CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA PUGLIA

# INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023

## RELAZIONE DEL PRESIDENTE
## Francesco Paolo Romanelli

**BARI, 1° MARZO 2023**



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

# Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2023

*Presidente*
*Francesco Paolo Romanelli*

*Bari, 1° marzo 2023*

# SOMMARIO


| | | | |
|---|---|---|---|
| **1.** | **L'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE …….....** | **pag.** | **3** |
| **1.1** | **Premessa ……** | **pag.** | **3** |
| **1.2** | **Il contenzioso nelle materie di contabilità pubblica ……** | **pag.** | **6** |
| **1.3** | **I conti giudiziali……** | **pag.** | **17** |
| **1.4** | **Il contenzioso pensionistico……** | **pag.** | **23** |
| **2.** | **LE NOVITÀ LEGISLATIVE……** | **pag.** | **29** |
| **3.** | **LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE ……** | **pag.** | **33** |
| **4.** | **LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI UNITE DELLA CORTE DI CASSAZIONE ……** | **pag.** | **40** |
| **5.** | **LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI……** | **pag.** | **45** |
| | **TABELLE STATISTICHE……** | **pag.** | **49** |

# 1. - L'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE

## 1.1 - Premessa

Nello scorso anno l'attività della Sezione si è svolta regolarmente, senza alcuna interruzione, registrandosi un andamento della produttività del tutto sovrapponibile a quello dello scorso anno (anzi leggermente maggiore).

Infatti, come si riferirà più dettagliatamente nei successivi paragrafi, nei due diversi ambiti di attività giurisdizionale (giudizi nelle materie di contabilità pubblica e giudizi pensionistici) sono stati definiti complessivamente 733 giudizi, con un tasso di smaltimento (rispetto a quelli pendenti ad inizio anno ed alle sopravvenienze) pari al 63% circa, rispetto al 59% registratosi nel 2021, quando i giudizi definiti erano stati ben maggiori (1.100).

Invero, il loro minor numero è esclusivamente imputabile al significativo calo delle sopravvenienze registratosi nel contenzioso pensionistico rispetto agli anni passati, onde permangono sostanzialmente invariati gli effetti del deciso abbattimento dell'arretrato realizzato negli scorsi anni, attestandosi questo, oramai, a livelli del tutto fisiologici.

Si consideri, al riguardo, che tutti i giudizi, (sia quelli in materia di pensioni pubbliche sia quelli nelle materie di contabilità pubblica) sono stati iscritti a ruolo e discussi - dovendosi comunque tenere necessariamente conto dei differenti termini a comparire previsti dal Codice di giustizia contabile - entro 6/10 mesi, al massimo, dalla data della loro introduzione.

A partire dal 1° aprile, le udienze di discussione relative a tutti i giudizi si sono svolte "in presenza", continuandosi, tuttavia, ad osservare (per ragioni di opportuna cautela) le "linee guida" adottate dal sottoscritto in data 8 maggio 2020, durante l'emergenza pandemica, ai sensi dell'art. 85, c. 3 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18.

Quanto, invece, al contenzioso pensionistico le udienze celebrate sino al 31 marzo sono state svolte, nella grande maggioranza, "sugli atti", essendo stata prorogata, per l'appunto, al 31 marzo 2022 il c. 5 del sopracitato art. 8, secondo cui, per tutto il periodo emergenziale, i giudizi dovevano essere definiti senza discussione orale, sulla base "… *degli atti depositati…",* salvo diversa espressa richiesta di una delle parti (c.d. "processo cartolare coatto"), nel qual caso, i giudizi sono stati discussi in pubblica udienza con l'osservanza delle sopracitate "linee guida".

Nel corso del 2022 l'organico magistratuale di diritto e di fatto della Sezione non ha subito modificazioni, rispetto alla nuova dotazione rideterminata nel corso del 2021, che contempla 6 magistrati, oltre al Presidente e ad un Presidente aggiunto (va detto, però, che uno dei posti in organico è ricoperto mediante un'assegnazione aggiuntiva e, quindi, non con pieno carico).

L'unico ambito giurisdizionale che continua a manifestare ancora qualche criticità è quello (pure rientrante nelle materie di contabilità pubblica) dei conti giudiziali, a causa, principalmente, dell'imponente volume dei conti depositati annualmente, in rapporto alla limitata consistenza organica del personale di magistratura e, soprattutto, del personale amministrativo di revisione.

Va, però, detto che nel corso del 2022, la completa riorganizzazione del settore iniziata nel 2019, l'ingresso di nuovo personale di revisione qualificato e, da ultimo, l'affidamento delle funzioni direttive in materia al Presidente aggiunto Daddabbo, cominciano a sortire positivi risultati, registrandosi un significativo miglioramento nel numero dei conti discaricati a seguito di istruttoria e di quelli deferiti all'esame collegiale, nonché delle segnalazioni inviate al Procuratore regionale al fine dell'introduzione del giudizio "per resa di conto".

Sono trascorsi ormai più di sei anni dacché i giudizi sono celebrati in conformità alla disciplina recata dal "Codice di giustizia contabile", approvato con il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, emanato in attuazione della delega conferita con l'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 ed entrato in vigore nell'ottobre successivo (in prosieguo, anche,

soltanto, "Codice" o "c.g.c."), quale successivamente emendato dal d.lgs. 7 ottobre 2019 n. 114 (c.d. "Decreto correttivo") emanato in attuazione del c. 6 della norma di delega, onde può affermarsi che l'applicazione delle nuove regole processuali sia, oramai, usuale per il giudice, per le parti e per la segreteria.

In ultimo, va riferito che nel corso del 2022, dopo cinque anni di sperimentazione, è stato dato avvio, salvo alcune limitate eccezioni, con un decreto emanato dal Presidente della Corte, al processo telematico, mediante l'utilizzo della piattaforma informatica (Giu.Di.Co), implementandosi, contestualmente, altri strumenti che permettono un più agevole accesso al fascicolo processuale (FOL), per la consultazione ed estrazione degli atti ed il deposito di memorie o atti (DAeD).

## 1.2 - Il contenzioso nelle materie di contabilità pubblica

Nel corso del 2022 sono stati introdotti complessivamente 94 nuovi giudizi (a fronte dei 56 del 2021), di cui 77 ad istanza della Procura regionale (68 atti di citazione per responsabilità amministrativo-contabile e 9 ricorsi per resa di conto ex art. 141 c.g.c.), 6 giudizi ad istanza di parti private e 11 giudizi di conto ad istanza del magistrato relatore. Sono state proposte dalla Procura regionale 2 domande cautelari di sequestro conservativo *ante causam*.

A fronte del significativo aumento dei giudizi introitati (e tra questi, in particolare, anche quelli relativi ai conti giudiziali, quale evidente effetto di una più efficiente organizzazione del settore), non ne ha, tuttavia, sofferto la produttività complessiva.

Infatti, sono state tenute complessivamente 53 udienze, di cui 30 pubbliche, 21 camerali e 2 monocratiche di comparizione (nel 2021 le udienze erano state, invece, 50), nelle quali sono stati iscritti a ruolo 113 giudizi a fronte dei 126 dell'anno precedente.

Le sentenze di condanna sono state 34 (42 nel 2021), per un danno complessivo accertato pari a poco più di 3 milioni di euro, mentre quelle di definizione alternativa del giudizio, ai sensi dell'art. 130, c. 8 del Codice sono state 10 (le istanze per accedervi sono state, invece, 13 e in pari numero i decreti di accoglimento emessi ex art. 130, c. 6 c.g.c., restando, dunque, da definire nel corso del corrente anno i residui 3 giudizi).

Lo speciale "*…rito abbreviato…*", disciplinato dall'art. 130 del Codice, del quale costituisce una delle principali novità (assimilabile, per certi versi, al c.d. "patteggiamento" del processo penale), consente, in buona sostanza, al convenuto in giudizio, per fattispecie di responsabilità che non abbiano comportato un suo doloso arricchimento, di chiedere che la controversia, previo concorde parere del Pubblico ministero, sia definita, in primo grado, mediante il pagamento di una somma non superiore al 50% della pretesa risarcitoria avanzata con l'atto di citazione (ove la domanda sia presentata in appello, la somma da versare, non può essere, invece, inferiore al 70% del "*…danno contestato in citazione…*").

Esso è stato dichiaratamente previsto dal legislatore in "*…funzione deflattiva della giurisdizione di responsabilità e allo scopo di garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario…*".

Pur non potendosi affermare che, da parte dei soggetti convenuti in giudizio, sia stato fatto un ampio ricorso a questo nuovo istituto processuale dacché esso è stato introdotto nel 2016, deve, d'altro canto, rilevarsi che il numero dei giudizi definiti con il rito abbreviato è andato progressivamente aumentando nel tempo, così come, conseguentemente, l'introito per le casse pubbliche che ne è derivato.

Il dato dello scorso anno risulta in linea con quello del 2021, essendo state presentate 13 domande (pari al 19% circa dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile introdotti dalla Procura regionale), a fronte delle 11 dell'anno precedente e che, per effetto delle sentenze definitorie pronunciate, è stato recuperato un importo pari a 190 mila euro circa, rispetto ai 215 mila euro del 2021 (nel quale anno, però, era stato registrato un significativo incremento rispetto al dato del 2020, quando l'introito si era attestato a 47 mila euro circa).

Le sentenze di assoluzione sono state 7, mentre sono state emesse 4 decisioni a contenuto promiscuo (in parte di condanna e in parte di assoluzione); le sentenze di mero rito o che hanno definito il giudizio accogliendo l'eccezione preliminare di prescrizione del danno sono state, nel complesso, 5.

Una sola sentenza si riferisce ad un giudizio ad istanza di parte ex art. 172 c.g.c. (gli altri giudizi introdotti ad iniziativa di parti private sono stati definiti con ordinanze decisorie, vertendo le stesse in materia cautelare).

Le ordinanze istruttorie o di natura processuale sono state, invece, 11.

Quanto alla natura del rapporto di servizio dei soggetti convenuti in giudizio, si evidenzia una netta prevalenza degli amministratori e dipendenti degli enti locali - e, tra questi, nello specifico, di quelli dei comuni - (84 convenuti) e dei dipendenti statali (76 convenuti); decisamente minore il numero dei convenuti dipendenti delle AA.SS.LL. (medici, personale dirigenziale e amministrativo) e di enti pubblici diversi.

Un cospicuo numero di giudizi ha riguardato, come negli scorsi anni, soggetti privati percettori di contributi e finanziamenti pubblici.

Trattasi, per la maggior parte, di contributi elargiti dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), nonché di finanziamenti concessi nell'ambito di progetti operativi nazionali e regionali (PON e POR), da Fondi strutturali comunitari, ovvero, da INVITALIA, ai sensi della l. 29 marzo 1995, n.95 e del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 185, recanti, rispettivamente, interventi per favorire l'imprenditoria giovanile, l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego.

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

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

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

trascende l'assetto societario o associativo.

Al riguardo, appare corretto riferire che il Giudice d'appello - stando, almeno, ad alcune sentenze depositate in corso d'anno - mostra di non condividere il consolidato orientamento di questa Sezione nella soggetta materia, secondo cui la domanda risarcitoria va dichiarata inammissibile per difetto d'interesse ai sensi dell'art. 100 c.p.c., laddove l'amministrazione danneggiata (che normalmente agisce anch'essa in parallelo e, spesso, anticipatamente per il recupero dell'indebito nei confronti del percettore del finanziamento pubblico) si sia già dotata, anteriormente all'introduzione del giudizio dinanzi alla Corte dei conti, o nelle more della sua celebrazione, di un titolo esecutivo (amministrativo), per un importo pari o superiore a quello del danno dedotto in giudizio, palesandosi, in tal caso, del tutto priva di utilità pratica (e non improntata a criteri di economia processuale) l'acquisizione di un ulteriore titolo di natura giudiziale avente lo stesso regime di attuazione coattiva.

Non sono mancati i giudizi nei confronti di amministratori e dipendenti pubblici, percettori o erogatori di indebiti compensi, assuntori di incarichi retribuiti esterni non autorizzati o autorizzabili, ovvero resisi responsabili di reati contro la pubblica amministrazione o di attività gestorie foriere di danno erariale improntate a grossolana negligenza.

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

In tali casi, agli autori del reato, sempreché condannati con sentenza penale irrevocabile, viene anche imputato (a norma dell'art. 17, c. 30-*ter* del d.l. 1 luglio 2009 n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, che ha recepito un risalente indirizzo pretorio della giurisprudenza contabile) tale pregiudizio di natura non patrimoniale,

sottospecie, per l'appunto, di danno alla reputazione dell'ente di appartenenza, che viene presuntivamente quantificato, in conformità alla novella recata dalla l. 6 novembre 2012, n. 190 , in misura pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale delle altre utilità illecitamente percepite.

Ugualmente passibili di essere chiamati a rispondere di danno all'immagine (oltre, ovviamente, al danno patrimoniale) sono i dipendenti che attestino falsamente la loro presenza in servizio (i c.d. "furbetti del cartellino"), sulla base, tuttavia, di una diversa fonte normativa (art. 55-*quinquies* del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) e di differenti presupposti, non essendo richiesta, per tale fattispecie, la previa pronuncia di una sentenza irrevocabile di condanna in sede penale.

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

Di seguito, una sintetica rassegna delle massime relative ad alcune delle sentenze pronunciate, meritevoli di segnalazione per la novità dei principi di diritto affermati, anche su questioni di carattere squisitamente processuale, nonché per l'entità della condanna.

**Sentenza n. 63/2022 -** Nella fattispecie della frode in contributi europei (aiuti all'agricoltura), in presenza di una condotta dolosa del soggetto convenuto in via principale, va applicato il principio dell'espansione del regime prescrizionale applicabile a tale soggetto, anche nei confronti di chi viene attinto dall'azione erariale in via sussidiaria e per colpa grave.

**Sentenza n. 293/2022 -** Le deduzioni difensive del convenuto in ordine all'omessa dimostrazione del dolo o della colpa grave rispetto all'ottenimento di contributi indebitamente erogati non consentono la riqualificazione della pretesa risarcitoria formulata dall'attore pubblico né il conseguente inquadramento della relativa domanda nel paradigma restitutorio appartenente alla cognizione del giudice ordinario, atteso

che l'individuazione del giudice munito di giurisdizione avviene in base agli elementi identificativi dell'azione delineati nell'atto di citazione (*petitum* e causa *petendi*).

**Sentenza n. 508/2022 -** Con riguardo ai contributi erogati ai sensi del d.lgs. 21 aprile 2000, n. 185, la cessazione anticipata dell'attività imprenditoriale comporta il mancato raggiungimento dell'interesse pubblico perseguito con la concessione del finanziamento, sicché la spesa sostenuta si rivela priva di utilità e, quindi, dannosa per l'Erario, anche sotto il profilo della mancata disponibilità di tali somme per il finanziamento di altre attività imprenditoriali.
Gli obblighi assunti dal percettore dei contributi erogati ai sensi del d.lgs. n. 185/2000 includono tutti gli adempimenti fissati nel relativo contratto di concessione, di guisa che lo sviamento rispetto alla finalità voluta dalla legge può realizzarsi sia nella fase di concessione della provvidenza, sia nella successiva fase gestoria, come pure nella fase conclusiva dell'attività, allorché - unitamente alla circostanza di non avere protratto l'attività stessa per il periodo minimo prefissato - sia stata omessa la comunicazione della cessazione.

**Sentenza n. 645/2022 -** Costituisce principio di carattere generale, posto a presidio della corretta allocazione dei finanziamenti pubblici nel settore dell'agricoltura, che la disponibilità dei terreni va fondata sui titoli civilistici della proprietà, dell'affitto o del comodato e, dunque, su un titolo giuridicamente idoneo, non essendo sufficiente una mera relazione di fatto che può concretarsi addirittura nell'usurpazione dei terreni altrui. Nel caso di superamento della cd. soglia di tolleranza di cui all'art. 60 reg. (CE) n. 1122/2009 (superficie falsamente attestata disponibile superiore ad un ettaro), i contributi percepiti senza il supporto di validi titoli vanno considerati indebitamente erogati nella loro interezza.
**Sentenza n. 351/2022 -** Ai fini della configurabilità del danno all'immagine previsto dall'art. 17, c. 30-*ter* del d.l. n. 78/2009, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102 non osta

la circostanza che il processo penale si sia concluso con una sentenza di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. se il convenuto, che intenda superare l'efficacia di ammissione di colpevolezza, non provi l'insussistenza della propria responsabilità, fornendo elementi conferenti ed univoci di segno contrario rispetto all'illecito contestatogli, spiegando, altresì, le ragioni per le quali avrebbe, cionondimeno, riconosciuto tale insussistente responsabilità ed il giudice penale abbia prestato fede a tale ammissione.

**Sentenza n. 239/2022 -** Il danno all'immagine e al prestigio della pubblica amministrazione – riconducibile alla categoria del danno non patrimoniale, ex art. 2059 c.c. – consiste nella diminuita reputazione dell'ente presso i consociati, conseguente alla lesione di diritti fondamentali della persona (anche giuridica pubblica) riconosciuti e garantiti dalla Costituzione (per la pubblica amministrazione nel suo complesso) agli artt. 2 e 97; tale danno *"…coincide non già con il fatto lesivo … ma con la lesione (perdita di prestigio), che costituisce una "conseguenza" (art. 1223 c.c.) del fatto lesivo…"*.

**Sentenza n. 377/2022 -** risponde a titolo di danno all'immagine da *"assenteismo fraudolento"*, di cui all'art. 55-*quinquies*, c. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, l'impiegato che abbia presentato all'amministrazione un falso attestato di frequenza per cure termali mai effettuate.

**Sentenza n. 186/2022 –** Nel caso di svolgimento di attività lavorativa incompatibile con il rapporto di pubblico impiego ai sensi dell'art. 60 e ss. del dpr 10 gennaio 1957, n. 3, la sussistenza del danno patrimoniale patito dell'amministrazione, corrispondente alla retribuzione percepita dal dipendente, va debitamente provata dal Procuratore regionale, non potendo fondarsi sul presupposto della mera violazione del dovere di esclusiva, essendo per contro necessario che sia fornita evidenza di un'effettiva

deficienza quantitativa o qualitativa della prestazione resa all'amministrazione di appartenenza.

**Sentenza n. 504/2022 -** In ipotesi di inammissibile cumulo di rapporti di lavoro con il Servizio Sanitario Nazionale – asseritamente non dichiarato dolosamente dal medico, in violazione delle norme di legge, di contratto e convenzionali - il danno al pubblico erario, riconducibile allo schema aperto della responsabilità amministrativa, non è *in re ipsa*, ma deve costituire oggetto di un'adeguata e puntuale dimostrazione da parte dell'Ufficio requirente circa l'eventuale *deminutio* della prestazione lavorativa (sotto specie di alterazione del rapporto sinallagmatico) che ne è conseguita relativamente al secondo impiego assunto illegittimamente (fattispecie concernente un dirigente medico che, all'atto dell'assunzione in servizio, non ha dichiarato – continuando a svolgere le relative prestazioni sanitarie – l'incarico di medico di continuità assistenziale – ossia operante in una "guardia medica" - conferitogli precedentemente da altra ASL viciniore).

**Sentenza n. 381/2022 -** Deve ritenersi attuale e concreto il danno erariale riveniente dall'ammanco di buoni pasto per effetto dell'attribuzione degli stessi in misura superiore a quella effettivamente spettante ai beneficiari, atteso che tali titoli - costituendo dei "valori" ed essendo assimilati al denaro contante per la loro capacità di convertirsi in beni di consumo - rappresentano una componente del patrimonio dell'amministrazione, sicché l'erogazione degli stessi in difetto dei relativi presupposti comporta, per l'ente datoriale, un'immediata e concreta *deminutio patrimonii*.
L'eventualità del recupero, ad opera dell'amministrazione, dell'equivalente in denaro dei buoni pasto erogati *sine titulo* ai dipendenti, assume rilevanza in sede esecutiva, ma non esclude l'attualità del pregiudizio al pubblico erario.

**Sentenza n. 560/2022 -** In ipotesi di concessioni demaniali marittime, il danno erariale conseguente alla mancata riscossione dei canoni, diventa attuale al momento in cui si prescrive il diritto dell'amministrazione a richiedere il pagamento degli stessi o dei conguagli, onde è da tale momento che decorre il termine di prescrizione quinquennale dell'azione di responsabilità amministrativa. Il danno derivante dalla riscossione di un canone demaniale inferiore al dovuto va imputato ai funzionari comunali preposti allo specifico settore che, nel calcolo del canone, non hanno tenuto conto delle pertinenze demaniali e del loro nuovo criterio di valorizzazione previsto dalla legge finanziaria per l'anno 2007.

**Sentenza n. 507/2022 -** L'abuso della funzione pubblica, piegata alla realizzazione di finalità non coerenti con quelle istituzionali e persino di natura egoistica e illecita - in cambio di benefici di natura economica e anche materiale – determina un danno per l'amministrazione da inquadrare nella categoria dogmatica del c.d. danno da disservizio, assumendo ab origine natura patrimoniale.

**Sentenza n. 181/2022 -** In ipotesi di danno indiretto derivante dalla condanna dell'amministrazione, da parte del giudice amministrativo, al risarcimento del danno in favore di un'impresa già affidataria di un servizio comunale, sussiste la colpa grave del funzionario che, pur prosciolto in sede penale, abbia, nelle more della conclusione della nuova procedura di gara, affidato temporaneamente il servizio ad altra impresa esclusa dalla gara stessa, anziché disporre la c.d. proroga tecnica in favore della precedente aggiudicataria.

**Sentenza/Ordinanza n. 637/2022 -** La l. 8 marzo 2017, n. 24/ (c.d. Gelli Bianco), pur comprimendo il potere del giudice contabile di determinare e costituire il debito risarcitorio, conferma la giurisdizione della Corte dei conti su fattispecie di responsabilità amministrativa per danno c.d. indiretto derivante da *malpractice*

sanitaria, aventi per oggetto la reintegrazione del patrimonio della struttura pubblica leso dalla condotta del proprio sanitario che, violando nell'esercizio della professione medica obblighi di diritto pubblico (di servizio) o le raccomandazioni contenute nelle linee guida, materialmente cagiona il danno che l'ente pubblico è stato condannato a risarcire al paziente in sede civile o che si è determinato a pagare in via transattiva (giudiziale o stragiudiziale).

**Sentenza n. 652/2022 -** Costituisce esborso dannoso per l'ente locale quello che esorbita dall'obbligazione perfezionata con il terzo fornitore del servizio, reso possibile grazie alla creazione postuma di ulteriori impegni di spesa, aventi mera rilevanza contabile, al fine di permettere la liquidazione delle fatture sovrabbondanti ricevute; considerato, però, che il civico ente non può, comunque, arricchirsi di una prestazione resa a fini di utilità pubblica, il danno non corrisponde all'intero importo delle fatture liquidate, ma va limitato alla parte di utile di impresa che il comune non sarebbe stato tenuto a pagare laddove le fatture esorbitanti rispetto all'obbligazione originariamente assunta, fossero state oggetto della prevista procedura di riconoscimento di debito fuori bilancio.
La conoscenza oggettiva del danno, che generalmente coincide con l'emissione del mandato di pagamento, nel caso di pagamenti in eccesso rispetto all'originario provvedimento di affidamento del servizio o della fornitura, consentiti dall'illecita alterazione degli adempimenti contabili in materia di spese pubbliche, non può collegarsi alla data del mandato stesso ed il termine di prescrizione dell'azione risarcitoria decorre dalla scoperta del danno.

**Decreto n. 6/2022 –** In caso di disaccordo tra Procuratore regionale e convenuto circa l'entità della somma da versare per accedere al giudizio abbreviato, deve riconoscersi al collegio giudicante il potere di procedere alla determinazione del *quantum debeatur,* ex art.130, commi 6 e 7, c.g.c., essendo ad esso rimessa l'individuazione di una somma

che, nel rispetto dei limiti di legge, sia congrua in ragione della gravità della condotta tenuta dal convenuto e dell'entità del danno.

**Sentenza n. 66/2022 -** In caso di definizione del giudizio con rito abbreviato ai sensi dell'art. 130 c.g.c., il convenuto va condannato al pagamento delle spese, atteso che tale norma, al comma 8, statuisce che *"…Il Collegio definisce il giudizio con sentenza, provvedendo sulle spese…"* non ponendo, dunque, alcun limite in ordine alla loro imputazione, come previsto, invece, per le ipotesi di estinzione del processo ai sensi degli artt. 110, c. 7 e 111, c. 8 c.g.c.; per converso, la circostanza che il convenuto abbia richiesto ed accettato di definire il giudizio mediante il pagamento in misura ridotta del danno contestato, consente di assimilare la sua posizione a quella di *"…parte soccombente…"*, ai sensi dell'art. 31, c. 1 c.g.c.

**Ordinanza n. 38/2022 -** L'art. 168 c. 1 della legge fallimentare, che prevede, sotto pena di nullità, il divieto per i creditori di iniziare o proseguire azioni esecutive o cautelari sul patrimonio del debitore, a decorrere dalla data della pubblicazione del ricorso per concordato preventivo (anche nella forma c.d. in bianco) nel registro delle imprese e fino al momento in cui il decreto di omologazione diventa definitivo, deve ritenersi applicabile anche all'azione cautelare di sequestro conservativo, ai sensi dell'art. 74 c.g.c.

## 1.3 - I conti giudiziali

Nelle materie di contabilità pubblica rientrano – come detto - anche "i giudizi sui conti", ora disciplinati dagli articoli 137 e seguenti del Codice di giustizia contabile.

Il Codice disciplina sia il "giudizio per resa del conto" che il "giudizio sul conto".

Il primo, ad iniziativa del Procuratore regionale (d'ufficio o, più frequentemente, su segnalazione della Sezione giurisdizionale) è finalizzato al deposito del conto presso la sezione giurisdizionale da parte dell'agente contabile che, pur tenutovi, non vi abbia provveduto nel termine previsto.

Il giudizio è introdotto con ricorso e si svolge dinanzi al giudice monocratico preventivamente designato, che, in caso di ingiustificata e persistente omissione nel deposito del conto nel termine all'uopo fissato con decreto, può condannare l'agente contabile inadempiente (ed eventualmente anche l'amministrazione, ove l'inadempienza sia ad essa riferibile) al pagamento di una sanzione pecuniaria.

La possibilità per la Sezione di intercettare situazioni di mancata presentazione del conto giudiziale e di segnalarle al Pubblico ministero, per la successiva proposizione di siffatto giudizio, è resa difficoltosa dalla circostanza che essa postula il corretto e completo aggiornamento della "anagrafe degli agenti contabili" (prevista dall'art. 138 del Codice) da parte delle singole amministrazioni, alle quali tale adempimento è esclusivamente rimesso e che, assai spesso, non vi provvedono.

Ciò che - specie in quei casi in cui si riscontra il mancato deposito di conti giudiziali da parte di figure tipiche di agenti contabili (quali ad esempio gli economi degli enti locali) - comporta la necessità di svolgere una preliminare indagine istruttoria al fine di conoscerne le generalità, con conseguente aggravio di attività e di tempi.

Il costante aggiornamento dell'anagrafe degli agenti contabili dovrebbe, invece, rispondere ad un precipuo interesse delle amministrazioni di appartenenza degli agenti contabili (se interni) - ovvero ai quali è stato conferito l'incarico (se esterni) - posto che, essendo diretto il giudizio sul conto a verificare la regolarità delle gestioni che

comportano il maneggio di denaro e beni pubblici, il suo favorevole esito costituisce, ad un tempo, garanzia per la collettività e per l'ente stesso circa il loro corretto utilizzo da parte dell'agente contabile e massima attestazione, per quest'ultimo, della irreprensibilità del suo operato.

Il "giudizio sul conto", invece, che trova, storicamente, la sua origine nell'obbligo per tutti gli agenti che abbiano "*…maneggio…*" di pubblico denaro o di beni pubblici (detti, per l'appunto, agenti contabili) di rendere periodicamente conto del modo legale in cui hanno speso/gestito il primo o hanno utilizzato i secondi, ha una strutturazione affatto peculiare, in quanto si svolge e si conclude, per la gran parte dei casi, nella fase istruttoria, di natura tipicamente inquisitoria, in quanto contraddistinta dall'assenza di contraddittorio con l'agente contabile, considerandosi questi costituito in giudizio per effetto del semplice deposito del conto in segreteria a cura dell'amministrazione.

Tale fase, nella quale vengono eseguiti - dal magistrato relatore, con l'ausilio dei funzionari di revisione - i controlli ed effettuate le verifiche sulla regolarità della gestione che costituisce oggetto del conto, esita, infatti, in un giudizio dinanzi al collegio (su proposta dello stesso magistrato relatore, che non può essere, comunque chiamato a comporlo) esclusivamente nell'ipotesi in cui vengano accertate deficienze o altre illegittimità.

A seguito della completa riorganizzazione del settore - iniziata nel 2019 ed efficacemente portata a termine dal Presidente aggiunto, al quale sono state affidate, dal 2021, le funzioni direttive in tale materia - può dirsi - come già anticipato in premessa - che nel corso del 2022 sono stati conseguiti i primi fattivi risultati in termini di produttività.

Va rilevato, comunque, che anche nello scorso anno il numero dei conti depositati è stato particolarmente elevato: nello specifico, sono stati depositati complessivamente n. 1.541 conti, di cui, 1.205 relativi ad agenti contabili degli enti locali e n. 336 conti relativi a gestioni di agenti di uffici statali.

Tale rilevante afflusso ha comportato un incremento del numero conti pendenti a fine anno nonostante la pianificata attività di esame degli stessi: a fronte di 6.075 conti pendenti ad inizio anno, al 31 dicembre 2022 ne risultavano, infatti, giacenti n. 6.814.
Considerato l'elevato numero dei conti giudiziali pendenti e di quelli depositati nel corso dell'anno, in rapporto alla dotazione organica del personale di magistratura e di quello di revisione, l'esame degli stessi è stato effettuato, come negli anni passati, "a campione", come consentito dall'art. 145 del Codice.
A tal fine, con i decreti del Presidente aggiunto n. 1 del 18/01/2022 e n. 2 del 28/02/2022, oltre ad essere stati individuati i criteri automatici di distribuzione dei conti tra i magistrati assegnati alla Sezione, sono state stabilite le priorità da rispettare nella pianificazione del loro esame.
In particolare, è stata data priorità all'esame dei conti giudiziali riguardanti gestioni a denaro o a materia di rilevante entità o provenienti da agenti contabili incardinati presso Enti locali di maggiore dimensione demografica o nell'ambito di Uffici periferici statali depositari di materiale di significativo valore; è stata, inoltre, sollecitata la verifica dei conti presentati da agenti della riscossione.
All'esito della fase istruttoria di verifica e controllo sulla base dei suddetti criteri di priorità, sono stati discaricati 121 conti, mentre quelli deferiti al collegio con iscrizione a ruolo d'udienza sono stati 38: parallelamente sono stati dichiarati estinti, a norma nel dell'art. 150 del Codice di giustizia contabile, n. 643 conti di risalente deposito in assenza di contestazioni da parte dell'amministrazione, degli organi di controllo o della Procura regionale,
Di seguito, alcune delle più significative pronunce collegiali emesse nella soggetta materia.

**Sentenza n. 529/2022 -** con la quale è stato statuito che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 180 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, i gestori delle strutture ricettive, qualificati dalla norma come responsabili del pagamento dell'imposta di soggiorno, non sono più

tenuti alla presentazione del conto giudiziale relativamente alle somme riscosse a tale titolo dai soggetti passivi del tributo (i clienti), nella considerazione che il rapporto configurato dal legislatore, sia tra soggetto passivo ed ente impositore (il Comune), che tra il responsabile del pagamento dell'imposta (l'albergatore) e l'ente stesso, riveste natura esclusivamente tributaria.

Trattasi di una pronuncia in linea con l'orientamento della Sezione giurisdizionale per la Lombardia, ma in contrasto con quello di altre sezioni territoriali - una delle quali risulta anche confermata in sede di appello (sent. 275/2022 della 2^ Sezione centrale) - secondo cui il titolare della struttura ricettiva continua a rivestire lo *status* di agente contabile, con conseguente obbligo di presentazione del conto giudiziale relativo alle somme riscosse a titolo di imposta di soggiorno alla Corte dei conti (che, conserverebbe, pertanto intatta la sua competenza giurisdizionale nella soggetta materia).

È del tutto evidente, pertanto, come il riferito contrasto giurisprudenziale può essere, a questo punto, dipanato in maniera risolutiva soltanto dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (al cui esame, dunque, ci si augura che la questione pervenga in breve tempo), avendo esso ad oggetto, per l'appunto, una questione attinente alla giurisdizione, vale a dire alla persistenza o meno di quella contabile a seguito della novella di cui al citato art. 180 del d.l. n. 34/2020.

**Sentenza n. 27/2022 -** secondo cui, in una fattispecie concernente la rilevata discordanza, in un conto "a materia", nella movimentazione ("carico" e "scarico") dei beni in gestione, ritenuta imputabile ad una situazione oggettiva di confusione, è stato disposto il discarico dell'agente contabile convenuto in giudizio, previa rettifica dei resti da parte dell'amministrazione, contestualmente onerando, tuttavia, quest'ultima di pareggiare le risultanze iniziali dell'esercizio all'esame con quelle finali dell'esercizio precedente, attraverso la compilazione di un conto complementare a quello ordinario e integrativo del medesimo, al fine di allineare i dati discordanti; pur tenendosi conto della norma di cui all'art. 29, c. 1, del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, secondo cui il

consegnatario risponde delle variazioni che subiscono i materiali a lui affidati, il collegio giudicante è pervenuto a tale conclusione, in applicazione del principio desumibile dell'art. 149, c. 2 e 3 c.g.c., il cui combinato disposto – è stato affermato – esclude ogni automatismo tra discordanza dei resti e responsabilità del contabile, nel senso che un conto irregolare non implica necessariamente la condanna di quest'ultimo, quando è dimostrato che i conti possono essere bilanciati.

**Sentenza n. 649/2022 -** con la quale, in tema di redazione del conto relativo alla gestione economale di un Comune, è stata ritenuta irregolare la prassi di imputare nel conto relativo all'esercizio corrente pagamenti ordinati in anni precedenti, atteso che i principi di veridicità, integrità ed annualità delle gestioni contabili impongono di contingentarli nell'annualità di riferimento.
È stato, all'uopo, osservato che al termine dell'esercizio, l'economo deve chiudere le partite pendenti e, dunque, provvedere al pagamento delle spese per gli acquisti effettuati (sollecitando per tempo, ove necessario, gli adempimenti a tal fine necessari), ovvero procedere al versamento della liquidità residuata in tesoreria, con conseguente necessaria chiusura in pareggio della gestione, non essendo possibile la formazione di residui attivi e passivi.

**Sentenza n. 663/2022 -** con la quale, in relazione alla regola generale enunciata nell'art. 194 del R.D. n. 827/1924, secondo cui gli agenti contabili "*…non possono neppure essere discaricati quando abbiano usato irregolarità o trascuratezza nella tenuta delle scritture corrispondenti e nelle spedizioni o nel ricevimento del danaro e delle cose mobili…*", è stato osservato che l'approssimazione e il disordine nell'attività di rendicontazione delle singole poste contabili e nella compilazione dei conti giudiziali, che abbiano ricadute in termini di intellegibilità e chiarezza degli stessi, ostano ad una dichiarazione di regolarità e al conseguente discarico dell'agente contabile.

Altre questioni di particolare rilevanza hanno comportato l'iscrizione a ruolo nel corso del 2022 di conti giudiziali la cui definizione è avvenuta o è prevista nel corso del 2023. Tra queste degna di segnalazione è quella concernente la gestione di un magazzino di materiali della Marina militare, sito a Taranto, che riguarda conti giudiziali relativi a plurimi esercizi (alcuni compilati anche d'ufficio), nell'ambito della cui istruttoria sono emersi ammanchi di materiale anche risalenti nel tempo e passaggi di consegne incomplete.

I conti giudiziali in questione (ben dodici) hanno formato oggetto della **Sentenza n. 9/2023** depositata il 5 gennaio scorso**,** con cui la Sezione ha dichiarato l'estinzione dei conti più risalenti e l'irregolarità degli altri, disponendo, comunque, il discarico dei consegnatari; tanto, nella precipua considerazione che la mancanza di materiali riscontrata a seguito dell'inchiesta amministrativa non era stata ricondotta ad uno specifico esercizio e quindi ad un determinato conto giudiziale per l'impossibilità di accertare il momento in cui erano usciti dal magazzino gli articoli non reperiti in sede di ricognizione straordinaria, risultando, anzi, che molti di questi materiali erano stati movimentati, per l'ultima volta, prima ancora dell'esercizio 2012, ossia in data antecedente al primo conto giudiziale deferito all'esame del collegio.

È stato, tuttavia, ordinato al consegnatario subentrato di redigere il conto giudiziale relativo all'esercizio 2021 previa ricognizione generale di tutto il magazzino e in base alla tenuta delle scritture contabili compilate sulla scorta dei criteri previsti dalla disciplina di settore.

## 1.4 - Il contenzioso pensionistico

Innanzitutto, va messa in risalto la valenza sociale della giurisdizione in materia di pensioni pubbliche, storicamente affidata alla Corte dei conti, avendo essa ad oggetto le istanze di giustizia che provengono, prevalentemente, da persone affette da infermità, (a volte anche molto gravi), o da soggetti in età avanzata e a basso reddito, quali sono, tipicamente, i pensionati.

Nella gran parte dei casi, la controparte pubblica dei ricorrenti è l'Inps, vale a dire l'Istituto previdenziale nel quale, dopo la riforma approvata alla fine del 2011, sono ora concentrate le funzioni di liquidazione e di gestione di tutti i trattamenti pensionistici pubblici (oltre che dei soggetti privati iscritti all'a.g.o.), salvo poche eccezioni, riguardanti le pensioni c.d. tabellari di guerra e degli ex militari di leva, nonché di quelli in ferma prolungata, la cui incidenza numerica, tuttavia, è, oramai, abbastanza contenuta.

Trattasi di contenzioso che ha storicamente registrato presso questa Sezione un gravoso arretrato - formatosi in conseguenza del massiccio trasferimento di migliaia di ricorsi pendenti in sede centrale a seguito del decentramento anche di questa competenza giurisdizionale su tutto il territorio nazionale per effetto della l. 14 gennaio 1994, n. 19 istitutiva delle Sezioni regionali - che è stato lentamente smaltito sino a giungere a livelli accettabili soltanto nel corso del 2017.

Nel biennio successivo si è registrato un andamento altalenante del rapporto tra le sopravvenienze e i giudizi definiti, che si è particolarmente aggravato nel 2020, alla fine del quale, risultava nuovamente pendente un consistente numero di giudizi in attesa di definizione (poco oltre i 1.400) per l'effetto congiunto dell'imprevista contrazione dell'organico magistratuale verificatosi nel 2019, della sospensione temporanea delle udienze in conseguenza dell'emergenza pandemica e del rilevante numero nei nuovi ricorsi depositati in quell'anno rispetto alla media (poco meno di 1.000).

Come si è avuto modo di accennare in premessa, nel corso del 2022, questo arretrato, per effetto del consistente numero dei giudizi definiti e del minor volume delle sopravvenienze, si è ridotto a livelli del tutto accettabili, grazie al grande impegno lavorativo dei colleghi e della segreteria, sicché all'attualità i giudizi vengono iscritti a ruolo e discussi, tenuto conto dei termini a comparire previsti del Codice, dopo breve tempo dal deposito.

Nel dettaglio:

- sono stati definiti 663 giudizi, rispetto ai 1.030 del 2021 (con un decremento del 35,6% circa), dato questo che è del tutto coerente con il minor numero dei nuovi ricorsi depositati, che sono stati 274, a fronte dei 392 del 2021: la percentuale di smaltimento si è attestata, infatti, ad un valore più alto rispetto al 2021 (63,3% vs /57,1%);
- sono state tenute 75 udienze, nelle quali sono stati iscritti a ruolo e trattati 1.014 giudizi rispetto ai 1.431 del 2021 (- 29,1%).

Le sentenze, confermando l'andamento degli scorsi anni, si riferiscono, per la maggior parte, a ricorsi in materia di pensioni militari e, in numero inferiore, di pensioni civili, nonché, ormai in via del tutto sporadica, di pensioni di guerra (soltanto 4 nel 2022).

Le sentenze di accoglimento sono state 181, mentre quelle di rigetto assommano a 194; 49 sono state, invece, le sentenze con altri dispositivi e 226 quelle dichiarative della cessazione della materia del contendere.

Sono state pronunciate, nel complesso, 91 ordinanze istruttorie.

Al 31 dicembre 2022, sono rimasti in attesa di trattazione 384 giudizi, con un decremento del 50,2% circa rispetto all'omologo dato (773) dell'anno precedente.

Le sentenze di accoglimento e di cessata materia del contendere si riferiscono, per la maggior parte, alla definizione in senso parzialmente favorevole alla prospettazione dei ricorrenti (in conformità al principio di diritto statuito dalle Sezioni riunite con le sentenze n. 1/2021/QM e n. 12/2021/QM intervenute nel corso del 2021), dei giudizi introdotti da personale militare in congedo beneficiario di trattamento di quiescenza liquidato con il sistema c.d. "misto" (retributivo/contributivo), secondo cui, ai fini del

calcolo della "quota retributiva", avrebbe dovuto applicarsi la più favorevole aliquota di rendimento prevista dall'art. 54, c. 1, del d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092; nonché in applicazione dell'art. 1, c. 101 della legge di bilancio per il 2022 (l. 30 dicembre 2021, n. 234) con il quale tale stesso beneficio è stato esteso, a decorrere dal 1° gennaio 2022, agli appartenenti alla Polizia di Stato e alla Polizia Penitenziaria - che in precedenza ne erano, invece esclusi - negli stessi testuali termini enunciati dalle Sezioni riunite con le sopra citate sentenze.

A questa stessa materia pertengono anche alcuni dei 384 giudizi rimasti in trattazione alla fine dell'anno, in quanto fatti oggetto di sospensione c.d. impropria, in attesa della definizione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate da questa Sezione con le ordinanze n. **85/2021** e n. **213/2022** relativamente alla mancata previsione dell'applicazione del beneficio pensionistico in questione, nei confronti degli appartenenti alla Polizia di Stato e alla Polizia Penitenziaria, anche per il periodo precedente al 1° gennaio 2022.

Quanto alla natura delle altre questioni dedotte in giudizio, va detto che esse sono abbastanza variegate.

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

Si riportano qui di seguito alcune massime tratte da quelle più significative per le questioni giuridiche trattate, anche di carattere squisitamente processuale.

**Sentenza n. 29/2022 -** Secondo il rito pensionistico regolato dal codice di giustizia contabile, il deposito del ricorso introduttivo del giudizio e del pedissequo decreto di fissazione dell'udienza, con la relazione di notificazione al convenuto, costituisce adempimento necessario per completare la sequela degli atti processuali che compongono la complessa fase della *vocatio in ius*; l'inosservanza di tale prescrizione, in uno con la mancata comparizione delle parti all'udienza di discussione e l'assenza di qualsivoglia ulteriore atto di impulso di parte, comporta l'inidoneità della domanda a determinare l'ulteriore corso del processo.

**Sentenza n. 431/2022 -** Le domande formulate da appartenenti al Corpo di Polizia penitenziaria - titolari o meno di qualifica dirigenziale - per il riscatto gratuito di periodi di studio sia a fini di carriera che a fini stipendiali, non attengono al diritto a pensione, ma al rapporto lavorativo dagli stessi intrattenuto con l'ente datoriale e, come tali, sono estranee alla *potestas iudicandi* del giudice contabile, rientrando nella cognizione del giudice munito di giurisdizione sul rapporto di lavoro soggetto al regime pubblicistico da individuarsi, quindi, nel giudice amministrativo.

**Sentenza n. 537/2022 -** Nel rito pensionistico, regolato dal principio dispositivo, l'art. 110, c. 3, c.g.c. va interpretato nel senso che l'accettazione della rinuncia agli atti deve intervenire ad opera della controparte "*…costituita…*", alla stregua di quanto previsto dalla corrispondente disposizione del codice di procedura civile, sicché l'assenza di una manifestazione di volontà da parte del convenuto rimasto contumace non costituisce elemento ostativo all'estinzione del giudizio.

**Sentenza n. 12/2022 –** I benefici pensionistici di cui alla legge 3 agosto 2004, n. 206 (incremento della retribuzione pensionabile di una quota del 7,5% e aumento figurativo di dieci anni di versamenti contributivi) devono ritenersi limitati alle sole vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice e, dunque, non possono essere riconosciuti anche a coloro i quali abbiano subito menomazioni fisiche in conseguenza di atti di criminalità organizzata, stante la sostanziale differenza tra le due fattispecie, che rende non irrazionale la diversità di trattamento.

**Sentenza n. 22/2022 -** I miglioramenti economici spettanti in base al d.lgs. 29 maggio 2017, n. 94 nei confronti del personale militare esplicano effetti sulla sola indennità di ausiliaria e non già sull'intero trattamento pensionistico provvisorio determinato all'atto del congedo.

**Sentenza n. 23/2022 -** Lo speciale trattamento pensionistico di reversibilità, previsto dall'art. 1897 del d.lgs. 15.03.2010, n. 66 (recante il Codice dell'ordinamento militare) a favore dei superstiti *"…delle Forze armate e delle Forze di polizia a ordinamento militare, caduti vittime del dovere, in servizio di ordine pubblico o di vigilanza a infrastrutture civili e militari, ovvero in operazioni di soccorso, ovvero deceduti successivamente per la stessa causa…"*, non può estendersi ad altre categorie di vittime del dovere.

**Sentenza n. 422/2022** - Ai fini dell'inclusione del beneficio stipendiale di cui all'art. 1801 del d.lgs. n. 66/2010 nella base pensionabile rilevante per il calcolo del trattamento di quiescenza del militare, è sufficiente che la patologia sofferta risulti contratta nel corso del servizio, ben potendo il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio - da parte dell'organo medico-legale competente - risalire anche ad una data successiva al congedo.

**Sentenza n. 541/2022 -** Ferma restando la sussistenza in capo all'amministrazione competente del diritto/dovere di modificare l'originario provvedimento di pensione provvisoria, l'ente previdenziale che, conseguentemente, intenda agire nei confronti del pensionato per il recupero delle somme indebitamente erogate a titolo provvisorio, deve tenere in debito conto l'interesse di quest'ultimo alla conservazione di un vantaggio (ossia, un bene o un'utilità) nelle more conseguito in buona fede, a seguito di un atto o di un comportamento della pubblica amministrazione senza alcun suo concorso colposo, ancor più laddove detto vantaggio si sia consolidato per effetto del decorso di un significativo lasso temporale.

**Sentenza n. 557/2022 -** La prescrizione quinquennale delle "*…rate di pensione…*", nonché delle relative "*…rate e differenze arretrate…*" prevista dall'art. 2, c. 1 e 2, del R.D.L. 19 gennaio 1939, n. 295, convertito nella legge 2 giugno 1939, n.739, quali sostituiti dall'articolo 2, c. 4, della legge 7 agosto 1985, n. 428, postula la previa concessione e, dunque, la fruizione di un trattamento pensionistico, ciò che, d'altra parte, si evince chiaramente dalla disposizione di cui al successivo quarto comma dello stesso articolo, nonché, con esclusivo e specifico riguardo ai trattamenti pensionistici, dall'art. 143, ultimo comma, del d.p.r. n. 1092/1973; ne consegue che il termine prescrizionale *de quo* giammai può essere opposto in relazione a ratei pensionistici arretrati antecedenti alla data della notifica del provvedimento concessivo del trattamento, poiché, in tal guisa, la prescrizione finirebbe per incidere sullo stesso diritto a pensione che, com'è noto, è, invece, imprescrittibile a norma dell'art. 5 del d.p.r. n. 1092/1973.

# 2. - LE NOVITA' LEGISLATIVE

Con riguardo alle funzioni giurisdizionali svolte dalla Corte dei conti, viene innanzitutto in rilievo l'art. **31-*ter*, c. 3** del **d.l. 21/03/2022 n. 21**, convertito in l. 20 maggio 2022, n. 51, secondo cui - in considerazione della grave crisi internazionale conseguente al conflitto bellico tra Russia e Ucraina - per i fatti concernenti la custodia, l'amministrazione e la gestione delle risorse economiche oggetto di congelamento ai sensi dell'articolo 12 del d.lgs. 22 giugno 2007, n. 109, la responsabilità dei funzionari dell'Agenzia del demanio è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da questi dolosamente voluta, salva l'ipotesi di omissione o inerzia, nel qual caso si risponde anche per colpa grave (trattasi di una disposizione che si colloca nel solco dell'indirizzo legislativo diretto a limitare la responsabilità amministrativo- contabile per superare la c.d. "paura della firma", inaugurato con l'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, tuttora vigente).

Va, poi, ricordato **l'art. 32 del d.l. 21giugno 2022 n.73,** convertito in l. 4 agosto 2022, n. 122, in materia di conti giudiziali, a norma del quale, il conto della gestione di ciascuna articolazione territoriale dell'Agenzia delle entrate - Riscossione (AdeR), deve essere reso in via principale e diretta alla competente Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, non confluendo, più, pertanto, come nel passato (allorquando siffatte articolazioni territoriali erano considerate alla stregua di agenti contabili secondari), nel conto unico della gestione, reso dall'AdeR in sede centrale, quale agente principale.

Quanto, invece, alla funzione di controllo, pure intestata alla Corte dei conti dall'art. 103 della Costituzione, va menzionato, per primo, **l'art 11 c. 1 lett. a), della l. 5 agosto 2022 n. 118,** che ha introdotto significative modifiche **all'art. 5 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175** (recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), ivi prevedendosi, innovativamente, che l'atto deliberativo di costituzione di una società o

di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) deve essere trasmesso alla Corte dei conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, ulteriormente precisandosi che, in caso di mancata pronuncia entro il termine di sessanta giorni, l'amministrazione procedente può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione; il successivo comma 4 puntualizza, ancora, che "…*il parere*…", reso dalla Corte deve essere trasmesso, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo, entro i cinque giorni successivi, sul proprio sito *internet* istituzionale e che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, ove si ritenga di procedere egualmente, devono essere analiticamente indicate e rese pubbliche, con identiche modalità, le ragioni per le quali l'amministrazione intende discostarsi da tale parere.

Le Sezioni riunite di questa Corte, chiamate a risolvere il dubbio interpretativo scaturente dall'equivoca formulazione della norma circa la reale natura della nuova funzione demandata alla Corte (laddove si prevede che un indubitabile procedimento di controllo si concluda con un atto tipico, invece, della funzione consultiva), con una pronuncia tempestivamente depositata in corso d'anno, hanno statuito il seguente principio di diritto: "*Il parere previsto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti*".

La novella costituisce anch'essa espressione di quella tendenza del legislatore, a cui si è già accennato, volta ad operare una sostanziale deresponsabilizzazione degli amministratori pubblici, questa volta, peraltro, attuata mediante l'introduzione di un'anomala ed ibrida modalità di esercizio dell'attività di controllo, (laddove si prevede che il suo esito sia un "…*parere*…"); parere, per di più, che non viene reso su fattispecie

astratte e generali, bensì specifiche e concrete, così attuandosi un'inammissibile e pericolosa co-gestione amministrativa tra un Organo magistratuale di rilevanza costituzionale, qual è la Corte dei conti, ed una pubblica amministrazione.

Nell'ambito delle norme che hanno riflessi sui controlli di legittimità/regolarità contabile svolti dalla Corte dei conti sui bilanci e sugli equilibri della gestione finanziaria degli Enti locali, vanno, infine, segnalati:

- **l'art. 43 del d.l. 17 maggio 2022, n. 50**, convertito in l. 15 luglio 2022, n. 91, che, al dichiarato fine di favorire il riequilibrio finanziario delle province e delle città metropolitane per le quali è in corso l'applicazione della procedura di cui all'art 243-bis del TUEL o che si trovino in stato di dissesto finanziario ai sensi del successivo art. 244: *i)* al c. 1, istituisce un fondo, da ripartirsi in proporzione al disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto definitivamente approvato; *ii)* al c. 2, dispone che i Sindaci dei comuni capoluogo di provincia che hanno registrato, nel rendiconto per l'esercizio 2020, un disavanzo di amministrazione *pro-capite* superiore a 500 euro, possano sottoscrivere, con il Presidente del Consiglio dei ministri, un accordo per il suo ripiano, con il quale il comune si impegna a porre in essere una serie di misure dirette alla riduzione del disavanzo; *iii)* al c. 5, prevede che, per il periodo di due anni dalla sottoscrizione dell'accordo innanzi richiamato, sono sospese le procedure dirette alla dichiarazione di dissesto dell'Ente conseguenti al perdurante inadempimento da parte del Comune alle misure correttive dello squilibrio finanziario precedentemente individuate dalla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

- il **d. l. 9 agosto 2022, n. 115,** convertito in l. 1 settembre 2022, n. 142 che, all'art. 16, reca varie disposizioni in tema di finanza locale, tra l'altro ampliando i termini per esercitare la facoltà di rimodulazione del piano di riequilibrio da parte dei Comuni interessati; tra di esse spicca, in particolare, quella del **c. 6-ter**, introdotto in sede di conversione in legge che, al dichiarato fine di dare attuazione alla delibera della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 8 dell'8 luglio 2022, dispone l'obbligo per gli enti locali in dissesto finanziario che abbiano eliminato il fondo anticipazioni di liquidità (FAL) di istituire, in

sede di rendiconto 2022, un apposito fondo nel quale accantonare un importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate negli esercizi precedenti e non ancora rimborsate alla data del 31 dicembre 2022.

# 3. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Nel 2022 sono intervenute le seguenti pronunce della Corte costituzionale che hanno avuto ad oggetto le funzioni giurisdizionali svolte dalla Corte dei conti.

**Sentenza n. 203/2022 -** con la quale sono state dichiarate in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione giurisdizionale per la Campania, per contrasto con gli articoli 3, 24, 76, 81 e 111 della Costituzione, dell'art. 83, c. 1 e 2 del Codice di giustizia contabile, secondo cui, rispettivamente: *i)* nel processo per responsabilità amministrativo-contabile è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice; *ii)* quando il fatto dannoso è causato da più persone e alcune di esse non sono state convenute dal Procuratore regionale, il Giudice, se si verte in caso di responsabilità parziaria, deve tener conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza.

Il Giudice delle leggi, dopo aver evidenziato il rapporto di legittimazione concorrente esistente tra la giurisdizione civile e la giurisdizione contabile, ha, in estrema sintesi, statuito che il divieto di chiamata *iussu iudicis* è conforme alla legge delega (7 agosto 2015, n.124), in ragione della esclusività dell'esercizio dell'azione per danno erariale in capo al Procuratore regionale e dei principi ispiratori del giusto processo introdotti dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, dovendosi, in conseguenza, ritenere espressamente superata la previsione dell'art. 47 del r.d. 13 agosto 1933, n.1038 che consentiva, quale manifestazione del c.d. potere sindacatorio, la chiamata per ordine del Giudice, né possibile, d'altra parte, l'applicazione dell'art. 107 c.p.c.

**Sentenza n. 66/2022 -** con la quale, accogliendosi la prospettazione della Sezione

giurisdizionale per l'Abruzzo, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, dell'art. 1, c. 815, della legge di bilancio 2020 (27 dicembre 2019, n. 160), concernente l'applicazione retroattiva nei confronti delle cosiddette "società private scorporate" concessionarie della riscossione per conto degli Enti locali (di cui all'art. 3, c. 24 del d.l. 30 settembre 2005, n. 203 recante la riforma del sistema nazionale della riscossione) della normativa disciplinante il discarico delle quote inesigibili dei relativi termini procedurali nei confronti dei concessionari e degli agenti pubblici della riscossione.

Con la stessa pronuncia sono state, invece, dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119 (c.d. "pace fiscale", che introduce l'automatico annullamento dei debiti di importo residuo fino a 1.000 euro) anche agli effetti dei rapporti pendenti tra enti territoriali e le suddette "società private scorporate", esprimendosi, tuttavia, nell'occasione, il seguente monito (che non sembra, però, essere stato ascoltato dal legislatore, tenuto conto delle analoghe disposizioni introdotte nell'ultima legge di bilancio):"*…nel nuovo contesto della riforma del sistema della riscossione pubblica…dovranno essere evitati interventi di "rottamazione" o "stralcio" contrari al valore costituzionale del dovere tributario e tali da recare pregiudizio al sistema dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione*".

**Sentenza n. 90/2022 -** con la quale è stato statuito, in applicazione dell'art. 24 dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta, che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, 3^ Sezione giurisdizionale centrale di appello, pronunciare la sentenza n. 350/2021 che aveva accertato la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, dei consiglieri regionali che avevano votato a favore dell'approvazione della deliberazione di ricapitalizzazione della società per azioni a totale partecipazione pubblica "*Casinò de la Vallée*" S.p.a., in quanto atto di indirizzo politico-strategico e, come tale, riconducibile al "*…nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari..*".

**Sentenza n. 100/2022,** con la quale è stata dichiarata inammissibile, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione giurisdizionale per il Lazio, dell'art. 13 del r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636 per contrasto con gli articoli 3 e 30 della Costituzione "*…nella parte in cui al figlio minorenne che sia nato da due persone non unite tra loro da vincolo coniugale prevede l'attribuzione di una quota della pensione privilegiata indiretta identica a quella del figlio che, riguardo a tale pensione, concorra insieme all'altro suo genitore superstite, anziché della maggior quota del 70% spettante (ai sensi dell'art. 1, comma 41, della legge n° 335/1995) al minore che abbia perduto entrambi i suoi genitori…*".
Il Giudice delle leggi, pur ritenendo "*…la sussistenza, in astratto, di validi argomenti a sostegno della fondatezza, nel merito…*" della sollevata questione, ha, infatti, osservato che la sua soluzione richiederebbe "*…un intervento all'evidenza manipolativo, tale da invadere l'ambito di discrezionalità riservata al legislatore…*", rappresentando, nel contempo, la necessità di un tempestivo intervento del legislatore atto a colmare l'evidenziata lacuna che compromette i valori costituzionali sottesi all'istituto della reversibilità.

**Sentenza n. 162/2022**, con la quale, accogliendosi una questione sollevata dalla Sezione giurisdizionale per il Lazio, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 41, della l. 8 agosto 1995, n. 335 e la connessa tab. F, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che - in caso di cumulo tra il trattamento pensionistico ai superstiti e i redditi aggiuntivi del beneficiario - la decurtazione effettiva della pensione non possa essere operata in misura superiore alla concorrenza dei redditi stessi (al riguardo, è stata, evidenziata l'irragionevolezza della norma censurata, laddove il legame familiare, anziché favorire il superstite, finisce paradossalmente per nuocergli, privandolo di una somma che travalica i propri redditi personali).

**Ordinanza n. 172/2022**, con la quale, ribadendosi precedenti statuizioni nella soggetta

materia, è stata dichiarata la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione giurisdizionale per il Lazio, per contrasto con gli articoli 3, 23, 36, 38 e 53 della Costituzione, dell'art. 1, c. da 261 a 268, della l. 30 dicembre 2018, n. 145, che disponevano la decurtazione percentuale, per la durata di cinque anni, dell'ammontare dei trattamenti pensionistici superiori ad € 100.000 annui (è stato all'uopo, riaffermato che la decurtazione *de qua* non va qualificata quale prelievo tributario, bensì come misura di solidarietà endo-previdenziale, in quanto i risparmi di spesa che ne conseguono non sono acquisiti al bilancio statale, ma sono accantonati in fondi previdenziali, così rispondendo anche ad una funzione di riequilibrio intergenerazionale.

**Sentenza n. 88/2022**, con la quale, in accoglimento di una questione sollevata dalla Corte di cassazione, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, dell'art. 38 del d.p.r. 26 aprile 1957, n. 818, nella parte in cui non include tra i destinatari diretti ed immediati della pensione di reversibilità i nipoti maggiorenni orfani riconosciuti inabili al lavoro e viventi a carico degli ascendenti assicurati.

Con riguardo, invece, alle **funzioni di controllo**, meritano di essere segnalate le seguenti pronunce.

**Sentenza n. 184/2022**, con la quale è stato respinto il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla regione siciliana, in riferimento alla sentenza della Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 20/2021, che, secondo l'assunto, avrebbe leso le proprie attribuzioni costituzionali e statutarie, in quanto avrebbe giudicato (in sede di appello avverso la decisione di parificazione del rendiconto regionale relativo all'esercizio 2019) in ordine alla legittimità di alcune poste, pur essendo nelle more del giudizio intervenuta la legge regionale di approvazione del predetto rendiconto, che

avrebbe fatto venir meno ogni residuo spazio per una successiva pronuncia del Giudice contabile, considerata la natura della decisione di parificazione, ausiliaria e strumentale all'esercizio della funzione legislativa regionale.

In proposito è stato, in sintesi, statuito:

- che il controllo di legittimità/regolarità dei dati contabili è "*riservato al giudice contabile quale organo di garanzia della legalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche*";
- che tale controllo non può arrestarsi al sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, tenuto conto che l'Assemblea regionale, che approva con legge il rendiconto generale, svolge un controllo politico sulle scelte finanziarie dell'esecutivo, mentre oggetto specifico della decisione della Corte dei conti non è la legge regionale di approvazione del rendiconto, ma il risultato di amministrazione e cioè i saldi contabili che lo rappresentano in un determinato momento;
- che non si determina, pertanto, alcuna sovrapposizione tra l'esito del giudizio di parificazione, inerente alla legittimità/correttezza degli specifici dati contabili, e la legge regionale di approvazione del rendiconto generale, da intendersi quale adempimento essenziale in relazione alla responsabilità nei confronti degli elettori;
- che la rendicontazione costituisce, infatti, "…*presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo*…", in quanto assicura ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale;
- che l'accertamento della irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione di parificazione ha l'effetto di mettere a disposizione anche dell'ente controllato dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio ad una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale da consentire ogni possibile intervento in sede di assestamento, ovvero nei successivi bilanci di previsione e nelle correlate rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio.

**Sentenza n. 233/2022,** con la quale, in accoglimento di una delle questioni sollevate dalle Sezioni riunite in speciale composizione nel corso del giudizio definito con la sopra citata sentenza n. 20/2021 concernente la decisione di parificazione del rendiconto della Regione Sicilia relativo all'esercizio 2019, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 117, c. 2 della Costituzione in relazione alla norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, dell'art. 6 della l.r. 17 marzo 2016, n. 3, che autorizzava, a decorrere dall'esercizio finanziario 2016, l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito precedentemente ottenuto dal Ministero dell'economia, ai sensi dell'art. 2, c. 46, della l. 24 dicembre 2007, n 244.

La Consulta ha sostanzialmente condiviso le censure prospettate dalle Sezioni riunite, nella parte in cui si contestava l'inserimento nel perimetro sanitario di una spesa ad esso estranea, poiché relativa all'ammortamento di un mutuo contratto con lo Stato.

Innanzitutto, la Consulta ha condiviso la motivazione in punto di rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale, osservando al riguardo che l'oggetto principale del giudizio di parificazione del rendiconto regionale è il saldo del risultato di amministrazione, che deve esprimere gli equilibri economici e finanziari dell'ente all'esito del processo di corretta rappresentazione delle poste contabili e che, quindi, la norma regionale censurata, ove giudicata incostituzionale, avrebbe inciso sulla corretta determinazione del saldo; nel merito, è stato, poi, affermato che l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, nel richiedere alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale, è sostanzialmente volto a "*garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria*" (c.d. LEA), con conseguente "…*impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultim*i…".

**Sentenza n. 253/2022**, con la quale, in accoglimento della questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per il Molise in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'anno 2020, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 81, quarto comma (ora terzo comma), e 117, c. 2, lettera l), della Costituzione, dell'art. 29-*bis* della l.r. 8 aprile 1997, n. 7, che, nell'istituire un'apposita area quadri del personale regionale, aveva contestualmente previsto per i soggetti ivi collocati un'indennità annuale pensionabile; ha ritenuto, in proposito, il Giudice delle leggi, condividendo la prospettazione della Sezione remittente, che la norma censurata, aveva introdotto una voce di spesa che non trovava alcun fondamento nella contrattazione collettiva e in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, con conseguente incidenza sull'equilibrio finanziario dell'ente.

# 4. - LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI UNITE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Tra le pronunce delle Sezioni unite della Corte di cassazione concernenti ambiti rientranti nella competenza giurisdizionale della Corte dei conti, si segnalano, tra le più significative, le seguenti.

**Ordinanza n. 1777/2022,** che ha confermato la giurisdizione della Corte dei conti in tema di responsabilità dei consiglieri regionali per la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali in maniera difforme dalle previste finalità istituzionali.

E' stato, a tal fine, ribadito che ai gruppi consiliari, regionali, pur in presenza di indubitabili connotazioni di tipo privatistico connesse alla loro matrice partitica, va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica attesa la funzione strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, nonché l'origine pubblica delle risorse e la definizione legale del loro scopo, con conseguente irrilevanza del principio di insindacabilità di opinioni e voti prevista dall'art. 122, c. 4 della Costituzione, che non può ritenersi estensibile alla gestione del contributo ricevuto, stante la natura derogatoria delle norme di immunità; è stato, ulteriormente. puntualizzato che la valutazione della Corte dei conti non ha ad oggetto il "merito" delle spese effettuate, vale a dire la loro utilità o opportunità, bensì, unicamente, la correlazione con le finalità per le quali il contributo viene erogato.

**Ordinanza n. 24898/2022,** pronunciata anch'essa in materia di irregolare gestione di fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali, con la quale è stato affermato che il reclutamento di personale per le esigenze del gruppo consiliare, pur potendo avvenire *intuitu personae,* senza predeterminazione di alcun rigido criterio,

incontra il limite dell'intrinseca irragionevolezza o della manifesta esorbitanza dell'incarico esterno conferito rispetto alle attività riferibili all'esercizio delle funzioni da svolgere, restando, pertanto, sindacabile dalla Corte dei conti, ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile.

**Ordinanza n. 28021/2022**, con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso proposto da alcuni convenuti condannati in un giudizio di responsabilità amministrativo-contabile avverso la sentenza pronunciata in grado di appello che aveva, a sua volta, dichiarato inammissibili, per tardività, le proposte impugnazioni; ha osservato sul punto la Suprema corte che le sentenze dei Giudici speciali possono essere impugnate o per motivi inerenti alla esistenza stessa della giurisdizione, ovvero quando si oltrepassino i limiti esterni di questa, nessuna delle quali situazioni era rinvenibile nella fattispecie dedotta in giudizio, non attenendo le censure prospettate (consumazione della *potestas iudicandi*) ai limiti esterni delle attribuzioni giurisdizionali, bensì al merito.

**Ordinanza n. 5626/2022,** con la quale è stato respinto il ricorso proposto da una società autostradale avverso la sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione che aveva ritenuto legittimo il suo inserimento nell'elenco annuale delle Pubbliche amministrazioni incluse nel conto economico consolidato pubblicato dall'Istat; al riguardo, è stato affermato che, stante la natura e la funzione di tale atto, il relativo giudizio impugnatorio è senza dubbio ascrivibile alla materia della "contabilità pubblica" rimessa dall'art. 103 della Costituzione alla giurisdizione della Corte dei conti e che, conseguentemente, è da ritenersi del tutto insussistente la violazione del divieto di istituzione di giudici speciali di cui all'art. 102 della Costituzione dedotta dalla società ricorrente.

**Sentenza n. 20632/2022**, con la quale è stata affermata l'appartenenza alla giurisdizione

della Corte dei conti di un giudizio di responsabilità amministrativo-contabile in cui erano convenuti amministratori e dirigenti di una società interamente partecipata da enti territoriali che gestiva un acquedotto pubblico, essendo stati ritenuti ravvisabili in capo ad essa tutti i requisiti dell' "*in house providing*"; nello specifico, per ciò che concerne il requisito del "controllo analogo", la sua sussistenza è stata ricavata dalla circostanza che lo statuto sociale riservava alla preventiva approvazione dell'assemblea dei soci l'autorizzazione del programma annuale e triennale della gestione e degli investimenti, nonché la sottoscrizione di convenzioni pubbliche e la realizzazione di investimenti eccedenti un predeterminato limite di valore.

**Sentenza n. 15979/2022**, con la quale è stata, invece, negata la competenza giurisdizionale della Corte dei conti in un giudizio di responsabilità instaurato nei confronti degli amministratori di una società di trasporto locale, anch'essa partecipata totalitariamente da enti territoriali, sul rilievo dell'insussistenza di un rapporto di servizio tra costoro e gli enti pubblici soci.

**Sentenza n. 20902/2022,** che ha affermato la sussistenza della giurisdizione contabile, ogniqualvolta un ente privato esterno all'amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione, essendo privo di rilievo il titolo in base al quale la gestione è svolta, ben potendo esso anche mancare del tutto, come nella fattispecie dedotta in giudizio.

**Ordinanza n. 3100/2022**, che ha ritenuto sussistente la giurisdizione contabile in una fattispecie nella quale la responsabilità erariale era stata ancorata all'illegittima percezione dei benefici per la realizzazione di impianti fotovoltaici da parte di una società, che, utilizzando l'artificio della locazione degli impianti a società satelliti, aveva aggirato le stringenti disposizioni normative secondo cui tali benefici potevano essere

riconosciuti esclusivamente in favore di società in possesso di particolari requisiti dimensionali; la Corte ha, all'uopo, affermato che, ai fini della sussistenza di un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di un contributo o finanziamento e il soggetto privato percettore, con conseguente radicamento della giurisdizione contabile, non è indispensabile un utilizzo diverso della risorsa rispetto alla sua preordinata destinazione, essendo sufficiente che questa sia stata illegittimamente percepita dal beneficiario.

**Ordinanza n. 4114/2022**, secondo cui, ribadendosi un principio ormai consolidato, è stato statuito che appartiene alla giurisdizione contabile la controversia avente a oggetto l'azione promossa dal Procuratore regionale, ai sensi dell'art. 53, c. 7- bis, del d.lgs. n. 165/2001, finalizzata al recupero, all'apposito fondo perequativo, dell'importo indebitamente percepito dal pubblico dipendente che abbia svolto attività lavorativa remunerata in assenza di autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, essendosi in presenza di un illecito consistente nell'inadempimento dell'obbligo di corrispondere immediatamente alle casse dell'Erario quanto indebitamente percepito, e senza la necessità di una previa messa in mora.
Nello scorso anno, ha trovato, inoltre, ulteriori conferme (elencazione a seguire), l'indirizzo giurisprudenziale della Corte di cassazione in materia di c.d. "doppio binario", che ammette la concorrenza, sui medesimi fatti materiali, della giurisdizione della Corte dei conti unitamente a quella di altre giurisdizioni.

**Ordinanza n. 5978/2022,** con la quale è stato ribadito il principio di diritto, secondo cui sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda concernente la restituzione alla Commissione europea delle somme erogate in via diretta, ed illecitamente percepite, nella considerazione che l'azione di risarcimento dei danni erariali e la possibilità per le amministrazioni interessate di promuovere le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità restano - anche quando investano i medesimi fatti materiali

- reciprocamente indipendenti, integrando le eventuali interferenze tra i giudizi una questione di proponibilità dell'azione di responsabilità innanzi al giudice contabile e non di giurisdizione (c.d. "doppio binario").

**Ordinanza n. 4871/2022,** che ha statuito un principio analogo, affermando l'appartenenza alla giurisdizione del giudice amministrativo della controversia originata dall'azione di ripetizione delle somme indebitamente percepite dal dipendente pubblico per lo svolgimento di attività extraistituzionale non autorizzata proposta dall'amministrazione di appartenenza, anche nel caso in cui sia stata contemporaneamente avviata l'azione di responsabilità amministrativo-contabile dinanzi alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 53, c. 7- bis, del d.lgs. n. 165/2001 per i medesimi fatti materiali, attesa la assoluta autonomia tra le due azioni che, presentando presupposti diversi - avendo, la prima, una funzione riparatoria ed integralmente compensativa del danno e, la seconda, una funzione prevalentemente sanzionatoria - sono reciprocamente indipendenti, senza che possa prospettarsi una violazione del principio del "*ne bis in idem*".

Quanto, infine, alla materia delle pensioni pubbliche, merita di essere segnalata l'**Ordinanza n. 28020/2022,** secondo cui rientra nella giurisdizione della Corte dei conti in materia di pensioni dei pubblici dipendenti, ex artt. 13 e 62 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 la controversia concernente l'accertamento della consistenza del monte contributivo, in quanto funzionale al riconoscimento del diritto alla pensione.

# 5. - LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

Gli artt. 114 e seguenti c.g.c., che hanno profondamente innovato la disciplina in precedenza recata dall'art. 7 del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito con modificazioni dalla legge n. 19/1994, assegnano alle Sezioni riunite della Corte dei conti, tra le altre, anche una funzione tipicamente nomofilattica, che si esplica nella risoluzione delle c.d. "questioni di massima" e "di particolare importanza" deferite dalle Sezioni di appello (in precedenza anche dalle Sezioni giurisdizionali regionali), ovvero dal Presidente della Corte dei conti e dal Procuratore generale.

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

Nel 2022 è intervenuta un'unica pronuncia (**Sentenza n. 4/2022/QM)**, avente ad oggetto una questione di massima deferita dal Procuratore generale in tema di responsabilità sanzionatoria a seguito di dissesto di un Ente locale ai sensi dell'art. 248, c. 5 e 5-*bis* del TUEL, con la quale è stato affermato il seguente principio di diritto "*Con il rito sanzionatorio previsto dagli artt. 133 e ss. del c.g.c. possono valutarsi l'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dai co. 5 e 5bis dell'art. 248 del d.lgs n. 267/2000 e i presupposti di fatto che determinano le connesse misure interdittive, previste dai medesimi commi quali effetto giuridico della condotta sanzionata*".

Nel dare soluzione alla questione, le Sezioni Riunite hanno, in estrema sintesi, evidenziato che appariva indubitabile, considerato il chiaro tenore dell'art. 248 del TUEL, che nello speciale rito di cui all'art. 133 e seguenti del Codice di giustizia

contabile, possa procedersi all'accertamento non solo dei presupposti per far luogo all'irrogazione delle sanzioni pecuniarie, ma anche delle misure interdittive, e che dal medesimo ed unico accertamento giurisdizionale di responsabilità nella concausazione del dissesto, discenda il duplice effetto della condanna alla sanzione pecuniaria e quello dichiarativo, automatico e consequenziale, in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni interdittive, con conseguente piena cognizione su entrambi gli effetti che derivano dall'unico accertamento in ordine alla responsabilità degli amministratori e dei revisori che abbiano contribuito, con dolo o colpa grave, al verificarsi del dissesto.

L'art. 119 del Codice di giustizia contabile assegna, altresì, alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale la competenza a decidere le impugnazioni, mediante regolamento di competenza, avverso le ordinanze di sospensione del processo disposte ai sensi del precedente art. 106.

Anche nell'anno trascorso, le Sezioni riunite hanno confermato il proprio granitico indirizzo sfavorevole verso ordinanze di sospensione del processo contabile per la contemporanea pendenza, sugli stessi fatti dedotti in giudizio, di cause presso altre giurisdizioni.

Tra le tante pronunce, merita di essere segnalata, per la sua singolarità, l'**Ordinanza n. 22/2022/RCS,** emessa in un caso di sospensione di un giudizio di conto avente ad oggetto la gestione, in regime di concessione, del servizio di biglietteria presso istituti museali, nel corso del quale era stata disposta la sospensione ai sensi, dell'art. 106, c. 1, c.g.c., sino all'esito del giudizio civile promosso dal concessionario, che investiva, tra l'altro, l'interpretazione di alcune clausole della concessione, che si riflettevano sulla determinazione delle somme da riversare all'amministrazione concedente.

Nello specifico, ribadendosi principi consolidati, è stato affermato che, ai fini della sospensione del giudizio, non è sufficiente, la ricorrenza di un rapporto di mera pregiudizialità logica tra le due cause, ma è, invece, necessario un rapporto di pregiudizialità giuridica, che ricorre solo allorquando la previa definizione di una

controversia costituisca l'indispensabile antecedente logico-giuridico dell'altra, il cui accertamento debba avvenire con efficacia di giudicato.

Circostanza, questa, che non è stata ritenuta ricorrente nel caso di specie, non essendo rinvenibile nell'ordinamento alcuna norma che preveda l'estensione al giudizio di conto, con efficacia di giudicato, della sentenza emessa dall'a.g.o. in sede civile, quale giudice competente a conoscere le questioni concernenti l'interpretazione e l'esecuzione dei rapporti convenzionali tra le parti, con la conseguenza che la sentenza civile non può reputarsi "pregiudicante" rispetto alla decisione sulla regolarità del conto, rimessa all'esclusiva competenza del giudice contabile, il quale, a tali fini, può e deve comunque verificare, sia pure *incidenter tantum*, la portata delle clausole convenzionali.

# TABELLE STATISTICHE

## Tabella n. 1/5

### GIUDIZI IN MATERIA DI CONTABILTA' PUBBLICA

| UDIENZE | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|
| Pubbliche | 30 | 31 | 16 | 30 | 32 |
| Collegiali in camera di consiglio | 21 | 19 | 8 | 27 | 31 |
| Monocratiche di comparizione | 2 | - | 3 | 11 | 36 |
| **TOTALI** | **53** | **50** | **27** | **68** | **99** |

| GIUDIZI | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|
| Pendenti anni precedenti ad istanza della Procura regionale | 26 | 66 | 40 | 79 | 85 |
| Pendenti anni precedenti ad istanza di parte | 0 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| Introdotti ad istanza della Procura regionale (atti di citazione) di cui: | 68 | 49 | 47 | 100 | 155 |
| - preceduti da istanza di sequestro conservativo | 2 | 2 | 2 | 7 | - |
| Introdotti ad istanza di parte | 6 | 6 | 2 | 12 | 13 |
| Introdotti ad istanza del magistrato relatore (giudizi di conto) | 11 | 1 | - | - | - |
| Assegnati alle Udienze | 113 | 126 | 104 | 168 | 278 |
| Giudizi per Resa di conto | 9 | - | - | - | - |
| Procedimenti monitori | - | - | - | - | 15 |
| Definiti | 70 | 106 | 54 | 151 | 177 |
| Sospesi | - | 2 | 2 | - | 3 |
| Rinviati | 6 | 7 | 44 | 21 | 17 |

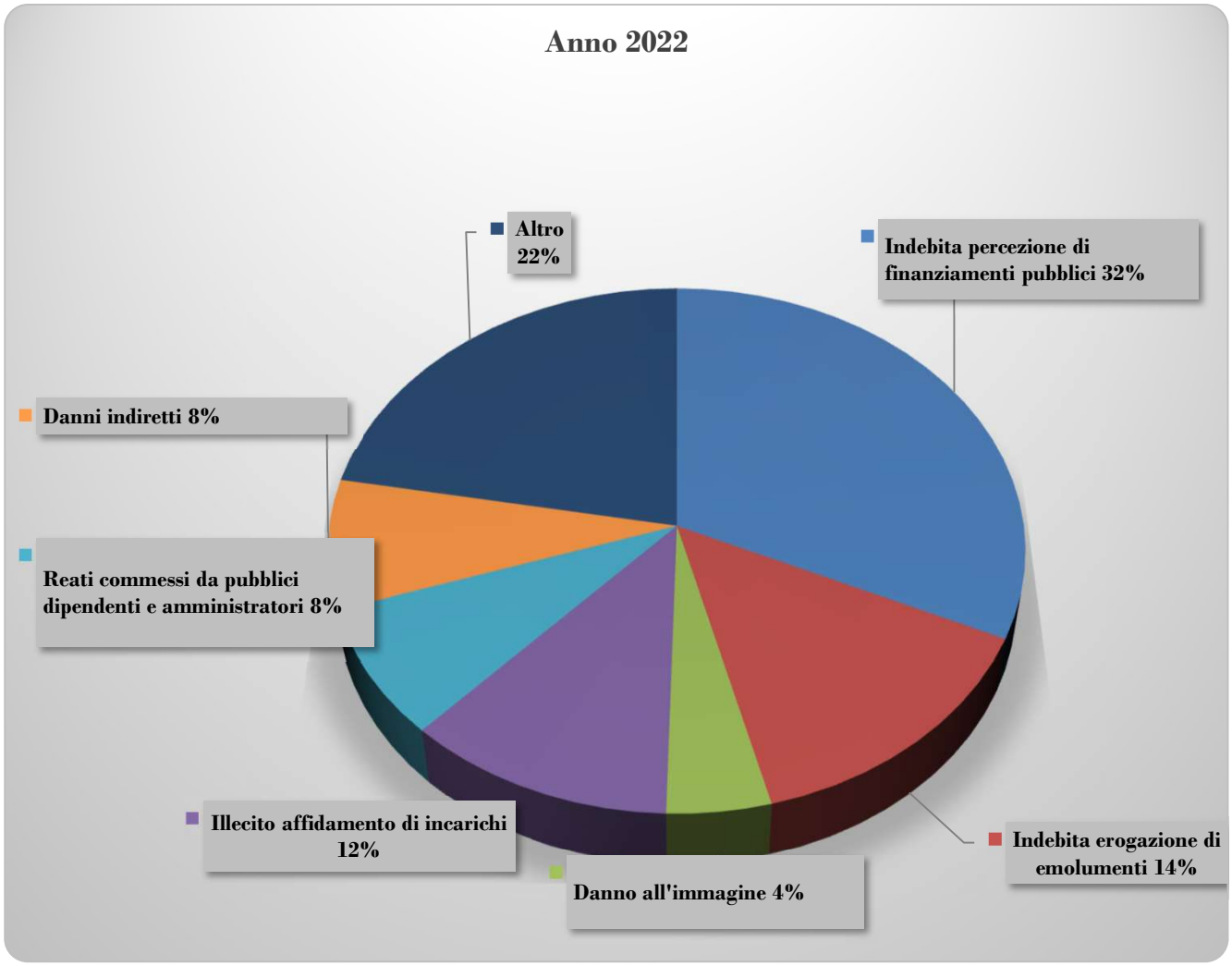
| PROVVEDIMENTI | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|
| Sentenze di condanna | 34 | 42 | 23 | 78 | 93 |
| Sentenze di assoluzione | 7 | 28 | 11 | 18 | 11 |
| Sentenze concernenti questioni pregiudiziali o preliminari | 5 | 14 | 9 | 15 | 15 |
| Sentenze con dispositivi plurimi (condanna/assoluzione) | 4 | 6 | 1 | 5 | 3 |
| Sentenze di definizione del giudizio ex art. 130, comma 8 del Codice di giustizia contabile (rito abbreviato) | 10 | 13 | 4 | 6 | 10 |
| Sentenze ex art. 149 del Codice di giustizia contabile (giudizio di conto) | 6 | - | - | - | - |
| Altre sentenze (istanza di parte) | 1 | 1 | - | - | - |
| **TOTALE SENTENZE** | **67** | **104** | **48** | **122** | **132** |
| Ordinanze esecutive ex art. 132, comma 3 del Codice di giustizia contabile (rito monitorio) | - | - | - | 1 | 4 |
| Ordinanze cautelari ex art. 74 - 76 e 78 del Codice di giustizia contabile | 3 | 2 | 3 | 11 | 30 |
| Ordinanze istruttorie | 9 | 18 | 15 | 20 | 10 |
| Altre ordinanze | 2 | 5 | 5 | 17 | 18 |
| **TOTALE ORDINANZE** | **14** | **27** | **23** | **49** | **62** |
| Decreti ex art. 130, comma 6 del Codice di giustizia contabile (definizione agevolata) | 13 | 11 | 8 | 8 | 10 |
| Decreti ex art. 141, comma 4 del Codice di giustizia contabile (assegnazione termine per la resa del conto) | 6 | - | - | - | - |
| Altri decreti | 4 | 6 | 4 | - | - |
| **TOTALE DECRETI** | **23** | **17** | **12** | - | - |
| **TOTALE PROVVEDIMENTI** | **104** | **148** | **83** | **179** | **204** |

| SENTENZE APPELLATE | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|
| dalla Procura Regionale | - | 18 | 6 | 4 | 2 |
| dai Convenuti | 15 | 14 | 17 | 40 | 23 |
| **TOTALE APPELLI** | **15** | **32** | **23** | **44** | **25** |

| SOGGETTI CONVENUTI NEI GIUDIZI DI RESPONSABILITA' ASSEGNATI ALLE UDIENZE | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 |
|---|---|---|---|---|---|
| Dipendenti statali | 76 | 58 | 17 | 24 | 28 |
| Amministratori e dipendenti della Regione | 4 | 1 | 3 | 1 | 18 |
| Amministratori e dipendenti e amministratori provinciali | 0 | 0 | - | 1 | 12 |
| Amministratori e dipendenti e amministratori comunali | 84 | 76 | 19 | 87 | 126 |
| Amministratori e dipendenti Asl | 23 | 41 | 1 | 45 | 22 |
| Amministratori e dipendenti di altri Enti pubblici | 16 | 17 | 7 | 7 | 17 |
| Concessionari e agenti della riscossione | 4 | 3 | 4 | 4 | 36 |
| Percettori finanziamenti pubblici | 50 | 89 | 28 | 40 | 94 |

## Tabella n. 2/5

| GIUDIZI IN MATERIA DI RESPONSABILITA' ASSEGNATI IN UDIENZA PER OGGETTO | |
|---|---|
| Indebita percezione di finanziamenti pubblici | 36 |
| Indebita erogazione di emolumenti | 16 |
| Danno all'immagine | 5 |
| Illecito affidamento di incarichi | 13 |
| Reati commessi da pubblici dipendenti e amministratori | 9 |
| Danni indiretti | 9 |
| Altro | 25 |

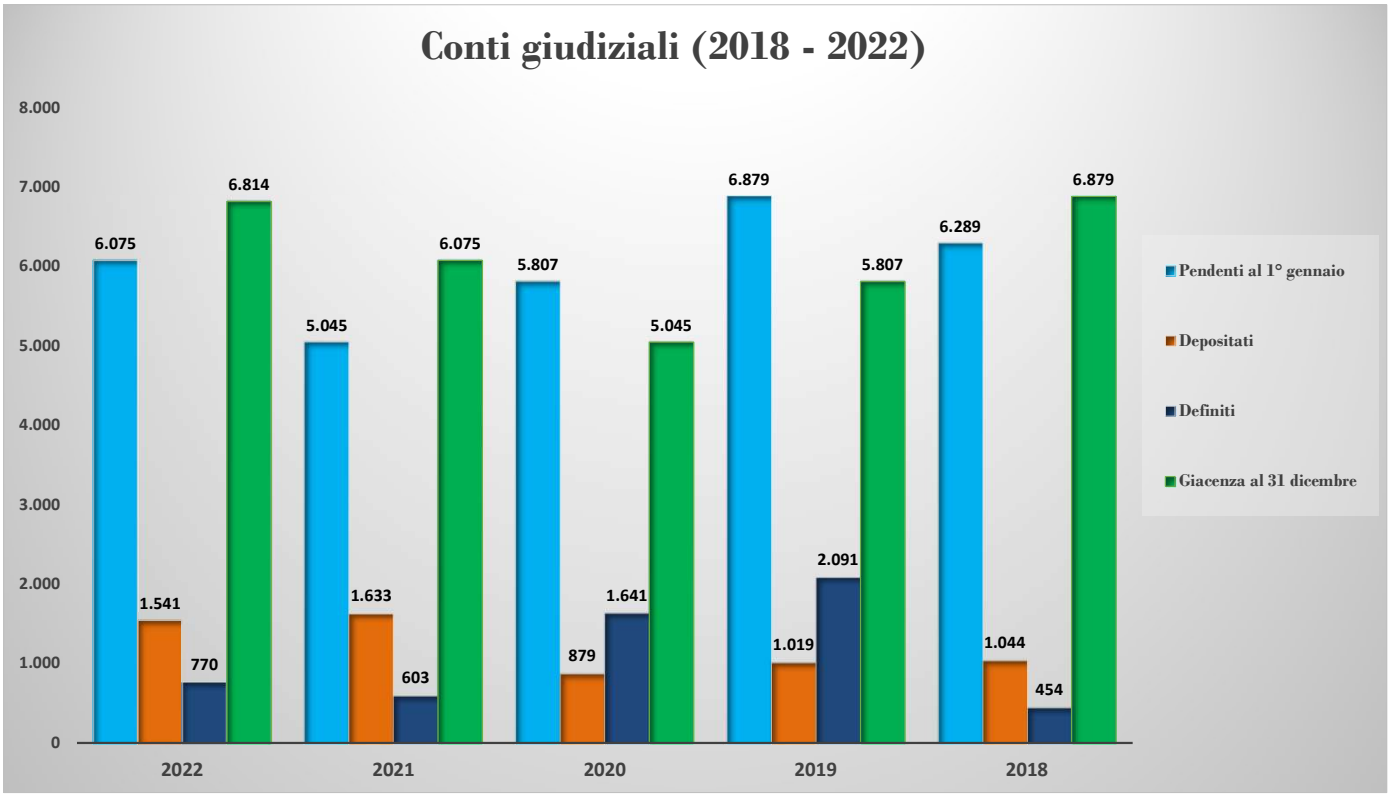



| AMMINISTRAZIONI DANNEGGIATE | IMPORTI ACCERTATI | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 |
| Stato | 862.265 | 3.641.790 | 1.252.925 | 8.526.333 | 16.131.071 |
| Enti locali | 2.102.301 | 2.691.264 | 4.258.084 | 3.937.290 | 16.590.534 |
| ASL | 84.025 | 10.479 | 340.390 | 1.802.180 | 516.079 |
| **TOTALE** | **3.048.591** | **6.343.533** | **5.851.399** | **14.265.803** | **33.237.684** |

## Tabella n. 3/5

| ATTIVITA' IN MATERIA DI CONTI GIUDIZIALI | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **TIPOLOGIA** | **2022** | **2021** | **2020** | **2019** | **2018** |
| **Pendenti al 1° Gennaio** | **6.075** | **5.045** | **5.807** | **6.879** | **6.289** |
| **Erariali depositati** | 336 | 293 | 282 | 362 | 284 |
| **Enti Locali depositati** | 1.205 | 1.340 | 597 | 657 | 760 |
| **Totale Depositati** | **1.541** | **1.633** | **879** | **1.019** | **1.044** |
| **Carico annuale** | 7.616 | 6.678 | 6.686 | 7.898 | 7.333 |
| **Discaricati** | 121 | 116 | 45 | 38 | 43 |
| **Definiti in Giudizio** | 6 | 2 | - | - | - |
| **Estinti** | 643 | 485 | 1.596 | 2.053 | 411 |
| **Totale Definiti** | **770** | **603** | **1.641** | **2.091** | **454** |
| **Erariali** | 368 | 137 | 512 | 634 | 305 |
| **Enti Locali** | 402 | 466 | 1.129 | 1.457 | 149 |
| **Giacenza al 31 Dicembre** | **6.814** | **6.075** | **5.045** | **5.807** | **6.879** |

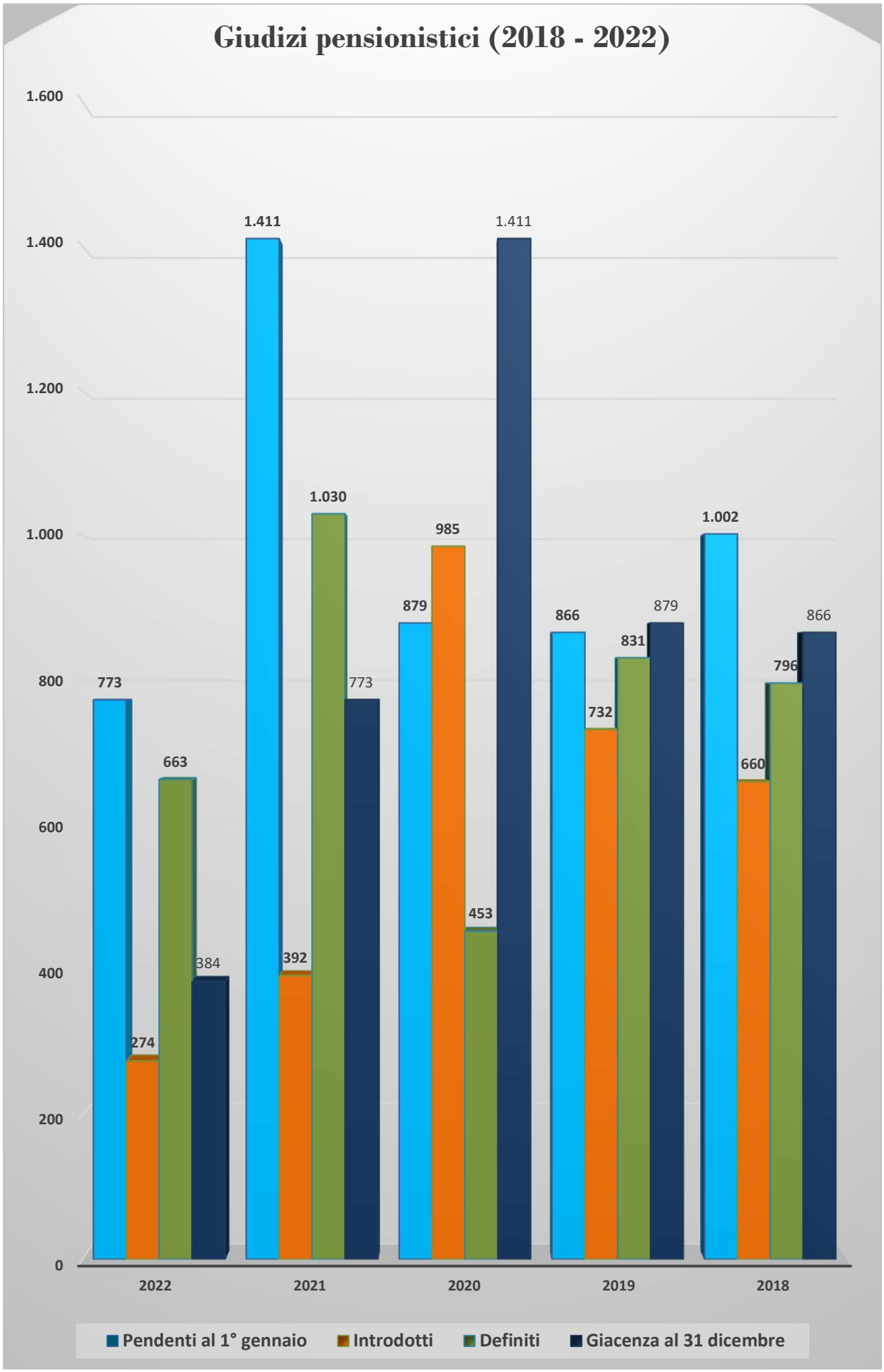
| ANNO | Pendenti al 1° gennaio | Depositati | Definiti | Giacenza al 31 dicembre |
|---|---|---|---|---|
| **2022** | **6.075** | **1.541** | **770** | **6.814** |
| **2021** | **5.045** | **1.633** | **603** | **6.075** |
| **2020** | **5.807** | **879** | **1.641** | **5.045** |
| **2019** | **6.879** | **1.019** | **2.091** | **5.807** |
| **2018** | **6.289** | **1.044** | **454** | **6.879** |



## Tabella n. 4/5

| GIUDIZI PENSIONISTICI | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ANNO | | | 2022 | 2021 | 2020 | 2019 | 2018 |
| **TIPOLOGIA** | | | | | | | |
| Pendenti al 1° gennaio | | | 773 | 1.411 | 879 | 866 | 1.002 |
| Introdotti | | | 274 | 392 | 985 | 732 | 660 |
| Definiti | | | 663 | 1.030 | 453 | 831 | 796 |
| **Giacenza al 31 dicembre** | | | **384** | **773** | **1.411** | **879** | **866** |
| Discussi in udienza | | | 1.014 | 1.431 | 562 | 1.073 | 1.050 |
| Definiti | | | 663 | 1.030 | 453 | 831 | 796 |
| In trattazione | | | 351 | 401 | 109 | 242 | 254 |
| Dettaglio Giudizi definiti | PENSIONI CIVILI | | 151 | 428 | 648 | 337 | 648 |
| | PENSIONI MILITARI | | 508 | 96 | 139 | 489 | 139 |
| | PENSIONI di GUERRA | | 4 | 7 | 9 | 5 | 9 |
| | **TOTALI** | | **663** | **531** | **796** | **831** | **796** |
| **UDIENZE** | | | | | | | |
| Pubbliche monocratiche | | | 75 | 117 | 54 | 87 | 73 |
| Collegiali in camera di consiglio | | | - | - | - | 1 | 4 |
| Monocratiche in camera di consiglio | | | 6 | 19 | - | 14 | 22 |
| **TOTALI** | | | **81** | **128** | **61** | **102** | **99** |
| **PROVVEDIMENTI** | | | | | | | |
| SENTENZE | Definiti con Ordinanze o Decreti | | 13 | - | 29 | 10 | 30 |
| | MERITO | Accoglimento | 181 | 515 | 151 | 188 | 116 |
| | | Rigetto | 194 | 322 | 146 | 249 | 221 |
| | | Cessata materia del contendere | 226 | 81 | 11 | 10 | 10 |
| | | Altri dispositivi | 49 | 112 | 116 | 374 | 419 |
| | **TOTALI** | | **663** | **1.030** | **453** | **831** | **796** |
| ORDINANZE | Istruttorie | | 91 | 54 | 41 | 130 | 130 |
| | Processuali | | - | 18 | 23 | 84 | 124 |
| | **TOTALI** | | **91** | **72** | **64** | **214** | **254** |
| **PROVVEDIMENTI IMPUGNATI** | | | | | | | |
| APPELLI | | | **103** | **94** | **182** | **72** | **51** |

## Tabella n. 5/5


Giudizi pensionistici (2018 - 2022)
1.600
1.400
1.200
1.000
800
600
400
200
0
773
274
663
384
1.411
392
1.030
773
879
985
453
1.411
866
732
831
879
1.002
660
796
866
2022
2021
2020
2019
2018
Pendenti al 1° gennaio
Introdotti
Definiti
Giacenza al 31 dicembre

