CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL VENETO

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

Marta Tonolo

VENEZIA, 24 FEBBRAIO 2023

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE DEL VENETO

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023

MARTA TONOLO

PRESIDENTE DELLA SEZIONE

VENEZIA, 24 FEBBRAIO 2023

La *Madonna dei Tesorieri* o *Madonna dei Camerlenghi – Tintoretto (1566-1567) – Gallerie dell'Accademia -Venezia*

Il dipinto realizzato per il Palazzo dei Camerlenghi su commissione dei tre tesorieri in esso rappresentati - Michele Pisani, Lorenzo Dolfin e Marino Malipiero – è conservato dal 1812 nelle Gallerie dell'Accademia a Venezia.
La tela raffigura i tre Camerlenghi che si inginocchiano davanti alla Madonna seguiti dai segretari che offrono una borsa di denaro. La Vergine – illuminata dal suo manto – accoglie il gruppo e presenta il Santo Bambino agli astanti.

SALUTI E PRESENTAZIONE

Quest'anno la consueta Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario viene celebrata in presenza, nelle forme dell'udienza pubblica, secondo le indicazioni del Consiglio di Presidenza contenute nel decreto n. 24 del 25 gennaio 2023.
In un generale quadro di sinteticità, alla relazione della Presidente della Sezione, seguiranno gli interventi del Procuratore regionale presso questa Sezione Giurisdizionale e del Presidente dell'Ordine degli Avvocati presso il Tribunale di Venezia in rappresentanza dell'Avvocatura tutta. Prenderà la parola, poi, la Presidente della Sezione regionale del controllo della Corte di conti che fornirà una sintesi dell'attività svolta nel 2022 dall'Ufficio e quindi interverranno, per i saluti, il rappresentante del Consiglio di Presidenza, e il rappresentante dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti.

Intendo rivolgere, innanzitutto, un cordiale saluto alle Autorità civili, militari e religiose che ci onorano con la loro presenza, ai rappresentanti delle Avvocature e delle Magistrature presenti, al Procuratore regionale della Corte dei conti, alla Presidente della Sezione del controllo, ai Colleghi della Procura e del Controllo.
Porgo il mio più cordiale saluto a S. Eccellenza il Patriarca di Venezia Mons. Francesco Moraglia.
Un saluto particolare va al Presidente della Corte dei conti, Guido Carlino e al Giudice costituzionale, Angelo Buscema che, in questa sede, hanno creato duraturi legami di affetto e stima con tutto il personale.
Saluto il rappresentante del Consiglio di presidenza e il rappresentante dell'Associazione magistrati.
Un sentito ringraziamento va al Presidente Carlo Greco che ha retto la Sezione fino a luglio dello scorso anno e che ha maggiormente contribuito ai risultati della Sezione oggetto di questa relazione.
Un grazie particolare ai Colleghi e al personale amministrativo che mi hanno

accolto con grande generosità e che rendono il mio impegno lavorativo sicuramente più lieve e stimolante in questa bellissima sede del Palazzo dei Camerlenghi, unico tra gli uffici pubblici.

Il Palazzo che ci ospita - sede e simbolo della magistratura contabile a partire dal 1525 - ha rappresentato per secoli il cuore pulsante della vita economica della Serenissima ed è ora motivo di orgoglio e grande affezione per chi ci lavora.

Qui hanno trovato allocazione nei secoli una ventina di uffici amministrativi di diverse magistrature contabili e la ornamentazione pittorica che ne è seguita – ora purtroppo non visibile se non nei musei e fondazioni veneziani – ha costituito, accanto a quella del Palazzo Ducale, una delle imprese decorative pubbliche più importanti di Venezia.

Il dipinto che è stato riprodotto nelle prime pagine di questa relazione, attualmente esposto alle Gallerie dell'Accademia e conosciuto come "La Madonna dei tesorieri", ci riporta alla funzione storica del giudice contabile; i *Camerlenghi de Comun*, istituiti con legge del 1236, svolgevano compiti di vitale importanza per la Repubblica Veneta e per la collettività essendo, *in primis*, pubblici cassieri deputati a sovraintendere alle attività di riscossione e alla redistribuzione delle entrate.

Erano, dunque, agenti contabili in piena regola con compiti di vigilanza su tutti gli uffici di riscossione, soggetti essi stessi a controllo, (dapprima del Doge e del Minor Consiglio e poi dal 1471 del Collegio dei Savi del Consiglio), tenuti alla resa mensile del conto e cioè alla presentazione dello stato della cassa; erano consiglieri del Doge sulla politica economica e sui tagli alle spese e, infine, magistrati. In tale veste, potevano esigere e imporre pene ai debitori dello Stato, godendo, tuttavia, della propria posizione e delle descritte funzioni soltanto per un periodo limitato di sedici mesi, onde evitare collusioni e tentazioni.

La funzione dei Camerlenghi – degna di essere rappresentata al cospetto della Madonna e del Bambino, come raffigurato nel telero del Tintoretto riprodotto in questo testo – assumeva, dunque, una dignità particolare per le riconosciute finalità cui il prelievo di danaro pubblico era deputato e cioè quelle della ridistribuzione sotto forma di servizi a garanzia del benessere della collettività e

di quella pace sociale rappresentata dal connubio – presente nell'iconografia di tutte le epoche e oggetto di rappresentazione in un altri dipinti realizzati per abbellire le nicchie del Palazzo – tra Giustizia e Pace a ricordare che, ad un anno esatto dall'inizio della guerra in Ucraina, non c'è giustizia senza pace e non c'è pace senza giustizia.

1. *IL QUADRO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE*

Secondo le indicazioni del Consiglio di Presidenza la relazione deve contenere un breve cenno sulle misure normative, intervenute nell'anno 2022, che riguardano la Corte dei conti; per ragioni di brevità verranno citati soltanto alcuni provvedimenti legislativi e normativi che incidono sull'attività della giurisdizione.

Com'è noto in base all'art. 1 della legge n. 20 del 1994, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.

La norma ha subìto tutta una serie di integrazioni e modifiche (art. 3, comma 1, lett. a), D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e modificato dall'art. 17, comma 30-quater, lett. a), D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102. Successivamente, il presente comma è stato così modificato dal medesimo art. 17, comma 30-quater, lett. a), D.L. n. 78/2009, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 2, D.L. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 ottobre 2009, n. 141, dall'art. 4, comma 12-ter, D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla L. 14 giugno 2019, n. 55) le quali hanno comportato l'inserimento, al primo comma, di specifiche ipotesi di esclusione della gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità e da decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualsiasi ragione, di rapporti di concessione autostradale, allorché detti decreti siano stati vistati e registrati dalla Corte dei

conti.

In particolare, l'art. 21, commi 1 e 2, del d.l. n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ha introdotto, dopo il primo periodo della disposizione in esame, l'inciso secondo cui "*la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso*", accedendo ad una nozione penalistica dell'elemento soggettivo. La disposizione ha, inoltre, circoscritto, ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto fino al 31 luglio 2021, l'azione di responsabilità prevista dal richiamato art. 1 della l. n. 20 cit. ai casi in cui la produzione del danno sia conseguenza di una condotta dolosa del soggetto agente o derivi da condotte, anche gravemente colpose, omissive ed inerti.

Il **decreto legge 31 maggio 2021, n. 77** convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 10, ha esteso lo spazio temporale applicativo dell'art. 21 cit. al 30 giugno 2023.

Medesime limitazioni alla responsabilità erariale sono state, quindi, stabilite dall'art. 31-ter del **d.l. 21 marzo 2022, n. 21** convertito dalla legge 20 maggio 2022, n. 51 – contenente "*Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*" - con riferimento ai fatti commessi per la custodia, l'amministrazione e la gestione delle risorse economiche oggetto di congelamento ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 22 giugno 2007, n. 109 e dall'art. 13 del **d.l. 17 maggio 2022, n. 50** convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2022, n. 91, recante "*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*" laddove disciplina la gestione dei rifiuti a Roma e prevede altre misure per il Giubileo della Chiesa cattolica per il 2025.

Di rilievo, inoltre, alcune norme contenute nello **s**chema definitivo del Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della **legge 21 giugno 2022, n. 78,** "*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*", approvato in Consiglio dei ministri il 18 dicembre u.s..

L'art. 1 - nello stabilire come il principio del risultato (basato su parametri di efficienza, efficacia ed economicità dell'agire amministrativo) costituisca criterio

prioritario per l'esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione e per l'individuazione della regola del caso concreto - ne valorizza la portata al fine di ogni valutazione quanto a responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti; l'art. 2 definisce, poi, ai fini della responsabilità amministrativa, la colpa grave come "*violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e nell'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto*".

Viene, inoltre, affermato il principio che "*non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti*"**.**

Il testo introduce, anche, innovazioni di interesse riguardanti la digitalizzazione del sistema dei contratti pubblici e l'intero ciclo di vita dell'appalto realizzando, altresì, la digitalizzazione integrale in materia di accesso agli atti, in linea con lo svolgimento in modalità digitale delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici.

Riveste significativa rilevanza, sull'attività della Corte, il **decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 (c.d. riforma Cartabia) "***Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*", il quale interviene sulla responsabilità amministrativa introducendo non solo disposizioni dedicate alla giustizia digitale di sicuro impatto - visto il richiamo dell'art. 6 c.g.c. alle "*disposizioni di legge e le regole tecniche relative al processo civile telematico*" - ma anche stabilendo, all'art. 8, che i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche che sottoscrivono accordi di conciliazione non sono soggetti a responsabilità contabile se non per dolo e colpa grave consistente nella negligenza inescusabile derivante da grave violazione di

legge o da travisamento dei fatti. La norma per la prima volta definisce il concetto di colpa grave.

Di particolare interesse per la Corte, inoltre: l'art. 3 che introduce la previsione di un'ammenda nell'art. 96 c.p.c. (responsabilità aggravata) a cui il codice di giustizia contabile espressamente rinvia; l'art. 4, c. 12 , in materia di digitalizzazione; l'art. 26 il quale modifica l'art. 212 del codice di giustizia contabile sui titoli esecutivi, norma che ai sensi dell'art. 35, comma 1, del citato d.lgs. n. 149/2022, come sostituito dall'art. 1, comma 380, lett. a), l**. 29 dicembre 2022, n. 197**, si applica ai procedimenti instaurati successivamente al 28 febbraio 2023.

La citata legge di bilancio n. 197/2022, ha operato una anticipazione, al 28 febbraio 2023, dell'entrata in vigore delle disposizioni introdotte con la riforma Cartabia sia in materia di deposito telematico per i dipendenti di cui si avvalgono le pubbliche amministrazioni per stare in giudizio personalmente (materia pensionistica) e sia dell'art. 41 (comma 3-bis) laddove ha stabilito che la disposizione in tema di responsabilità contabile dei pubblici dipendenti che concludano un accordo nell'interesse dell'amministrazione trovi applicazione dal 28 febbraio 2023 anche ai procedimenti già pendenti a quella data, e non solo a quelli introdotti successivamente.

Vanno solo brevemente citate, per quanto di interesse della Corte, le disposizioni pure introdotte dalla legge di bilancio a favore dei Comuni deficitari (aumento del limite massimo di anticipazioni di tesoreria, finanziamento del Fondo per il sostegno ai comuni in deficit strutturale, esclusione e disapplicazione di sanzioni per gli enti locali in situazione di criticità finanziaria) nonché quelle che riguardano i carichi affidati agli agenti della riscossione con annullamento automatico di debiti tributari e con inibizione, in materia di discarico per inesigibilità e reiscrizione nei ruoli, a perseguire la responsabilità amministrativo-contabile degli agenti fatti salvi i casi di dolo.

Degne, infine, di nota le disposizioni introdotte con la **legge 17 giugno 2022, n. 71** "*Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale,*

organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura".

La legge delega mira alla riforma dei criteri di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi, alla revisione del numero degli incarichi semidirettivi dei magistrati e al riordino della disciplina del collocamento in posizione di fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili.

In particolare, sono previste disposizioni in materia di eleggibilità dei magistrati, di collocamento in aspettativa senza assegni degli eletti e di coloro che assumano un incarico politico e di ricollocamento alla cessazione.

La riforma tende ad un complessivo ridimensionamento dell'istituto del collocamento fuori dal ruolo organico, riducendo il numero dei magistrati che possono accedervi, contenendo la durata del periodo e limitando la tipologia degli incarichi che i magistrati potranno assumere.

Altri interventi legislativi da menzionare sono: la **legge 5 agosto 2022, n. 118** "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*" la quale all'art. 11 prevede che la Corte dei conti si pronunci sull'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni dirette o indirette in società già costituite, da parte di una amministrazione pubblica (vedi deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo sulla natura di tale determinazione); il **d.l. 21 giugno 2022 , n. 73** Misure urgenti in materia di semplificazioni fiscali e di rilascio del nulla osta al lavoro, Tesoreria dello Stato e ulteriori disposizioni finanziarie e sociali, convertito con modificazioni dalla L. 4 agosto 2022, n. 12; il **d.l. 30 aprile 2022, n. 36** che all'art. 4 integra la disciplina dei codici di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni - disponendo l'inserimento di una sezione relativa al corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e dei mezzi di informazione e social media da parte dei dipendenti pubblici - e prevede che le medesime pubbliche amministrazioni provvedano allo svolgimento di un ciclo formativo sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico.

Particolare menzione in tema di digitalizzazione merita, infine, il **decreto del Presidente della Corte dei conti 24 maggio 2022** con cui viene dato contenuto alla

previsione di cui all'art. 6 del Codice della giustizia contabile (D.lgs. n. 174/2016) la quale, finalizzata alla digitalizzazione degli atti e alla informatizzazione delle attività, dispone che i giudizi dinanzi alla Corte dei conti siano svolti ordinariamente mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.
Il decreto presidenziale integra e modifica i precedenti decreti del 21 ottobre 2015, n. 98, del 1 aprile 2020, n. 138 (recante «*Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle udienze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti del giudice nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti*»), del 29 maggio 2020, n. 176 («*Regole tecniche e operative in materia di svolgimento mediante collegamento da remoto delle audizioni del Pubblico ministero della Corte dei conti*»), del 27 ottobre 2020, n. 287 (*Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero*); del 31 dicembre 2021 n. 341 (proroga, fino al 31 marzo 2022, delle «*Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero*»).
Con il decreto in commento il Presidente della Corte ha adottato ulteriori misure atte a perseguire la progressiva transizione digitale nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti, finalizzate in particolare ad applicare in via ordinaria le disposizioni dettate sperimentalmente nel corso dell'emergenza pandemica.
Vengono dettate specifiche norme sull'accesso ai servizi *on line* della Corte dei conti (mediante l'apposita area del sito istituzionale «Servizi *on line* della giurisdizione» e previa autenticazione degli utenti esterni mediante il sistema pubblico di identità digitale - SPID), sulla formazione del fascicolo digitale, sulla loro consultazione e sul deposito di atti e documenti processuali mediante caricamento diretto nell'apposita area di upload (DAeD). Viene previsto che le audizioni disposte dal pubblico ministero contabile possano svolgersi mediante collegamenti da remoto e che il relativo verbale sia sottoscritto con firma digitale.
La copia esecutiva delle sentenze e degli altri provvedimenti costituenti titolo

esecutivo può essere rilasciata dalla segreteria in forma di documento informatico previa istanza della parte a favore della quale fu pronunciato il provvedimento.

2. *BREVI OSSERVAZIONI SUL RUOLO DEL GIUDICE CONTABILE ALLA LUCE DELLE RECENTI DISPOSIZIONI NORMATIVE E DEGLI APPRODI GIURISPRUDENZIALI DELLA SEZIONE. LA VALUTAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE.*

Ebbene, come risulta evidente dal contenuto degli interventi normativi brevemente menzionati, la volontà del legislatore sembra orientata ad un progressivo contenimento della responsabilità amministrativa di pubblici dipendenti, amministratori e anche di soggetti privati che siano deputati a svolgere, con risorse pubbliche e nell'interesse della P.A., un'attività o un servizio pubblico o che partecipino - percependo contributi pubblici - ad un programma di sviluppo affidato agli stessi dalla P.A (vedi la recente ordinanza della Corte di cassazione n. 3100 del 02/02/2022, occasionata da un giudizio incardinato presso la Corte veneta in materia di contributi a privati per la realizzazione di impianti fotovoltaici).

La situazione emergenziale dell'ultimo periodo – dapprima epidemiologica ed ora bellica (iniziata esattamente un anno fa) – e l'asserita necessità di favorire l'attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza sembrano giustificare una sorta di deresponsabilizzazione dell'apparato amministrativo direttamente interessato alla consapevole gestione delle risorse pubbliche e dunque al corretto utilizzo del danaro pubblico a garanzia del quale si pongono l'obbligatorietà dell'azione di danno intestata al Pubblico ministero contabile e la giurisdizione sui conti che negli ultimi anni ha avuto, proprio presso questa Sezione, un notevole incremento.

Non può non osservarsi come la materia della responsabilità amministrativo-contabile sconti la difficoltà del legislatore – solo in parte superata con l'introduzione del codice di giustizia contabile - di inquadrare in maniera

autonoma la giurisdizione contabile e come sia necessario riformulare e dare autonomia a concetti – quale quello della colpa grave – che troppo spesso mutuano nozioni di stampo penalistico, civilistico o amministrativo e che invece hanno assunto, via via nel tempo e nell'applicazione giurisprudenziale, carattere di peculiarità nell'ambito dei giudizi intestati alle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

Ne sono esempi l'introduzione nella responsabilità amministrativa di una accezione penalistica dell'elemento soggettivo del dolo, quale volontà dell'evento (art. 21 d.l. n. 76 cit.), ed il rinvio a norme del codice di procedura civile, soprattutto in materia di misure cautelari, che presentano aspetti di dubbia coerenza con il processo contabile.

Ma ciò che sembra incoerente con un quadro di riforme attento all'efficienza, economicità ed efficacia della pubblica amministrazione, alla semplificazione normativa e al corretto impiego delle risorse pubbliche è l'esclusione, fino al 30 giugno 2023, della risarcibilità del danno erariale cagionato da condotte commissive gravemente colpose.

La data finale, di quello che viene definito lo "scudo erariale", potrebbe essere, nonostante le resistenze della magistratura, destinata alla proroga.

La *ratio* di tale possibile scelta politica risiede nel timore spesso dichiarato dalle forze politiche che la magistratura finisca per operare una sorta di controllo "*suppletivo*" sull'attività discrezionale della pubblica amministrazione e che l'attività giudiziaria possa frenare o quantomeno rallentare il processo decisionale degli amministratori in una fase economica e sociale caratterizzata da un forte incremento della spesa pubblica per effetto del *Recovery Plan* e dell'arrivo di fondi europei.

In realtà, come già sottolineato dal Presidente della Corte in occasione della Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2022, "*la limitazione della colpa grave alle sole condotte omissive, quale presupposto per la responsabilità erariale, non risulta coerente con il diritto dell'Unione europea e con i valori espressi dalla Carta costituzionale agli artt. 3, 28, 81, 97 e comporta il rischio concreto di un complessivo*

abbassamento della soglia di attenzione amministrativa per l'oculata gestione delle risorse pubbliche".

E forse è proprio da una rinnovata considerazione di queste disposizioni, ed in particolare degli artt. 28 e 97 della Costituzione, che è possibile ricondurre a sistema l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti, depurandolo da concetti che mal si conciliano con una valutazione obiettiva, in sede giurisdizionale, della responsabilità personale di cui all'art. 1 della legge n. 20/1994 e dare, così, risposta a coloro i quali temono una indebita ingerenza della magistratura contabile nelle scelte amministrative.

Va ricordato al riguardo il tenore letterale dell'art. 28 della Cost., troppo spesso obliterato e trascurato, il quale recita: "*I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti*".

La norma - su cui si fonda la giurisdizione contabile - ha introdotto il principio della responsabilizzazione di coloro che agiscono per l'amministrazione, siano essi pubblici dipendenti, amministratori o privati, e, dunque, quello della responsabilità personale del singolo ancorando quest'ultima al principio di legalità il quale, non solo si pone a fondamento della responsabilità stessa, ma assurge anche a parametro al fine di valutare la sussistenza di una condotta antigiuridica.

Una condotta antigiuridica, dunque, è presupposto necessario della responsabilità amministrativo-contabile di coloro che a vario titolo partecipano alla realizzazione di finalità pubbliche attraverso l'utilizzo di danaro pubblico.

La costruzione della responsabilità amministrativo-contabile non può prescindere neppure dalla "violazione di diritti" cui fa riferimento l'art. 28 della Cost. e il cui significato va tratto non solo – per ragioni di collocazione sistematica della norma - dalla parte prima della Costituzione (artt. 13 – 28 Cost.), ma anche dal collegamento tra gli artt. 2, 3 e l'art. 97 della Costituzione. Tale ultima disposizione – spesso valorizzata quanto a responsabilità di chi agisce per conto della pubblica amministrazione in violazione dei doveri di buon andamento e imparzialità, in

realtà si presta a dare ben più rilevante fondamento alla responsabilità amministrativo-contabile laddove, al primo comma, dispone che le pubbliche amministrazioni e chi agisce per esse debbano assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

L'alterazione delle risultanze contabili, la violazione degli equilibri di bilancio e quindi la sottrazione o deviazione delle risorse pubbliche dalle finalità cui sono destinate determina responsabilità e vìola quei diritti che trovano protezione negli artt. 2 e 3 della Carta costituzionale.

Va da sé che il Giudice, chiamato a decidere in concreto sulla responsabilità dei pubblici dipendenti, amministratori o gestori di pubbliche risorse, è tenuto a valutare, accanto alla sussistenza dell'elemento oggettivo, anche quello soggettivo il quale, tuttavia, non potrà esaurirsi nel vaglio di quei parametri di efficacia, efficienza ed economicità di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241 come modificato dalla legge n. 15/2005.

Di ciò sembra essersi reso conto il legislatore che, pur affermando all'art. 1 dello *Schema definitivo del Codice dei contratti pubblici* che i criteri di efficacia, efficienza ed economicità costituiscono criterio prioritario non solo per l'esercizio del potere discrezionale, ma per valutare la responsabilità del personale (che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti), introduce all'art. 2 , come già sottolineato, "ai fini della responsabilità amministrativa", una definizione di colpa grave.

La necessità di dare maggiori contenuti e limiti all'elemento soggettivo della responsabilità – in linea con la giurisprudenza consolidata della Corte dei conti – ha, dunque, determinato il legislatore a prevedere l'introduzione nell'ordinamento della definizione di colpa grave come "*violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa*". E, ancor di più, in linea con i concetti elaborati dalla giurisprudenza contabile, è stato previsto, per la prima

volta, che la responsabilità del funzionario/dipendente sia raccordata alla possibilità di esigere dallo stesso un comportamento diligente, adeguato alle specifiche competenze e al caso concreto, con esonero di responsabilità laddove abbia dato applicazione ad indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

Nelle more dell'approvazione del nuovo codice dei contratti, intanto, l'art. 8 del d.lgs. n. 149/2022 ha introdotto all'art. 1 della legge n. 20/1994 (così come modificato dall'art. 4, comma 12-ter, legge n. 55/2019, poi dall'art. 21, comma 1, della legge n. 120/2020) una definizione di colpa grave come "*negligenza inescusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti*".

Forse sarebbe stato preferibile definire la condotta colposa come "grave violazione di legge derivante da inescusabile negligenza e travisamento di fatti", lasciando al Giudice dare contenuto alla "grave" violazione di legge e individuare nel quadro normativo – pur se questo appare frammentario e disomogeneo e a volte contraddittorio - i possibili criteri per qualificare un comportamento come inescusabilmente negligente.

Soccorrono a tal fine tutta una serie di norme che disciplinano quelle che si potrebbero chiamare "figure sintomatiche" di responsabilità amministrativa: inescusabile mancata o tardiva emanazione di un provvedimento nei termini di legge, ingiustificato ritardo nella conclusione del procedimento amministrativo (art. 2 legge n. 241/1990); ingiustificata omissione di attività prescritte dalla legge (art. 21 del d.l. n. 76/2020), inescusabile inerzia nella stipulazione dei contratti per l'assenza di un interesse della stazione appaltante e di quello nazionale alla sollecita esecuzione del contratto (art. 32, comma 8, d.lgs. n. 50/2016), mancata tempestiva (e ingiustificata) stipulazione del contratto; tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso (i quali possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale ai sensi del d.l. n. 76/2020); ingiustificata inosservanza dei pareri o delle determinazioni del collegio consultivo tecnico (art. 6 d.l. n. 76/2020).

Anche il richiamato principio del risultato di cui allo *Schema preliminare del Codice*

dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, offre – pur non potendoli esaurire - utili ed ulteriori elementi per valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche e non solo nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti.

Ebbene risulta evidente che, in presenza di un danno certo alle finanze pubbliche, di una condotta antigiuridica e di atti omissivi e commissivi qualificabili come gravemente colposi o dolosi, non solo non può ritenersi esercitata una attività discrezionale insindacabile, ma non può neppure, a ragione, giustificarsi una sorta di impunità per amministratori e dipendenti infedeli.

Ciò che consente di valutare maggiormente la sussistenza di fattispecie di responsabilità erariale – e che dovrebbe convincere i soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti a non temere un'azione da parte del pubblico ministero contabile - è il rispetto di quel principio generale di buona fede e di quel canone di diligenza del buon padre di famiglia che ci riportano ad una amministrazione familiare del denaro in un'ottica di legittimità, oculatezza, ragionevole risparmio e in una visione prospettica che tuteli le generazioni future.

Come ci ha ricordato il Presidente della Corte, la responsabilità amministrativa va rapportata a ciò che si può chiedere al soggetto cui è assegnata una certa funzione, ciò che è "normale aspettarsi" da un soggetto investito di compiti e funzioni istituzionali e la cui condotta va valutata in concreto sulla scorta di un attento esame della documentazione di causa e all'esito di un ampio confronto processuale che garantisca, attraverso il puntuale rispetto delle prescrizioni codicistiche che governano la fase preprocessuale e quella del processo, il diritto di difesa.

Anticipando la rassegna delle decisioni in materia di responsabilità, si segnala al riguardo la sentenza n. 121 del 2022, con cui la Sezione ha ritenuto – all'esito di una valutazione normativa in ordine alla sussistenza della colpa grave - di assolvere gli amministratori di un Comune, per mancanza dell'elemento soggettivo, nonostante il conferimento di un incarico dirigenziale fuori dotazione organica *ex* art. 110, c. 2, Tuel, in violazione della normativa di settore.

Il Collegio, premessa la generale necessità di operare una valutazione *ex ante* delle condotte contestate, ha ritenuto necessario verificare la conoscibilità e corretta individuazione, da parte dei convenuti, della situazione gestionale tipica che richiedeva l'adempimento degli obblighi di servizio a contenuto cautelare (prudenza, diligenza e perizia), la sussistenza delle condizioni operative per il loro adempimento e l'inesistenza di circostanze anomale dell'agire che ne avrebbero potuto impedire l'osservanza o falsare la percezione.

Ha sottolineato che l'elemento psicologico della colpa "grave" è delineato dalla ormai consolidata giurisprudenza quale "negligenza intollerabile" o "trascuratezza imperdonabile" ai propri doveri di servizio che trova il proprio termine di confronto non tanto nella diligenza "media", ma nella diligenza "minimale" che, nella situazione, era lecito attendersi anche dal soggetto meno preparato e meno scrupoloso. Nel caso di specie non è stato ravvisato quell'atteggiamento censurabile di "grave disinteresse" nell'espletamento delle proprie funzioni, di "negligenza massima", di "deviazione dal modello di condotta" connesso ai propri compiti che potessero fondare la responsabilità erariale.

Viceversa, si è addivenuti a condanna (sentenza n. 251/2022) del Segretario generale e del Dirigente dell'Ufficio Tecnico di un Comune per il danno derivato dalla mancata realizzazione, da parte di una società, di unità immobiliari oggetto di permuta a fronte della cessione dell'ente di terreni e della relativa capacità edificatoria; la società in questione avrebbe dovuto trasferire al Comune la proprietà di tre unità immobiliari costruende nell'ambito di un Piano Integrato di Riqualificazione Urbanistica su terreni di proprietà del Comune medesimo e da questo trasferiti in proprietà alla ditta realizzatrice (danno da mancata entrata).

Ebbene, quanto al profilo della colpa grave, anche in questo caso, la valutazione dell'elemento soggettivo ha avuto ad oggetto il comportamento dei pubblici funzionari sotto il profilo della mancata previsione di strumenti atti a garantire l'adempimento dell'obbligazione assunta con il privato avente ad oggetto una cosa futura. L'assenza di prudenza e di attenzione e cura del bene pubblico è stata

valutata tenendo conto dei significativi e preponderanti elementi di aleatorietà dell'adottato strumento della permuta non solo in relazione ai tempi di realizzazione dell'opera, ma anche in relazione alla solidità patrimoniale ed economica della ditta obbligata, per nulla oggetto di verifica, ed alle condizioni generali di mercato e andamento dei prezzi. La mancata attuazione delle specifiche indicazioni regionali nell'adozione del progetto di riqualificazione, la mancata adozione di puntuali prescrizioni nella convenzione attuativa dello stesso, l'assenza di valutazioni circa la sostenibilità economico finanziaria del progetto e quindi la mancata adozione dello strumento urbanistico del piano economico e di quello finanziario in violazione della normativa regionale, l'inadeguata assunzione di garanzie in caso di inadempimento del contratto, hanno determinato il Collegio a censurare la condotta dei soggetti chiamati in giudizio sotto il profilo della colpa grave tenuto conto delle funzioni ad essi intestate e delle relative competenze.

Nel concludere questa parte generale, credo che il timore di un rallentamento dell'attività amministrativa per quella che ormai viene chiamata, "la paura della firma", correlata alla responsabilità amministrativa per colpa grave, non abbia motivo di esistere laddove il pubblico amministratore e/o dipendente sia consapevole e si renda responsabile – come vuole d'altra parte la nostra Costituzione - del ruolo che svolge e della propria funzione, generalmente corrispondente alle proprie capacità e al proprio livello culturale.

3. L'ATTIVITÁ DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE

Premessa

Nello scorso anno l'attività della Sezione è proseguita senza rilevanti soluzioni di continuità nonostante si siano registrati gli effetti della normativa emergenziale, ed in particolare dell'art. 85 del d.l. n. 18/2020 come modificato dall'art.5, comma 1, lett. a) e a-bis) del d.l. 30 aprile 2020, n. 28 convertito con modificazioni dalla legge n. 70/2020, che, nel prevedere la sospensione dei termini connessi alle

attività istruttorie e preprocessuali nonché alle prescrizioni in corso, ha determinato, nel corso degli ultimi anni, un rallentamento dell'attività della Procura di cui ovviamente la Sezione ha risentito in termini di numero di giudizi. Le udienze di responsabilità e le camere di consiglio sono state celebrate per lo più in presenza e le cause sono state chiamate secondo un orario fissato e comunicato a mezzo pec dalla segreteria alla fine di evitare assembramenti all'interno degli uffici e contatti ravvicinati tra le persone. L'accesso all'aula di udienza è stato consentito a partire dal decimo minuto antecedente agli orari fissati e non è stata consentita la celebrazione di più udienze pubbliche o camerali nella stessa giornata e allo stesso orario. La trattazione delle cause si è svolta in tempi congrui rispetto alla necessità di ridurre al minimo la presenza in aula dei soggetti interessati.

3.1. Le risorse umane

Va, innanzitutto considerato che la Sezione Giurisdizionale per il Veneto nell'anno 2022 ha potuto contare, come personale di magistratura, su quattro unità compreso il Presidente, aumentate a cinque da novembre 2022, con un tasso di scopertura, relazione alla delibera del Consiglio di Presidenza n. 79 del 26 marzo 2021, di due unità magistratuali (pari al 29%, inferiore a quello dell'anno precedente pari al 43%).

Nel luglio 2022, vi è stato l'avvicendamento nella Presidenza della Sezione per il pensionamento del Presidente Carlo Greco al quale rinnovo i miei saluti e ringraziamenti. Dal 2 novembre 2022 e dal 1° febbraio 2023 sono entrati a far parte della Sezione i colleghi Roberto Angioni ed Elisa Borelli ai quali porgo il mio più cordiale benvenuto.

Tenuto conto che anche l'Ufficio di Procura ha aumentato la propria dotazione organica – a seguito dell'immissione in ruolo di magistrati vincitori dei ravvicinati concorsi espletati negli ultimi anni – sarebbe auspicabile che fosse assegnato alla Sezione l'ulteriore unità magistratuale prevista in pianta organica al fine di far fronte all'aumentata produttività della Procura e dare ancora maggior impulso al settore dei

conti giudiziali sempre più rilevante per l'impatto che le verifiche contabili esercitano sulle amministrazioni.

Per quanto riguarda la dotazione effettiva del personale amministrativo questa risulta sicuramente inadeguata alle esigenze istituzionali essendo costituita da 19 unità di personale amministrativo (16 di ruolo e 3 in posizione di comando) a fronte di un organico previsto di 23 unità.

L'aumentato carico di lavoro nel settore della responsabilità amministrativo-contabile e l'aumentato impegno richiesto da una programmazione dell'attività di revisione dei conti -finalizzata non solo ad estendere il numero dei conti da sottoporre a verifica, ma anche a realizzare un controllo su settori di spesa significativi e qualificanti - rende necessario implementare la dotazione del personale amministrativo addetto alla revisione contabile dei conti giudiziali, propedeutica all'esame da parte del magistrato istruttore.

Circa l'informatizzazione, nel 2022 si è provveduto a pubblicare nel sito della Sezione un avviso, a firma del Presidente, con cui si è data ampia diffusione al decreto del Presidente della Corte dei conti n. 126 del 24 maggio 2022, pubblicato nella G.U., Serie generale - n. 123 del 27 maggio 2022, recante "*Ulteriori regole tecniche e operative per lo svolgimento dei giudizi dinanzi alla Corte dei conti mediante le tecnologie dell'informazione e della comunicazione*", per l'attuazione della transizione digitale prevista dall'art. 6 del codice di giustizia contabile approvato con d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174.

Nel segnalare il testo integrale del suddetto decreto e delle relative Istruzioni operative, si è inteso indicare sinteticamente, ad uso di avvocati ed utenti, le principali novità introdotte ed in particolare quelle concernenti: a) le modalità di accesso ai servizi telematici della giurisdizione attraverso l'apposita area del sito istituzionale; b) l'obbligo di depositare atti e documenti in formato digitale, salvo le eccezioni previste; c) le modalità di consultazione dei fascicoli mediante l'accesso al sistema del "fascicolo online" (FOL); d) il deposito telematico di atti e documenti processuali nell'apposita area denominata DAeD (Sezione dei sistemi informativi della Corte); e) le modalità di deposito dei conti giudiziali e dei

documenti ad essi allegati nonché dei documenti qualora il conto sia in revisione;
f) le modalità di rilascio della copia esecutiva delle sentenze e degli altri provvedimenti costituenti titolo esecutivo.

Tali novità hanno implicato un impegno particolare da parte del funzionario preposto e del personale per far fronte alle richieste di chiarimenti degli utenti e per cercare di superare le inevitabili problematiche che via via sono insorte. Al riguardo, nel primo periodo di applicazione delle regole tecniche recate dal citato D.P. n. 126 del 24 maggio 2012, sono state tempestivamente segnalate disfunzioni, anomalie e difficoltà riscontrate nel corso delle attività a sistema.

Altrettanto lodevole è stata l'attività svolta dal SAUR (Servizio amministrativo unico regionale), a supporto degli Uffici di questa sede, in tutte le attività di carattere gestionale (risorse umane, attività contrattuale, patrimonio, sicurezza, etc.).

Va segnalato, in particolare, l'impegno della dirigente che assieme alla Presidente della Sezione ha coinvolto la dott.ssa Elisabetta Barisoni - Responsabile di Ca' Pesaro, Galleria Internazionale d'Arte Moderna di Venezia e il dott. Giulio Manieri Elia, direttore delle Gallerie dell'Accademia di Venezia, affinché la sede - Palazzo dei Camerlenghi - possa arricchirsi di opere non esposte, soprattutto se realizzate per il Palazzo della Corte, nella prospettiva ambiziosa di aprire l'edificio al pubblico nelle giornate del FAI (Fondo per l'Ambienti Italiano) rendendo alla collettività la visione di opere d'arte non altrimenti godibili e creando una occasione di conoscenza della funzione svolta dalla magistratura contabile.

3.2. Le statistiche. Giudizi nelle materie di contabilità pubblica

Con riferimento all'attività svolta nel 2022, va segnalato che nel corso dell'anno, la Sezione – analogamente al precedente anno - ha celebrato 23 udienze collegiali per la trattazione dei giudizi, con rito ordinario, di responsabilità amministrativa e dei giudizi di conto.

Sono state celebrate n. 21 udienze camerali (con un aumento di circa il 50% rispetto

al 2021) per i riti speciali e per altri procedimenti, nonché 35 udienze monocratiche pensionistiche (35 nel 2021).

Ad inizio anno risultavano pendenti 151 giudizi (35 di responsabilità, 112 di conto, 3 di resa di conto e 1 istanza di parte); nel corso dell'anno ne sono stati aperti 115 (60 di responsabilità pari alle citazioni depositate dalla Procura, 52 di conto in misura corrispondente alle relazioni di deferimento in giudizio da parte dei magistrati della Sezione, 2 di resa di conto e 1 ad istanza di parte); sono stati definiti 142 giudizi (49 di responsabilità, 88 di conto, 3 per resa di conto e 2 ad istanza di parte), così da determinare una pendenza al 31 dicembre 2022 di soli n. 124 giudizi, tenuto conto del deposito delle citazioni dell'Ufficio di Procura a chiusura anno.

Rispetto al 2021, si osserva un significativo aumento dei giudizi pendenti rispetto all'anno precedente con un ridotto incremento di quelli di responsabilità; si segnala, invece, un aumento nella definizione dei giudizi di conto.

Per i giudizi di responsabilità amministrativa sono state emesse n. 29 sentenze nei confronti di 54 convenuti di cui n. 16 sentenze di condanna, n. 2 di assoluzione e n. 11 con altra formula.

L'importo delle condanne ammonta ad € 10.754.399,33 (€ 7.817.068,89 nel 2021), a fronte di richieste risarcitorie, da parte della Procura regionale, di € 12.978.221,17 (€ 15.228.592,34 nel 2021).

In relazione ai riti speciali previsti dal codice di giustizia contabile, va rilevato che i meccanismi deflattivi del contenzioso e finalizzati ad ottenere un immediato introito (entro i 30 giorni di legge) delle somme patteggiate a titolo di risarcimento, hanno avuto un risultato abbastanza positivo.

I giudizi definiti con rito abbreviato (art. 130 c.g.c.) hanno comportato un recupero immediato di € 353.243,02 (€ 300.884,14 nel 2021) mentre l'applicazione del rito monitorio, (art. 131 c.g.c.), con ordinanze presidenziali, ha consentito l'introito di € 6.350,00 (€ 0 nel 2021).

Passando ai giudizi di conto questi assumono un particolare rilievo, nell'attività della Sezione giurisdizionale, anche sotto un profilo quantitativo, in

considerazione del flusso annuo di 5.466 sopravvenienze.

Al 1° gennaio 2022 risultavano pendenti n. 21.503 conti giudiziali; nel corso dell'anno ne sono pervenuti n. 5.466 e ne sono stati definiti n. 4.748, di cui n. 89 in udienza pubblica, n. 445 con decreto presidenziale di discarico ex art. 32, RD 1038/1933 e n. 4.214 estinti d'ufficio e, quindi, al 31 dicembre 2022 risultano pendenti n. 22.221 conti giudiziali di cui 720 dovuto al deposito di conti arretrati da parte di enti diversi, a seguito delle richieste istruttorie effettuate dalla Procura regionale su segnalazioni ex art. 140, comma 4, d.lgs n. 174/2016.

Sono state emesse n. 106 sentenze (17 nel 2021) con varie formule e con un importo di condanne pari ad € 10.000,00.

In materia pensionistica al 1°gennaio 2022 risultavano pendenti n. 223 ricorsi (78 nel 2021), i pervenuti sono stati n. 50 (101 nel 2021) ed i definiti n. 218 (268 nel 2021).

Dato sicuramente positivo è, inoltre, l'esito del vaglio delle sentenze della Sezione (trattasi di decisioni depositate negli anni precedenti al 2022) in sede di Appello con una buona percentuale di conferma piena o parziale delle decisioni in materia di responsabilità e conti. Nell'anno 2022 risultano depositate dai Giudici di secondo grado:

a) quanto a giudizi di responsabilità, n. 3 sentenze di conferma integrale, 4 di conferma parziale, 3 di annullamento della pronuncia di primo grado;

b) con riferimento ai conti, la Prima Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello con tre sentenze (n. 70/2022, n. 92/2022 e n. 93/2022) ha definito nove sentenze di questa Sezione, accogliendo l'appello degli agenti contabili in tre giudizi e confermando sostanzialmente il *decisum* delle altre sei, con condanna della VERITAS s.p.a. - quale agente contabile incaricato dal Comune di Venezia della riscossione di entrate a titolo di canoni *ex* L. 206 del 1995, (recante interventi urgenti per il risanamento e l'adeguamento dei sistemi di smaltimento delle acque usate e degli impianti igienico-sanitari nei centri storici e nelle isole dei comuni di Venezia e di Chioggia) nonché dei diritti di segreteria accedenti ai canoni cimiteriali per le annualità dal 2012 al 2015 - al pagamento di circa 15 milioni di

euro a favore dell'ente locale;

c) quanto alla pensionistica le sentenze riformate riguardano quasi esclusivamente fattispecie concernenti l'applicazione dell'art. 54 del d.p.r. n. 1094/1973. La questione ha formato oggetto di pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte (sentenza n. 1/2021/QM/PRES, depositata il 4 gennaio 2021) a cui i Giudici monocratici si sono adeguati superando il proprio orientamento giurisprudenziale nettamente contrario all'applicazione pressoché generalizzata ai militari, titolari di trattamento pensionistico c.d. misto, dell'aliquota prevista dalla richiamata disposizione.

3.3 La giurisprudenza della Sezione nel contenzioso amministrativo- contabile

Tra i provvedimenti assunti dalla Sezione nell'anno 2022 si segnalano, per la particolarità e rilevanza delle questioni affrontate le seguenti pronunce:

- *Ordinanza n. 1/2022*

Trattasi di un provvedimento di conferma di un sequestro conservativo in corso di causa nei confronti di alcune società le quali - secondo l'impostazione accusatoria della Procura – risultano aver indebitamente percepito contributi dall'ente pubblico GSE (Gestori Servizi energetici) per la realizzazione di impianti fotovoltaici.

L'ordinanza ha respinto l'istanza dei sequestrandi di sospensione del giudizio cautelare e di revoca del sequestro in ragione della pendenza del regolamento preventivo di giurisdizione proposto innanzi alla Corte di cassazione.

La Sezione ha affermato il principio secondo cui in sede cautelare, laddove sia stata affermata in via pregiudiziale la giurisdizione contabile, non può revocarsi il sequestro sul presupposto della pendenza di un regolamento preventivo di giurisdizione. In proposito, è stato ritenuto che trovi applicazione l'art. 367 c.p.c., richiamato dall'art. 16 c.g.c., nella vigente formulazione, come modificata dalla l. n. 353/1990, il quale ha espunto la sospensione automatica del processo di merito in caso di presentazione di

un'istanza di regolamento di giurisdizione richiedendo, per l'eventuale sospensione, la valutazione della non manifesta infondatezza della questione, al fine di prevenire eventuali abusi dell'istituto.

Con l'ordinanza in questione, la Sezione si è pronunciata anche sulle seguenti questioni:

a) ammissibilità, anche in sede cautelare, dell'intervento del terzo *ad adiuvandum* dell'azione obbligatoria del pubblico ministero, ai sensi dell'art. 85 c.g.c., (titolo III c.g.c.), applicabile alle azioni a tutela del credito erariale (titolo II c.g.c.). In proposito ha rilevato che l'intervento adesivo del terzo può trovare ingresso all'udienza di comparizione in quanto trovano applicazione, nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti, i principi di effettività e concentrazione (artt. 2 e 3 c.g.c.) di cui l'art. 74, c. 4 *bis*, c.g.c. (introdotto dall'art. 35, d.lgs. n. 114/2019) risulta espressione ("il terzo può opporsi al provvedimento di sequestro che assume essere lesivo nei suoi confronti, intervenendo all'udienza di cui alla lettera a) del comma 2");

b) esclusione della sospensione necessaria del giudizio cautelare in ragione dell'assenza di una pregiudizialità penale e di una pregiudizialità amministrativa ed esclusione di una sospensione facoltativa e discrezionale, risolvendosi, la medesima, in un diniego, sia pure temporaneo, di giustizia e non potendo trovare applicazione l'art. 106, c. 2, c.g.c., in assenza di concorde istanza delle parti e dei giustificati motivi ivi richiesti;

c) inammissibilità dell'eccezione di prescrizione sollevata in sede cautelare, poiché ai fini della valutazione della sussistenza della stessa e dell'individuazione del *dies a quo*, va scrutinata la sussistenza dell'elemento soggettivo; scrutinio quest'ultimo che esula dalla cognizione sommaria propria del giudizio cautelare, non potendo il Giudice designato esaminare questioni (tecniche e giuridiche) da approfondire nella fase dibattimentale del giudizio di merito, tra cui sono da annoverarsi gli elementi indiziari e probatori da cui si possa desumere il *dies a quo* della prescrizione e la sussistenza dell'occultamento doloso;

d) sussistenza del *periculum in mora* o pericolo di dispersione della garanzia patrimoniale qualora emerga l'intenzione delle società intimate di cessare la propria attività a prescindere dall'esito dei pendenti giudizi; nella specie, la liquidazione

volontaria è stata motivata dalla scelta di svalutare completamente gli impianti fotovoltaici, nonostante le società in liquidazione siano ancora "attive". In particolare, le 40 società veicolo, a causa della svalutazione dei crediti iscritti verso il G.S.E. e del valore degli impianti condotti in locazione e a seguito della riduzione del capitale sociale al di sotto dei minimi di legge nonché del rifiuto opposto dall'unico socio ad effettuarne la ricapitalizzazione, sono state poste in liquidazione. Tale circostanza ha reso più incerta la garanzia già acquisita, dovendo la realizzazione del diritto al risarcimento del danno, ove riconosciuto all'esito del giudizio, passare attraverso la vendita dei beni già sequestrati ed essendo il valore degli stessi, già soggetto a svalutazione, condizionato dall'utilizzo effettivo e da una adeguata manutenzione.

Va segnalato che le **SS.UU. della Corte di Cassazione, con ordinanza n. 3100/2022,** depositata il 2 febbraio 2022, si sono pronunciate in ordine alla giurisdizione della Corte nel giudizio in esame, ancora pendente, ed hanno espresso il seguente principio di diritto: "*ai fini della sussistenza di un rapporto di servizio tra P.A. erogatrice e soggetto privato percettore, e dunque ai fini dell'astratta configurabilità di un danno erariale con conseguente radicamento della giurisdizione contabile, non è indispensabile un utilizzo diverso della risorsa rispetto alla sua preordinata destinazione, ma è sufficiente che il beneficiario l'abbia illegittimamente percepita. Di recente l'orientamento è stato confermato nelle pronunce delle S.U. n.30526 del 2019 e 6461 del 2020 con riferimento ad un'ipotesi di responsabilità erariale di un organismo pubblico che abbia concorso all'erogazione di un finanziamento formulando pareri rivelatisi errati o fondati su artifici e raggiri. Nella fattispecie dedotta nel presente giudizio, pur se le somme percepite siano state impiegate per la realizzazione di impianti fotovoltaici, la responsabilità erariale della società ricorrente è stata legittimamente ancorata alla prospettata illegittima percezione dei benefici dal momento che né i finanziamenti né il P.M.G. avrebbero potuto essere concessi se non a società distinte ed autonome in possesso dei requisiti dimensionali voluti dalla legge, nella specie ritenuti aggirati da un'unica società con lo strumento della locazione degli impianti a società satelliti. Ai fini della giurisdizione è ampiamente sufficiente la dedotta e prospettata illegittimità della percezione per mancato possesso nella beneficiaria dei rigorosi requisiti*

di legge per rafforzare la sussistenza del rapporto di servizio, già desumibile dalla destinazione esclusiva alla realizzazione di interesse pubblico qualificato degli incentivi in oggetto".

- *Decreto n. 13/2022*

Con il decreto n. 13/2022, la Sezione – ha accolto l'istanza di rito abbreviato formulata da un Consorzio di promozione turistica e dal suo Presidente, entrambi chiamati a rispondere di illecita erogazione di contributi a terzi, solidalmente e a titolo di dolo.

Il Collegio ha ritenuto -anche in considerazione della posizione di un terzo soggetto, chiamato in giudizio in via sussidiaria a titolo di colpa grave - che la somma proposta dai convenuti non fosse congrua in considerazione della responsabilità amministrativa ipotizzata di tutti i convenuti, della gravità della condotta (contestata a titolo di dolo) e dell'entità del danno per come desumibili dalla cognizione sommaria degli atti e dei documenti di causa. Ha, di conseguenza, rideterminato l'importo dovuto nel 50% della pretesa risarcitoria, ai sensi dell'art. 130 c.g.c..

- *Decreto n. 16/2022*

È stata respinta l'istanza di gratuito patrocinio presentata da un avvocato per le spese sostenute dal suo assistito nel giudizio di Cassazione avverso una sentenza della Corte dei conti.

Al riguardo è stata data applicazione all'art. 130 *bis* del d.p.r. n. 115/2002, inserito dall' art. 15, comma 1, d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 1° dicembre 2018 il quale, in vigore prima della suddetta domanda, dispone che quando l'impugnazione, anche incidentale, è dichiarata inammissibile, al difensore non è liquidato alcun compenso.

Nel caso di specie, l'istanza di gratuito patrocinio è stata respinta per inammissibilità del gravame anche in considerazione delle motivazioni del ricorso per cassazione e delle ragioni di reiezione di tale ricorso; non sono emersi, infatti, i presupposti di utilità, necessità, non superfluità dell'impugnazione e di non imprevedibilità del suo rigetto che potessero consentire la liquidazione del

compenso al difensore, in adesione all'interpretazione resa dalla Corte costituzionale con la sentenza 10 gennaio 2018 n. 16 in riferimento all'analoga previsione di esclusione della liquidazione al difensore di cui all'art. 106 del d.p.r. n. 115/2002, applicabile ai giudizi penali.

- *Ordinanza n. 26/2022*

Con riferimento alla notifica dell'atto di citazione**,** la Sezione ha ritenuto che la stessa fosse affetta da nullità laddove l'avviso di ricevimento della raccomandata informativa, inviata dall'ufficiale giudiziario ai sensi dell'ultimo periodo dell'art. 140 c.p.c., non sia risultato correttamente compilato dall'agente postale, per mancanza di sottoscrizione di quest'ultimo, della data in calce, oltre che della firma per esteso del ricevente (nella specie non identificabile), così da rendere incerto il perfezionamento dell'*iter* notificatorio, come previsto ai sensi dell'art. 140 c.p.c..

- *Sentenza n. 33/2022*

La Sezione si è pronunciata sull'azione di simulazione proposta dalla Procura regionale nell'ambito di una vicenda corruttiva legata alla costruzione del sistema di dighe mobili denominato M.O.S.E. e sulla quale la Corte di cassazione, Sezioni Unite, a seguito di regolamento preventivo, aveva affermato la giurisdizione della Corte dei conti ritenendo tale azione ricompresa tra quelle poste a garanzia del credito in quanto diretta a tutelare le ragioni creditorie pregiudicate dagli atti simulati, idonei a menomare la garanzia generica del credito di cui all'art. 2740 c.c..

Il Collegio ha osservato che l'accertamento dell'accordo simulatorio, in relazione all'acquisto e cessione di azioni di una società, era finalizzato alla dichiarazione di inefficacia del negozio nei confronti del terzo, dovendosi ritenere prodotti gli effetti del negozio a favore dell'interponente ("nella simulazione fittizia l'interposto figura soltanto come acquirente, mentre gli effetti del negozio di producono a favore dell'interponente"); ha ritenuto provata la simulazione valutando tutta una serie di elementi concorrenti tra loro come la sentenza di "patteggiamento", divenuta irrevocabile, i pronunciamenti dell'autorità giurisdizionale ordinaria in sede penale,

quali l'ordinanza cautelare, le dichiarazioni rilasciate da terzi nel corso degli interrogatori della fase delle indagini preliminari del giudizio penale e le dichiarazioni rese dalle parti in altri giudizi.

All'esito dell'accertamento della simulazione ex art. 1414 c.c. ha ritenuto che la conseguenziale azione revocatoria, *ex* art. 2901 c.c. - volta a rendere privo di efficacia l'atto di cessione delle obbligazioni acquistate con conseguente accrescimento del patrimonio del debitore in simulazione – fosse, tuttavia, inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse. Rilevava, infatti, che nelle more del giudizio si era prodotto l'effetto estintivo del bene in dipendenza dell'erosione totale del capitale sociale per perdite, tenuto conto che l'iscrizione della domanda giudiziale ha un mero effetto prenotativo, irrilevante in relazione alle vicende finanziarie e gestionali della società che hanno portato all'azzeramento del capitale e al formarsi di un patrimonio netto negativo.

- *Ordinanza n. 59/2022*

Di rilievo sotto il profilo processuale l'ordinanza in commento con cui è stato affermato che la proposizione di istanza di definizione del giudizio con rito abbreviato, implicando la disposizione diretta di diritti sostanziali della parte, richiede il conferimento in capo al difensore dello specifico potere, non potendo la relativa decisione essere ascritta alle scelte, caratterizzate dalla discrezionalità tecnica, che il difensore può autonomamente assumere in ragione della procura *ad litem* genericamente conferita.

È stato affermato che la funzione dell'organo giudicante non è di mera presa d'atto od omologazione della proposta del convenuto istante su cui la Procura ha espresso parere "concorde" ma, pur nell'ambito di una cognizione sommaria e limitata (alle reciproche prospettazioni delle parti), è espressione di prerogative di carattere prettamente giurisdizionale (C. Cost. n. 183/07 con riferimento all'istituto del c.d. condono contabile), dovendo il Collegio formulare un giudizio di congruità della somma proposta per la definizione del giudizio e potendo, in ipotesi, discostarsene pur in presenza di parere concorde del pubblico ministero. In tale contesto, il parere

"concorde" del pubblico ministero non origina, rispetto alla proposta formulata dal convenuto, una sorta di "accordo definitorio" delle ragioni erariali non solo per il consolidato principio dell'officiosità e dell'obbligatorietà dell'azione del pubblico ministero contabile, ma anche per la costantemente affermata irrilevanza degli accordi intervenuti fuori dal giudizio tra danneggiante e danneggiato.

Con il decreto che ammette la definizione del rito mediante pagamento di una somma ridotta rispetto alla contestazione originaria, all'obbligazione risarcitoria originaria - di cui, con l'azione erariale, si chiede l'accertamento - si sostituisce una nuova (e diversa) obbligazione risarcitoria e solo con l'integrale adempimento degli obblighi imposti dal predetto decreto (pagamento della somma determinata entro il termine assegnato) si determina l'estinzione del giudizio instaurato dal pubblico ministero a tutela delle ragioni erariali; diversamente il giudizio prosegue nelle forme del rito ordinario.

- *Sentenza n. 64/2022*

Con la pronuncia in commento è stata ravvisata, inoltre, la violazione del rapporto di esclusiva tra un medico e l'AUSL di appartenenza laddove l'autorizzazione all'esercizio di attività libero professionale intramuraria svolta dal sanitario a tempo pieno nell'ambito di una convenzione stipulata con altro presidio ospedaliero sia venuta meno per mancato rinnovo del rapporto convenzionale tra amministrazioni, ma la prestazione professionale si sia comunque protratta nel tempo.

La condotta del professionista è stata censurata sotto il profilo del dolo in quanto è stata ritenuta pienamente accertata la consapevolezza dello stesso circa il mutare dei presupposti e delle condizioni del rapporto professionale e della normativa applicabile, fosse solo per diversa modalità di pagamento della sua prestazione medica la quale, durante il perdurare del rapporto convenzionale, avveniva mediante fatturazione della AUSL in base al costo concordato con la struttura convenzionata (e quindi liquidata in uno con la retribuzione mensile) e, successivamente, al venir meno del rapporto di convenzione, attraverso pagamento diretto da parte della struttura privata sulla base di ricevute fiscali a

lui intestate.

- *Ordinanza n. 79/2022*

In sede di reclamo, avverso l'ordinanza di convalida di sequestro conservativo *ante causam*, il Collegio ha affermato che, ai fini della verifica dell'efficacia della misura cautelare nei confronti del terzo, va considerata la data della notifica dell'intimazione cui all'art. 543, c. 2, n. 2, c.p.c. e, dunque, possano formare oggetto di sequestro esclusivamente i crediti esistenti a quella data (anche se determinabili nell'esatto ammontare in un momento successivo). Soltanto a decorrere dalla notifica dell'intimazione, infatti, il terzo è tenuto a considerare indisponibili le cose o le somme da lui dovute, assumendo, ai sensi dell'art. 546 c.p.c., gli obblighi di custode.

È stato, altresì, considerato che, qualora sul conto corrente del sequestrando sia accreditato unicamente il trattamento pensionistico spettantegli, sulle somme a tale titolo incamerate permanga un vincolo di impignorabilità (e un limite alla sequestrabilità) ai sensi degli artt. 545 e 546 c.p.c., nonostante gli importi pensionistici perdano il loro carattere identificativo e si confondano con il patrimonio del pensionato.

Pertanto, posto che alla data di notificazione del decreto di sequestro e dell'intimazione al terzo, la somma giacente sul conto corrente era inferiore al triplo della pensione sociale, la dichiarazione del terzo avrebbe dovuto essere negativa essendo il saldo del conto corrente impignorabile in *toto*. Di conseguenza, stante l'insussistenza di un credito sequestrabile del cliente nei confronti della banca, al momento della notificazione del sequestro e della intimazione, la misura cautelare non poteva ritenersi perfezionata (mancando l'oggetto sul quale essa possa perfezionarsi, cioè un credito del debitore intimato) e il sequestro del saldo del conto corrente era inefficace *ab origine*. Anche, le somme successivamente accreditate su tale conto, sempre a titolo di trattamento pensionistico, non potevano essere, a loro volta, oggetto di sequestro presso la banca, costituendo – al momento della notificazione del provvedimento cautelare e dell'intimazione – non già un credito vantato dal debitore nei confronti dell'istituto di credito, ma esclusivamente un credito vantato

dall'intimato nei confronti dell'INPS.

- *Sentenza n. 87/2022*

In relazione al caso di una impiegata dell'Agenzia delle Entrate la quale - millantando la possibilità di bloccare o quantomeno differire nel tempo elevati pagamenti di talune cartelle esattoriali - si faceva indebitamente consegnare dagli utenti somme di danaro giustificate da presunte attività consulenziali, la Procura ha contestato alla convenuta un danno all'immagine della P.A., un danno da disservizio e da tangente.

Quanto al danno all'immagine, la Sezione ha affermato la natura sostanziale della norma di cui all'art. 1, c. 1 sexies, l. n. 20/1994, come introdotto dall'art. 1, c. 62, l. n. 190/2012, e, di conseguenza, ha ritenuto che, poiché la divulgazione presso il pubblico dei fatti in cui la convenuta era stata coinvolta era avvenuta soltanto nel 2014 e il passaggio in giudicato della sentenza era avvenuto nel 2020, il *clamor fori* e il conseguente danno all'immagine della p.a. d'appartenenza si fossero compiutamente realizzati in data successiva al 2012, con conseguente applicabilità del criterio presuntivo del doppio tangentizio secondo il criterio del *tempus commissi damni*.

Il Collegio ha, altresì, considerato sussistente anche il danno da disservizio e cioè il pregiudizio causato in conseguenza della condotta illecita, penalmente rilevante, tenuta dalla dipendente dell'Agenzia delle Entrate la quale - inducendo gli utenti a versare somme in suo favore per "ritardare" un processo penale e influire sull'*iter* della riscossione – ha di fatto ostacolato l'esercizio della funzione amministrativa (oltre che di quella giurisdizionale). In specie, lo svolgimento di un'attività c.d. "consulenziale", asseritamente preordinata a rallentare o ostacolare il regolare dispiegarsi dell'azione della stessa Agenzia delle Entrate e il tentativo di occultare il "compenso" ricevuto dalle persone offese dal reato, rivelano la contrarietà alle finalità istituzionali perseguite dall'Amministrazione di appartenenza, atteggiandosi la condotta illecita come del tutto contraria alle finalità istituzionalmente perseguite dall'Agenzia.

La Sezione ha, dunque, affermato che nella fattispecie si è realizzato un danno da violazione del sinallagma in quanto, agendo per impedire l'esercizio delle funzioni

pubbliche, nell'ambito dell'Agenzia delle Entrate, l'impiegata ha svilito il ruolo di pubblico dipendente e ha assunto una condotta incompatibile con il dovere di essere al servizio esclusivo della Nazione (art. 98 Cost.).

Ha osservato, inoltre, che sono indiscutibilmente idonei a ledere irrimediabilmente il presupposto del rapporto di servizio (art. 2105, c.c.) sia l'asservimento del ruolo svolto dal dipendente al conseguimento di utilità personali in violazione degli obblighi di correttezza e buona fede e sia l'inosservanza dell'obbligo di astensione da qualsiasi altra attività che, per la natura e per le sue possibili conseguenze, risulti in contrasto con i doveri connessi all'inserimento del lavoratore nella struttura e nell'organizzazione dell'impresa o crei situazioni di conflitto con le finalità e gli interessi della medesima.

Il Collegio ha, quindi, conformemente alla giurisprudenza consolidata di questa Corte, liquidato il danno da disservizio in via equitativa (art. 1226, c.c.) in ragione dell'illiceità della condotta connotata da dolo nonché dell'entità delle somme tangentizie percepite.

In specie, il danno è stato parametrato percentualmente alla retribuzione percepita dalla convenuta nel lasso temporale in cui si collocano le condotte illecite accertate in sede penale, mentre si è escluso che potessero essere presi a riferimento periodi successivi (fino al licenziamento senza preavviso) in base alla presunzione che la condotta illecita e, in particolare, lo svolgimento dell'attività "consulenziale", non consentita e non autorizzabile, si sia prolungata anche successivamente e nei confronti di soggetti diversi dalle persone offese individuate nel richiamato procedimento penale.

Non sono state, inoltre, ascritte al danno da disservizio le spese sostenute dall'amministrazione per l'attività svolta a fini disciplinari, poiché in caso di espletamento di verifiche interne, il contestato danno non discende dal mero costo sopportato per tali controlli, essendo tale spesa fisiologica e retribuita con ordinario stipendio a dipendenti interni, dovendosi dimostrare, sia nell'*an* che nel *quantum*, l'ipotizzato pregiudizio eventualmente realizzatosi per altre attività (più rilevanti o urgenti) che sono state posposte, rallentate o non espletate a causa delle verifiche sulle condotte illecite.

Il Collegio ha rilevato, infine, che il contestato danno da tangente, in assenza di elementi

probatori dai quali si possa evincere che l'amministrazione danneggiata abbia subito un pregiudizio ulteriore, rispetto a quello già accertato a titolo di danno all'immagine e di danno da disservizio, non può essere presunto. Nel caso di specie, non è stato dimostrato che, a fronte delle tangenti, siano stati sopportati costi ulteriori rispetto alla retribuzione percepita dalla convenuta e che quest'ultima sia effettivamente intervenuta – come "promesso" alle persone offese dal reato - nei confronti dell'Agenzia delle entrate e, in particolare, sul processo di riscossione (ad es., coinvolgendo altri dipendenti e/o manomettendo i sistemi informativi) per evitare il pagamento di quanto dovuto all'erario da parte degli imprenditori. Mancando dunque elementi indiziari precisi, concordanti e univoci che si sia prodotto un danno da tangente (patrimoniale diretto), diverso e ulteriore, rispetto a quelli (danno all'immagine e danno da disservizio) già comprovati in atti, il Collegio non ha disposto la condanna della convenuta per tale ulteriore posta di danno.

- *Sentenza n. 121/2022*

Di questa sentenza, già si è fatto cenno nella prima parte della relazione.

Trattasi, di una contestazione di danno erariale originata dal conferimento di un incarico dirigenziale fuori dotazione organica *ex* art. 110, c. 2, Tuel, per la copertura del posto di Comandante Dirigente del Corpo di Polizia locale di un Comune.

La pronuncia assume rilievo non solo per la valutazione dell'elemento soggettivo (già in parte illustrato), ma anche per altri aspetti processuali e sostanziali.

In primis, la Corte ha affermato che non può ravvisarsi nullità della citazione qualora – anche a seguito delle deduzioni degli invitati a dedurre – il p.m. abbia meglio precisato, nell'atto introduttivo, quali siano gli atti con cui i convenuti abbiano contribuito alla scelta amministrativa contestata; tale specificazione non può configurare motivo di nullità dell'atto né incidere sull'efficacia interruttiva della prescrizione dell'invito a dedurre in quanto quest'ultimo conteneva già tutti gli elementi propri della costituzione in mora, ai sensi e per gli effetti del combinato disposto degli articoli 2943 e 1291 c.c. .

È stata, in ogni caso, ritenuta improponibile anche l'eccezione di nullità dell'atto di

citazione per non corrispondenza tra invito a dedurre e citazione (art. 87, c.g.c.), sollevata per la prima volta in udienza dal legale dei convenuti, essendo quest'ultimi incorsi nella preclusione, ossia nella perdita, estinzione o consunzione di una facoltà processuale, prevista dall'art. 90, c. 3, c.g.c..

Quanto all'elemento soggettivo, si è osservato che - sebbene la posizione di Comandante dei Vigili Urbani non potesse rientrare *stricto sensu* tra gli incarichi dirigenziali *extra* dotazione organica, rispondendo ad esigenze ordinarie dell'ente alle quali si fa di solito fronte con dirigenti in organico - la illegittimità del ricorso all'art. 110, c. 2, Tuel non poteva essere ritenuta sufficiente per ritenere comprovato anche l'elemento soggettivo della colpa grave soprattutto non essendo rinvenibili in atti indizi chiari, precisi e concordanti dai quali fosse evincibile una conoscenza approfondita della normativa in materia da parte dei Sindaci e degli Assessori che avevano approvato gli atti di programmazione alle assunzioni, in presenza dei pareri favorevoli del Segretario generale e del Dirigente del Settore economico-finanziario.

Sempre sul piano dell'elemento soggettivo, quanto alla prova dell'intento elusivo, è stato condiviso l'indirizzo giurisprudenziale che, pur a proposito della responsabilità sanzionatoria connessa all'elusione del patto di stabilità, ha ritenuto necessario che, in uno alla violazione di legge, debba essere fornita la dimostrazione di un vantaggio indebito (perché contrario alle scelte del sistema) e dell'intenzionalità del conseguimento di siffatti vantaggi in ragione dell'insussistenza di ragioni economiche a sostegno dello schema negoziale o amministrativo adottato.

È stato, quindi, affermato che le circostanze di fatto, consistenti, tra l'altro, in una Convenzione intercomunale di durata limitata che prevedeva modifiche alle modalità di riscossione e ripartizione dei proventi sanzionatori e compiti organizzativi e di coordinamento affidati al Comandante del Comune capofila, per l'uniforme applicazione delle procedure sanzionatorie e per la corretta applicazione delle modalità di gestione, potessero aver indotto i convenuti, sebbene erroneamente, a ritenere che l'eccezionale previsione di tali compiti giustificasse il ricorso all'art. 110, c. 2, Tuel., stante anche l'impossibilità di

ricorrere ad un incarico ai sensi dell'art. 110, c. 1, del Tuel, poiché nel periodo considerato il Comune avrebbe potuto avere non più di un dirigente ex art. 110 c. 1 e non più di uno *ex* art. 110, c. 2. Da qui la sussistenza di circostanze anomale dell'agire che avrebbero impedito la stretta osservanza della normativa in materia e che hanno di fatto falsato la percezione degli agenti circa il necessario adempimento degli obblighi di legge, con conseguente esclusione della colpa grave.

- *Sentenza n. 158/2022*

Con la sentenza in commento, è stata riconosciuta la sussistenza di un rapporto di servizio tra il concessionario di una ricevitoria del gioco del lotto e l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli sul presupposto che il privato – con l'atto di concessione - si inserisce nell'iter procedimentale dell'Amministrazione ed è compartecipe dell'attività pubblicistica di quest'ultima, assumendo, pertanto, la qualifica di agente contabile soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti.

- *Sentenza n. 180/2022*

Si segnala, per la sua rilevanza e l'attualità della questione anche connessa alla configurazione o meno dell'obbligo delle imprese elettriche di presentazione dei conti giudiziali, la sentenza concernente l'omesso versamento all'erario di somme riscosse a titolo di "canoni TV".

È stata affermata la responsabilità contabile dell'impresa elettrica e di coloro che, anche di fatto, hanno avuto la disponibilità degli importi incamerati a titolo di canone, non riversati all'erario poiché, dalla natura pubblica delle riscossioni per conto dell'Agenzia delle Entrate, devono farsi discendere la qualifica di agente contabile (con l'instaurarsi di un rapporto di servizio con l'Agenzia), gli obblighi di rendicontazione e riversamento nonché la giurisdizione della Corte dei conti.

La qualifica di agenti contabili non è esclusa dalla natura di prestazione tributaria delle somme riscosse a titolo di "canone TV", poiché soggetti passivi dei tributi sono esclusivamente gli utenti individuati dall'art. 1 del r.d.l. n. 246/1938,

ovverosia coloro che detengono uno o più apparecchi atti o adattabili alla ricezione delle radioaudizioni, ovvero quelli per cui operano le presunzioni di detenzione di un apparecchio. Il rapporto tributario intercorre, quindi, tra il contribuente e l'Erario, essendo, invece, quello tra l'Erario e imprese elettriche che riscuotono il canone, un rapporto di servizio, tanto che l'art. 1, c. 154, della l. n. 208/2015 ha espressamente escluso che le stesse siano da considerarsi sostituti d'imposta nell'ambito dell'attività di riscossione del canone; costoro risultano estranee al rapporto tributario in quanto sono chiamate a svolgere una funzione strumentale all'esazione dell'imposta la quale comporta il maneggio di somme di denaro di natura pubblica, ma non l'assunzione, in rapporto all'attività di riscossione, del ruolo di sostituto o responsabile d'imposta di cui all'art. 64 del d.p.r. n. 600/1973.

Con riferimento alla quantificazione del danno, è stato statuito che questa vada determinata nell'importo del residuo credito vantato dall'Agenzia delle Entrate, inserito nel concordato preventivo, proposto dalla società debitrice, poi approvato dai creditori e omologato, non essendo nella libera disponibilità della società scegliere *ex post* di pagare altra quota del tributo, degli interessi e di sanzioni dal momento che era già stata accettata la comunicazione di irregolarità e la conseguente rateizzazione di quanto dovuto all'Agenzia.

- *Sentenza n. 193/2022*

Con la indicata decisione, la Sezione si è espressa in materia di svolgimento da parte di docenti universitari di incarichi e attività *extra* istituzionali ed ha affermato che l'espletamento in forma individuale o societaria (quale amministratore, non certo come socio, essendo quest'ultima attività consentita senza neanche autorizzazione a qualsiasi dipendente pubblico) di attività di industria o commercio è vietata a tutti i pubblici dipendenti.

I precetti contenuti nell'art. 53, co. 7 e 7-bis, d.lgs. n. 165/2001 trovano, quindi, applicazione anche in caso di violazione del suddetto divieto da parte di docenti universitari a tempo definito.

- *Sentenza n. 233/2022*

La sentenza si riferisce ad una fattispecie di responsabilità amministrativo-contabile per danno patrimoniale derivato dal mancato introito dei corrispettivi per prestazioni riguardanti interventi di Procreazione Medicalmente Assistita. La condotta contestata ai sanitari si sostanzia in una non corretta prescrizione delle prestazioni sanitarie cui erano sottoposte le pazienti, in violazione del c.d. obbligo di "appropriatezza" di cui ciascun medico ospedaliero e le altre strutture di ricovero e cura del Servizio sanitario nazionale devono rispondere per evitare che gravino sul SSN prestazioni soggette ad uno specifico regime tariffario.

In specie, è stata esclusa la buona fede in presenza di una prassi illecita generalizzata e diffusa, in quanto i convenuti erano stati resi edotti della sussistenza del tariffario aziendale e incombeva loro il dovere di informarsi su quali prestazioni fossero o meno a carico del servizio sanitario nazionale, sia in quanto medici inseriti in una struttura ospedaliera pubblica sia in qualità di titolari di struttura complessa e semplice e, quindi, come soggetti su cui gravavano gli ulteriori obblighi di attuazione delle direttive aziendali e di direzione del personale medico e infermieristico.

Per quanto riguardo la costituzione in mora dei presunti responsabili è stata esclusa l'efficacia innovativa dell'art. 66 c.g.c. che disciplina il potere del p.m. contabile di effettuare la costituzione in mora, sia con l'invito a dedurre che con atto separato; a tale disposizione, sulla base di un'interpretazione logico-sistematica è stata, infatti, attribuita una portata limitativa – ricognitiva, rilevando al riguardo il criterio dettato dalla legge delega di cui all'art. 20, lett. d, legge n. 124/2015 il cui tenore letterale dimostra che la facoltà di costituzione in mora da parte del p.m., indipendentemente dall'invito a dedurre, non costituisce l'oggetto di una nuova attribuzione, ma di una disciplina limitativa.

È stato, altresì, affermato che ai fini del perfezionamento della notifica dell'atto di costituzione in mora, rileva il criterio della c.d. "compiuta giacenza", cosicché deve farsi ricorso, in via analogica, alla regola dettata dall'art. 8, comma 4, della l. 20 novembre 1982, n. 890 secondo cui: "La notificazione si ha per eseguita decorsi dieci giorni dalla data di spedizione della lettera raccomandata di cui al comma 2 ovvero dalla data del

ritiro del piego, se anteriore".

Quanto all' eccezione di prescrizione, questa è stata ritenuta validamente proposta quando la parte ne abbia allegato il fatto costitutivo, ossia l'inerzia del titolare, senza che rilevi l'erronea individuazione del termine applicabile, ovvero del momento iniziale o finale di esso, trattandosi di questione di diritto sulla quale il giudice non è vincolato alle allegazioni di parte.

- *Sentenza n. 251/2022*

Anche questa sentenza ha già formato oggetto di disamina nella prima parte della relazione per le argomentazioni con cui il Collegio ha ritenuto sussistente l'elemento soggettivo della colpa grave in capo ai convenuti. Come già ricordato, nel caso di specie, la Procura ha evocato in giudizio il Segretario generale e il Dirigente dell'Ufficio Tecnico di un Comune per il danno derivato dalla mancata realizzazione, da parte di una società, di unità immobiliari oggetto di permuta a fronte della cessione, da parte dell'ente, di terreni e capacità edificatoria.

Il pregiudizio erariale è stato individuato in una mancata entrata riconducibile all'inadempimento dell'obbligo assunto dalla società di trasferire al Comune le unità immobiliari realizzande e dalla gravissima negligenza dei pubblici dipendenti/amministratori che, ciascuno per la propria sfera di competenza ed in relazione all'apporto in concreto dato nella sequenza di approvazione/adozione degli atti e della relativa esecuzione, sono venuti meno agli obblighi attribuiti dalla legge e dal Regolamento comunale.

È stato affermato che la gestione della "*res publica*" implica non soltanto l'adempimento delle proprie competenze strettamente intese, ma anche, da parte dei dirigenti, il raggiungimento di un risultato efficiente, efficace ed economico dell'Amministrazione, al fine di far sì che le risorse impiegate raggiungano i risultati più utili per i cittadini. La colpa grave è stata ravvisata nella mancata previsione di strumenti atti a garantire l'adempimento dell'obbligazione, proprio in quanto avente ad oggetto cosa futura, nella mancata considerazione dei significativi e preponderanti elementi di aleatorietà dell'operazione legati, nell'omissione del doveroso controllo sulla fideiussione, nella

mancata verifica circa la solidità patrimoniale ed economica della ditta obbligata e nella superficiale considerazione di fattori economici, gestionali e di mercato.
Il Comune, e chi ha agito per esso, non ha creato i presupposti per beneficiare di un ristoro anche per mero equivalente, non essendo l'acquisizione al patrimonio del Comune degli immobili connotata da particolari fini pubblicistici; il danno è stato, quindi, quantificato nella misura pari al valore convenuto degli immobili non trasferiti.

- *Sentenza n. 261/2022*

La Sezione ha condannato un dipendente dell'Agenzia delle Entrate il quale, in violazione dei propri doveri d'ufficio, ha alterato le componenti del calcolo del maggior reddito, per assicurare a una società oggetto di verifica fiscale un risparmio di imposta e sanzioni; ciò ha causato un danno patrimoniale diretto da identificarsi nel c.d. illecito vantaggio fiscale di cui ha usufruito la società. In specie, il risarcimento del danno è stato disposto in favore dell'Agenzia delle Entrate (che gode di piena autonomia sia in materia di bilancio che in materia di organizzazione della propria struttura), in quanto dalla condotta illecita è derivato (appunto) un minore introito fiscale.

- *Sentenza n. 262/2022*

In relazione all'illecita sottoscrizione da parte di un Dirigente a capo della Direzione Provinciale dell'Agenzia delle Entrate di accordi conciliativi stragiudiziali nonché di richieste di parere/proposte di conciliazione con società sottoposte a verifica fiscale, è stata riconosciuta anche la responsabilità del Direttore del Centro Operativo della medesima Agenzia, quale intermediario nei rapporti illeciti tra le società del Gruppo societario avvantaggiato e il Dirigente. Nel caso di specie, è stata censurata l'illiceità della condotta dei convenuti, esplicatasi mediante plurimi atti contrari ai doveri d'ufficio, intenzionalmente preordinata a favorire le società oggetto di verifica e quindi in violazione degli obblighi di servizio, tra cui rientra in particolare l'obbligo di imparzialità nell'attività amministrativa, oltre che delle più generali finalità istituzionali (dell'Agenzia delle Entrate) di *tax compliance* (adempimento spontaneo agli

obblighi tributari da parte del contribuente) e di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale.

La decisione ha affrontato anche la questione inerente l'applicazione del principio del *ne bis in idem* e ha motivato circa la natura tipicamente risarcitoria della disciplina della responsabilità erariale la quale non inibisce la possibilità di una valutazione del giudice contabile, potendosi al più porre un aspetto di duplicazione risarcitoria, usualmente risolto in termini di proponibilità/prosecuzione dell'azione in ipotesi di avvenuto integrale risarcimento del danno in favore dell'Amministrazione danneggiata.

In tale contesto, in presenza di fermo amministrativo, non essendo stato risarcito l'intero danno per cui è causa (il che rende il medesimo connotato dai requisiti di concretezza e attualità), sono state valutate, sul piano "ripristinatorio", le poste già trattenute dall'amministrazione danneggiata, mediante il fermo. È stato quindi affermato che eventuali altre questioni di carattere legate alla riscossione del credito erariale potessero trovare compiuta composizione in sede esecutiva, sotto la vigilanza del P.M. contabile (artt. 214 e ss. c.g.c.).

Con riferimento alla quantificazione del danno all'immagine della p.a., è stato, inoltre, statuito che poiché la norma di cui all'art. 1, c. 1 *sexies*, l. n. 20/1994 introduce criteri presuntivi (presunzione semplice) per la determinazione dell'entità di tale tipologia di danno, il baricentro dei termini d'applicazione temporale della norma è costituito non tanto dalla consumazione del delitto (*tempus commissi delicti*), ma da quello in cui il reato, una volta consumato, ha anche determinato la lesione dell'immagine della p.a. (*tempus commissi damni*). In tale prospettiva il *clamor fori*, oltre ad essere un criterio di stima del danno, ne rappresenta una vera e propria condizione (obiettiva) di risarcibilità: e, infatti, non si potrebbe predicare la lesione dell'immagine della p.a. nell'ipotesi in cui il fatto di reato non fosse stato 'pubblicizzato'.

- *Sentenza 269/2022*

La decisione ha riguardato l'omesso versamento da parte di una società di riscossione, poi dichiarata fallita, della quota del tributo provinciale di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 504/92 riscosso nel periodo 2010/2015 e, seppur spettante all'ente provinciale,

impiegato per far fronte a esposizioni debitorie diverse.

Il Collegio ha affermato la propria giurisdizione non solo nei confronti della persona giuridica legata da rapporto di servizio con la P.A., ma anche nei confronti dei componenti del Consiglio di Amministrazione nonché del Direttore della società avendo quest'ultimi concorso, con la loro condotta, alla produzione del danno e causato la *mala gestio* delle somme di denaro di cui avevano la disponibilità.

E' stato ribadito che il presupposto per essere qualificati come agente contabile (ai fini della giurisdizione della Corte dei conti) è il carattere pubblico sia dell'ente per il quale i soggetti agiscono sia del denaro o del bene oggetto della loro gestione; risulta irrilevante, infatti, il titolo in base al quale la gestione è svolta il quale può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto o perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte.

Il Giudice ha operato, inoltre, la distinzione tra tributo oggetto della riscossione - da riconoscersi qualora vi sia la stretta correlazione all'esercizio delle funzioni amministrative di interesse provinciale (riguardanti, come nella specie l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, il rilevamento, la disciplina ed il controllo degli scarichi e delle emissioni e la tutela, difesa e valorizzazione del suolo) – e tariffa intesa come corrispettivo del servizio individualmente goduto. Quest'ultima consiste in un sistema di reperimento, attraverso un tributo, della provvista necessaria all'esercizio di utilità generale di funzioni di interesse pubblico, mancando un rapporto di corrispondenza economica tra prestazione della P.A. e il vantaggio ricevuto dal privato che potrebbe escluderne la natura di tassa; il mero collegamento quantitativo e percentuale con la tariffa - ancorché quest'ultima abbia natura privatistica – è inidoneo a snaturare la quota dovuta all'ente provinciale a titolo di tributo e non comporta alcuna modifica della natura della relativa addizionale regionale, fungendo solo da parametro per la quantificazione di tale prestazione.

Non rileva ai fini dell'individuazione del soggetto tenuto al riversamento del riscosso il fatto che la società abbia rivestito la qualità di soggetto affidatario del servizio di

gestione integrata dei rifiuti, dapprima in virtù di separato affidamento diretto da parte dei Consorzi di Bacino (in base ad un accordo di programma del 14 settembre 2007) e, successivamente in qualità di mandataria di un'A.T.I. in virtù di separate concessioni di servizi a seguito di gara pubblica (ex art. 30 d.lgs. n. 163/2006) . È, del resto, la legge ad individuare il soggetto riscossore del tributo nel Comune (le cui funzioni in materia di rifiuti, si è visto, sono trasferite ex lege all'Autorità di bacino), prevedendo che lo stesso possa anche avvalersi di soggetti terzi per l'attività (art. 19 d.lgs. n. 504/92).

È stata, ulteriormente ribadita la piena indipendenza del processo contabile rispetto a quelli civile e penale, con la conseguenza che l'assenza di ogni rapporto di pregiudizialità giuridica tra gli stessi rende, di norma, inapplicabile al giudizio contabile l'istituto della sospensione, in attesa della definizione dei giudizi che si svolgono in altre sedi.

La sopravvenuta apertura della procedura concorsuale in seguito alla dichiarazione di fallimento della società non preclude, inoltre, l'esercizio dell'azione obbligatoria del Pubblico ministero contabile non sussistendo, neppure astrattamente, il rischio di una duplicazione di azioni, in quanto la legittimazione del Procuratore contabile non è lesiva della *par condicio creditorum*.

L'azione risarcitoria intestata alla Procura contabile va, infatti, distinta ontologicamente dal procedimento per l'accertamento dello stato passivo dei creditori della società il quale mira a garantire la *par condicio creditorum* in conformità e nei limiti quantitativi e qualitativi dei crediti vantati da ciascuno; ne deriva che l'operatività del divieto di azioni esecutive individuali investe esclusivamente il soggetto creditore (qui l'Ente locale) e l'esecuzione forzata da questi intrapresa per il recupero coattivo del credito.

Viceversa, il Procuratore regionale presso la Corte dei conti agisce non tanto quale sostituto processuale dell'amministrazione danneggiata quanto, piuttosto, nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, rappresentando l'interesse generale al corretto espletamento, da parte dei pubblici dipendenti, delle funzioni amministrative e contabili, cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati.

Altro principio degno di nota fissato dalla sentenza in commento riguarda il valore di

prova del bilancio di una società di capitali regolarmente approvato il quale, al pari dei libri e delle scritture contabili dell'impresa soggetta a registrazione, ai sensi dell'art. 2709 c.c., è idoneo ad attestare i debiti della società medesima pur restando affidato alla libera valutazione del giudice del merito alla stregua di ogni altro elemento acquisito agli atti di causa.

- *Sentenza n. 272/2022*

La Sezione ha assolto il segretario comunale e il responsabile della P.O. del Settore della Polizia Urbana di un Comune dall'accusa di aver determinato la condanna dell'ente al risarcimento in sede civile dei danni da *mobbing* subìti da un dipendente. Il Collegio – considerata la sussistenza di un danno indiretto – ha, tuttavia, ritenuto che le condotte contestate ai convenuti fossero prive di una capacità offensiva autonoma e di un collegamento teleologico mirato all'unico scopo di infliggere un trattamento di *mobbing*, rappresentando l'esecuzione della volontà e delle decisioni della Giunta comunale i cui componenti non sono stati evocati in giudizio.

- *Sentenza n. 295/2022*

Con istanza trasmessa alla Sezione Giurisdizionale, la parte, già destinataria di una sentenza di condanna della Corte ha chiesto il dissequestro della propria vettura per inutilità, a suo avviso, della permanenza del vincolo in relazione alle esigenze di pagamento delle somme accertate con il precedente provvedimento giudiziale e di disporre la cancellazione della trascrizione dell'atto di pignoramento presso i pubblici registri automobilistici e la restituzione dell'auto in suo favore.

Il Collegio ha ritenuto che l'avvenuta conversione del sequestro cautelare in pignoramento, quale conseguenza dell'intervenuta sentenza di condanna esecutiva ai sensi delle disposizioni dell'art. 80 del c.g.c. e dell'art. 686 c.p.c, abbia comportato *ex se* la cessazione della misura cautelare del sequestro e la sua trasformazione in pignoramento; di conseguenza, la Corte ha pronunciato il non

luogo a provvedere sull'istanza di dissequestro avanzata dalla parte, non essendovi più alcuna misura cautelare di sequestro in essere, per la quale possa esser adottato un provvedimento di cessazione.

Ha ritenuto, inoltre, che appartenga alla giurisdizione esclusiva del giudice ordinario la cognizione delle questioni inerenti al procedimento di esecuzione relativo a crediti di somme di denaro, così come, conseguenzialmente e in via generale, l'adozione dei provvedimenti preordinati alla declaratoria dell'inefficacia del pignoramento e alla cancellazione della trascrizione di cui all'art. 562 c.p.c.. Spetta all'Amministrazione danneggiata occuparsi del recupero del credito e dell'eventuale azione esecutiva nei confronti del responsabile, secondo quanto previsto dall'art. 214 del c.g.c., mentre non compete alla Procura contabile assumere alcun provvedimento su eventuali richieste di dissequestro provenienti dall'esecutato.

- *Sentenza n. 296/2022*

La Sezione ha censurato lo svolgimento - da parte di un dipendente dell'Agenzia veneta per i pagamenti (AVEPA), ente strumentale istituito dalla Regione Veneto - di attività extraistituzionali retribuite e non autorizzate, in costanza del rapporto di servizio. Al convenuto, cessato per collocamento a riposo con diritto alla pensione, veniva contestata, dalla Procura agente, la violazione dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001.

Il Collegio ha, *in primis*, affermato la propria giurisdizione ritenendo sussistente il rapporto di servizio tra il convenuto (dipendente) e l'Agenzia Veneta, nella sua qualità di organismo pagatore per la Regione del Veneto degli aiuti, contributi e premi comunitari previsti dalla normativa dell'Unione europea e finanziati, in tutto o in parte, dai fondi europei agricoli FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia) e FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale), oltre che dallo Stato e dalla Regione.

Nel merito, ha addebitato al convenuto una condotta a titolo di dolo, in quanto il danno arrecato ad AVEPA e derivato dal mancato riversamento dei compensi per

l'attività di consulenza non autorizzata, si presentava come evento prefigurato e voluto con piena consapevolezza dei doveri di riversamento e delle conseguenze dannose che da tale inadempimento ne derivavano. Ciò emergeva con chiarezza tenuto conto non solo del fatto che la stessa AVEPA aveva richiamato, in una richiesta inviata all'interessato, la normativa in materia, ma anche della chiarezza della norma che tipicizza la fattispecie di "responsabilità erariale" da "omissione di versamento del compenso per prestazioni non previamente autorizzate dall'amministrazione di appartenenza del dipendente pubblico".

- *Sentenza n. 305/2022*

La Sezione si è pronunciata sulla domanda di un Sindaco tesa ad ottenere la revocazione di una sentenza – passata in giudicato - con cui lo stesso era stato condannato al risarcimento del danno per aver erogato compensi al personale in assenza di impegno di spesa.

Parte istante ha adito la Sezione adducendo la sopravvenienza, dopo ventinove anni dalla pronuncia giudiziale, di documenti nuovi e decisivi ai sensi dell'art. 68 r.d. n. 1214/1934 e dell'art. 202, comma 1, lett. d) c.g.c..

Il Collegio, ritenendo la propria cognizione deputata esclusivamente alla verifica dell'idoneità dei "nuovi documenti" di provocare, in via diretta, una diversa decisione rispetto a quella assunta con la sentenza di cui si è chiesto la revocazione, ha escluso che gli atti depositati fossero rilevanti ed essenziali per provare fatti di causa che se conosciuti avrebbero determinato il giudice ad adottare una pronuncia di segno opposto.

Ha rilevato che, in realtà, la parte aveva utilizzato lo strumento della revocazione per proporre una tardiva impugnazione di una sentenza per presunti errori di valutazione nello scrutinio del compendio probatorio già agli atti nella fase di merito con la conseguenza che la decisione, per quanto errata, non poteva essere revocata, dovendo ogni censura avverso l'iter motivazionale esser sollevata attraverso lo strumento proprio dell'appello, entro i termini previsti, a tal fine, dall'ordinamento.

- *Sentenza n. 306/2022*

La definizione con rito abbreviato e la conseguente estinzione del giudizio opera limitatamente ai rapporti processuali per i quali è intervenuta l'istanza ai sensi dell'art. 130 c.g.c..

- *Sentenza n. 340/2022*

Va assolto, per mancanza di prova dell'elemento oggettivo, il convenuto che, secondo la Procura erariale avrebbe creato fittiziamente, con artifici e raggiri, le condizioni per un incremento contributivo al fine di ottenere una pensione superiore, ai sensi del d.lgs. n. 546/1996. Il soggetto, quale sindacalista, avrebbe fornito al Sindacato, nella persona del segretario SNALS la provvista finanziaria idonea al pagamento di maggiori emolumenti pensionabili limitati all'ultimo anno prima della pensione. Tale circostanza di fatto, tuttavia, non trovava valido fondamento probatorio.

È stato, invece, dichiarato il difetto di giurisdizione del Giudice contabile in ordine alla domanda risarcitoria proposta nei confronti del Segretario provinciale dello SNALS di Vicenza, non ritenendosi che, nel suo caso, possa essere rinvenuta l'ipotizzata strumentalizzazione della posizione di dipendente pubblico (ancorché in aspettativa per distacco sindacale). In particolare, secondo le disposizioni statutarie dello stesso Sindacato, non è condizione necessaria, ai fini dell'iscrizione al Sindacato e alla qualifica di Segretario provinciale, la condizione di dipendente pubblico in servizio.

3.4 La giurisdizione della Sezione nel contenzioso sui conti giudiziali

- *Sentenza n. 57/2022*

La Sezione ha affermato il principio secondo cui, per i giudizi relativi a conti giudiziali depositati successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2016 (06.10.2016), ma prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 114/2019 (c.d. correttivo al codice di giustizia contabile), non trovi applicazione, in assenza di specifiche disposizioni transitorie, l'art. 148-*bis* con la conseguenza che, fino al 31.10.2019, può far parte del Collegio giudicante anche il magistrato che ha sottoscritto la

relazione di deferimento di cui all'art. 145, co. 4, c.g.c..

Ha statuito, inoltre, che gli esattori della riscossione dei tributi locali, in forza di un atto di concessione, sono assimilabili agli agenti contabili degli enti locali ed in tale qualità sono assoggettati all'obbligo di resa del conto da redigere secondo quanto previsto nel modello 21 del d.p.r. n. 194/1996 e da debitamente sottoscrivere e corredare da documentazione idonea a dimostrare la correttezza della gestione. Nel conto devono essere riportate le riscossioni e i versamenti in tesoreria, effettuati nel corso dell'esercizio, delle somme spettanti all'ente, tenuto conto dell'aggio, dell'IVA sull'aggio e di altre spese rispetto alle quali l'agente contabile ha avuto l'incarico di riscossione in base ad un atto di concessione. Parimenti, vanno indicate le cause, documentate, di eventuali inesigibilità delle riscossioni, con onere probatorio della regolarità delle suddette operazioni a carico dell'agente contabile.

In assenza di documentazione contabile idonea a un proficuo controllo, in particolare sul fronte della riscossione, dev'essere dichiarata l'irregolarità della gestione pur in assenza di condanna dell'agente contabile.

- *Sentenza n. 58/2022*

Su ricorso del Procuratore volto ad ottenere la resa del conto di un agente della riscossione nonché l'applicazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 141, c.3, c.g.c., il Giudice ha ritenuto sussistere la propria competenza funzionale statuendo che, una volta avviato il giudizio per resa del conto in forma monocratica ai sensi degli artt. 141 e ss. c.g.c., lo stesso debba essere definito, ai sensi dell'art. 144 c.g.c., con sentenza, anch'essa monocratica, essendo la fase collegiale destinata esclusivamente a definire l'eventuale opposizione al decreto di fissazione del termine, ai sensi dell'art. 142 c.g.c..

- *Altre pronunce*

La Sezione ha, inoltre, affermato:

a) è irregolare la reintegrazione del fondo economale, effettuata più volte nel corso dell'esercizio, mediante i "rimborsi delle spese" in quanto, in tal guisa, si consente,

di fatto, di superare l'importo dell'anticipazione iniziale autorizzata con l'approvazione del Bilancio di Previsione e stanziato nell'apposito capitolo delle entrate (per i riversamenti) e delle spese (per le anticipazioni). Non sono, dunque ammessi, in assenza di disciplina regolamentare e senza alcun intervento motivato dell'organo esecutivo (la Giunta), l'effettuazione di periodici rimborsi che hanno, in pratica, l'effetto di incrementare la dotazione iniziale del fondo economale (*Sez. Veneto, sent. n. 17/2022*);

b) anche in assenza di regolamento, non è consentita una interpretazione "estensiva" della nozione di spese economali, in cui sono state ricomprese anche le spese di rappresentanza e quelle per ricorrenze civili e religiose. Il carattere di eccezionalità e residualità delle spese effettuate a valere sul fondo economale richiede una puntuale disciplina, così da consentire sia all'economo sia al responsabile del servizio finanziario di ben ponderare l'effettuabilità delle varie spese, soprattutto con riferimento a quelle di rappresentanza (*Sez. Veneto, sent. n. 18/2022*);

c) il conto di ultima gestione del cassiere interno (economo) di una Camera di Commercio, prima dell'accorpamento di due enti camerali, deve essere sottoposto necessariamente al giudizio della Sezione, ai sensi dell'art. 147, co. 3, lett. b), c.g.c. (*Sez. Veneto, sent. n. 68 e n. 69/2022*);

d) non è corretta la stesura di un conto relativo ad una frazione della gestione dell'agente contabile o ad un periodo posto a cavallo di due distinti esercizi contabili, non coincidenti, comunque, con l'esercizio finanziario in quanto tale modalità di rendicontazione non consente l'accertamento della regolarità della stessa e della relativa responsabilità e non consente, inoltre, di verificare la concordanza con le scritture contabili dell'ente. La gestione deve essere inscindibilmente collegata all'esercizio finanziario dell'ente. Il conto, da dichiararsi irregolare, dev'essere ricompilato su Mod. 21 del d.p.r. n. 194/1996, sottoscritto dall'agente contabile, riportare il visto di regolarità/conformità alle scritture contabili del responsabile del servizio economico-finanziario (*Sez. Veneto, sent. - ord. n. 81,* n. *82, n. 83, n. 84, n. 85, n. 86/2022*);

e) il conto compilato d'ufficio dev'essere sottoposto necessariamente al giudizio della Sezione, viepiù laddove risulti privo della parificazione, attività quest'ultima avente natura intrinseca di atto di controllo interno e finalizzata alla verifica della concordanza delle risultanze con le scritture contabili dell'ente e/o al rilievo di anomalie o circostanze che precludano la chiusura contabile dei rapporti di debito/credito tra l'amministrazione ed il suo agente. L'assenza dell'attestazione di parifica non consente, quindi, l'esame del conto e quindi il giudizio dev'essere dichiarato improcedibile e l'agente contabile non ammesso a discarico (*Sez. Veneto, sent. - ord. n. 89, n. 90, n. 93/2022*);

f) i conti afferenti alla medesima gestione, rendicontata in documenti separati per periodo e in ragione della diversa titolarità della qualifica di responsabile del servizio finanziario non sono idonei a rappresentare, per forma e contenuto, i risultati della gestione propria dell'agente (art. 140, comma 2,. c.g.c.). Solo una rendicontazione unitaria e complessiva, in relazione all'esercizio finanziario di riferimento, permette la parificazione dei dati nel loro regolare pareggio e, quindi, la concordanza con le scritture contabili dell'ente. Tale principio assume ancor più rilevanza nella gestione economale in quanto nel conto devono trovare evidenza le anticipazioni di cassa e la restituzione delle stesse, gli eventuali reintegri e rimborsi periodici intervenute nel periodo di riferimento. La mancanza di unità di rendicontazione e, conseguentemente, di parificazione delle risultanze contabili non consente l'esame dei conti (*Sez. Veneto, sent. - ord. n. 94 e n. 97/2022*);

g) i concessionari della riscossione dei tributi locali sono assimilabili agli agenti contabili interni degli enti locali, in forza di un contratto d'appalto, e in tale qualità sono assoggettati all'obbligo di resa del conto, redatto in conformità al modello 21 del d.p.r. n. 194/1996. Nel giudizio di conto l'onere della prova, anche in caso di forza maggiore, grava sull'agente contabile che deve dimostrare, in maniera rigorosa, il corretto utilizzo delle risorse assegnategli ovvero che l'eventuale ammanco non sia allo stesso imputabile. Pertanto, in assenza di un valido titolo giustificativo, come nel caso di specie, l'agente va condannato al pagamento in favore dell'ente della somma non versata e delle spese di giudizio (*Sez. Veneto,*

sent. n. 159, n. 177, n. 178/2022);

h) l'approvazione dei rendiconti amministrativi periodici dell'economo è di competenza di un soggetto necessariamente diverso dall'agente, stante l'intrinseca finalità di controllo interno del procedimento. L'utilizzo del fondo economale deve essere destinato per spese necessarie per il funzionamento degli uffici (di natura episodica, di piccola entità ed urgenti o che per la loro peculiarità richiedano pagamenti in contanti), per le quali, il ricorso all'ordinario procedimento di spesa non sarebbe possibile o costituirebbe un impedimento o un ostacolo al buon andamento, in termini di efficienza, efficacia e speditezza, dell'azione amministrativa.

La violazione del principio di alterità e l'utilizzo del fondo economale per spese non ammissibili (nel caso di specie per rimborso di depositi cauzionali) evidenziano profili di irregolarità nella gestione in esame e l'economo non può essere ammesso a discarico (*Sez. Veneto, sent. n. 160/2022*);

i) va dichiarata l'improcedibilità del giudizio di conto dell'agente esterno della riscossione che si presenta come la materiale collazione di due distinti e separati conti disposti uno in sequenza dell'altro (l'uno riferito alle riscossioni ICI e l'altro alle riscossioni dell'imposta comunale sulla pubblicità e le pubbliche affissioni) i quali risultino identici, quanto ad esercizio di riferimento, ad altro conto già depositato in Sezione (*Sez. Veneto, sent. n. 161/2022*);

l) il conto redatto con annotazione aggregata delle spese su base mensile per categoria di spesa non consente di verificare la correttezza della gestione economale e il collegamento con altre scritture contabili dell'ente, in particolare a causa della mancanza del giornale di cassa dal quale desumere il dettaglio analitico delle operazioni svolte dall'agente nella gestione del fondo economale.

L'importo di buoni di spesa economali non può superare il limite consentito dal regolamento economale che dev'essere riferito all'importo complessivamente inteso (imponibile più IVA) e non solo all'imponibile della fattura.

Non è coerente con le norme di contabilità pubblica la (ri)costituzione di volta in volta, mediante i rimborsi periodici del fondo cassa in corso d'anno senza che si

sia operato il reintegro dell'anticipazione di cassa iniziale con l'effetto di determinare una liquidità, utilizzata per le successive spese, in misura superiore all'anticipazione disposta (*Sez. Veneto, sent. n. 162, n. 163, n. 164, n. 165/2022*);

m) non rappresenta parificazione del conto la mera sottoscrizione "per convalida ed attestazione" a firma del Sindaco non potendosi evincere se sia stato svolto, non solo un mero riscontro di coerenza interna del conto rispetto ai giustificativi formati e custodi dal contabile, ma soprattutto un controllo incrociato tra i dati contabili forniti dall'agente e quelli ricavabili dalle distinte scritture dell'ente e dalla sua contabilità (*Sez. Veneto, sent. n. 167, n. 168, n. 173, n. 175, n. 188/2022*);

n) il credito erariale riportato nel conto giudiziale laddove sia riferito a gestioni precedenti assume valore esclusivamente riepilogativo e non può essere oggetto di verifica da parte del Giudice in quanto la sua sfera di cognizione è limitata all'esercizio di riferimento del conto. L'assenza di atti di gestione relativi a un conto giudiziale riferibile ad un dato esercizio determina la improcedibilità dell'esame del conto stesso (*Sez. Veneto, sent. n. 187/2022*);

o) il conto che riporta una gestione economale di fatto (nel caso di specie delle spese postali), avvenuta al di fuori del perimetro dettato dal regolamento di contabilità dell'ente e secondaria rispetto a quella dell'agente principale (economo del medesimo ente - si veda Sez. Veneto sent. n. 188/2022), configura uno dei due modelli legali di gestione plurisoggettiva del maneggio di denaro pubblico, previsti rispettivamente dall'art. 188 e dall'art. 192 del r.d. n. 827/1994.

L'art. 192 citato consente di configurare la presenza di un soggetto da qualificarsi come contabile principale (economo) e di un soggetto da qualificarsi, invece, come contabile secondario e di delineare la confluenza della gestione di quest'ultimo in quella complessiva del primo, pur rimanendo le gestioni distinte: i contabili sono, quindi, tenuti ciascuno a rendere il conto e rispondono ognuno della propria gestione. Il conto dell'agente secondario è, quindi, "*da unirsi a corredo di quello del contabile principale*" affermandosi, così, il principio della unicità del conto coerentemente con la qualificazione del rapporto intercorrente tra le due figure di agente contabile (*Sez. Veneto, sent. n. 189/2022*).

3.5 La giurisdizione della Sezione nel contenzioso pensionistico

- *Sentenza n. 15 del 2022*

Il Giudice monocratico non ha ritenuto applicabile l'art. 4 della legge n. 165/1977 al militare che cessi dal servizio - dapprima a domanda - e poi, all'esito di un procedimento disciplinare conclusosi successivamente al collocamento a riposo, per perdita del grado ai sensi dell'art. 923, comma 5, d.lgs. n. 66/2010. La disposizione, la quale riconosce l'attribuzione al personale militare di sei aumenti periodici di stipendio come previsto dall'art. 13 della legge 10 dicembre 1973 n. 804 e succ. mod., in aggiunta alla base pensionabile non trova applicazione nei confronti del militare in quanto la causa di cessazione dal servizio per perdita del grado non è contemplata fra quelle previste dalla richiamata disposizione.

- *Sentenza n. 22/2022*

Rappresenta principio ormai consolidato l'applicazione del legittimo affidamento e dell'irripetibilità dell'indebito quando il trattamento di quiescenza definitivo venga liquidato dopo moltissimi anni dalla liquidazione di quello provvisorio, l'errore che ha determinato l'erogazione della maggior somma sul rateo di pensione provvisoria non sia, secondo l'ordinaria dirigenza, immediatamente rilevabile dal pensionato e soprattutto ove risulti che l'amministrazione fosse già in possesso di tutti gli elementi utili per provvedere al calcolo corretto del trattamento spettante al pensionato.

- *Sentenza n. 112/2022*

Il Giudice ha affermato che i benefici previsti dall'art. 80, terzo comma della l. n. 388/2000 – previsti per i soggetti invalidi civili in misura superiore al 74% e consistenti in un *bonus* di due mesi per anno ai fini della maturazione dell'anzianità contributiva necessaria per il pensionamento - concorrano alla costituzione del diritto alla pensione, ma non incidano sul calcolo della misura della pensione non potendo trovare riconoscimento ai fini pensionistici (*Sez.*

Veneto sent. n. 112/2022).

- *Sentenza 147/2022*

Il pensionato ha diritto alla valorizzazione del periodo di contribuzione maturato presso l'Inps - gestione speciale fondo delle Ferrovie dello Stato– nonostante non abbia comunicato all'istituto previdenziale l'accettazione del provvedimento di ricongiunzione. Trattandosi di ricongiunzione ad onere zero non trovano applicazione i termini di decadenza, viceversa previsti all'art. 5 comma 2, della legge n. 29/1979 per le ricongiunzioni onerose. Pertanto, la presunzione di rinuncia per la mancata accettazione espressa della ricongiunzione e il venir meno della stessa, così come determinata dall'amministrazione, non operano nel caso di specie dovendosi ritenere che solo nel caso di ricongiunzione onerosa trovi applicazione il termine decadenziale, peraltro strettamente connesso al mancato, tempestivo versamento dell'importo dovuto dal pensionato.

- *Sentenza n. 181/2022*

È stato affermato che il requisito dell'effettivo svolgimento dell'attività lavorativa non costituisce presupposto necessario – al momento della dispensa dal servizio - per il conseguimento del diritto alla pensione *ex* art. 7, c. 1, lett. a), della l. n. 379/1955, laddove – come nel caso di specie – il dipendente abbia già maturato il requisito minimo richiesto di anzianità contributiva, anche non computando (a fini previdenziali) il periodo della sospensione cautelare obbligatoria.

Il Giudice ha, altresì, rilevato il difetto di legittimazione passiva dell'Azienda Ospedaliera Universitaria sulle domande proposte dal ricorrente in quanto la richiesta a non meglio precisati incombenti che spetterebbero all'ex datore di lavoro - coinvolgendo questioni connotate dalla presenza di presunti diritti, nel quadro del rapporto subordinato di lavoro con l'Azienda sanitaria locale - non rientra nella cognizione della Corte dei conti.

- *Sentenza n. 239/2022*

A fronte di una determina di ricongiunzione senza oneri e conforme a quanto chiesto dal ricorrente, il silenzio può ragionevolmente assumere il significato di una tacita accettazione del provvedimento medesimo, non essendo emerso in atti che il ricorrente abbia dato impulso ad una diversa attività procedimentale e provvedimentale dell'Istituto previdenziale, eventualmente incompatibile con il contenuto e la conseguente accettazione del provvedimento in atti. In altri termini, il silenzio serbato fonda la pretesa del ricorrente che, con il proprio comportamento, ha in sostanza accettato la determinazione dell'Amministrazione resistente.

- *Sentenza n. 241/2022*

In materia di ricalcolo e/o ricostituzione delle quote A e/o B della pensione di vecchiaia, previa esclusione dal computo della retribuzione pensionabile sia di un periodo di retribuzione e contribuzione obbligatoria, sia del periodo di congedo straordinario *ex* art. 42 c. 5, d.lgs. n. 151/2001, non può farsi applicazione analogica, al di fuori dei casi previsti dalla normativa in materia, del principio della c.d. neutralizzazione dei periodi contributivi successivi al perfezionamento della soglia minima di anzianità contributiva prevista per legge, ove comportanti un trattamento pensionistico deteriore.

Nel caso in cui - venuto meno l'incarico dirigenziale assegnato a tempo determinato - il servizio alle dipendenze del Comune sia proseguito (senza soluzione di continuità) non trova applicazione l'art. 3, c. 2, l. n. 965/1965 (che prevede una particolare modalità di calcolo della pensione in caso di cessazione dal servizio cui è seguito un periodo di reiscrizione influente per il conseguimento del diritto a pensione) avendo il ricorrente mantenuto lo *status* giuridico di funzionario amministrativo dalla data di assunzione fino alla cessazione dal servizio.

- *Sentenza n. 244/2022*

Il Giudice ha ritenuto, alla luce del combinato disposto delle norme di cui all'art. 1 cc. 239, 243, 244, 245, della l. n. 228/2012 che si debba far riferimento, ai fini del cumulo dei periodi contributivi maturati presso ENPAF, alle "regole di calcolo previste da ciascun ordinamento e sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento" (cit. c. 245) e ciò anche avuto riguardo alla *ratio* e alla peculiarità dell'istituto del cumulo. La sommatoria dei periodi contributivi ai fini del cumulo è infatti, "virtuale" nel senso che permette all'assicurato di ottenere, gratuitamente, un trattamento pensionistico senza che si verifichi un trasferimento materiale della contribuzione versata nelle varie gestioni. Pertanto, ciascuna gestione assicurativa determina, ognuna per la quota riferita ai contributi di propria competenza, il trattamento c.d. *pro quota* in rapporto ai rispettivi periodi di iscrizione maturati, secondo le regole di calcolo - esistenti al momento della domanda di pensione - sancite da ciascun ordinamento e sulla base delle rispettive retribuzioni/redditi di riferimento.

Poiché ogni ente contribuisce in parte al trattamento complessivo - che l'assicurato riesce ad ottenere senza alcun esborso aggiuntivo - non sarebbe equilibrato un sistema che obbliga una sola gestione – in questo caso l'ultimo ente erogatore della pensione (INPS) - a sopportare un onere che non trova corrispondenza né nella contribuzione versata all'INPS né in quella versata alla Cassa. Ed è ciò che accadrebbe laddove si imponesse all'INPS di valorizzare, prescindendo del tutto dalle stesse disposizioni regolamentari dell'ENPAF in materia, il periodo contributivo maturato nella Cassa, sia ai fini del conseguimento della pensione anticipata in cumulo sia ai fini della misura del trattamento stesso, come chiesto nel ricorso.

- *Sentenza n. 260/2022*

Nell'ipotesi di liquidazione di pensione con il sistema retributivo, erogata per cessazione per limiti di età, con applicazione del doppio calcolo (ai sensi art 24, d.l. n. 201/2011 come convertito in l. n. 214/2011 e modificato dall'art. 1, c. 707, l.

n. 190/14), va applicato il disposto di cui all'art. 1, c. 707 della l. n. 190/2014, con determinazione dell'importo del trattamento pensionistico con il sistema interamente retributivo, poiché dal confronto tra i due regimi (retributivo e misto), il ricorrente avrebbe avuto una pensione di maggiore importo con il sistema misto. Quanto alle aliquote di rendimento, l'operato dell'INPS è immune da censure, poiché la percentuale del 44% della base pensionabile (art. 54, c. 1, d.p.r. n. 1092/1973) è stata incrementata dell'1,80% per ogni anno di servizio maturato oltre il ventennio (art. 54, c. 2, d.p.r. n. 1092/1973, art. 8, d.lgs. n. 165/1997, art. 17, c. 1, l n. 724/1994, c. 19, art. 2, l. n. 335/95).

Non è fondato il ricorso basato su un'applicazione "selettiva" della normativa richiamata, poiché, mantenendo ferma la base pensionabile, calcolata sulla retribuzione pensionabile alla cessazione e quindi del grado di Ufficiale, prevede l'applicazione dei maggiori coefficienti previsti per sottoufficiali, al fine di conseguire un incremento del trattamento pensionistico basato sul presupposto che se il ricorrente fosse andato in pensione con il grado inferiore avrebbe conseguito un trattamento pensionistico migliore.

- *Sentenza n. 288/2022*

La pensione privilegiata ordinaria tabellare, erogata in caso di menomazioni riportate a causa del servizio militare di leva, si innesta su un rapporto di servizio obbligatorio, *ex* art. 52, c. 2, Cost., e la sua entità non è correlata ad un pregresso trattamento retributivo, ma alla gravità della menomazione della capacità di lavoro occorsa con la prestazione del servizio di leva. Da qui discende la natura non reddituale della pensione privilegiata ordinaria militare tabellare (prevista dall'ultimo comma dell'art. 67 d.p.r. n. 1092/1973). Tale natura la distingue dalle pensioni privilegiate ordinarie – le quali, invece, presentano carattere reddituale - e la rende assimilabile alle pensioni di guerra, in ragione della comune natura risarcitoria. Il d.p.r. n. 601/73, recante la disciplina delle agevolazioni tributarie, dispone all'art. 34 che siano esenti da IRPEF le pensioni di guerra, gli assegni connessi alle pensioni privilegiate ordinarie, le pensioni connesse alle decorazioni

dell'ordine militare d'Italia e i soprassoldi connessi alle medaglie al valor militare. Da tale elenco sono escluse e, quindi, soggette a tassazione le pensioni privilegiate ordinarie (civili e militari).

Nel caso di ammissione come volontario in ferma prefissata di un anno con il 1° blocco 2015 e di collocamento in congedo illimitato per infermità, non trovano applicazione le norme in materia di servizio di leva militare obbligatoria, cosicché la pensione privilegiata concessa per una malattia invalidante contratta durante il periodo di ferma militare volontaria classificata come "privilegiata", non gode del regime di esenzione previsto dall'art. 34 d.p.r. n. 601 del 1973.

- *Sentenza n. 289/2022*

Come da combinato disposto degli artt. 92, 93, 188 d.p.r. n. 1092/1973 e art. 38, c. 4, d.p.r. n. 915 del 1978, l'attribuzione del trattamento privilegiato di reversibilità alla vedova del titolare di pensione tabellare di 1^categoria lett. B), dev'essere riconosciuto d'ufficio nella misura e alle condizioni previste dalle disposizioni in materia di pensioni di guerra e, quindi, nella misura di cui alla Tabella G, a meno che l'avente diritto non eserciti la facoltà di cui all'art. 92, c. 3, d.p.r. 1092/1973.

Sebbene il diritto a pensione sia imprescrittibile, sono soggetti a prescrizione i singoli ratei pensionistici, atteso che il rapporto previdenziale non origina una singola e complessiva obbligazione, con ad oggetto un'unica prestazione da adempiere ratealmente, bensì una serie di obbligazioni con adempimento periodico, che nel loro complesso danno origine alla prestazione riferibile ad un dato periodo.

La Sezione ha, inoltre, affermato e ribadito, in materia pensionistica, i seguenti principi di diritto processuale:

a) l'istituto della cessazione della materia nel contendere trova applicazione - pur in assenza di una disposizione espressa nel codice di giustizia contabile - anche nel giudizio pensionistico dinanzi alla Corte dei conti, in virtù dei principi generali dell'ordinamento giuridico, in ragione del rinvio dinamico previsto dall'art. 7 c.g.c. alle disposizioni del codice processualcivilistico e con riferimento all'elaborazione

giurisprudenziale su tale modalità di definizione del giudizio (*Sez. Veneto, sent. nn. 7, 8, 9, 10, 26, 30, 31, 32, 50, 52, 54, 55, 56, 122, 123, 124, 127, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 157, 224, 225, 226, 228, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 279, 280, 281, 283, 299, 300, 302 del 2022*);

b) va disposto il rinvio dell'udienza di discussione per l'espletamento del tentativo di conciliazione fra le parti ovvero al fine di verificare la sussistenza dei presupposti per la dichiarazione, anche parziale, della cessazione della materia del contendere, alla luce della memoria di costituzione dell'amministrazione resistente e della nota da ultimo depositata dal patrocinio dei ricorrenti posto che, pur avendo riguardo alle derogatorie modalità di tenuta delle udienze pensionistiche di cui al cit. art. 85, c. 5, d.l. n. 18/2020, vanno comunque fatte salve "…*tutte le disposizioni compatibili col presente rito previste dalla parte IV, titolo I, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e successive modificazioni*…" (*Sez. Veneto, ord. nn. 2, 3, 27, 33, 34 del 2022*);

c) la riassunzione del giudizio dopo la sospensione impropria è tempestiva quando l'atto sia depositato in cancelleria nel termine perentorio previsto in ordinanza, sicché la mancata successiva notifica dell'istanza di riassunzione, unitamente al pedissequo decreto di fissazione dell'udienza, non determina l'estinzione del giudizio, dovendo invece il giudice, previa fissazione di un'altra udienza, assegnare un termine perentorio per rinnovare la notificazione, in applicazione dell'art. 291 c.p.c. (*Sez. Veneto, ord. nn. 11/2022, 28/2022, 29/2022*);

d) è inammissibile il ricorso, laddove il rapporto processuale non si sia validamente instaurato, per la mancata notificazione del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza, ai sensi dell'art. 155, c. 3, c.g.c., nei confronti delle amministrazioni resistenti; nel caso di specie trattasi di notifica inesistente, per cui non sono applicabili i rimedi previsti per la nullità della notifica (art. 155, c. 8, c.g.c.) (*Sez. Veneto, sent. n. 51/2022*);

e) l'istanza di integrazione del contraddittorio nei confronti dell'INPS prospettata dal patrocinio dei ricorrenti è meritevole di accoglimento anche nell'ambito di un giudizio di ottemperanza poiché nel giudizio pensionistico, pur non ravvisandosi la sussistenza di un litisconsorzio necessario, va comunque riconosciuta la legittimazione passiva sia

dell'Amministrazione che liquida il trattamento di quiescenza (Ministero della Difesa) sia dell'Amministrazione che esegue tale liquidazione (INPS) al fine di assicurare la pienezza del contraddittorio (*Sez. Veneto, ord. n. 70/2022*);

f) è inammissibile il ricorso, ove, a discapito della veste formale, la parte in fatto e quella in diritto sono differenziate solo formalmente, mancando la puntuale esposizione dei fatti poiché, pur lamentandosi una errata liquidazione del trattamento pensionistico, non si allega né si comprova che le amministrazioni resistenti abbiano "erroneamente" (secondo la prospettazione di parte ricorrente) liquidato il trattamento pensionistico in contestazione (*Sez. Veneto, sent. n. 126/2022*);

g) la controversia volta al riconoscimento dell'equo indennizzo non appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti, bensì a quella del Giudice amministrativo, dinanzi al quale la causa potrà essere riassunta ai sensi dell'art. 17 del codice della giustizia contabile (*Sez. Veneto, sent. n. 128/2022*);

h) il trattamento di fine servizio, quale sia la sua declinazione, corrisponde a un trattamento economico conclusivo del rapporto di lavoro pubblico non soggetto quindi alla giurisdizione della Corte dei conti. Trattandosi di personale in regime di diritto pubblico la controversia va devoluta alla cognizione del giudice amministrativo alla luce dell'art. 63, comma 4, del d.lgs. n.165/2001 (*Sez. Veneto, sent. n. 145/2022*);

i) il grado di immutabilità della sentenza assistita dall'autorità del "giudicato formale" non è assoluto, in quanto esso comunque non esclude la proponibilità, nelle fattispecie eccezionalmente previste, delle c.d. impugnazioni straordinarie. La discrezionalità del legislatore è particolarmente ampia in materia processuale, essendo costante, in proposito, l'affermazione che, nella conformazione della disciplina processuale, il legislatore incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate.

È, tuttavia, inammissibile, a norma degli artt. 177 c.g.c. e 2909 del c.c., il ricorso con cui il ricorrente proponga innanzi al Giudice la medesima domanda di riliquidazione del trattamento pensionistico già decisa con sentenza passata in giudicato. Il Giudice, posto il limite della *res iudicata*, non può pronunciarsi di nuovo su tale domanda ovvero sulla diversa quantificazione o specificazione della pretesa in quanto la prospettazione di

un'aliquota diversa da quella originariamente pretesa non costituisce una nuova domanda o una nuova "*causa petendi*", ma piuttosto una precisazione della domanda originaria. È altrettanto preclusa la cognizione sull'attività dell'amministrazione resistente conseguente al contenzioso precedentemente attivato, così come sulle Circolari dell'INPS, poiché ciò comporterebbe una pronuncia su una questione – quella appunto dell'aliquota da applicare alla quota retributiva della pensione – già affrontata, in fatto e in diritto (*Sez. Veneto, sent. n. 229/2022*);

l) l'art. 8, comma 2, del d.p.r. n. 538/1986, seppur riferito ai rapporti tra enti locali e le ex Casse pensioni degli istituti di previdenza, è espressione di un principio generale operante anche nei confronti delle amministrazioni statali. Ne consegue che l'Inps può chiedere la rivalsa nei confronti del Ministero della difesa qualora sulla domanda stessa si sia formato il contraddittorio e quando sussista un concreto interesse ad agire (*Sez. Veneto, sent. 238/2022*);

m) la cessazione della materia del contendere presuppone che le parti si diano reciprocamente atto del sopravvenuto mutamento della situazione sostanziale dedotta in giudizio e sottopongano conclusioni conformi in tal senso al giudice, potendo al più residuare un contrasto solo sulle spese di lite, che il giudice con la pronuncia deve risolvere secondo il criterio della cosiddetta soccombenza virtuale. Allorquando, la sopravvenienza di un fatto, che si assume suscettibile di determinare la cessazione della materia del contendere, sia allegato da una sola parte e l'altra non aderisca a tale prospettazione, il Giudice non potrà pronunciarsi in tal senso, ma valutare la sussistenza dell'interesse ad agire dell'attore sotto il profilo del soddisfacimento della sua pretesa (*Sez. Veneto, sent. n. 282/2022*);

n) la dichiarazione di sopravvenuta carenza di interesse in ordine al ricorso giurisdizionale è ricollegabile al verificarsi di una situazione oggettivamente incompatibile con la realizzazione dell'utilità o della situazione di vantaggio alla quale mira il ricorso giurisdizionale medesimo (*Sez. Veneto, sent. n. 318/2022*).

4. *CONSIDERAZIONI FINALI*

Nell'avviarmi alle conclusioni, credo che l'attività giurisdizionale di questa Sezione abbia assunto, anche per il 2022, particolare rilevanza e valore e non possa, per i contenuti e le motivazioni delle decisioni, configurarsi, a ragione, né come attività di mera "deterrenza punitiva" né come elemento di ostacolo all'azione amministrativa.

La giurisdizione sui conti, sull'attività degli agenti della riscossione, degli economi, dei tesorieri ed agenti contabili in genere ha come scopo non solo quello di perseguire ammanchi e distrazioni di danaro pubblico, ma anche quello di uniformare le condotte, renderle consapevoli, dare strumenti per una contabilità trasparente e corretta, costituendo, così, un ulteriore e importante strumento di conoscenza della gestione finanziaria del territorio.

La giurisdizione sulla responsabilità amministrativa, come emerge dalle sentenze in rassegna, non ha caratteri persecutori o asetticamente sanzionatori, ma è volta a ristabilire la legalità violata laddove amministratori e dipendenti pubblici, ma anche privati – quali destinatari di fondi comunitari e contributi – siano chiamati a disporre di denaro pubblico per amministrare correttamente, per realizzare opere, per dare attuazione a programmi di sviluppo economico, per salvaguardare quei diritti di cui si faceva cenno nella prima parte della relazione.

Di fronte ad ogni singola fattispecie di responsabilità ci si può chiedere come si sarebbe comportato il singolo amministratore, dipendente o privato se il danaro impegnato fosse suo e della sua famiglia. Avrebbe contratto una permuta con un soggetto senza verificarne la solidità economica e senza garanzie, tenuto condotte inerti e omesso di riscuotere i propri crediti, pagato di più per prestazioni e acquisizione di beni e servizi, consentito che i propri danari – erogati per la realizzazione di un bene proprio – fossero invece utilizzati a fini diversi e a vantaggio di altri?

Credo che la risposta sia ovvia e altrettanto scontata dovrebbe essere la risposta del legislatore che, a tutela della collettività, con disposizioni chiare e

comprensibili, non solo deve indicare all'amministratore e all'amministrato, come comportarsi, ma che, con esse, educa e garantisce il rispetto della norma, dà contenuto al senso di appartenenza ad una comunità dove il danaro pubblico è a servizio della stessa.

Sembra quasi una distonia del sistema prevedere norme che invocano trasparenza, efficacia, economicità, efficienza della pubblica amministrazione, che definiscono, ai fini della responsabilità amministrativo-contabile, quale sia la condotta gravemente colposa dei pubblici dipendenti e amministratori e poi disapplicarle creando ampi spazi temporali di impunità.

L'iscrizione recata a sinistra del telero della Madonna dei tesorieri, "*unanimis concordiae simbolus*" (simbolo di accordo unanime), ci richiama alla stretta connessione tra pace sociale e finalizzazione del danaro pubblico al benessere di tutti, ma anche, in una visione moderna, a considerare la stretta connessione tra il mantenimento in sicurezza dei conti pubblici e il principio democratico.

La necessità di un corretto impiego delle risorse pubbliche si coniuga inscindibilmente con l'esigenza che sia data concreta attuazione non solo ai principi di legalità, di trasparenza dell'agire amministrativo, di responsabilità dell'amministrazione e di chi per essa agisce, ma anche di effettività della tutela giurisdizionale che non può avere zone d'ombra in quanto rappresenta estrinsecazione del superiore principio di separazione dei poteri che è alla base dello Stato di Diritto.

Nel ringraziare tutti coloro che hanno avuto la cortesia di ascoltarmi,

DICHIARO

aperto, nel nome del popolo italiano, l'Anno Giudiziario 2023 della Sezione Giurisdizionale per il Veneto.

Venezia, 24 febbraio 2023

Il Presidente

Marta Tonolo

TABELLE

STATISTICHE

CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE VENETO

ORGANICO al 31 dicembre 2022	1 Presidente + 6 Magistrati

PRESIDENTE	Marta TONOLO
GIUDICE	Maurizio MASSA
GIUDICE	Innocenza ZAFFINA
GIUDICE	Roberto ANGIONI
GIUDICE	Daniela ALBERGHINI
GIUDICE	POSTI VACANTI
GIUDICE	

TASSO DI SCOPERTURA	29%

Giudizi di responsabilità e di conto				
Giudizi pendenti al 01/01/2022				
Responsabilità	Conto	Resa di conto	Istanze di parte	Totale
35	112	3	1	151
Giudizi pervenuti				
Responsabilità	Conto	Resa di conto	Istanze di parte	Totale
60	52	2	1	115
Giudizi definiti				
Responsabilità	Conto	Resa di conto	Istanze di parte	Totale
49	88	3	2	142
Giudizi pendenti al 31/12/2022				
Responsabilità	Conto	Resa di conto	Istanze di parte	Totale
46	76	2	0	124

Giudizi in materia di pensioni			
Giudizi pendenti al 01/01/2022			
Civili	Militari	Guerra	Totale
62	158	3	223
Giudizi pervenuti			
Civili	Militari	Guerra	Totale
19	30	1	50
Giudizi definiti			
Civili	Militari	Guerra	Totale
56	159	3	218
Giudizi pendenti al 31/12/2022			
Civili	Militari	Guerra	Totale
25	29	1	55

Conti Giudiziali							
	Pendenti al 1/1/2022	Pervenuti	Definiti.				Rimanenza al 31/12/2022
			Decreto di discarico	Estinti	Udienza	Totale	
	21.503	5.466	445	4.214	89	4.748	**22.221**

SENTENZE EMESSE

Giudizi di responsabilità

Condanna	Assoluzione	Altro	Totale
16	2	11	**29**

Istanze di parte

Accoglimento	Rigetto	Altro	Totale
0	0	2	**2**

Giudizi di pensioni

Accoglimento	Rigetto	Altro	Totale
17	22	173	**212**

Giudizi di Conto

Formule varie	Totale
106	**106**

Giudizi per resa di Conto

Formule varie	Totale
3	**3**

Totale sentenze	**352**

ORDINANZE e DECRETI

Giudizi di responsabilità e ad istanza

Ordinanze						Decreti
Attività istruttoria	Sequestri e reclami	Monitori	Proroga termini	Altro	**Totale**	**19**
5	4	3	1	5	**18**	

Giudizi di Conto e per Resa di conto

Ordinanze			Decreti
Attività istruttoria	Altro	**Totale**	**2**
0	0	**0**	

Giudizi di pensioni

Ordinanze				Decreti
Attività istruttoria	Sospensive	Altro	**Totale**	**1**
74	1	13	**88**	

UDIENZE	
Collegiali	23
Monocratiche	35
Camere di consiglio monocratiche	2
Camere di consiglio	21
Monocratiche di comparizione	1

Sequestri conservativi	
Istanze	4
Decreti Presidenziali	0
Ordinanze del Giudice designato	2
Ordinanze collegiali	2

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI Rito abbreviato - art. 130, d. lgv. 174/2016 (con riferimento a ciascun convenuto)				
Pendenti iniziali	Richieste presentate nell'anno	accolte	respinte	da definire
1	12	10	1	2

Sentenze che definiscono il giudizio con rito abbreviato:	n. sentenze	n. convenuti
	9	10

SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI Rito monitorio - art. 131, d. lgv. 174/2016 (con riferimento a ciascun agente contabile o convenuto)			
Decreti emessi nell'anno	accettati	non accettati	da definire
2	3	0	0

Ordinanze che definiscono il giudizio con rito monitorio:	n. ordinanze	n. agenti/convenuti
	3	3

INDICE

SALUTI E PRESENTAZIONE *Pag. 1*

1. *IL QUADRO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE* *Pag. 3*
2. *BREVI OSSERVAZIONI SUL RUOLO DEL GIUDICE CONTABILE ALLA LUCE DELLE RECENTI DISPOSIZIONI NORMATIVE E DEGLI APPRODI GIURISPRUDENZIALI DELLA SEZIONE. LA VALUTAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO - CONTABILE* *Pag. 9*
3. *L'ATTIVITÁ DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE*

Premessa *Pag. 16*

3.1 Le risorse umane *Pag. 17*

3.2. Le statistiche. Giudizi nelle materie di contabilità pubblica *Pag. 19*

3.3 La giurisprudenza della Sezione nel contenzioso amministrativo- contabile *Pag. 22*

3.4 La giurisprudenza della Sezione nel contenzioso sui conti giudiziali *Pag. 45*

3.5 La giurisprudenza della Sezione nel contenzioso pensionistico *Pag. 51*

4. *CONSIDERAZIONI FINALI* *Pag. 60*

TABELLE

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA