CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER L'UMBRIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2019

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

Emma Rosati

Perugia, 8 marzo 2019

CORTE DEI CONTI

INDICE

PARTE PRIMA

- Premessa
- Introduzione
- L'organizzazione della Sezione nel 2018
- I risultati dell'attività della Sezione
- Normativa e giurisprudenza rilevanti per le funzioni della Corte

PARTE SECONDA

- Giudizi di responsabilità
- Giudizi pensionistici

PARTE PRIMA

PREMESSA

Preliminarmente va dato atto che quest'anno, per la prima volta, la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario ha subìto delle modifiche procedurali a seguito della delibera n. 31 dell'8.2.2019, con cui, il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, organo di autogoverno della magistratura giuscontabile, ha deciso – a parziale modifica della delibera n. 7/CP/2019 del 21.1.2019 – di sostituire l'art. 1, comma 7; a seguito della detta sostituzione, il Presidente della sezione giurisdizionale regionale – prima dell'apertura dell'udienza – cede la parola al Presidente della Corte dei conti ovvero al rappresentante del Consiglio di Presidenza, per un breve indirizzo di saluto.

Doverosamente, perciò, all'inizio della cerimonia, rivolgo un sentito ringraziamento ed un affettuoso saluto al rappresentante del Consiglio di Presidenza, quivi intervenuto, Massimiliano Atelli, al quale cedo la parola per un indirizzo di saluto, prima di procedere all'esposizione della mia Relazione sull'attività svolta dalla Sezione nel decorso anno 2018.

INTRODUZIONE

Desidero rivolgere un caloroso saluto ed un sentito ringraziamento da parte della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per l'Umbria, che mi onoro di presiedere e mio personale, a tutte le Autorità presenti, religiose, civili e politiche, militari ed accademiche nonché a tutti i Magistrati presenti, di questo e degli altri Ordini giudiziari, in quanto ci onorano della loro presenza in questa sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019; un sentito ringraziamento va anche al Consiglio dell'Ordine degli avvocati, alla rappresentanza dell'Avvocatura dello Stato, nonché alla rappresentanza dell'Associazione

nazionale magistrati della Corte dei conti. Infine un sincero ringraziamento va al personale amministrativo della sezione e a tutto il personale amministrativo della Corte umbra, il cui encomiabile lavoro ha permesso la celebrazione di questo evento nella sede storica della Corte dei conti dell'Umbria, dal luglio 1993; saluti e ringraziamenti vanno altresì a tutti i gentili ospiti, quivi intervenuti.

Aderendo all'invito della Presidenza della Corte dei conti, quest'anno la sezione giurisdizionale ospita alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, le rappresentanze di alcuni studenti universitari, sia dell'Università degli Studi di Perugia che dell'Università per Stranieri di Perugia nonché delle scuole secondarie superiori, in particolare, del Liceo Classico Mariotti di Perugia, nell'ambito dell'iniziativa congiunta della Corte dei conti e del Ministero dell'Istruzione, finalizzata ad una sempre maggiore e più sistematica diffusione presso gli Istituti universitari e scolastici della conoscenza della materia della contabilità pubblica e della giustizia contabile. Saluto perciò gli studenti intervenuti, auspicando un proficuo dialogo con i giovani discenti, che – come incisivamente rappresentato dalla Presidenza della Corte dei conti – *costituisce una preziosa opportunità per favorire una migliore conoscenza delle nostre funzioni e per far comprendere l'importanza del ruolo della Corte a tutela delle risorse pubbliche.*

La cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, come noto, si tiene nelle forme della pubblica udienza e si conforma alle linee guida approvate dal Consiglio di presidenza della Corte dei conti con le deliberazioni n. 7/CP/2019 del 21 gennaio 2019 e n. 31/CP/2019 dell'8 febbraio 2019.

Il cerimoniale prevede la lettura della relazione del Presidente della Sezione giurisdizionale sullo stato della giurisdizione contabile regionale alla luce dell'attività svolta nel 2018, con cenni agli interventi legislativi e normativi che hanno riguardato la Corte in detto periodo e con indicazione di indirizzi giurisprudenziali di particolare rilievo.

Faranno seguito le relazioni del Procuratore regionale e del Rappresentante del libero Foro e, quindi, gli interventi del Presidente della Sezione regionale di controllo e del Rappresentante dell'Associazione Magistrati della Corte stessa.

L'ORGANIZZAZIONE DELLA SEZIONE NEL 2018

La Sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria ha operato nell'anno 2018 nella pienezza della dotazione organica magistratuale, costituita dal Presidente e da due Consiglieri, nonché da un Consigliere, assegnato in via aggiuntiva, già nel 2017 e che ha concluso la propria attività 'in loco' al termine dell'anno di riferimento.

La circostanza ha consentito di superare largamente il dato numerico dei provvedimenti (sentenze, ordinanze e decreti) adottati nel precedente anno giudiziario 2017, nonostante residui una quantità fisiologica dei medesimi ancora da pubblicare, in quanto relativa alle ultime udienze del 2018.

Quanto invece all'apparato amministrativo, esso vede ancora delle scoperture di organico, con la conseguenza di dover limitare l'apporto di unità lavorative al settore conti giudiziali (nel quale tuttavia si è ottenuto un risultato soddisfacente, in ordine ai conti esaminati nel merito).

Nel settore dei giudizi di responsabilità la Sezione ha tenuto nel complesso n. 21 udienze pubbliche.

Nel settore pensionistico i Giudici unici hanno tenuto nel complesso n. 25 udienze pubbliche e, al 31 dicembre 2018, residua una giacenza di ricorsi non definiti, di scarsa evidenza.

Il quadro così sinteticamente delineato necessita, con tutta evidenza, della copertura dei posti ancora vacanti nell'organico del personale amministrativo, nonché di quelli che potranno rendersi disponibili nell'immediato futuro per collocamenti a riposo, anche a seguito delle nuove misure adottate in materia di pensionamento.

Solo attraverso un copertura totale dell'organico, si potrà infatti assicurare maggiore celerità nella discussione dei giudizi e nel deposito delle pronunce adottate; ma, soprattutto, l'esame dei conti resi dagli agenti contabili potrà essere condotto in termini di reale utilità (senza cioè costituire una mera presa

d'atto dell'estinzione dei relativi giudizi, confermata dall'art. 150 del codice di giustizia contabile[1] allo scadere del termine quinquennale di legge) e consentirà la valutazione in concreto delle singole gestioni, sì da far emergere gli eventuali illeciti ai quali si accompagnino perdite di pubbliche risorse.

I RISULTATI DELL'ATTIVITÁ DELLA SEZIONE

Nel puntualizzare qui di seguito i risultati dell'attività della Sezione nel 2018 e richiamare ancora le difficoltà organizzative già rappresentate, deve prioritariamente darsi conto che, a partire dal 9 novembre 2018 vi sono stati gravi inconvenienti di tipo organizzativo, legati all'entrata in funzione del sistema Giu.Di.Co (GIUstizia DIgitale COntabile), nuova piattaforma informatica realizzata al fine di poter costituire, nel tempo, la necessaria base per la definitiva introduzione del processo telematico in ambito giuscontabile.

Dopo una prevedibile paralisi di alcuni giorni, legata in particolare alla migrazione dei dati esistenti nel precedente sistema informatico, gli Uffici hanno incontrato notevoli difficoltà nell'accesso al ridetto sistema Giu.Di.Co, dovute anche a lentezze strutturali e sistemistiche e tali, comunque, da impedire un regolare colloquio con la Procura contabile (soprattutto nell'ambito dell'apertura di nuovi giudizi, con assegnazione del numero di iscrizione a ruolo, ora rimessa alla Sezione) e rendere altresì problematico lo svolgimento delle udienze pensionistiche (tra l'altro anche perché inizialmente il sistema non consentiva l'individuazione dell'Amministrazione controparte).

Ancora oggi, d'altro canto, alcune procedure non sono ancora implementate nel sistema Giu.Di.Co (si pensi a quelle riferite alle istanze di proroga dei termini per il deposito dell'atto di citazione) e, soprattutto, sembra lungi dall'essere posta in esercizio la metodologia di analisi dei conti giudiziali, che, nel quadro progettuale, è prevista in mera forma telematica, con successivi passaggi dal funzionario istruttore, al Magistrato relatore e, infine, al Presidente, per

[1] Di seguito anche CGC.

l'acquisizione dell'avviso della Procura territoriale e i conseguenti provvedimenti (estinzione, discarico, richiesta di iscrizione al ruolo).

Venendo quindi ai dati statistici, va esposto quanto segue.[2]

A. Giudizi di responsabilità

- giacenti al 31 dicembre 2017 n. 63+ introitati nel 2018 n. 31= totale n. 94
- giudizi definiti n. 43 (40,42% del totale)
- giudizi definiti con assoluzione n. 12 (44,4% del totale di n. 37)
- giudizi definiti con condanne per tutti i convenuti n. 10 (35% del totale di n. 28)
- giudizi definiti con condanna di alcuni convenuti n. 18 (64% del totale di n.28)
- ordinanze totali n. 7, di cui 4 istruttorie e 0 di sospensione
- giudizi definiti con rito abbreviato n. 2
- giudizi definiti con rito monitorio n. 0
- giudizi per responsabilità sanzionatoria n. 0
- sequestri in sede cautelare n. 0
- giudizi a istanza di parte pendenti al 31 dicembre 2018 n. 0
- udienze tenute nel 2018 n. 21 (di cui n. 18 udienze collegiali e n. 3 udienze per la nomina del C.T.U. ex art. 97 c.g.c.)
- importo totale delle condanne € 8.888.177,1

B. Giudizi pensionistici

- giacenti al 31 dicembre 2017 n. 457 + introitati nel 2018 n. 36 = totale n. 493
- giudizi definiti n. 461 (93,5% del totale)
- giudizi giacenti al 31 dicembre 2018 n. 31
- ordinanze istruttorie n. 24
- udienze tenute nel 2018 n. 25 (di cui n. 25 udienze pubbliche)

C. Conti giudiziali

[2] Per i dati di valore modesto si forniscono solo elementi statistici parziali.

- decreti di discarico adottati n. 291

- decreti di estinzione adottati n. 4

- deferimenti alla Sezione n. 5

- sentenze n.5

Va altresì riferito che la Sezione ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 76 e 3 Cost. (v. *infra*, pag. 16, punto B.3).

In ogni caso, i giudizi vengono ordinariamente definiti assai celermente, prima dei tempi massimi previsti dalla legge ai fini dell'indennizzo da irragionevole durata del processo.

NORMATIVA E GIURISPRUDENZA RILEVANTI PER LE FUNZIONI DELLA CORTE

1. Nell'anno appena trascorso la Sezione giurisdizionale ha dato piena applicazione al codice della giustizia contabile, approvato con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174.

La disciplina in questione si è segnalata in particolare per la chiara distinzione della posizione del Giudice contabile, terzo rispetto alle parti del processo, ivi compreso l'Attore pubblico, al quale sono peraltro attribuiti significativi poteri nella fase istruttoria preprocessuale, sempre assicurando anche in questa sede la tutela della controparte. Si deve quindi confermare un giudizio sostanzialmente positivo per la nuova normativa procedurale introdotta con il su ricordato decreto legislativo n. 174 del 2016, in quanto è di fondamentale importanza che si sia voluto porre un rimedio organico a procedure di giustizia contabile, le cui regole erano variamente disseminate in modo disorganico nelle più varie fonti normative, spesso assai risalenti nel tempo. Ed è assai significativo che vi sia oggi, nel mondo del diritto, una disciplina organica del processo giuscontabile, che pòstuli una esplicita equiordinazione delle parti nonché una appropriata tutela della posizione degli invitati a dedurre e dei convenuti in causa.

In questi mesi, tuttavia, la Corte si sta interrogando sulla necessità di disposizioni integrative e correttive al codice di giustizia contabile, che l'applicazione pratica rende necessarie ed opportune, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e della procedura di cui alla legge-delega 7 agosto 2015 n. 124 (cfr. art. 20, comma 6).

L'importanza della tematica relativa ai correttivi del C.G.C. è dimostrata dal prolungamento del termine assegnato al Governo, di recente disposto.[3]

2. Venendo ora all'analisi della normativa più significativa per le funzioni della Corte dei conti, si segnalano, in particolare:

- la legge 11 gennaio 2018, n. 4, recante "*Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni a favore degli orfani per crimini domestici*", che, agli artt. 1 e 7 reca disposizioni in tema di gratuito patrocinio e in tema di pensioni di reversibilità;
- il decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, convertito in legge 9 agosto 2018 n. 96 recante "*Misure in materia di semplificazione fiscale*", che all'art. 12-*bis* reca disposizioni in tema di compensazione delle cartelle esattoriali in favore di imprese e professioni titolari di crediti nei confronti della P.A.;
- la legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*".

Si ricorda poi che, con la deliberazione n. 7/CP/2019, già citata, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti ha testualmente precisato che, in margine della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, sono consentiti contatti con la stampa, limitatamente a profili istituzionali, coerenti con i contenuti trattati nella relazione.[4]

La disposizione si pone in perfetta linea di continuità con le misure recate dalla deliberazione del 24 novembre 2017, n. 250, con la quale il Consiglio stesso aveva dettato linee-guida regolanti i rapporti dei magistrati giuscontabili con i mezzi di informazione e di divulgazione.

[3] Legge 9 novembre 2018, n. 128.

[4] Deliberazione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti n. 7/CP/2019 del 21 gennaio 2019, art. 1, punto 13.

3. Sul piano della giurisprudenza costituzionale, poi, si richiamano:[5]

1) La sentenza della Corte costituzionale n. 6/2018 che (nel pronunciare sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, censurato dalla Corte di cassazione, SS.UU.Civili, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU) ha statuito che deve ritenersi inammissibile ogni interpretazione che consenta una più o meno completa assimilazione del ricorso in Cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, per "motivi inerenti alla giurisdizione", con il ricorso in Cassazione per violazione di legge.

2) La sentenza della Corte costituzionale n. 20/2018, che ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale (sollevate in riferimento all'art. 3 della Costituzione) dell'art. 6 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modifiche, in legge n. 214 del 2011, che abroga l'istituto della pensione privilegiata per la generalità dei dipendenti pubblici e conserva tale beneficio soltanto agli appartenenti al Comparto Sicurezza, Difesa, Vigili del fuoco e Soccorso pubblico (la Corte ha osservato che la norma censurata ha accentuato i caratteri di specialità, sul versante oggettivo e soggettivo, della pensione privilegiata, delimitando la platea dei beneficiari, individuati secondo caratteristiche ragionevolmente omogenee, rispetto alla formulazione originaria, che includeva i dipendenti statali e i militari. Essa pertanto non può assurgere a *tertium comparationis*, idoneo a giustificare l'estensione della normativa derogatoria a tutti i dipendenti pubblici. Né la disciplina appare irragionevole, per essere stata introdotta senza una stima analitica dei risparmi attesi, perché il Legislatore, con apprezzamento che si sottrae alle censure del remittente, ha indicato in maniera puntuale gli ostacoli che si frappongono a una plausibile previsione dei risparmi e rendono ineludibile una valutazione a consuntivo).

3) La sentenza della Corte costituzionale n. 31/2018, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale (sollevata in riferimento all'art. 3 della Costituzione) dell'art. 124, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973,

[5] I richiami alla giurisprudenza del Giudice delle leggi sono ampiamente desunti dalle massime e dai comunicati stampa disponibili sul sito della Corte costituzionale.

nella parte in cui disciplina la posizione assicurativa presso l'INPS del dipendente civile o del militare che cessi dal servizio senza aver acquisito il diritto a pensione per mancanza della necessaria anzianità di servizio, correlandola al servizio effettivo e non a quello utile (la Corte ha osservato che la scelta di limitare la concessione del beneficio del servizio utile - trattamento di favore preordinato a garantire una particolare tutela per la gravosità e i rischi del servizio prestato - solo ai militari e ai dipendenti civili che cessino dal servizio dopo avere acquisito il diritto alla pensione, è rimessa all'apprezzamento discrezionale del Legislatore, che ne delimita i rigorosi presupposti oggettivi e soggettivi, in armonia con i princìpi di eguaglianza e ragionevolezza. Per i lavoratori che non abbiano raggiunto l'anzianità utile al conseguimento della pensione, il legislatore appresta la speciale tutela della costituzione di una posizione assicurativa presso l'INPS, secondo le regole dell'assicurazione generale obbligatoria. La disciplina censurata, collocata in un orizzonte sistematico di più ampio respiro - entro il quale il conseguimento del diritto alla pensione rappresenta non un dato accidentale ed estrinseco, ma un tratto distintivo di rilievo cruciale - non determina sperequazioni arbitrarie, ma rispecchia un bilanciamento tra contrapposti interessi, che tiene conto della diversità delle situazioni comparate e non travalica i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità).

4) La sentenza della Corte costituzionale n. 49/2018, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi - per violazione degli artt. 81 e 117, secondo e terzo comma, della Costituzione - gli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge regionale Abruzzo n. 16 del 2017, relativi al rendiconto 2013 (la Corte, in particolare, ha osservato: a) che l'evoluzione della finanza pubblica, a seguito della riforma introdotta con legge costituzionale n. 1 del 2012, comporta che nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria devono essere espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori. La trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in

quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici; b) che l'elevata tecnicità degli allegati di bilancio e la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata - nel testo della legge di approvazione del rendiconto - da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge; c) che spetta alla Corte costituzionale valutare la legittimità delle operazioni di bilancio regionale oggetto di ricorso statale. Gli atti della magistratura contabile possono essere tenuti presenti solo nell'eventuale forma dell'accertamento compiuto sulle risultanze del progetto di rendiconto presentato dalla Regione e non certo ricavando arbitrariamente dalla relazione allegata alla parifica frasi "decontestualizzate" o pretese lacune).

5) La sentenza della Corte costituzionale n. 169/2018, con la quale si nega alla Corte dei conti la giurisdizione sulla responsabilità amministrativo-contabile nei confronti di dipendenti della Presidenza della Repubblica, nonché alla Procura territoriale della Corte dei conti il potere di dare istruzioni alla Presidenza della Repubblica in vista dell'esecuzione della sentenza contabile di grado di appello (la Consulta ha osservato che: a) l'esercizio della giurisdizione contabile di responsabilità, attivabile anche d'ufficio da parte della Procura della Corte dei conti, non è compatibile con i principi costituzionali contenuti nell'art. 84, terzo comma, della Costituzione, che garantiscono l'autonomia della Presidenza della Repubblica nella gestione della dotazione presidenziale e nell'attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi o anche giurisdizionali, senza di che la sua autonomia verrebbe dimezzata; b) nella materia della "contabilità pubblica" la Corte dei conti non può ritenersi il giudice esclusivo della tutela da danni pubblici, poiché la sua giurisdizione è solo tendenzialmente generale; conseguentemente, il Legislatore, nella sua discrezionalità, potrebbe anche attribuire la cognizione di alcune delle materie, ricadenti nella nozione di "contabilità pubblica", alla giurisdizione di un giudice diverso, in quanto l'ambito della sua giurisdizione, lungi dall'essere incondizionato, deve contenersi anche entro i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali).

6) La sentenza della Corte costituzionale n. 196/2018, nella quale la Consulta ha affermato che, in sede di giudizio di parificazione, la Corte dei conti può censurare la costituzionalità di una legge regionale adottata in carenza di competenza.

La pronuncia riguardava un caso in cui la Sezione regionale Corte dei conti in sede di controllo era stata chiamata a verificare la regolarità di spese disposte dalla Regione Liguria in relazione a materie sulle quali non aveva competenza a intervenire e, quindi, ad allocare risorse.

7) La sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019, con la quale la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi per la prima volta su una questione incidentale promossa da una Sezione regionale della Corte dei conti in sede di controllo (nello specifico, la Sezione regionale di controllo per la Campania) sulla corretta attuazione della procedura di predissesto degli enti locali.

La pronuncia ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*», come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*), che consentiva agli enti locali in stato di predissesto di ricorrere all'indebitamento per gestire in disavanzo la spesa corrente per un trentennio.

A giudizio della Consulta la procedura di prevenzione dal dissesto degli enti locali è costituzionalmente legittima solo se fondata su un piano di rientro strutturale di breve periodo: il Legislatore statale infatti, sulla base dei principi del federalismo solidale, può destinare nuove risorse per risanare gli enti che amministrano le comunità più povere, ma non può consentire agli enti, che gestiscano bilanci strutturalmente deficitari, di sopravvivere per decenni attraverso la leva dell'indebitamento che, *ex art.* 119, sesto comma, della Costituzione, va riservato solo alle spese di investimento.

Il contrasto della disposizione censurata è stato rinvenuto rispetto agli artt. 81 e 97 della Costituzione: a) per violazione dell'equilibrio del bilancio, in relazione alla maggiore spesa corrente autorizzata nell'arco del trentennio; b) per violazione dell'equità intergenerazionale, ponendo a carico dei futuri

amministrati gli oneri conseguenti ai prestiti contratti nel trentennio per alimentare la spesa corrente; c) per violazione del principio di rappresentanza democratica, per il fatto di sottrarre agli elettori e agli amministrati la possibilità di giudicare gli amministratori sulla base dei risultati raggiunti e delle risorse effettivamente impiegate nel corso del loro mandato.

4. L'ordinanza della Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, 13 settembre 2018, n. 22406, che ha affermato, in ipotesi di società *in house*, l'ammissibilità del concorso fra giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile, in quanto, laddove sia prospettato anche un danno erariale, al di là di una semplice interferenza fra i due giudizi, deve ritenersi ammissibile la proposizione, per gli stessi fatti, di un giudizio civile e di un giudizio contabile risarcitorio (al riguardo richiama Cassazione, SS.UU., 7 gennaio 2014, n. 63; Cassazione, 14 luglio 2015, n. 14632, quest'ultima intesa a rimarcare l'inesistenza della violazione del principio del *ne bis in idem*, stante la tendenziale diversità di oggetto e di funzione fra i due giudizi). Sullo stesso piano è, del resto, la recentissima sentenza n. 4883-19 delle SS.UU. civili, depositata il 19 febbraio 2019, con cui si afferma il principio che l'azione di responsabilità per danno erariale e quella con la quale le amministrazioni interessate possono promuovere le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità restano reciprocamente indipendenti anche quando investano i medesimi fatti materiali e che le eventuali interferenze tra i giudizi integrano una questione non di giurisdizione ma di proponibilità dell'azione di responsabilità innanzi al giudice contabile.

5. Rispetto alla giurisprudenza di questa Sezione, si possono segnalare le seguenti massime, per blocchi di argomenti (rinviando alla Parte Seconda, per una dettagliata analisi delle più significative pronunce):

A. <u>Questioni di diritto processuale</u>

A.1 Giurisdizione della Corte dei conti: carenza in ipotesi concernenti pretese meramente privatistiche, fondate sulla prospettazione di inadempimenti contrattuali (sentenza n. 80/2018).

A.2 Giurisdizione della Corte dei conti in materia di società: difetto di giurisdizione in fattispecie in cui sia stato evocato in giudizio solo il rappresentante legale *pro tempore* di una società di capitali e non anche la

società stessa, in assenza della dimostrazione di una attività appropriativa/distrattiva di fondi pubblici da parte del primo (sentenza n. 44/2018; sentenza n. 47/2018; sentenza n. 87/2018).

A.3 Giurisdizione della Corte dei conti: carenza in ipotesi di società non in house (sentenza n. 87/2018).

A.4 Giurisdizione della Corte dei conti: esclusione in materie riferibili a scelte di natura politica: a) fattispecie relativa alla spesa concernente l'invio di un componente dell'Ufficio di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale nell'ambito di una delegazione in missione in Cina, estendendo i compiti affidati al medesimo, rispetto all'iniziale delega conferitagli (sentenza n. 24/2018); b) fattispecie relativa a contributi straordinari erogati da Enti pubblici (Regione e Provincia) per sopperire a esigenze di una società esercente il servizio di trasporto pubblico (sentenza n. 87/2018).

A.5 Immediata applicabilità al processo contabile della disposizione recata dall'art. 9, comma 3, della legge 8 marzo 2017 n. 24 in materia di rilevanza della decisione pronunciata nel giudizio di responsabilità civile promosso contro la struttura sanitaria o sociosanitaria o contro l'impresa di assicurazione, nel giudizio di rivalsa, solo se l'esercente la professione sanitaria sia stato parte del giudizio civile (sentenza n. 42/2018; sentenza n. 53/2018).

B. Questioni di diritto sostanziale in materia di responsabilità

B.1 Criterio di liquidazione della rivalutazione monetaria e degli interessi legali sull'importo di condanna a seguito di azione risarcitoria pubblicistica, nel senso di calcolare gli interessi legali sulla somma rivalutata anno per anno, dalla data di insorgenza del credito risarcitorio fino alla data della pubblicazione della sentenza di condanna e, da quest'ultima, gli interessi corrispettivi ex art. 1282, comma 1, c.c. fino al soddisfo (sentenza n. 70/2018).

B.2 Fattispecie concernenti finanziamenti europei e necessità di rilevare l'esistenza di un danno quale elemento costitutivo dell'ipotesi pregiudizievole: a) fattispecie concernente l'indebita percezione di contributi pubblici per l'energia elettrica prodotta mediante centrale a biogas, a fronte di una illecita procedura caratterizzata dalla presentazione, a distinte Autorità, di atti

progettuali differenziati ai fini di asseverare, rispettivamente, la novità delle opere presupposto del contributo e, in contrario, la sostanziale conformità delle stesse a un impianto già esistente onde evitare una nuova valutazione dell'impatto ambientale del medesimo (sentenza n. 66/2018); b) fattispecie concernente l'effettiva realizzazione dell'intervento e la conseguente irrilevanza di attività fraudolenta non pregiudizievole dei requisiti soggettivi necessari alla concessione del contributo (sentenza n. 71/2018).

B.3 Questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 76 e 3 della Costituzione [quest'ultimo anche in combinazione con gli art. 23, 117, primo comma, della Costituzione rispetto all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e all'art. 4 del Protocollo n. 7 addizionale di detta Convenzione firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto norme interposte], dell'art. 55-quater, comma 3-quater, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116 (recante "modifiche […] in materia di licenziamento disciplinare"), in attuazione dell'art. 17, comma 1, lett. s), della legge 7 agosto 2015, n. 124.

B.4 Danno erariale: impossibilità di equiparare il disavanzo, pur se determinato da condotte frutto di falsi o errori di rappresentazione dei dati contabili, al pregiudizio alla finanza pubblica, che deve essere invece connotato dai caratteri della effettività, realtà e concretezza e va ricollegato alle condotte sostanziali degli addetti alla gestione e non semplicemente alla rappresentazione dei dati contabili, che costituisce solo un dato formale (sentenze n. 78/2018 e n. 79/2018).

C. <u>Questioni di diritto sostanziale in materia pensionistica</u>

C.1 Il diritto alla percezione della pensione di reversibilità sussiste in favore dell'ex coniuge titolare di assegno divorzile previsto dall'art. 5 della legge sul divorzio, ancorché corrisposto in unica soluzione giusta sentenza di cessazione degli effetti civili del matrimonio (sentenza n. 5/C/2018, nella quale si richiama anche un precedente delle Sezioni Riunite di questa Corte, 7 dicembre 2005, n. 7).

C.2 I lavoratori che non abbiano percepito il sussidio di disoccupazione Naspi non possono accedere all'APE sociale anche se privi di impiego (sentenza n. 69/C/2018, riferita alla posizione di un ex dipendente del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali in servizio dal giugno 1979 all'ottobre 2009, cessato dal rapporto per licenziamento).

PARTE SECONDA

SENTENZE IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE di maggiore interesse

Sent. n. 21/2018 Condanna per € 37.000,00 pari all'ammontare di quanto corrisposto dall'Amministrazione in sede transattiva per i danni subiti da un soggetto a seguito di un episodio di *malpractice* medica da parte di medico ospedaliero.

Sent. n. 87/2018 Richiesta di condanna al pagamento della somma totale di € 44.210.906,00 in relazione a numerosi episodi di *mala gestio* che, avrebbero determinato sprechi di risorse pubbliche, con conseguente danno nei confronti dei soci pubblici della società "Umbria TPL e Mobilità S.p.a." Esito: carenza di giurisdizione nei confronti di amministratori della società partecipata; carenza di giurisdizione anche nei confronti dei soci pubblici per mancanza di danno diretto e, comunque, insindacabilità nel merito dell'azione amministrativa discrezionale; assoluzione nel merito per i dipendenti regionali.

Sent. n. 66/2018 Condanna al pagamento, in favore del Gestore dei Servizi Energetici della somma di € 3.532.360,12 per l'indebita percezione di contributi pubblici per l'energia elettrica prodotta mediante una centrale a biogas, per difformità dello stato di fatto dell'impianto con quanto indicato dal soggetto titolare.

Sent. n. 104/2018 Condanna del Fallimento della Società CIAM Servizi s.r.l. (in persona del curatore pro tempore) e Citarei Sandro, al pagamento - in favore della Regione Umbria, della Regione Sardegna e del Ministero per lo Sviluppo Economico - della somma di € 4.920.570,48 per irregolarità

riscontrate nella sovrastima di opere progettuali, anche attraverso l'intermediazione di società esterne, il mancato effettivo apporto di capitali propri (perché sempre restituiti), l'effettuazione di operazioni - anche finanziarie - inesistenti, le ipotesi di falso materiale e ideologico in relazione alle dichiarazioni rese nelle attestazioni rilasciate dai tecnici a supporto delle fatture erogate.

Sent. n. 23/2018 Condanna di una dipendente del Comune di Narni, al risarcimento in favore del predetto Ente locale della somma di € 28.151,56 per irregolarità nella tenuta dei conti dell'Ufficio anagrafe, di cui era Responsabile; fascicolo proveniente da sequestro.

Sent. n. 89/2018 Richiesta di condanna di Amministratori o Dirigenti della Comunità Montana ONAT e del Comune di Baschi, a favore della Regione Umbria e del Comune di Baschi, per un totale di € 1.790.209,68 per ipotesi di mancata entrata in funzione di un "Centro di documentazione" e degli impianti annessi (ricreativo balneare e di fitodepurazione), integrante un danno ingiusto per gli Enti pubblici che hanno erogato finanziamenti vincolati alla realizzazione di tali investimenti mirati. Esito: prescrizione nei confronti di alcuni convenuti; assoluzione nei confronti di un altro, per perdurante possibilità di ultimazione degli impianti sovvenzionati.

Sent. n. 74/2018 Richiesta di danno erariale dell'ammontare di € 77.139,15 per indebita percezione di fondi di provenienza comunitaria. Utilizzo, da parte della Società convenuta, di fatture per operazioni inesistenti. Esito: accoglimento parziale, atteso che, in alcune delle ipotesi, risulta carente la prova dell'effettiva distrazione – in disparte le censurate modalità di pagamento – delle somme oggetto di contributo dal programma cui le stesse risultavano vincolate.

Sent. n. 25/2018 – azione revocatoria

La Sezione, ponendosi nel solco di consolidata giurisprudenza contabile e di legittimità, ha ribadito che l'azione revocatoria può essere utilizzata per tutelare crediti litigiosi, anche se derivanti da illeciti di natura extracontrattuale. Nel dichiarare l'efficacia dell'atto dispositivo lesivo delle ragioni erariali, si è

ricordato che l'art. 2903 c.c. prevede che l'azione revocatoria (la quale si prescrive in cinque anni dalla data dell'atto dispositivo) possa essere proposta nei confronti di atti pregiudizievoli ove il creditore dimostri che il debitore conoscesse il pregiudizio derivante da tale atto o, trattandosi di atto anteriore al sorgere del credito, avesse dolosamente preordinato l'atto dispositivo per pregiudicare il soddisfacimento del credito (art. 2901 c.c.). L'inefficacia si estende al terzo avente causa a titolo gratuito. (arg. ex art. 2901, comma 4, c.c.).

Sent. n. 73/2018 - Falsa attestazione della presenza in servizio

La Sezione, dopo la conclusione del processo penale, è pervenuta a condanna di un dipendente che, oltre dieci anni fa, aveva commesso gravi fatti di assenteismo dal lavoro posti in essere con modalità fraudolente: (utilizzo di timbrature in entrata e/o in uscita del badge marcatempo ad opera di soggetti che risultavano diversi dai legittimi titolari, i quali apponevano la timbratura del badge in orari in cui il dipendente non era in servizio, facendo risultare in tal modo che lo stesso fosse presente. Dal riscontro incrociato dei fotogrammi - estrapolati dalle video-registrazioni, con i servizi di appostamento, osservazione e controllo dei Carabinieri e con il contenuto delle conversazioni telefoniche intercettate sulle utenze in uso dai dipendenti, i cui nominativi comparivano quali formali utilizzatori dei badge marcatempo, nell'orario video ripreso – era risultato che, in realtà, i dipendenti stessi erano sostituiti nel periodo considerato da altre persone. Tali riscontri hanno consentito di accertare inequivocamente l'assenza dei convenuti dal luogo di lavoro perché impegnati in altre attività, diverse da quella ospedaliera. Emolumenti retributivi indebiti. Pregiudizio erariale).

Sent.ze n. ri 78 e 79/2018 – La violazione delle regole finanziarie di bilancio non costituisce ex se danno alla finanza pubblica

La Sezione ha statuito che la mera violazione delle regole contabili non determina *ex se* un pregiudizio erariale. Trattasi di pura violazione formale delle regole finanziarie che di per sé non determina un danno erariale, atteso che l'erronea o la falsa rappresentazione di un dato contabile non corrispondente

alla realtà fa venire in essere una violazione meramente formale e non sostanziale. In altri termini il vizio formale non è *ex se* danno. Altrimenti opinando si accederebbe ad una logica di danno alla finanza pubblica in *re ipsa* non compatibile con l'ordinamento vigente il quale considera il danno non solo elemento costitutivo dell'illecito contabile, ma anche presupposto processuale imprescindibile ai fini della stessa esistenza della giurisdizione di questa Corte. Nella decisione è stato evidenziato che la natura dell'azione risarcitoria pubblicistica non è sanzionatoria, bensì compensativa, con la conseguenza che il danno alla finanza pubblica non può mai costituire un danno *in re ipsa.*

("il sistema di responsabilità amministrativa generale, ontologicamente compensativo (la Corte di Strasburgo, sent. 13 maggio 2014, ric. 20148/09, Rigolio contro Italia, ha chiarito che al giudizio di responsabilità non si applicano le garanzie del paragrafo 3 dell'art. 6 CEDU, ma solo quelle del par. 1, poiché che l'azione del pubblico ministero contabile non costituisce un'accusa finalizzata all'irrogazione di una sanzione penale, bensì alla compensazione di un pregiudizio inferto alla finanza pubblica: "38. À la lumière de ce qui précède, la Cour considère que la procédure devant les sections régionale et centrale de la Cour des comptes ne portait pas sur une «accusation en matière pénale» dirigée contre le requérant au sens de l'article 6 de la Convention (voir, mutatis mutandis, Inocêncio c. Portugal (déc.), no 43862/98, CEDH 2001–I). Elle estime donc que le paragraphe 3 de cette disposition, invoqué par l'intéressé, ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce. 39. La Cour considère en revanche que, à la lumière de ses conséquences patrimoniales et de sa nature compensatoire, la procédure litigieuse avait pour objet une «contestation sur [l]es droits et obligations de caractère civil » du requérant. Dès lors, elle estime que l'article 6 § 1 de la Convention s'applique sous son volet civil"), subirebbe una inammissibile torsione sanzionatoria in assenza di specifica previsione di legge abilitante [secondo il più recente e preferibile indirizzo ermeneutico le fattispecie sanzionatorie sono tipiche e tassative (tra quelle note si ricordano le sanzioni irrogabili dalle Sezioni giurisdizionali contabili per violazione della c.d. "golden rule" -art. 119 Cost. e 30, comma 15, legge 289/2002- e per la causazione di dissesti finanziari locali -art. 248, comma 5, d.lgs. 267/2000 - C. conti., sez. giur. Campania, sentenze n. 2185/2011, 547 e 548/2013, 649/2015), mentre l'azione

risarcitoria pubblicistica generale costituisce un rimedio giuridico di natura compensativa]”).

Sent. n. 47/2018 – Giurisdizione contabile in materia di finanziamenti pubblici – AZIONE INTENTATA SOLO NEI CONFRONTI DEL RAPPRESENTANTE LEGALE DELL’ENTE PERCETTORE, SENZA ALCUNA PROVA DELLA DISTRAZIONE/APPROPRIAZIONE DEL CONTRIBUTO PUBBLICO.

La Sezione ha dichiarato il difetto di giurisdizione contabile con riguardo ad un’azione da restituzione di finanziamenti pubblici intentata solo contro il rappresentante legale della società (senza una corretta vocatio in jus dell’ente privatistico percettore) evidenziando che la giurisdizione di questa Corte è stata ammessa dalla Corte regolatrice anche direttamente nei confronti degli amministratori e persino dei soci che abbiano amministrato di fatto, ma esclusivamente sul presupposto della dimostrazione puntuale di specifiche e precise condotte truffaldine, appropriative e distrattive dei soggetti facenti parte della compagine societaria.

Sent. n. 80/2018 – DIFETTO DI GIURISDIZIONE CONTABILE CON RIGUARDO A FATTI DI INADEMPIMENTO CONTRATTUALE.

La Sezione, nel pieno rispetto dei criteri posti dalla Corte regolatrice, ha dichiarato il difetto di giurisdizione in relazione ad un’azione risarcitoria attivata dalla Procura regionale onde ottenere il risarcimento dei danni derivanti da fatti di inadempimento contrattuale posti in essere da gestori di servizi pubblici (Gesenu s.p.a., T.S.A. s.p.a. e Gest s.r.l.).

Nella pronuncia si è ricordato che la Cassazione, anche di recente, ha sancito che è esclusa dalla giurisdizione della Corte dei conti una pretesa meramente privatistica fondata sulla prospettazione di un inadempimento contrattuale, atteso che il pregiudizio, asseritamente determinato da chi abbia agito quale semplice controparte contrattuale dell’Amministrazione, rimane nel perimetro di valutazione della giurisdizione ordinaria (Cass., sez. un., 19 maggio 2016, n. 10324; nella sentenza le Sezioni Unite, accogliendo il ricorso proposto da un privato condannato in primo e secondo grado dalle Sezioni giurisdizionali di

questa Corte, ha rigettato la tesi perorata dalla giurisprudenza contabile della riconducibilità dell'inadempimento contrattuale ad una scorretta gestione di risorse pubbliche e, negando l'esistenza di un rapporto di servizio, ha cassato la sentenza della sez. III centrale d'appello, dichiarando il difetto di giurisdizione della Corte dei conti e fissando il principio, emergente dalla motivazione della decisione ed utile ai fini della regolazione della giurisdizione, secondo il quale "*il soggetto privato […], se responsabile di inadempimento, dovrà rispondere dinanzi al giudice ordinario secondo le regole civili pertinenti*" (Cass., sez. un., 19 maggio 2016, n. 10324, pag. 6). Ciò in quanto se "*è vero che la responsabilità erariale può riguardare anche soggetti privati, sottoposti, quindi, a giurisdizione contabile", affinchè "ciò avvenga, occorre appunto un titolo di responsabilità diverso da quello ordinario contrattuale, o da illecito aquiliano: consistente, invece, nell'esercizio, anche solo di fatto, di poteri propri della Pubblica amministrazione intestataria della funzione, che sia prospettato, in sede di edictio actionis, da parte della Procura contabile*" (Cass., sez. un., 19 maggio 2016, n. 10324, pag. 3). Pertanto, la "*giurisdizione contabile va affermata allorchè il danno erariale dipenda da comportamenti illegittimi tenuti dall'agente nell'esercizio di quelle funzioni per le quali possa dirsi che egli è inserito nell'apparato dell'ente pubblico, così da assumere la veste di agente dell'amministrazione; mentre, ben diversa è la situazione che si determina quanto il pregiudizio di cui si pretende il ristoro sia conseguenza di comportamenti che il privato abbia assunto nella veste di controparte contrattuale dell'amministrazione medesima. In tale evenienza, ad esser violato non è, infatti, il dovere, lato sensu pubblicistico, gravante sul contraente generale, di agire nell'interesse dell'amministrazione, bensì quello di adempiere correttamente le obbligazioni dedotte nel contratto, alle quali corrispondono diritti corrispettivi, su un piano di parità*". (Cass., sez. un., 19 maggio 2016, n. 10324, pag. 4).

Sent. n. 76/2018 – ASSENTEISMO – QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DEL DECRETO ATTUATIVO DELLA RIFORMA MADIA.

In relazione a marginali fatti di assenteismo (1 ora al giorno per complessivi 4 giorni accertati in un ampio arco temporale) la Sezione ha rimesso alla Corte

costituzionale la questione di costituzionalità dell'art. 55-quater, comma 3-quater, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116 (recante "*modifiche […] in materia di licenziamento disciplinare*"), ai sensi dell'art. 17, comma 1, lett. s), della legge 7 agosto 2015, n. 124.

L'incostituzionalità della normativa approvata in attuazione della c.d. Riforma Madia è stata prospettata con riguardo a due distinti profili: 1) l'eccesso di delega ex art. 76 Cost. (in ragione della differenza tra responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile); 2) la violazione dell'art. 3 Cost., anche in relazione alla CEDU e ai principi di proporzionalità e gradualità sanzionatoria.

Sotto il primo profilo si è osservato che "*La norma è stata introdotta dal Legislatore delegato (art. 1, comma 1, d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116) in virtù di potere legislativo conferito dall'art. 17, comma 1, lett. s) della legge 7 agosto 2015, n. 124, come emerge dalla stessa rubrica del decreto legislativo ("Modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare"). Il testo della norma di delega fissa il seguente principio e criterio direttivo: "introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare" (art. 17, comma 1, lett. s) della legge 7 agosto 2015, n. 124). Appare evidente che il decreto di riordino non avrebbe potuto incidere sulla disciplina dell'azione di responsabilità amministrativa intestata alla Procura regionale della Corte dei conti, né tanto meno avrebbe potuto porre regole finalizzate a ridisciplinare in funzione sanzionatoria i criteri di computo del danno all'immagine. L'azione intestata alla Procura regionale di questa Corte per il risarcimento della specifica posta di danno all'immagine, pur avendo eccezionalmente nel caso di specie natura sanzionatoria, in quanto fissa un criterio di determinazione del quantum dovuto che prescinde dall'identificazione puntuale del pregiudizio arrecato all'Amministrazione danneggiata, non è confondibile, sia funzionalmente che strutturalmente, con il procedimento disciplinare che il legislatore delegato aveva posto ad oggetto della delega. Anche in ragione della natura di mero "riordino", fissata espressamente dall'art.*

17 della legge Madia n. 124/2015, del decreto legislativo in materia disciplinare ("introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare" – art 1, lett. s)), il Legislatore delegato non avrebbe potuto introdurre norme di diritto sostanziale volte a fissare criteri di liquidazione del danno all'immagine da falsa attestazione della presenza in servizio, peraltro fissando una soglia sanzionatoria inderogabile nel minimo che potrebbe essere in concreto sproporzionata rispetto al caso concreto. Nell'ordinamento italiano, come pure in altre esperienze giuridiche europee, è ampiamente ammesso nella materia del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Pubbliche amministrazioni il cumulo di sanzioni civili, penali, amministrative e contabili (per il recente mutamento di indirizzo nella giurisprudenza convenionale Corte EDU (grande camera), sent. 15 novembre 2016, A e B c. Norvegia, ric. n. 24130/11 e 29758/11; C. Cost., sent. 24 gennaio 2018, n. 43). Il presupposto largamente condiviso risiede nella eterogeneità funzionale e strutturale delle svariate sanzioni che sono applicate da Autorità diverse, seguendo procedimenti diversificati pur se coordinati, al fine di perseguire obiettivi non sovrapponibili sempre che la risposta sanzionatoria sia, nel complesso, proporzionata (in proposito di recente anche Corte di giustizia, grande sezione, 20 marzo 2018, C-524/15, Menci; C-537/16, Garlsson Real Estate e a.; C-596/16 e C-597/16, Di Puma e Zecca). La descritta eterogeneità e non confondibilità tra poteri sanzionatori disciplinari del datore di lavoro pubblico e poteri di azione nell'interesse generale intestati alla Procura regionale di questa Corte, rende palese l'eccesso di delega in cui, come correttamente rilevato dalla difesa della convenuta, è incorso il Legislatore".

Con riguardo all'altro aspetto si è osservato che "*Dal punto di vista della costituzionalità sostanziale la previsione normativa appare manifestamente irragionevole atteso che obbliga il Giudice contabile a irrogare una condanna sanzionatoria senza tener conto dell'offensività in concreto della condotta posta in essere. L'obbligatorietà dell'applicazione del minimo sanzionatorio ("sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia") impedisce al Collegio di dare rilevanza ad altre circostanze specifiche, peculiari e caratterizzanti il caso concreto, come pure impone al Giudicante un verdetto*

condannatorio pur in presenza di condotte marginali e tenui che abbiano prodotto un pregiudizio minimo e insignificante violando sia il principio di proporzionalità che quello della gradualità sanzionatoria. La disposizione, quindi, viola i principi fondamentali e generali in materia sanzionatoria impedendo al Giudicante una valutazione appropriata della fattispecie concreta, adeguando ad essa la complessiva risposta sanzionatoria del sistema come imposto dalla giurisprudenza sovranazionale convenzionale EDU e eurounitaria".

Ord n. 35/2018– IRRILEVANZA DEL SISP AI FINI DELLA RITUALITA' DEL DEPOSITO.

La Sezione, richiamando la giurisprudenza rilevante e il decreto del presidente della Corte dei conti, ha sancito che il deposito degli atti giudiziari da parte della Procura regionale può intervenire a mezzo PEC ovvero in forma cartacea non essendo stato introdotto il processo telematico. Per tale ragione, rilevando l'irritualità della notifica, ne ha disposto la rinnovazione.

"*Con riguardo ai processi non ancora trasformati in forma telematica, tra cui rientrano anche i giudizi di responsabilità dinanzi le Sezioni regionali della Corte dei conti, come pure quello di legittimità civile, è stata affermata l'ampia possibilità di procedere alla notifica dell'atto introduttivo del giudizio o delle fasi di impugnazione anche a mezzo PEC [per il processo civile di legittimità Cass, sez. un., 2 maggio 2017, n. 10648; Cass, sez. un., 24 settembre 2018, n. 22438; sez. VI, ord. rim. Sez. un., 11 novembre 2018, n. 28844; per il processo amministrativo Cons. Stato, ad. plen,, 19 settembre 2017, n. 6; per il processo contabile D.P. 28 ottobre 2015, n. 98, art. 5 recante "utilizzo generalizzato della posta elettronica certificata", a tenore del quale "le Sezioni giurisdizionali e le Procure della Corte dei conti si avvalgono della posta elettronica certificata anche per l'invio e per la ricezione di atti processuali, pre-processuali o istruttori, purchè sottoscritti o dichiarati conformi all'originale con firma digitale o con firma elettronica qualificata"; decreto poi attuato con istruzioni tecnico-operative della Direzione generale per i servizi informativi automatizzati nelle quali (cfr. in particolare pag. 22) è stato ribadito l'obbligo per Sezioni e Procure di avvalersi della PEC ("per gli Uffici della Corte dei conti, la trasmissione di atti o documenti*

a mezzo PEC in ambito giurisdizionale va intesa quale modalità prioritaria e normale"), specificando e ribadendo l'inoperatività dei sistemi di cooperazione applicativa di cui all'art. 1, comma 3, del citato D.P. 98/2015, tale non potendo essere considerato il sistema in utilizzo "SISP", come peraltro recentemente precisato da questa Sezione con ordinanza del 26 ottobre 2018, n. 27, nella quale si è correttamente evidenziato che il processo contabile non si è ancora pienamente trasformato in forma telematica]".

SENTENZE IN MATERIA PENSIONISTICA

Sent. n. 11/2018 – MANCATA ATTIVAZIONE DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE.

La Sezione ha rigettato un ricorso collettivo presentato da numerosissimi appartenenti alle Forze dell'ordine con cui era stata chiesta la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno subito, nonché l'attivazione del sistema di previdenza complementare e l'accertamento dell'ammontare della pensione secondo il sistema retributivo.
In motivazione è stato osservato quanto segue:
"*La pretesa volta a vedersi applicato, medio tempore e sino all'attuazione della previdenza complementare, il previgente sistema di computo di tipo "retributivo" è infondata.*
La c.d. riforma Dini ha mantenuto il tradizionale e più vantaggioso sistema "retributivo" (che àncora il trattamento pensionistico alle retribuzione percepite mediamente negli ultimi dieci anni) per i soli dipendenti che potevano contare al 31 dicembre 1995 su almeno 18 anni di contributi, introducendo per i lavoratori assunti dopo il 1° gennaio 1996 il sistema "contributivo puro" (in base al quale la pensione viene computata in ragione dei contributi versati durante l'attività lavorativa) e per quelli aventi al 31 dicembre 1995 meno di 15 anni di contributi il c.d. sistema "misto" (attraverso il quale la pensione viene computata, con riguardo all'anzianità maturata sino al 31 dicembre 1995, in base alla somma della quota A, calcolata secondo il sistema retributivo, e della

quota B, con riferimento all'anzianità maturata dal 1° gennaio 1996, calcolata secondo il sistema contributivo).

E' indubbio che, onde smussare gli effetti negativi sul trattamento pensionistico, il Legislatore introduceva anche il sistema della c.d. previdenza complementare (il c.d. "Secondo pilastro" della Riforma Dini), destinato ad essere attuato con procedure rimesse all'Amministrazione.

Non è tuttavia compatibile con il quadro costituzionale l'interpretazione perorata dal ricorrenti, secondo i quali l'omessa implementazione di meccanismi di previdenza complementare darebbe diritto alla liquidazione del trattamento pensionistico secondo il previgente regime "retributivo".

Il mantenimento del sistema retributivo per talune categorie di pubblici dipendenti è stato giustificato in base alla teoria dei diritti quesiti, il cui rispetto ha spinto il Legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, a differenziare il regime giuridico a seconda del numero di anni di contribuzione, trattando in modo eterogeneo situazioni diversificate nel pieno rispetto del principio di eguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.).

La giurisdizione pensionistica di questa Corte, anche se piena (art. 2 c.g.c.) non si estende sino a comprende strumenti di stimolo all'esercizio di potere amministrativi discrezionali (rimedi peraltro nel concreto già esperiti dinanzi al plesso magistratuale amministrativo).

Né questa Corte ha il potere di forzare il quadro ordinamentale vigente "creando" inesistenti regole di diritto ponendo quale fonte diretta i generici principi costituzionali invocati dai ricorrenti, i quali, anche se dotati di effetti diretti nei rapporti interprivati e in quelli tra Amministrazione e cittadino, non possono spingersi sino a legittimare un'ermeneusi praeter legem che imponga agli Enti pubblici resistenti la liquidazione (in futuro) di trattamenti pensionistici fondati su un superato sistema "retributivo" il quale aveva la propria ragion d'essere in un quadro macroeconomico caratterizzato da alti tassi di svalutazione della monetaria, mentre il sistema "contributivo puro" potrebbe al più essere rivisitato e ripensato politicamente (di certo non attraverso provvedimenti giurisdizionali privi di base normativa) solo in presenza di profonde e radicali modifiche del sistema economico che, invece, all'attualità conosce da tempo tassi di inflazione stabili e, di recente, persino anche negativi.

2. Per le stesse ragioni non può essere accolta l'azione risarcitoria esperita non esistendo allo stato un danno certo ed attuale risultante da un'omissione colposa. Una richiesta risarcitoria deve sempre essere ricollegata ad un prospettato ed asseverato illecito. Nel ricorso non si identifica la base normativa dell'azione risarcitoria e nemmeno si indicano i parametri giuridici violati ai fini dell'integrazione dell'elemento soggettivo dell'illecito (azione peraltro rivolta nei confronti di tutte le Amministrazione resistenti). Atteso che al Giudice spetta il potere di qualificazione del fatto deve ritenersi che i ricorrenti abbiano esperito un'ordinaria azione di responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c. senza tuttavia asseverarne puntualmente gli elementi costitutivi tra cui soprattutto quello della colpa".

Sent. n. 5/2018 – ASSEGNO DIVORZILE CORRISPOSTO UNA TANTUM E DIRITTO ALLA PERCEZIONE DELLA PENSIONE DI REVERSIBILITA'.

La Sezione ha precisato che l'"*identificazione delle modalità di soddisfacimento dell'obbligo di versamento dell'assegno divorzile, dunque, è logicamente successiva ad ogni valutazione relativa alla titolarità dell'assegno divorzile, il cui esito positivo necessariamente presuppone. Il versamento una tantum non può dunque escludere la spettanza della pensione di reversibilità per carenza di titolarità dell'assegno divorzile, atteso che, al contrario, esso, costituendo atto di adempimento di un obbligo ex lege, ne assevera inequivocamente l'esistenza. La prestazione che effettua il coniuge in favore dell'altro non è liberale, né gratuita, ma posta in essere a titolo oneroso, in quanto finalizzata al soddisfacimento una tantum dell'obbligo legale di corrispondere e versare l'assegno divorzile (art. 5, comma 8, legge 898/1970). La prestazione effettuata dall'ex coniuge all'altro, quindi, ha una propria funzione economico-individuale che rinviene il titolo giuridico non solo nell'accordo negoziale a monte (la domanda congiunta di scioglimento degli effetti civili del matrimonio) ma anche nel titolo giudiziale a valle (la sentenza giudiziale) che recepisca la volontà concorde delle parti. La prestazione, titolata e non astratta, essendo adempitiva di un obbligo legale (soddisfacimento dell'assegno divorzile una tantum) è peraltro sottratta all'imposta sul reddito delle persone fisiche (Cass., 8 maggio*

2015, n. 9336). La sola differenza esistente tra la corresponsione periodica e quella una tantum è che quest'ultima non può essere imposta d'ufficio dal Giudice civile dovendo essere il frutto dell'esercizio della libera autonomia privata bilaterale di entrambi gli ex coniugi (Cass., 18 febbraio 2000, n. 1810), autonomia che può legittimamente spiegarsi atteso che non ha natura preventiva ma successiva al venir in essere delle cause di scioglimento del matrimonio (come è noto la giurisprudenza consolidata della Corte di cassazione, salvo qualche flebile apertura – Cass., 12 dicembre 2012, n. 23713, considera nulli gli accordi preventivi aventi ad oggetto l'assegno divorzile). Nel caso concreto, dunque, la sentenza del Tribunale civile di Perugia n. 11141/1988, di applicazione dell'art. 5 della legge 898/1970, come modificata dalla legge 74/1987, ha accertato l'esistenza dei presupposti per la corresponsione dell'assegno divorzile, il cui soddisfacimento è stato fissato una tantum ex art. 5, comma 8, legge 898/1970, tra l'altro, attraverso la costituzione di un diritto di usufrutto in favore della ricorrente. Per tale ragione, essendo la prestazione titolata (è noto come, in relazione a fattispecie analoghe, la giurisprudenza di legittimità e una certa dottrina abbia parlato di "adempimento traslativo"), la costituzione del diritto di usufrutto risultante dalla sentenza n. 11141/1988, è tecnica e modalità adempitiva una tantum dell'assegno divorzile che assevera la "titolarità dell'assegno" (di cui discorre l'art. 9, comma 2, legge 898/1970), con conseguenziale spettanza del diritto alla pensione di reversibilità".

Sent. n. 16/2018 – BENEFICI COMBATTENTISTICI PER SERVIZIO ONU.

La Sezione ha accolto la pretesa di un militare finalizzata ad ottenere i benefici pensionistici conseguenti alla prestazione del servizio per conto ONU

Si è osservato che "*La pretesa invocata dal ricorrente si pone nel pieno rispetto della rigorosa linea ermeneutica disegnata recentemente dalla Corte costituzionale (sent. 11 novembre 2016, n. 240) la quale ha dichiarato la ragionevolezza nel complesso del sistema legislativo che progressivamente nel tempo ha attribuito ai militari all'estero benefici stipendiali e previdenziali specifici, circostanza che implica la non necessità di estendere ai militari*

all'estero "non per conto ONU" i benefici attribuiti ai combattenti nelle campagne di guerra tra il 1940 e 1945 (cui possono essere equiparati ex legge 1746/1962 solo i militari all'estero "per conto ONU").

Questa Sezione territoriale non può che prendere atto del nuovo corso inaugurato dal Giudice delle leggi con una pronuncia che, anche se non vincolante, esprime tuttavia importanti principi rilevanti al fine di rinvenire la giusta, equa e corretta interpretazione da seguire nella decisione del caso di specie.

Nella fattispecie concreta il ricorrente ha pienamente asseverato di avere prestato all'estero servizi militari "per conto ONU" come risulta testualmente dalla predetta nota del Comando legione carabinieri Umbria del 7 febbraio 2018, prot. 157/5, pienamente allineata alle "zone di intervento" identificate dallo Stato maggiore della difesa con la citata determina del 5 febbraio 2016.

Nel concreto il ricorrente ha svolto, per quattro anni, un periodo di servizio militare all'estero per conto ONU superiore a tre mesi da equipararsi ex lege alle campagne di guerra, con conseguenziale maturazione del diritto all'aumento della anzianità di servizio".

Sent. n.. 84/2018 Accoglimento della domanda di riconoscimento di dipendenza da causa di servizio (esposizione ad amianto) di tumore laringeo di Vigile del Fuoco nonostante l'esito negativo del parere richiesto dal giudice al CML, perché considerato non logicamente e compiutamente motivato, secondo il ragionamento di seguito esposto: " Le due considerazioni che precedono (efficacia anche solo potenzialmente concausale dell'esposizione all'amianto nell'insorgenza di patologie tumorali, suffragata da granitica dottrina scientifica, e possibile intervallo di tempo, anche considerevole, tra esposizione al fattore di rischio professionale ed insorgenza della malattia) rendono non condivisibili le conclusioni raggiunte dal C.M.L. ".

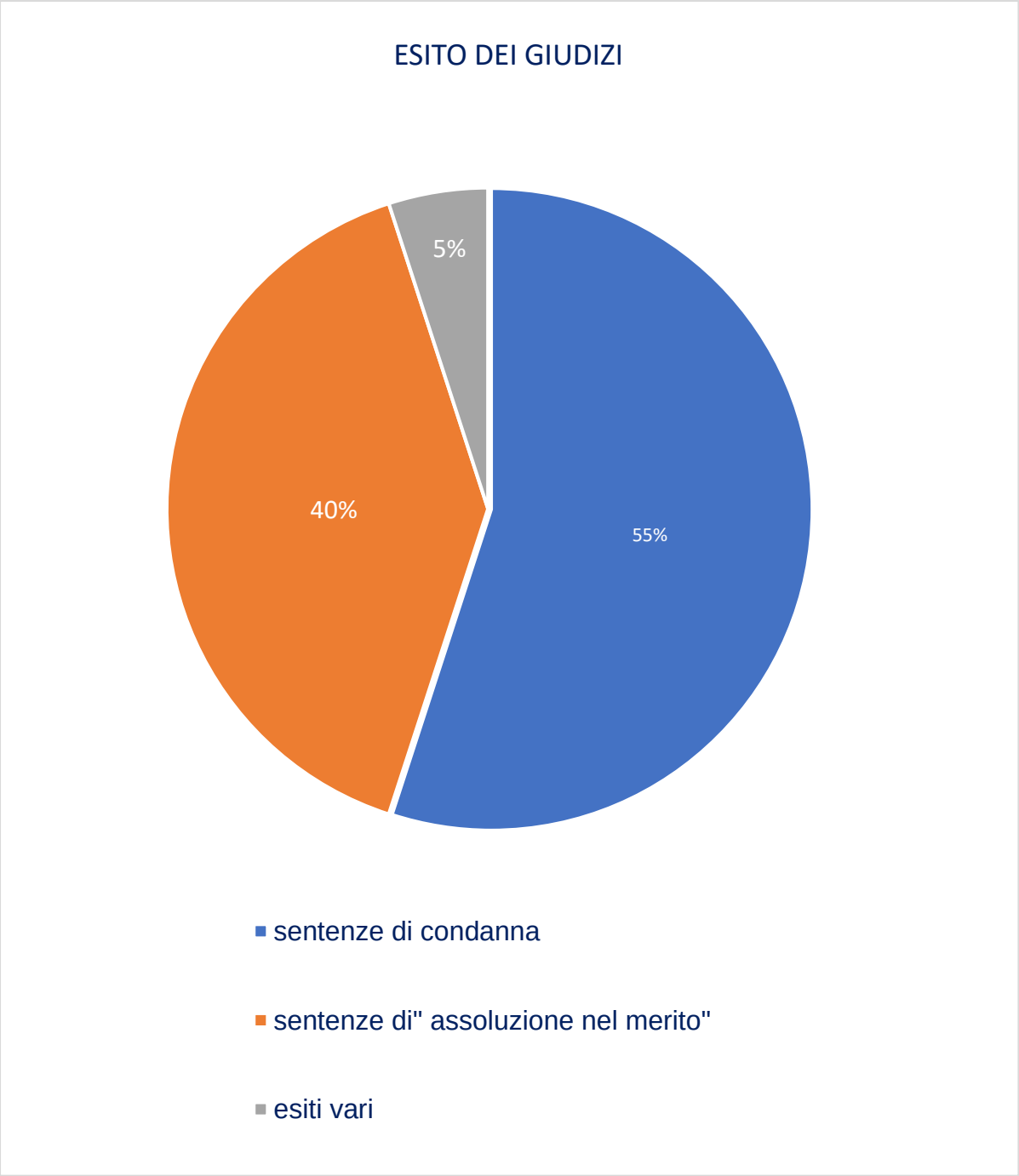
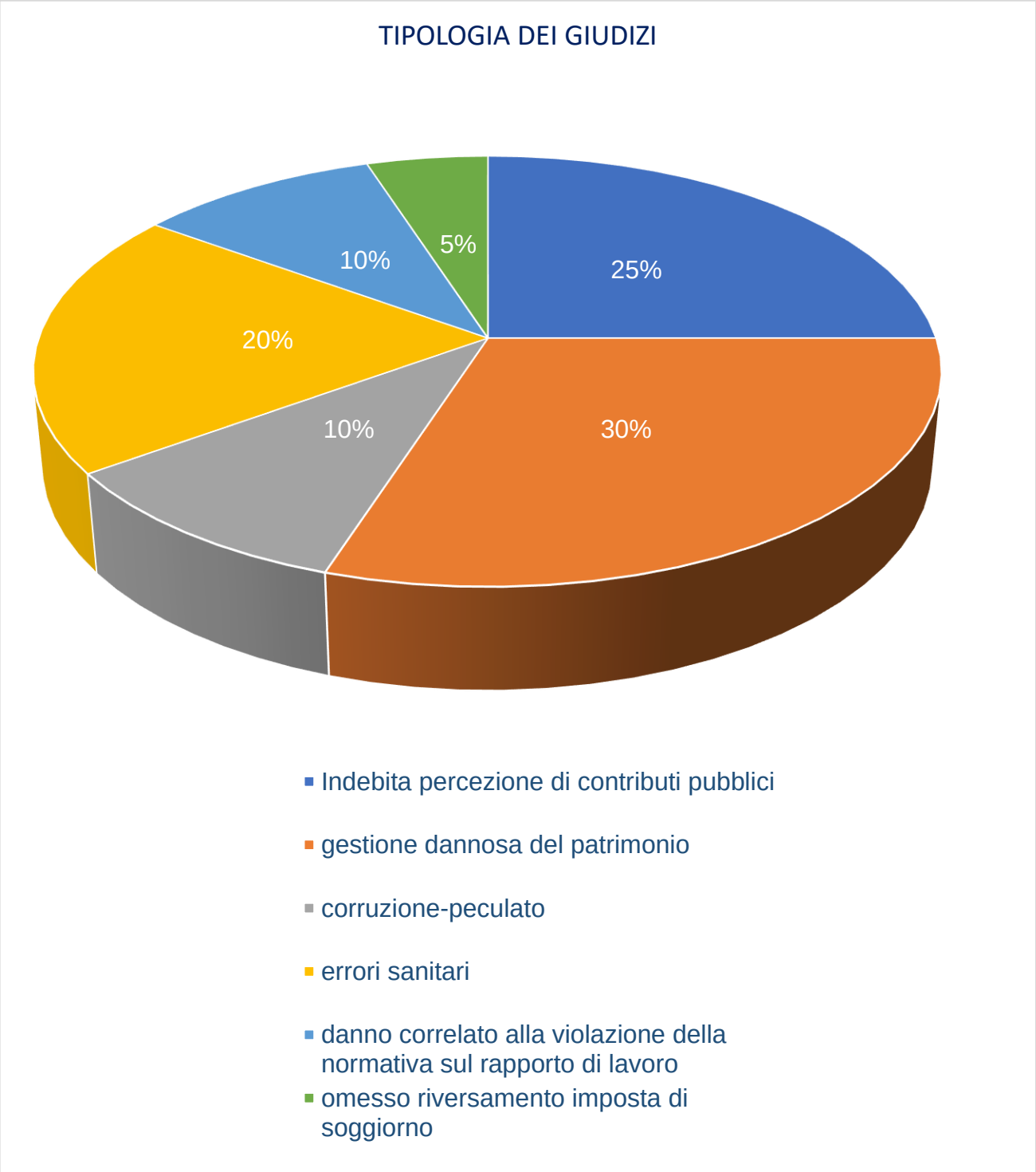
* * * * *

Mi avvio alla conclusione di questa relazione, ringraziando doverosamente i magistrati della sezione e tutto il personale amministrativo per la collaborazione così preziosa e qualificata resa, essenziale per il raggiungimento degli obiettivi

concreti di efficienza ed efficacia del servizio di giustizia contabile e rinnovo ancora un sentito ringraziamento a tutti i presenti per essere intervenuti e per l’attenzione prestata fin qui.

GRAFICI

SEZIONE GIURISDIZIONALE UMBRIA
ATTIVITA' ANNO GIUDIZIARIO 2018



SEZIONE GIURISDIZIONALE UMBRIA
ATTIVITA' ANNO GIUDIZIARIO 2018