



**CORTE DEI CONTI**

---

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MARCHE

**INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2017**

Presidente  
Vincenzo Maria Pergola









**CORTE DEI CONTI**

---

**Inaugurazione  
dell'Anno Giudiziario  
2017**

**RELAZIONE DEL PRESIDENTE  
VINCENZO MARIA PERGOLA**

**ANCONA, 17 FEBBRAIO 2017**



## INTRODUZIONE

In apertura di questa cerimonia, desidero rivolgere, anche da parte dei colleghi e del personale degli Uffici della Corte dei conti per la Regione Marche, un caloroso saluto, non disgiunto da un sentimento di viva gratitudine, a tutte le autorità oggi qui intervenute ed a tutti gli ospiti presenti.

La vostra presenza evidenzia il vivo interesse e la marcata attenzione verso il ruolo e le funzioni svolte dalla Corte dei conti in generale ed i riflessi che queste hanno sul territorio.

Come ogni anno, la cerimonia di inaugurazione dell'Anno Giudiziario costituisce tradizionale ed approfondito momento di riflessione sullo stato della giustizia erariale, tanto nella sua fase ricognitiva quanto nelle prospettive recate dalla nuova normativa. L'odierna cerimonia, lungi dal costituire una sterile ed improduttiva ricognizione di vuoti dati statistici, sottolinea anche l'esigenza di pubblicizzare e, sotto certi profili, divulgare la concreta attività di tutela e monitoraggio delle risorse pubbliche svolta in sede regionale dalla Corte dei conti, evidenziandone gli esiti.

La pretesa che ci prefiggiamo di conseguire è quella di valorizzare la cultura della legalità, attraverso una condivisa conoscenza ed informazione dei problemi della giustizia, ed in particolare di quella contabile.

## 1. DISPOSIZIONI NORMATIVE

La riflessione sull'attività della Corte dei conti, non può prescindere dalla rassegna delle più significative innovazioni normative, ed in particolare di quelle che incidono sullo svolgimento delle proprie funzioni.

È di palmare evidenza l'importanza, per la Corte, dell'entrata in vigore del Decreto Lgs. 26 agosto 2016, n.174 recante il nuovo "Codice di giustizia contabile", emanato in attuazione del disposto di cui all'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

La predetta legge, nel disporre numerose deleghe al governo per una complessiva riorganizzazione della Pubblica amministrazione, ha previsto anche il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale delle diverse tipologie di contenzioso davanti alla Corte dei conti, fissando, quali criteri direttivi di ordine generale, l'adeguamento delle norme vigenti alla giurisprudenza della Corte Costituzionale e delle giurisdizioni superiori, il loro coordinamento con le norme del Codice di procedura civile, espressione di principi generali e la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione della giurisdizione contabile.

La necessità di un intervento normativo in materia era stata da molto tempo segnalata ed auspicata dalla Corte dei conti, al fine di dotare la Giustizia contabile - per le materie ad essa attribuite ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione - di uno strumento processuale moderno e coerente con le ormai consolidate esigenze del c.d. "giusto processo" di cui all'art.111 della Costituzione.

Infatti, il corpo fondamentale delle norme di natura sostanziale e processuale disciplinanti le attribuzioni della Corte, era costituito dai vetusti T.U. n. 1214/1934 e dal Regolamento di procedura approvato con R.D. n. 1038/1933, quest'ultimo integrato dalle disposizioni del c.p.c., per quanto compatibili, in virtù del rinvio dinamico previsto dall'art. 26 del predetto Regolamento.

Nel tempo sono seguite numerosissime norme tendenti ad ampliare e ridefinire le attribuzioni dell'Istituto, tra le quali le fondamentali leggi n. 19 e n. 20 del 1994, dando luogo ad una stratificazione di norme disomogenee, foriere di incertezze e contrasti giurisprudenziali.

In disparte le incertezze con le quali si è dovuto nel tempo confrontare il Giudice contabile circa l'applicabilità o meno di istituti processuali civili, in considerazione del rinvio dinamico al Codice di procedura civile, posto dal richiamato art. 26 del

regolamento del 1933, va evidenziato che, se per un verso il rinvio alle norme del c.p.c. ha consentito un almeno parziale adeguamento del processo contabile ai principi recati dalle riforme del settore, per altro verso sono emerse le incongruenze e le difficoltà di applicare norme di un processo tra parti private, retto dal principio dispositivo, al processo per responsabilità innanzi alla Corte dei conti, che presentava ancora profili specifici, quali ad esempio il c.d. potere sindacatorio del Giudice con connessa possibilità di ordinare la chiamata in causa di un presunto responsabile e di disporre di ampi poteri istruttori ad integrazione delle allegazioni delle parti, ed era altresì caratterizzato dall'iniziativa affidata all'attore pubblico, il P.M. contabile, dotato di pregnanti poteri istruttori.

Ne era scaturito un sistema asimmetrico, nel quale la fase processuale era regolata da norme civilistiche, mentre la fase istruttoria e quella preprocessuale non potevano trovare disciplina nelle suddette norme, bensì in norme risalenti nel tempo ovvero sopravvenute in maniera disorganica ed episodica.

In questo contesto sono apparse spesso sacrificate le garanzie della difesa nella fase istruttoria e preprocessuale, così da non assicurare poi lo svolgimento del “giusto processo”, previsto dal novellato art.111 della Costituzione.

Da quanto innanzi, è sorta l'evidente necessità di un intervento normativo recante una disciplina attualizzata e moderna del processo contabile, teso a trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di tutela effettiva ed efficace delle ragioni dell'Erario, e il rispetto dei principi del giusto processo e delle garanzie difensive del presunto responsabile in ogni momento del procedimento, compreso quello attinente alla fase preprocessuale.

A tali necessità ha inteso dare risposta l'emanato Codice di giustizia contabile, entrato in vigore lo scorso sette ottobre, articolato in otto parti, a cui si aggiungono le norme di attuazioni e quelle transitorie che specificano anche le precedenti disposizioni espressamente abrogate.

Non è questa la sede per una compiuta ed esaustiva disamina della disciplina introdotta dal nuovo corpus normativo, ma è comunque necessario soffermarsi sulle principali novità, cercando di coglierne la *ratio* e la coerenza con le peculiari esigenze dei giudizi affidati alla cognizione del Giudice contabile.



Nell'ambito della **Parte Prima del Codice**, recante “Disposizioni Generali” (artt. da 1 a 50), l'art. 5 dispone che “*Ogni provvedimento decisivo del giudice e ogni provvedimento del pubblico ministero sono motivati*”.

Se da un verso la norma appare pleonastica con riferimento ai provvedimenti decisori del giudice, il cui obbligo motivazionale è già previsto dall'art. 111 della Costituzione, suscita perplessità l'ampia estensione dell'obbligo ai provvedimenti del Pubblico Ministero.

Anticipando, in parte, l'esame delle disposizioni destinate a disciplinare l'attività del P.M. contabile, va evidenziato che specifiche disposizioni ribadiscono l'obbligo di motivazione per numerose e determinate categorie di atti del Requirente - l'art. 56 sulle deleghe istruttorie, l'art. 58 sulle richieste di documenti e informazioni, l'art. 59 sull'esibizione di documenti, l'art. 60 sulle audizioni personali, l'art. 61 sulle ispezioni e sugli accertamenti, l'art. 62 sul sequestro documentale, l'art. 68 sull'istanza di proroga per la conclusione delle indagini, l'art. 69 sul decreto di archiviazione, l'art. 70 sulla riapertura del fascicolo istruttorio archiviato, l'art. 72 sulla decisione sull'istanza di proroga del termine per le deduzioni – e che l'art. 65 dispone che “*La omessa o apparente motivazione dei provvedimenti istruttori del pubblico ministero ..... costituiscono causa di nullità dell'atto istruttorio e delle operazioni conseguenti*”.

La previsione di un obbligo indiscriminato di motivazione per tutti gli atti del P.M., ancorché si tratti di atti non ancora idonei ad incidere sul diritto di difesa, in quanto ad esempio adottati nella prima fase istruttoria e prima ancora di individuare adeguatamente presunti responsabili, ma soltanto per verificare la fondatezza della notizia di danno ricevuta, è stata ritenuta fonte di “*perplessità applicative*” dalle Sezioni Riunite di questa Corte, allorquando ha espresso il previsto parere sul nuovo corpus normativo, con delibera n. 4/2016/CONS; insomma, la disposizione all'esame potrebbe costituire un inutile appesantimento procedurale, non soltanto per il lavoro delle Procure, dotate di organici ampiamente sottodimensionati, ma anche nella fase del giudizio, che, come facilmente intuibile, dovrà affrontare le eccezioni difensive di nullità ai sensi del richiamato art.65, avanzate talvolta per mero tuziorismo difensivo. Il successivo art. 6 è opportunamente teso ad implementare il processo di digitalizzazione degli atti ed informatizzazione dei giudizi, già avviato con Decreto del Presidente della Corte dei conti n. 98/2015.

L'art.11 procede ad una ricognizione dei numerosi compiti già svolti dalle Sezioni Riunite, confermandone, tra le altre, sia le competenze quale Giudice in unico grado, in speciale composizione, sui ricorsi in materia di contabilità pubblica, sia l'attribuzione della funzione nomofilattica, diretta ad assicurare l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme; circa quest'ultima va rilevato che la possibilità di deferire alle SS.RR. una "questione di massima" viene espressamente attribuita, oltre che al Presidente della Corte dei conti ed al Procuratore Generale, alle sole Sezioni giurisdizionali di appello, escludendo i Giudici di primo grado, che erano invece legittimati a promuovere il deferimento secondo la precedente disciplina. Detta esclusione viene motivata dalla "Relazione illustrativa" del nuovo Codice *"in ragione del principio di ragionevole durata"* del processo.

Con l'art.7 (norme di rinvio) si è cercato di superare le incertezze interpretative derivanti dal c.d. rinvio dinamico al c.p.c., disposto dall'art. 26 dell'abrogato regolamento di procedura del 1933, individuando espressamente le norme del Codice di rito civile applicabili nel contenzioso innanzi al giudice contabile, a cui vanno aggiunte quelle del c.p.c. ritenute espressione di principi generali.

Appaiono modellate sulle corrispondenti norme processuali civili, ovvero talvolta le richiamano espressamente, le successive disposizioni (artt. da 13 a 50) che contengono norme sul momento determinante della giurisdizione, sulle questioni riguardanti lo stato e la capacità delle persone, sul regolamento preventivo di giurisdizione, sul rilievo dell'incompetenza, sull'astensione e ricusazione del giudice, sugli ausiliari, sulle parti ed i difensori.

La **Parte Seconda del Codice** disciplina i **"Giudizi di responsabilità"** e, considerata la loro particolare rilevanza, costituisce la parte più consistente (artt. da 51 a 136).

Il Titolo I regola la "fase preprocessuale" che, come innanzi accennato, era precedentemente oggetto di norme risalenti nel tempo ovvero sopravvenute in maniera disorganica ed episodica, ritenute poco attente alle garanzie difensive del presunto responsabile.

Ed è proprio nell'ottica di apprestare maggiori garanzie difensive che vanno lette le maggiori novità contenute nella disciplina della fase preprocessuale.

Sostanzialmente immutata rispetto al passato la previsione, da parte dell'art.51, della necessità di una specifica e concreta notizia di danno, affinché il P.M. contabile possa iniziare l'attività istruttoria.

L'art. 52 tenta di disciplinare, in termini meno generici rispetto al passato, l'obbligo della denuncia di danno che grava sui responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni, ma, non potendo elencare in maniera esaustiva tutte le tipologie di soggetti che di volta in volta il legislatore ha espressamente indicato come destinatari dell'obbligo di denuncia, ricorre ad una clausola di rinvio alle singole leggi di settore in materia di denuncia di danno erariale. Da sottolineare che, in coerenza con le tutele del dipendente pubblico che segnali illeciti, previste dalla Legge n. 190/2012 e dalle linee guida dell'ANAC emanate con determina n. 6/2015, è anche previsto che: *“Le generalità del pubblico dipendente denunziante sono tenute riservate”*.

Nel delicato tema delle connessioni tra le risultanze ed esiti accertativi raggiunti in sede di controllo dalla Corte dei conti e documentazione ed elementi probatori producibili nel giudizio di responsabilità, che ha originato un articolato dibattito sin dalla nota sentenza della Corte Costituzionale n. 29/1995, è opportunamente intervenuto l'art. 52, comma 4, introducendo in capo ai magistrati delle Sezioni di controllo della Corte l'obbligo di segnalazione alle competenti procure regionali dei fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali, conosciuti nell'esercizio delle funzioni. La disposizione, che tende a fare chiarezza su un punto a lungo dibattuto, appare del tutto in linea con l'evoluzione della disciplina legislativa sulle nuove funzioni di controllo sugli enti territoriali attribuite alla Corte dei conti dal D.Lgs. n.174/2012, come delineate dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

L'attività istruttoria del P.M. è regolata dagli articoli da 55 a 65, riordinando ed individuando tutte le attività istruttorie esperibili dal P.M., disciplinandole in un'ottica di maggiori garanzie della difesa.

A garanzia dell'invitato viene previsto che, successivamente all'invito a dedurre, il pubblico ministero non possa svolgere attività istruttorie, salva la necessità di compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni (art. 67, comma 7).

Ulteriore garanzia del presunto responsabile è la comunicazione del decreto di archiviazione, vistato dal Procuratore regionale, debitamente motivato (art. 69 comma 3), che preclude la riapertura delle indagini se non per fatti nuovi e diversi (art. 70). Questa è una rilevante novità, che si pone in contrasto con i principi elaborati dalla giurisprudenza, anche costituzionale, principi che, secondo la legge di delega n. 124/2015, dovevano costituire le direttive per l'elaborazione del nuovo Codice; infatti,

la Corte Costituzionale (ordinanza n. 261/2006, in senso conforme Corte dei conti SS.RR. n. 7/2003) aveva affermato che il decreto di archiviazione non aveva natura di pronuncia giurisdizionale, e pertanto non era idoneo a formare giudicato, non precludendo la possibilità per il P.M. di aprire nuova istruttoria, salvi eventualmente gli effetti sul diritto al risarcimento di norme “sostanziali”, quali ad esempio quelle legate al decorso dei termini di prescrizione.

Sempre finalizzata ad un rafforzamento delle garanzie difensive è il riconoscimento del diritto del presunto responsabile, dopo l’invito a dedurre, di visionare ed estrarre copia di tutti i documenti inseriti nel fascicolo istruttorio depositato presso la segreteria della Procura regionale (art. 71, comma 1); l’adeguata garanzia delle esigenze difensive in tale fase era stata comunque già avvertita dalla giurisprudenza della Corte dei conti, che aveva aperto l’accesso agli atti del fascicolo istruttorio con sentenza delle SS.RR. n. 28/2016/QM, emessa nell’esplicazione della propria funzione nomofilattica.

Nell’ambito del c.d. accesso difensivo, inoltre è riconosciuto il diritto del presunto responsabile di accedere ai documenti ritenuti rilevanti per difendersi e detenuti dalle pubbliche amministrazioni, dagli enti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti e dai terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie (art. 71 comma 3) e, in caso di diniego o ritardo, può chiedere al pubblico ministero di acquisirli direttamente per renderli disponibili presso la segreteria (art. 71 comma 5).

Anche la possibilità del pubblico ministero di chiedere al Giudice la proroga dei termini istruttori, senza che fosse sentito il presunto responsabile, è stata rivista in senso garantista, prevedendo l’art. 68 un contraddittorio posticipato, in quanto è possibile proporre reclamo alla Sezione avverso l’ordinanza del Giudice monocratico che consente o nega la proroga, da comunicarsi al destinatario dell’invito a dedurre.

Fortemente innovativa risulta la disciplina della prescrizione con la quale il legislatore ha inteso contemperare le esigenze delle indagini con quelle di garanzia difensiva “*pregiudicate dall’eccessiva durata del procedimento*” (così si esprime la relazione illustrativa della legge n. 174/2016). Il Codice (art.66) ha confermato l’idoneità interruttiva dell’invito a dedurre o di altro specifico atto di messa in mora, con il doppio limite, però, che in tali casi il termine quinquennale di prescrizione può essere interrotto per una sola volta e che al tempo residuo per raggiungere l’ordinario termine di prescrizione quinquennale si aggiunge un periodo massimo di due anni; il termine

complessivo di prescrizione non può comunque eccedere i sette anni dall'esordio dello stesso.

Le norme contenute nel Titolo II sono dedicate alle “azioni a tutela delle ragioni del credito erariale”, ed in particolare, al sequestro conservativo.

Va evidenziato che, la maggiore attenzione del Codice al principio di terzietà del Giudice, ha indotto il legislatore a prevedere che del collegio che decide sul reclamo contro l'ordinanza del giudice designato di conferma o revoca del decreto di sequestro precedentemente emesso dal Presidente, non possa fare parte il giudice precedentemente designato (art. 76). Elemento di novità è la previsione della possibilità per il convenuto di prestare una cauzione o fideiussione bancaria (art. 81) in luogo del sequestro.

Il Titolo III disciplina il “Rito ordinario” dei giudizi di responsabilità.

Innanzitutto, va vista nell'ambito di un ridimensionamento del c.d. potere sindacatorio del Giudice, ritenuto in parte confliggente con il principio di terzietà del giudicante, il divieto, introdotto dall'art.83, di chiamata in giudizio su ordine del giudice.

Appare poi conforme all'orientamento giurisprudenziale del tutto prevalente, la disposizione, recata dal comma 2 del succitato articolo, che dispone che in ipotesi di litisconsorzio necessario sostanziale, qualora non tutte le parti siano state convenute, il giudice tenga conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza di condanna.

Da porre in relazione al principio della terzietà del giudice e della connessa titolarità del diritto di azione in capo al P.M. contabile, è il successivo comma 3, che prevede la possibilità di integrare il contraddittorio soltanto ove emergano, nel corso del giudizio, elementi nuovi rispetto a quelli considerati nella citazione; ma in tal caso, al fine di non privare la parte delle garanzie difensive della fase preprocessuale e, nel contempo, rispettare il principio della titolarità dell'azione contabile in capo al P.M., è previsto che il Giudice ordini la trasmissione degli atti al P.M., per le valutazioni di esclusiva competenza.

Gli artt. 86 e seguenti sono dedicati all'introduzione del giudizio, disciplinando in particolare i contenuti, il deposito, la nullità e l'irregolarità dell'atto di citazione ed i rapporti tra invito a dedurre e citazione. Su quest'ultimo aspetto, va rilevato che il

Codice, colmando un vuoto della precedente legislazione, che aveva originato copiosa giurisprudenza in materia, ha disposto (art. 87) la nullità della citazione qualora non sussista corrispondenza tra i fatti esposti nell'atto introduttivo del giudizio e gli elementi del fatto esplicitati nell'invito a dedurre; viene ammessa una non corrispondenza tra i fatti, soltanto qualora le divergenze trovino ragione nelle controdeduzioni fornite dal convenuto dopo l'invito, trattandosi di elementi noti alla parte convenuta, per essere stati da essa stessa introdotti.

Per quanto attiene alla concreta trattazione della causa (artt.91 e seguenti), la disciplina dell'udienza è ispirata ai principi di pubblicità e di concentrazione, salve le necessità di porre rimedio ad eventuali vizi del contraddittorio o alle invalidità della citazione, ordinando il Giudice il rinnovo degli atti viziati.

La disciplina dell'ammissione e dell'assunzione delle prove, ed in generale dell'istruzione della causa, è contenuta negli artt. 94 e seguenti; le norme - che ricalcano essenzialmente le corrispondenti norme del c.p.c. - si ispirano al principio dispositivo, anche se lasciano al giudice - quale residuo del c.d. potere sindacatorio - talune sperimentate facoltà di intervento d'ufficio come la richiesta di atti o documenti alle parti, di informazioni scritte alla pubblica amministrazione o l'ammissione di un consulente tecnico d'ufficio. Ne restano esclusi, in ragione della loro specifica funzione nel giudizio civile, l'interrogatorio formale del convenuto e il giuramento.

Sarà compito della giurisprudenza trovare un punto di equilibrio tra metodo acquisitivo e principio della domanda, anche alla luce del principio del giusto processo, posto dall'art.111 della Costituzione.

Nella valutazione della prova è stato inoltre recepito il principio di non contestazione, oramai entrato a far parte dell'ordinamento.

Per quanto riguarda la decisione della causa, il nuovo Codice riprende la disciplina generale relativa alle deliberazioni degli organi collegiali ed alla successiva attività di pubblicazione della sentenza.

Significative novità contengono le norme del Titolo V concernenti i "Riti Speciali", che sono individuati nel rito "abbreviato", in quello "monitorio" ed in quello relativo a "fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria".

Relativamente al "rito abbreviato", va sottolineato che, sino ad oggi, la possibilità di una apposita "definizione agevolata" dei giudizi di responsabilità amministrativa era

prevista soltanto in appello (Legge n. 266/2005, e D.L. n. 102/2013 convertito nella Legge n. 124/2013), riconoscendo al soggetto già condannato in primo grado, di definire il giudizio, chiedendo, in sede di appello, di essere ammesso al pagamento di una somma compresa tra il 10 ed il 30 per cento dell'importo del danno quantificato nella sentenza di primo grado.

Con funzione deflattiva del contenzioso ed al dichiarato scopo di garantire l'incameramento certo ed immediato di somme risarcitorie all'erario, l'art. 130 consente, invece, la definizione del giudizio di responsabilità – su richiesta del presunto responsabile e previo concorde parere del P.M. - sia immediatamente in primo grado, che in appello, graduando progressivamente la percentuale della definizione: sino al 50 per cento del danno quantificato nell'atto di citazione nel primo grado di giudizio; non inferiore al 70 per cento, ancora del danno quantificato nell'atto di citazione, qualora il rito abbreviato si perfezioni in appello.

In entrambi i gradi processuali la sentenza definisce il giudizio dopo avere verificato l'avvenuto versamento, in unica soluzione, della somma determinata dal collegio giudicante.

Il “rito monitorio”, già previsto dall'art. 55 del R.D. n. 1214/1934, anch'esso con funzione deflattiva, viene disciplinato dall'art.131, elevando da € 5.000 ad € 10.000 l'importo degli addebiti contestati, per i quali può essere determinata con decreto presidenziale la somma da pagarsi per la definizione del giudizio. Appare un inutile appesantimento procedurale la previsione dell'art. 132, comma 2, che impone alla Segreteria della Sezione la comunicazione al convenuto del decreto che promuove il rito monitorio, che invece era precedentemente notificato a cura della Procura unitamente all'atto di citazione.

Infatti, quanto innanzi, sembra imporre alla Segreteria di attendere l'avvenuta notifica della citazione, affinché il convenuto sia adeguatamente edotto sulle contestazioni mosse, per valutare se aderire o meno alla proposta di monitorio, mentre il precedente regime, assicurando la contestuale conoscenza di entrambi i provvedimenti, evitava duplicazione dei procedimenti di comunicazione.

Costituisce invece opportuna novità la disciplina del “*Rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria*” (articoli da 133 a 136).

La responsabilità sanzionatoria pecuniaria riguarda le ipotesi nelle quali la legge prevede che la Corte dei conti possa irrogare, ai responsabili della violazione di

specifiche disposizioni normative, una sanzione pecuniaria stabilita tra un minimo ed un massimo edittale.

Numerose sono state le fattispecie di “responsabilità sanzionatoria” introdotte negli anni trascorsi dal legislatore, in assenza di una disciplina processuale, il che aveva indotto le SS.RR. della Corte ad intervenire, riconducendo tali giudizi al “rito ordinario” (sentenza n. 12/2007/QM). La codificazione normativa, ora introdotta nel Capo III, ha il merito di dare certezza ai giudizi in questione, sino ad oggi privi di una disciplina legislativa processuale, di riferimento.

Il rito processuale viene ora disciplinato in maniera più snella e veloce, svolgendosi (art. 133) mediante ricorso ad un giudice monocratico, designato dal Presidente della competente Sezione giurisdizionale regionale. Il giudice monocratico, previo contraddittorio con il soggetto responsabile, decide con decreto motivato. Tale decreto può poi essere eventualmente “opposto” (articoli 135 e 136) innanzi al Collegio giudicante della medesima Sezione che decide con sentenza.

La più antica attribuzione giurisdizionale della Corte concernente il “**Giudizio sui conti**”, **Parte Terza del Codice**, è disciplinata dagli articoli da 137 a 150, in un’ottica di semplificazione e velocizzazione del rito.

Quali elementi di novità, oltre alla formale istituzione dell’anagrafe degli agenti contabili, invero già iniziata dalle Sezioni territoriali, ed alla trasmissione per via telematica dei conti giudiziali, anch’essa già adottata sin dalla introduzione dell’applicativo SIRECO (Sistema Integrativo per la Resa dei Conti giudiziali), va segnalata l’abolizione di alcune comunicazioni da farsi alla Procura, in quanto quest’ultima può acquisire le notizie mediante accesso all’apposito sistema informativo e la previsione della comunicazione del decreto di fissazione dell’udienza, a cura della segreteria, all’agente contabile per il tramite dell’amministrazione da cui dipende. L’amministrazione interessata (che ha parificato il conto) viene in tal modo opportunamente messa in grado di avere coscienza della fase conclusiva del giudizio, a differenza di quanto avveniva sulla base della precedente normativa, che aveva anche superato il vaglio di costituzionalità con sentenza del Giudice delle leggi n. 2891/2008.

Il Codice introduce poi una più dettagliata disciplina del “giudizio per la resa del conto” che la previgente normativa non qualificava adeguatamente, affidandolo alla competenza di un Giudice monocratico invece del giudizio collegiale prima previsto.



Merita segnalare, quale ulteriore elemento di novità, la previsione di un decreto del Presidente della sezione che, all'inizio di ciascun anno, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, fissa le priorità cui i magistrati relatori, nella pianificazione dell'esame dei conti, dovranno attenersi.

I **Giudizi Pensionistici** devoluti alla giurisdizione contabile - ovvero quelli introdotti da impiegati pubblici civili e militari e le pensioni di guerra – sono disciplinati nella **Parte Quarta del Codice**, dagli artt. da 151 a 171, confermando, in primo grado, un rito modellato sul c.d. rito lavoro, ritenuto idoneo ad assicurare un più celere e semplice svolgimento del giudizio affidato ad un Giudice monocratico.

Per l'appello, ove il collegio resta composto da cinque magistrati, si applicano le norme ordinarie recate dagli artt.177 e seguenti. L'appello resta proponibile per soli motivi di diritto (vedasi Corte Costituzionale, ordinanza n. 84/2003).

Le nuove norme, nell'intento di razionalizzare e semplificare il giudizio, disciplinano compiutamente le varie fasi del processo, al quale, naturalmente, si applicano tutte le norme di carattere generale della prima parte del Codice.

È confermata la previsione del tentativo di conciliazione, anche se in passato detto istituto ha avuto scarsa e difficile applicazione, per i limiti imposti dalla legge alle possibilità transattive da parte delle amministrazioni pubbliche.

La **Parte Quinta del Codice** è dedicata agli “**Altri Giudizi ad Istanza di Parte**”.

Si tratta di giudizi destinati a comporre un contenzioso “tra parti”, elencati nell'art. 172, tra i quali i ricorsi contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria o ente impositore, in materia di rimborsi di quote d'imposta inesigibili, i ricorsi contro i provvedimenti per ritenute cautelari su stipendi o altri emolumenti a personale statale e i ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale.

In detti giudizi è previsto l'intervento del P.M., e si applicano, per quanto non espressamente disciplinato, le disposizioni previste per il rito ordinario.

La **Parte Sesta** si interessa dei mezzi di **impugnazione** (appello, opposizione di terzo, revocazione e ricorso per cassazione per soli motivi di giurisdizione).

In applicazione dei criteri contenuti nella legge di delega, la disciplina è definita richiamando quella dettata per il primo grado e restando aderente, compatibilmente alla specificità del processo contabile, alle previsioni di istituti analoghi contenute nel Codice di procedura civile; pertanto l'articolato presenta in materia circoscritte peculiarità.

Tra esse va ricordata la disciplina del rinvio al primo grado da parte del Giudice di appello che abbia accolto il gravame contro sentenze che abbiano deciso solo questioni preliminari o pregiudiziali; in tal caso, il Codice (art.199) ha preferito optare per la rimessione al primo giudice ai fini della prosecuzione del giudizio sul merito, essendosi reputata prevalente, rispetto alla celerità nella definizione della causa, la garanzia del doppio grado di giudizio; infatti le sentenze d'appello sono soggette al ricorso per cassazione per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

Da ricordare brevemente, infine, le norme dirette a disciplinare l'esecuzione delle sentenze di condanna, in precedenza oggetto di scarsa disciplina, con esecuzioni caratterizzate da un basso tasso di riscossione.

Le norme (artt. 212 e seguenti) confermano - più compiutamente specificandolo - in capo al Pubblico Ministero contabile, l'onere di vigilare ed indirizzare l'attività esecutiva posta in essere dall'amministrazione titolare del credito rinveniente da sentenza di condanna erariale; è altresì prevista l'inclusione del credito erariale tra i crediti assistiti da privilegio ai sensi del libro VI, titolo III, capo II, del Codice civile. Conclusivamente, per i motivi già esposti all'inizio della trattazione, va accolta con favore l'emanazione del nuovo Codice di giustizia contabile, a lungo attesa, rappresentando sicuramente un passo avanti nella regolamentazione dei giudizi innanzi alla Corte dei conti, costituendo il nuovo corpus normativo essenzialmente un testo unico ricognitivo, caratterizzato comunque da alcune significative novità, soprattutto ispirate ad assicurare più ampi spazi alle garanzie difensive.

Va tuttavia sottolineato che il progressivo emergere, nell'ambito della responsabilità affidata alla cognizione della Corte dei conti, accanto al più tradizionale "profilo risarcitorio", anche di significativi "profili sanzionatori" (sul punto ex plurimis: Corte Costituzionale n. 453/1998), ha comportato evidenti margini di ambiguità, che il Codice patisce, muovendosi tra schemi prevalentemente processuali civilistici, e talvolta anche processuali penalistici (ad esempio nella disciplina della fase preprocessuale ed istruttoria).

Vorrei chiudere sul punto, auspicando che al Codice da poco emanato, segua quello relativo all'attività di controllo intestata alla Corte dei conti.

Considerato l'ampio spazio dedicato a quella che è la più rilevante novità normativa per la Corte dei conti intervenuta lo scorso anno, occorre soffermarsi brevemente sulle altre norme che hanno interessato le competenze della Corte.

Il D. Lgs n. 50/2016, di riordino della disciplina dei contratti pubblici, ha affidato alla Corte dei conti, tramite un proprio ufficio organizzato in modo da salvaguardare le esigenze di riservatezza, sia il controllo preventivo, sia quello di regolarità ed efficacia della gestione, sui c.d “contratti secretati” (art. 162), disponendo anche che l’Autorità Nazionale Anticorruzione, qualora accerti che dall’esecuzione dei contratti sia derivato un pregiudizio per l’erario, trasmetta i relativi atti alla Procura contabile.

Il D.Lgs n. 116/2016, in materia di licenziamento disciplinare, ha previsto che in caso sia accertata la falsa attestazione della presenza in servizio da parte dei pubblici dipendenti, ne sia data notizia alla Procura della Corte dei conti, per l’esercizio dell’azione per danno all’immagine della Pubblica Amministrazione.

È stato sottoposto al controllo della Corte dei conti, secondo le disposizioni introdotte dal D.lgs n. 169/2016, anche il rendiconto della gestione finanziaria della “Autorità di sistema portuale”.

Lo scorso anno è stato anche emanato il D. Lgs n. 175: “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”.

Il T.U. reca una serie di norme (ad es: art. 5, art.20, art.24) che, con disposizioni di portata non del tutto chiara, prevedono che siano trasmessi “a fini conoscitivi” alle Sezioni di controllo della Corte, ovvero che a quest’ultime siano “resi disponibili”, una serie di atti, quali quelli di costituzione di società o acquisto di partecipazioni, i piani di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, i provvedimenti di ricognizione delle partecipazioni finalizzati alla individuazione di quelle che devono essere alienate.

La responsabilità degli amministratori è disciplinata dall’art. 12 del T.U., sostanzialmente in conformità con l’indirizzo giurisprudenziale inaugurato con la nota sentenza delle S.U. della Corte di Cassazione n. 26283/2013.

Viene infatti confermata la piena giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale soltanto nei confronti degli amministratori delle c.d. “*società in house*” (in sintesi si tratta delle società il cui capitale sia integralmente detenuto da enti pubblici, che esplicano statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e per le quali la gestione sia, per statuto, assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici).

Gli amministratori delle società non *in house* sono invece soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, devolute alla cognizione del Giudice ordinario.

Circa le società non *in house*, la giurisdizione è devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, per il solo danno subito dagli enti partecipanti, conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti, che nell'esercizio del loro diritto di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.

Sul punto, va ancora una volta sottolineato che la Corte dei conti ha costantemente evidenziato - anche in sede di audizione sul disegno di legge (AS1577) – l'irrazionalità della limitazione alla propria giurisdizione in materia, poiché, al di là della differente natura giuridica, la più efficace disciplina pubblicistica della responsabilità – anche perché affidata all'iniziativa di un organo pubblico quale è il P.M. contabile e non all'azione dei singoli soci - vada applicata in maniera omogenea a tutti i soggetti che vivono di finanza pubblica derivata.

La Legge n. 232/2016 (legge di bilancio per l'esercizio 2017) ha introdotto un'ulteriore fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria, prevedendo, all'art. 1 comma 481, che qualora le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti accertino che il rispetto delle regole previste ai commi da 463 a 484 – essenzialmente dirette alla salvaguardia degli equilibri di bilancio degli enti territoriali – sia stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta applicazione dei principi contabili di cui al D. Lgs n. 118/2011, o altre forme elusive, le stesse irrogano agli amministratori, che hanno posto in essere gli atti elusivi delle predette regole, una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica; per il responsabile amministrativo dell'ente è prevista analoga sanzione pecuniaria sino a tre mensilità del trattamento retributivo.

Merita naturalmente di essere segnalato anche il D.L. n. 189/2016, convertito con modificazioni dalla Legge n. 229/2016, recante “Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016”.

L'art. 30 ha previsto la costituzione, con la partecipazione di un rappresentante della Procura Generale della Corte dei conti, di un'apposita sezione specializzata del Comitato per il monitoraggio delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari, istituito ai sensi dell'art. 203 del D.Lgs n. 50/2016, con lo specifico compito di

monitorare le verifiche finalizzate alla prevenzione dei tentativi di infiltrazione mafiosa nelle attività di ricostruzione nei Comuni colpiti dal terremoto.

L'art. 33 ha sottoposto al controllo preventivo della Corte dei conti i provvedimenti di natura regolatoria ed organizzativa adottati dal Commissario straordinario.

Il D.L. ha anche inciso sull'attività della Sezione giurisdizionale, in quanto l'art. 49 ha disposto, tra l'altro, il rinvio delle udienze e la sospensione dei termini processuali, tra i quali quelli per lo svolgimento di attività difensiva, relativamente ai giudizi che coinvolgono soggetti residenti o che svolgevano la propria attività lavorativa nei Comuni colpiti dagli eventi sismici di agosto ed ottobre 2016; la disposizione ha efficacia sino al 31 maggio 2017 relativamente ai Comuni individuati nell'allegato 1 al citato D.L., e sino al 31 luglio 2017 per quelli individuati nell'allegato 2.

## 2. LA GIURISPRUDENZA

Il contesto nel quale si muove l'azione delle Procure regionali e si colloca l'attività delle Sezioni giurisdizionali, oltre che dall'ordinamento, è costituito dai principi enunciati dalla giurisprudenza.

In particolare, ai fini dell'individuazione della latitudine e dei contenuti delle attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti, vengono in rilievo gli approdi della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione.

### 2.1. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Il Giudice delle leggi, nel 2016, si è occupato in misura significativa delle materie afferenti alle funzioni di controllo e di giurisdizione cointestate alla Corte dei conti.

Di sicuro interesse, per il rilievo che assume in materia di contabilità pubblica, è la sentenza n. **10/2016**, che ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni della Legge regionale Piemonte n. 1/2014 (Legge finanziaria per l'anno 2014), che riducevano significativamente gli stanziamenti da trasferire alle Province per l'esercizio di funzioni conferite a quest'ultime dalle leggi regionali. La Consulta ha evidenziato che la dotazione finanziaria radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni a suo tempo trasferite, comporta: *a)* violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione per lesione dell'autonomia finanziaria, ridondante sul principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, in quanto lesiva del principio di programmazione e di proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate; *b)* violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione per l'entità della riduzione in assenza di misure riorganizzative o riallocative di funzioni; *c)* violazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione, per il pregiudizio alla fruizione dei diritti sociali causato dal mancato finanziamento dei servizi.

Nello stesso solco, caratterizzandosi anche per il valore sociale dei principi posti, si pone la sentenza n. **275/2016**, che ha dichiarato non conforme alla Costituzione parte della Legge regionale Abruzzo n. 78/1978, che attribuiva un contributo del 50 per cento della spesa necessaria e documentata dalle Province per il trasporto scolastico dei

disabili, solo *“nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa”*. La Corte, tra l'altro, ha evidenziato che in tal modo, viene reso generico ed indefinito il finanziamento destinato a servizi afferenti a diritti meritevoli di particolare tutela, rendendo possibile che le risorse disponibili siano destinate a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione di tali diritti, sottolineando che la garanzia dei diritti incompressibili deve incidere sul bilancio, e non deve essere l'equilibrio di bilancio a condizionarne la doverosa erogazione di diritti incompressibili.

Un'altra interessante sentenza del Giudice delle leggi, in materia di contabilità pubblica, è la **n. 279/2016**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di parte della Legge di Bilancio 2016 della Regione Molise, rilevando in modo analitico, in relazione alle diverse censure accolte, che *“gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 Cost.”*.

Con la sentenza **n. 188/2016**, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 711, 712 e 729, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la Corte Costituzionale fissa i principi per identificare i limiti entro i quali il legislatore statale può muoversi nell'imporre sacrifici finanziari nei confronti delle regioni a statuto speciale, sacrifici che non devono tradursi in generalizzate ed ingiustificate lesioni della capacità finanziaria e programmatoria della regione stessa con riferimento alle disposizioni dello statuto speciale.

È opportuno sottolineare che il Giudice delle leggi, a prova della lesione di carattere finanziario e del conseguente pregiudizio per la programmazione regionale determinati dalla normativa statale impugnata, richiama gli accertamenti compiuti, in sede di parificazione del rendiconto regionale 2014, dalla Sezione regionale di controllo del Friuli-Venezia Giulia.

La sentenza **n. 104/2016** è intervenuta ancora una volta in tema di verifica della regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali, pronunciandosi in occasione di un conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato promosso dalla Regione Veneto, in relazione alla deliberazione della locale Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (n. 269/2014) con cui è stata dichiarata l'irregolarità dei rendiconti presentati dai

gruppi consiliari regionali per l'esercizio finanziario 2013, nei limiti e per gli importi indicati nella deliberazione medesima. Il Giudice delle leggi, nel dichiarare in parte inammissibile ed in parte infondato il ricorso, ha ribadito che il controllo affidato alla Corte dei conti *“se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge”*.

Diverse pronunce del Giudice delle leggi hanno riguardato la **materia pensionistica**.

La questione di costituzionalità vagliata dal Giudice delle leggi con la sentenza n. **173/2016**, riguardava l'art. 1, commi 483 e 486, della Legge n. 147/2013; il comma 483 riconosceva, per il triennio 2014-2016, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, in misura progressivamente decrescente dal 100 al 40 per cento, in corrispondenza al diverso importo del trattamento pensionistico, rispettivamente, superiore da tre a sei volte il trattamento minimo INPS; il comma 486 imponeva un *“contributo di solidarietà”*, a carico dei titolari di trattamenti pensionistici complessivamente superiori da quattordici a trenta volte il trattamento minimo INPS.

Circa la questione che investiva il comma 483, la Consulta ha evidenziato come la norma *“impugnata”* si differenziasse dalla disciplina sul blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici disposta dall'art.24 del D.L. n. 201 del 2011, dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza n. 70/2015, in quanto ispirata a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza.

Circa il *“contributo di solidarietà”*, la sentenza ha evidenziato che esso era imposto ai titolari di pensioni di elevato importo, sulla base di differenti presupposti e finalità, rispetto a quello previsto dall'art. 18 del D. L. n. 98/2011, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla precedente sentenza n. 116/2013 in ragione della sua accertata natura tributaria; il prelievo istituito dal comma 486 della norma impugnata *“non è configurabile, infatti, come tributo non essendo acquisito allo Stato, nè destinato alla fiscalità generale, ed essendo, invece, prelevato, in via diretta, dall'INPS e dagli altri enti previdenziali coinvolti, i quali – anziché versarlo all'Erario in qualità di sostituti di imposta*



– lo trattengono all'interno delle proprie gestioni, con specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali, anche per quanto attiene ai trattamenti dei soggetti cosiddetti “esodati”. In sintesi la Corte ha ritenuto che il contributo di solidarietà, per come disciplinato dalla norma del 2013, meritasse di superare il vaglio di costituzionalità, in quanto era strutturato come misura improntata effettivamente alla solidarietà previdenziale (artt. 2 e 38 Cost.), operava all'interno del complessivo sistema della previdenza, era imposto dalla crisi contingente e grave del predetto sistema, incideva sulle pensioni più elevate (in rapporto alle pensioni minime) e si presentava come prelievo sostenibile e rispettoso del principio di proporzionalità.

Sulla base di dette considerazioni, le prospettate questioni di costituzionalità sono state dichiarate infondate.

Con sentenza n. 240/2016, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della Legge n. 1746 del 1962, in riferimento all'art. 3 della Costituzione. La questione era stata sollevata da alcuni Tribunali Amministrativi Regionali, in occasione dell'esame di ricorsi avanzati da militari italiani che avevano svolto servizio per conto dell'ONU nelle cosiddette missioni di pace o equiparate, e chiedevano di fruire dei benefici riguardanti l'aumento del servizio computabile ai fini pensionistici, previsti dalla norma impugnata, per ogni campagna di guerra.

Il Giudice delle leggi ha ritenuto insussistente la prospettata violazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 della Costituzione, in quanto si trattava di “*situazioni ben diverse*”, disciplinate quindi diversamente dal legislatore, che infatti, per i militari impegnati in missioni per conto dell'ONU, ha di volta in volta individuato regole specifiche incidenti sul trattamento retributivo e pensionistico, nonché dirette anche a compensare gli specifici rischi connessi agli interventi.

La sentenza n. 241/2016 è stata originata da un'ordinanza del Giudice unico per le pensioni di questa Sezione che prospettava la violazione del principio di uguaglianza posto dall'art. 3 della Costituzione, in relazione al regime scaturente dalle norme che accordano il beneficio del cumulo integrale della pensione con il reddito da lavoro autonomo soltanto a chi percepisca una pensione diretta di anzianità (art. 19 del D.L. n. 112 del 2008), e invece assoggettano il titolare di una pensione privilegiata ordinaria diretta al meno favorevole regime di cumulo, limitato dall'art. 72, comma 2, della Legge n. 388 del 2000 alla misura del 70 per cento.

Nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale, il Giudice delle leggi ha sottolineato che non esiste omogeneità tra pensione privilegiata ordinaria e pensione di anzianità, che renderebbe costituzionalmente obbligata una equiparazione di tali trattamenti agli effetti della disciplina del cumulo, né rileva la considerazione dell'eventuale coincidenza dei requisiti di anzianità, elemento sprovvisto di valenza significativa nell'ambito di una regolamentazione incentrata sulle peculiarità delle singole prestazioni previdenziali.

La peculiarità dei trattamenti privilegiati rispetto alle pensioni di anzianità, rende quindi la scelta del legislatore di dettare un regime differenziato non irragionevole e pertanto esente dalle prospettate censure.

## 2.2. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE

In ragione dell'attenzione che la Corte dei conti riserva alla definizione degli ambiti della propria giurisdizione, così come delineati dal legislatore, non minore attenzione va riservata all'attività che la Suprema Corte di Cassazione, chiamata a definire in concreto detti ambiti, ha svolto nel 2016.

Nell'anno appena trascorso, invero, non si registrano significativi scostamenti del Giudice della giurisdizione dagli approdi giurisprudenziali elaborati negli ultimi anni. Infatti, in tema di società di diritto privato partecipata da comuni, l'ordinanza delle **Sez. Unite n. 21692/2016**, ha ribadito che non è configurabile la responsabilità contabile degli amministratori per l'assenza di un rapporto di servizio con gli enti pubblici azionisti, risolvendosi il pregiudizio patrimoniale derivante dall'eventuale loro "*mala gestio*" in un "*vulnus*" gravante, in via diretta, solo sul patrimonio della società stessa, soggetta a regole privatistiche e dotata di autonoma e distinta personalità giuridica rispetto ai soci; è ravvisabile un'ipotesi di responsabilità contabile, demandata alla cognizione della Corte dei conti, a carico dei sindaci dei comuni stessi che non abbiano esercitato i poteri ed i diritti spettanti al socio pubblico al fine di indirizzare correttamente l'azione degli organi sociali o di reagire opportunamente ai loro illeciti, in relazione ai quali non vale la distinzione tra danno diretto ed indiretto per l'ente locale, occorrendo fare riferimento al danno concretamente imputabile agli enti di cui sono rappresentanti.

L'ordinanza delle **Sez. Unite n. 14040/2016** ha invece affermato la giurisdizione della Corte nei confronti di un dirigente dell'AMA s.p.a. (società partecipata dal Comune di Roma) per il danno arrecato all'erario pubblico, sul presupposto che la predetta società era da considerarsi una *società in house*.

La Cassazione ha pertanto ribadito l'orientamento che ha avuto origine dalla nota c.d. sentenza Rordorf del 2013 (n. 26283), e poi sostanzialmente recepito nel T.U. del 2016 in materia di società a partecipazione pubblica, sul quale si è precedentemente riferito. In tema di ricorribilità per Cassazione avverso le deliberazioni di parificazione dei rendiconti regionali, la sentenza delle **Sez. Unite n. 22645/2016** sostanzialmente conferma la precedente declaratoria di inammissibilità del ricorso di cui alla sentenza n. 23072/2014, riconoscendo l'esistenza di una giurisdizione piena ed esclusiva delle Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti, ancorata alle materie di contabilità pubblica di cui all'art. 103, comma 2, della Costituzione, evidenziando anche che, dal complessivo sistema normativo, emergente anche dal T.U.E.L., si evince l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103 della Costituzione.

Nel corso del 2016, la Suprema Corte ha poi confermato (ex plurimis, sentenza **Sez. Unite n. 12086/2016**) l'ormai pacifico indirizzo secondo il quale sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti i soggetti privati destinatari di fondi pubblici, concessi per attuare interventi ricompresi in un piano, o programma, che la P.A. si propone di realizzare, quando questi distolgano le risorse ottenute dalle finalità cui erano preordinate, così arrecando all'amministrazione stessa un danno.

### 2.3. LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

Nello svolgimento della fondamentale funzione di nomofilachia, finalizzata a dirimere contrasti giurisprudenziali, le Sezioni Riunite si sono talvolta occupate di problematiche, in seguito più compiutamente disciplinate dal nuovo Codice di giustizia contabile.

Ciò è avvenuto relativamente alla sentenza n. **8/2016/QM**, che ha stabilito che il Giudice d'appello, qualora il giudice di primo grado abbia dichiarato la prescrizione per l'azione di responsabilità amministrativa, in ipotesi di accoglimento del gravame del pubblico ministero, in applicazione dell'art. 105 del R.D. 1038 del 1933, rimette gli atti al primo giudice per la prosecuzione del giudizio sul merito. L'interpretazione sistematica data dalle Sezioni Riunite della scarna disciplina recata dal Regolamento del 1993, appare quindi conforme a quanto più chiaramente disposto dall'art. 199 del Codice di giustizia entrato in vigore dall'ottobre scorso.

Stesse considerazioni possono essere fatte confrontando l'art. 140, comma 1, del D.Lgs n. 174/2016, con la sentenza n. **19/2016/QM** che ha stabilito che ai fini del decorso del quinquennio previsto dall'articolo 2 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in materia di estinzione del giudizio sul conto, non è necessario che sia data comunicazione al Procuratore Regionale dell'avvenuto deposito del conto giudiziale di cui all'articolo 27 del Regolamento di procedura per i giudizi dinanzi alla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 13 agosto 1933, n. 1038.

Da segnalare, anche in considerazione dell'indiscutibile ampiezza della platea interessata dalla pronuncia, costituita da tutti gli esercenti di attività alberghiera che operano nei numerosi Comuni che hanno istituito l'imposta di soggiorno, è la sentenza n. **22/2016/QM**, che ha posto il principio: *“I soggetti operanti presso le strutture ricettive, ove incaricati – sulla base dei regolamenti comunali previsti dall'art. 4, comma 3, del D. Lgs n. 23/2011 – della riscossione e poi del riversamento nelle casse comunali dell'imposta di soggiorno corrisposta da coloro che alloggiano in dette strutture, assumono la funzione di agenti contabili, tenuti conseguentemente alla resa del conto giudiziale della gestione svolta”*.

In estrema sintesi, nello stabilire quanto innanzi, la sentenza ha evidenziato che, nella misura in cui i regolamenti comunali affidano ad un soggetto, estraneo al rapporto tributario, una serie di attività obbligatorie e funzionali alla realizzazione della potestà impositiva dell'Ente locale, indubbiamente tra detto soggetto ed il Comune si instaura un rapporto di servizio, caratterizzato da un contenuto principalmente contabile, ribadendo, nell'occasione, il consolidato principio che il “maneggio di denaro pubblico” genera *ex se* l'obbligo della resa del conto giudiziale alla competente Sezione della Corte dei conti.

In materia pensionistica, va infine ricordata la sentenza **n. 3/2016/QM**, che ha stabilito che la sentenza che dichiara la dipendenza dell'infermità da causa di servizio di guerra, senza provvedere sugli accessori del credito pensionistico, non forma giudicato implicito negativo sulla spettanza di detti accessori.

## 3 L'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE MARCHE

### 3.1 CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO-CONTABILE

L'impegno della Sezione nella gestione del contenzioso amministrativo contabile – analiticamente descritto nelle tabelle riportate in appendice – si è tradotto nello svolgimento di 21 udienze collegiali, di tre camere di consiglio per l'esame di richieste di proroga dei termini istruttori da parte del P.M., ed una udienza monocratica del Giudice designato per la conferma di sequestro confermativo.

Nelle succitate udienze sono stati iscritti al ruolo n. 63 giudizi.

I giudizi discussi hanno dato luogo a n. 55 sentenze, ed in particolare a n. 36 sentenze in materia di responsabilità, n. 7 sentenze in materia di giudizi di conto (una sentenza riguarda due giudizi riuniti), n. 12 sentenze in materia di resa di conto.

Sono state emesse anche n. 1 ordinanza in materia di conferma di sequestro conservativo, e n. 3 decreti di proroga dei termini istruttori.

Sono state altresì emesse n. 3 ordinanze di condanna, per un importo totale di € 9.250, in esito a procedimenti monitori precedentemente promossi.

Il confronto tra i dati relativi ai giudizi di responsabilità pendenti all'1/1/2016 (n. 44 giudizi) e quelli della giacenza finale al 31/12/2016 (n. 35 giudizi), ed anche quello tra i giudizi pervenuti nell'anno (n. 28 citazioni) ed il surriportato numero delle sentenze emesse (n. 36), conferma la capacità della Sezione di smaltire tempestivamente la produzione della locale Procura, senza che si formi un "arretrato", attraverso le udienze programmate.

Nei giudizi di responsabilità trattati, sono state emesse sentenze di condanna per l'importo complessivo di € 2.772.982,08.

I giudizi definiti hanno coinvolto, in veste di parte "danneggiata", gli Enti Locali (18 casi), le Amministrazioni statali (13 casi) e le Aziende Sanitarie Locali (5 casi).

Le decisioni adottate, come intuibile, hanno impegnato il Collegio, altresì, nell'esame di interessanti ed attuali questioni ed argomenti di spiccato interesse giuridico, tanto sostanziale che processuale.

Di seguito si sintetizzano le sentenze più significative, raggruppate in considerazione delle tematiche trattate.

In molte occasioni la Sezione si è occupata di **danni erariali conseguenti alla commissione di reati contro la Pubblica Amministrazione**, quali, a titolo di esempio, il peculato, la concussione, la corruzione, la falsificazione di atti pubblici.

In tale ambito si segnalano le seguenti sentenze:

**Sentenza n. 7/2016**

**(Ipotesi di danno all'immagine)**

La Procura aveva contestato ad un docente universitario – sottoposto a procedimento penale per il reato di corruzione - il danno prodotto all'immagine dell'Università di Camerino. La sentenza ha dichiarato la nullità dell'atto di citazione per insussistenza d'una sentenza penale irrevocabile di condanna, che costituisce la *condicio iuris* indispensabile per il legittimo esercizio dell'azione risarcitoria del danno all'immagine della Pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 17, comma 30 ter del D.L. n. 78/2009, convertito in L.n. 102/2009.

**Sentenza n. 19/2016**

**(Danno all'immagine e danno da disservizio conseguenti ad episodi di concussione e corruzione)**

Con la sentenza n.19/2016 la Sezione ha condannato il Segretario della Quarta Sezione della Commissione Tributaria Provinciale di Pesaro, un dipendente dell'Agenzia delle Entrate di Fano ed un Giudice Tributario componente del Collegio Giudicante della Quarta Sezione della Commissione Tributaria Provinciale di Pesaro, al risarcimento del pregiudizio erariale, quantificato in complessivi euro 810.312,50, cagionato all'Agenzia delle Entrate e al Ministero dell'Economia e delle Finanze in conseguenza dell'intervenuta consumazione di una reiterata serie di gravissimi reati (in particolare reati di concussione e corruzione propria) nell'ambito della gestione di numerosi procedimenti giurisdizionali attivati dai contribuenti avverso atti di imposizione fiscale, pendenti davanti alla Commissione Tributaria Provinciale di Pesaro.

Sulla base degli accertamenti penali che hanno riguardato la posizione dei convenuti, è stato accertato un danno all'immagine per euro 726.000,00 (pari al doppio delle tangenti percepite) a carico dei due dipendenti (nei confronti dei quali l'accertamento penale, legato ad una sentenza di patteggiamento, risultava definitivo), ed un danno da disservizio (euro 84.312,50) a carico sia dei dipendenti sia del Giudice Tributario (nei confronti del quale il procedimento penale risultava ancora pendente, ed in relazione alla cui posizione la Procura Regionale si riservava di agire per il danno

all'immagine a seguito della definizione del giudizio penale, in ossequio alla disposizione di cui all'art.17 comma 30 ter, D.L. n.78/2009 convertito nella Legge n.102/2009).

La sentenza ha ripercorso il quadro normativo e giurisprudenziale nella materia del danno all'immagine e lo ha ritenuto pienamente sussistente nel caso di specie con riguardo alla posizione dei due convenuti che avevano definito la vicenda penale con l'applicazione della pena su richiesta ex art.444 c.p.p.. Sul punto è stato evidenziato che la condanna legata al c.d. patteggiamento, se da un lato non comporta automaticamente l'applicazione dei rigori previsti dall'art.651 c.p.p. in ordine agli effetti dell'accertamento penale nei giudizi restitutori e di risarcimento del danno, tuttavia, per giurisprudenza costante del Giudice Contabile, assume specifico ed univoco valore probatorio in ordine ai fatti contestati all'imputato, vincibile soltanto attraverso la presentazione di inequivocabili prove contrarie.

Con riguardo alla quantificazione del danno all'immagine è stato ritenuto che pur non trovando applicazione, nel caso di specie il rigore normativo di cui all'art.1, comma 62, Legge n.190/2012 - che ha introdotto un comma 1 sexies all'art.1 della Legge n.20/1994 prevedendo che l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione, derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato, si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente - per essere stati i fatti commessi prima dell'entrata in vigore della novella legislativa (cfr., sul punto, C. Conti, Sez. I App., n.333/2015, nondimeno la particolare gravità del comportamento, unitamente alla ampia risonanza mediatica della vicenda rendesse ragionevole una quantificazione in misura pari al doppio delle tangenti richieste per dare corso alle attività illecite.

Con riguardo al c.d. danno da disservizio la sentenza ha ripercorso il quadro giurisprudenziale che ne ammette la ricorrenza in tutti i casi in cui il comportamento illecito del dipendente abbia disarticolato i processi organizzativi e funzionali dell'ente ed abbia pertanto distolto energie dal perseguimento dei fini istituzionali, determinando una riduzione dell'efficienza dell'azione amministrativa, e lo ha ritenuto sussistente nel caso di specie in ragione delle energie spese per dare corso alla ricostruzione della vicenda e alla riconduzione a legalità dei procedimenti giurisdizionali viziati. La quantificazione è stata basata sul computo elaborato dalla



Guardia di Finanza, riportato nella relazione istruttoria depositata agli atti del giudizio (euro 84.312,50).

**Sentenza n. 35/2016**

**(Ipotesi di danno all'immagine)**

Il giudizio riguardava un'ipotesi di danno all'immagine del Ministero della Giustizia. Questo in ragione dell'eco sugli organi di stampa di una vicenda che vedeva protagonista una commercialista che aveva illecitamente sottratto (e poi restituito) il prezzo di aggiudicazione di un compendio immobiliare nell'ambito di una procedura esecutiva, incardinata presso il Tribunale di Macerata, per la quale era stata delegata per la fase della vendita. Era seguita condanna penale in via definitiva e radiazione dall'Albo dei commercialisti. Il fatto che la professionista fosse stata solo temporaneamente incardinata nell'amministrazione pubblica, pur nella stigmatizzata deplorabilità della condotta posta in essere, ha determinato il Collegio ad assumere una statuizione di condanna per € 20.000,00.

**Sentenza n.36/2016**

**(Ipotesi di danno all'immagine)**

La domanda giudiziale promossa dalla Procura contabile riguardava un'ipotesi di danno all'immagine ed al prestigio dell'Arma dei Carabinieri, in ragione dell'eco sugli organi di stampa di una vicenda che vedeva protagonista un appuntato dei carabinieri, coinvolto in reiterati episodi di sottrazione, detenzione e cessione di sostanze stupefacenti, per cui era stato arrestato e condannato in via definitiva in sede penale.

La sentenza ha preliminarmente evidenziato che la recente giurisprudenza contabile ha ricondotto nell'alveo dell'art.2059 del c.c. il danno rappresentato dal pregiudizio alla personalità pubblica dell'amministrazione, costituzionalmente connotata da efficienza ed imparzialità. Questo in linea con un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma, assunta dalla Suprema Corte (c.f.r. il *revirement* della Cassazione S.U. n.26972/2008), nel senso che i "casi determinati dalla legge" per cui il danno non patrimoniale è oggetto di risarcimento sono rappresentati, *in primis*, da valori di rango costituzionale. Per quanto riguarda la quantificazione del pregiudizio, la Sezione ha evidenziato che una volta che si configuri una fattispecie di danno non patrimoniale, questo, vistanne l'intrinseca immaterialità, è suscettibile di determinazione in via equitativa, sulla base di quegli indici soggettivi, oggettivi e

sociali richiamati dalla consolidata giurisprudenza, anche contabile. Alla luce di questi, pertanto, il Collegio ha sottolineato il carattere assolutamente disdicevole della condotta di appropriazione ai fini di spaccio perpetrata dal convenuto e sotto il profilo del ruolo soggettivo dell'agente, la rilevante posizione di garanzia di cui lo stesso era investito, sia perché appartenente all'Arma dei Carabinieri, Corpo militare espressione dei valori di integrità e di tutela della legalità, sia in quanto addetto alla custodia di quegli stessi corpi di reato di cui invece, proditoriamente si era impossessato, proprio approfittando del ruolo rivestito. A questo si aggiungeva il discredito interno ed esterno che la fattispecie aveva causato per il relativo *clamor fori*, anche ma non solo in ragione dell'eco sugli organi di stampa. Alla luce delle argomentazioni e degli elementi offerti in fatto ed in diritto dall'Ufficio Requirente è stata, pertanto, respinta l'eccezione sollevata dalla difesa di genericità e difetto di prova del *quantum* oggetto di richiesta risarcitoria, che è stata, invece, integralmente recepita, con statuizione di condanna per € 20.000,00.

#### **Sentenza n. 44/2016**

##### **(Danno da illecita alterazione di posizioni previdenziali)**

La sentenza ha condannato un dipendente dell'INPS per il danno erariale cagionato all'amministrazione di appartenenza a seguito del compimento di una reiterata serie di atti illeciti finalizzati a manipolare l'assetto delle posizioni previdenziali (tramite l'abusivo accesso al sistema informatico dell'ente) e consentire la distrazione di somme non dovute in favore di terzi.

La responsabilità del dipendente – nei confronti del quale era stato attivato un procedimento penale con la contestazione dei reati di accesso abusivo a sistema informatico e truffa aggravata, conclusosi con la dichiarazione di non luogo a procedere per prescrizione dei reati – è stata basata sulle evidenze probatorie acquisite in sede investigativa penale ed ha determinato l'accertamento di un danno erariale diretto per 103.946,07 euro ed un danno da disservizio per 25.000,00 euro.

#### **Sentenza n. 71/2016**

##### **(Illecita appropriazione di somme di denaro dell'Amministrazione comunale)**

Con la sentenza innanzi indicata, la Sezione Giurisdizionale ha condannato l'economista comunale di Urbania (PU) al risarcimento del pregiudizio erariale – quantificato nella complessiva somma di euro 1.606.415,34 (di cui euro 789.207,67 a titolo di danno diretto, euro 789.207,67 a titolo di danno all'immagine ed euro 28.000,00 a titolo di

danno da disservizio) – cagionato all’ente di appartenenza in conseguenza dell’illecita appropriazione di ingenti somme di denaro depositate presso la Tesoreria Comunale. La vicenda aveva formato oggetto anche di procedimento penale definito con il c.d. patteggiamento della pena.

In particolare, è stato accertato che l’illecita appropriazione era avvenuta attraverso l’alterazione, da parte dell’economista, nell’arco temporale 2004/2013, di un cospicuo numero di ordini di pagamento emessi dalla ragioneria comunale, ed il successivo accredito a proprio favore delle somme sullo specifico conto corrente acceso presso l’istituto bancario Tesoriere per lo svolgimento dei servizi economici, ovvero, in numerosi casi, tramite riscossione delle somme di cui risultava beneficiario direttamente allo sportello bancario.

#### **Sentenza n. 77/2016**

**(Responsabilità dolosa di infermieri per il trafugamento dall’ospedale di specialità farmaceutiche e responsabilità sussidiaria per colpa grave dei dirigenti dell’Azienda sanitaria)**

La Procura contabile aveva evocato in giudizio cinque dipendenti dell’Ospedale di Fermo (tre infermieri e due operatori tecnici) per rispondere del danno dolosamente cagionato all’Azienda sanitaria, attraverso il trafugamento di specialità farmaceutiche con finalità dopanti per prestazioni sportive, al fine di trarre profitto dalla loro illecita commercializzazione.

L’attore pubblico aveva anche invocato la responsabilità sussidiaria, a titolo di colpa grave, del Direttore della Zona Territoriale e di tre Dirigenti dell’U.O. Farmacia, in ragione del rispettivo apporto concausale consistito nella mancata predisposizione delle norme organizzative del ciclo di distribuzione del farmaco, e nell’omessa verifica del legittimo impiego della fornitura dei medicinali inviati ai reparti ospedalieri.

La sentenza ha preliminarmente respinto l’eccezione di prescrizione, avanzata dai convenuti a titolo di colpa grave, richiamando il principio della “valenza obiettiva” della prescrizione che opera quindi con uguali effetti nei confronti di tutti i convenuti per gli stessi fatti, anche se chiamati in giudizio sulla base di un diverso elemento soggettivo dell’invocata responsabilità (dolo per alcuni e colpa grave per altri), ed anche se soltanto alcuni di essi hanno posto in essere l’occultamento doloso del danno; ha, in particolare, sottolineato che l’individuazione del momento di esordio del termine prescrizione nella data del disvelamento del danno dolosamente occultato, anche nei

confronti dei soggetti estranei all'occultamento, trova fondamento anche nell' art. 2935 c.c., che impedisce il decorrere della prescrizione qualora titolare dell'azione risarcitoria, nella specie il P.M. contabile, non sia ancora obiettivamente in grado di far valere in giudizio il diritto al risarcimento.

Dopo essersi soffermata sulla valenza nel giudizio contabile delle sentenze penali di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. (c.d. patteggiamento), la sentenza ha condannato tre dei convenuti - che avevano "patteggiato" la pena nel procedimento penale svoltosi per gli stessi fatti - atteso che dagli atti erano emersi inequivocabili prove del loro comportamento doloso teso alla fraudolenta sottrazione dei farmaci; il danno, posto a loro carico con il vincolo della solidarietà, è stato determinato, in via equitativa, ai sensi dell' art. 1226 c.c., nella misura di € 30.000, considerato che la stessa amministrazione danneggiata non era stata in grado di quantificare con esattezza il valore dei farmaci sottratti.

Altri due convenuti a titolo di dolo – nei confronti dei quali era intervenuta sentenza penale di assoluzione, a seguito di dibattimento, con la formula "perché i fatti non sussistono" - sono stati assolti, essendo emersa la loro estraneità dall'attività di fraudolenta sottrazione dei farmaci dopanti.

Sono stati altresì assolti i Dirigenti dell'Azienda Sanitaria, difettando nei loro confronti l'elemento soggettivo della colpa grave, in quanto non rientrava nelle loro specifiche competenze - bensì in quelle della struttura centrale dell'Asur - l'emanazione di norme organizzative del ciclo di distribuzione del farmaco, né era ipotizzabile una loro *culpa in vigilando* per le sottrazioni avvenute presso i reparti ospedalieri, allorquando la vigilanza sul corretto impiego dei farmaci gravava sui responsabili di ciascun reparto.

Diversi giudizi hanno riguardato **ipotesi di responsabilità conseguenti all'esecuzione di lavori pubblici ovvero all'illecita percezione di contributi pubblici finalizzati ad incentivare le attività produttive:**

**Sentenza n. 1/2016**

**(Illecita percezione di contributi pubblici)**

Il giudizio riguardava un'ipotesi di illecita percezione di contributi pubblici previsti dal Piano di Sviluppo Rurale della Regione Marche. Poiché è stato accertato che il contributo, concesso per la costruzione di un immobile destinato a ricovero per animali, era stato invece utilizzato per la realizzazione di un immobile a fini

residenziali, oltretutto risultato sprovvisto della certificazione d'agibilità, il convenuto è stato condannato a risarcire la Regione nella misura di euro 37.000,00.

**Sentenza n. 20/2016.**

**(Revoca di finanziamento comunitario per l'esecuzione di lavori pubblici)**

Il giudizio afferiva la revoca parziale di contributo comunitario percepito dal Comune di Arcevia, a seguito di *audit* che aveva accertato la violazione della disciplina in materia di appalti e, specificamente, l'affidamento di fornitura (di pietra arenaria per pavimentazione stradale) a una società che non aveva neppure partecipato alla trattativa privata precedentemente indetta. La sentenza ha condannato il R.u.p. (responsabile unico del procedimento) nella misura pari al finanziamento revocato (€ 7.576,92), a causa dell'affidamento illegittimo da lui disposto. In particolare è stata ritenuta inconferente l'eccezione difensiva per cui la spesa affrontata per l'acquisto e posa della pietra arenaria per € 80.000,00 sarebbe stata interamente sostenuta dall'Ente mediante anticipazione di cassa, con successiva accensione di mutuo, non rientrando, pertanto, nell'importo oggetto di contribuzione con fondi comunitari. Quanto innanzi rilevava, secondo la prospettazione difensiva, quanto meno, sotto il profilo della prevedibilità dell'evento dannoso (la revoca parziale del finanziamento). Al contrario, ad avviso del Collegio era ben prevedibile e percepibile come del tutto abnorme ed *extra ordinem* l'affidamento di un appalto al di fuori di ogni procedura. Non rilevava, in proposito, che la seconda variante al progetto, in parte finanziato con fondi europei (nella misura del 60 per cento), fosse coperta con anticipazioni di cassa. È infatti insito proprio nel concetto di variante che questa si riferisca ad un *unicum* progettuale/realizzativo, nella fattispecie concreta oggetto di finanziamento comunitario, come tale ragionevolmente e prevedibilmente suscettibile di verifiche di *audit* circa la sua integrale corretta realizzazione ed eventualmente passibile di revoca del finanziamento in caso di riscontrate irregolarità anche di sue singole fasi.

**Sentenza n. 27/2016.**

**(Illecita percezione di contributi pubblici)**

Il giudizio afferiva l'illecita percezione di contributi pubblici, concessi a seguito di domanda di adesione al Piano di Sviluppo Rurale della Regione Marche anni 2000/2006 - misura A "*Investimenti nelle aziende agricole*" - per un progetto risultato, poi, non realizzato nelle modalità prescritte, con conseguente distrazione delle somme dalla finalità per la quale erano state erogate. Al netto della polizza fideiussoria

rilasciata dalla convenuta ed escussa, l'importo del danno causato all'erario ed oggetto di statuizione di condanna è stato definito in € 1.277,03 e posto a carico della percipiente del contributo.

**Sentenza n. 79/2016**

**(Danno indiretto conseguente ad illegittima procedura espropriativa)**

Con la sentenza innanzi richiamata la Sezione ha analizzato l'ipotesi di responsabilità di alcuni amministratori e dipendenti del Comune di Ascoli Piceno derivate da un danno erariale subito dall'ente a seguito della definizione di un giudizio attivato da un soggetto privato per ottenere il ristoro dei danni subiti a causa di una procedura espropriativa illegittima.

Nel vagliare preliminarmente le articolate eccezioni di prescrizione avanzate dalle parti convenute, in primo luogo la Sezione – in conformità con l'indirizzo giurisprudenziale consolidatosi dopo la sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n.14/2011 - ha statuito che in caso di danno c.d. indiretto, il *dies a quo* del termine prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa decorre dalla data di pagamento, da parte dell'ente danneggiato, delle somme risarcitorie, momento nel quale il danno assume i caratteri della concretezza, attualità ed irreversibilità.

La Sezione ha poi dichiarato la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, sollevata da uno dei convenuti, dell'art.1, comma 2, Legge n.20/1994 e dell'art.2935 c.c. per violazione degli articoli 3, 24 e 111 Cost. e 6 CEDU, in ragione dell'asserita irragionevolezza costituzionale dell'interpretazione fissata nella richiamata sentenza delle Sezioni Riunite n.14/2011.

In secondo luogo la Sezione ha ritenuto che il momento perfezionativo dell'interruzione del termine prescrizione, nel caso in cui intervenga tramite la notificazione dell'invito a fornire deduzioni, debba essere individuato all'atto dell'attivazione del procedimento di notificazione con la consegna del plico all'Ufficiale Giudiziario, in linea con le statuizioni, sul punto, delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sentenza n. 24822/2015).

Nel merito la domanda attorea è stata accolta esclusivamente in relazione ai profili di responsabilità concernenti il mancato rilievo, da parte dell'avvocato interno dell'ente, della evidente sovrastima - da parte della sentenza del Tribunale di Ascoli Piceno con la quale l'ente territoriale era stato condannato a risarcire il danno in favore della parte ablata - degli importi dovuti a titolo di rivalutazione monetaria ed interessi legali.

L'ammontare di tali partite contabili era stato infatti quantificato attraverso l'applicazione della capitalizzazione annuale degli interessi legali, che risultava pacificamente vietata, come statuito dalla Suprema Corte (Cass. Civ. Sez. Unite, n.1712/1995), secondo la quale, in caso di debiti di valore, gli interessi per ritardato pagamento vanno calcolati, anno per anno, sul valore della somma via via rivalutata nell'arco del ritardo.

Tra le sentenze connesse ad **eterogenee ipotesi di colposa violazione degli obblighi di servizio**, vanno ricordate:

**Sentenze n. 62/2016, 63/2016, 64/2016, 67/2016, 68/2016, 70/2016, 72/2016, 73/2016, 75/2016 e 76/2016**

**(Irregolare gestione e rendicontazione dei fondi assegnati ai Gruppi consiliari della Regione Marche)**

Le sentenze innanzi richiamate hanno riguardato **ipotesi di danni subiti dalla Regione Marche, in conseguenza della irregolare gestione e rendicontazione dei fondi assegnati ai Gruppi consiliari** -nel corso della IX legislatura, svolta dal 2010 al 2012 - per l'assolvimento delle loro funzioni, ai sensi della L.R. n. 34/1988, e successive modificazioni ed integrazioni.

In particolare, la Procura Regionale aveva evocato in ciascun giudizio, un Consigliere regionale e il Presidente del Gruppo consiliare a cui risultava iscritto il Consigliere, contestando al primo di aver effettuato spese non supportate da elementi o documentazioni idonee a far emergere la coerenza delle spese con le finalità previste dalla normativa in materia, ed al Presidente del Gruppo consiliare di aver omesso – in sede di ammissione al rimborso e di rendicontazione delle spese - i controlli di propria competenza.

Le sentenze, previa ricognizione dell'articolato quadro normativo disciplinante la materia (art. 17 dello Statuto regionale approvato con L.R. n. 1/2005, L.R. n.34/1988, come innovata dalla L.R. n.7/2008, Deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale n.1099/2008 e n. 516/2011), si sono ampiamente soffermate sui principi generali elaborati dalla giurisprudenza in materia di spese per l'esercizio del mandato elettorale e di rappresentanza, richiamando, tra le altre, le sentenze della Corte costituzionale n. 39/2014, n. 263/2014, n.235/2015 e n. 104/2016, della Corte di Cassazione Sez. VI n. 23066/2009, delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 30/2014.

Sulla base dei richiamati e consolidati principi generali elaborati dalla giurisprudenza, che devono necessariamente sorreggere l'interpretazione delle normative regionali nella materia in trattazione, le sentenze hanno affermato che la legge della Regione Marche n. 34/1988, che richiedeva esplicitamente “*una relazione contenente la rendicontazione delle entrate e delle spese*”(art.2 comma 2), avesse reso necessario di dare conto dell'inerenza di ciascuna spesa all'assolvimento delle funzioni istituzionali dei Gruppi consiliari.

Pertanto, sono state disattese le tesi difensive che sostenevano che la normativa in materia non prevedesse la necessità di documentare l'inerenza delle spese ad una specifica attività del Gruppo consiliare di appartenenza, essendo invece sufficiente che le spese fossero astrattamente riconducibili ad una delle categorie previste dall'art. 1 bis della L.R. n. 34/1988 e fosse depositato il relativo documento di spesa.

Infatti, secondo le decisioni di cui trattasi, l'obbligo di far emergere la finalizzazione della spesa al perseguimento dei fini istituzionali dei Gruppi consiliari, oltre che chiaramente già evincibile dall'art.2, comma 2, L.R. n.34/1988, era inequivocabilmente ribadito dalla Deliberazione del Consiglio Regionale n.516 del 10 novembre 2011, che disciplinava le modalità di rendicontazione delle spese.

Sul punto, è stato evidenziato che soltanto la dovuta ed adeguata esposizione delle attività svolte avrebbe permesso di far emergere l'inerenza di ciascuna spesa con le finalità istituzionali, mentre la presentazione di semplici attestazioni di spesa, pur rientranti nelle categorie astrattamente prefissate, non poteva essere ritenuta sufficiente ad adempiere agli obblighi di rendicontazione, poiché, in tal modo, si sarebbe lasciato, al Consigliere regionale, un ingiustificato spazio di insindacabilità, atteso che la mera ricomprensione astratta della spesa nelle categorie prefissate non escludeva la possibilità che la spesa fosse stata effettuata, in concreto, per finalità del tutto estranee a quelle istituzionali.

È stato poi, in particolare, evidenziato che il Consigliere regionale, nell'utilizzazione dei fondi assegnati al gruppo consiliare, debba godere di ampio margine discrezionale nella scelta delle attività da porre in essere. L'esercizio di questa discrezionalità può essere sindacato soltanto qualora le scelte risultino del tutto irrazionali ed abnormi. Ma dall'altro lato è necessario che l'oggetto di tale libera scelta discrezionale emerga in sede rendicontativa e non resti ignoto, al fine essenziale di verificarne l'attinenza



con le funzioni istituzionali, e non per operare una valutazione sul merito, esclusa anche dalla Corte Costituzionale.

Sulla base dei suddetti principi, la Sezione ha proceduto ad un analitico esame di ciascuna spesa contestata dall'attore pubblico e delle documentate deduzioni delle parti convenute, giungendo a ritenere dannose quelle per le quali non emergeva l'attinenza con le funzioni istituzionali, individuando l'elemento soggettivo dell'affermata responsabilità nel comportamento gravemente colposo dei convenuti, che, in sede di rendicontazione, avevano negligenzemente omesso di fornire adeguata giustificazione delle spese rimborsate.

Va tuttavia precisato che non tutto l'importo delle spese prive di adeguata giustificazione è stato posto a carico dei convenuti, poiché la Sezione ha ritenuto di dover valutare nel 20 per cento il contributo causale al danno – per le sole spese relative al biennio 2011/2012 - del Collegio dei Revisori e dell'Ufficio di Presidenza, che, con Delibera n. 516/2011, a decorrere dal predetto anno, erano stati investiti del controllo sulle spese in trattazione, non rilevando le evidenti irregolarità della rendicontazione. L'esame della documentazione versata agli atti di causa ha indotto la Sezione, in due giudizi (sentenze n. 67 e n. 70), a confermare la responsabilità dei convenuti per tutte le spese contestate dalla Procura (fermo restando la riduzione dell'addebito in considerazione del contributo causale degli organi di controllo interno, a cui si è precedentemente accennato).

Nella maggior parte dei giudizi (sentenze n. 62, 63, 64, 68, 72, 73 e 76) la domanda attorea è stata solo parzialmente accolta, avendo la Sezione ritenuto provata l'inerenza di alcune spese con i fini istituzionali, essenzialmente sulla base della documentazione depositata dalle difese dei convenuti.

In un giudizio (sentenza n. 75) i convenuti sono stati mandati assolti, avendo depositato in giudizio documentazione attestante la riconducibilità delle spese – inerenti il conferimento di due collaborazioni professionali - nell'ambito delle finalità istituzionali.

Conclusivamente, le sentenze di cui trattasi, hanno disposto il risarcimento dei danni subito dalla Regione Marche in complessivi € 62.229,67.

### **Sentenza n. 2/2016**

#### **(Danno da erronea liquidazione del trattamento pensionistico)**

Con il pronunciamento n.2/2016, la Sezione ha accertato la responsabilità gravemente colposa del responsabile del servizio finanziario del Comune di Fratte Rosa (PU) per il pregiudizio erariale (euro 11.813,00) cagionato all'ente a seguito dell'indebita liquidazione, nel 1998, di un trattamento provvisorio di pensione in favore di un dipendente comunale (errata quantificazione del coefficiente tabellare in sede di ricongiunzione di pregressi periodi lavorativi).

Il danno erariale era derivato dalla liquidazione del rimborso in favore dell'INPDAP, da parte dell'Amministrazione comunale.

La colpa grave del convenuto è stata ravvisata nel fatto che pur essendo emersa la consapevolezza, da parte sua, dell'errore posto in essere, non seguiva tuttavia alcun atto correttivo. La sentenza ha tuttavia accertato la riconducibilità causale del danno oltre che al comportamento del convenuto (che andava in pensione nel 2007), anche al comportamento di altri soggetti che avevano successivamente gestito la pratica pensionistica. Il Collegio ha conseguentemente limitato ad euro 6.000,00 l'ammontare della somma concretamente addebitata.

### **Sentenza n. 18/2016**

#### **(Decorrenza del termine di prescrizione in caso di doloso occultamento del danno)**

Con la sentenza n.18/2016 è stata vagliata una fattispecie di responsabilità connessa al pregiudizio erariale, quantificato nella somma di euro 19.304,49, subito dall'A.S.U.R. Marche (per una quota pari ad euro 17.925,60) e dalla società Farmacie Comunali S.p.a. di Civitanova Marche (per una quota pari ad euro 1.378,89) in conseguenza dell'intervenuto illecito utilizzo, da parte di terzi, di un ricettario del Servizio Sanitario Nazionale (composto da 100 ricette), ricettario che risultava nella custodia di un medico di medicina generale presso la Zona Territoriale n.8 A.S.U.R. Marche, con studio in Civitanova Marche (MC), e che gli era stato sottratto a causa di un suo asserito inesatto adempimento dell'obbligo di custodia del bene.

L'azione di responsabilità è stata tuttavia dichiarata prescritta.

I fatti oggetto delle contestazioni di pregiudizio erariale erano stati posti in essere nel corso degli anni 2004 e 2005. Rilevando nel caso di specie comportamenti penalmente rilevanti che determinavano l'occultamento del fatto dannoso, il *dies a quo* del termine prescrizione veniva fissato alla data in cui le investigazioni penali (svolte dalla

Procura della Repubblica di Macerata) si concludevano con l'adozione – in data 23.10.2006 – del Decreto di citazione diretta in giudizio del responsabile della sottrazione e riutilizzazione dei ricettari. Secondo la sentenza, a tale data la vicenda risultava obiettivamente chiara in ogni suo connotato fattuale e gli enti pubblici danneggiati avevano la possibilità concreta di esercitare il credito risarcitorio che l'illecito aveva causato a loro danno. Poiché il convenuto veniva costituito in mora per il danno cagionato in ragione della negligente custodia dei ricettari soltanto in data 30.7.2012, oltre il termine di cinque anni dalla scoperta del fatto dannoso, l'azione risarcitoria è stata dichiarata prescritta.

#### **Sentenza n. 25/2016**

##### **(Illecita erogazione del fondo produttività dei dipendenti comunali)**

Il giudizio riguardava il danno derivato dall'illecita attribuzione dell'indennità di turno di cui all'art. 22 del CCNL, comparto Regioni e Autonomie locali del 14/09/2000, al Vice Comandante della Polizia municipale di Falconara Marittima per il periodo maggio 2008 - ottobre 2013 per euro 11.080,97.

In proposito è stato accertato che, nel periodo considerato, il Vice Comandante aveva essenzialmente svolto il lavoro nei turni mattutini, con sporadici turni pomeridiani e nessun turno notturno, e conseguentemente il Collegio ha ritenuto del tutto insussistenti i presupposti previsti dal CCNL per l'erogazione dell'indennità (partecipazione del dipendente ad una “*equilibrata turnazione di orari*”).

La sentenza, sollecitata dall'eccezione difensiva sul punto, si è anche soffermata ad affermare – conformemente alla consolidata giurisprudenza in materia – la natura pubblica degli stanziamenti destinati al fondo di produttività, con conseguente sussistenza di un danno erariale nelle ipotesi di colposa illecita erogazione.

Pertanto la sentenza, dopo aver dichiarato la parziale prescrizione del diritto al risarcimento promosso dall'attore pubblico, ha condannato a risarcire il danno prodotto all'Ente locale il Comandante della Polizia municipale (nella misura di euro 5.369,86) ed il Vice Comandante (nella misura di euro 4.324,66), mandando invece assolto un altro convenuto, in quanto ritenuto estraneo ai procedimenti che avevano portato all'illecita erogazione dell'indennità di turnazione.

### **Sentenza n. 43/2016**

#### **(Erronea notifica di un avviso di accertamento)**

La causa concerneva un'ipotesi di danno subito dall'Amministrazione finanziaria in conseguenza di errore di notificazione riguardante un avviso di accertamento, avente ad oggetto la rettifica fiscale per mancata dichiarazione del contribuente. Il Collegio ha ritenuto sussistente la responsabilità del funzionario che aveva originato l'errore di notifica, per comportamento palesemente inadempiente rispetto agli obblighi di servizio, sul presupposto che apparivano remote, se non addirittura nulle, le possibilità che una eventuale impugnativa del contribuente stesso, se la notifica fosse tempestivamente avvenuta, avrebbe potuto portare all'annullamento dell'avviso.

In particolare, sotto il profilo soggettivo, la condotta del convenuto è stata ritenuta negligente e qualificabile nell'area della colpa grave, in quanto l'evidenza dell'errore e dello scambio di persona era indice di scarsa attenzione nello svolgimento dei compiti istituzionali. Pertanto il convenuto è stato condannato a risarcire l'Agenzia delle Entrate nella misura di euro 5.000, con applicazione del potere riduttivo dell'addebito, previsto dell'art. 52 del t.u. 1214/1934, in considerazione delle condizioni tecnico-organizzative in cui lo stesso si è trovato ad operare.

### **Sentenza n. 48/2016**

#### **(Danno indiretto subito da un'Azienda Sanitaria Locale derivante dal parere positivo circa i presupposti per resistere in giudizio)**

La Procura aveva evocato in giudizio il dirigente del settore legale di un'Azienda sanitaria locale che aveva espresso parere favorevole alla costituzione in giudizio dell'Azienda, per resistere alla domanda giudiziale di un tecnico, finalizzata al pagamento dell'opera professionale prestata per la redazione di un progetto di opera pubblica; l'attore pubblico aveva quantificato il danno con riferimento al maggior esborso per interessi e spese legali sopportate dall'amministrazione a seguito della soccombenza in giudizio.

La sentenza ha mandato assolto il convenuto per assenza di colpa grave, evidenziando che nel caso all'esame sussisteva un ampio il margine di incertezza sull'esito dalla controversia, decisa dal giudice civile solo a seguito di un processo della durata di sette anni e quindi il parere reso era teso alla tutela degli interessi e delle ragioni dell'ente in una controversia che presentava ampi margini per un risultato del contenzioso comparativamente incerto, non ricorrendo alcuna ipotesi di lite temeraria.

Connesse, invece, a **ipotesi di dolosa violazione degli obblighi di servizio**, sono le seguenti sentenze:

**Sentenza n. 21/2016**

**(Svolgimento di attività professionale non autorizzata)**

La sentenza ha condannato un sottufficiale dell'Arma dei Carabinieri a risarcire l'Amministrazione nella misura di euro 3.850,00, per aver svolto attività lavorativa presso una Società Cooperativa, in assenza della prescritta autorizzazione. Nella decisione si è in particolare affermata l'applicabilità dell'articolo 53, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nei confronti del personale militare, con espresso riferimento all'articolo 894 (*incompatibilità professionali*) del decreto legislativo n. 66 del 2010 (*Codice dell'Ordinamento militare*); ciò, in ragione del carattere di generalità della proposizione del Testo Unico sull'Ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, da ritenersi pertanto applicabile al predetto personale ove non in contrasto con quanto espressamente e specificamente previsto dalle nuove norme del Codice dell'Ordinamento militare.

**Sentenza n. 69/2016**

**(Irregolare gestione di un agente contabile di fatto di una Università)**

La sentenza ha accertato la sussistenza di un danno erariale, pari ad euro 6.255,09 (esercizio 2012), subito dall'Università Politecnica delle Marche in conseguenza dell'illecita gestione del servizio economale da parte di un dipendente assegnato al Dipartimento di Ingegneria Industriale e Scienze Matematiche, il quale, sebbene non fosse stato formalmente incaricato della gestione del servizio, aveva tuttavia svolto in concreto tutte le relative attività. A sostegno dell'accertamento è stato evidenziato che la gestione contabile sarebbe stata connotata da gravi irregolarità nella predisposizione, in sede rendicontativa, della documentazione giustificativa delle spese sostenute, atteso che un cospicuo numero di partite contabili avrebbe trovato copertura sulla base di mere ricevute prive di indicazioni in ordine alla ragione della spesa e, come tali, prive di valore rendicontativo. Il pregiudizio erariale è stato addebitato a titolo di dolo al gestore di fatto del servizio.

Due giudizi hanno riguardato ipotesi di **responsabilità connesse allo svolgimento di prestazioni sanitarie in regime di convenzione**:

### **Sentenza n. 45/2016**

#### **(Danno per prestazioni sanitarie in regime di convenzione, non effettivamente svolte)**

La sentenza ha condannato un medico pediatra, in servizio presso ASUR Marche, al risarcimento del pregiudizio erariale, cagionato all'ente sanitario in conseguenza dell'intervenuto incameramento, da parte sua, di somme retributive per lo svolgimento di prestazioni sanitarie, risultate non regolarmente svolte, e come tali inidonee a sorreggere la controprestazione retributiva. Il professionista aveva infatti attivato una convenzione con l'autorità sanitaria a far data dall'anno 2002 per l'assistenza pediatrica presso il Comune di Montepandone, ma non aveva assicurato la continuità assistenziale, facendosi sostituire nel corso del tempo da un medico generico privo della specializzazione in pediatria (con il quale era stato stipulato un accordo non scritto che prevedeva la corresponsione in favore del sostituto di euro 3.000,00 mensili). In violazione degli obblighi di buona fede comportamentale e di trasparenza informativa sanciti dall'art.17 dell'Accordo Collettivo Nazionale di categoria, il medico aveva anche omesso di riferire di esercitare parallelamente alla titolarità della convenzione di assistenza pediatrica, anche attività medica all'estero, segnatamente negli Stati Uniti d'America. Acclarata la sussistenza dell'*an* del pregiudizio con il delineato inadempimento contrattuale, il Collegio ha ritenuto che il criterio di calcolo risarcitorio utilizzato dalla Procura Regionale fosse in astratto corretto, anche se la complessità dell'analisi delle singole componenti della quantificazione (i giorni di sostituzione non giustificati al netto delle ferie ammissibili con detrazione degli importi corrisposti al sostituto), in ragione dell'intervenuta quantificazione solo presuntiva degli addebiti per il periodo 2002/2005, inducevano il Collegio a riquantificare ex art.1226 c.c. il pregiudizio subito da ASUR Marche in misura parametrata al 50 per cento dell'ammontare risarcitorio oggetto di domanda e, definitivamente, nella somma di euro 180.000,00.

### **Sentenza n. 47/2016**

#### **(Sull'inadempimento della disciplina negoziale prevista per il regime delle sostituzioni nelle convenzioni pediatriche con l'Azienda Sanitaria)**

Il giudizio afferiva l'inadempimento, da parte di pediatra convenzionato, della disciplina negoziale che regola il regime delle sostituzioni nell'ambito dei rapporti con l'Azienda sanitaria (art.36 dell'ACN). In proposito la Sezione ha ritenuto che il contestato inadempimento contrattuale fosse evincibile dall'interpretazione sia logico

sistematica che secondo buona fede dell'art.36 comma 3 dell'ACN per cui *“Nella nomina del proprio sostituto, il titolare deve avere cura di scegliere per i propri assistiti un pediatra, ovvero, qualora condizioni oggettive non lo consentano, un medico che garantisca un adeguato livello di qualità professionale”*; questo, qualora *“Il pediatra titolare ... si trovi nell'impossibilità di prestare la propria opera ...”* (art.36 comma 1 dell' ACN). Sul punto, un adeguato discernimento dei fatti di causa ha portato alla conclusione che la sostituzione del titolare della convenzione con un medico non pediatra, nel caso specifico fosse da attribuirsi non tanto all'eccepito scarso numero di pediatri sul territorio, quanto al numero impressionante di assenze del titolare della sede convenzionata, fatto implicante una sorta di *“sostituzione a tempo pieno”* in capo al sostituto medico generico. In particolare, ha sottolineato il Collegio che, se era plausibile reperire un sostituto con specializzazione pediatrica per brevi periodi di tempo, risultava davvero arduo trovarlo per larghi periodi dell'anno, come appunto si è verificato nel caso in esame. La sentenza ha quindi evidenziato che nella fattispecie risultava palesemente violata sia la lettera che la *ratio* dell'istituto di cui all'art.36 dell'ACN, proprio perché la sostituzione doveva assumere il carattere della saltuarietà e non poteva essere sostanzialmente continua ed assorbente. Pertanto dalle risultanze in atti risultava che non erano *“condizioni oggettive”* che avevano reso impraticabile la sostituzione di un pediatra con altro medico pediatra e, per quanto di interesse nella presente vertenza, la redazione dei bilanci di salute da parte di specializzato in pediatria con la percezione dei relativi compensi aggiuntivi, bensì *“condizioni soggettive”* imputabili al titolare della convenzione, che era assente per lunghi periodi di tempo, finendosi inevitabilmente per snaturare lo stesso istituto normato della sostituzione. In conclusione, il Collegio ha assunto una statuizione di condanna per un importo di euro 6.900,00, con determinazione in via equitativa, alla luce di un'oggettiva difficoltà di definire in termini monetari la misura qualitativa e quantitativa del contributo comunque reso dal sostituto nella predisposizione dei bilanci di salute per il periodo oggetto di contestazione. Sono stati altresì assolti il direttore della Macrostruttura Servizi Territoriali ed il coordinatore amministrativo dei Servizi Territoriali in quanto lo specifico servizio pediatrico veniva comunque svolto con continuità, non essendo quindi rinvenibile a loro carico l'elemento soggettivo dalla colpa grave.

In materia di **responsabilità contabile per mancato riversamento dei proventi del gioco del lotto**, sono intervenute:

**Sentenza n. 3/2016**

**(Mancato riversamento di proventi del lotto)**

Premesso l'inquadramento della fattispecie all'esame nell'ambito delle ipotesi di responsabilità contabile a carico di un'agente della riscossione, la sentenza ha accertato il mancato riversamento dei proventi del gioco del lotto da parte di un concessionario della riscossione, condannando il concessionario al pagamento di euro 48.073,52.

**Sentenza n. 28/2016**

**(Mancato riversamento di proventi del lotto)**

La sentenza ha definito un procedimento relativo all'accertamento della responsabilità derivante dal mancato riversamento, in favore dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, dei proventi del gioco del lotto, incamerati da una ricevitoria di Ascoli Piceno nella settimana contabile del 14 giugno 2011 (euro 123.999,86).

La Procura Regionale conveniva in giudizio la titolare dell'esercizio, la quale risultava inoltre titolare della concessione ministeriale per la riscossione delle entrate del gioco del lotto e quindi agente contabile di diritto, e ne domandava la condanna in ragione della responsabilità contabile in senso stretto ad essa attribuibile in forza degli articoli 178, 191 e 194 R.D. n.827/1924.

La Sezione, alla luce dell'analisi complessiva della vicenda e, in particolare, delle ampie ed elaborate difese della parte convenuta - la quale evidenziava di essere stata esclusivamente un prestanome e di aver subito nel corso del tempo atteggiamenti violenti e manipolatori da parte del fratello, effettivo titolare dell'attività; in particolare atti estorsivi e violenti, accertati in sede penale, finalizzati ad ottenere la sottoscrizione di una procura per la cessione dell'attività, che interveniva in concreto nel luglio 2010 a favore di un nuovo soggetto imprenditoriale, che subentrava nella gestione dell'attività commerciale e, in particolare, nella gestione della ricevitoria del lotto - disponeva, con la sentenza parziale/ordinanza n.84/2015, l'estensione del contraddittorio nei confronti del titolare della società che aveva acquisito la titolarità dell'esercizio dall'anno 2010 e che aveva gestito in concreto la riscossione delle giocate non riversate nella settimana contabile del 14 giugno 2011.



Con la sentenza definitiva n. 28/2016 il giudizio è stato definito con il rigetto della domanda attivata nei confronti della convenuta originaria in ragione della rilevanza di una causa di esenzione dalla responsabilità contabile (l'intestazione della licenza per lo svolgimento delle attività di gestione della ricevitoria del lotto era risultata sostanzialmente fittizia, atteso che tutta la gestione delle attività era posta in essere dal fratello). La mancata voltura della licenza, atto unilaterale che risultava a ben vedere conseguenza ineluttabile dell'intervenuta cessione dell'azienda nell'agosto 2010, è risultato dipendere da una situazione di grave incertezza nella quale la convenuta venne a trovarsi successivamente alla cessione dell'azienda, in quanto è risultato essere stata vittima di attività estorsiva e violenta del fratello, che le aveva sostanzialmente estorto la procura a vendere l'azienda, senza assicurarle l'esenzione da responsabilità personale con riguardo alle pregresse passività dell'azienda ceduta, come accertato dalla sentenza del G.I.P. presso il Tribunale di Ascoli Piceno n.169/2014.

La sentenza ha disposto invece la condanna del chiamato in causa in qualità di titolare subentrante nella gestione dell'esercizio, il quale, sebbene non avesse avuto ancora la voltura della concessione ministeriale, aveva tuttavia iniziato la gestione dell'azienda e aveva ottenuto l'autorizzazione a svolgere, nell'assenza dell'effettiva concessionaria, le funzioni di agente contabile. Funzioni svolte concretamente nella settimana del 14.6.2011 nella quale maturava l'ammanco.

In tema di responsabilità per **illecito conferimento di incarichi lavorativi**, si segnalano:  
**Sentenza n. 26/2016**

**(Danno derivante dalla mancanza di alcun minimale riscontro probatorio circa la necessità e l'effettiva utilità della collaborazione instaurata)**

Il giudizio riguardava un presunto illegittimo conferimento e successivi rinnovi, per circa un triennio, di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa con l'ASUR Marche, per svolgere attività lavorativa nell'ambito di specifici progetti aziendali, incarichi che hanno comportato una spesa di € 78.140,08.

La sentenza ha rilevato come non soltanto le collaborazioni fossero state conferite in assenza di ogni verifica circa l'esistenza di risorse interne utili ad espletarlo ed ad un soggetto privo di titolo di studio e di comprovate esperienze afferenti ai progetti aziendali, ma soprattutto che non emergeva alcun riscontro probatorio dell'attività

resa dalla collaboratrice nell'ambito dei progetti per i quali erano stati conferiti gli incarichi, risultando invece che aveva svolto un'attività sostanzialmente impiegatizia (fare fotocopie, rispondere al telefono, occuparsi del disbrigo della corrispondenza ecc.).

Non essendo emersa alcuna evidenza probatoria che giustificasse la necessità e l'effettiva utilità della collaborazione instaurata, sono stati condannati a risarcire l'Azienda Sanitaria, in ragione del contributo da ciascuno apportato al conferimento degli incarichi, per il primo incarico il Direttore del Servizio Igiene e Sanità Pubblica nella misura di euro 25.653,93 in via principale a titolo di dolo e il Dirigente dell'U.O.C. Gestione Risorse Umane in via sussidiaria a titolo di colpa grave, mentre per i successivi incarichi il Dirigente dell'U.O.C. Gestione Risorse Umane nella misura di euro 52.486,15 a titolo di colpa grave.

#### **Sentenza n. 46/2016**

**(Danno indiretto subito da un Comune, risultato soccombente in un giudizio promosso da un dipendente)**

Il giudizio riguardava un'ipotesi di danno erariale in conseguenza all'intervenuta attivazione, presso il Comune di Ancona, di un contratto a tempo determinato in violazione dei presupposti previsti dall'art.36, D.Lgs. n.165/2001.

Il pregiudizio erariale indiretto (euro 32.454,84) - derivato dalla condanna in sede giurisdizionale dell'ente territoriale a risarcire per equivalente il danno ingiusto subito da un architetto che era stato assunto a tempo determinato, nonostante non fossero ravvisabili, presso l'ente, esigenze straordinarie che potessero legittimare la temporaneità dell'impiego - è stato imputato, in accoglimento della prospettazione formulata dall'organo requirente, a carico del Dirigente del Servizio Organizzazione e Personale, al quale è stato addebitato a titolo di colpa grave di aver predisposto gli atti amministrativi necessari per dare corso alla formalizzazione del contratto di lavoro e di averlo sottoscritto per conto dell'amministrazione. Sulla base della documentazione allegata a sostegno della pretesa attorea è risultato evidente che la prestazione lavorativa oggetto del rapporto di lavoro temporaneo (segnatamente lo svolgimento delle attività di funzionario tecnico amministrativo Cat. D-3 presso il Servizio Intervento per l'Edilizia Residenziale Pubblica - Alloggi) era finalizzata ad assicurare un'esigenza di servizio ordinaria e permanente, come comprovato dalla circostanza che il rapporto di impiego per lo svolgimento di tale medesima funzione si

era protratto nel tempo, con decorrenza dall'anno 2000, tramite reiterati incarichi lavorativi conferiti dall'ente al medesimo architetto e come inequivocabilmente confermato dal fatto che - all'epoca in cui venne stipulato il contratto di lavoro - il servizio comunale risultava sguarnito di tale figura professionale, nonostante essa fosse prevista nell'organico astratto dell'ente.

Il danno erariale subito dal Comune di Ancona non è stato addebitato interamente al Dirigente convenuto. Il Collegio ha ritenuto che abbia rilevato, nella vicenda dannosa, il comportamento di soggetti non evocati in giudizio – segnatamente il Segretario Generale/Direttore Generale che nulla aveva obiettato in merito alla complessiva operazione posta in essere e gli amministratori che avevano consentito, per un ampio lasso temporale, la gestione precaria del reclutamento lavorativo del funzionario tecnico/amministrativo presso l'Ufficio Alloggi, ed avevano indirizzato l'organo gestionale verso la formalizzazione del contratto invalido da cui derivava successivamente il danno erariale indiretto. In applicazione dell'art.1226 c.c., la quota di danno addebitato al convenuto è stato ragguagliata al 50 per cento dell'intero pregiudizio (euro 16.227,42).

In via pregiudiziale è stata respinta l'eccezione di improcedibilità del giudizio, formulata dal convenuto in considerazione del fatto che risultava parallelamente pendente, davanti al Tribunale Civile di Ancona, un procedimento giurisdizionale, attivato dal medesimo convenuto nei confronti dell'amministrazione comunale, finalizzato all'accertamento della liceità (ovvero della eventuale illiceità addebitabile tuttavia a titolo di sola colpa lieve) del proprio operato nell'ambito della vicenda controversa, rappresentando la parte convenuta anche la violazione del *principio del ne bis in idem*. Il rigetto dell'eccezione è stata disposta facendo riferimento ai consolidati principi di autonomia giurisdizionale tra giudice contabile e giudice ordinario, puntualizzando che eventuali problematiche legate alla salvaguardia del *principio del ne bis in idem*, possano trovare composizione in sede esecutiva, ed evidenziando altresì perplessità sul fatto che la domanda giudiziale di mero accertamento negativo della propria responsabilità, promossa innanzi al giudice ordinario, potesse essere vagliata in quella sede, essendo materia rientrante nell'ambito giurisdizionale della Corte dei conti e, segnatamente, nell'ambito dei c.d. "altri giudizi ad istanza di parte" di cui all'art. 58 R.D. n.1038/1923.

Nell'ambito dei **GIUDIZI DI CONTO**, si segnalano:

**Sentenze nn. 37/2016, 38/2016, 39/2016, 40/2016, 41/2016 e 42/2016**

Con le surrichiamate sentenze la Sezione Giurisdizionale ha deliberato in sede collegiale sei distinti giudizi di conto relativi alla gestione – da parte della Banca Popolare dell'Adriatico Spa - del servizio di Tesoreria del Comune di Urbania (PU), negli anni compresi tra il 2008 e il 2013. Sulla base delle relazioni di irregolarità depositate dal Magistrato Relatore dei conti giudiziali, emergevano infatti una serie di criticità nell'ambito dell'analisi della gestione contabile, a seguito della quale non risultavano scaricabili una serie di partite riconducibili all'intervenuta erogazione, in assenza di valida ragione giustificativa, di somme di denaro a favore dell'economista comunale (euro 88.281,01 nell'esercizio 2008; euro 91.214,49 nell'esercizio 2009; euro 118.774,44 nell'esercizio 2010; euro 49.009,79 nell'esercizio 2011; euro 49.547,82 nell'esercizio 2012; euro 130.825,89 nell'esercizio 2013).

Dalle relazioni di irregolarità emergeva che la gestione economica era stata gravemente alterata dall'intervenuta reiterata appropriazione indebita di fondi da parte dell'economista comunale, il quale avrebbe ottenuto – da parte del Tesoriere Comunale – l'erogazione di ingenti somme di denaro in assenza di ragione giustificativa, sia formale, sia sostanziale. Da tali illecità gestionali sarebbe conseguentemente derivata l'alterazione della regolarità contabile del conto di tesoreria.

Le relazioni riferivano in particolare che se da un lato il conto giudiziale economico era risultato regolare, dall'altro lato emergevano – sullo specifico conto corrente bancario intestato al “Comune di Urbania servizio cassa economica” – rilevanti movimentazioni di denaro non ricomprese nella formale gestione economica. Tali movimentazioni, originate da atti di ordinazione di spesa fittizi – in quanto non supportati da atti di liquidazione riferibili ad attività imputabili all'azione amministrativa dell'ente territoriale, ma confezionati ad arte dall'economista – avrebbero generato una irregolarità del conto di tesoreria imputabile ad un comportamento negligente dell'Agente Contabile Tesoriere, il quale avrebbe dato corso alla corresponsione di provviste finanziarie in favore dell'economista in evidente violazione delle regole che governavano il servizio di gestione contabile della tesoreria comunale.

La Sezione ha ritenuto non scaricabili le partite irregolari ed ha accertato la responsabilità del Tesoriere per l'irregolarità del conto giudiziale, con conseguente condanna risarcitoria. A sostegno del mancato scarico è stato evidenziato che il Tesoriere Comunale aveva ommesso di adempiere agli obblighi di protezione della sfera giuridico – patrimoniale dell'amministrazione comunale, concorrendo significativamente, seppure indirettamente per mancata adeguata vigilanza nella gestione dei flussi finanziari, a cagionare l'ingente pregiudizio subito dall'ente. Sono stati imputati all'agente contabile il rilevante sfioramento dei programmati stanziamenti annuali della gestione economale, l'irragionevole frequenza delle erogazioni in favore dell'economista, la consistenza delle operazioni oggetto di rimborso nettamente eccedenti quella delle ordinarie spese economali, i non consentiti pagamenti diretti allo sportello in favore dell'economista, la mancata trasmissione formale delle rendicontazioni periodiche dell'estratto conto economale e la mancata verifica delle sottoscrizioni sugli atti di ordinazione delle spese. Le irregolarità gestionali rilevate, considerate unitariamente, hanno indotto il Collegio a ritenere che l'istituto di credito avesse tollerato una gestione della cassa economale obiettivamente disinvolta ed avesse conseguentemente violato gli obblighi di correttezza – direttamente correlati al principio di buona fede oggettiva nella fase di esecuzione del contratto (art.1375 c.c.) – che avrebbero dovuto assistere la gestione del servizio affidato.

Il pregiudizio subito dal Comune di Urbania (PU) è stato addebitato al Tesoriere a titolo di colpa grave. Poiché l'organizzazione dell'amministrazione comunale aveva indubbiamente favorito la verifica dei fatti illeciti (inefficacia del controllo dei tecnici e degli amministratori dell'ente, nonché dell'organo di revisione), il danno erariale è stato addebitato al Tesoriere in misura pari al 50 per cento dei pagamenti ritenuti privi di giustificazione.

Nella sentenza è stato infine precisato che *“la condanna del Tesoriere Comunale potrà eventualmente concorrere, per il medesimo pregiudizio erariale, con quella di altri soggetti, segnatamente, in via diretta, dell'economista...e in via indiretta, degli organi di controllo interni all'ente. In applicazione dei comuni principi civilistici nella materia obbligazionaria, dovrà essere assicurato, in caso di concorrenza di più obbligati per il medesimo titolo, il principio del ne bis in idem sostanziale....”*.

### **Sentenza n. 65/2016**

Con la sentenza n. 65/2016, il Collegio – previa riunione di due giudizi di conto portati alla sua attenzione dal Magistrato Relatore - ha ritenuto di non dover scaricare i conti giudiziali relativi al servizio economale del Comune di Urbania (PU) per gli esercizi 2012 e 2013 in relazione ad alcune partite contabili irregolari (euro 36,45 per esercizio 2012 + euro 2.724,68 per l'esercizio 2013 = euro 2.761,13) e ha condannato l'economista comunale a rifondere l'importo non scaricato in favore dell'amministrazione comunale di appartenenza.

La partita non scaricata relativa all'esercizio 2012 ha riguardato la bolletta economale n.100 del 9.10.2012 (anticipazione della somma di euro 500,00 ad una dipendente comunale per pagamenti SIAE). Dall'analisi del conto emergeva tuttavia che risultavano rendicontate spese sino all'ammontare di euro 463,55, con conseguente residuo di euro 36,45, da imputare alla responsabilità contabile dell'economista, che non annotava scritture al riguardo.

La partita non scaricata relativa all'esercizio 2013 ha riguardato il mancato riversamento della somma di euro 2.724,68 all'atto della chiusura della cassa derivata dalla revoca dell'incarico, disposta dall'ente, nei confronti dell'economista. La relazione di irregolarità dava conto del fatto che sulla base della scoperta dell'intervenuta appropriazione di ingenti somme di denaro da parte dell'economista - intervenuta tramite la manipolazione, nel corso di un ampio lasso temporale (periodo 2004/2013), di mandati di pagamento dell'ente, che venivano fittiziamente intestati a suo nome - il Comune di Urbania (PU) procedeva a revocargli l'incarico. L'Economista veniva quindi sostituito da un nuovo agente contabile, il quale procedeva alla compilazione del conto giudiziale relativo all'esercizio 2013. A seguito del passaggio di consegne emergeva il mancato riversamento della somma anticipata all'inizio della gestione, solo in parte compensata dal riversamento in Tesoreria della somma di euro 765,94 (giacente, alla data di cessazione dell'incarico sullo specifico conto corrente acceso presso la Tesoreria ed intestato al servizio economale) e dal reperimento di euro 12,67 presso la cassa economale. Pertanto l'ammontare addebitato all'agente contabile per l'anno 2013 è stato quantificato in euro 2.724,68.

È opportuno ricordare che nei confronti dello stesso economista comunale risulta emessa la precedentemente richiamata sentenza n. 71/2016, che ha condannato il convenuto per l'illecita appropriazione di ingenti somme di denaro depositate presso la Tesoreria

Comunale e, nell'ambito del giudizio, è stato disposto sequestro conservativo in corso di causa.

### 3.2 CONTENZIOSO PENSIONISTICO

L'attività in materia di giudizi pensionistici - che grava essenzialmente sull'unico magistrato assegnato a tempo pieno presso questa Sezione - ha comportato lo svolgimento di 20 Udienze pubbliche, e di 2 Camere di consiglio fissate e svolte per l'adozione di provvedimenti cautelari.

In esito alle suddette udienze pubbliche e camerale, risultano emesse n. 25 sentenze, n. 15 ordinanze istruttorie e n. 2 ordinanze in materia cautelare.

L'aumento dei giudizi in carico alla fine dell'anno (n. 135), rispetto all'analogo dato rilevato all'1 gennaio (45), che emerge dalla tabella riportata in appendice, è essenzialmente dovuto al notevole aumento dei giudizi pervenuti nel 2016 (n. 115) rispetto a quelli pervenuti nell'anno precedente (n. 42).

Naturalmente la Sezione cercherà di far fronte adeguatamente all'incremento dei ricorsi depositati, in modo tale da evitare il formarsi di un nuovo arretrato in materia, dopo quello, di misura ben più consistente, smaltito attraverso il lavoro degli scorsi anni.

I ricorsi pervenuti in materia pensionistica possono così - sommariamente - distinguersi per oggetto:

- n. 22 pensioni civili;
- n. 92 pensioni militari;
- n. 1 pensioni di guerra.

Circa i temi trattati, oltre alle questioni di prevalente natura medico-legale che caratterizzano i giudizi relativi alle pensioni privilegiate, le sentenze hanno affrontato anche interessanti questioni, sia di diritto processuale, sia sostanziale, come può rilevarsi dalla rassegna di seguito riportata.

#### **Sentenza non definitiva n. 8/2016 e connessa ordinanza n. 9 del 17 marzo 2016**

**(Rideterminazione dell'assegno personale pensionabile ai fini della maggiorazione del 18 per cento; articolo 220 del d.P.R. n. 1092 del 1973, questione di legittimità costituzionale)**

Con la sentenza non definitiva è stata accolta la prima domanda formulata da un ex Dirigente delle Ferrovie dello Stato, di valorizzazione nell'ambito dell' "Assegno

*Personale Pensionabile - Ex premio di esercizio*” - ai fini della maggiorazione del 18 per cento prevista ai fini pensionistici dall’articolo 22 della Legge n. 177 del 1976 - dell’importo di euro 1.139,71, quale *ex voce* retributiva “*Superminimo individuale*”, nei limiti di quanto sul predetto titolo effettivamente percepito nell’ambito del trattamento retributivo di lavoro dipendente.

La seconda domanda formulata con l’atto introduttivo del giudizio riguardava l’esatta commisurazione della pensione del ricorrente, in relazione all’applicabilità, o meno, della maggiorazione del 18 per cento ex articolo 220 (base pensionabile) del D.P.R. n. 1092 del 1973, alla *ex voce* retributiva “indennità integrativa speciale” confluita nel trattamento stipendiale.

In merito a detta domanda, con separata ordinanza è stato sospeso il giudizio, e contestualmente sollevata questione di legittimità costituzionale dell’articolo 220, comma 1, del D.P.R. n. 1092 del 1973, come modificato dall’articolo 22 della Legge n. 177 del 1976, in relazione a ritenuta violazione degli articoli 36 e 38 Cost. .

#### **Sentenza n. 10/2016**

##### **(Giudizio di ottemperanza)**

Con la sentenza resa nell’ambito del giudizio di ottemperanza concernente la decisione n. 36 del 13 gennaio 2004, è stata rigettata la pretesa formulata della pensionata, considerato che:

- dalla comparazione degli stipendi alla base dei due provvedimenti pensionistici (*quello alla base del pregresso giudizio di merito e quello relativo alla domanda d’ottemperanza della precitata decisione giurisdizionale*) si è riscontrato che lo stipendio determinato nel decreto di riliquidazione risultava d’ammontare superiore (*e non deteriore*) rispetto quello considerato nell’originario provvedimento di pensione;
- a seguito di verifica - attuata con apposita istruttoria disposta nella sede giurisdizionale - l’Istituto previdenziale chiariva che, a seguito dell’emanazione del decreto di riliquidazione del trattamento pensionistico, conseguivano arretrati erogati al pensionato con rata del giugno 2006;
- i predetti elementi obiettivi in nulla venivano controdedotti dalla parte ricorrente, censurante la non correttezza del provvedimento di riliquidazione sull’affermazione che l’importo stipendiale doveva risultare decisamente non deteriore rispetto a quello precedentemente attribuito;



- la pretesa posta alla base del ricorso giurisdizionale è stata quindi ritenuta del tutto infondata, con conseguente condanna del ricorrente alle spese di giudizio.

**Sentenza n. 15/2016**

**(Recupero somme per indebito pensionistico)**

Con la sentenza si è accolto il ricorso proposto avverso l'azione di recupero attivata dall'Istituto previdenziale, nella sede amministrativa; in particolare si è accertato che l'Istituto aveva violato il giudicato formatosi sulla fattispecie pensionistica a seguito di pronuncia d'appello, avendo l'Ente decurtato l'indennità integrativa speciale sulla pensione dal medesimo gestita, dovendosi invece applicare il divieto di cumulo delle due indennità della specie con la decurtazione, non del trattamento di reversibilità ordinario, bensì della pensione privilegiata tabellare gestita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; con ciò sostanziosamente più favorevole, per la pensionata, il conteggio del recupero delle somme da restituire alla P.A. .

**Sentenza n. 22/2016**

**(Recupero somme per indebito pensionistico)**

Nel respingere la domanda finalizzata ad una dichiarazione di irripetibilità dell'indebito pensionistico reclamato in restituzione dall'INPS, la sentenza ha essenzialmente affermato che, a fronte di un chiaro divieto legislativo concernente il divieto di cumulo tra la pensione e redditi di lavoro autonomo, stabilito dall'articolo 72 della Legge n. 388 del 2000, non può valorizzarsi in favore del pensionato il suo presunto ed invocato stato di buona fede.

Ad ulteriore sostegno della decisione adottata, la pronuncia ha evidenziato che – contrariamente a quanto sostenuto dalla parte ricorrente - nella fattispecie non ricorreva un'ipotesi di erronea attribuzione d'un trattamento provvisorio di pensione (*articolo 162 del D.P.R. n. 1092 del 1973*), né quella della modificazione *in pejus* d'una pensione definitiva (*articolo 206 del D.P.R. n. 1092 del 1973*), né ancora quella della liquidazione di somme non spettanti mediante procedura automatizzata (*articolo 9 della Legge n. 428 del 1985*).

**Sentenza n. 24/2016**

**(Pensione d'inabilità)**

Con la sentenza si è sostanzialmente ribadito, in conformità a consolidato orientamento giurisprudenziale anche di questa Sezione, che - in tema di pensione d'inabilità *ex* articolo 2, comma 12, della legge n. 335 del 1995 - rileva

fondamentalmente per il Giudice delle pensioni il titolo della cessazione del servizio, siccome statuito e accertato dall'Ente datore di lavoro (nel caso l'Ente Poste S.p.a.); poiché il dipendente era cessato dal servizio "volontariamente" - e con consapevolezza delle conseguenze della scelta operata, pur a fronte di una grave infermità di cui risultava portatore - e non per infermità non dipendenti dal servizio, come invece richiesto dalla norma innanzi richiamata, il ricorso diretto al riconoscimento della pensione di inabilità è stato respinto.

**Sentenza non definitiva n. 29/2016**

**(In tema di inapplicabilità dell'articolo 445-*bis* del Codice di procedura civile al giudizio pensionistico innanzi alla Corte dei conti)**

Con la sentenza, rinviante a separata ordinanza la disposizione degli adempimenti istruttori necessari al fine della definizione nel merito della causa, sono state disattese alcune richieste di natura preliminare formulate dall'Istituto previdenziale, nell'ambito di un giudizio teso al riconoscimento di un beneficio legato al riconoscimento dello stato di invalidità

In particolare è stata respinta l'eccezione di inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso poiché la ricorrente avrebbe dovuto preliminarmente proporre l'istanza di accertamento tecnico preventivo della condizione sanitaria, *ex* articolo 445-*bis* del Codice di procedura civile.

Nel motivare l'inapplicabilità della succitata norma nei giudizi pensionistici innanzi alla Corte dei conti, la sentenza ha evidenziato che:

- le integrazioni legislative della disciplina dei processi innanzi al Giudice contabile devono essere espressamente prevedute (*cf.*, *in particolare*, *l'articolo 5 della Legge n. 205 del 2000, precitata*);

- l'eventuale recepimento, da parte del Giudice delle pensioni, di una nuova norma (*in particolare se introducente un istituto del tutto innovativo*) si porrebbe al di fuori del criterio meramente integrativo previsto dall'articolo 26 del Regio Decreto n. 1038 del 1933 (*cf.* *Corte dei conti, SS.RR. 7 ottobre 1997, n. 38, secondo cui è assolutamente da escludere che il rinvio contenuto nella precitata disposizione possa portare a modifiche ordinamentali*);

La sentenza ha anche ritenuto manifestamente infondata la eccepita questione di costituzionalità dell'articolo 38 del D.L. n. 98 del 2011 convertito nella Legge n. 111 del 2011 - per presunta violazione dell'articolo 3 Cost. - nella parte in cui l'articolo 445-

bis del c.p.c. fosse stato valutato non applicabile ai giudizi innanzi alla Corte dei conti; quanto innanzi sulla base dell'ampia discrezionalità del legislatore nella disciplina dei diversi istituti processuali e nella regolamentazione di forme differenziate di tutela, nel rispetto del criterio della ragionevolezza, con riguardo alla particolarità del rapporto dedotto nel giudizio (*cf.*, *tra le altre*, *Corte Cost. n. 84 del 2003, n. 165 del 2000 e n. 429 del 1998*).

Anche la richiesta di rimessione alle Sezioni Riunite di questa Corte dei conti della correlata questione di massima è stata disattesa, considerato che la fattispecie non assumeva carattere di novità, né aveva dato origine a contrasti giurisprudenziali.

### **Sentenza n. 33/2016**

#### **(Recupero somme per indebito pensionistico)**

Con la sentenza - oltre all'accoglimento del ricorso teso a inibire un recupero d'indebito pensionistico a seguito di conguaglio tra pensione indiretta provvisoria e definitiva - si è riaffermata l'ammissibilità dell'azione di rivalsa contestualmente esperita, in sede di costituzione in giudizio, dall'Istituto previdenziale nei confronti dell'Amministrazione Militare, sull'affermazione:

- dell'insussistenza, in fattispecie, d'una causa di compensazione delle somme tra l'Amministrazione della Difesa e l'Istituto previdenziale;
- della necessità d'una gestione - dell'INPDAP, prima, e dell'INPS poi - improntata a principi di economicità e imprenditorialità;
- della necessità della copertura dei disavanzi della gestione dei dipendenti pubblici, derivanti dalla gestione precedente l'istituzione dell'INPDAP, ripercuotentesi prima sull'INPDAP e poi sull'INPS, da parte dello Stato;
- della piena autonomia di bilancio degli enti previdenziali, chiamati a agire al fine del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e nel rispetto delle regole di economicità della gestione;
- del fondamento della domanda di rivalsa dell'Istituto previdenziale solo per le somme indebitamente erogate a carico della propria gestione, per gli effetti dei ritardi del Ministero della Difesa nella liquidazione della pensione definitiva.

### **Ordinanze n. 22, 23 e 24/2016**

#### **(Sospensione dei giudizi in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale)**

Secondo la prospettazione delle numerose parti ricorrenti, la disciplina del meccanismo di rivalutazione automatica delle pensioni introdotta dall'art. 1 del D.L. n. 65/2015,

convertito con modificazioni in Legge n. 109/2015 - per dare attuazione alla sentenza delle Corte Costituzionale n. 70/2015 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24, del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. decreto salva Italia), nella parte in cui questo disponeva il blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS – era affetta dagli stessi vizi di incostituzionalità che avevano indotto il Giudice delle leggi, con sentenza n. 70/2015, a dichiarare l'incostituzionalità della precedente disciplina.

Pertanto i ricorrenti chiedevano che fosse accertato il loro diritto alla corresponsione della rivalutazione automatica senza le decurtazioni previste dall'art. 1 del D.L. n. 65/2015, previa remissione alla Corte Costituzionale della nuova normativa.

Constatato che identiche questioni di costituzionalità erano già state sollevate innanzi al Giudice delle leggi (ex plurimis Corte dei conti, Sez. Emilia Romagna ord. n. 101/2016 e varie altre ordinanze di Giudici ordinari), e ritenendo dette questioni rilevanti nei giudizi all'esame e non manifestamente infondate, con le citate ordinanze è stata disposta la sospensione dei giudizi in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale in materia, evidenziando l'utilizzabilità a tale scopo lo strumento della sospensione c.d. impropria, ai sensi degli articoli 26 R.D. 1038/1933 e 295 c.p.c., con onere espresso a carico delle parti di riassumere entro il termine di tre mesi dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della decisione della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 297 c.p.c..

#### **Ordinanza n. 25/2016**

##### **(Indennità una tantum , terzietà del consulente medico-legale)**

Il giudizio riguardava il riconoscimento al diritto dell'indennità una tantum da parte di un militare, per infermità dipendente da causa di servizio. Il Giudice ha ritenuto condivisibili le censure della parte ricorrente relative al difetto di terzietà del consulente medico legale precedentemente interpellato (nella specie il Collegio Medico Legale presso il Ministero della Difesa), in quanto incardinato nella stessa Amministrazione nei cui confronti si faceva valere una richiesta di indennizzo.

Quanto innanzi anche tenendo conto del principio di diritto espresso dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella sentenza 21 gennaio 2014 (ricorso n. 48754/11), secondo cui l'organo incaricato dal Tribunale (nel caso specifico, dal giudice amministrativo italiano, trattandosi di giudizio contro l'amministrazione, per fatti

concernenti l'arruolamento al servizio militare di leva, relativo ad un rapporto di impiego ai sensi dell'art. 68, comma 4, del D.Lgs.29/1993 all'epoca vigente, e non di giudizio pensionistico) per rendere una consulenza medico legale deve essere esterno all'amministrazione, non potendo, nel caso di militare, far parte della stessa organizzazione amministrativa (Ministero della difesa), nei cui confronti si faceva valere una richiesta di indennizzo.

La specifica eccezione formulata dalla parte, in ordine alla qualificazione dell'organo chiamato a rendere parere medico legale sulla questione oggetto di ricorso, veniva pertanto risolta dall'ordinanza all'esame, disponendo il rinnovo della consulenza medico legale a cura dell'organo tecnico di altra amministrazione (l'Ufficio Medico Legale presso il Ministero della Salute).

**Sentenza n. 61/2016**

**(Diritto a pensione privilegiata di reversibilità)**

La sentenza ha riconosciuto il diritto della ricorrente – quale vedova di medico ospedaliero deceduto in costanza di servizio - al trattamento privilegiato di reversibilità. Quanto innanzi sulla base dell'esame di un articolato e complesso parere medico legale che aveva evidenziato come fosse indubbiamente sussistente un nesso causale tra le gravose condizioni di lavoro e l'infermità cardiaca che aveva portato al decesso del dante causa della ricorrente.

### 3.3 I CONTI GIUDIZIALI

L'indubbia rilevanza ed attualità del giudizio di conto, hanno ricevuto una ulteriore spinta propulsiva dall'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, che ha riorganizzato la disciplina della materia in funzione della semplificazione e velocizzazione dell'attività del settore.

Si è pertanto cercato di dedicare la maggior parte possibile delle scarse risorse disponibili, al Settore Conti giudiziali al fine di consolidare i risultati ottenuti negli anni precedenti e aumentare l'incisività dei controlli volti sia a verificare l'adempimento dell'obbligo deposito del conto da parte degli agenti contabili, per attivare in caso contrario il giudizio per resa del conto, sia a definire i conti depositati. Nel rispetto del principio di imprescindibilità del giudizio di conto, affermato dall'art.45 del R.D.1214/1934, che dispone che esso s'instauri a prescindere dall'esistenza di una controversia, ma per il semplice fatto del deposito del conto giudiziale presso la Segreteria della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti, si è ritenuto di porre sempre maggiore attenzione all'aggiornamento dell'anagrafe degli agenti contabili operanti nella Regione, rilevatasi strumento fondamentale per il lavoro del settore, ed in particolare per rilevare il tempestivo adempimento da parte degli agenti contabili dell'obbligo di rendere il conto.

Ciò ha permesso di implementare, con la collaborazione della locale Procura, l'attivazione dei giudizi per resa del conto, che ha visto nello scorso anno la definizione con sentenza di 12 giudizi di questo tipo.

L'attività in materia si sta dimostrando utile anche a fungere da deterrente all'elusione dell'obbligo di resa del conto non solo per gli agenti contabili, ma anche nei confronti delle Amministrazioni che non trasmettevano a questa Sezione il conto depositato presso di esse dagli agenti contabili, ai fini della prescritta "parifica".

Particolare cura è stata poi prestata nell'opera di ulteriore sensibilizzazione e sollecitazione di tutti i Comuni della Regione all'invio ed al deposito dei conti tramite l'applicativo SIRECO (Sistema Integrato per la Resa dei Conti giudiziali), per dare completa attuazione a quanto disposto dal Presidente della Corte dei conti, con la nota n.2662 del 3 dicembre 2014, ai fini della dematerializzazione documentale e della razionalizzazione degli archivi.

Tutte le comunicazioni avvengono tramite Posta Elettronica Certificata, il che consente di essere tempestivi e di avere un dialogo in tempo reale con gli Enti e le Amministrazioni interessati.

Sono stati emessi n. 49 fogli di rilievo, finalizzati ad ottenere dagli agenti contabili interessati e dalle relative amministrazioni, le precisazioni e la documentazione necessarie all'esame del conto.

Circa l'attività svolta, riassunta nella tabella riportata in appendice alla relazione, va rilevato che sono stati introdotti nell'anno trascorso ben 3649 conti; sono stati revisionati, e trasmessi alla locale Procura, per le determinazioni di competenza, 2889 conti con proposta di estinzione, 728 conti con proposta di discarico e 4 conti con Relazioni di irregolarità, con conseguente apertura dei relativi giudizi; contemporaneamente sono stati definiti 1841 conti con decreto di estinzione (l'analogo dato riferito al 2015 era di n. 1942) e 924 conti con decreto di discarico (l'analogo dato riferito al 2015 era di n. 388); sono state altresì emesse 7 sentenze in materia di giudizio di conto, sulle quali si è riferito nel paragrafo 3.1 dedicato al contenzioso amministrativo-contabile.

Il raffronto tra i dati relativi ai decreti emessi nel 2015 e quelli emessi nel 2016 - che evidenzia una diminuzione delle estinzioni ed un significativo aumento dei decreti di discarico emessi dopo la verifica dei conti - testimonia l'indubbio incremento sia quantitativo che qualitativo del lavoro svolto.

Da sottolineare, anche, l'impegno profuso, nello scorso anno, dal personale addetto al settore nel fornire - anche attraverso incontri informali o c.d. tavoli tecnici - ai rappresentanti delle Amministrazioni che lo hanno richiesto, approfondimenti ed indicazioni sulla metodologia per la compilazione dei conti giudiziali, sulla modulistica e sui tempi di presentazione degli stessi.

Da segnalare infine che, per dare adeguato seguito a quanto deciso dalle SSRR della Corte dei conti con la sentenza n. 22/2016/QM precedentemente richiamata, con nota n. 7311 del 17/11/2016, sono stati sollecitati ai Comuni gli adempimenti relativi al deposito dei conti giudiziali ed alla trasmissione dei dati per la formazione dell'anagrafe, concernenti i gestori delle strutture ricettive incaricati della riscossione e poi del riversamento nelle casse comunali dell'imposta di soggiorno corrisposta da coloro che alloggiano nelle strutture alberghiere ed assimilate.

## SALUTI CONCLUSIVI

Spero di essere riuscito, con quanto innanzi esposto, ad offrire un sufficiente quadro consuntivo dell'attività svolta e degli esiti conseguiti da questa Sezione Giurisdizionale.

Corre tuttavia l'obbligo di sottolineare che è un quadro parziale rispetto all'impegno della Corte dei conti in questa Regione, in quanto rappresentativo della sola attività giurisdizionale, mentre va sempre ricordato che sono cointestate alla Corte la funzione giurisdizionale e quella di controllo, e che entrambe concorrono a realizzare lo storico ruolo dell'Istituto, efficacemente riassunto in alcune sentenze redatte dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella – nella precedente funzione di Giudice Costituzionale – che ha definito la Corte dei conti “*magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico*” (sentenza n. 15/2013), “*posta al servizio dello Stato-ordinamento e non già soltanto dello Stato-apparato*” (sentenza n. 39/2014).

La Corte, come è noto, nel ventennio trascorso, ha attraversato profondi ed incisivi processi di riforma, che ne hanno notevolmente ampliato le competenze senza aggiungere ulteriori risorse, ricorrendo ai suoi poteri di autorganizzazione per affrontare i nuovi compiti.

Al di là delle rituali e sterili doglianze, costituisce, tuttavia, dato di fatto incontrovertibile quello che vede negli ultimi anni le competenze della Corte dei conti in chiave di progressivo aumento, e connotate da maggiore specializzazione: a fronte di tale ampliamento l'organico magistratuale continua a presentare vuoti di oltre il 30 per cento.

Ed infatti, l'attuale organico magistratuale di questa Sezione giurisdizionale è composto dal sottoscritto e dal collega Galeffi, unici magistrati operanti a tempo pieno, a cui si aggiunge la preziosa collaborazione dei colleghi in assegnazione aggiuntiva Berretta, Lorenzini, e solo di recente quello della collega Meniconi, ai quali va la gratitudine per l'opera prestata con dedizione e generosità, in aggiunta a quella svolta presso le rispettive sedi di assegnazione principale.

Consapevole, tuttavia, che questo tipo di difficoltà non riguardi solo questa sede e soltanto la Corte dei conti, va ribadito, in questa occasione, l'impegno dell'Istituto nell'ottimale svolgimento del proprio ruolo.



Al termine di questa breve illustrazione dei tratti caratterizzanti l'attività istituzionale di questa Sezione, appare doveroso rivolgere un particolare ringraziamento ai rappresentanti della libera Avvocatura e ai rappresentanti della Procura regionale, da sempre impegnati nella gestione delle controversie rimesse al sindacato della Sezione con lealtà e professionalità, protagonisti necessari di un confronto dialettico, che con la loro esperienza giuridica, hanno conferito un qualificato e determinante contributo, indispensabile per l'accertamento della "verità processuale" e per far affiorare dal processo il diritto "giusto ed effettivo".

Stima e particolare gratitudine vanno riservati ai militari della Guardia di Finanza e dell'Arma dei Carabinieri ed alla Polizia di Stato, la cui attività di indagine ed approfondimento istruttorio, ad essi delegata, è stata adempiuta con precisione e celerità, anche nei casi più complessi.

Inoltre riconoscenza ed apprezzamento devo manifestare al personale amministrativo, per la dedizione e l'impegno profuso nell'assicurare lo svolgimento dei compiti istituzionali, pur in una situazione di carenza di organico.

Infine ritengo doveroso esprimere, a nome di tutto il personale della Corte, un sentimento di sincera solidarietà alle popolazioni di questa Regione e di quelle limitrofe, duramente colpite dai recenti eventi sismici, con l'auspicio che possano riacquisire presto la dovuta serenità.

Concludo rivolgendo ancora un sentito ringraziamento a tutti i presenti, il cui odierno intervento testimonia l'attenzione per le funzioni svolte dalla Corte dei conti anche a livello regionale.

Grazie ancora, ed invito il Signor Procuratore Regionale ad illustrare la propria relazione.

## QUADRI SINOTTICI

<b>Giudizi di responsabilità amministrativo contabile</b>	
<b>Giudizi pendenti</b> al 1° Gennaio 2016 (giudizi di responsabilità n. 44 — giudizi di conto n. 8 - giudizi per resa di conto n.45 )	<b>97</b>
<b>Giudizi pervenuti</b> nell'anno 2016 Giudizi di responsabilità 28 con una istanza di sequestro in corso di causa, giudizi di conto 4; giudizi resa di conto 0	<b>32</b>
<b>Giudizi definiti</b> al 31/12/2016 Giudizi di responsabilità 36; sequestro in corso di causa 1	<b>37</b>
<b>Giudizi definiti</b> al 31/12/2016 Giudizi di Conto e resa di conto	<b>20</b>
<b>Sentenze</b> n. 13 giudizi di responsabilità Stato n. 18 di responsabilità Enti Locali n. 5 di responsabilità ASL (n. 30 con condanna, n. 3 assoluzioni n. 3 dichiaranti: nullità atto di citazione, prescrizione e difetto di giurisdizione); importo totale delle condanne € 2.772.982,08 n. 19 sentenze di conto(una sentenza riguarda 2 giudizi riuniti) e resa di conto	<b>55</b>
<b>Ordinanze in materia di conferma di sequestro</b>	<b>1</b>
<b>Decreti in materia di proroga termini istruttori</b>	<b>3</b>
<b>Ordinanze di condanna</b> (procedimenti monitori) importo di condanna € 9.250	<b>3</b>
<b>Decreti fuori udienza</b>	<b>1</b>
<b>Udienze Collegiali</b>	<b>21</b>
<b>Udienze Monocratiche di comparizione</b> (per conferma sequestro conservativo)	<b>1</b>
<b>Camere di consiglio collegiali</b> (per istanze di proroga istruttoria)	<b>3</b>
<b>Giudizi discussi</b> n. 42 giudizi responsabilità - n.8 di conto e n. 12 di resa di conto - n. 1 sequestro conservativo	<b>63</b>
<b>Giudizi non definiti</b> al 31/12/2016 di responsabilità	<b>35</b>
<b>Giudizi non definiti</b> al 31/12/2016 di conto e di resa di conto	<b>37</b>

<b>Giudizi di pensione</b>				
<b>Ricorsi</b>	<b>Pensioni Civili</b>	<b>Pensioni Militari</b>	<b>Pensioni Guerra</b>	<b>Totale</b>
<b>Pendenti 31/12/2015</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	<b>2</b>	<b>45</b>
<b>Pervenuti nel 2016</b>	<b>22</b>	<b>92</b>	<b>1</b>	<b>115</b>
<b>In carico nel 2016</b>	<b>45</b>	<b>112</b>	<b>3</b>	<b>160</b>
<b>Giudizi discussi</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>0</b>	<b>45</b>
<b>Definiti Sentenza accoglimento</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>9</b>
<b>Definiti Sentenza Rigetto</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>8</b>
<b>Altre definizioni</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>8</b>
<b>Ordinanze istruttorie</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>15</b>
<b>Altre ordinanze</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>5</b>
<b>Totale definiti</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>25</b>
<b>Decreti</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Pendenti al 31/12/2016</b>	<b>29</b>	<b>103</b>	<b>3</b>	<b>135</b>
<b>Udienze</b>				<b>20</b>
<b>Udienze Camerali</b>				<b>2</b>

<b>Giudizi di conto</b>						
<b>Tipo Conto</b>	<b>Tipo Ente</b>	<b>Conti depositati</b>	<b>Conti aperti</b>	<b>Totale carico</b>	<b>Totale definiti</b>	<b>Pendenti finali</b>
<b>ERARIO</b>		130	360	490	275	215
<b>ENTI</b>	<b>Comuni</b>	3431	15076	18507	2369	16.138
	<b>Camere di commercio</b>	7	67	74	16	58
	<b>Unioni montane</b>	6	142	148	42	106
	<b>Regione</b>	1	58	59	1	58
	<b>Servizio Sanitario Regionale</b>	30	7	37	0	37
	<b>Provincie</b>	37	299	336	49	287
	<b>Altri Enti</b>	7	31	38	13	25
<b>TOTALE</b>		<b>3649</b>	<b>16040</b>	<b>19689</b>	<b>2765</b>	<b>16.924</b>

<b>Tipo Conto</b>	<b>Fogli di rilievo</b>	<b>Approvati con decreto</b>	<b>Definiti in giudizio</b>	<b>Dichiarati estinti</b>	<b>Relazioni del magistrato</b>	<b>Decreti Pres. Approv/est conti</b>
<b>ERARIO</b>	5	158	0	117	185	275
<b>ENTI</b>	44	766	8	1724	3432	2490
<b>TOTALE</b>	<b>49</b>	<b>924</b>	<b>8</b>	<b>1841</b>	<b>3617</b>	<b>2765</b>

## INDICE

Introduzione .....	pag. 1
1 Disposizioni Normative.....	pag. 2
2 La Giurisprudenza.....	pag.17
2.1 La Giurisprudenza della Corte Costituzionale.....	pag.17
2.2 La Giurisprudenza della Corte di Cassazione.....	pag.21
2.3 La Giurisprudenza delle SS.RR. della Corte dei conti.....	pag.22
3 L'Attività della Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche...	pag.25
3.1 Contenzioso amministrativo – contabile.....	pag.25
3.2 Contenzioso pensionistico.....	pag.50
3.3 I conti giudiziali.....	pag.57
Saluti conclusivi.....	pag. 59
Quadri sinottici.....	pag. 61