



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2021

Presidente
Francesco Paolo Romanelli

Bari, 5 marzo 2021

SOMMARIO

1.	L'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE.....	pag.	3
1.1	Premessa	pag.	3
1.2	Il contenzioso nelle materie di contabilità pubblica	pag.	7
1.3	I conti giudiziali.....	pag.	18
1.4	Il contenzioso pensionistico.....	pag.	21
2.	LE NOVITÀ LEGISLATIVE.....	pag.	30
3.	LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE	pag.	36
4.	LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI UNITE DELLA CORTE DI CASSAZIONE	pag.	45
5.	LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI.....	pag.	50
	TABELLE STATISTICHE.....	Pag.	55

1. L'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE

1.1 Premessa

Nello scorso anno l'attività della Sezione è stata fortemente compromessa da una combinazione di eventi sfavorevoli che hanno concorso a ridurne sensibilmente la produttività.

Nel mese di febbraio, infatti, a seguito del trasferimento ad altro Ufficio del Consigliere Laino e della promozione, con la conseguente destinazione a differente incarico, del Consigliere Raeli, sono rimasti assegnati solo 4 magistrati (i consiglieri Daddabbo, Iacubino e De Corato e il 1° referendario Fratini), con una scopertura, quindi, del 55% rispetto all'organico di diritto (9 magistrati).

Relativamente ai giudizi in materia di contabilità pubblica, tale imprevista contrazione dell'organico ha reso, pertanto, necessario procedere alla rimodulazione dei collegi e alla riassegnazione degli affari, con inevitabile rinvio di qualche udienza tra quelle programmate nel primo trimestre, i cui ruoli erano stati, infatti, predeterminati anzitempo.

Quanto, invece, al contenzioso pensionistico, per non creare situazioni di disparità tra i ricorrenti, non si è più provveduto, già verso la fine del 2019, ad assegnare nuovi ricorsi pensionistici ai due magistrati in procinto di lasciare la Sezione, con conseguente rallentamento nei tempi di definizione dei giudizi, essendosi, evidentemente, aggravato il ruolo dei quattro magistrati rimasti, tra i quali, peraltro, è stato redistribuito il carico giacente dei colleghi cessati.

A tale critica situazione si è sommata – com'è noto – quella determinata dalla pandemia da COVID-19.

In attuazione della decretazione d'urgenza emanata dal Governo per contrastarne la diffusione (principalmente, l'art. 4 del d.l. 8 marzo 2020 n. 11 e l'art. 85 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18), l'attività giurisdizionale è stata, infatti, completamente sospesa nei mesi da marzo a luglio per i giudizi di responsabilità amministrativo-contabile e,

soltanto per i primi tre mesi (da marzo a maggio), per quelli pensionistici, avendo previsto il sopracitato art. 85 del d.l. n. 18/2020 che, per tutto il periodo dell'emergenza sanitaria, essi dovessero essere definiti senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, salvo diversa espressa richiesta di una delle parti (c.d. "processo cartolare coatto").

Le udienze programmate sono state, conseguentemente, rinviate, per la gran parte, alla seconda metà dell'anno (con un organico di fatto che è ritornato allo *status quo ante* soltanto con l'inizio dell'autunno, essendo stati *medio tempore* assegnati i Referendari Mazzieri e Costa in sostituzione dei due magistrati cessati) e si sono svolte tutte "in presenza" (quelle pensionistiche, nel caso, ovviamente, di formulazione di richiesta in tal senso di una delle parti), con l'osservanza di apposite "linee guida" adottate dal sottoscritto, in conformità alle disposizioni amministrative di contenimento della pandemia emanate dal Governo, con provvedimento in data 8 maggio 2020, ai sensi del già citato art. 85, comma 3 del d.l. n. 18/2020 e confermate, con provvedimento emesso in data 16 ottobre 2020, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 26-ter del d.l. 14 agosto 2020 n. 104, convertito dalla legge 13 ottobre 2020 n. 126.

Nondimeno, il calo della produttività rispetto al 2019 risulta, nel complesso, contenuto in limiti accettabili, essendosi attestato, con riguardo alla totalità degli indici relativi all'attività giurisdizionale su impulso di parte, nei due diversi ambiti di competenza (numero delle udienze e delle camere di consiglio, dei procedimenti definiti e dei provvedimenti depositati), intorno al 50%, come si dirà, più nel dettaglio nei paragrafi che seguono.

L'arretrato che si è accumulato, è stato, tuttavia, smaltito quasi completamente, grazie all'impegno dei colleghi e del personale di segreteria (che ha operato e continua ad operare in regime di parziale *smart working*), ove si tenga conto che i giudizi di responsabilità rinviati durante il periodo del *lockdown* sono stati, ad oggi, tutti discussi, mentre relativamente a quelli pensionistici, ne residuano ancora alcuni,

che sono stati, comunque, tempestivamente rimessi a ruolo dai giudici monocratici, per essere trattati nei prossimi mesi.

È andato, ovviamente, in maggiore sofferenza anche il settore dei conti giudiziali, considerato che in questo settore di attività la ripartizione del carico (di estrema gravosità, come si avrà modo di dire più avanti), è effettuata, generalmente, sulla base di un criterio territoriale (per gli enti locali) e funzionale (per quelli erariali), onde, in questo caso, si è ritenuto più opportuno attendere l'ingresso dei nuovi magistrati per riassegnare il carico di quelli cessati.

Va, però, detto che nel corso del 2020 si è posto parziale, ma significativo, rimedio alla grave situazione di sottorganico del personale di revisione qualificato addetto a tale peculiare ambito di attività, dapprima, mediante una modifica della pianta organica relativamente alla previsione di più elevati profili professionali per la gran parte degli addetti alla segreteria e, in un secondo tempo, attraverso l'ingresso di 3 nuove unità, una delle quali proveniente dalla locale Sezione regionale di controllo, mentre le ulteriori 2 da altre amministrazioni in posizione di comando.

Il 2020 è stato, ormai, il quarto anno in cui i giudizi sono stati celebrati in conformità alla disciplina recata dal nuovo Codice di giustizia contabile, approvato con il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, emanato in attuazione della delega conferita con l'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 ed entrato in vigore nello scorcio del 2016 (in prosieguo, anche, soltanto, "Codice" o "c.g.c.") e il primo in cui è stata fatta, pure, applicazione delle disposizioni modificative recate dal d.lgs. 7 ottobre 2019 n. 114 (c.d. "Decreto correttivo"), emanato in attuazione del comma 6 della norma di delega.

Può dirsi, dunque, che l'applicazione delle nuove regole processuali costituisce oramai sicuro e consueto punto di riferimento per il giudice, per le parti e per la segreteria, ancorché non siano mancati, com'è normale, dubbi interpretativi su alcune specifiche disposizioni.

Va, infine, riferito che nel 2020 è entrata a pieno regime la nuova piattaforma informatica di gestione dei giudizi (denominata GIU.DI.CO) che, nelle more della

completa attuazione del processo telematico, consente nuovamente la consultazione *on line* del fascicolo informatico del giudizio da parte dei difensori.

1.2 Il contenzioso nelle materie di contabilità pubblica

Nel corso del 2020 sono stati introdotti complessivamente 49 nuovi giudizi, di cui 47 ad istanza della Procura regionale (atti di citazione in materia di responsabilità amministrativo-contabile) e 2 ad istanza di parti private (a fronte dei 112 giudizi del 2019).

Per la loro trattazione sono state tenute 27 udienze, di cui 16 pubbliche, 8 camerali e 3 monocratiche (nel 2019 le udienze erano state, nel complesso, 68).

Sono stati trattati 104 giudizi (rispetto ai 168 dell'anno precedente) e ne sono stati definiti 54 (151 nel 2019); i giudizi rinviati agli ultimi due mesi dell'anno e ai primi due di quello corrente, in attuazione delle disposizioni legislative di contenimento della pandemia, sono stati complessivamente 29.

Le sentenze di condanna sono state 23 (78 nel 2019), per un danno complessivo accertato pari ad euro 5,8 milioni di euro circa (a fronte dei 14,2 milioni del 2019), mentre quelle di definizione del giudizio ai sensi dell'art. 130, comma 8 del codice sono state 4 rispetto alle 6 del 2019 (le istanze di definizione depositate nell'anno sono state complessivamente 15 e i decreti ex art. 130, comma 6 c.g.c. emessi, tutti di accoglimento, sono stati 8).

Questo speciale "*...rito abbreviato...*", che costituisce una delle principali novità introdotte dal codice, consente, in buona sostanza, al convenuto in giudizio per fattispecie di responsabilità che non abbiano comportato un suo doloso arricchimento, di chiedere che la controversia, previo concorde parere del Pubblico ministero, sia definita, in primo grado, mediante il pagamento di una somma non superiore al 50% della pretesa risarcitoria avanzata con l'atto di citazione.

Al riguardo, deve evidenziarsi che nel 2020 le istanze presentate, benché abbiano generalmente continuato a riguardare giudizi nei quali il danno dedotto non era di elevato ammontare - hanno registrato un sensibile incremento percentuale (risultando pari al 31% circa dei giudizi introdotti, a fronte del 10% circa registrato

nel 2019), sicché, a distanza di 4 anni dall'entrata in vigore del Codice, può dirsi che cominci a realizzarsi quell'effetto deflattivo del contenzioso (con il conseguente "...immediato incameramento di importi rilevanti nelle casse pubbliche...") in vista del quale il legislatore della riforma ha dichiaratamente previsto questo nuovo istituto processuale (nello scorso anno, nello specifico, pur a fronte del minor numero di sentenze di definizione emesse rispetto al 2019, sono stati introitati complessivamente 47 mila euro circa a fronte dei 26 mila euro dell'anno precedente). Le sentenze di assoluzione sono state 11, mentre è stata emessa una sola decisione a contenuto promiscuo (in parte di condanna e in parte di assoluzione); infine, le sentenze di mero rito o che hanno definito il giudizio accogliendo l'eccezione preliminare di prescrizione del danno sono state, nel complesso, 9; i provvedimenti istruttori o di natura processuale sono stati, invece, 15.

Sono state proposte dalla Procura regionale 2 domande cautelari di sequestro conservativo, delle quali una è stata accolta dal giudice designato mediante ordinanza di conferma del decreto presidenziale emesso *inaudita altera parte*, per un importo complessivo garantito di 60 mila euro circa, mentre l'altra è stata rigettata con conseguente revoca del decreto autorizzatorio pronunciato *ante causam*.

Quanto alla natura del rapporto di servizio dei soggetti convenuti, si evidenzia, come negli anni passati, una netta preponderanza degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali (e, tra questi, nello specifico, di quelli dei comuni), nonché delle ASL. Parimenti, si registra un significativo numero di giudizi celebrati nei confronti di privati percettori di contributi e finanziamenti pubblici.

Trattasi, principalmente, di contributi elargiti dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), nonché di finanziamenti concessi nell'ambito di progetti operativi nazionali e regionali (PON e POR), da Fondi strutturali comunitari, ovvero, ai sensi delle leggi n. 95/1995 e n. 185/2000, recanti, rispettivamente, interventi per favorire l'imprenditoria giovanile, l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego ed infine (ma, ormai marginalmente) di finanziamenti concessi ai sensi della legge n.

488/1992, per lo sviluppo delle aree disagiate del Mezzogiorno e dalla legge n. 662/1996 per i contratti d'area e i patti territoriali.

La peculiarità di siffatta tipologia di illeciti risiede nel fatto che - in conformità ad un ormai pacifico orientamento giurisprudenziale, condiviso anche dalla Corte di cassazione - la responsabilità amministrativa viene ravvisata direttamente in capo al soggetto privato (sia questa persona fisica o giuridica) che ha percepito o utilizzato indebitamente il contributo o il finanziamento pubblico, in assenza, quindi, di un precostituito rapporto di impiego o di servizio tra costui e l'amministrazione danneggiata.

Secondo tale indirizzo, infatti - superandosi interpretativamente vecchi schemi concettuali - ciò che è dirimente ai fini del radicamento della giurisdizione della Corte dei conti non è affatto (o soltanto) l'elemento soggettivo dell'esistenza di un preesistente rapporto di impiego e/o di servizio tra l'autore del danno e l'ente danneggiato, bensì quello oggettivo della natura pubblica delle risorse attribuite e la loro finalizzazione alla realizzazione di un programma di interesse pubblico.

La riferita giurisprudenza è, inoltre, costante nel ritenere che nell'ipotesi in cui il beneficiario del finanziamento pubblico abbia - come frequentemente accade - struttura societaria o associativa, l'azione risarcitoria ben può essere esercitata anche nei confronti della persona fisica che rivestiva la qualità di amministratore/rappresentante legale, o nei confronti del quale sia riconoscibile la qualità di effettivo *dominus* della persona giuridica, poiché, in tal caso, la percezione del contributo con mezzi fraudolenti, ovvero la sua successiva distrazione dalle finalità di interesse pubblico, fa assumere a costui un rilievo autonomo e una propria soggettività nella gestione delle pubbliche risorse, che trascende l'assetto societario o associativo.

Ciò consente di conseguire, a volte, concreti risultati sul piano del recupero dell'indebito, posto che, assai spesso, ci si trova dinanzi a società fallite o in

liquidazione, ad associazioni ormai sciolte, oppure, nella migliore delle ipotesi, a situazioni in cui il patrimonio sociale è insussistente o, comunque, incapiente.

Al riguardo, merita di essere evidenziato che, nel corso del 2020, la Sezione ha ribadito con alcune pronunce, di cui si dà dettagliata notizia in immediato prosieguo, il proprio orientamento secondo cui la domanda risarcitoria va dichiarata inammissibile per difetto d'interesse ai sensi dell'art. 100 c.p.c., laddove l'amministrazione danneggiata si sia già dotata, anteriormente all'introduzione del giudizio dinanzi alla Corte dei conti, o nelle more della sua celebrazione, di un titolo esecutivo (amministrativo), per un importo pari a quello del danno dedotto in giudizio, palesandosi, in tal caso, del tutto priva di utilità pratica l'acquisizione di un ulteriore titolo di natura giudiziale avente lo stesso regime di attuazione coattiva.

Non sono mancati, peraltro, i giudizi nei confronti di pubblici amministratori e dipendenti, percettori o erogatori di indebiti compensi, assuntori di incarichi retribuiti esterni non autorizzati/autorizzabili, ovvero resisi responsabili di reati contro la pubblica amministrazione.

Strettamente connessa alla tematica dei danni derivanti dalla commissione di reati da parte degli amministratori e dei dipendenti pubblici, è la questione del danno all'immagine subito dall'amministrazione di appartenenza in conseguenza di siffatte condotte illecite che è, in molti casi, più grave di quello propriamente patrimoniale, il quale può addirittura difettare (come accade in molti casi di concussione), ingenerandosi nell'opinione pubblica una diffusa, quanto deleteria, sfiducia nei confronti degli apparati pubblici e dei suoi agenti.

In tali casi, agli autori del reato, sempreché condannati con sentenza irrevocabile, viene anche imputato, a norma dell'art. 17, comma 30-ter del d.l. n. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009, come successivamente modificato e integrato (che ha recepito un risalente indirizzo pretorio della giurisprudenza contabile), tale pregiudizio di natura non patrimoniale, sottospecie, per l'appunto, di danno alla reputazione dell'ente di appartenenza, che viene presuntivamente quantificato, in

conformità alla novella recata dalla legge n. 190/2012, in misura pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altre utilità illecitamente percepite.

Ovviamente, le pronunce emesse dalla Sezione nel corso dell'anno passato hanno riguardato molteplici e diverse tipologie di fattispecie dannose.

Si sintetizzano, qui di seguito, alcune tra quelle maggiormente significative, per l'entità della condanna, ovvero per la rilevanza e la novità delle questioni affrontate, sia di natura sostanziale che processuale:

- sentenza n. 9/2020 (est. Laino), relativa ad una fattispecie di falsa rendicontazione di spese, per un importo pari ad oltre 1,7 milioni di euro, da parte di un'associazione affidataria dello svolgimento di attività di formazione professionale finanziata dalla Regione Puglia; il presidente e altri due soggetti facenti parte dell'associazione, unitamente a quest'ultima, sono stati condannati, in solido tra loro, al risarcimento della suddetta somma oltre che del danno all'immagine, per importo complessivo di 2,3 milioni di euro circa, con conseguente conversione in pignoramento del sequestro conservativo di beni disposto *ante causam*;

- sentenza n. 206/2020 (est. Fratini), con la quale una società esercente attività di agente della riscossione per conto di un Comune della provincia di Taranto e i suoi due amministratori *pro tempore* sono stati condannati, in solido tra loro, al pagamento di 950 mila euro circa, a titolo di mancato riversamento nelle casse comunali delle somme riscosse;

- sentenza n. 186/2020 (est. De Corato), recante condanna, in misura differenziata, del presidente di una associazione "antiracket" di Lecce e di due dirigenti di quel Comune, per l'illecita gestione e rendicontazione di fondi erogati dal Commissariato Straordinario per le Iniziative Antiracket e Antiusura a valere sui fondi europei FESR e FSE stanziati nell'ambito del PON "sicurezza 2007 - 2013 - Misura 2.4", per un danno complessivo quantificato in 770 mila euro circa;

- sentenza n. 346/2020 (est. Fratini), con la quale due dirigenti del Comune di Taranto sono stati condannati, in solido tra loro, al pagamento dell'importo di 685 mila euro

circa, pari al danno patito dall'ente locale in conseguenza dell'indebito pagamento in favore di una società concessionaria di un'area di parcheggio di proprietà comunale di fatture relative ad inesistenti prestazioni di servizi, ovvero, afferenti a spese che, a norma del regolamento contrattuale, sarebbero dovute rimanere a carico del concessionario;

- sentenza n. 73/2020 (est. Raeli), con la quale il rappresentante legale di un'associazione di protezione civile, affidataria del servizio di pronto soccorso nel Comune di Lecce (e in una limitrofa località balneare nel periodo estivo), è stato condannato al pagamento dell'importo di 295 mila euro circa, pari al danno patito dall'ASL che aveva affidato il servizio, in conseguenza della erogazione di corrispettivi per inesistenti prestazioni di servizi;

- sentenze nn. 477/2020 e 478/2020 (est. Daddabbo), con le quali il Direttore generale di un'Agenzia regionale è stato condannato al pagamento di un importo complessivo di 121 mila euro, per l'illegittimo affidamento di consulenze a professionisti esterni;

- sentenze nn. 172/2020, 177/2020 e 205/2020 (est. Daddabbo e Fratini), con le quali, in materia di aiuti comunitari a valere sul Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) erogati dall'AGEA, alcuni agricoltori e i responsabili di due Centri per l'Assistenza in Agricoltura (CAA) che avevano gestito l'istruttoria, sono stati condannati al pagamento di un importo complessivo pari a 133 mila euro circa, per l'illecita percezione di tali fondi, essendo stata accertata la falsità delle dichiarazioni attestanti la disponibilità dei terreni agricoli denunciati;

- sentenze nn. 176/2020 e 475/2020 (est. Daddabbo e De Corato), con cui due concessionari della riscossione di tasse automobilistiche sono stati condannati al pagamento del complessivo importo di 107 mila euro circa, in dipendenza dell'omesso riversamento alla Regione delle somme pagate dai contribuenti;

- sentenza n. 359/2020 (est. Costa), con la quale un dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stato condannato al pagamento dell'importo di 70 mila euro circa, a titolo di compensi ricevuti per l'espletamento di incarichi extra-istituzionali

svolti in assenza della prescritta autorizzazione dell'amministrazione (art. 53, commi 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001);

- sentenza n. 21/2020 (est. Daddabbo), con la quale il Direttore amministrativo di una ASL della provincia di Bari è stato condannato al pagamento della somma di 45 mila euro circa, a titolo di danno ingiusto patito dall'amministrazione sanitaria per forniture di beni - da costui disposte - del tutto fittizie, ovvero, di cui aveva beneficiato egli stesso o suoi familiari, ovvero, ancora, acquistati a prezzi fuori mercato e assolutamente spropositati;

- sentenza n. 485/2020 (est. Frattini), con cui un consulente tecnico del P.M. penale è stato condannato, a titolo di danno all'immagine dell'amministrazione della Giustizia, per l'illecita condotta posta in essere nei confronti della persona indagata (commissione del reato di tentata induzione indebita ex artt. 56 e 319-*quater* c.p.);

- sentenza n. 5/2020 (est. Iacubino), con la quale è stato affermato che la sentenza pronunciata dal giudice del lavoro in materia di danno da demansionamento (*mobbing*) non estende *ipso iure* i propri effetti nel giudizio contabile, onde gli accertamenti eseguiti in quel processo sono liberamente valutabili davanti alla Corte dei conti anche alla luce delle risultanze probatorie ivi acquisite; occorre, pertanto, che siano quantomeno allegati i mezzi di prova ritenuti decisivi dal giudice ordinario ai fini della statuizione di condanna dell'amministrazione a risarcire i danni patrimoniali e non patrimoniali cagionati al proprio dipendente per i comportamenti mobbizzanti dallo stesso subito in costanza di rapporto di lavoro. Tanto, a maggior ragione, ove il soggetto convenuto nel processo contabile a titolo di danno indiretto e che non è stato parte del giudizio ordinario, allegghi, a propria difesa, documentazione probatoria - non confutabile attraverso gli atti di causa e non contestata in sede processuale-dibattimentale - idonea a contrastare gli stessi mezzi di prova ritenuti decisivi dal giudice del lavoro;

- sentenza n. 177/2020 (est. Daddabbo), secondo cui, in fattispecie relativa a contributi europei in agricoltura ottenuti illecitamente mediante l'esibizione di

documentazione falsa, si verte in ipotesi di occultamento doloso del danno, sicché, il *dies a quo* della prescrizione va individuato nel momento della scoperta del danno da parte della Procura regionale o dell'amministrazione danneggiata, soggetti entrambi competenti a porre in essere atti di costituzione in mora nei confronti del responsabile (sentenza già citata con riguardo all'oggetto della condanna);

- sentenza n. 436/2020 (est. Costa), con la quale - in un giudizio concernente il documento patito da un Comune a seguito dei mancati introiti causati dall'omesso adeguamento agli indici Istat del contributo commisurato al valore del "costo di costruzione" da corrispondere al momento del rilascio del permesso a costruire o di altro analogo titolo abilitativo - la Sezione, mutando il proprio precedente orientamento, ha affermato l'insussistenza nella fattispecie dei caratteri di certezza e di attualità del danno, in adesione al *revirement* del giudice d'appello (Sez. II[^] n. 215/2020), secondo cui, a fronte del potere-dovere dell'Amministrazione di procedere alla rideterminazione del contributo di costruzione entro il termine decennale di prescrizione (giusta quanto statuito dal Consiglio di Stato, in Adunanza Plenaria con la pronuncia n. 12/2018), il *vulnus* da mancata entrata, derivante dal rilascio del permesso di costruire previo pagamento del costo di costruzione in misura inferiore a quella di legge, è soltanto potenziale, ed in quanto tale, inidoneo a costituire elemento caratterizzante della responsabilità amministrativa;

- sentenza n. 449/2020 (est. Mazzieri), secondo cui l'attività extra-istituzionale consistente nell'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato presso un privato impinge nel divieto assoluto sancito dall'art. 60 del d.p.r. n. 3/1957, di tal che gli eventuali profili di danno erariale scaturenti da tale condotta possono essere ravvisati esclusivamente nell'eventuale disservizio che ne sia derivato per l'amministrazione di appartenenza per l'alterazione del rapporto sinallagmatico tra il datore di lavoro e il lavoratore, ma non già nell'omesso riversamento dei proventi

da quest'ultimo conseguiti, atteso che il regime dettato dell'art. 53, commi 7-13, del d.lgs. n. 165/2001 è inapplicabile a tale fattispecie;

- ordinanza n. 27/2020 (est. Daddabbo), con cui è stato dichiarato inammissibile un ricorso finalizzato al sequestro conservativo di un bene, già oggetto di vittoriosa azione revocatoria promossa dalla stessa Procura regionale, nella considerazione che il sequestrato non è più proprietario dei beni che si intendono sottoporre a cautela, difettando, in quanto tale, di legittimazione passiva; è stato all'uopo osservato che la revocatoria di un atto di disposizione non incide sul trasferimento della proprietà, bensì comporta l'inefficacia dell'atto traslativo nei confronti del creditore precedente, il quale, a norma dell'art. 2902 c.c., potrà aggredire i beni usciti dal patrimonio del debitore, proponendo un'azione cautelare nei confronti del terzo acquirente, il quale soltanto può, infatti, porre in essere ulteriori atti di disposizione del bene;

- sentenza n. 21/2020 (est. Daddabbo), secondo cui la circostanza che il convenuto, per gli stessi fatti contestati ai fini della responsabilità amministrativa, sia stato sottoposto anche a procedimento penale e questo si sia concluso con sentenza di non doversi procedere, ai sensi dell'art. 72-bis c.p.p., per incapacità irreversibile dell'imputato a partecipare al processo, non è ostativa alla continuazione del giudizio dinanzi alla Corte dei conti atteso che il Codice di giustizia contabile non contempla un'analogia causa di improcedibilità, sicché la mera incapacità naturale non esclude la legittimazione processuale passiva (sentenza già citata con riguardo all'oggetto della condanna);

- sentenza n. 172/2020 (est. Daddabbo), con la quale è stata dichiarata la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in ordine a fattispecie dannose che riguardano contributi pubblici finanziati da risorse europee, posto che in base al principio di assimilazione desumibile dalla normativa europea, gli interessi finanziari comunitari sono assimilati a quelli nazionali e gli Stati sono tenuti ad agire con gli stessi mezzi e adottando le stesse misure che sono previste dal diritto interno

per la protezione dei medesimi beni giuridici. Al riguardo, è stato, altresì, precisato che non costituisce ostacolo alla cognizione della Corte dei conti la previsione di eventuali rimedi attribuiti alla Comunità europea per il recupero dei finanziamenti o per l'esercizio di azioni di inadempimento contrattuale, posto che le relative azioni restano reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali rispetto a quella di responsabilità esperita in conformità al diritto nazionale (sentenza già citata con riguardo all'oggetto della condanna);

- sentenza n. 186/2020 (est. De Corato), secondo cui la rinuncia agli atti del processo formulata in udienza dal Pubblico ministero non può dar luogo all'estinzione del giudizio, ai sensi dell'art. 110, comma 6 del c.g.c., laddove non risulti esplicitamente accettata dal difensore del convenuto nel corso della stessa udienza (sentenza già citata con riguardo all'oggetto della condanna);

- sentenze n. 189/2020 e n. 463/2020 (est. De Corato e Daddabbo), secondo cui, in materia di indebita percezione di contributi agli agricoltori erogati dall'AGEA, l'accertata esistenza, anteriormente all'introduzione del giudizio, di un titolo esecutivo (amministrativo), per un importo pari a quello del danno dedotto, rende del tutto priva di utilità pratica l'acquisizione, in favore dell'amministrazione danneggiata, di un ulteriore titolo di natura giudiziale avente lo stesso regime di attuazione coattiva, ossia, tra gli altri, l'iscrizione a ruolo (cfr. artt. 214, comma 5, lett. c) c.g.c., onde l'atto di citazione va dichiarato inammissibile per difetto d'interesse ai sensi dell'art. 100 c.p.c.;

- sentenza n. 409/2020 (est. Daddabbo), con la quale è stata dichiarata la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti con riguardo all'azione di responsabilità promossa nei confronti degli amministratori di un'azienda pubblica di servizi alla persona, rientrante nell'ambito degli enti pubblici di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, sul rilievo che la rilevanza pubblicistica dell'attività assistenziale svolta e il riconoscimento *ex lege* della natura pubblica dell'azienda, rendono ininfluyente la

circostanza che la stessa non si avvalga di entrate pubbliche e che svolga la sua attività con ampia autonomia, comportandone l'assoggettamento alle regole di sana ed efficace gestione, con ogni conseguenza di legge, anche sotto il profilo della responsabilità amministrativa;

- sentenza n. 147/2020 (est. De Corato), con cui - sul postulato che l'invito a dedurre costituisce una condizione di promovibilità dell'azione risarcitoria promossa dal Procuratore regionale, essendo finalizzato sia all'integrazione degli elementi documentali e conoscitivi raccolti a seguito dell'attività istruttoria, sia a consentire al presunto responsabile di rappresentare le proprie ragioni - è stato dichiarato inammissibile un atto di citazione, atteso che, alla luce dell'incongrua annotazione, in rapporto alle documentate risultanze anagrafiche, apposta dall'ufficiale postale sull'avviso di ricevimento della raccomandata informativa di cui all'art. 140 c.p.c., doveva escludersi che, nel caso di specie, l'atto pre-processuale fosse entrato nella "...sfera di conoscibilità..." del destinatario, giusta statuito con giurisprudenza costante dalla Corte di cassazione dopo l'intervento additivo operato nei confronti della sopracitata norma del codice di rito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 3/2010;

- sentenza n. 242/2020 (est. Romanelli), con la quale è stata dichiarata, ai sensi dell'art. 87 del c.g.c., la nullità parziale dell'atto di citazione, nella considerazione che la *causa petendi* e il *petitum* sostanziale dell'azione si rivelavano, all'evidenza, ancorché in parte, diversi rispetto a quelli su cui era basato l'invito a dedurre (nel caso di specie, coincidente con il ricorso per sequestro conservativo *ante causam*, essendo stato formulato nello stesso contesto di quest'ultimo, mediante mero richiamo dei profili di responsabilità ivi prospettati).

1.3 I conti giudiziali

Nel novero dei giudizi nelle materie di contabilità pubblica si collocano anche quelli “sui conti” (che ne costituiscono, anzi, il nucleo originario), ora disciplinati dagli articoli 137 e seguenti del c.g.c. (parte terza).

La peculiarità della giurisdizione sui conti, che trova, storicamente, la sua origine nell’obbligo per tutti gli agenti che abbiano “...*maneggio*...” di pubblico denaro o di beni pubblici (detti, per l’appunto, agenti contabili) di rendere periodicamente conto del modo legale in cui hanno speso/gestito il primo o hanno utilizzato i secondi, sta nella circostanza che la fase istruttoria del giudizio (di natura tipicamente inquisitoria in quanto svolta *inaudita altera parte*, costituendosi il rapporto processuale con il contabile per effetto del semplice deposito del conto in segreteria) nella quale vengono eseguiti i controlli ed effettuate le verifiche sulla regolarità della gestione (e che esitano in un giudizio dinanzi al collegio nel solo caso in cui vengano accertate deficienze o altre illegalità), benché affidata ad un magistrato “...*relatore*...”, richiede una necessaria e continua collaborazione, specie per i riscontri di carattere meramente contabile, del personale amministrativo di revisione.

Questo il motivo per cui uno dei principali obiettivi che mi sono prefisso, già all’indomani del mio insediamento due anni fa, è stato quello della riorganizzazione di questo importantissimo settore di attività, sia attraverso la creazione di una distinta segreteria (a sua volta articolata in due diverse sezioni: l’una dedicata ai conti degli enti locali e l’altra riferita esclusivamente a quelli erariali), sia mediante l’assegnazione di un congruo numero di funzionari di revisione.

La causa del consistente arretrato accumulatosi negli anni in questo peculiare ambito di attività istituzionale va, infatti, individuata – come non ho mancato di riferire nelle relazioni tenute in occasione dell’inaugurazione dei due scorsi anni giudiziari – nella precedente indistinta applicazione del personale amministrativo anche all’esame dei conti giudiziali, con la conseguenza che, stante il significativo volume del

contenzioso negli altri due ambiti di attività giurisdizionale, l'espletamento delle funzioni di revisione dei conti ha avuto, in passato, carattere discontinuo.

Nel corso del 2020, come già anticipato, è stato fatto un importante passo avanti in questa direzione mediante l'assegnazione alla neoistituita segreteria (previa modifica della pianta organica con riguardo alle qualifiche di inquadramento), di 3 nuove unità dotate di specifica professionalità (onde ora vi risultano assegnati 7 addetti in totale), delle quali una trasferita dalla locale Sezione regionale di controllo e 2 in posizione di comando da altre amministrazioni.

Quanto alla natura delle gestioni esaminate, giova evidenziare che ogni anno sono depositati mediamente tra i 1.000 e i 1.300 di conti, sia da parte dei 264 enti locali della Regione (soprattutto, tesorieri, economi, consegnatari di beni mobili e agenti della riscossione), nonché, dagli agenti contabili delle amministrazioni statali periferiche (agenti della riscossione, agenti pagatori, consegnatari, ricevitori) e delle altre pubbliche amministrazioni, quali le Università, le Camere di commercio, le ASL etc., nelle quali sono presenti figure di agenti contabili analoghe a quelle esistenti presso gli enti locali.

Nel corso del 2020 sono stati presentati, nello specifico, 840 conti (di cui 284 erariali e 556 riferiti ad enti locali), ne sono stati definiti 1650, sicché, il carico arretrato, ivi compresi i 5.950 conti giudiziali giacenti all'inizio dell'anno, ammontava al 31 dicembre 2020 a 5.120 conti, a fronte dei 5.930 residuati alla fine del 2019.

La sensibile riduzione registratasi nel volume dei conti depositati rispetto al 2019 (-38% circa), con ogni probabilità imputabile alle difficoltà connesse all'emergenza epidemica, richiederà comunque, una puntuale verifica di ciascuna situazione, al fine dell'eventuale segnalazione all'Ufficio del Procuratore regionale ai sensi dell'art. 141, comma 1, lett. d) c.g.c., per l'introduzione da parte di questi del "giudizio per resa di conto" disciplinato dalla stessa disposizione.

Agli stessi fini, nel corso dell'anno 2020, è stata posta una particolare attenzione, all'aggiornamento e al completamento dell'anagrafe degli agenti contabili, prevista

dall'art. 138 del Codice di giustizia contabile, che si rivela, infatti, uno strumento fondamentale al fine di accertare il tempestivo adempimento dell'obbligo di resa del conto.

Il notevole carico dei conti giudiziali giacenti ha comportato, anche per lo scorso anno, la necessità di procedere al loro esame sulla base di criteri di rotazione e selettivi, privilegiando, cioè, conti di più importante rilievo economico, ovvero nei quali è più frequente il riscontro di irregolarità e deficienze.

Ciò che, d'altra parte, è esplicitamente previsto dall'art. 145, comma 2 del c.g.c., secondo cui, ad inizio di ogni anno, vengono stabilite, con decreto presidenziale, *"...sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, le priorità a cui i magistrati relatori debbono attenersi nella pianificazione dell'esame dei conti giudiziali..."*.

A tanto, però, a causa dell'emergenza sanitaria conseguente all'epidemia da Covid 19, si è potuto provvedere soltanto con decreto adottato all'inizio dell'estate, all'uopo confermandosi i criteri stabiliti per l'anno precedente.

Con riferimento ai conti degli enti locali, nello specifico, è stato indicato come prioritario l'esame di quelli relativi alle gestioni degli agenti contabili dei comuni capoluoghi di provincia e di quelli con popolazione superiore a 30.000 abitanti, nonché di un congruo numero di quelli con popolazione inferiore, privilegiando i conti degli economi e quelli resi dagli agenti e/o concessionari della riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali, nonché dalle strutture alberghiere, incaricate - a norma 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, nonché, infine, dai concessionari della gestione della sosta sul suolo pubblico.

Analoghe priorità sono state stabilite anche per il corrente anno (decreto in data 6 febbraio 2021), prevedendosi, questa volta, più dettagliate indicazioni anche con riguardo ai conti degli agenti erariali.

1.4 Il contenzioso pensionistico

L'attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione sulle pensioni pubbliche trova storicamente la sua ragione nell'antica funzione del nostro Istituto di organo liquidatore delle pensioni dei dipendenti statali.

A tale funzione era destinata, infatti, un'apposita Sezione, la IV, denominata, per l'appunto "Sezione liquidatrice", che adottava, a tal fine, un'apposita deliberazione, su proposta del relatore e con l'intervento del Procuratore Generale (motivo per cui si tendeva ad attribuire alla stessa autorità di cosa giudicata).

Fu questa la principale ragione per la quale, al fine di concentrare la materia previdenziale in un unico organo, la legge n. 800 del 1862, nell'istituire e disciplinare, all'indomani della proclamazione dell'unità nazionale, la Corte dei conti del Regno d'Italia, prevede, all'art. 11, l'attribuzione alla magistratura contabile anche della giurisdizione sul contenzioso pensionistico pubblico, sottraendola al Consiglio di Stato che ne era titolare sino ad allora.

Essa fu lasciata alla Corte dei conti anche dopo la soppressione, nel 1933, della IV Sezione liquidatrice (con attribuzione della competenza sulla liquidazione delle pensioni alle singole amministrazioni di appartenenza dei dipendenti) ed è stata conservata, per la ormai lunga e solida esperienza maturata in questa delicata e complessa materia, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, prevedendo, com'è noto, l'art. 103, comma 2, la possibilità che la Corte dei conti abbia, per legge, giurisdizione in materie diverse da quella della contabilità pubblica.

Trattasi di giurisdizione che, com'è intuibile, ha un'importante valenza sociale, poiché dà risposta alle istanze di giustizia provenienti da una delle fasce più deboli, per definizione, della popolazione, quella, per l'appunto, dei pensionati, e che è rimasta attribuita alla Corte dei conti, nonostante all'attualità le funzioni di liquidazione e di gestione dei trattamenti pensionistici pubblici, salvo poche eccezioni (pensioni c.d. tabellari di guerra e degli ex militari di leva, nonché di quelli

in ferma prolungata) siano concentrate nell'INPS, vale a dire nell'Istituto previdenziale (rimasto, ora, l'unico) che gestisce anche quelle dei dipendenti privati. A partire dal 2017, si è notevolmente ridotto presso questa Sezione il gravoso arretrato storico conseguente al massiccio trasferimento di migliaia di ricorsi pendenti in sede centrale a seguito del decentramento anche di questa competenza giurisdizionale su tutto il territorio nazionale, per effetto della legge n. 19/1994 istitutiva delle Sezioni regionali: nell'ultimo quinquennio, infatti, il numero delle pendenze si è attestato mediamente intorno agli 850 ricorsi annui, di poco superiore a quello delle sopravvenienze, ma con un tasso di smaltimento positivo rispetto a quest'ultime.

Nel 2020 tale favorevole tendenza si è, purtroppo interrotta, per le ragioni a cui si è già più volte accennato, nonché per un discreto incremento dei nuovi ricorsi (+34% circa).

Infatti:

- sono stati depositati 985 ricorsi, a fronte dei 732 del 2019, venendo definiti 453 giudizi (831 nel 2019);
- nelle 61 udienze svolte dai giudici monocratici (102 nel 2019) sono stati iscritti a ruolo e discussi 562 giudizi (1073 nel 2019).

Le sentenze, sulla scia di un recente andamento, si riferiscono, per la maggior parte, a ricorsi in materia di pensioni militari e, in numero inferiore di pensioni civili, nonché, ormai in via del tutto residuale, di pensioni di guerra (appena 2 nel 2020); quelle di accoglimento sono state 151, mentre quelle di rigetto assommano a 146.

Sono state pronunciate, altresì, 64 ordinanze, di cui 41 aventi natura istruttoria e 23 di tipo processuale.

Al 31 dicembre 2020, sono rimasti in attesa di trattazione 1.411 giudizi (con un incremento del 60,5% circa rispetto all'omologo dato dell'anno precedente).

Quanto alla natura delle questioni dedotte in giudizio, va detto che esse sono le più varie.

Oltre a quelle aventi carattere medico-legale, che caratterizzano, per lo più, i ricorsi in materia di pensioni privilegiate, pur ancora numerosi (nonostante quelle civili siano in progressiva diminuzione per la soppressione dell'istituto a decorrere dal 2011) e quelle concernenti benefici pensionistici legati ad un particolare stato di salute del ricorrente (esposizione ad amianto, invalidità civile superiore al 75%, inabilità a proficuo lavoro, assoluta inabilità a qualsiasi attività lavorativa etc.), ve ne sono molte che riguardano problematiche attinenti, più propriamente, al diritto e alla misura del trattamento pensionistico ordinario, sia esso diretto, indiretto o di reversibilità, al computo e al riscatto di servizi pre-lavorativi, alla mancata valutazione di servizi figurativi e/o maggiorazioni contributive, al recupero di indebiti e così via.

Molti ricorsi, ovviamente, sono conseguenti alla restrittiva legislazione che, com'è noto, caratterizza periodicamente questa materia, a partire, almeno, dagli anni '80 dello scorso secolo.

Nello scorso anno, ad esempio, hanno continuato ad essere presentati numerosi ricorsi, alcuni dei quali collettivi, avverso provvedimenti attuativi dell'art. 1, commi 260-268 della legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019), secondo cui la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici viene nuovamente attribuita in misura proporzionalmente ridotta, per il periodo 2019-2021, in rapporto all'entità degli stessi, mentre, quelli i cui importi superino i 100 mila euro lordi su base annua (c.d. "pensioni d'oro"), sono decurtati, per la durata di cinque anni ed in misura parimenti proporzionale, sulla parte eccedente tale importo.

Essendo tali gravami essenzialmente incentrati sulla denuncia di incostituzionalità, sotto molteplici profili, delle sopracitate disposizioni, nei giudizi venuti in discussione nel corso dell'anno, è stata generalmente disposta la c.d. "sospensione impropria" del processo, decidendosi cioè di attendere l'esito degli incidenti di costituzionalità, che, *medio tempore*, risultavano essere stati già proposti da altre Sezioni.

Alcuni di essi, tuttavia, sono già stati rimessi a ruolo nello scorcio dell'anno e sono stati definiti con sentenze di rigetto in conformità alla sentenza della Corte costituzionale 9 novembre 2020 n. 234, *medio tempore* intervenuta (sulla quale vedasi *amplius* il successivo paragrafo n. 3), con la quale è stata dichiarata manifestamente infondata la prima delle questioni sollevate (quella, cioè, riguardante il c.d. "raffreddamento" triennale dell'adeguamento automatico) ed è stata dichiarata parzialmente fondata quella concernente le c.d. "pensioni d'oro" (nella sola parte, cioè, in cui il "contributo di solidarietà" viene previsto per un periodo superiore al triennio coincidente con l'ordinaria proiezione triennale del bilancio di previsione dello Stato).

Molti, infine, sono stati i ricorsi concernenti il perimetro applicativo, dopo l'entrata in vigore della riforma del sistema pensionistico operata con la legge 8 agosto 1995, n. 335 (c.d. legge Dini), dell'art. 54, primo comma, del d.p.r. n. 1092/1973 (che prevede un'aliquota di rendimento preferenziale nella misura fissa del 44% in favore del personale militare che cessi dal servizio con un'anzianità compresa tra i 15 e i 20 anni), ai fini del calcolo della "quota retributiva" delle pensioni liquidate con il sistema c.d. "misto" (retributivo/contributivo) nei confronti di coloro che siano cessati dal servizio con un'anzianità superiore a 20 anni di servizio, ma che, al 31 dicembre 1995, vantassero un'anzianità ricompresa tra 15 e 18 anni.

Questa Sezione è stata una delle prime, con alcune pronunce del 2018 (sentt. nn. 444, 446 e 447) ad aderire sostanzialmente all'opzione ermeneutica prospettata dai ricorrenti, circa la spettanza del suddetto più favorevole sistema di computo (aliquota di rendimento fissa del 44%) con un orientamento che si è poi generalmente consolidato, essendo stato condiviso da altre Sezioni e, soprattutto, dalle tre Sezioni centrali di appello, anche per ciò che concerne l'esclusione dal beneficio del personale appartenente alla Polizia penitenziaria e alla Polizia di Stato, in considerazione della non appartenenza di tali Corpi alle Forze Armate.

Tuttavia, a seguito di un contrario orientamento interpretativo assunto dalla Sezione di appello per la Sicilia (sent. n. 40/2020), sono state chiamate a pronunciarsi sulla questione le Sezioni riunite, le quali, con una recentissima sentenza (n. 1/QM/2021 depositata il 4 gennaio scorso), sono pervenute ad una diversa, meno favorevole, soluzione interpretativa, secondo cui, in estrema sintesi, l'aliquota di rendimento del 44% prevista dall'art. 54, comma 1 del d.p.r. n. 1092/1973 non va calcolata in misura fissa, bensì in rapporto all'effettivo numero di anni di anzianità (da 15 a 18) maturati al 31 dicembre 1995, con l'applicazione del relativo coefficiente, per ogni anno utile, pari al 2, 44%.

Si ha, però, motivo di ritenere che tale pronuncia, per quanto di estrema rilevanza, si riveli, purtroppo, inidonea a determinare, come sarebbe auspicabile, un consistente abbattimento del ragguardevole contenzioso esistente in questa complessa materia, stante la mancata esplicita pronuncia dell'Organo di nomofilachia sull'altra questione prospettata con una delle ordinanze di deferimento, concernente l'applicabilità della norma in questione anche ai militari che, alla data del 31 dicembre 1995, vantassero un'anzianità inferiore a 15 anni, sulla quale, pure, si erano registrati, e continuano a registrarsi, contrasti giurisprudenziali (questa Sezione si è già orientata, sul punto, in senso negativo con la sentenza n. 210/2020 - citata, tra quelle più rilevanti, in immediato prosieguo - confermando tale indirizzo anche dopo la sopra citata sentenza delle Sezioni riunite, con alcune decisioni depositate in questi primi due mesi del 2021).

Oltre alle tematiche sopra accennate, sono state affrontate altre rilevanti questioni, sia di diritto sostanziale, che di natura processuale, di alcune delle quali si dà sinteticamente conto qui di seguito:

- sentenza n. 181/2020 (est. Iacubino), con la quale è stato respinto il ricorso presentato da alcuni ex ufficiali delle Forze Armate ai fini del riconoscimento del diritto alla riliquidazione della pensione tenendo conto degli incrementi retributivi, derivanti dalla progressione per classi di stipendio e scatti biennali non corrisposti

durante il c.d. "blocco" previsto dell'art. 9, comma 21, secondo periodo del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, avendo il giudice monocratico ritenuto applicabili alla fattispecie dedotta in giudizio gli stessi principi statuiti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200/2018, che aveva dichiarato conforme a Costituzione la norma di cui al terzo periodo dello stesso articolo di legge;

- sentenza n. 210/2020 (est. De Corato), con la quale è stato respinto il ricorso di un ex militare collocato in quiescenza con pensione liquidata con il c.d. "sistema misto" (retributivo/contributivo) volto ad ottenere, sulla parte retributiva, la più favorevole aliquota di rendimento del 44% prevista dall'art. 54, comma 1, del d.p.r. n. 1092/1973, contando il predetto alla data del 31.12.1995 un'anzianità contributiva inferiore ai 15 anni previsti dalla soprarichiamata norma;

- sentenza n. 231/2020 (est. Daddabbo), secondo cui dall'articolato quadro normativo concernente la contribuzione figurativa a fini pensionistici del dipendente pubblico collocato in aspettativa non retribuita in quanto eletto alla carica di parlamentare, si ricava che antecedentemente, al 2000 non era previsto il versamento di alcun onere di contribuzione e che, ai fini dell'accreditamento della contribuzione, risulta irrilevante la gratuità o l'onerosità della stessa, ma è necessaria la specifica domanda dell'interessato da presentare entro termini, di volta in volta prorogati, a pena di decadenza; di conseguenza, il ricorrente, non avendo provato di aver chiesto all'INPS l'accredito dei contributi figurativi entro i termini di decadenza previsti dalla legislazione vigente nel periodo di tempo in cui si è protratta l'aspettativa per mandato parlamentare, non può vedersi riconosciuto in sede giudiziale il diritto alla riliquidazione della pensione sulla base anche di tale periodo;

- sentenza n. 378/2020 (est. De Corato), secondo cui deve considerarsi legittimo, a norma degli artt. 861, comma 1 e 867, comma 5 del d.lgs. n. 66/2010, il provvedimento con il quale l'Amministrazione militare sostituisce il precedente titolo giuridico di estinzione del rapporto (dispensa per inabilità) con quello della

(sopravvenuta) rimozione per perdita del grado laddove, alla data di cessazione dal servizio, risultasse già iniziato il procedimento disciplinare conclusosi con l'applicazione della suddetta sanzione;

- sentenza n. 398/2020 (est. Iacubino), secondo cui non è trasmissibile *iure hereditatis* il diritto del titolare di pensione di guerra, già titolare di assegno di superinvalidità, ad ottenere l'assegno a titolo di integrazione dell'indennità di assistenza in luogo dell'assegnazione di due accompagnatori (ulteriori rispetto al primo), ex art. 21, comma 3 del d.p.r. n. 915/1978, in combinato disposto con l'art. 2, commi 3 e 4, della legge n. 422/1990;

- sentenza n. 441/2020 (est. Daddabbo), secondo cui, alla luce del principio di diritto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 180 del 20 maggio 1999, con riferimento al diritto per i nipoti di conseguire la pensione di reversibilità, l'art. 2 del d.l. 13 marzo 1988, n. 69, va interpretato nel senso che per ottenere l'assegno per il nucleo familiare non sia indispensabile che il nipote sia orfano di entrambi i genitori, ma è necessario che sussista il presupposto della vivenza a carico del pensionato; tale situazione ricorre in presenza di due condizioni la cui prova deve essere fornita dal pensionato che reclama il diritto ad ottenere l'assegno di famiglia: lo stato di bisogno del minore determinato dalla sua condizione di non autosufficienza economica con riferimento alle esigenze medie di carattere alimentare dello stesso, alle sue fonti di reddito e ai proventi che derivano dall'eventuale concorso al mantenimento da parte di altri familiari; il mantenimento del minore da parte dell'ascendente pensionato quale può desumersi dall'effettivo comportamento di quest'ultimo nei confronti del minore stesso;

- sentenza n. 19/2020 (est. Iacubino), secondo cui la mancata notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza di discussione alla parte resistente comporta la dichiarazione di improcedibilità del ricorso per mancata costituzione del contraddittorio, nonostante l'art. 155, comma 8, del Codice di giustizia contabile preveda, in caso di rilevato vizio che importi la nullità della notificazione, la

fissazione di una nuova udienza e di un termine per la rinnovazione del ricorso, nulla disponendo, infatti, la citata norma in caso di omessa notificazione;

- sentenza n. 282/2020 (est. Daddabbo), con cui è stato dichiarato inammissibile il ricorso avverso il verbale di una Commissione medica per l'invalidità civile, che aveva attestato una percentuale di invalidità inferiore al 74%, finalizzato ad ottenere i benefici contributivi previsti dall'art. 80, comma 3, della legge n. 388/2000, non avendo il ricorrente richiesto, in sede amministrativa, l'aumento contributivo figurativo previsto dalla predetta norma, con conseguente disapplicazione della circolare INPS n. 29/2002, laddove interpretata nel senso dell'impossibilità per il dipendente in attività di servizio di presentare la domanda di rivalutazione contributiva, unitamente all'accertamento dell'invalidità;

- sentenza n. 287/2020 (est. De Corato), con cui, pur affermandosi, alla luce del principio di diritto affermato dalle SS.UU. della Corte di cassazione con l'ordinanza n. 5467/2014, la sussistenza, *ratione materiae*, della competenza giurisdizionale della Corte dei conti relativamente ad una domanda giudiziale, come quella proposta dal ricorrente, finalizzata, cioè, al "...mero accertamento..." della dipendenza di un'infermità da causa di servizio ai fini della concessione della pensione di privilegio, il ricorso è stato dichiarato inammissibile, ai sensi dell'art. 153, comma 1 lett. b) c.g.c., per la mancata presentazione della relativa domanda in sede amministrativa, avendo la Suprema Corte statuito, in altra pronuncia (Cass. SS. UU. n. 4325/2014), che rimane, comunque, impregiudicata ogni valutazione del Giudice contabile circa eventuali cause di inammissibilità della domanda giudiziale;

- sentenza n. 473/2020 (est. Mazzieri), secondo cui, in tema di ripetizione di indebito ex art. 162 d.p.r. 1092/1973, è inammissibile la domanda di garanzia e regresso proposta dall'Istituto previdenziale nei riguardi dell'ente datoriale - che, non essendo convenuto su iniziativa del ricorrente, neppure sia parte del giudizio - senza invocarne la chiamata in causa e, quindi, in difetto di preventiva integrazione del contraddittorio; anche in considerazione del fatto che, qualora si ritenesse di

individuare in tale domanda una (implicita) istanza di integrazione del contraddittorio verso l'ente datoriale, la stessa - tenuto conto delle precisazioni della giurisprudenza di legittimità sul potere discrezionale del giudice nelle ipotesi di chiamata in causa del terzo al di fuori dei casi di litisconsorzio necessario - potrebbe comunque essere respinta ove la trattazione dell'azione *de qua* dilatasse eccessivamente ed irragionevolmente i tempi di durata e di definizione del processo; - ordinanza n. 85/2020 (est. De Corato), con la quale è stato sollevato conflitto negativo di giurisdizione ex artt. 17, comma 3 c.g.c. e 59, comma 3 della legge n. 69/2009 in materia di accertamento del diritto ad ottenere i benefici figurativi di cui all'art. 25, comma 1 del d.p.r. n. 1092/1973, in relazione allo svolgimento di lavori insalubri di cui al Decreto luogotenenziale n. 1100/1919, negato dall'amministrazione della Difesa nei confronti di dipendenti civili ancora in servizio.

2. LE NOVITA' LEGISLATIVE

Nel corso del 2020 è intervenuta una norma che ha inciso profondamente sulla materia della responsabilità amministrativo-contabile, vale a dire sulla principale funzione giurisdizionale svolta Corte dei conti, ad essa direttamente intestata dall'art. 103 della Costituzione.

Trattasi dell'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020 n. 76 (c.d. "decreto semplificazioni"), convertito in legge n. 120/2020, con il quale è stata operata una significativa limitazione dell'elemento soggettivo richiesto per la sua configurabilità.

Nello specifico, tale articolo introduce due distinte norme.

Con la prima (comma 1), modificandosi l'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, si dispone che *"...la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso..."*, così introducendosi una nozione penalistica del dolo, come delineata dall'art. 43 c.p., con l'evidente intento di superare normativamente il diverso indirizzo della prevalente giurisprudenza contabile che considera, invece, sufficiente al riguardo il c.d. dolo contrattuale, vale a dire la sussistenza della sola volontà e consapevolezza di violare un obbligo di servizio e non anche quella di provocare un danno.

Il comma 2 del medesimo articolo prevede, poi, che, per i fatti posti in essere successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legge (17 luglio 2020) e sino al 31 dicembre 2021, la responsabilità amministrativa deve intendersi limitata, per le fattispecie commissive, ai soli fatti dolosi, a differenza delle condotte omissive o inerti, per le quali è rimasta, invece, immutata la precedente disciplina secondo cui la responsabilità si configura anche per i comportamenti gravemente colposi (è stato, così, generalizzato un principio già anticipato nell'art. 122, comma 8 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, che aveva previsto un'identica limitazione per le attività poste in essere dal Commissario straordinario per l'emergenza epidemiologica e dal Comitato tecnico scientifico).

Nella relazione di accompagnamento, la *ratio* della norma viene individuata nella necessità di alleggerire il peso della responsabilità sugli amministratori pubblici per superare la c.d. “burocrazia difensiva” ovvero la “paura della firma”, disincentivando l’inerzia da parte dell’amministrazione nell’attuale periodo di emergenza che richiede il celere e tempestivo esercizio delle funzioni amministrative. Al riguardo, non ci si può esimere dall’esprimere forti perplessità sull’attuato intervento legislativo, essendo stata, in buona sostanza, individuata nella responsabilità amministrativo-contabile la principale causa della farraginosità e lentezza dell’attività amministrativa, quando esse andrebbero ricercate, piuttosto, nell’ipertrofia legislativa, nella frammentazione delle competenze, nella tortuosità dei processi decisionali, nelle procedure di reclutamento del personale, assai spesso elusive dei richiesti criteri meritocratici, nel groviglio e nella stratificazione delle regole di azione che imbrigliano l’attività amministrativa, contribuendo a renderla lenta, contorta, confusa, inefficace e inefficiente.

La norma evidenzia, d’altro canto, non pochi dubbi di costituzionalità alla luce dei precedenti pronunciamenti della Corte costituzionale nella soggetta materia, sebbene, la prevista sua natura eccezionale e transitoria (limitatamente, però, alla disposizione recata dal comma 2), potrebbe condurre a non ritenerli sussistenti nella fattispecie.

Con la sentenza n. n. 340/2001, il Giudice delle leggi ha, infatti, avuto modo di affermare che: “...può ritenersi ormai acquisito il principio dell'ordinamento... secondo cui la imputazione della responsabilità ha come limite minimo quella della colpa grave (prevista, in via generale, insieme all'imputazione per dolo). In realtà, non è conforme ai principi dell'ordinamento, quale configurato nell'attuale sistema normativo, attenuare ulteriormente, in via generale, i casi di responsabilità per colpa grave...”.

Quanto, invece, al rapporto esistente tra responsabilità e “burocrazia difensiva”, la Corte costituzionale ha già avuto modo di statuire che la responsabilità amministrativo-contabile: “...nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza

risponde...alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo..." (sent. n. 371/1998).

In attesa delle prime riflessioni della giurisprudenza, ci si deve domandare, tuttavia, se il "punto di equilibrio" richiamato dalla Consulta possa essere raggiunto attraverso interventi estemporanei disposti in via d'urgenza contemplanti deroghe o sospensioni temporanee di regole che si risolvono, nei fatti, nell'introduzione di vaste aree di sostanziale irresponsabilità per comportamenti connotati da marcata imperizia, imprudenza e negligenza, nonché da macroscopiche violazioni di legge nella gestione delle risorse economiche della collettività (integranti la colpa grave), piuttosto che incidere sulle note e reali disfunzioni che affliggono la pubblica amministrazione.

Non va, per altro verso, omissis di segnalare che alla medesima *ratio* (superamento della "paura della firma" e della "burocrazia difensiva), è riconducibile anche il sostanziale depotenziamento del reato di abuso d'ufficio operato con il successivo art. 23 del decreto "semplificazioni".

L'articolo 21 non è l'unica disposizione del d.l. n. 76/2020 che ha interessato le funzioni della Corte di conti, rinvenendosene alcune altre.

Le disposizioni tese ad accelerare le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici (artt. 1, 2 e 4) prevedono, infatti, che la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possano essere valutati ai fini della responsabilità del RUP per *"...danno erariale..."*.

Anche l'art. 6, il quale disciplina le funzioni del neo istituito "Collegio Consultivo Tecnico", dispone, al comma 3, che costituisce *"...grave inadempimento degli obblighi contrattuali..."* e può essere *"...valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale..."*, l'inosservanza delle determinazioni di tale collegio; per contro, la loro osservanza è *"...causa di esclusione della responsabilità del soggetto agente per il*

danno erariale, salvo il dolo..." (tale disposizione pone evidenti problemi di coordinamento con la successiva disposizione dell'art. 21, comma 2, sia perché sembra prescindere, in questo caso, dalla natura attiva od omissiva della condotta dell'agente, sia per la sua natura permanente).

Ulteriori norme, riguardano, invece, la funzione di controllo.

L'art. 9 introduce il controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti di natura regolatoria, ad esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dai Commissari straordinari nominati ai sensi dell'art. 4, comma 1, del d.l. 18 aprile 2019 n. 32 per la realizzazione degli interventi infrastrutturali caratterizzati da un rilevante impatto sul tessuto socioeconomico.

Riguarda, invece, le funzioni svolte dalle Sezioni Regionali di controllo, preposte alla verifica dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale dei Comuni in crisi finanziaria, l'art. 17 che, al fine di mitigare gli effetti prodotti dall'emergenza sanitaria sui bilanci degli enti locali, dispone il rinvio delle valutazioni sull'idoneità del percorso di congruenza intrapreso per il recupero delle condizioni di riequilibrio, così come programmate nei piani precedentemente approvati.

Infine, va citato l'art. 22, a norma del quale viene affidato alla Corte di conti un *"...controllo concomitante..."* (da effettuarsi su gestioni pubbliche in corso di svolgimento) *"...sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale..."*, senza che, tuttavia, vengano indicati i criteri sulla cui scorta siffatti *"...piani, programmi e progetti..."* debbano ritenersi di maggiore rilevanza (*"...principali..."*), né sia individuato il soggetto a cui è rimessa tale valutazione (all'Amministrazione o alla stessa Corte dei conti?), onde il perimetro applicativo della norma si rivela del tutto incerto.

Ulteriori disposizioni tese a mitigare gli effetti dell'emergenza sanitaria sugli enti locali interessati da piani di riequilibrio finanziario pluriennale sono contenute nell'art. 53 del successivo d.l. 14 agosto 2020 n. 104, convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 (c.d. decreto "agosto") che, nel prevedere per detti Enti un sostegno

finanziario, all'uopo istituendosi un apposito "...fondo...", dispone, altresì (comma 9), la sospensione, sino al 30 giugno 2021, dei termini assegnati con deliberazione e/o con note istruttorie dalle Sezioni Regionali di controllo, così sospendendosi, nei fatti, le funzioni di controllo della Corte dei conti nei confronti dei Comuni che versano in situazioni di precario equilibrio finanziario e sui quali sarebbe, forse, apparsa più opportuna l'esigenza di assicurare un maggior controllo da parte della magistratura contabile.

Sempre con riguardo alle funzioni di controllo, merita di essere menzionato l'art. 5 del d.l. 30 aprile 2020 n. 28, convertito dalla legge 25 giugno 2020 n. 70, che, al fine di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti pubblici di carattere strategico, ha istituito presso la Corte dei conti la "Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati" per svolgere le funzioni di verifica che, in precedenza, risultavano affidate, dall'art. 162, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, ad un "...ufficio organizzato..." della stessa Corte, senza ulteriori specificazioni.

Ancora con riguardo alle funzioni giurisdizionali, va segnalato l'art. 5 del d.l. 23 novembre 2020 n. 154, che ha limitato gli effetti delle pronunce emesse dalle Sezioni Riunite in speciale composizione e, in unico grado, ai sensi dell'art. 11, comma 4 lettera b), sui ricorsi prodotti dai soggetti interessati avverso la loro inclusione nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, predisposto annualmente dall'ISTAT "...ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica...", escludendone, in buona sostanza, i riflessi nell'ambito comunitario, con il dichiarato intento (come si legge nella relazione accompagnatoria) "...di ottemperare correttamente alle sentenze della Corte dei conti e di preservare al contempo l'integrità delle statistiche compilate secondo le regole europee e la correttezza delle stime..".

Benché il decreto-legge non sia stato convertito e sia stato, conseguentemente abrogato, a decorrere dal 25 dicembre 2020, dall'art. 1, comma 2, della legge 18 dicembre 2020, n. 176 di conversione del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, la norma è stata

reintrodotta, nella stessa occasione e in identica formulazione, nell'art. 24-*quater* del suddetto d.l. n. 137/2020, essendo stati, comunque, fatti salvi "...*gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti...*" sulla base del decreto 154/2020 non convertito.

Vanno, da ultimo, annoverati i decreti-legge emessi nella prima fase della pandemia (sino a maggio 2020), ai quali si è già fatto cenno, che hanno inciso sullo svolgimento delle funzioni giurisdizionali e di controllo.

In tale contesto, vanno ricordate le disposizioni urgenti introdotte dai dd.ll. nn. 9 e 11 emanati nel mese di marzo 2020, che hanno previsto la sospensione dei termini e il rinvio delle udienze (per quanto riguarda l'attività della Corte dei conti, in particolare rilevano rispettivamente, l'art. 10 e l'art. 4), nonché la più articolata disciplina per lo svolgimento dell'attività istituzionale con modalità idonee a contenere il rischio di contagio dettata dall'art. 85 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18.

La predetta norma, tra l'altro, ha previsto la possibilità di svolgere le udienze e le adunanze mediante collegamenti da remoto, di definire i giudizi in materia pensionistica senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, salva espressa richiesta di una delle parti di discussione orale (c.d. processo cartolare coatto), nonché la possibilità per il Pubblico ministero contabile di svolgere, nella fase istruttoria e pre-processuale, le audizioni dei presunti responsabili e dei soggetti informati sui fatti oggetto di indagine avvalendosi di collegamenti da remoto.

Va, tuttavia, sottolineato che per il controllo preventivo di legittimità non è stata disposta alcuna sospensione dei termini, bensì soltanto la formazione di collegi deliberanti più snelli per il controllo sugli atti delle amministrazioni centrali dello Stato.

3. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Assume, innanzitutto, significativo rilievo la sentenza n. 61/2020, originata da un'ordinanza della Sezione giurisdizionale per l'Umbria, dichiarativa dell'incostituzionalità dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater* del d.lgs. n. 165/2001 inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b) del d.lgs. n. 116/2016, in attuazione della delega recata dall'art. 17 della legge n. 124/2015.

La norma denunciata prevedeva, nel solco delle disposizioni succedutesi negli ultimi anni per contrastare il fenomeno dell'assenteismo nelle pubbliche amministrazioni, che, nel caso di false attestazioni della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, la Procura contabile potesse esercitare anche l'azione per il risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione, rimettendone la quantificazione alla valutazione equitativa del giudice, in misura non inferiore, tuttavia, a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento del dipendente responsabile.

Il giudice remittente aveva dubitato della legittimità costituzionale della disposizione, sia con riferimento all'art. 76 della Costituzione, riguardando la stessa materia non compresa nella legge di delega n. 124/2015, sia con riferimento all'art. 3 della Cost., nella parte in cui veniva fissata una soglia sanzionatoria inderogabile nella sua misura minima, che sarebbe potuta risultare sproporzionata in presenza di condotte marginali e di tenue offensività in concreto, con conseguente violazione dei principi di proporzionalità e gradualità sanzionatoria.

Il giudice delle leggi ha scrutinato soltanto la prima delle questioni sollevate, condividendone la prospettazione e dichiarando, conseguentemente, incostituzionale la norma per eccesso di delega.

Altre due sentenze hanno invece dichiarato inammissibili o manifestamente infondate le questioni prospettate.

Con la sentenza n. 41/2020, emessa all'esito di un giudizio promosso da un'ordinanza della Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, è stata, nello specifico, dichiarata inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 31 del c.g.c. in materia di spese processuali.

Ad avviso del remittente, tali norme apparivano in contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), con il canone del giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.) e con il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24, primo comma, Cost.) nella parte in cui non consentivano di disporre la compensazione delle spese processuali nel giudizio di responsabilità anche nel caso di proscioglimento del convenuto nel merito (comma 2), laddove sussistessero gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle, tassativamente indicate al comma 3 (soccombenza reciproca, assoluta novità della questione trattata o mutamento della giurisprudenza, definizione del giudizio esclusivamente sulla base di questioni pregiudiziali o preliminari), richiamandosi a sostegno i principi statuiti dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 77/2018, con riguardo all'art. 92 c.p.c., che conteneva disposizioni di analogo tenore.

La pronuncia è stata motivata sul rilievo che il giudice *a quo* non aveva adeguatamente illustrato le ragioni per cui l'addizione invocata avrebbe condotto, nella fattispecie sottoposta al suo esame, quantomeno a valutare una pronuncia di compensazione delle spese di lite.

La sentenza n. 189/2020 ha scrutinato, invece, una questione sollevata dalle Sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2018.

Nella specie, si era dubitato della costituzionalità di alcune disposizioni legislative provinciali, (art. 92 legge 12/1983 e art. 18 legge 3/1999 come modificato dall'art. 28 della legge 1/2014) che prevedevano la possibilità di rimborso delle spese sostenute

da dipendenti ed amministratori per attività difensive svolte, anche nelle fasi preliminari, di giudizi civili, penali e contabili, nei quali erano stati coinvolti in relazione al servizio o mandato svolto; secondo il Giudice remittente tali norme violavano gli artt. 3 e 117 della Costituzione, in quanto incidenti in materia che richiede una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale e che rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato; la disciplina censurata, nell'ampliare le ipotesi di rimborso rispetto a quanto previsto dalla legge statale, avrebbe, inoltre, determinato un aggravio della spesa, riverberandosi negativamente sugli equilibri di bilancio, in violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione.

La Corte non ha condiviso tale prospettazione e, nel dichiarare in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni sollevate, ha evidenziato che le norme denunciate di incostituzionalità non incidevano sul rapporto di impiego, riservato alla competenza statale, bensì sul rapporto di servizio, involgendo profili "pubblicistico-organizzativi", rientranti nella competenza legislativa delle Regioni e delle Provincie autonome; esse apparivano, inoltre, volte a sollevare i funzionari pubblici - che avessero agito in nome, per conto e nell'interesse dell'amministrazione - dal timore di eventuali conseguenze giudiziarie connesse all'espletamento delle loro attività istituzionali e, quindi, alla realizzazione di un interesse generale dell'ordinamento. Con riguardo, invece, alla giurisdizione pensionistica, meritano di essere segnalate le seguenti pronunce.

Sentenza n. 152/2020, con la quale viene statuita la manifesta insufficienza della misura della pensione di inabilità prevista dall'art. 12 della legge n. 118/1971 per le persone totalmente inabili al lavoro per effetto di gravi disabilità ad assicurare agli interessati il "minimo vitale", non rispettando, dunque, il limite invalicabile del nucleo essenziale e indefettibile del "...*diritto al mantenimento...*", garantito ad "...*ogni cittadino inabile al lavoro...*" dall'art. 38, comma 1 della Costituzione.

La Corte, dopo aver puntualizzato di non poter procedere ad una diretta e autonoma

rideterminazione del correlativo importo, poiché un tale intervento manipolativo avrebbe invaso l'ambito della discrezionalità riservata al legislatore, passando a scrutinare la questione sollevata in via subordinata dal giudice remittente, avente ad oggetto l'art. 38, comma 4, della legge n. 448/2001, ha statuito che il cosiddetto "incremento al milione" (pari a 516,46 euro) da tempo riconosciuto per vari trattamenti pensionistici dalla sopra cita norma di legge, debba essere assicurato agli invalidi civili totali senza attendere il raggiungimento del sessantesimo anno di età, ulteriormente puntualizzando sia l'irretroattività degli effetti della propria pronuncia, sia la possibilità, per il legislatore, di rimodulare la disciplina delle misure assistenziali vigenti, purché idonee a garantire agli invalidi civili totali l'effettività dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione.

Sentenza n. 167/2020, concernente le questioni incidentali di legittimità costituzionale (sollevate dalle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti della Lombardia e dell'Abruzzo) della disciplina relativa al blocco degli incrementi retributivi sia automatici, sia legati a progressioni nella qualifica, nel quinquennio 2011-2015, introdotta dal d.l. 31 maggio 2010 n. 78 convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, poi confermata dal legislatore negli anni successivi, nella parte in cui tali norme non prevedevano la valorizzazione nel trattamento di quiescenza degli incrementi a far data dalla cessazione dal servizio.

La Consulta ha ritenuto in parte inammissibili ed in parte infondate, le questioni sollevate, evidenziando che rientra nella discrezionalità del legislatore nelle sue scelte di politica economica concernenti il livello dei trattamenti pensionistici - nei limiti consentiti dall'esigenza dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, primo comma, Cost.) e nel rispetto dei doveri inderogabili di solidarietà sociale (art. 2 Cost.) - prevedere, come condizione di miglior favore, la riliquidazione dei trattamenti di quiescenza, includendo anche la quota di retribuzione che sarebbe spettata ai pubblici dipendenti in assenza del censurato blocco stipendiale, escludendo, altresì, che dette misure di blocco della rivalutazione

automatica dei trattamenti pensionistici avessero natura tributaria .

Sentenza n. 234/2020, con la quale sono state scrutinate le questioni di legittimità delle misure di contenimento della spesa previdenziale disposte dalla legge di bilancio 2019, sollevata da diverse Sezioni territoriali della Corte dei conti e dal Tribunale di Milano.

Le questioni avevano ad oggetto la limitazione della rivalutazione automatica delle pensioni superiori a determinati importi per il triennio 2019-2021 (c.d. “raffreddamento della perequazione”) disposto dall’art. 1, comma 260, della legge 30 dicembre 2018 n. 145 e la decurtazione percentuale, per cinque anni, delle pensioni di importo annuo lordo superiore a 100 mila euro (c.d. “contributo di solidarietà”) introdotta dall’art. 1, comma 261 della medesima legge.

La Corte ha ritenuto conforme a Costituzione il “raffreddamento della perequazione”, in quanto ragionevole e proporzionato.

Ha parimenti ritenuto non in contrasto con le norme costituzionali indicate a parametro dai giudici remittenti anche il “contributo di solidarietà”, escludendo che avesse natura tributaria, limitatamente, tuttavia, ad una durata inferiore (triennale) rispetto a quella (quinquennale) prevista dal legislatore, in quanto eccessiva rispetto al limite temporale (parimenti triennale) del bilancio di previsione dello Stato; all’uopo è stato evidenziato che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Diverse, infine, sono state le pronunce in materia di contabilità pubblica, spesso sollecitate dalla Corte dei conti nell’esercizio delle sue attribuzioni di controllo, delle quali pure, si ritiene utile, nell’occasione, una sintetica illustrazione.

Sentenza n. 4/2020 Le Sezioni Riunite in speciale composizione – chiamate a decidere sull’impugnazione proposta dal Comune di Napoli avverso una delibera della Sezione regionale di controllo della Campania che aveva accertato la mancata

copertura di alcune partite di spesa, adottando misure interdittive – avevano sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito dalla legge 6 agosto 2015 n. 125, nella parte in cui tale norma consentiva l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità con modalità ritenute lesive degli artt. 81, 97 comma 1 e 119 comma 6 della Costituzione.

La Consulta ha condiviso la prospettazione del giudice remittente, affermando che le anticipazioni di liquidità sono utilizzabili dagli enti locali in senso costituzionalmente conforme soltanto per pagare passività pregresse iscritte in bilancio, trattandosi di prestiti di carattere eccezionale finalizzati unicamente a rafforzare la cassa quando l'ente non riesce a ripianare le passività accumulate negli esercizi precedenti.

E' stato così ribadito il divieto di utilizzare le anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione e per assicurare nuove forme di copertura giuridica della spesa, evidenziandosi, nello specifico, che l'inidoneità delle anticipazioni a rimuovere situazioni di deficit strutturale deriva non solo dal contrasto con l'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, ma anche da dati elementari dell'esperienza, secondo cui solo un investimento efficace può assicurare, attraverso positivi effetti sul patrimonio della comunità, la compensazione con i debiti che si contraggono attraverso l'assunzione del prestito.

La Corte ha anche avuto modo di confermare la distinzione esistente tra le funzioni esercitate dalla Sezione delle autonomie e quelle svolte dalle Sezioni riunite in speciale composizione: alla prima spetta la funzione di uniformare l'attività consultiva quando nelle sezioni regionali di controllo si crea un contrasto sulle modalità applicative delle tecniche contabili; alle seconde compete, invece, il sindacato giurisdizionale sui controlli di legittimità/regolarità che le Sezioni regionali di controllo esercitano sugli enti territoriali, con giurisdizione di merito, in unico grado e in via esclusiva in conformità al Codice di giustizia contabile; sono stati inoltre chiariti gli effetti della sentenza sulla gestione contabile degli enti locali che

abbiano applicato le norme illegittime ai propri disavanzi, fissando per ciascuno di essi l'obbligo di rideterminare correttamente i propri disavanzi e provvedere agli accantonamenti secondo le disposizioni vigenti al tempo di ciascuno dei pregressi esercizi.

Da sottolineare, infine, che la sentenza ha rivolto un monito al legislatore circa la necessità di attuare concretamente il dettato dell'articolo 119 della Costituzione in termini di trasferimento delle risorse in favore delle comunità territoriali con minori capacità fiscali per abitante, al fine di consentire l'effettiva erogazione dei servizi e delle prestazioni costituzionalmente necessarie, con ciò rafforzando l'esigenza solidaristica più volte richiamate in precedenti pronunce.

Sentenza n. 112/2020, che ha scrutinato una questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2017.

La questione, riguardante l'art. 2, commi 2 e 6, e l'art. 6, commi 1 e 2, della legge regionale n. 7/2001, è stata sollevata in esito all'avvenuto riscontro del progressivo aumento dell'aggregato di spesa relativo al personale regionale, determinato dall'incremento della voce relativa al personale giornalistico "*...contrattista a tempo indeterminato..*", il cui costo era cresciuto negli esercizi 2014-2017, nonostante l'invarianza (e nell'esercizio 2017, la diminuzione) del numero di unità utilizzate.

Secondo il Giudice remittente, la previsione dell'applicazione del contratto di lavoro dei giornalisti, in luogo di quello del comparto funzioni locali, come previsto dalla contrattazione collettiva nazionale, avrebbe invaso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile, tra cui rientra il trattamento economico dei dipendenti pubblici, e avrebbe determinato un incremento della spesa per il personale inquadrato nel ruolo dei giornalisti (in quanto privo di copertura e disposto in assenza dei presupposti normativi) e, come tale, idoneo ad alterare gli equilibri economico-finanziari dell'ente.

La Corte ha dichiarato fondata la prospettata questione, richiamando l'attenzione

sulle particolari problematiche connesse alla peculiare posizione dei giornalisti pubblici dipendenti, da affrontarsi adeguatamente nelle competenti sedi di contrattazione collettiva del pubblico impiego, tenendosi conto delle oggettive caratteristiche della professione giornalistica e delle sue modalità di espletamento nell'ambito dell'assetto organizzativo della pubblica amministrazione.

Con la sentenza n. 115/2020, originata da un'ordinanza di deferimento della Sezione regionale di controllo per la Regione Calabria, la Corte ha avuto modo di occuparsi nuovamente dell'annosa questione dello squilibrio finanziario in cui da molto tempo versa il Comune di Reggio Calabria.

Nella circostanza, era stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 38 del d.l. 30 aprile 2019 n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58/2019 (c.d. decreto salva Reggio Calabria), nella parte in cui viene disciplinato il rapporto passività/impegni e la durata del piano di riequilibrio.

L'eccessivo allungamento dei termini inizialmente previsti per il ricorso all'originario predissesto, ha indotto la Consulta a censurare i ricorrenti tentativi degli amministratori di disimpegnarsi del peso delle gestioni finanziarie di loro competenza e di deresponsabilizzarsi del dovere di risanamento dell'ente con conseguente spostamento dell'onere relativo sulle generazioni future, in palese violazione dei principi di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo (come già statuito con la precedente sentenza n. 18/2019), della sana gestione finanziaria del bilancio e della corretta copertura pluriennale della spesa.

È stata, all'uopo, rimarcata l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedono una irrazionale dilazione dei tempi di attuazione degli strumenti di riequilibrio, con conseguente violazione del principio di equilibrio di bilancio nelle «declinazioni» di quello dinamico ed intergenerazionale.

Con la sentenza n. 244/2020, sono state, invece, dichiarate in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni sollevate dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, che, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto della

Regione relativo all'esercizio finanziario 2018, aveva dubitato, sotto vari profili, tra i quali l'invasione di sfere di competenza esclusiva dello Stato, della legittimità costituzionale di alcune disposizioni di leggi regionali che avevano autorizzato spese, iscritte in due capitoli del rendiconto, necessarie al pagamento dell'integrazione regionale al trattamento di fine servizio (TFS) dei dipendenti.

Il Giudice delle leggi ha avuto modo di chiarire che nel giudizio di parificazione dei bilanci regionali che si svolge dinanzi alla Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, deve verificarsi che le spese effettuate nell'esercizio finanziario siano conformi alle leggi di bilancio (annuali e pluriennali) e rispettose delle autorizzazioni di spesa e dei vincoli di bilancio (di competenza e di cassa), inerenti a quello specifico esercizio finanziario; la decisione di parificazione, conseguentemente, conferisce certezza esclusivamente al rendiconto parificato, attestando, a tal fine, che non sono più modificabili i relativi risultati, sicché essa non può ritenersi preclusa in conseguenza di analoghe decisioni relative ad esercizi finanziari precedenti.

In materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa, la Corte ha avuto modo, nell'occasione, di puntualizzare, altresì, che le nuove, più penetranti, modalità procedurali di garanzia del precetto costituzionale fissate dalla legge n. 196/2009 non possono costituire parametro di valutazione della legittimità della copertura finanziaria di una spesa molto risalente nel tempo e in via di estinzione.

4. LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI UNITE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Tra le pronunce delle Sezioni unite della Corte di cassazione relative a questioni di giurisdizione concernenti ambiti di competenza della Corte dei conti, si segnalano, tra le più significative, le seguenti:

- ordinanze n. 5595/2020 e n. 22810/2020, secondo cui i giudizi ad istanza di parte di cui agli artt. 172 e seguenti del Codice di giustizia contabile costituiscono una categoria, residuale e aperta, di giudizi che possono essere instaurati avanti il giudice contabile ad iniziativa di soggetti diversi dal Pubblico ministero, con l'unico limite che si verta in materia assegnata alla giurisdizione della Corte dei conti, sul postulato (che può definirsi ormai *ius receptum*) che, nelle materie di "...contabilità pubblica..." di cui all'art. 103, comma 2 della Costituzione, la giurisdizione contabile ha natura tendenzialmente generale, dotata di propria *vis expansiva* in difetto di espresse limitazioni legislative;

- ordinanza n. 7009/2020, che, nel confermare il consolidato indirizzo circa la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti del privato percettore di contributi pubblici che li distoglie dalla programmata destinazione, afferma che essa sussiste anche in ipotesi di azione di responsabilità promossa per la restituzione dei contributi erogati in via diretta dalla Commissione europea; all'uopo, si puntualizza che l'alveo della giurisdizione della Corte dei conti non è limitato al solo danno arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico nazionale, ma si estende all'intero importo finanziato, attesa l'estensione dell'ambito dell'azione di responsabilità operata dall'art. 1, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, del quale non è consentita alcuna discriminazione applicativa in funzione del carattere sovranazionale dell'amministrazione tutelata ovvero della natura del contributo erogato, dovendosi anzi - in applicazione del principio di assimilazione, in forza del quale gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali - assicurare, per la tutela dei

medesimi beni giuridici, le stesse misure previste dal diritto interno;

- sentenza n. 21992/2020, che ha ribadito il principio del c.d. "doppio binario", vale a dire della coesistenza e della reciproca indipendenza dell'azione di responsabilità per danno erariale e di quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario, che trova la sua giustificazione nella diversità degli interessi rispettivamente tutelati, essendo la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare dell'amministrazione attrice;

- ordinanza n. 16722/2020, che, in applicazione del medesimo principio, ha statuito la reciproca indipendenza delle azioni civile e contabile per il ristoro del danno all'immagine della pubblica amministrazione, anche quando investono i medesimi fatti materiali, declinandosi il relativo rapporto in termini di alternatività, laddove la diversità di funzioni e presupposti esclude che possa prospettarsi una violazione del principio del *ne bis in idem*, anche alla luce della giurisprudenza della CEDU, fermo restando il limite del divieto di duplicazione delle pretese risarcitorie; si precisa, altresì, che il giudizio civile può essere instaurato anche allorquando il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile sia già arrivato a decisione, ove quest'ultimo non sia stato definito con pronuncia di condanna al completo ristoro del pregiudizio subito dall'amministrazione;

- ordinanza n. 7737/2020 che, in fattispecie di responsabilità di pubblico dipendente per lo svolgimento di un incarico esterno non autorizzato ex art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, ha statuito il principio secondo cui la domanda della pubblica amministrazione di appartenenza volta ad ottenere il versamento dei corrispettivi percepiti nello svolgimento dell'incarico non autorizzato rientra nella giurisdizione del giudice ordinario non soltanto quando venga proposta, come pure previsto dalla

legge, nei confronti del soggetto erogante (il quale, in quanto estraneo alla pubblica amministrazione, non viene convenuto a titolo di responsabilità erariale avanti alla Corte dei conti), ma anche quando venga proposta nei confronti del dipendente stesso a titolo di recupero di un credito che ha natura sanzionatoria *ex lege*, in funzione del rafforzamento degli obblighi di fedeltà ed esclusività al quale il medesimo è tenuto.

E ciò, anche a seguito dell'introduzione nell'articolo 53 del d.lgs. n. 165/2001, del comma 7-bis, disposta dalla legge 6 novembre 2012 n. 190 (a norma del quale il mancato riversamento dei compensi non autorizzati costituisce ipotesi di responsabilità erariale espressamente attribuita alla giurisdizione della Corte dei Conti), qualora la domanda abbia ad oggetto il recupero di compensi non autorizzati percepiti in epoca antecedente a tale novella; sussiste, invece, la giurisdizione contabile allorquando la domanda venga proposta nei confronti del dipendente non dall'ente di appartenenza ma direttamente dal Procuratore regionale, posto che in tal caso la domanda trova giustificazione nel danno erariale conseguente alla violazione del dovere strumentale di chiedere l'autorizzazione allo svolgimento degli incarichi extralavorativi, e del conseguente obbligo di riversare i compensi ricevuti, trattandosi di prescrizioni volte a garantire il corretto e proficuo svolgimento delle mansioni attraverso il previo controllo dell'amministrazione sulla possibilità per il dipendente d'impegnarsi in un'ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti d'istituto;

- ordinanza n. 7645/2020, secondo cui il pregiudizio arrecato al patrimonio della Fondazione ENPAM (Ente nazionale di previdenza e assistenza dei medici e degli odontoiatri) costituisce danno erariale e l'azione diretta al suo risarcimento è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti, poiché tale ente - quantunque trasformato in fondazione con personalità giuridica di diritto privato e con autonomia gestionale, organizzativa e contabile - ha mantenuto un carattere pubblicistico, essendo chiamato a svolgere l'attività istituzionale (che si colloca nel

quadro tutelato dall'art. 38 Cost.) di previdenza ed assistenza obbligatoria in favore di una particolare categoria di lavoratori, alla quale si accompagna l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione da parte degli iscritti;

- ordinanza n. 10441/2020, che ha affermato la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in un giudizio promosso dal Procuratore regionale volto all'accertamento della simulazione e della conseguente inefficacia nei confronti dell'Erario, di alcuni atti di alienazione di propri beni, da parte di un soggetto, già precedentemente condannato in un giudizio per responsabilità contabile; dopo aver accertato che nella fattispecie esaminata le ragioni creditorie risultavano effettivamente pregiudicate dagli atti simulati, in quanto idonei a menomare la garanzia generica del credito, le SS.UU. hanno evidenziato che l'azione promossa dalla Procura contabile era destinata a realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali, di carattere accessorio e strumentale rispetto a quella apprestata mediante l'azione di responsabilità erariale, trovando, quindi, la sua "copertura" costituzionale nell'art. 103 della Costituzione, nonostante il coinvolgimento di diritti di terzi;

Di particolare interesse, ancorché non emessa dalle SS.UU. è anche la sentenza della 2^a Sezione penale n. 35447/2020, che, pronunciandosi sulle conseguenze penali di episodi di assenteismo di pubblici dipendenti, ha annullato le statuizioni civili disposte dalla impugnata sentenza d'appello che aveva condannato gli interessati anche al pagamento di una provvisoria per il danno prodotto all'immagine della pubblica amministrazione. Ad avviso dei giudicanti (ancorché non condiviso dalla prevalente giurisprudenza della Corte dei conti), con l'intervenuta abrogazione dell'art. 7 della legge 21 marzo 1991 n. 97 ad opera dell'art. 4, comma 1, lett. g), dell'allegato III al Codice di giustizia contabile, è stato conseguentemente abrogato anche il primo periodo dell'art. 17, comma 30 ter del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, ma è rimasto invariato il secondo periodo della norma contenente la limitazione dell'azione risarcitoria per danno all'immagine ai "...casi.." ed ai "..modi..." di cui all'abrogato art. 7 della legge del 1991, in considerazione del rinvio "ricettizio" o

“fisso” contenuto nella norma del 2009; con la conseguenza, che deve ritenersi tuttora vigente la limitazione dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine ai soli casi di intervenuta condanna per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione).

4. LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

Gli artt. 114 e seguenti del c.g.c., che hanno profondamente innovato la disciplina in precedenza recata dall'art. 7 del d.l. n. 453/1993, convertito con modificazioni dalla legge n. 19/1994) assegnano alle Sezioni riunite della Corte dei conti, tra le altre, anche una funzione tipicamente nomofilattica, che si esplica nella risoluzione delle c.d. questioni di massima deferite dalle Sezioni di appello (in precedenza anche dalle Sezioni giurisdizionali regionali), ovvero dal Presidente della Corte dei conti e dal Procuratore generale.

Tale fondamentale funzione concorre a delineare il quadro di riferimento a cui i giudici di merito devono attenersi, attesa la vincolatività dei principi enunciati nelle pronunce, in quanto superabili soltanto dalle Sezioni giurisdizionali di appello che, ove non condividano la decisione, sono obbligate a rimettere nuovamente l'esame alle Sezioni Riunite sulla base di un motivato dissenso (art. 117 c.g.c.).

Di particolare interesse, anche per la ricostruzione sistematica degli istituti processuali del regolamento di competenza e della litispendenza, è l'ordinanza n. 7/2020/RCS, con la quale le Sezioni Riunite si sono espresse su un ricorso per regolamento di competenza avverso un'ordinanza con la quale una Sezione territoriale aveva dichiarato la litispendenza e disposto la cancellazione della causa dal ruolo.

Sul punto, è stato evidenziato che l'assenza del regolamento di competenza tra i mezzi di impugnazione elencati nell'art. 177 c.g.c., diversamente da quanto disposto dall'analogo art. 323 c.p.c., si rivela sintomatica della *voluntas legis* di escludere il regolamento di competenza dalle impugnazioni poste a disposizione delle parti, tenuto, peraltro conto che esso è promovibile soltanto nei casi previsti dall'art. 118 c.g.c. (conflitto di competenza territoriale) e dal successivo art. 119 (impugnazione dell'ordinanza di sospensione del processo).

Le SS.RR. hanno, quindi, affermato che tra le ordinanze per le quali l'art. 11, comma 4, c.g.c. riconosce l'impugnabilità con il regolamento di competenza dinanzi alle Sezioni riunite, non possono essere ricomprese quelle che, pur "...*decidendo soltanto questioni di competenza...*" (e, dunque, senza entrare nel merito della lite), definiscono il giudizio, dichiarando la litispendenza, essendo previsto per queste pronunce il generale rimedio dell'appello e soggiacendo, pertanto, le stesse alle modalità e ai termini propri di tale gravame, ex art. 102, comma 5, c.g.c.; conseguentemente, il ricorso è stato dichiarato inammissibile.

Va, poi, menzionata l'ordinanza n. 5/2020/ORD che si è pronunciata su un ricorso promosso dalla Procura regionale avverso l'ordinanza con la quale una Sezione territoriale aveva disposto la sospensione integrale di un giudizio, ai sensi dell'art. 105 c.g.c. (sospensione per incidente di falso demandato alla cognizione del Giudice ordinario) nel quale assumevano rilievo una pluralità di mandati di pagamento, alcuni dei quali erano stati impugnati con querela di falso dinanzi all'A.G.O.

Le Sezioni Riunite hanno statuito che, nella fattispecie, si era in presenza di un'ipotesi di "processo cumulato", caratterizzato dalla compresenza di più domande autonome (una per ogni mandato di pagamento) connesse per *petitum* e, parzialmente, per *causa petendi*, nel quale ciascuna di esse rimane autonoma sul piano processuale.

In tale contesto, gli istituti processuali della separazione e della riunione dei giudizi consentono la trattazione congiunta nel solo caso in cui questa, in applicazione del principio della ragionevole durata del processo (art. 111, comma 1, della Costituzione), garantisca una tempestiva definizione delle cause, poiché, in caso contrario, (ritardi o aggravamenti dell'iter processuale), prevale il principio di autonomia processuale delle singole cause connesse.

Ne consegue la necessità di distinguere le domande "pregiudicate" (e, quindi, dipendenti dalla risoluzione dall'incidente di falso) per le quali la sospensione è necessaria, da quelle che ne sono indipendenti, sulle quali il Giudice può immediatamente decidere.

In applicazione di siffatti principi l'ordinanza impugnata è stata confermata nella sola parte in cui era stata disposta la sospensione del giudizio relativamente alle fattispecie di danno concernenti i mandati oggetto di querela di falso, rimettendosi gli atti al Giudice di primo grado per la prosecuzione del giudizio con riguardo alle domande concernenti quelli residui.

Pure meritevole di segnalazione è, infine, la sentenza n. 24/2020/QM che ha statuito il seguente principio di diritto: *“In ipotesi di danno erariale conseguente alla illecita erogazione di emolumenti, lato sensu intesi, in favore di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione), la quantificazione deve essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo”*.

E' stato all'uopo ritenuto che detti oneri fiscali non costituiscono *utilitas* comunque conseguita dall'amministrazione finanziaria, diversa da quella di appartenenza del responsabile, da valutarsi ai fini della decurtazione dal danno risarcibile, ai sensi dell'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 20/1994, poiché la valutazione del giudice contabile nell'accertamento di una *utilitas* per l'ente non si pone nei termini civilistici della *compensatio lucri cum damno*, che presuppone un conflitto fra interessi paritetici, ma secondo i principi propri del settore, dovendosi, quindi, escludere che essa possa sorgere semplicemente dalla mera corresponsione di emolumenti non dovuti, posto che non viene in evidenza il solo danno patrimoniale, inteso quale diminuzione pecuniaria, ma anche il danno finanziario derivante dall'alterazione dell'equilibrio economico-finanziario della singola amministrazione, con conseguente pregiudizio per l'azione amministrativa di competenza, costretta entro i vincoli di bilancio e di cassa.

Puntualizza, altresì, la sentenza che il vantaggio che si assume derivare allo Stato dalla riscossione dell'acconto IRPEF non è legato alla commissione del fatto dannoso, ma alla mera circostanza dell'erogazione di un compenso che per il percettore costituisce reddito imponibile, in ciò integrandosi una obbligazione tributaria

autonoma che nasce indipendentemente dal carattere illecito della vicenda sottostante all'erogazione della spesa, con conseguente evidente insussistenza di una identità causale tra fatto generatore del danno e fatto generatore del vantaggio.

TABELLE STATISTICHE

Tabella n. 1/5

GIUDIZI IN MATERIA DI CONTABILTA' PUBBLICA

UDIENZE	2020	2019	2018	2017	2016
Pubbliche	16	30	32	31	30
Collegiali in camera di consiglio	8	27	31	7	10
Monocratiche di comparizione	3	11	36	24	20
TOTALI	27	68	99	62	57

GIUDIZI	2020	2019	2018	2017	2016
Pendenti anni precedenti ad istanza della Procura regionale	40	79	85	88	92
Pendenti anni precedenti ad istanza di parte	1	1	4	3	4
Introdotti ad istanza della Procura regionale (atti di citazione) di cui:	47	100	155	141	119
- preceduti da istanza di sequestro conservativo	2	7	-	-	-
Introdotti ad istanza di parte	2	12	13	6	12
Assegnati alle Udienze	104	168	278	224	155
Procedimenti monitori	-	-	15	21	-
Definiti	54	151	177	153	138
Sospesi	2	-	3	3	6
Rinviati	44	21	17	37	11
- per attività istruttoria e per motivi processuali	15	21	17	37	11
- per emergenza sanitaria da Covid-19	29	-	-	-	-

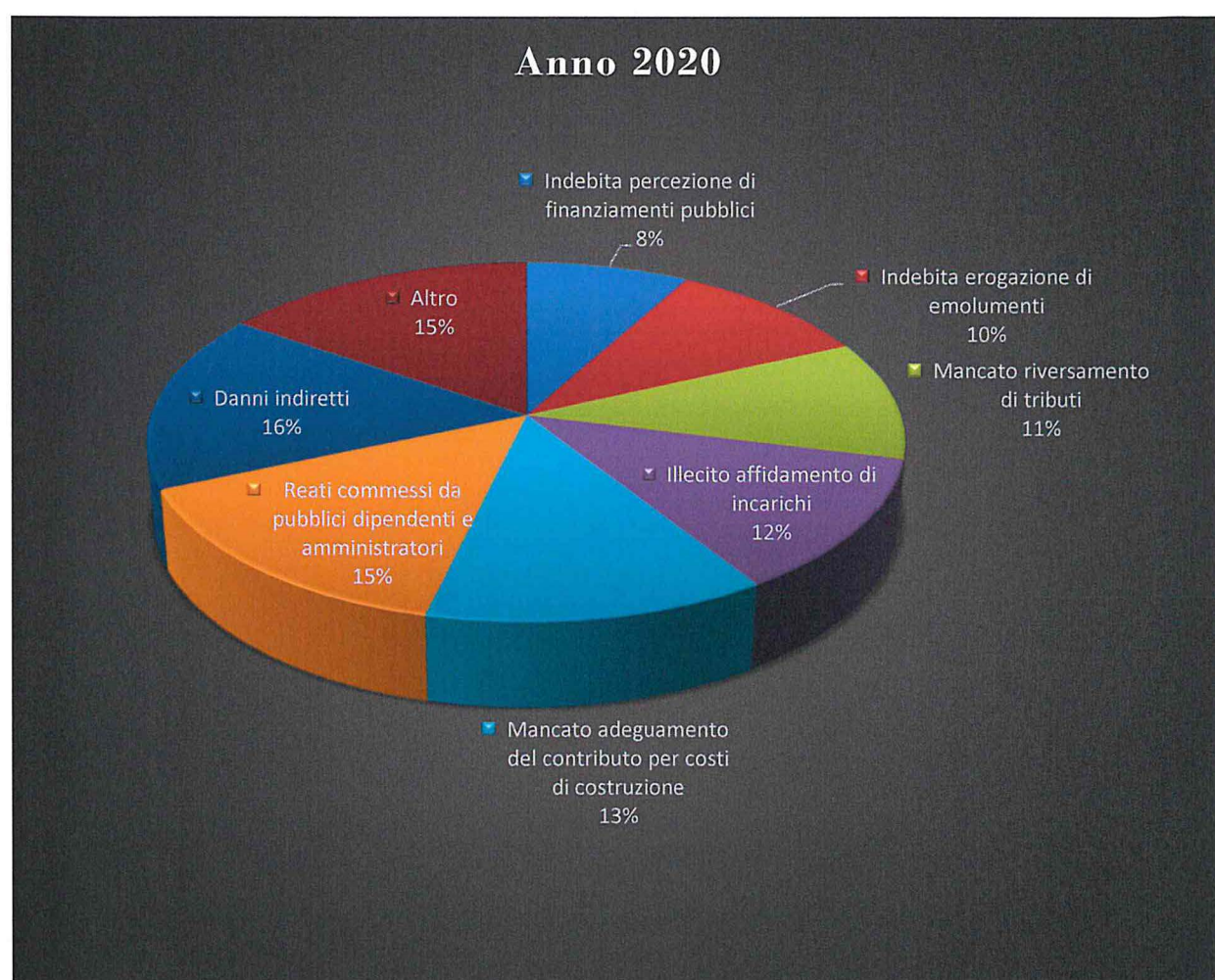
PROVVEDIMENTI	2020	2019	2018	2017	2016
Sentenze di condanna	23	78	93	82	76
Sentenze di assoluzione	11	18	11	18	15
Sentenze concernenti questioni pregiudiziali o preliminari	9	15	15	-	5
Sentenze con dispositivi plurimi (condanna/assoluzione)	1	5	3	9	7
Sentenze di definizione del giudizio ex art. 130, comma 8 del Codice di giustizia contabile (rito abbreviato)	4	6	10	-	-
TOTALE SENTENZE	48	122	132	109	103
Ordinanze esecutive ex art. 132, comma 3 del Codice di giustizia contabile (rito monitorio)	-	1	4	12	0
Ordinanze cautelari ex art. 74 - 76 del Codice di giustizia contabile	3	11	30	-	-
Ordinanze istruttorie	15	20	10	13	10
Ordinanze definitorie del giudizio	-	-	-	-	-
Altre ordinanze	5	17	18	30	25
TOTALE ORDINANZE	23	49	62	55	35
Decreti ex art. 130, comma 6 del Codice di giustizia contabile (definizione agevolata)	8	8	10	-	-
Altri decreti	4	-	-	-	-
TOTALE DECRETI	12	-	-	-	-
TOTALE PROVVEDIMENTI	83	179	204	164	138

SENTENZE APPELLATE	2020	2019	2018	2017	2016
dalla Procura Regionale	6	4	2	3	26
dai Convenuti	17	40	23	54	4
TOTALE APPELLI	23	44	25	57	30

SOGGETTI CONVENUTI NEI GIUDIZI DI RESPONSABILITA' ASSEGNATI ALLE UDIENZE	2020	2019	2018	2017	2016
Dipendenti statali	17	24	28	9	7
Amministratori e dipendenti della Regione	3	1	18	2	0
Amministratori e dipendenti e amministratori provinciali	-	1	12	4	4
Amministratori e dipendenti e amministratori comunali	19	87	126	42	38
Amministratori e dipendenti Asl	1	45	22	7	14
Amministratori e dipendenti di altri Enti pubblici	7	7	17	4	6
Concessionari e agenti della riscossione	4	4	36	11	6
Percettori finanziamenti pubblici	28	40	94	27	27

Tabella n. 2/5

GIUDIZI IN MATERIA DI RESPONSABILITA' ASSEGNATI IN UDIENZA PER OGGETTO	
Indebita percezione di finanziamenti pubblici	12
Indebita erogazione di emolumenti	15
Mancato riversamento di tributi	16
Illecito affidamento di incarichi	18
Mancato adeguamento del contributo per costi di costruzione	19
Reati commessi da pubblici dipendenti e amministratori	22
Danni indiretti	24
Altro	23



AMMINISTRAZIONI DANNEGGIATE	IMPORTI ACCERTATI			
	2020	2019	2018	2017
Stato	1.252.925	8.526.333	16.131.071	17.985.786
Enti locali	4.258.084	3.937.290	16.590.534	10.830.034
ASL	340.390	1.802.180	516.079	3.654.563
TOTALE	5.851.399	14.265.803	33.237.684	32.470.383

Tabella n. 3/5

ATTIVITA' IN MATERIA DI CONTI GIUDIZIALI					
TIPOLOGIA	2020	2019	2018	2017	2016
PENDENTI AL 1° GENNAIO	5.930	6.785	6.124	5.407	5.135
ERARIALI depositati	284	395	262	430	256
ENTI LOCALI depositati	556	841	728	828	572
TOTALE DEPOSITATI	840	1.236	990	1.258	828
CARICO ANNUALE	6.770	8.021	7.114	6.665	5.963
DISCARICATI	45	38	43	32	1
DEFINITI IN GIUDIZIO	-	-	1	4	3
ESTINTI	1.605	2.053	335	505	552
TOTALE DEFINITI	1.650	2.091	329	541	556
ERARIALI	495	634	179	351	325
ENTI LOCALI	1.155	1.457	150	190	228
GIACENZA AL 31 DICEMBRE	5.120	5.930	6.785	6.124	5.407

ANNO	Pendenti al 1° gennaio	Depositati	Definiti	Giacenza al 31 dicembre
2020	5.930	840	1.650	5.120
2019	6.785	1.236	2.091	5.930
2018	6.124	990	329	6.785
2017	5.407	1.258	541	6.124
2016	5.135	828	556	5.407

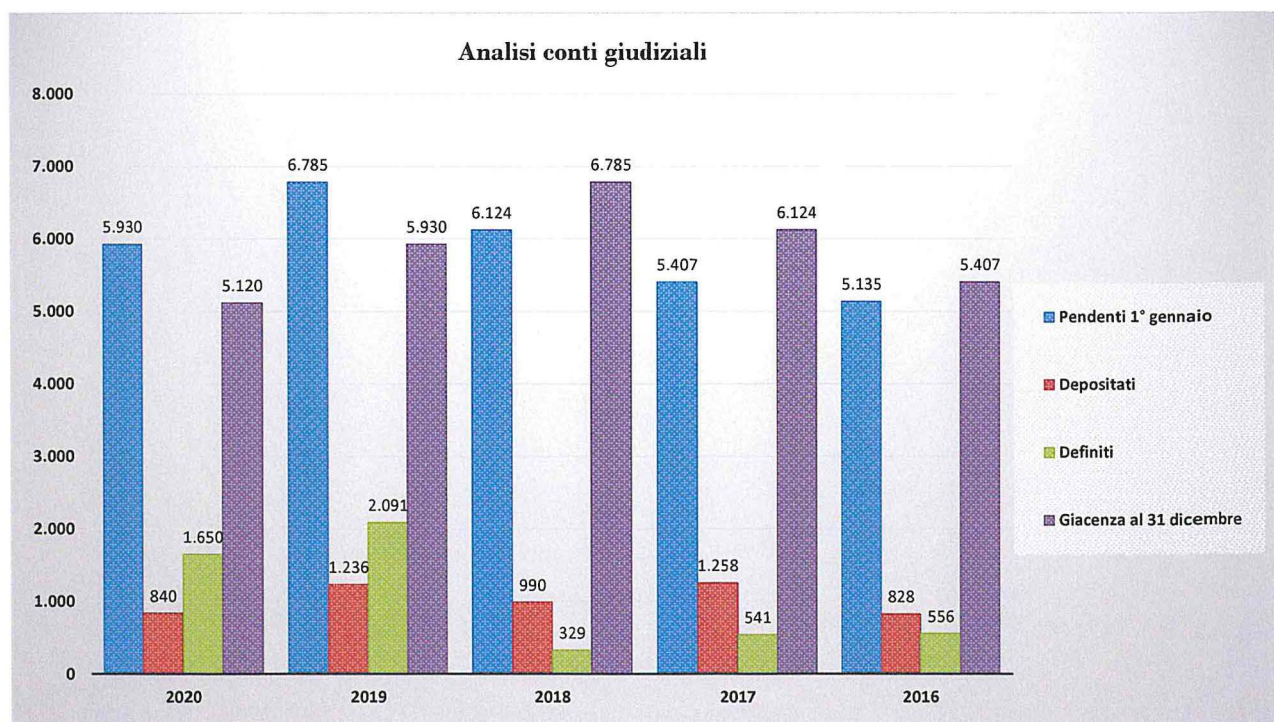


Tabella n. 4/5

GIUDIZI PENSIONISTICI							
		ANNO	2020	2019	2018	2017	2016
TIPOLOGIA							
Pendenti al 1° gennaio			879	978	1.002	731	796
Introdotti			985	732	660	802	355
Definiti			453	831	796	531	420
Giacenza al 31 dicembre			1.411	879	866	1.002	731
Discussi in udienza			562	1.073	1.050	801	620
Definiti			453	831	796	531	420
In trattazione			109	242	254	270	200
Dettaglio Giudizi definiti	PENSIONI CIVILI		136	337	648	428	246
	PENSIONI MILITARI		315	489	139	96	162
	PENSIONI di GUERRA		2	5	9	7	12
	TOTALI		453	831	796	531	420
UDIENZE							
Pubbliche monocratiche			54	87	73	72	57
Collegiali in camera di consiglio			-	1	4	4	3
Monocratiche in camera di consiglio			7	14	22	19	12
TOTALI			61	102	99	95	72
PROVVEDIMENTI							
SENTENZE	MERITO	Definiti con Ordinanze o Decreti	29	10	30	50	14
		Accoglimento	151	188	116	408	171
		Rigetto	146	249	221	287	182
		Cessata materia del contendere	11	10	10	20	25
		Altri dispositivi	116	374	419	66	157
	TOTALI	453	831	796	531	549	
ORDINANZE	Istruttorie		41	130	130	228	305
	Processuali		23	84	124	26	71
	TOTALI		64	214	254	254	376
PROVVEDIMENTI IMPUGNATI							
APPELLI			182	72	51	91	152

GIUDIZI PENSIONISTICI (2016 - 2020)

