedimento monitorio.

Su richiesta della Procura regionale, sono stati autorizzati, con decreto presidenziale, n. 2 sequestri conservativi, per un importo garantito di € 351.654,90. Entrambi sono stati confermati (uno parzialmente) dal giudice designato ed è pervenuta un'istanza di reclamo.

L'importo delle condanne ammonta ad € 8.860.811,46, a fronte di una richiesta, da parte della Procura regionale, di € 17.015.217,27.

In materia di conti giudiziali, sono state pronunciate n. 41 sentenze, di cui n. 1 di condanna, n. 5 di discarico e n. 35 con altra formula.

Il numero dei giudizi di responsabilità, rispetto ai precedenti anni, è rimasto pressoché invariato, anche con riferimento alle tipologie di illecito erariale.

Non sono pervenuti ricorsi ad istanza di parte.

Nella materia della contabilità pubblica, sono stati mantenuti i consueti standard di efficienza, caratterizzati dalla sollecita definizione dei giudizi e dall'assenza di arretrato.

In relazione alla durata del processo, si rileva, infatti, che i giudizi sono stati iscritti a ruolo, in udienze prossime al deposito degli atti introduttivi, nel rispetto dei termini di comparizione e che, dal deposito dell'atto di citazione sino alla udienza di discussione, intercorrono non più di 8 mesi; le sentenze, in linea di massima, sono state depositate nel rispetto dei termini di cui all'art. 275 c.p.c.

I giudizi, pertanto, sono stati definiti in termini assolutamente ragionevoli, in conformità alle previsioni della legge n.89/2001, alla tempistica di cui all'art. 55 del DL 83/2012, conv. in L. 134/2012 e alle indicazioni del Consiglio di Presidenza.

Si segnala un forte impulso dato per il processo telematico, in ossequio a quanto previsto dal D.L. n.179/2012, convertito con legge 221/2012. A tale riguardo, il Presidente della Corte dei conti ha emesso il decreto n.98/2015 in tema comunicazioni, notificazioni e per il deposito di atti e documenti con tecnologie informatizzate.

Passo ora ad illustrare l'attività che questa Sezione ha svolto, nell'anno appena trascorso, in materia di responsabilità amministrativa.

I giudizi celebrati hanno consentito di disvelare condotte anti-giuridiche, contrarie agli obblighi di leale osservanza delle leggi e ai principi di sana gestione finanziaria e spesso caratterizzate dal perseguimento

di interessi finalizzati al conseguimento di profitto personale nella gestione della cosa pubblica.

Sono stati, altresì, individuati anche illeciti caratterizzati da negligenza nell'espletamento dei compiti istituzionali e da scarsa dimestichezza con il lavoro, idonei, tuttavia, pur nel loro modesto rilievo, a pregiudicare anche gli interessi dei cittadini (si pensi ai casi di c.d. danno da ritardo) nella corretta erogazione dei servizi pubblici.

Le vicende sottoposte all'esame di questo Giudice non esauriscono il panorama degli illeciti erariali in considerazione del fatto che l'intensità della colpa spesso non raggiunge il livello di gravità previsto dalla legge ovvero viene omessa o ritardata la denuncia di danno prescritta dalla legge.

A tale deficit deve porre rimedio una sana politica di prevenzione attuata da tutte le pubbliche amministrazioni, attraverso la semplificazione delle procedure burocratiche, il controllo e il monitoraggio dei meccanismi di spesa e, in definitiva, attraverso l'attuazione di un corretto rapporto con i cittadini, che assicuri ad essi il godimento dei diritti sociali ed economici che uno Stato democratico, dotato di un'amministrazione trasparente ed efficiente ha l'obbligo di garantire.

Espongo, in sintesi, le questioni trattate.

Diverse sentenze sono state emesse in materia di **appalti pubblici, di forniture e di servizi**, settore ormai da anni caratterizzato da frequenti novelle legislative, anche di provenienza sovra nazionale, con difficoltà interpretative, per gli operatori del settore, in ordine alla portata applicativa dei nuovi istituti.

In tale ambito, sottoposto ad una particolare attenzione da parte della magistratura requirente, anche contabile, per i rischi di realizzazione di condotte corruttive, sono state rilevate variegata tipologie di illecito in relazione a vicende spesso sottoposte alla cognizione di altri plessi giurisdizionali, per la coincidenza di condotte penalmente rilevanti ovvero per la esistenza di contenziosi in sede civile o amministrativa, la cui definizione

ha determinato il c.d danno indiretto, che si verifica quando l'amministrazione risarcisce terzi danneggiati dall'operato di propri dipendenti, in conseguenza di altro giudizio risarcitorio.

Con sentenza **n. 1 del 12 gennaio 2015**, la Sezione ha condannato i responsabili del procedimento di un'opera pubblica realizzata nel Comune di Badia Polesine per il danno erariale di 121.131 euro, determinato da una erogazione indebita di somme a favore di un'impresa aggiudicataria di un appalto in conseguenza di erronea valutazione di un terreno oggetto di cessione.

La sentenza si caratterizza per una ricostruzione sistematica dell'elemento psicologico della responsabilità amministrativa; in particolare, viene precisata la differenza tra il concetto di dolo penalistico rispetto al concetto di dolo nel sistema della responsabilità amministrativa, da intendersi, nel senso elaborato dalla dottrina civilistica, quale coscienza e volontà di violare gli obblighi di servizio; quanto alla colpa grave, il giudice ha ritenuto che la colpa grave presuppone un comportamento caratterizzato dalla mancanza di diligenza, violazione delle disposizioni di legge, sprezzante trascuratezza dei propri doveri, che si traduce, in estrema sintesi, in una situazione di macroscopica contraddizione tra la condotta tenuta nello specifico dal pubblico amministratore ed il *minimum* di diligenza imposto dal rapporto di servizio, in relazione alle mansioni, agli obblighi ed ai doveri che da questo scaturiscono.

Con sentenza **n. 13 del 23 gennaio 2015**, la Sezione ha esaminato una fattispecie relativa al mancato adempimento degli obblighi, gravanti sul responsabile del procedimento per la realizzazione di un opera pubblica, connessi alla "compensazione dei prezzi", istituto introdotto dall' art.1, comma 550, della legge n. 311/2004 (finanziaria 2005), a modifica dell'art. 26 della legge 109/1994.

La Sezione, al riguardo, ha ritenuto che, in sede di verifica dell'istanza di compensazione dei prezzi avanzata dall'appaltatore, l'ambito

del potere ascrivibile alla stazione appaltante non può che ritenersi rigorosamente circoscritto entro l'alveo del riscontro tecnico dell'effettivo impiego nell'*opus* (in qualità e quantità) dei materiali che hanno subito un incremento di prezzo, nonché del diligente rinvenimento delle risorse finanziarie mediante le quali assicurare la necessaria copertura finanziaria, rimanendole *ictu oculi* interdette valutazioni di mera opportunità oltre che, ovviamente, condotte procedurali meramente dilatorie ovvero defatigatorie.

Conseguentemente ha condannato il RUP, dirigente del servizio LL.PP. del Comune di Rovigo, per il danno indiretto cagionato alla P.A. per avere omesso di dare corso al procedimento, determinando, in tale modo, l'inizio di un giudizio civile in cui il Comune rimaneva soccombente a causa del conclamato e perdurante inadempimento.

Con sentenza n. 34 del 17 marzo 2015, la Sezione ha definito il giudizio relativo al presunto danno erariale per l'aumento di costi per la realizzazione del Ponte della Costituzione nella città di Venezia, determinato, ad avviso dell'organo requirente, da carenze ed omissioni nella fase progettuale e di esecuzione.

Sulla questione erano intervenute le Sezioni unite della Corte di cassazione che, con ordinanza n. 19891 del 2014, avevano dichiarato la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti del progettista e consulente della direzione dei lavori, il quale, benché estraneo alla p.a., risultava essere investito dello svolgimento di attività continuativa a favore del Comune di Venezia, con inserimento nella sua organizzazione e con l'assunzione di particolari vincoli e obblighi funzionali diretti ad assicurare il perseguimento di esigenze generali.

La Sezione, in via preliminare, ha dichiarato inammissibile la domanda nei confronti di un convenuto, per essere stata disattesa la richiesta di audizione a seguito di invito a dedurre.

La Sezione ha rigettato, sempre in via preliminare, la richiesta di

sospensione del giudizio per pregiudizialità rispetto ad altri giudizi, pendenti dinnanzi al giudice civile, ritenuti ininfluenti ai fini del decidere.

Ha, quindi, rigettato l'eccezione di nullità dell'istruttoria e degli atti processuali per assenza di *notitia damni*, ai sensi dell'art. 17, comma 30, DL n.78/2009, ritenendo che l'azione traesse origine da fatti oggettivamente individuati, dai quali poteva dedursi un non apparente comportamento illecito e un ingiusto pregiudizio per l'Amministrazione pubblica.

Ha, parimenti, rigettato l'eccezione di nullità dell'atto introduttivo, per genericità degli addebiti e per mancata determinazione della causa petendi, a mente degli artt. 163, comma 3, nn. 3 e 4, e 164, comma 4 del cod. di proc. civ. ritenendo che la nullità può configurarsi soltanto quando non possa assicurarsi un compiuto esercizio del diritto di difesa, e, cioè, solo quando la domanda difetti dei contenuti indispensabili per determinare i soggetti, l'oggetto e i fatti diretti a un'utile instaurazione del giudizio.

Nel merito, il Collegio, dopo avere valutato e condiviso approfonditi elaborati peritali, ha dichiarato esenti da responsabilità amministrativa il progettista, i direttori dei lavori e il responsabile unico del procedimento, convenuti in giudizio per risarcire un danno erariale di oltre 3 milioni e 800 mila euro.

La Sezione ha rilevato, al riguardo, che le prove a sostegno della domanda risarcitoria, quando sono desumibili da presunzioni semplici ex art. 2729 c.c., devono essere accompagnate dalla allegazione di precise circostanze che consentano alle parti di contro dedurre e al giudice di valutare e decidere. La Sezione, alla luce delle perizie in atti, ha conseguentemente ritenuto che non poteva evidenziarsi alcun costo aggiuntivo sostenuto dal Comune di Venezia imputabile a carenze od errori progettuali, che la variante delle fondazioni non fosse configurabile come errore progettuale, che il corretto funzionamento delle strutture di fondazione nel periodo più significativo di disamina dell'opera non fosse in discussione, che le principali lavorazioni oggetto delle perizie di variante fossero tutte riconducibili a migliorare la

funzionalità dell'opera realizzata; che le altre lavorazioni, invece, avessero la finalità di aumentare la sicurezza del montaggio e del varo dell'opera, evitando o comunque riducendo inconvenienti ed imprevisti che potevano verificarsi sul Canal Grande.

Con sentenza n. **51 del 15 aprile 2015**, in materia di forniture, la Sezione ha condannato il gestore della mensa del 7° Reggimento Alpini di Belluno per un danno erariale pari ad € 249.688,06, cagionato al Ministero della difesa per effetto di acquisto di generi alimentari eccessivi rispetto alle necessità della mensa e, comunque, oltre i limiti consentiti dalla normativa di settore.

Il convenuto è stato condannato per dolo, mentre sono stati condannati per colpa grave, in via sussidiaria, altri soggetti tenuti ad attività di vigilanza e controllo.

La Sezione ha, preliminarmente, rigettato una richiesta di integrazione del contraddittorio, rilevando che la possibilità per il Giudice di una chiamata in giudizio di soggetti ai quali ritenga la causa comune si assume rilevante soltanto nelle ipotesi di litisconsorzio necessario, non configurabili, in linea tendenzialmente generale, nel giudizio di responsabilità amministrativa, in cui, se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei Conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per l'apporto causale recato nella determinazione del danno.

Con sentenza n. **120 del 21 luglio 2015**, la Sezione ha condannato un direttore dei lavori di un'opera pubblica realizzata nel comune di Roncade, per avere tardivamente trasmesso un certificato di regolare esecuzione dei lavori, determinando un contenzioso con l'impresa esecutrice, conclusosi con una transazione che riconosceva, oltre alla sorte capitale, anche gli accessori del credito per il ritardo e le spese legali.

Con sentenza n. **133 del 22 settembre 2015**, la Sezione ha condannato i componenti di una commissione di gara pubblica presso il Comune di Lazise, in conseguenza dell'annullamento di un appalto pubblico pronunciato dal

TAR per violazione principi di trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa. La Commissione giudicatrice, infatti, senza darne preventiva comunicazione ai partecipanti, aveva proceduto alla verifica dell'integrità dei plichi pervenuti, alla loro apertura, dichiarando, in seduta segreta, la conformità alla *lex* di gara della documentazione ivi racchiusa, mentre i richiamati principi avrebbero imposto la pubblicità, a tutela della *par condicio*, delle sedute iniziali della commissione dedicate all'apertura dei plichi contenenti le offerte.

Ha, altresì, condannato i componenti della Giunta municipale per avere proposto appello avverso la sentenza del TAR, in assenza di alcuna ragione plausibile, ritenendo inapplicabile la c.d. scriminante politica in favore dei titolari di organi politici che abbiano approvato o fatto eseguire in buona fede atti ricompresi nelle competenze di uffici tecnici o amministrativi, atteso che la materia rientra nelle competenze esclusive della Giunta.

La sentenza si caratterizza per una approfondita analisi del concetto di "riserva di amministrazione" la cui asserita violazione veniva sollevata in giudizio in via di eccezione di difetto di giurisdizione.

La Sezione ha rilevato che la insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali (art. 1, legge 543/1996) è stata introdotta nell'ottica di evitare che il giudice, attraverso il sindacato delle scelte discrezionali, realizzi una valutazione nel merito e si trasformi in amministratore, travalicando così lo spazio di azione definibile come "riserva di amministrazione". Ciò, tuttavia, non ha comportato la creazione di un'area di sostanziale deresponsabilizzazione erariale nell'adozione di atti e provvedimenti, conseguenti alla scelta operata, potendo il giudice contabile sindacare la legittimità dell'operato amministrativo, non solo alla luce di regole giuridiche ben individuate, ma anche in ragione di parametri quali l'incongruità, l'illogicità, l'irrazionalità, l'inefficacia, l'antieconomicità, la ragionevolezza e la non proporzionalità, tutte espressioni della non coerenza della scelta rispetto ai fini di pubblico interesse imposti. Tale conclusione trova

fondamento nell'art.1, della la legge 7 agosto 1990, n. 241, secondo cui i criteri di economicità ed efficacia assumono, nel divenire dell'azione amministrativa, rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità.

Il principio di economicità, quale diretta attuazione del canone costituzionale e comunitario di buona amministrazione, vincola la P.A. all'uso accorto, immune da sprechi, delle proprie risorse (in definitiva di pertinenza della collettività in senso ampio), traducendosi nell'obbligo di perseguire i propri obiettivi con il minor dispendio di mezzi personali, finanziari, procedurali. Analogamente, il principio di efficacia indica il rapporto tra risultati ottenuti e obiettivi prestabiliti ed esprime l'esigenza che l'amministrazione adotti tutte le misure che appaiono più idonee a conseguire i propri obiettivi. I suddetti principi, a loro volta, costituiscono corollario del canone consacrato nell'art. 97 della Costituzione, che impone alle Amministrazioni Pubbliche il conseguimento degli obiettivi legislativamente prefissati, agendo con il minor dispendio di mezzi.

Con sentenza **n. 146 dell' 8 ottobre 2015**, la Sezione ha dichiarato la cessazione della materia del contendere per intervenuto risarcimento del danno in una fattispecie di responsabilità amministrativa a carico di amministratori e dipendenti del Comune di San Nazario per l'asserito non utile acquisto e conseguente illecita gestione di un apparecchio di misurazione della velocità, in aperto contrasto con disposizione di legge (art. 25 della legge n. 120/2010, di modifica del Codice della strada).

Con sentenza **n. 171 del 12 novembre**, la Sezione ha assolto dalla domanda attrice alcuni amministratori e dipendenti del Comune di Albignasego (PD), cui era stato imputato, in materia di espropriazione per pubblica utilità, un danno erariale (c.d. indiretto) da soccombenza giudiziaria per occupazione *sine titulo* o usurpativa effettuata su un'area (parzialmente) privata, per la realizzazione di un'opera pubblica. Ha ritenuto il Collegio che i convenuti, concorrenti a vario titolo nella causazione del presunto danno

erariale, non avessero tenuto una condotta particolarmente grave da integrare quella soglia minima di punibilità a titolo di responsabilità amministrativa trasgressiva degli obblighi di servizio, come espressamente richiesto dall'ordinamento giuridico.

Un'altra sentenza ha riguardato l'affidamento di servizi convenzionati da parte di enti del servizio sanitario nazionale: con sentenza n. **128 del 26 agosto 2015**, la Sezione ha assolto il direttore generale ed altri funzionari della ULSS n. 1 di Belluno, chiamati in giudizio per la responsabilità conseguente ad asserita illegittima ed immotivata adozione di una delibera (e successive proroghe) riguardante il servizio convenzionato di attività di medicina di laboratorio, remunerato con la previsione di uno sconto rispetto alle tariffe previste dal nomenclatore tariffario regionale vigente.

La materia trattata riguardava l'istituto della sperimentazione gestionale (L. n. 412/91, art. 4, co. 6), la cui logica riposa sull'esigenza di promuovere forme di sperimentazione di un diverso assetto istituzionale del sistema sanitario, con la introduzione di nuovi profili di collaborazione tra strutture del Servizio Sanitario Nazionale e soggetti privati, anche attraverso la costituzione di società miste a capitale pubblico e privato.

Il Collegio ha rilevato che i prezzi posti a carico dell'Amministrazione per le prestazioni eseguite a favore di soggetti operanti nell'ambito sanitario, non vanno ricercati nel nomenclatore, ma nella convenzione che regola il rapporto, essendo la funzione del nomenclatore riservata soltanto alle prestazioni effettuate in favore dell'Ulss in regime di accreditamento.

In materia di illeciti nella **gestione del patrimonio pubblico** si segnala la sentenza n. **112 del 9 luglio 2015**, con la quale la Sezione ha condannato il funzionario responsabile del Servizio attività immobiliari dell'ATER di Venezia, per il danno di € 8.000,00, conseguente alla omessa registrazione di numerosi contratti di locazione, da cui derivava il pagamento di sanzioni e oneri accessori.

Il Collegio, preliminarmente, ha affrontato la questione pregiudiziale di giurisdizione, avuto riguardo alla natura giuridica dell'amministrazione danneggiata, richiamando la consolidata giurisprudenza della Cassazione che assegna al giudice contabile le controversie in materie di responsabilità di dipendenti degli enti pubblici economici.

E' altrettanto costante la definizione di giudizi che riguardano tipologie di danno contestate in materia di **impiego pubblico**.

Con sentenza **n. 52 del 15 aprile 2015**, la Sezione giurisdizionale ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in ordine alla azione esercitata nei confronti di un militare non più in servizio, in relazione alla indebita percezione di emolumenti avvenuta dopo il collocamento in congedo.

Ha rilevato il giudice che l'art. 52 del TU delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con RD 12 luglio 1934 n.1214, espressamente prevede l'assoggettamento alla giurisdizione contabile degli impiegati (civili e militari) che, nell'esercizio delle loro funzioni, abbiano cagionato danno allo Stato o ad altra amministrazione da cui dipendono.

Nel caso in esame il convenuto - dispensato dal servizio e collocato in congedo - non aveva più obblighi funzionali nei confronti della amministrazione di appartenenza, in quanto non più investito dello svolgimento, in modo continuativo, di alcuna attività in favore della pubblica amministrazione, con inserimento nella organizzazione della medesima e con particolari vincoli ed obblighi connessi al rapporto di impiego pubblico.

Tali vincoli non si configurano, posto che il militare in congedo, in relazione al suo specifico *status*, non deve più ritenersi nella pienezza degli obblighi connessi al rapporto di impiego, conservando soltanto taluni doveri, differenziati secondo la posizione di *status* assegnata, espressamente limitati a garantire la disponibilità al servizio in ipotesi di richiamo alle armi.

Il pagamento di retribuzioni non dovute si configura, pertanto, quale indebito oggettivo, che, ai sensi dell'art.2033 del codice civile, attribuisce, a

chi ha eseguito il pagamento, il diritto di ripetere ciò che ha pagato, con le forme e nei modi previsti dalla legge, e non nell'ambito di un giudizio di responsabilità amministrativa per danno all'erario.

L'Amministrazione pubblica, infatti, deve procedere al recupero delle somme indebitamente corrisposte, ove possibile, ai sensi dell'art. 3 del RD 19 gennaio 1939 n.295, avente ad oggetto il recupero dei crediti verso impiegati e pensionati; ove il recupero non sia stato possibile tramite adempimento spontaneo o ritenute su altri emolumenti, l'Amministrazione potrà procedere tramite iscrizione a ruolo, ai sensi del D.lgs. 46/1999 (salva la successiva opposizione dell'interessato dinnanzi al giudice ordinario) ovvero attraverso un ordinario processo civile di cognizione.

Con sentenza **n. 55 del 16 aprile 2015**, la Sezione si è occupata di un danno indiretto derivato dalla violazione delle regole di prudenza nell'espletamento di attività di servizio e ha mandato assolto un agente della Polizia di Stato, cui era stato imputato il derivante da un risarcimento disposto a favore di un privato in conseguenza di una attività di polizia stradale in Chioggia. La Sezione, dopo avere richiamato la disciplina degli effetti del giudicato penale sulla responsabilità amministrativa, ha affermato la insussistenza della colpa grave nella condotta contestata al convenuto.

Con sentenza **n. 87 del 4 giugno 2015**, la Sezione ha condannato un carabiniere per il danno derivato dalla arbitraria assenza dal servizio, giustificata attraverso la produzione di falsi certificati medici, idonei ad indurre in errore l'Amministrazione Militare che gli aveva corrisposto gli emolumenti stipendiali per i periodi di ingiustificata assenza.

Con sentenza **n. 98 del 17 giugno 2015**, la Sezione si è occupata del danno cagionato al Comune di Cittadella (PD) per effetto della indebita corresponsione di somme, a titolo di retribuzione di posizione e di retribuzione di risultato, a favore di dirigenti comunali, pervenendo ad una condanna nei confronti degli amministratori e dei dirigenti convenuti.

Il Collegio ha rigettato una preliminare eccezione di improcedibilità

della domanda che la difesa riteneva non proponibile per effetto della sanatoria, prevista dall'art. 4 del D.L. 6 marzo 2014, n.16, convertito dalla legge 2 maggio 2014 n. 68, in materia di mancato rispetto di vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa. Ha affermato, al riguardo, la Sezione che le disposizioni c.d. di sanatoria di cui alla predetta normativa, che presuppongono l'attivazione della amministrazione stessa per il recupero di somme non dovute, non incidono sulla procedibilità dell'azione erariale, in quanto la possibile coesistenza di procedure, attivabili dalla p.a., finalizzate a perseguire il ristoro del pregiudizio subito, non escludono, comunque, la possibilità di intervento del giudice contabile, chiamato ad effettuare valutazioni che non si esauriscono esclusivamente nella funzione meramente risarcitoria del giudizio contabile.

Con sentenza n. **113 del 10 luglio 2015**, la Sezione ha dichiarato la cessazione della materia del contendere, per intervenuto risarcimento del danno, in una fattispecie di responsabilità amministrativa a carico di un sindaco e di un segretario comunale per la illegittima nomina di membri della Commissione edilizia comunale.

Con sentenza n. **139 del 23 settembre 2015**, la Sezione ha condannato il segretario generale e responsabile del settore risorse umane del Comune di San Donà di Piave, per il danno indiretto, emerso a seguito di soccombenza dinanzi al giudice del lavoro, per avere progressivamente esautorata dalle funzioni una dipendente, già in servizio presso l'Ufficio di Gabinetto del Sindaco, fino alla definitiva esclusione, senza assegnazione ad altro incarico con mansioni corrispondenti alla sua qualifica, costringendola, per un lungo periodo alla quasi totale inoperosità.

Con sentenza n. **170 del 12 novembre**, la Sezione ha condannato un dirigente della Regione Veneto, per avere omissso il versamento di compensi, ricevuti per numerosi incarichi ottenuti senza la prescritta autorizzazione della amministrazione di appartenenza, in violazione dell'art. 53, comma 7, del D.L.gs. 30 marzo 2001 n. 165.

L'omissione del versamento del compenso, da parte del dipendente pubblico indebito percettore, costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti, ai sensi dell'art.1, comma 42, lett. d) della legge 6 novembre 2012 n.190 (disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione).

Con riguardo alla fattispecie esaminata, la Sezione ha approfondito l'esame delle interrelazioni tra la disciplina nazionale e quella regionale veneta, la quale, attraverso la puntuale regolamentazione degli obblighi di comunicazione gravanti sul dipendente, la delimitazione quantitativa e retributiva degli incarichi autorizzabili e la previsione di un obbligo di pubblicazione sul BUR degli incarichi autorizzati, ha contribuito a disegnare una sistema di regolamentazione della fattispecie maggiormente compiuto, che ha consentito di valutare in maniera più puntuale la condotta contestata.

Con sentenza **n. 214 del 15 dicembre 2015**, la Sezione ha condannato il comandante della Polizia municipale del Comune di Oderzo al risarcimento del danno derivante da condotte di *mobbing* nei confronti di un dipendente; nella fattispecie concreta, la Sezione ha ritenuto che dovesse essere affermata la responsabilità amministrativa per violazione di quegli obblighi di servizio che, proprio la particolare posizione di responsabilità esponenziale ed apicale, rivestita nell'ambito dell'apparato pubblico locale dal convenuto, ne era in maggior misura imposto il rispetto.

Numerose sentenze emesse hanno riguardato illeciti contestati nella materia del **personale del servizio sanitario**.

Con sentenza **n. 53 del 15 aprile 2015**, la Sezione ha condannato al risarcimento del danno erariale di € 70.177,78 un medico dell'Azienda ULSS n. 1 di Belluno, vincolato da rapporto di esclusività che, in violazione dell'art. 53, comma 7, del D.gs. 30 marzo 2001, n. 165, aveva svolto attività professionale medica retribuita ed extra istituzionale non autorizzata dalla Amministrazione di appartenenza.

Preliminarmente, la Sezione ha ritenuto la inammissibilità della eccezione di prescrizione sollevata dal convenuto, in quanto intempestiva, perché in palese violazione del combinato disposto degli artt.166 e 167, comma 2 cod. proc. civ. e 26 del regolamento di procedura dei giudizi contabili, per i quali la costituzione avvenuta oltre il ventesimo giorno comporta la decadenza dalle eccezioni processuali e di merito che non siano rilevabili d'ufficio.

Nel merito, dopo avere richiamato l'art. 4, lett. c), punto 7, della legge n. 412 del 1991, che statuisce l'incompatibilità tra il rapporto di lavoro dei dipendenti del Servizio Sanitario nazionale e gli altri rapporti di lavoro anche di natura convenzionale, salva l'autorizzazione, ove consentito, da parte della p.a. di appartenenza, ha ritenuto che la percezione del compenso costituisca danno erariale, ancorché i fatti contestati precedano la novella legislativa introdotta dalla normativa anticorruzione (legge n. 190/2012, art. 1, comma 42, modificativo dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001), secondo cui l'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti.

Con sentenza **n. 157 del 15 ottobre 2015**, la Sezione ha condannato un medico dipendente del SSN presso l'ULSS 5 Ovest Vicentino, per avere violato le disposizioni che regolano il **regime di esclusività**, svolgendo attività libero professionale, incompatibile con tale regime, e percependo remunerazione per tale non consentita attività.

Il danno erariale, nella fattispecie, è stato calcolato con riferimento alle somme corrispostegli dalla ULSS, nel periodo di riferimento, nell'erroneo presupposto che il convenuto avesse svolto la propria attività in regime di esclusività.

Sempre in materia di violazione del rapporto di esclusività dei medici, derivante da incompatibilità tra il rapporto di lavoro dei dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale ed altre attività e rapporti di lavoro anche di

natura convenzionale, sono state emanate due sentenze (**n. 54 del 15 aprile 2015** e **n. 84 del 18 maggio 2015**), con le quali la Sezione ha dichiarato la cessazione della materia del contendere per intervenuto risarcimento del danno. La Sezione ha ribadito il costante orientamento secondo cui, in ipotesi di cessazione della materia del contendere, le spese del giudizio possano essere compensate.

Con sentenza **n. 107 del 22 giugno 2015**, la Sezione ha affrontato un'ipotesi di responsabilità derivante dall'esercizio abusivo della professione medica, presso la Azienda U.L.S.S. n.5 Ovest Vicentino, protrattosi per ventiquattro anni, in assenza di laurea, di titolo abilitativo e di iscrizione all'ordine dei medici.

Nel condannare il falso medico al risarcimento del danno di oltre 2 milioni di euro, la Sezione ha affermato che, in caso di abusivo esercizio della professione di medico del servizio sanitario nazionale, non può, in alcun modo, configurarsi la possibilità di valutare i vantaggi conseguiti dalla amministrazione pubblica e dalla comunità amministrata, in quanto la prestazione, resa in via di fatto ed in assenza dei necessari titoli di studio ed abilitativi, non determina alcuna utilità creando, invece, una surreale e perdurante situazione di detrimento organizzativo e funzionale, con grave esposizione a rischio per i fruitori del sistema.

Con sentenza **n. 176 del 18 novembre 2016**, la Sezione si è occupata di una vicenda di particolare rilievo sotto il profilo della entità del danno e delle modalità di commissione.

Nella fattispecie, una dipendente della A.U.L.S.S. n. 9 di Treviso, addetta alle operazioni informatiche di predisposizione dei pagamenti di emolumenti al personale, aveva sottratto, sistematicamente e per oltre un decennio, una elevatissima somma di denaro (oltre 4 milioni di euro), nella totale assenza di controlli da parte dei soggetti che avrebbero dovuto vigilare sulla sua attività lavorativa, stornandole a favore di propri congiunti.

A seguito di condanna penale passata in giudicato e di successivo

giudizio civile, anch'esso definito, nei confronti della dipendente infedele, il Procuratore regionale aveva esercitato l'azione nei confronti della predetta e, in via sussidiaria, a carico di tutti i funzionari dell'Azienda sanitaria che, per omissione di controllo, avevano agevolato la commissione dell'illecito.

A fronte di eccezioni di inammissibilità dell'azione per *ne bis in idem*, la Sezione ha ritenuto che il giudizio di responsabilità amministrativo – contabile può essere instaurato e definito anche quando un giudizio civile sia già arrivato a decisione, purché non sia intervenuto il ristoro integrale del pregiudizio, ovvero nel caso in cui sia ancora da valutare non solo la condotta del convenuto, sotto il profilo dell'illecito amministrativo contabile, ma quella di altri convenuti, estranei al giudizio civile, chiamati a rispondere degli stessi fatti nel processo innanzi a questa Corte, al fine di adottare una pronuncia quanto più soddisfattiva degli interessi erariali.

La Sezione, inoltre, ha rigettato l'eccezione di prescrizione formulata dai convenuti, rilevando che, in presenza di occultamento doloso del danno da parte del responsabile principale dell'illecito, il *dies a quo* decorre dal momento in cui il danno si manifesta all'esterno, anche per tutti gli altri convenuti, ancorché chiamati in giudizio in via sussidiaria e per colpa grave.

Nel merito, nel condannare la responsabile principale del danno a titolo di dolo, ha affermato la responsabilità sussidiaria, per colpa grave, dei dirigenti dell'azienda sanitaria, per avere sistematicamente omesso, ciascuno per la parte di propria competenza, di assicurare un esercizio dell'azione amministrativa in perfetta conformità con i principi di legalità, buona amministrazione e imparzialità, secondo i criteri di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, consentendo, attraverso la omissione dei doverosi controlli, l'indebita appropriazione delle somme.

Con sentenza **n. 215 del 16 dicembre 2015**, la Sezione ha condannato un medico di medicina generale (M.M.G.) convenzionato con il Servizio sanitario nazionale (S.S.N.) per il danno derivante da indebita percezione di compensi, non dovuti in quanto il sanitario esercitava, senza averne dato

comunicazione alla Azienda di appartenenza, attività libero professionale in forma non occasionale, bensì strutturata, e cioè organizzata e continuativa, con un impegno superiore ai limiti previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

La Sezione ha, preliminarmente, riconosciuto la sussistenza della propria giurisdizione rilevando che la consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione e di questa stessa Corte dei Conti ha, da tempo, affermato che, anche nel caso di soggetti estranei alla pubblica amministrazione, quando l'attività professionale comporti l'esercizio di poteri ed attività di rilevanza pubblicistica (e, dunque, l'applicazione di regole proprie dell'attività amministrativa pubblica), sussiste il rapporto di servizio con la P.A..

Detto rapporto si sostanzia nell'inserimento dell'agente pubblico (che ben può essere un privato) nell'organizzazione amministrativa pubblica, con conseguente applicazione delle regole che presiedono allo svolgimento delle relative attività e, soprattutto, per quel che qui maggiormente rileva, con il radicarsi della giurisdizione contabile nei suoi confronti, ai sensi dell'art. 52 del T.U. 12 luglio 1934, n. 1214, nell'eventualità di danni arrecati all'Erario (cfr., in proposito, Cassazione, Sezioni Unite, 3 ottobre 1996, n. 8642 e 7 luglio 1994, n. 6339).

I medici di base, infatti, partecipano allo svolgimento di un pubblico servizio e sono tenuti all'osservanza di procedure amministrative di carattere pubblicistico, finalizzate all'espletamento di tale servizio, disponendo ed impegnando, con la loro attività, risorse pubbliche del S.S.N., inserendosi, in modo continuativo, nell'organizzazione strutturale, operativa e procedimentale delle A.S.L., così da potersi configurare, tra gli stessi e queste ultime, un vero e proprio rapporto di servizio, idoneo a fondare la giurisdizione della Corte dei Conti sugli eventuali illeciti erariali compiuti. Rapporto di servizio nel cui contenuto rientrano anche le doverose e veritiere comunicazioni da effettuare al fine di consentire, all'Azienda di appartenenza, una corretta erogazione del trattamento retributivo spettante.

Analoga vicenda è stata definita, sempre con l'affermazione della responsabilità amministrativa del medico convenuto in giudizio, con sentenza **n. 216 del 16 dicembre 2015**.

Sono state, altresì, emesse alcune sentenze in tema di **incarichi esterni** attribuiti in violazione della normativa in materia, nonostante la ampia e pacifica giurisprudenza contabile formatasi nella materia.

Con sentenza n. **140 del 25 settembre 2015**, la Sezione ha condannato il Presidente della Provincia di Venezia per il danno erariale derivato per l'illegittimo inquadramento economico retributivo del Segretario particolare, nominato con contratto di collaborazione coordinata e continuativa, in assenza dei presunti requisiti minimi culturali o di studio (diploma di laurea) e professionali, con sostanziale abuso del successivo inquadramento economico nella corrispondente tabella, come espressamente stabilito dal C.C.N.L. degli enti locali, vigente *ratione temporis*, e con irragionevole esercizio del potere discrezionale, pur riconosciuto in presenza di incarico da conferire "*intuitu personae*".

La pronuncia ha escluso, viceversa, la responsabilità contestata agli altri convenuti (funzionari e dirigenti del disciolto Ente Provincia) le cui condotte, oltre a non costituire rilevante efficienza causale del danno cagionato, non raggiungevano quel livello minimo di punibilità richiesta dall'ordinamento della colpa grave, essendosi costoro limitati, acriticamente, ad eseguire quanto perentoriamente richiesto dal Segretario Generale e deciso discrezionalmente dal Presidente della Provincia, in virtù dell'affidamento riposto nella funzione svolta, nel ruolo apicale ricoperto e nella particolare preparazione culturale nel settore posseduta del primo, nonché nell'intensa fiduciarità dell'incarico direttamente conferito dal secondo.

La decisione ha parimenti esaminato la posizione del soggetto beneficiario dell'incarico di diretta collaborazione, ritenendolo esente da responsabilità amministrativa quale mero destinatario dell'atto

amministrativo favorevole ai suoi interessi, non ricavandosi, dell'esame delle evidenze istruttorie, nessuna concorrente condotta causalmente volta alla realizzazione dell'evento dannoso e, contestualmente, dell'azione tipica astrattamente prevista ed integratrice della responsabilità amministrativa.

Con sentenza n. 162 del 19 ottobre 2015, la Sezione ha condannato il direttore generale, il direttore amministrativo e altri funzionari dell'A.U.L.S.S. n. 12 Veneziana per il conferimento, ad un ex magistrato, di un incarico di consulenza da espletarsi a favore di una Commissione tecnica.

La Sezione ha rilevato che, ai fini della legittimità dell'incarico, devono realizzarsi i seguenti presupposti: a) l'incarico deve essere legato a problemi che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze; b) l'incarico non deve implicare svolgimento di attività continuativa ed ordinaria ma anzi, la soluzione di specifiche problematiche già individuate al momento del conferimento dell'incarico del quale debbono costituire l'oggetto; c) l'incarico deve presentare le caratteristiche della specificità e della temporaneità; d) l'incarico non deve rappresentare uno strumento per ampliare, surrettiziamente, compiti istituzionali e ruoli organici dell'ente; e) il compenso connesso all'incarico deve essere proporzionale all'attività svolta e non liquidato in maniera forfetaria; f) la delibera di conferimento deve essere adeguatamente motivata; g) l'incarico ed i criteri di conferimento non devono essere generici, astratti o indeterminati.

Tanto premesso, ha individuato la violazione dell'art. 7, co. 6, del D. Lgs. n. 165/2001, in tema di incarichi di collaborazione c.d. esterna, e l'applicazione, fuori dai casi consentiti, della procedura prevista dall'art. 10, comma 7, del Codice dei contratti pubblici. Pertanto, attesa la manifesta contrarietà alla legge dell'incarico di consulenza conferito, ha affermato la sussistenza del danno erariale.

Vengono, talvolta, all'esame del Collegio giudicante talune questioni riguardanti il c.d. danno da disservizio, caratterizzato dalla inosservanza di

obblighi connessi alla funzione esercitata, idonea a determinare un calo di efficienza ed efficacia della azione amministrativa, sotto il profilo del buon andamento della pubblica amministrazione che, in conseguenza della condotta del proprio dipendente, non realizza i servizi previsti, con spreco delle risorse impiegate.

Con sentenza **n. 63 del 20 aprile 2015**, la Sezione ha condannato al risarcimento del danno di € 31.655,00, un dipendente dell'Agenzia delle Entrate, per avere attribuito a taluni soggetti non aventi diritto (partecipi di un'associazione a delinquere), codici fiscali che consentivano di potere ottenere prestiti di Banco Posta che venivano illecitamente appresi e, ovviamente, non restituiti.

Nella fattispecie è stato individuato un danno da disservizio, per lesione delle regole che presidiano l'azione amministrativa, improntate a quei canoni costituzionali di buon andamento e di imparzialità e di cui costituiscono corollario i principi di efficienza, efficacia e di economicità positivizzati nell'art. 1 della L.7/8/1990, n. 241. Il danno è stato quantificato in relazione ai costi sostenuti dalla P.A. nella vicenda a causa delle verifiche ed approfondite indagini espletate, rese necessarie al fine di scoprire la truffa perpetrata ai danni dell'Agenzia.

Con sentenza **n. 46 del 14 aprile 2015**, la Sezione ha dichiarato la prescrizione in relazione ad un danno da disservizio contestato ad una assistente domiciliare in servizio presso la Azienda U.L.S.S. n.15 "Alta padovana".

La sentenza ha affrontato diffusamente la questione del "*dies a quo*" del termine prescrizione in caso di occultamento doloso del danno, affermando che, ove il p.m. contabile sia stato informato della realizzazione di condotte illecite, i termini decorrono da tale data, a nulla rilevando la pendenza di procedimenti penali in corso, in quanto, già dal momento dell'avvenuta conoscenza, potevano essere attivati i poteri di indagine della Procura.

Diversi giudizi di responsabilità amministrativa trattati durante l'anno hanno avuto ad oggetto il danno all'immagine della pubblica amministrazione.

Presupposto indefettibile per l'affermazione della responsabilità in questione è una sentenza penale irrevocabile di condanna per reati del pubblico ufficiale contro la pubblica amministrazione (DL 78/2009, conv. in L.102/2009 e poi modificato con DL 103/2009, conv. con L. 141/2009).

La giurisprudenza contabile ritiene, inoltre, che sia comunque necessario che al reato segua una propalazione mediatica del fatto criminoso (clamor fori), idoneo a determinare un diffuso e persistente sentimento di sfiducia della collettività nei confronti della amministrazione, determinato dalla manifesta ed abnorme contrarietà dell'operato del soggetto agente ai canoni fondamentali della legalità, del buon andamento e della imparzialità.

Con sentenza **n. 85 del 21 maggio 2015**, la Sezione ha condannato un dipendente dell'Agenzia delle Entrate per danno all'immagine della P.A. in relazione alla commissione del reato di cui all'art. 317 c.p. (concussione per induzione).

La Sezione ha ritenuto la sussistenza degli elementi richiesti dall'art. 1 del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, di modifica dell'art. 17 comma 30 ter del decreto legge 1° luglio 2009 n. 78, convertito con modifiche nella legge 3 agosto 2009 n. 102), in presenza del presupposto legale costituito dalla sentenza penale di condanna irrevocabile per la grave e specifica figura del reato di concussione ascritto al convenuto.

Con sentenza **n. 87 del 4 giugno 2015**, in una fattispecie in cui in sede penale il giudicato si era formato in ordine a reati diversi da quelli del pubblico ufficiale contro la p.a. (artt. 314 ss. c.p.), la Sezione non ha ritenuto sussistente il danno all'immagine della p.a., contestato dal P.M. sotto il profilo della non tassatività della previsione normativa di cui al DL 78/2009

(che consente la perseguibilità di tale danno soltanto in presenza di reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del c.p)

Il Collegio ha ritenuto che l' elencazione normativa sia inderogabile, anche alla luce della sentenza delle Sezioni riunite n. 8/2015/QM del 19 marzo 2015, secondo cui una diversa valutazione, con inclusione di fattispecie criminose diverse, non può che competere al legislatore, non potendo il giudice intaccare la sfera di attribuzioni che la Costituzione riconosce al Parlamento, a meno di non voler scivolare verso una sorta di interpretazione creativa, non ancorata a significativi dati normativi e non ammessa in presenza di un dettato normativo, di per sé esaustivamente chiaro, e, comunque, corroborato dalle statuizioni della Corte Costituzionale e da conducenti affermazioni della Corte Regolatrice.

Con sentenza n. **111 dell'8 luglio 2015**, la Sezione ha condannato un maresciallo dell'E.I., già in servizio presso l'8° Reggimento Genio Guastatori “Folgore”, al risarcimento del danno di € 807.351,77 (di cui € 615.694,07 a titolo di danno diretto e € 191.657,70 per danno all'immagine), per la sottrazione di un notevole quantitativo di materiale militare.

Il Collegio, nella fattispecie, ha affrontato la questione degli effetti di una sentenza di patteggiamento sul giudizio contabile, rilevando che, pur essendo essa equiparata a una pronuncia di condanna, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 445, co. 1 c.p.p., non è tuttavia ontologicamente qualificabile come tale e non spiega effetti vincolanti nel processo contabile, nonostante sia passata in giudicato. Ha, tuttavia, osservato che tale pronuncia riveste un particolare valore probatorio, vincibile solo attraverso specifiche prove contrarie, costituendo indiscutibile elemento di prova per il giudice di merito, il quale, ove intenda disconoscere tale efficacia probatoria, ha il dovere di spiegare le ragioni per cui l'imputato avrebbe ammesso una sua insussistente responsabilità, ed il giudice penale avrebbe prestato fede a tale ammissione.

Con sentenza n. **145 del 7 ottobre 2015**, la Sezione ha condannato un carabiniere per il danno all'immagine, derivato alla p.a. in conseguenza di una

condanna penale passata in giudicato, per i reati di cui agli artt. 81 c.p.v., 99, 56 e 317 c.p. (tentata concussione continuata).

La Sezione ha ritenuto che la diffusione della notizia debba considerarsi fondamentale per l'esistenza stessa del danno all'immagine, poiché detta diffusione costituisce l'unico modo attraverso il quale viene realizzato il nocimento alla reputazione e all'onorabilità dell'ente pubblico per effetto dell'illecito perpetrato da un suo dipendente.

Peraltro, non importa attraverso quale modalità avvenga la diffusione della notizia, poiché ciò che conta è, appunto, la prova che tale diffusione vi sia stata e che abbia determinato il discredito dell'Ente per l'azione illecita commessa dal dipendente, con conseguente perdita di fiducia della cittadinanza nell'operato dell'amministrazione. In altri termini, ai fini della sussistenza del danno all'immagine, non è sufficiente la sola esistenza del fatto reato (danno – evento), ma si richiede che dal medesimo sia scaturita come, conseguenza diretta, la lesione perpetrata dalla condotta infedele (danno - conseguenza).

Con sentenza n. **178 del 19 novembre 2015**, la Sezione ha dichiarato la cessazione della materia del contendere, per intervenuto risarcimento del danno, in una fattispecie di responsabilità amministrativa a carico di un dipendente dalla Provincia di Venezia per danno all'immagine connesso al reato di cui all'articolo 322, comma 3, c.p. (istigazione alla corruzione), nonché per danni da disservizio nell'ambito di attività contrattuale.

Con sentenza n. **227 del 18 dicembre 2015**, la Sezione ha condannato per danno non patrimoniale all'immagine della P.A., quantificato in € 30.000, due impiegate addette al servizio di cassa della ULSS n. 13 di Mirano, per la sottrazione di somme riscosse a titolo di ticket (il danno patrimoniale, nella fattispecie, risultava essere già stato risarcito).

Le predette sono state condannate nella qualità di agenti contabili di fatto, in quanto non appartenenti alla P.A. ma ad una cooperativa di servizi, di cui si avvaleva una società partecipata dalla Azienda sanitaria, incaricata

della gestione di alcuni compiti amministrativi, tra cui quelli di prenotazione e di cassa.

In materia di **formazione professionale** si segnala la sentenza **n. 7 del 15 gennaio 2015**, con la quale la Sezione ha condannato il legale rappresentante di un Ente gestore al risarcimento del danno di € 39.847,09, cagionato alla Regione in conseguenza di molteplici irregolarità nella rendicontazione delle spese sostenute nell'utilizzo di contributi pubblici ottenuti a valere su Fondi Strutturali dell'Unione Europea per la realizzazione di un corso di formazione.

Il contenzioso sui **danni da mancata da mancata acquisizione di entrate** (patrimoniali e tributarie) costituisce una tipica materia rimessa alla cognizione del giudice contabile.

Con sentenza **n. 171 del 12 novembre**, la Sezione ha condannato due ufficiali del Corpo delle Capitanerie di Porto, già in servizio a Venezia, per il danno da mancata entrata derivante dalla prescrizione di crediti erariali relativi a sanzioni pecuniarie amministrative in materia di navigazione marittima e lagunare, nonché in materia di pesca marittima e nautica da diporto previste dal codice della navigazione o da leggi speciali, i cui procedimenti non erano stati correttamente istruiti e portati a termine dagli ufficiali convenuti.

La sentenza appare rilevante per talune affermazioni sui principi che regolano la formazione della prova e la distribuzione del relativo onere nel processo contabile.

Il Collegio, infatti, dopo aver chiarito che, fermo il principio di cui all'art. 2697 c.c., che pone a carico della parte che agisce in giudizio (in specie Attore pubblico) l'onere di provare e allegare i fatti posti a fondamento della domanda ed a carico di chi resiste (convenuto) quello di provare l'inefficacia, la modificazione o l'estinzione di tali fatti, le norme afferenti il potere c.d.

sindacatorio della Corte dei conti sono da leggere e interpretare nel rispetto dei principi di terzietà ed imparzialità del giudice, di cui al novellato art. 111 della Carta Fondamentale, e dell'intangibilità delle garanzie della difesa, ex art. 24 della Cost., che prevedono che il Giudice contabile possa disporre d'ufficio attività istruttoria tesa a completare le prove allegare dalle parti, ma non già a ricercarne altre che non siano già state prospettate.

Ciò significa che il potere istruttorio del Collegio giudicante non può essere utilizzato per sanare una eventuale indeterminatezza del libello accusatorio, ma che può ricorrersi ad esso per completare, anche d'ufficio, una prova soltanto se le risultanze processuali evidenzino un principio di essa.

Con sentenza **n. 57 del 17 aprile 2015**, la Sezione ha condannato al risarcimento del danno la titolare di una ricevitoria per il gioco del lotto, in ordine allo omesso riversamento degli importi riscossi.

La Sezione, nella fattispecie, ha ravvisato una responsabilità, di tipo contabile, della convenuta per avere omesso di versare somme di spettanza dell'Erario statale e di cui aveva la disponibilità, con ogni conseguenza anche in termini di inversione dell'onere della prova, poiché l'attività gestoria è caratterizzata dal maneggio di danaro pubblico e di valori, tipica degli agenti contabili individuati dall'art. 178, del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 (recante "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato).

Un'altra interessante sentenza ha riguardato le **spese di rappresentanza**: la materia, per inevitabili riflessi connessi alla realizzazione di sprechi, ha costituito sempre oggetto di attenzione da parte della giurisprudenza, che ha indicato i principi generali in base ai quali tali spese possono essere ritenute legittime.

Con sentenza **n. 17 del 10 febbraio 2015**, la Sezione ha condannato il Sindaco, il Vice Sindaco e il responsabile del settore AA.GG. del Comune di S.

Urbano per il danno erariale consistente nelle somme indebitamente corrisposte a titolo di rimborso per spese di rappresentanza o per missioni.

Preliminarmente la Sezione ha respinto un'eccezione di nullità ex art. 17 comma 30 ter del D.L. n. 79 del 2009, ormai frequentemente sollevata nei giudizi di responsabilità. La predetta norma dispone che le Procure della Corte dei Conti, a pena di nullità, possono iniziare l'attività istruttoria, ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale, a fronte di una specifica e concreta notizia di danno.

La Sezione ha chiarito, al riguardo, che non si configura la nullità quando l'istruttoria del PM, nella fase di avvio, sia suffragata da elementi concreti e specifici e non si fondi su mere ipotesi o astratte supposizioni, non essendo ammissibile che la richiesta istruttoria si diriga in modo generico ad un intero settore di attività amministrativa per un rilevante periodo di tempo, poiché ciò si risolverebbe in una vera e propria attività di controllo da parte di un organo non abilitato ad effettuarlo.

Nel merito, la sentenza ha il pregio di avere precisato che possono essere considerate spese di rappresentanza legittimamente erogate quelle finalizzate a perseguire, nell'ambito dei fini istituzionali, un'adeguata proiezione all'esterno dell'immagine del Comune, a mantenere ed accrescere il prestigio dell'Ente, a valorizzare il ruolo di rappresentanza per far conoscere, apprezzare e seguire la attività comunale.

Questioni di carattere processuale vengono affrontate in tutti i giudizi di responsabilità amministrativa. Di seguito si indicano talune questioni, risolte in via pregiudiziale o preliminare, che hanno inibito l'esame del merito.

La Sezione, con sentenza **n.189 del 20 novembre 2015**, ha affrontato la problematica della *translatio iudicii*, prevista dall' art. 59, co. 2, della L. 18 giugno 2009 n.69.

Nella fattispecie, il Procuratore regionale, a seguito di sentenza di

difetto di giurisdizione del giudice ordinario, dichiarato nell'ambito di un giudizio civile instaurato dal Comune di Conegliano (TV) nei confronti di un direttore dei lavori di un'opera pubblica, aveva riassunto il giudizio dinnanzi la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, senza fare precedere la chiamata in giudizio dall'invito a dedurre di cui all'art. 5, comma 1, DL 23 ottobre 1996 n. 543, convertito, con modificazioni, dalla Legge 20 dicembre 1996 n. 639.

La Sezione ha ritenuto che la *translatio iudicii* non opera per i giudizi di responsabilità amministrativa, sia per la carenza di identità delle cause tra il giudizio civile e il giudizio di responsabilità amministrativa, sia per la necessità di dovere introdurre il giudizio di responsabilità, previo esperimento della fase preprocessuale di garanzia, incompatibile con la tempistica prevista dall'art. 59, co. 2, della L. 18 giugno 2009 n.69.

Con sentenza **n. 64 del 20 aprile 2015**, la Sezione ha dichiarato la inammissibilità dell'atto introduttivo del giudizio per omessa audizione del presunto responsabile del danno che ne aveva fatto richiesta, in conformità alla giurisprudenza, ormai consolidatasi, in materia di vizi formati nella fase pre - processuale, cioè nel procedimento conclusivo della istruttoria svolta dal procuratore regionale, caratterizzato dalla contestazione degli addebiti al presunto responsabile del danno e dalla valutazione delle sue ragioni difensive.

Con riferimento a questioni preliminari di merito, va segnalata la sentenza **n. 119 del 20 luglio 2015**, con la quale la Sezione ha affrontato la problematica connessa all'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa nei confronti di funzionari della Azienda U.L.S.S. n.20 di Verona che, pur avendo denunciato tempestivamente al Procuratore regionale una illecita iperprescrizione di farmaci da parte di un medico, abbiano poi omesso di costituire in mora il presunto responsabile del danno, determinando, in tal modo, la prescrizione dell'illecito erariale.

Nella fattispecie, il Procuratore regionale aveva archiviato, per

intervenuta prescrizione, la posizione di un medico cui veniva imputato un danno erariale e, successivamente, aveva esercitato l'azione nei confronti di alcuni funzionari dell'Azienda sanitaria, ritenendoli responsabili dell'infruttuoso decorso del termine di prescrizione quinquennale entro cui si sarebbe dovuta esercitare l'azione erariale.

La Sezione ha ritenuto inammissibile la richiesta - formulata incidentalmente dal pubblico ministero - di accertare e dichiarare la prescrizione nei confronti del medico, non evocato nel giudizio avviato nei confronti dei funzionari. Ha, affermato, infatti, la Sezione che la prescrizione non può essere rilevata d'ufficio e, tanto meno, può consentirsene la rilevazione ad opera di soggetto diverso da quello legittimato a proporla.

Conseguentemente ha ritenuto che non si configurasse responsabilità per danno erariale, per difetto di concretezza, a carico dei funzionari, in quanto la prescrizione doveva ritenersi non acclarata, in mancanza di formale eccezione da parte del presunto autore del danno, che avrebbe dovuto essere ritualmente chiamato in giudizio.

3. *Giudizi pensionistici*

Il contenzioso in materia di pensioni pubbliche (art. 62, RD 1214/1934), è assegnato, in primo grado, alle Sezioni giurisdizionali regionali, che decidono, in composizione monocratica, attraverso i magistrati della Sezione in funzione di giudice unico, a seguito della legge 21 luglio 2000 n. 205, successivamente modificata dalle leggi n.69/2009 e n.104/2010.

Il processo è regolato dalle disposizioni di cui agli articoli 420, 421, 429, 430 e 431 del codice di procedura civile e, cioè, dalle norme previste per le controversie individuali in materia di lavoro.

Nel corso del 2015, i giudici monocratici hanno tenuto n.42 udienze e n.16 camere di consiglio per la tutela cautelare.

Ad inizio di anno risultavano pendenti n. 168 ricorsi in materia di

pensione (n.98 pensioni civili, n.67 pensioni militari, n.3 pensioni di guerra).

Nel corso dell'anno sono stati presentati n. 97 ricorsi (n.49 pensioni civili e n.48 pensioni militari).

Ne sono stati definiti n.169 (n. 88 pensioni civili, n.78 pensioni militari, n.3 pensioni di guerra), sicché a fine anno sono risultati pendenti n.96 ricorsi.

Sono state emesse n. 148 sentenze (n.78 di accoglimento, n.35 di rigetto e n.35 con altra formula) e n.15 ordinanze di sospensiva (misure di tutela cautelare innominata).

In relazione alla tipologia dei ricorsi, va rilevato che rimane costante il flusso medio dei ricorsi in materia di pensioni ordinarie civili, riguardanti tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, esclusi i militari; altrettanto costanti i ricorsi in materia di pensioni militari ordinarie (art. 52, DPR 1092/1973), riguardanti i militari di carriera o gli appartenenti a corpi ad ordinamento militare.

I più comuni motivi di ricorsi proposti, per la pensionistica civile e militare, hanno riguardato il recupero del credito erariale sorto dal conguaglio tra pensione provvisoria e definitiva, il riscatto di studi e servizi vari, il riconoscimento dei benefici contributivi ex L. 257/1992, il diniego di pensione privilegiata o il diniego di pensione di inabilità.

Sono pervenuti, altresì, ricorsi relativi alla perequazione delle pensioni a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015 e della emanazione del DL 65/2015.

Continua a regredire, per la sospensione del servizio militare di leva, il flusso dei ricorsi in materia di pensioni militari c.d. tabellari, riguardanti quel particolare trattamento, di carattere risarcitorio e non reddituale, che si innesta su un rapporto di servizio obbligatorio, il cui ammontare non è correlato al pregresso trattamento retributivo, ma alla gravità della menomazione della capacità di lavoro subita durante la prestazione del servizio di leva (causa di servizio).

Il tempo trascorso dall'ultimo conflitto bellico ha determinato il netto

regresso del contenzioso pensionistico di guerra, avente ad oggetto controversie relative ai benefici economici che lo Stato eroga, come atto di risarcimento, ai militari e ai civili che hanno subito menomazioni all'integrità psico-fisica per causa di guerra o, se deceduti, in via indiretta ai loro familiari. Le cause in atto proposte riguardano prevalentemente a controversie insorte in merito alla concessione di benefici ad aventi causa degli originari titolari, inabili a proficuo lavoro e in disagiate condizioni economiche.

I magistrati, nelle funzione di giudice unico, hanno profuso un rilevante impegno, provvedendo, in linea di massima, al contestuale deposito della sentenza in segreteria, ai sensi degli artt. 429 e 430 del codice di procedura civile. I tempi di definizione del giudizio sono generalmente non superiori a 7 mesi.

Anche in questa materia si può, pertanto, ritenere che gli obiettivi fissati (mantenimento del livello di produttività e tempestiva risposta alle istanze dei cittadini ricorrenti) siano stati raggiunti.

In materia di "equa riparazione", il settore in esame era, in passato, particolarmente sottoposto a richieste di indennizzo ex L. 89/2001 (oltre cento per anno). Per il 2015 risulta essere stato proposto, dinnanzi al competente giudice, un solo ricorso. Ciò è da collegare agli effetti della legge 134/2012, che ha introdotto limitazioni al contenzioso, e alla eliminazione dell'arretrato.

Numerose sono state, nel corso dell'anno, le questioni di particolare rilievo affrontate dal Giudice unico delle pensioni.

Segue una rassegna delle principali sentenze adottate dal Giudice unico per le pensioni nel 2015.

Con sentenza **n. 73 del 13 maggio 2015**, il G.U.P. ha affermato che, a seguito dell'interpretazione autentica operata dall' art. 6, comma 2, della legge 27 dicembre 1990, n. 404, l'indennità di impiego operativo per reparti di campagna, quale maggiorazione di indennità che costituisce un trattamento economico accessorio o aggiuntivo rispetto all'indennità di impiego operativo, non può rientrare nella base di calcolo per essere

computata, in aggiunta al trattamento di quiescenza, nell'indennità di ausiliaria annua lorda pari all'80% del trattamento di quiescenza percepito.

Con sentenza n. **79 del 13 maggio 2015**, il G.U.P. ha affermato la natura perequatrice della disposizione contenuta nella legge n.78/1983, che ha provveduto a rivalutare l'indennità di volo, maturata sino al pensionamento, e a renderla pensionabile. La ritenuta natura perequativa attesta che l'indennità in questione compete anche ai soggetti collocati a riposo in epoca antecedente al 1° gennaio 1982, riguardando tale data solo la decorrenza dei benefici stessi, ossia la decorrenza del conguaglio da effettuarsi. L'Amministrazione deve prendere a base dei conteggi perequativi non solo lo stipendio, ma anche l'aliquota pensionabile dell'indennità di volo, come rivalutata dalla legge n.78/1983, essendo l'indennità in questione una componente fissa e generalizzata del trattamento economico, ed essendo essa prevista espressamente come pensionabile (ex lege n.78/1983), per cui la medesima concorre a formare la pensione diretta normale, di cui all'art. 19 della legge n.78/1983, sulla quale va poi calcolata qualsiasi rivalutazione o perequazione che leggi successive dispongano.

Con sentenza n. **94 del 15 giugno 2015**, il GUP ha deciso una domanda intesa all'ampliamento della retribuzione pensionabile, attraverso la valorizzazione in essa della Retribuzione Individuale di Anzianità (R.I.A.) e della perequazione retributiva, sulla quale poter commisurare e determinare il trattamento diretto di pensione di anzianità del ricorrente, medico ex condotto transitato nel Servizio Sanitario Nazionale e, quindi, iscritto alla Cassa pensioni sanitari. L'aspetto saliente della questione non atteneva soltanto alla corretta determinazione della base pensionabile, che, sulla base dell'ordinamento delle ex Casse pensioni faceva riferimento alla retribuzione annua contributiva, quale risultante (somma) degli emolumenti fissi e continuativi dovuti come remunerazione per l'attività lavorativa, ma anche allo stato giuridico dei medici ex condotti, ai quali si applicavano i principi di carattere generale affermatasi per il comparto sanità, in particolare una

specifica normativa che offriva regolamentazioni parziali quanto al rapporto di lavoro. La questione, è stata risolta con interpretazione costituzionalmente orientata, ritenendo espunte dall'ordinamento le disposizioni regolamentari che discriminavano la posizioni dei medici ex condotti, in ordine alla valorizzazione della RIA.

Con sentenza **n. 95 del 15 giugno 2015**, il GUP ha verificato la sussistenza dei presupposti per valorizzare in quiescenza la maggiorazione contributiva di cui all'art. 13, comma 8, della legge n. 257 del 1992, conseguente all'esposizione qualificata ultradecennale alle polveri di amianto. Il Giudicante ha ritenuto che del beneficio in questione non può giovare chi ha maturato il massimo di prestazione conseguibile di 40 anni, ovvero il limite massimo previsto dai diversi regimi pensionistici di appartenenza, ove inferiore. Una diversa interpretazione porrebbe nel nulla la "ratio" che presiede l'attribuzione dei benefici di cui all'art. 13, comma 8, della legge n. 257/1992 e s.m.i., consistente nella funzione di agevolare il conseguimento della pensione, ottenibile solo da coloro che non abbiano raggiunto il massimo di prestazione conseguibile.

Con sentenza **n. 129 del 21 settembre 2015**, il GUP ha deciso un ricorso, notificato sia all'Ente previdenziale (ordinatore secondario di spesa), sia all'Amministrazione Scolastica (ordinatore primario), teso alla declaratoria di irripetibilità di un indebito, costituitosi sul trattamento provvisorio di pensione e all'esito del conguaglio con la liquidazione definitiva.

Il Giudicante, pregiudizialmente, ha disatteso il difetto di legittimazione passiva opposto dal MIUR (con riguardo alla domanda principale), in quanto in ipotesi si controverteva anche delle ragioni che hanno giustificato la modifica del trattamento provvisorio e dei termini entro i quali provvedere, rientranti nelle competenze dell'ordinatore primario.

Quanto alla domanda trasversale di rivalsa, il punto nodale atteneva alla improponibilità e inammissibilità della stessa, giacché con essa, ad avviso

del MIUR, si introduceva un *petitum* e una *causa petendi* assolutamente nuovi e diversi rispetto a quelli per cui era causa, e alla mancata notifica della stessa con violazione del principio del contraddittorio. Orbene, la sentenza in oggetto riconosceva la giurisdizione della Corte dei conti anche per disciplinare i rapporti di credito/debito correnti tra l'Istituto previdenziale e il MIUR, giacché l'art.8, comma 2, del D.P.R. 8 agosto 1986 n. 538, previsto per disciplinare l'azione di rivalsa nell'ambito del rapporto pensionistico di dipendenti di enti locali, si riteneva applicabile per analogia all'ipotesi di causa. Inoltre, pur non sussistendo, per la rivalsa, un litisconsorzio necessario con l'ordinatore primario nel giudizio sulla ripetibilità nei confronti del pensionato, una volta evocato in giudizio anche il MIUR, la domanda di rivalsa veniva ritenuta non più estranea ma strettamente connessa al *petitum* e alla *causa petendi* e, quindi, al tema d'indagine dell'originario ricorso. In specie, poi, doveva ritenersi integro il contraddittorio, atteso che i richiamati artt. 418 e 269 del c.p.c. non sono applicabili al processo pensionistico contabile, mentre l'Amministrazione scolastica, a conoscenza della memoria di costituzione INPS, ha potuto ritualmente ed efficacemente difendersi con articolate memorie in cui si deduceva anche sulla rivalsa. In conclusione, la domanda di irripetibilità veniva accolta così come la richiesta di rivalsa.

Con sentenza n. 158 del 16 ottobre 2015, in materia di trattamento pensionistico per le vittime di Nassiriya (Iraq), il G.U.P. ha affermato che al genitore del militare ivi deceduto in servizio durante uno scontro a fuoco, dichiarato "vittima del terrorismo", anche se "volontario in ferma breve" al momento del decesso, deve essere riconosciuto il trattamento pensionistico privilegiato indiretto, previsto dalla legge n. 206/2004, che, in quanto normativa speciale, va ritenuta prevalente sulle disposizioni generali di cui al D.P.R. n. 1092/73 ed alla legge n. 915/78.

Il trattamento pensionistico indiretto, quindi, andrà liquidato in base a quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 4, 2° comma, e 7 della legge n. 206 del 2004. In particolare, il ricorrente avrà diritto a che il

trattamento pensionistico privilegiato sia maggiorato di 10 anni di contributi figurativi utili ad aumentare, per una pari durata, la anzianità pensionistica maturata e la misura della pensione.

La pensione, inoltre, dovrà essere adeguata in modo costante al trattamento in godimento dei militari in attività, nella corrispondente posizione economica e con pari anzianità, e dovrà essere maggiorata del 7.5%.

L'intero ammontare sarà esente dal pagamento dell'imposta IRPEF, come statuito dall'art. 4, 4° comma, della legge 206/2004 e non sarà decurtabile ad ogni effetto di legge, come previsto dall'art. 4, 3° comma, della legge 206/2004.

Con sentenza **n. 172 del 13 novembre 2015**, il G.U.P. ha affermato che, ove il fattore patogenetico dell'infermità di cui si rivendica la dipendenza da causa di servizio risulti oggettivamente ignoto, in quanto sensorialmente impercettibile e non concretamente rilevabile con strumentazione tecnica, il termine decadenziale di cui agli artt. 169 e 184 del DPR n. 1092/1973 decorre dal momento in cui l'interessato abbia avuto piena consapevolezza degli effetti lesivi dei fatti di servizio rispetto alla infermità riportata (fattispecie, peraltro ripetutasi nell'ambito dello stesso reparto, relativa ad esposizione di militare a gas radon, in misura elevata e al conseguente insorgere di neoplasia maligna letale).

Con ordinanza **n. 12 del 16 febbraio 2015**, il G.U.P. ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 486 della l. 27 dicembre 2013 n. 147, che ha introdotto, a decorrere dal 1 gennaio 2014, un contributo di solidarietà sulle pensioni, superiori a determinati importi (quattordici volte il trattamento minimo INPS) erogate dalle gestioni previdenziali obbligatorie, per contrasto con gli art. 2, 3, 36 e 53 della Costituzione (lesione del principio di eguaglianza per irragionevolezza, del principio di proporzionalità ed adeguatezza della retribuzione, anche se differita, dei principi di capacità contributiva e di progressività).

La questione, iscritta al n.65 del R.O., sarà esaminata dalla Corte

costituzionale nell'udienza del 21 giugno 2016.

4. Conti giudiziali

Il giudizio sui conti pubblici, finalizzato a garantire la correttezza della gestione di denaro e beni pubblici, rientra nelle tradizionali ed esclusive attribuzioni della Corte dei conti, il cui giudizio necessario prescinde dall'esistenza di controversie sul conto.

La giurisdizione contabile, infatti, prevista dalla legge n. 800 del 1862 (art. 33), istitutiva della Corte dei conti del Regno d'Italia, si basava esclusivamente sui c.d. giudizi di conto, instaurati nei confronti dei contabili o dei consegnatari delle amministrazioni statali o di altre amministrazioni previste dalla legge che avessero l'obbligo di rendere il conto (tesorieri, ricevitori, cassieri, agenti della riscossione, dei pagamenti, etc.).

Anche nei confronti degli agenti contabili degli enti locali il giudizio era, in origine, prevalentemente incentrato sui conti e la Corte dei conti su di essi si pronunciava quale giudice d'appello rispetto ai Consigli di Prefettura, sopravvissuti alla legge abolitiva del contenzioso amministrativo (all. E, n. 2248/1865), ma poi di fatto soppressi a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 55/1966.

Nonostante l'antica origine di tale giudizio, l'obbligo di resa del conto deve considerarsi essenziale anche in uno stato moderno, come peraltro affermato dalla Corte costituzionale (n.110/1970) e dalla Corte di Cassazione (n.12367/2001), che hanno ritenuto l'attribuzione della giurisdizione in materia alla Corte dei conti assolutamente necessaria e indefettibile, per tutte le pubbliche gestioni, in ossequio all'art. 103 della Costituzione e anche in carenza di specifica disposizione normativa.

Va, peraltro, rilevato che l'attività di controllo dei conti giudiziali in settori particolarmente delicati (Servizio sanitario, appalti pubblici, etc) contribuisce ad accrescere l'affidabilità delle gestioni, con positive ricadute

sulla complessiva regolarità dei conti pubblici.

Peraltro, anche recentemente, il legislatore (D. Lgs. 30 giugno 2011 n.123, art.16, in materia di riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa) ha ribadito la generalità dell'obbligo di resa del conto giudiziale, da parte di tutti gli agenti incaricati della riscossione delle entrate e dell'esecuzione dei pagamenti delle spese, o che hanno maneggio di denaro ovvero debito di materie.

Il giudizio di conto, in funzione di garanzia della regolare gestione contabile e patrimoniale, attualmente, è un giudizio cui necessariamente devono essere assoggettate le pubbliche gestioni, senza che residui alcun carattere di disponibilità in capo alla amministrazione, ed ha come oggetto la verifica del corretto adempimento delle obbligazioni di custodia e di restituzione a carico del contabile.

Il giudizio, tuttavia, è ancora disciplinato dalla originaria normativa del 1862, trasfusa, con limitate modifiche, nel regolamento di procedura del 1933.

Va auspicato, pertanto, che in sede di attuazione della delega di cui all'art. 20 della L. 124/2015 (che comprende anche i giudizi di conto) possano essere individuate le opportune modifiche idonee a rendere anche questo giudizio conforme al principio del giusto processo, attualmente posto in secondo piano per la mancanza di adeguate forme di contraddittorio a favore dell'agente contabile e per la posizione, invero singolare, del giudice (il magistrato relatore sul conto), che, con il deferimento del conto al giudizio della Sezione, ne delimita l'oggetto. Peraltro, difetta, anche una adeguata disciplina in ordine alla individuazione dei soggetti obbligati, alla struttura e al contenuto stesso dei conti.

L'attuazione della delega potrebbe essere, altresì, l'occasione per limitare l'obbligo di resa dei conti giudiziali soltanto alle gestioni di maggiore entità, sottoponendo le rimanenti ai controlli della amministrazione.

La Sezione giurisdizionale per il Veneto, consapevole dell'insopprimibile necessità della rendicontazione delle gestioni pubbliche e del relativo controllo giudiziario, negli ultimi anni, anche a seguito della eliminazione del contenzioso pensionistico, ha potenziato l'attività di esame dei conti, pur con i limiti derivanti dalla insufficienza degli organici del personale di magistratura e, soprattutto, amministrativo.

La Sezione giurisdizionale, nel 2015, dopo la definizione della complessa attività di riordinamento del settore con l'avvio delle attività propedeutiche e di supporto alla revisione dei conti giudiziali, ha ormai portato a regime l'attività di riscontro contabile in materia.

Al 1° gennaio 2015, risultavano pendenti n. 23.085 conti giudiziali; nel corso dell'anno ne sono pervenuti n. 8164 (n. 7.777 nel 2014) e ne sono stati definiti n.3106 (n.1450 nel 2014), di cui n. 43 con sentenza (n.3 nel 2014), n. 363 (n.50 nel 2014) con decreto di discarico (art. 32, RD 1038/1933) e n. 2700 (n. 1400 nel 2014) con dichiarazione di estinzione (art.2, legge 20/1994).

Sono state emesse dai magistrati n. 422 relazioni con proposta di discarico (n. 11 nel 2014), n. 2800 con proposta di estinzione (n. 1200 nel 2014) e n. 43 con richiesta di deferimento al Collegio (nessuna nel 2014).

A supporto dell'attività di revisione sono state richieste, ai sensi dell'art. 28, RD 1038/1993) notizie e documenti mediante fogli di rilievo in via ufficiosa (n. 44).

Al 31 dicembre 2015 risultano pendenti n. 28.143 conti giudiziali.

Nonostante il rilevante impegno profuso nell'anno, va registrato un significativo incremento delle pendenze (+21%) determinato anche dalla attività posta in essere dalla Sezione attraverso la creazione della "Anagrafe" degli agenti contabili operanti nel territorio della Regione.

Va, inoltre, rilevato che la Sezione ha inviate n. 61 segnalazioni ex art. 39, RD 1038/1933, alla Procura regionale a seguito della individuazione di altrettanti Enti locali i cui contabili non hanno mai trasmesso conti giudiziali.

Ove la Procura dovesse verificare la perdurante omissione nella resa

del conto, sarà promosso l'apposito giudizio, dinnanzi a questa Sezione, in esito al quale verrà prescritto al contabile un termine per la presentazione del conto della gestione, spirato il quale si procederà negli ulteriori adempimenti (compilazione conto d'ufficio con spese a carico del contabile, applicazioni di sanzioni, etc).

In materia di conti giudiziali merita segnalazione l'attività svolta dalla Sezione per l'esame del conto del tesoriere della Regione Veneto per l'esercizio 2014.

L'esame del conto ha conferito certezza giuridica alle risultanze del bilancio ed è stato funzionale alla parifica del rendiconto della Regione da parte della Sezione regionale di controllo (decisione in data 19 novembre - 16 dicembre 2015, in cui si dà atto della avvenuta approvazione del conto del tesoriere, disposta con decreto di questo Presidente n. 1778 del 25 settembre 2015).

Meritano, altresì, di essere segnalate le istruttorie avviate per l'individuazione della sussistenza dell'obbligo, da parte di taluni Enti, di trasmissione dei conti giudiziali di agenti contabili e di consegnatari.

Va, infine, rilevato che nel 2015 è entrato a pieno regime il sistema informatico per l'acquisizione in formato digitale dei conti giudiziali, denominato SIRECO (Sistema Informativo per la Resa Elettronica dei Conti giudiziali), che ha eliminato l'invio del conto in formato cartaceo; talune residue incertezze da parte delle Amministrazioni nella utilizzazione del sistema sono state dipanate con una circolare di questa Sezione, inviata il 16 dicembre 2015 a tutte le amministrazioni operanti in ambito regionale.

In tema di **giudizi di conto** meritano di essere segnalate le seguenti sentenze:

Con sentenza n. **86 del 3 giugno 2015**, la Sezione, chiamata a pronunciarsi sulla regolarità dei conti giudiziali presentati da agenti contabili della Casa circondariale di Belluno, ha esaminato la problematica relativa ai rapporti tra la normativa di carattere generale in materia di gestione e

contabilità dei beni mobili e la normativa speciale prevista per gli stabilimenti carcerari.

Al riguardo, ha affermato che le disposizioni del regolamento carcerario di cui al R.D. 16 maggio 1920, n. 1908, segnatamente gli artt. 569, 682 e 730, ove interpretate nel senso di estendere l'obbligo della resa del conto giudiziale anche per i materiali non a custodia, ma in uso e quindi in vigilanza, si porrebbero in contrasto con gli artt. 3 e 103 della Carta Costituzionale, in quanto estenderebbero, a parità di condizioni, l'ambito di resa del conto in pregiudizio per una categoria di consegnatari a materia, come quelli in servizio presso le Case di pena, rispetto ad altri operanti presso altre amministrazioni; e, pertanto, nell'ambito di una interpretazione costituzionalmente orientata, ha affermato che il conto giudiziale va reso, in conformità alle disposizioni generali (RD n. 2440/1923, RD n. 827/1924 e RD n.1214/1934) soltanto per i beni di consumo, le attrezzature, gli arredi esistenti nei magazzini non ancora dati in uso e per quelli in ogni modo rimasti in carico al consegnatario.

Con sentenza n. **179 del 20 novembre 2015**, la Sezione ha affrontato, per i conti relativi alle ultime gestioni del contabile, per le quali l'attuale normativa prevede l'iscrizione a ruolo per il giudizio collegiale (art. 34, 1° comma, lett. b) del RD 1038/1933), il rapporto di tale prescrizione con la sussistenza della causa estintiva prevista dall'art. 2 della L. 20/1994, in caso di deposito ultra quinquennale del conto.

La Sezione, pur avendo rilevato che la disciplina processuale in questione trova fondamento nella necessità di rafforzare il controllo sul rapporto dare - avere tra agente contabile e ente di appartenenza nel momento in cui il contabile lascia l'amministrazione ovvero la gestione affidatagli, ha tuttavia ritenuto che l'estinzione (da pronunciarsi con decreto presidenziale) prevalga sulla previsione normativa del deferimento al giudizio del collegio.

Conclusioni

La giustizia contabile, consapevole della continuità storica delle funzioni esercitate a tutela dell'Erario e, nello stesso tempo, della necessaria evoluzione imposta dalle esigenze di un moderno Stato, deve farsi interprete delle pressanti esigenze di legalità e di correttezza dei cittadini, affinché i loro sacrifici, compiuti concorrendo alle spese pubbliche con il prelievo fiscale, non siano vani e possano beneficiare dei positivi effetti che derivano da amministrazioni sane, efficienti e trasparenti, che diano conto dell'impiego delle risorse ad essi affidate per la realizzazione di efficienti servizi a favore della Comunità amministrata.

Con l'obiettivo di garantire tali interessi collettivi, desidero assicurare che i compiti intestati al giudice contabile in questa sede regionale dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato continueranno ad essere svolti nel rigoroso rispetto della legge, con totale impegno e rigore, nella scrupolosa osservanza delle garanzie che la legge prevede a favore dei destinatari della attività giudiziaria e nel rispetto delle autonomie dei poteri della Repubblica.

A chiusura della relazione, ringrazio tutte le Istituzioni pubbliche operanti nel Veneto, consapevole del ruolo fondamentale che svolgono nel rafforzamento della cultura della legalità e della trasparenza e semplificazione nella attività amministrativa.

Ringrazio sentitamente le Forze dell'ordine per la fattiva collaborazione, e, in particolare, l'Arma dei Carabinieri, per gli impeccabili servizi di onore e per i compiti di vigilanza, sicurezza e assistenza alle udienze pubbliche, e la Guardia di Finanza, che istituzionalmente collabora per l'accertamento dei danni erariali su delega della Procura ovvero in esecuzione di ordinanze istruttorie della Sezione giurisdizionale.

Agli Avvocati va un sentito ringraziamento per il ruolo egregiamente svolto, nell'espletamento della difesa tecnica, con professionalità, lealtà e correttezza, per il buon funzionamento del processo. Estendo tale ringraziamento all'Avvocatura dello Stato e degli altri Enti pubblici, che

rappresentano la pubblica amministrazione nei giudizi ad istanza di parte e nel giudizio pensionistico o che, talvolta, intervengono *ad adiuvandum* nel giudizio di responsabilità amministrativa.

Un sentito ringraziamento ai magistrati della Procura regionale, per l'equilibrio, la serietà e l'impegno con cui assolvono alla funzione di tutela degli interessi erariali e di perseguimento degli illeciti produttivi di danno.

Un grazie particolarmente sentito desidero rivolgere, infine, ai colleghi Magistrati, alla Dirigente del SAUR, ai funzionari e al personale della Sezione giurisdizionale per il qualificato e generoso impegno, ma soprattutto per lo spirito di sacrificio e il senso di responsabilità con cui hanno affrontato il loro lavoro, pur in condizioni di disagio a causa della mancanza di stabile ed adeguato personale.

Grazie, infine, agli organi di stampa per la loro presenza in questa occasione e per avere seguito, con attenzione competenza, l'espletamento delle attività istituzionali della Corte.

Ringrazio tutti i presenti per l'attenzione prestata.

Venezia, 3 marzo 2016

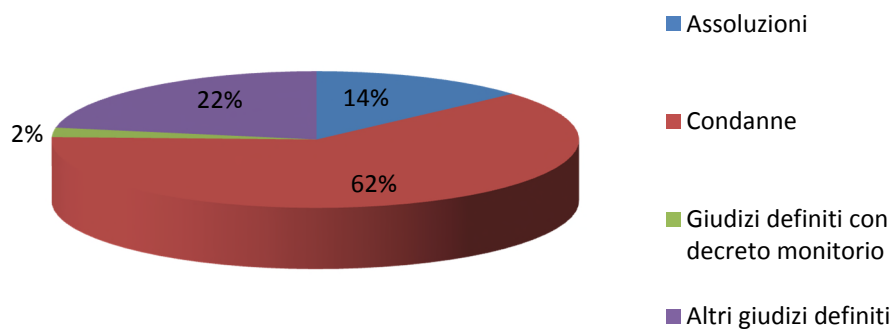
Il Presidente
Guido Carlino

TABELLE
STATISTICHE

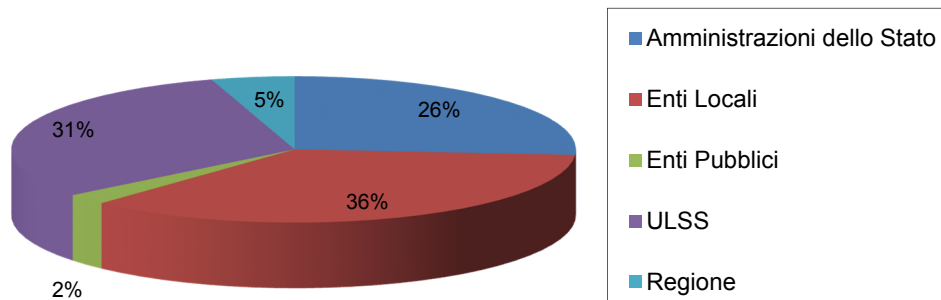
RIEPILOGO ATTIVITA' SEZIONE

Udienze collegiali	22
Udienze collegiali camerale	4
Udienze del Giudice Unico delle Pensioni	42
Camere di Consiglio in materia pensionistica (istanze di sospensiva)	16
RESPONSABILITA'	
Giudizi pendenti all'1/1/2015	47
Giudizi pervenuti nell'anno 2015	38
Giudizi cautelari pervenuti nell'anno 2015	3
Giudizi discussi nell'anno 2015	49
Assoluzioni	6
Condanne	28
Giudizi definiti con decreto monitorio	1
Altri giudizi definiti	10
Ordinanze istruttorie	3
Giudizi pendenti al 31/12/2015	40
ENTI DANNEGGIATI	
Amministrazioni dello Stato	11
Enti Locali	15
Enti Pubblici	1
ULSS	13
Regione	2
ISTANZE DI PARTE	
Giudizi pendenti all'1/1/2015	-
Giudizi pervenuti nell'anno 2015	-
Giudizi discussi nell'anno 2015	-
Giudizi definiti	-
Giudizi pendenti al 31/12/2015	-
PENSIONISTICA	
Ricorsi in carico all'1/1/2015	168
Ricorsi pervenuti nell'anno 2015	97
Ricorsi discussi nell'anno 2015	207
Ricorsi definiti con sentenza di accoglimento	78
Ricorsi definiti con sentenza di rigetto	35
Altri definiti	56
Ordinanze istruttorie	36
Ordinanze sospensive	18
Ricorsi pendenti al 31/12/2015	96
GIUDIZI DI CONTO	
Giudizi pendenti all'1/1/2015	3
Giudizi pervenuti nell'anno 2015	43
Giudizi discussi nell'anno 2015	43
Giudizi definiti	41
Giudizi pendenti al 31/12/2015	5
CONTI GIUDIZIALI (Erariali - EE. LL. - ASL)	
Pendenti all'1/1/2015	23.085
Pervenuti nell'anno 2015	8.164
Discaricati nell'anno 2015	371
Estinti nell'anno 2015	2.735
Deferiti a giudizio	43
Pendenti al 31/12/2015	28.143

RESPONSABILITA' 2015



ENTI DANNEGGIATI 2015



TIPOLOGIA DI PENSIONE		CIVILI	MILITARI	GUERRA	TOTALI
GIUDIZI IN CARICO AL 01.01.2015	Merito	95	67	3	165
	Sospensive	3	0	0	3
RICORSI PERVENUTI DAL 01.01.2015 AL 31.12.2015	Merito	43	39	0	82
	Sospensive	6	9	0	15
RICORSI DISCUSSI NEL PERIODO	Merito	100	87	2	189
	Sospensive	9	9	0	18
ACCOGLIMENTI		39	38	1	78
RIGETTI		16	17	2	35
ALTRI DEFINITI		24	14	0	38
ORDINANZE ISTRUTTORIE		24	12	0	36
ORDINANZE SOSPENSIVE		9	9	0	18
SENTENZE O ORDINANZE IN CORSO DI DEPOSITO		10	10	0	20
RICORSI PENDENTI AL 31 dicembre 2015	Merito	59	37	0	96
	Sospensive	0	0	0	0

