CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2019

Presidente
Francesco Paolo Romanelli

Bari, 22 febbraio 2019

SOMMARIO

1.	L'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE…….....	pag.	2
1.1	Premessa ……	pag.	2
1.2	Il contenzioso nelle materie di contabilità pubblica ……	pag.	5
1.3	I conti giudiziali ……	pag.	15
1.4	Il contenzioso pensionistico ……	pag.	22
2.	LE NOVITÀ LEGISLATIVE ……	pag.	28
3.	LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE ……	pag.	31
4.	LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI UNITE DELLA CORTE DI CASSAZIONE ……..	pag.	37
5.	LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI ……	pag.	43
	TABELLE STATISTICHE……	Pag.	49

1. L'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE

1.1 Premessa

Nello scorso anno la Sezione ha funzionato (come, invero, molti altri Uffici della Corte) con un organico magistratuale assai ridotto rispetto a quello di diritto.

Infatti, a fronte dei nove magistrati previsti, oltre al Presidente, ne erano in servizio solo quattro in assegnazione piena ed uno in assegnazione aggiuntiva da altra Sezione.

Nondimeno, la produttività è stata più che soddisfacente, registrandosi, con riguardo alla quasi totalità degli indici relativi all'attività giurisdizionale su impulso di parte (numero delle udienze e delle camere di consiglio, dei procedimenti definiti e dei provvedimenti depositati), un significativo miglioramento rispetto ai corrispondenti dati del 2017.

Fa eccezione il solo settore dei conti giudiziali (la cui peculiare caratteristica sta, per l'appunto, nell'instaurarsi il giudizio nei confronti dell'agente contabile per effetto del mero deposito del conto nella segreteria della Sezione), che registra, invece, un discreto arretrato, sulle cui cause ci si soffermerà più avanti.

Qui basterà accennare al fatto che in questa Sezione il volume del contenzioso concernente i giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, così come quello del contenzioso pensionistico (nonostante il consistente abbattimento dell'arretrato storico), si è sempre mantenuto, specie negli ultimi anni, a livelli al di sopra della media nazionale.

Benché il Consiglio di presidenza abbia meritoriamente provveduto a coprire, a partire da quest'anno due dei cinque posti vacanti, la descritta situazione richiede, a mio avviso, di essere adeguatamente valutata dal Consiglio di

presidenza in vista di una prossima, ancorché progressiva, copertura dei posti residui.

Non ignoro, ovviamente, la grave e generalizzata scopertura dell'organico che si registra a livello nazionale in relazione a tutte le articolazioni, centrali e regionali, di controllo e giurisdizionali, del nostro Istituto.

Confido, tuttavia, che il nostro Organo di autogoverno, in considerazione delle numerose immissioni in ruolo che si prevede verranno effettuate quest'anno e ancora nel prossimo, all'esito dell'espletamento dei concorsi a Referendario attualmente in corso, nonché di quelli che saranno banditi nel 2019 per la copertura degli ulteriori nuovi posti autorizzati con l'ultima legge di bilancio, vorrà orientarsi in tal senso onde consentire di far fronte efficacemente al gravoso carico di lavoro dell'Ufficio.

Parallelamente, occorrerà procedere, a cura del Segretariato generale, ad una congrua rivisitazione in aumento della tabella organica del personale di segreteria, rivelandosi la stessa del tutto inadeguata, specie in rapporto al sopra accennato rilevante carico che si registra nel settore dei conti giudiziali, come si avrà modo di spiegare più dettagliatamente in prosieguo.

Il 2018 è stato il secondo anno in cui i giudizi sono stati celebrati in conformità alla disciplina recata dal nuovo codice della giustizia contabile, approvato con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, emanato in attuazione dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 ed entrato in vigore nello scorcio del 2016 (in prosieguo, anche, soltanto "codice").

Nel complesso, può dirsi che l'applicazione delle nuove regole processuali non ha comportato insormontabili problemi applicativi, essendosi l'attività delle parti, del giudice e della segreteria, generalmente e agevolmente dispiegata nel pieno rispetto delle previsioni – preesistenti o di rinnovata formulazione -

contemplate nella novella, ancorché non siano mancati, com'è normale, dubbi interpretativi su alcune specifiche disposizioni, che si sono rivelate, nella pratica attuazione, incongrue, ovvero poco coerenti se riguardate alla luce dell'intero corpo normativo o, ancora, foriere di inutili complicazioni procedurali.

Molto opportunamente, pertanto, la legge delega ha previsto la possibilità di emanare, con un successivo decreto legislativo, disposizioni integrative e correttive, la cui necessità fosse emersa nel primo biennio dalla entrata in vigore del codice.

E la Corte, lo scorso anno, in previsione della scadenza del termine fissato dal legislatore, non ha mancato di formulare, tramite le Sezioni riunite, le sue proposte emendative, all'esito di un costruttivo confronto "interno" che ha coinvolto tutti i Presidenti delle Sezioni giurisdizionali e tutti i Procuratori regionali, i quali hanno rappresentato le principali problematiche interpretative e/o applicative riscontrate nel primo periodo di vigenza del codice.

Con la recente legge 9 novembre 2018, n. 128, l'originario termine biennale è stato prorogato di un ulteriore anno, venendo quindi a scadere il prossimo 7 ottobre.

Vi è, pertanto, un tempo più lungo e congruo per una meditata riflessione da parte del Governo che, ci si augura, conduca all'accoglimento anche delle proposte di modifica e di correzione provenienti dalla Corte dei conti, in quanto frutto della quotidiana pratica giudiziaria.

1.2 Il contenzioso nelle materie di contabilità pubblica

Nel corso del 2018 sono stati introdotti complessivamente 168 nuovi giudizi (rispetto ai 147 dell'anno precedente), di cui 155 ad istanza della Procura regionale (a fronte dei 141 del 2017) e 13 ad istanza di parti private (6 nel 2017).

Gli atti di citazione in materia di responsabilità amministrativo-contabile sono stati 119, dei quali 23 sono stati preceduti da azioni cautelari di sequestro conservativo su beni e crediti dei convenuti; da parte dell'Ufficio requirente sono state, altresì, esercitate 2 azioni revocatorie ai sensi dell'art. 2901 del codice civile e sono stati depositati 2 ricorsi per l'applicazione di sanzioni pecuniarie a carico di amministratori locali ai sensi dell'art. 133 del codice della giustizia contabile.

Per la trattazione dei giudizi (ivi compresi i procedimenti cautelari) sono state tenute 99 udienze (a fronte delle 62 del 2017), di cui, 32 pubbliche, 31 camerali e 36 monocratiche.

Sono stati iscritti a ruolo 278 giudizi (rispetto ai 224 dell'anno precedente) e ne sono stati definiti 177 (153 nel 2017).

Le sentenze di condanna sono state 93, per un danno complessivo pari a 33,2 milioni di euro circa, mentre quelle di definizione del giudizio ai sensi dell'art. 130, comma 8 del codice sono state 10, per un importo complessivo immediatamente introitato nelle casse pubbliche pari a poco più di 100 mila euro.

Questo speciale "*…rito abbreviato…*", che costituisce una delle principali novità introdotte, consente, in buona sostanza, al soggetto convenuto in giudizio per fattispecie di responsabilità non dolosa di chiedere che il giudizio, previo concorde parere del pubblico ministero, sia definito, in primo grado, mediante il pagamento di una somma non superiore al 50% della pretesa risarcitoria avanzata con l'atto di citazione.

Al riguardo, deve evidenziarsi che le istanze presentate lo scorso anno non sono state molte in rapporto al numero dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile a titolo di colpa grave iscritti a ruolo.

La circostanza che esse abbiano generalmente riguardato giudizi nei quali il danno dedotto non era di elevato ammontare, induce, peraltro, a ritenere che il limitato ricorso a tale nuovo rito non sia imputabile, soltanto, alla sua novità.

Solo in prosieguo di tempo potrà dirsi, quindi, se esso realizzerà effettivamente quell'effetto deflattivo del contenzioso in vista del quale il legislatore della riforma lo ha dichiaratamente previsto, nonché, soprattutto, in che misura assicurerà, come pure recita la norma, "*…l'incameramento certo ed immediato di somme risarcitorie all'erario…*".

Le sentenze di assoluzione sono state 11, mentre 3 sono state le decisioni a contenuto promiscuo (in parte di condanna e in parte di assoluzione); infine, le sentenze di mero rito o che hanno definito il giudizio accogliendo l'eccezione preliminare di prescrizione del danno sono state, nel complesso, 15.

Quanto alla natura del rapporto di servizio dei soggetti convenuti, si evidenzia una netta preponderanza degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali, e tra questi, nello specifico, di quelli dei comuni.

Si registra, poi, un significativo numero di giudizi celebrati nei confronti di privati percettori di contributi e finanziamenti pubblici.

Trattasi, nello specifico, di finanziamenti e contributi erogati ai sensi della legge n. 488/1992, per lo sviluppo delle aree disagiate del Mezzogiorno, dalla legge n.662/1996 per i contratti d'area e i patti territoriali, dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), ovvero nell'ambito di progetti operativi nazionali e regionali (PON. e POR), o, ancora, da Fondi strutturali comunitari (FESR, FSE, FEOGA, SFOP) o, infine, ai sensi delle leggi n. 95/1995 e n. 185/2000,

recanti, rispettivamente, interventi per favorire l'imprenditoria giovanile, l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego.

Il dato, che trova conferma ove si guardi alla classificazione per tipologia delle più ricorrenti fattispecie dannose dedotte in giudizio, induce a concludere che questo deleterio fenomeno di illecito utilizzo (e, dunque, sostanzialmente, di sperpero) delle risorse pubbliche destinate dal legislatore nazionale e dagli organismi comunitari ad investimenti produttivi per favorire la crescita economica, ha assunto in questa regione carattere di preoccupante generalità.

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 tra costui e l'amministrazione danneggiata.

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

La riferita giurisprudenza è, inoltre, costante nel ritenere che nell'ipotesi in cui il beneficiario del finanziamento pubblico abbia – come frequentemente accade - natura societaria o associativa, l'azione risarcitoria ben può essere esercitata anche nei confronti della persona fisica che rivestiva la qualità di

amministratore/rappresentante legale, o nei confronti del quale sia riconoscibile la qualità di effettivo *dominus* della persona giuridica, poiché, in tal caso, la percezione del contributo con mezzi fraudolenti, ovvero la sua successiva distrazione dalle finalità di interesse pubblico, fa assumere a costui un rilievo autonomo e una propria soggettività nella gestione delle pubbliche risorse, che trascende l'assetto societario o associativo.

Ciò che consente di conseguire, a volte, concreti risultati sul piano del recupero dell'indebito, posto che assai spesso ci si trova dinanzi a società fallite o in liquidazione, ad associazioni ormai sciolte, oppure, nella migliore delle ipotesi, a situazioni in cui il patrimonio sociale è insussistente o, comunque, incapiente.

Pure numerosi sono stati i giudizi concernenti l'illecita distrazione delle somme incamerate dalle società private concessionarie della riscossione di tributi locali, assai spesso intrecciata con condotte illecite o, comunque, gravemente negligenti degli agenti pubblici preposti al controllo dell'osservanza delle prescrizioni contrattuali disciplinanti il rapporto concessorio.

I giudizi concernenti truffe ed ammanchi in materia di riscossione di entrate pubbliche, principalmente, se non esclusivamente, quando questa è affidata a soggetti privati, non riguardano, peraltro, soltanto gli enti locali, ma interessano anche la Regione, relativamente alle tasse automobilistiche e l'amministrazione delle dogane e dei monopoli, con riferimento ai proventi del gioco del lotto.

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

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

- Sentenza n. 590/2018, con la quale gli ex amministratori e il socio di maggioranza di una società che aveva ottenuto un ingente finanziamento ai sensi della legge n. 662/1996 per la realizzazione di un insediamento produttivo in un comune del litorale foggiano, mai divenuto operativo, intascandone, il socio, una buona parte personalmente mediante molteplici operazioni truffaldine, sono stati condannati, unitamente alla società ormai fallita, al risarcimento di un danno pari a 11 milioni di euro circa nei confronti dell'amministrazione statale concedente; contestualmente è stata disposta la conversione in pignoramento del sequestro conservativo disposto *ante causam* su beni e crediti di alcuni dei convenuti.

– Sentenza n. 592/2018, con la quale, i soci di una società di persone operante nella medesima area, ma nel settore agro-alimentare, che aveva anch'essa ottenuto un cospicuo finanziamento pubblico fraudolentemente distratto dalle finalità per cui era stato concesso, sono stati condannati, insieme alla società in stato di fallimento, al pagamento in favore del Ministero dello sviluppo economico della somma di 3,2 milioni di euro circa, con conseguente conversione in pignoramento del sequestro conservativo di alcuni immobili, disposto *ante causam* nei confronti di uno dei due soci.

- Sentenza n. 611/2018 con la quale gli amministratori e i dirigenti del settore finanziario di un comune sono stati solidalmente condannati al pagamento di una somma di 1,5 milioni di euro circa, pari al maggior esborso sostenuto a carico del bilancio in dipendenza dell'omessa applicazione delle limitazioni finanziarie conseguenti al mancato rispetto del patto di stabilità interno negli anni 2010/2012 (l'azione è stata esercitata a seguito della trasmissione alla Procura regionale, ai sensi dell'art. 52, comma 4, della deliberazione adottata dalla locale Sezione

regionale di controllo, all'esito delle verifiche di sua competenza sui bilanci del suddetto comune).

Ha ritenuto, nello specifico ed in sintesi, il collegio giudicante che la circostanza dell'essere stata destinata la maggiore spesa sostenuta al soddisfacimento dei bisogni essenziali della collettività amministrata non assume alcun rilievo ai fini della configurabilità del danno dedotto in giudizio, dovendosi considerare tale spesa normativamente vietata *ab origine*, a causa del superamento dei vincoli di finanza pubblica.

- Sentenza n. 631/2018, in materia di indebita percezione di contributi pubblici nell'ambito di un POR regionale, per un danno di oltre 1 milione di euro. La Sezione, nell'accogliere la domanda risarcitoria, ha, innanzitutto, precisato che la tesi accusatoria, incentrata sia sulla mancata esecuzione almeno parziale delle opere ammesse a finanziamento che sulla sovrafatturazione di costi (o, comunque, sulla "neutra" inesistenza delle operazioni), era risultata pienamente provata solo con riguardo a quest'ultimo aspetto, essendo emerso in giudizio l'avvenuto integrale compimento delle opere. E' stato, poi, chiarito che l'illiceità della condotta riponeva sulla natura (non oggettivamente, ma) soggettivamente fittizia delle operazioni commerciali fatturate, al precipuo fine di eludere i rigidi termini di pagamento delle forniture previsti dal bando concorsuale a pena di decadenza dal beneficio, che le singole aziende agricole percipienti l'aiuto avevano, invece, potuto apparentemente dimostrare di aver rispettato solo attraverso la fittizia triangolazione commerciale di acquisizione delle forniture e delle opere edilizie necessarie alla realizzazione del programma di sviluppo finanziato.

- Sentenza n. 483/2018 in materia di indebita percezione di contributi da parte di AGEA nell'ambito delle domande uniche per le campagne agricole 2007,

2008 e 2009, per un danno pari a poco più di 437 mila euro; la vicenda dedotta in giudizio ha consentito al collegio di esaminare la problematica di diritto societario concernente l'imputabilità degli effetti degli atti alla società in caso di più soci-amministratori, a mente degli artt. 2257 e 2266 c.c. Nel merito, è stata ritenuta responsabile solo una delle socie-amministratrici convenute in giudizio (nello specifico, quella che aveva, con la domanda di accesso alla riserva nazionale, attestato falsamente, ai sensi della normativa europea di settore, la qualità di "nuovo agricoltore" e presentato, successivamente, le domande uniche di contributo), essendo risultata la stessa titolare, in precedenza, di altra impresa agricola percettrice del medesimo contributo.

- Sentenza n. 91/2018, con la quale un dirigente medico è stato condannato al pagamento in favore dell'azienda ospedaliera presso cui espletava funzioni assistenziali in qualità di docente universitario, di una somma di poco superiore a 200 mila euro, pari alle differenze stipendiali indebitamente percepite nel periodo 2009/2014, quale medico in regime c.d. di esclusività, essendo stato accertato che in tale lasso temporale aveva continuamente esercitato non consentite attività libero-professionali presso strutture private. Ai fini della quantificazione del danno, la Sezione, accogliendo una specifica deduzione difensiva, ha preso posizione, con un'articolata motivazione, sulla *vexata quaestio* della computabilità dell'indebito al lordo o al netto degli oneri fiscali, concludendo per la seconda opzione, così allineandosi alla giurisprudenza prevalente ed operando un significativo *revirement* rispetto al suo stesso precedente orientamento in senso contrario.

- Sentenza n. 585/2018, con la quale un medico ed un dipendente amministrativo in servizio presso un Distretto socio-sanitario di una ASL sono stati condannati al pagamento di una somma di 200 mila euro circa, pari al danno

conseguente alla indebita concessione, in conseguenza di loro truffaldine attività, dell'indennità dovuta ai malati di TBC polmonare.

- Sentenza n. 187/2018, con la quale è stata esclusa la giurisdizione della Corte dei conti in ordine all'azione risarcitoria intentata nei confronti di un'impresa privata che si era avvalsa illecitamente della "cassa integrazione guadagni in deroga" per i propri dipendenti; all'uopo, è stato ritenuto che trattasi di uno strumento di ammortizzazione sociale non collegato alla realizzazione da parte dell'azienda in crisi di un qualsivoglia programma pubblico, così da poterne inferire l'insorgenza di un rapporto di servizio, anche in senso ampio, tra l'impresa stessa che chiede l'integrazione salariale per i propri dipendenti e la pubblica amministrazione.

- Sentenza n. 450/2018, con la quale, in un giudizio concernente un'azione revocatoria ex art. 2901 c.c. è stato statuito che:

- la contestuale presenza di un'azione di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti e di un'analoga azione risarcitoria introdotta nei confronti dello stesso convenuto dinanzi all'A.G.O. dalla curatela fallimentare della società pubblica danneggiata ex artt. 2392 e ss. del codice civile e 146 della legge fallimentare, è ininfluente rispetto ai normali criteri di riparto di giurisdizione delle suddette controversie, ponendosi, invero, eventualmente, solo un problema di proponibilità di una delle due domande, laddove all'esito dell'altra venga a precostituirsi un titolo giudiziale definitivo idoneo al ristoro del medesimo danno;

- non essendovi tra la causa risarcitoria principale dinanzi alla Corte dei conti e quella sull'azione revocatoria il rischio di un conflitto di giudicati, non si pone alcuna necessità di attendere l'esito della prima, sospendendosi l'altra, dovendosi considerare, tra l'altro, che gli effetti propri della sentenza che

riconosca fondata la domanda revocatoria si limitano a determinare la mera inefficacia, ex art. 2901 c.c., dell'atto dispositivo impugnato, mentre solo con la decisione della causa principale (quella risarcitoria), tale vincolo giuridico si traduce nella sottoposizione del bene oggetto di revocazione a procedura esecutiva coattiva;

- la delibazione sulla verificazione dei fatti contestati dalla Procura, stante la natura para-cautelare dell'azione revocatoria, nonché quella litigiosa del credito oggetto di cautela, può effettuarsi sommariamente, non necessitando di approfondite valutazioni proprie della sede in cui si accerterà quest'ultimo;

- la pressoché integrale spoliazione del compendio immobiliare originariamente intestato al donante, determina un negativo mutamento quali-quantitativo della garanzia patrimoniale ex art. 2740 c.c., idoneo ad integrare l'*eventus damni*.

- Ordinanza n. 74/2018, con la quale, in sede cautelare ed in materia di fatti di peculato commessi da un curatore fallimentare, la giurisdizione della Corte dei conti è stata affermata per il danno all'immagine, mentre è stata negata in relazione al danno patrimoniale conseguente alla sottrazione illecita di somme al fallimento, pure contestualmente dedotto in giudizio dalla Procura regionale; nel primo caso, è stato ritenuto sussistente un rapporto di servizio tra il curatore fallimentare ed il Ministero della giustizia, trattandosi di una funzione pubblica espletata nell'interesse della giustizia; nel secondo, invece, è stato escluso che l'ammanco di somme di spettanza del fallimento si traduca, come dedotto dal requirente, in un danno patrimoniale di corrispondente importo per la suddetta amministrazione pubblica.

- Decreto n. 7/2018 con il quale, in un giudizio per l'applicazione di sanzioni pecuniarie ex art. 133 e ss. del codice della giustizia contabile (in materia di artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità interno da parte di un

comune), è stata disattesa l'eccezione di inammissibilità/nullità del ricorso per mancanza del previo invito a dedurre sulla base di una lettura sistematica della disciplina recata dalla sopra richiamata normativa per siffatto giudizio speciale, in rapporto alla normativa dettata per il rito ordinario; sempre sotto il profilo processuale, sono stati disattesi gli adombrati profili di incostituzionalità, per violazione del principio del giusto processo, della disposizione che stabilisce la previa designazione del giudice monocratico da parte del presidente della Sezione. Nel merito, dopo aver, preliminarmente, affermato la perdurante vigenza dell'articolo 31, comma 31 della legge 12 novembre 2001, n. 183 per i fatti anteriori alla sua abrogazione, stante la chiara previsione dell'art. 1, comma 707, della legge 28 dicembre 2015 n. 208, la Sezione ha, nel caso di specie, ritenuto elusiva del patto di stabilità l'emanazione di un provvedimento dirigenziale con il quale somme chiaramente riferibili a residui attivi provenienti dall'esercizio precedente sono state considerate, previa cancellazione di tali residui, come entrate di competenza dell'esercizio successivo, con la conseguente conforme contabilizzazione in bilancio che ha reso possibile il formale rispetto del patto di stabilità; quanto alla responsabilità del dirigente del servizio finanziario, è stato osservato che i compiti attribuiti per legge a tale funzionario non si atteggiano diversamente a seconda che lo stesso debba esprimere il parere sulla proposta di delibere o apporre il visto di regolarità contabile sui provvedimenti dirigenziali, né una tale diversità può essere contenuta in atti di normazione secondaria essendo rimessa al regolamento dell'ente soltanto l'individuazione dei provvedimenti (deliberazioni e determinazioni) soggetti alla verifica del responsabile del servizio finanziario; in ordine, invece, alla posizione del sindaco, è stato affermato che il rispetto della disciplina sul patto di stabilità interno non necessita di declinazione in termini di indirizzi politico-amministrativi da parte

degli organi di governo perché esso sottende la regolare gestione amministrativa dell'ente nel suo complesso e, poiché il sindaco, per legge, è individuato in primo luogo quale organo responsabile dell'amministrazione del comune (cfr. art. 50 d.lgs. n. 267/2000), ne consegue che a costui si impone di impedire operazioni amministrativo-contabili elusive quando queste si identifichino nel contrasto con la corretta rappresentazione della gestione amministrativa dell'ente (le richieste sanzioni sono state comminate nella misura di 35 mila euro per il sindaco e di 8 mila euro per il dirigente del settore finanziario).

- Decreto n. 6/2018, con il quale, in un altro giudizio per l'applicazione di sanzioni pecuniarie (sempre in materia di artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità interno da parte di un comune) conclusosi con il rigetto del ricorso, è stata ritenuta applicabile, quanto alla regolazione delle spese processuali, la disciplina prevista per l'ipotesi dell'esclusione di responsabilità amministrativa contenuta nell'art. 31, comma 2, del codice, con conseguente liquidazione dell'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa di ciascun convenuto, da porre a carico del comune interessato.

1.3 I conti giudiziali

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

Come si è già anticipato, questo è il settore nel quale si manifestano le maggiori criticità, per effetto, essenzialmente, della considerevole mole del carico di lavoro, rispetto al numero dei magistrati assegnati alla Sezione, nonché,

soprattutto, dei funzionari di revisione che vi sono addetti con compiti di supporto.

Nel corso del 2018, infatti, sono stati depositati nella segreteria della Sezione poco meno di 1.000 conti giudiziali, che, aggiunti a quelli pendenti al 1° gennaio, hanno portato la consistenza complessiva della giacenza a fine anno, al netto dei conti definiti, al consistente numero di 6.785, a fronte dei 6.124 del 2017 e dei 5.407 del 2016.

Già si è accennato ad una delle cause principali di questo incremento dell'arretrato rispetto agli anni precedenti, vale a dire il significativo aumento del volume di contenzioso negli altri due ambiti di attività giurisdizionale, che ha comportato la pressoché totale applicazione del personale amministrativo alle connesse attività di segreteria.

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

Ora, se si tiene conto nelle numerose gestioni contabili esistenti in ambito regionale, sia presso i 264 enti locali e l'ente regione (tesorieri, economi, consegnatari di beni mobili e di azioni societarie partecipate dall'ente, contabili e agenti delle riscossioni), nonché, presso le amministrazioni statali periferiche la cui gestione si svolge in ambito regionale (agenti della riscossione, agenti pagatori, contabili a materia, ricevitori) e le altre pubbliche amministrazioni, quali le Università, le Camere di commercio, le ASL etc. (nelle quali sono presenti figure di agenti contabili analoghe a quelle esistenti presso gli enti locali), è del tutto evidente come la scarsa consistenza di personale amministrativo qualificato, specie se contemporaneamente impegnato nell'intensa e continuativa attività di segreteria nei due altri ambiti giurisdizionali, a fronte, peraltro, della mancata copertura integrale della dotazione organica del personale di magistratura, abbia finito per condizionare il celere smaltimento delle pendenze.
Sin quando, pertanto, non si affievolisca il flusso dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile e di quelli pensionistici, ovvero, preferibilmente, si provveda, quanto meno, alla copertura dei posti di personale amministrativo attualmente scoperti e, comunque, successivamente, ad un adeguato aumento della relativa dotazione organica, sarà difficile che tale situazione possa migliorare sensibilmente nel prossimo futuro, sebbene sia mia intenzione procedere ad una riorganizzazione dei servizi di segreteria in vista di un maggiore efficientamento, nei limiti del possibile, delle funzioni di supporto ai magistrati nell'esame dei conti giudiziali.
La descritta contingenza comporta, altresì, che a tale esame si proceda sulla base di criteri di rotazione e selettivi, privilegiando, cioè, conti di più importante rilievo economico, ovvero nei quali è più frequente il riscontro di irregolarità e deficienze.

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

A tanto, si è provveduto, anche per il corrente anno, con decreto adottato all'inizio di questo mese, previa attribuzione a ciascun magistrato dei conti in base ad un criterio territoriale, per quelli degli enti locali e delle ASL, e di tipo funzionale (in buona sostanza, per amministrazione statale "reddente"), per quelli erariali e delle altre pubbliche amministrazioni.

Con riferimento ai conti degli enti locali è stato indicato come prioritario l'esame di quelli relativi alle gestioni degli agenti contabili dei comuni capoluoghi di provincia e di quelli con popolazione superiore a 30.000 abitanti, nonché di un congruo numero degli altri con popolazione inferiore, privilegiando i conti degli economi e quelli resi dagli agenti e/o concessionari della riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali al fine di accertare tempestivamente la regolarità nell'attività riscossiva e il puntuale riversamento all'ente concedente delle somme introitate; quanto, invece, ai conti resi dagli istituti bancari tesorieri, si è chiesto di focalizzare l'attenzione, in particolare, sull'esatta applicazione del tasso di interesse attivo previsto nelle relative convenzioni, sul corretto ricorso degli enti alle anticipazioni di tesoreria, nonché sui rilievi eventualmente formulati dal collegio dei revisori o in sede di parifica da parte dell'amministrazione.

Inoltre, sulla scorta dei principi statuiti con sentenza delle Sezioni riunite n. 22/2016/QM, pure recentemente condivisi dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (cfr. *infra*, paragrafo n. 4), circa l'obbligo della resa del conto giudiziale

da parte dei soggetti operanti presso le strutture alberghiere, incaricati – a norma dei regolamenti comunali previsti dall'art. 4, comma 3, del D.lgs. n. 23/2011 – della riscossione e poi del riversamento nelle casse comunali dell'imposta di soggiorno, è stata rappresentata la precipua necessità di avviare una preliminare istruttoria al fine di accertare - anche in vista dell'aggiornamento dell'anagrafe degli agenti contabili di cui all'art. 138 del codice della giustizia contabile e dell'eventuale attivazione, da parte della Procura regionale, del giudizio per resa di conto di cui al successivo art. 141, comma 1, lett. d) - quali comuni hanno istituito la suddetta imposta, acquisendo le eventuali delibere consiliari all'uopo adottate, i regolamenti attuativi approvati e il loro eventuale aggiornamento alla luce della suddetta sentenza, nonché l'elenco nominativo dei soggetti incaricati della riscossione presso ciascuna struttura ricettiva o alberghiera.

Ad analoga istruttoria, si è, infine, richiesto di procedere con riguardo all'accertamento di eventuali concessioni amministrative della gestione della sosta sul suolo pubblico affidate dai comuni a soggetti estranei all'amministrazione (ivi comprese le società c.d. *in house*), nei confronti dei quali pure la giurisprudenza si è ormai unanimemente attestata nel senso di ritenere la loro qualità di agenti contabili, con il conseguente obbligo di presentazione del conto giudiziale della gestione (cfr., *ex plurimis*, Sez. III Centrale di appello n. 78/2011).

Sono state, pure indicate le priorità da seguire relativamente ai conti giudiziali della Regione, delle ASL, delle Camere di commercio e delle Università.

Quanto, infine, ai conti erariali, sono stati individuati, sulla base di un criterio improntato, essenzialmente, alla rotazione e alla rilevanza economica, quelli che devono essere verificati con preminenza.

Anche con riguardo alle nuove norme recate dal codice della giustizia contabile (che si applicano, però, ai soli conti depositati successivamente alla data della sua entrata in vigore) sono emersi alcuni dubbi interpretativi.

Innanzitutto, viene in rilievo il disposto dell'articolo 139, comma 2 (a norma del quale "*…l'amministrazione individua un responsabile del procedimento che, espletata la fase di verifica o controllo amministrativo previsti dalla vigente normativa, entro trenta giorni dalla approvazione, previa parificazione del conto, lo deposita, unitamente alla relazione degli organi di controllo interno, presso la sezione giurisdizionale territorialmente competente…*") in relazione al successivo articolo 140, comma 5, (secondo cui "*…gli allegati e la correlata documentazione giustificativa della gestione non sono tramessi alla Corte dei conti unitamente al conto, salvo che la Corte stessa lo richieda…*").

Dalla lettura combinata delle due disposizioni emergono, infatti, difficoltà di coordinamento e di applicazione pratica; non è chiaro, cioè, se la relazione degli organi di controllo interno vada comunque depositata unitamente al conto, come lascia intendere l'articolo 139, comma 2, o se essa ricada nel regime del deposito solo "eventuale", proprio di tutti i documenti giustificativi e, dunque, debba essere tenuta a disposizione presso gli uffici dell'Amministrazione e depositata soltanto su richiesta della Corte come previsto dall'art. 140, comma 5.

Non è chiaro, altresì, quale sia l'ambito e l'oggetto di tale "*…relazione…*", atteso che, generalmente, gli organi di controllo interno, nell'ambito dei compiti loro affidati, effettuano controlli periodici presso gli agenti contabili (si pensi al Collegio dei revisori delle Università o degli enti locali con riguardo alle gestioni economali).

La normativa in questione pone, pertanto, problemi di conciliazione con quelle già vigenti in materia di controlli di regolarità amministrativa e contabile delle

singole amministrazioni e dei vari enti, rendendosi necessario definire, ad esempio, se la relazione da allegare debba essere redatta in ogni caso (e per tutti gli agenti contabili, anche quando la gestione abbia formato oggetto di controllo periodico, i cui esiti risultino dai verbali all'uopo redatti), così aggiungendosi tale adempimento a tutti gli altri che i vari organi di controllo interno sono chiamati a svolgere dalle specifiche leggi di settore.

Dalla lettura della sopra trascritta norma dell'art. 139, comma 2, inoltre, non si evince con assoluta chiarezza, se il "*…responsabile del procedimento…*" debba coincidere con "*…il soggetto che espleta la fase di verifica e controllo…*", né in che cosa consista tale fase e se essa collimi con la parifica prevista dalla medesima disposizione.

Invero, nell'ambito dei processi di organizzazione dell'ente, i singoli dirigenti responsabili dei diversi settori o servizi provvedono, in genere, ad individuare, tra il personale ad essi assegnato, i soggetti che, in funzione dell'attività svolta, debbono essere nominati agenti contabili, esercitando, nel contempo, sulla base di tale stesso ruolo rivestito, le funzioni di verifica e controllo sull'attività del personale medesimo.

Altro problema interpretativo che si pone concerne la possibilità che i conti erariali (quelli, cioè, che sono resi da agenti statali) non siano depositati a cura della competente Ragioneria territoriale dello Stato, essendosi verificato che alcune amministrazioni dello Stato, interpretando letteralmente l'art. 139, comma 2 del codice, hanno depositato i conti direttamente nella segreteria della Sezione, privi del visto della suddetta Ragioneria.

Con riferimento all'art. 138, è dubbio, infine, se l'utilizzo di tecnologie dell'informazione sia facoltativo ("*…è consentito…*", come statuito al comma 3) o è previsto in via obbligatoria ("*…sono trasmessi…*", come disposto al successivo

comma 4) e se, per l'invio telematico dei conti giudiziali, è possibile utilizzare esclusivamente il sistema informativo già in uso presso la Corte dei conti, in quanto strumento a chiave crittografica con autenticazione del responsabile del servizio finanziario dell'ente, e pertanto in grado di offrire forti garanzie di sicurezza e di autenticità in ordine alla provenienza dei conti e dei documenti, ovvero, se può essere ritenuto ugualmente valido, ai fini del deposito, il semplice invio a mezzo di posta elettronica certificata.

Ci si augura, pertanto, che, in occasione della prossima adozione del "decreto correttivo" del codice, previsto dall'art. 20, comma 6 della legge delega, tali dubbi interpretativi siano opportunamente sciolti.

1.4 Il contenzioso pensionistico

Innanzitutto, vorrei evidenziare l'alta valenza sociale di questa giurisdizione storicamente affidata alla Corte dei conti, poiché essa dà risposta alle istanze di giustizia provenienti da una delle fasce più deboli della popolazione (quella, per l'appunto, dei pensionati: si intende quelli pubblici), che assai spesso esprimono uno stato di forte disagio nell'attuale fase, non ancora completamente superata, di congiuntura economica.

Il deciso *trend* discendente del gravoso arretrato storico che aveva contraddistinto il quadriennio 2013/2016 (nel corso del quale i ricorsi pendenti sono passati da quasi 3.000 a poco meno di 800) si è praticamente arrestato a partire dal 2017, al cui termine il numero delle pendenze è salito a 1.000 circa, attestandosi ad una cifra di poco inferiore alla fine del 2018.

I motivi sono da ricercarsi, essenzialmente, nel consistente numero dei nuovi ricorsi depositati negli ultimi due anni, che sono in pratica più che raddoppiati rispetto alla media (320/anno circa) del precedente quadriennio.

Nel 2017, infatti, sono stati depositati 802 ricorsi, mentre nel 2018 ne sono stati depositati 660.

Trattasi, peraltro, di una tendenza persistente, ove si consideri che in questi primi due mesi dell'anno sono già stati depositati un centinaio di ricorsi.

La maggior parte di essi, riguarda questioni legate alla problematica delle c.d. pensioni d'annata, vale a dire il mancato o insufficiente adeguamento del trattamento di quiescenza al costo della vita, rivendicandosi da parte dei ricorrenti, alla luce del principio sancito nell'art. 36 della Costituzione, un costante collegamento della sua misura all'andamento delle retribuzioni del personale di pari qualifica o grado in attività di servizio, ovvero, lamentandosi, in altri casi, la contrarietà al suddetto principio costituzionale della soppressione o della limitazione, ad opera della legislazione vincolistica degli ultimi anni, della prevista rivalutazione automatica sulla base degli indici ISTAT.

Trattasi, infatti, di problematica avente carattere di generalità e che, dunque, coinvolge, com'è intuibile, un alto numero di soggetti potenzialmente interessati (non va, tuttavia, sottaciuto che il cospicuo aumento di tale tipologia di ricorsi è anche conseguente ad una pronuncia, di questa Sezione, benché isolata ed avverso la quale pende all'attualità il giudizio d'appello proposto dall'amministrazione previdenziale convenuta, che, con riguardo alla prima delle sopraindicate questioni, ha riconosciuto la spettanza dell'invocato diritto).

Numerosi sono stati anche i ricorsi, soprattutto di ex militari o di appartenenti alle forze di polizia, che hanno ad oggetto il diritto alla rivalutazione contributiva per esposizione all'amianto, ovvero la rivendicazione di peculiari benefici

pensionistici legati allo speciale *status* rivestito, riconosciuti in loro favore dalla legislazione precedente (o immediatamente successiva) alla riforma del sistema pensionistico operata con la legge 8 agosto 1995, n. 335 (c.d. legge Dini).

Cionondimeno, anche in questo ambito di giurisdizione gli indici di produttività hanno registrato un leggero miglioramento rispetto al 2017.

Nel 2018 sono state tenute, complessivamente, come nell'anno precedente, 95 udienze monocratiche e 4 collegiali, nelle quali sono stati iscritti a ruolo 1.050 giudizi (a fronte degli 800 circa del 2017), venendone definiti 796 (rispetto ai 531 del 2017) e, quindi, un numero maggiore, ancorché di poco, alle sopravvenienze.

Le sentenze, secondo un andamento ormai consolidato, si riferiscono, per la maggior parte, a ricorsi in materia di pensioni civili (648), e, in numero inferiore, di pensioni militari (139), nonché, ormai del tutto residualmente, di pensioni di guerra (9); quelle di accoglimento sono state 116, mentre quelle di rigetto assommano a 221.

Sono state pronunciate, altresì, 254 ordinanze, di cui 130 aventi natura istruttoria e 124 di tipo processuale.

Al 31 dicembre 2018, sono rimasti in attesa di trattazione 866 giudizi.

Oltre alle tematiche sopra accennate e a quelle di 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 2012), sono state affrontate altre importanti problematiche giuridiche, sia di natura processuale che di diritto sostanziale, di alcune delle quali si dà sinteticamente conto qui di seguito.

- Sentenza n. 237/2018, con la quale è stato affermato il principio secondo cui la mancata *vocatio in ius* dell'ente previdenziale da parte del ricorrente, mediante la notifica del ricorso unitamente al pedissequo decreto di fissazione

dell'udienza, giusta previsto dall'art. 155, commi 3 e 5 del codice della giustizia contabile, non rende il ricorso improcedibile laddove l'amministrazione previdenziale si costituisca ugualmente in giudizio, dovendosi riconoscere effetto sanante a tale costituzione.

- Sentenze nn. 446/2018 e 447/2018, con le quali è stata dichiarata l'inammissibilità delle eccezioni di decadenza e di prescrizione sollevate dall'istituto previdenziale resistente per la prima volta con una memoria depositata dopo l'emanazione dell'ordinanza istruttoria pronunciata in una precedente udienza, in applicazione dell'art. 156 del codice della giustizia contabile, secondo cui le eccezioni processuali e di merito non rilevabili d'ufficio e le eventuali domande riconvenzionali devono essere proposte a pena di decadenza nella memoria difensiva di costituzione in giudizio.
- Sentenza n. 516/2018, con la quale, in sede di giudizio di ottemperanza, gli elementi di prova ai fini dell'accoglimento del ricorso sono stati desunti, ex art. 116, comma 2 c.p.c., dalla condotta processuale osservata dall'amministrazione previdenziale intimata.
- Sentenza n. 577/2018, con la quale, in un giudizio riassunto a seguito di sentenza declinatoria di giurisdizione da parte del giudice ordinario, è stato affermato che, anche in caso di *translatio iudicii*, occorre che il ricorso innanzi al giudice contabile sia introdotto osservando il regime delle inammissibilità e delle decadenze previsto per tale giudizio, onde il ricorso in riassunzione deve essere dichiarato inammissibile laddove la pretesa pensionistica non sia stata preceduta dal previo esame della domanda in sede amministrativa (c.d. pregiudiziale amministrativa).
- Sentenza n. 738/2018, con la quale, in un giudizio di ottemperanza di una sentenza esecutiva di primo grado ex art. 169 del codice della giustizia contabile,

avverso la quale, tuttavia, era stata proposta impugnazione, è stato affermato il principio - ricavabile dall'art. 218, comma 4, lettera b) dello stesso codice, in raffronto alla previsione della precedente lettera a) - secondo cui l'obbligo di esecuzione delle statuizioni del giudice consegue automaticamente alla sola sentenza passata in giudicato, comportando, viceversa, la (provvisoria) esecutività della sentenza di primo grado unicamente l'obbligo dell'amministrazione di non porre in essere atti in contrasto con le sue statuizioni, nonché la facoltà – e non già l'obbligo – di darvi esecuzione.

- Sentenza n. 237/2018, con la quale, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 250/2017, che ha dichiarato conforme a Costituzione la norma dell'art. 1 del d.l. 21 maggio 2015 n. 65, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2015 n. 109, è stata dichiarata la non spettanza della rivalutazione automatica della pensione goduta, per gli anni 2012-2015, in applicazione dell'art. 34 della legge 23 dicembre 1998 n. 448, dell'art. 69 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e dell'art. 1, comma 483 della legge 27 dicembre 2013 n. 147, nonché per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 70/2015.
- Sentenza n. 311/2018, con la quale, in un giudizio in materia di pensioni di guerra, è stata affermata la spettanza degli interessi anatocistici ai sensi dell'art. 1283 c.c., in conformità ai principi enunciati dalle Sezioni riunite con la sentenza n. 8/QM/2007.
- Sentenze nn. 444/2018, 446/2018 e 447/2018, con le quali è stato riconosciuto il diritto del personale militare in congedo con anzianità di servizio utile, al 31.12.1995, inferiore a 18 anni a vedersi applicata nel provvedimento di pensione, con riferimento alle quote da calcolare con il sistema retributivo, l'aliquota di rendimento del 44% prevista dall'art. 54, comma 1 del d.p.r. 29 dicembre 1973 n. 1092.

- Sentenza n. 544/2018, con la quale è stata affermata la non spettanza del beneficio del montante contributivo previsto dall'art. 3, comma 7 del d.lgs.30 aprile 1997 n. 165 al personale militare cessato dal servizio per infermità prima del raggiungimento dei limiti di età per accedere alla posizione di ausiliaria.
- Sentenza n. 722/2018, con la quale, in conformità all'orientamento della Corte di cassazione, è stato affermato il principio secondo cui il diritto alla rivalutazione contributiva per esposizione all'amianto si estingue in via definitiva con il decorso del termine di prescrizione decennale ordinario; nello specifico, è stato affermato che tale termine decorre dal momento della consapevolezza del lavoratore del rischio di esposizione all'amianto (dovendosi, conseguentemente, escludere la possibilità di una sua posticipazione alla data di rilascio della certificazione INAIL, rilevando, quest'ultima ai fini esclusivamente probatori e non trattandosi, comunque, di atto destinato all'ente previdenziale debitore della prestazione), o, al più, dalla data del pensionamento.

2. LE NOVITÀ LEGISLATIVE

Nel 2018 non sono intervenute disposizioni normative aventi una diretta incidenza sulle funzioni giurisdizionali svolte dalla Corte dei conti, se si escludono la legge 9 novembre 2018 n. 128, con la quale – come si è già avuto modo di accennare - è stato prorogato di un anno, con scadenza il 7 ottobre 2019, il termine previsto dalla legge delega n. 124/2015, per l'adozione delle disposizioni integrative e correttive al codice della giustizia contabile e il decreto legge 23 ottobre 2018 n. 119, convertito dalla legge n. 136/2018 (recante, tra l'altro, disposizioni in materia di *"…pacificazione fiscale…"*), il cui art. 3, nel disciplinare la definizione agevolata dei carichi affidati all'agente della riscossione, esclude da detta definizione i crediti derivanti da pronunce di condanna della Corte dei conti.

Più numerose, invece, sono state quelle che hanno interessato le funzioni di controllo, delle quali, si fornisce, qui di seguito, una sintetica rassegna, cominciando da quelle che hanno ampliato il novero dei soggetti che vi sono sottoposti, ovvero le sue modalità di esercizio:

- **art. 11, comma 3, del d.lgs. 21 maggio 2018, n. 74,** recante norme per la *"Riorganizzazione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA"*, secondo cui il controllo sulla gestione finanziaria dell'Agenzia è esercitato, con le modalità previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;
- **art 4-*bis* del d.l. 12 luglio 2018, n. 86** *("Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità"*), convertito dalla legge n. 97/2018, secondo cui sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità i

decreti emessi dal Presidente del Consiglio dei ministri aventi ad oggetto l'approvazione dei nuovi regolamenti di organizzazione dei Ministeri;

- **art 14 del d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101**, con il quale, modificandosi l'art. 156 del d.lgs. n. 196/2003, si dispone che il rendiconto della gestione finanziaria del Garante per la protezione dei dati personali sia soggetto al controllo della Corte dei conti.

Meritano, inoltre, di essere segnalate le seguenti disposizioni contenute nella **legge 30 dicembre 2018, n. 145**, di approvazione del *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021"*, che hanno modificato o chiarito alcune previgenti regole di finanza pubblica in materia di equilibrio di bilancio degli enti territoriali, con diretta incidenza, quindi, sulle funzioni delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti:

- **art. 1, commi 819-826**, che, innovando la disciplina vigente contenuta nella legge di bilancio per il 2017, prevedono, nello specifico, che le regioni a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali, a partire dal 2019, e le regioni a statuto ordinario, a partire dal 2021, potranno utilizzare in modo pieno il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa ai fini dell'equilibrio di bilancio;
- **art. 1 commi 828 e seguenti**, secondo cui le limitazioni amministrative (nell'assunzione di nuovi impegni di spesa, nella stipula di mutui, nell'assunzione di personale, etc.) previste dalla precedente normativa nei confronti degli enti locali che non avevano rispettato il patto di stabilità interno o conseguito un saldo non negativo, non trovano applicazione nei confronti degli enti locali per i quali la violazione sia stata accertata dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e che, alla data del predetto accertamento, si

trovino in dissesto finanziario o che abbiano adottato un piano di riequilibrio pluriennale;

- **art. 1, comma 960**, secondo cui gli enti locali, nelle more della definizione del procedimento per l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale presso le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, possono chiedere un'anticipazione, a valere su uno speciale Fondo di rotazione, da destinare al pagamento dei debiti fuori bilancio per la fornitura di beni, servizi e forniture.

Con la stessa legge, infine, ponendosi rimedio alla grave scopertura degli organici esistente presso la Corte dei conti, è stata autorizzata – come pure si è già avuto modo di accennare - l'assunzione di personale, sia di magistratura, sia amministrativo, provvedendosi allo stanziamento dei fondi necessari (**art. 1, commi 301** e **322**).

3. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Diverse sono state le pronunce del Giudice delle leggi intervenute nel 2018 in materie aventi attinenza con le funzioni giurisdizionali svolte dalla Corte dei conti.

Esse riguardano, per lo più, la giurisdizione pensionistica, segnalandosi, con riguardo a quella nelle materie di contabilità pubblica, la sola sentenza n. 169/2018, con la quale, all'esito di un giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, è stato stabilito che non spetta alla Corte dei conti esercitare la giurisdizione sulla responsabilità amministrativo-contabile dei dipendenti della Presidenza della Repubblica, con conseguente annullamento delle sentenze di primo e secondo grado che si erano pronunciate al riguardo condannando i due soggetti convenuti.

Si riassumono qui di seguito le altre pronunce.

- Sentenza n. 11/2018, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 67 del r.d.l. 3 marzo 1938, n. 680 (*Ordinamento della Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali*), per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede, per i dipendenti degli enti locali, la facoltà di riscattare il servizio prestato, per un periodo non inferiore a sei mesi, in qualità di vice pretore reggente, prevista invece per i dipendenti statali dall'art. 14 del d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092.
- Sentenza n. 20/2018 dichiarativa della infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata da un giudice unico di questa Sezione, dell'art. 6 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (recante *"Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici"*), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, con il quale è stato abrogato l'istituto della pensione privilegiata per la generalità dei dipendenti pubblici,

conservandolo, invece, per i soli appartenenti ai comparti "*…sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico…*".

- Sentenza n. 39/2018, con la quale è stata dichiarata l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata da un giudice unico della Sezione giurisdizionale per la Lombardia, dell'art. 124, comma 1, del d.p.r. n. 1092/1973 (*Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato*), nella parte in cui disciplina la posizione assicurativa costituita nell'assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale, in favore del dipendente civile o del militare che cessi dal servizio senza aver acquisito il diritto a pensione per mancanza della necessaria anzianità di servizio.
- Ordinanza n. 96/2018, con la quale, confermandosi le argomentazioni già espresse nella sentenza n. 250/2017, è stata dichiarata la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata, con più ordinanze, dal giudice unico della Sezione giurisdizionale Lombardia, dell'art. 24 del d.l. n. 201/2011 nel testo sostituito dall'art. 1 del d.l. n. 65/2015, con il quale è stato disposto il blocco della rivalutazione automatica delle pensioni per gli anni 2012, 2013 e 2014.
- Sentenza n. 153/2018, con la quale è stata dichiarata, a causa dell'erronea individuazione della disciplina censurata, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 170 del d.p.r. n. 18/1967, sollevata dal giudice unico presso la Sezione giurisdizionale del Lazio, nella parte in cui tale norma condurrebbe a determinare un trattamento pensionistico inferiore per i funzionari appartenenti alla carriera diplomatica che vi cessano dal servizio mentre sono all'estero, rispetto a quelli vi cessano trovandosi in patria.

- Sentenza n. 200/2018 con la quale è stata dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal giudice unico della Sezione giurisdizionale della Liguria, dell'art. 9 del d.l. n. 78/2010 e dell'art. 16 del d.l. n. 98/2011, integrato dall'art. 1 del d.p.r. n. 122/2013, nella parte in cui tali norme non hanno previsto, nei confronti dei soggetti cessati dal servizio nell'arco temporale del blocco degli incrementi retributivi (2011-2014), la valorizzazione in quiescenza, a decorrere dalla data di cessazione del blocco stipendiale, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni di carriera conseguite durante il blocco stesso.

Di particolare interesse per entrambi gli ambiti di giurisdizione, è, inoltre, la Sentenza n. 77/2018, con cui la Corte costituzionale ha ampliato il perimetro dei casi nei quali può disporsi la compensazione delle spese, rispetto alla sostanziale limitazione operata dal legislatore con l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 134/2014, convertito dalla legge n. 162/2014, che, modificando l'art 92, comma 2 c.p.c., aveva sostituito la residuale clausola generale ivi precedentemente prevista delle *"…gravi ed eccezionali ragioni…"*, con le due ipotesi tassative della *"…assoluta novità della questione trattata…"* e del *"…mutamento della giurisprudenza rispetto a questioni dirimenti…"*.

La Corte, ritenendo tale rigida limitazione lesiva del principio di ragionevolezza e di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, ha, infatti, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 92, comma 2, del codice di procedura civile *"…nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni…"*.

Ferma restando la peculiare disciplina applicabile al giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, caratterizzata dalla norma speciale recata dal comma

2 dell'art. 31 del codice della giustizia contabile, che esclude la compensazione delle spese nelle ipotesi di assoluzione nel merito del convenuto, obbligando il giudice a liquidarle a carico dell'Amministrazione di appartenenza, la sopra richiamata sentenza appare comunque rilevante in rapporto alla disposizione di cui al successivo comma 3, di contenuto, in parte, del tutto analogo all'art. 92, comma 2, c.p.c., manifestandosi, pertanto, la necessità di una sua modifica in conformità al *dictum* del giudice delle leggi, in sede di approvazione del decreto correttivo ed integrativo a cui si è già fatto cenno in precedenza (cfr. *supra*, paragrafo 1.1), fatta ovviamente salva, *medio tempore,* la possibilità di una lettura costituzionalmente orientata da parte della giurisprudenza.

Quanto alle pronunce che hanno preminente rilievo per l'attività di controllo demandata alla Corte dei conti, meritano di essere segnalate le seguenti:

- Sentenza n. 49/2018, che, in accoglimento di un ricorso proposto dal Governo, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Abruzzo n. 16 del 2017 che approvava, con considerevole ritardo, il rendiconto generale per l'esercizio 2013;
- Sentenza n. 61/2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per determinare i progetti e la concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari;
- Sentenza n. 101/2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 1, comma 466 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di

bilancio per 2017), nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza, e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza;

- Sentenza n. 117/2018, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 117 comma 3 e 120 comma 2 della Costituzione, dell'articolo 1, commi 4, lettere a), b) e c), 8, 10 e 30, della legge della Regione Campania 31 marzo 2017, n. 10 "*Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017*", ritenute indebitamente invasive delle competenze proprie di un Commissario *ad acta* del Governo nell'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario;
- Sentenza n. 124/2018, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, lettera d), della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2016, n. 20 ("*Legge di stabilità provinciale 2017*"), nella parte in cui disponeva che fosse la Giunta provinciale a disciplinare le sanzioni a carico degli enti locali che avessero violato la disciplina tesa ad assicurare il pareggio di bilancio;
- Sentenza n. 196/2018, che decidendo su una questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria, nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 10/2008, istitutiva del ruolo dei vice dirigenti regionali, con un conseguente incremento del fondo per il trattamento

accessorio del personale per finanziarne le relative indennità al di fuori della contrattazione nazionale di comparto e in violazione della competenza statale.

4. LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI UNITE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Tra le pronunce delle Sezioni unite della Corte di Cassazione relative a questioni di giurisdizione concernenti ambiti di competenza del giudice contabile, si segnalano, tra le più significative, le seguenti:

- Sentenza n. 29285/2018, con la quale è stato precisato che il ricorso per Cassazione contro le decisioni della Corte dei conti è consentito soltanto per motivi inerenti alla giurisdizione, sicché il controllo della Suprema Corte è circoscritto all'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione, non estendendosi ad *errores in procedendo* o ad *errores in iudicando*, il cui accertamento rientra nell'ambito del sindacato afferente i limiti interni della giurisdizione, salvo i casi di radicale stravolgimento delle norme di riferimento tali da ridondare in denegata giustizia;
- Sentenze n. 1198/2018 e n. 33365/2018, con cui, confermandosi un consolidato orientamento, è stato ribadito che rientra nella giurisdizione della Corte dei conti e non integra il divieto di sindacato di merito delle scelte amministrative, l'accertamento della responsabilità amministrativa del sindaco di un comune che abbia illegittimamente conferito numerosi incarichi a soggetti estranei all'amministrazione comunale, al di fuori dei casi previsti dalla legge e non a causa di eventi straordinari ai quali non possa farsi fronte con la struttura burocratica esistente, trattandosi di un controllo giurisdizionale fondato sui canoni di razionalità, efficienza ed efficacia che costituiscono il diretto corollario del principio di rango costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione sancito all'art. 97 della Costituzione, che, in quanto tali, assumono, dunque, rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa;

- Ordinanza n. 19654/2018 con la quale, in linea con quanto già affermato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con la sentenza n. 22/2016/QM, è stato statuito che assume la funzione di agente contabile ed è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei conti il gestore della struttura ricettiva (o "albergatore") che – in esecuzione dei regolamenti comunali previsti dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 23/2011 – provveda alla riscossione e poi al riversamento nelle casse comunali dell'imposta di soggiorno corrisposta da coloro che alloggiano in dette strutture; l'ordinanza ha sottolineato che i gestori della struttura alberghiera svolgono, nell'occasione, attività obbligatorie e funzionali alla realizzazione della potestà impositiva, e pertanto sussiste sia un rapporto di servizio pubblico con compiti eminentemente contabili tra detto soggetto ed il comune - rapporto completamente avulso da quello tributario, intercorrente tra l'ospite dell'albergo ed il comune - sia la natura pubblica del denaro del quale hanno *"…il maneggio…"*, nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento, in quanto denaro di spettanza degli enti locali;
- Ordinanza n. 33362/2018, con la quale è stata affermata la giurisdizione della Corte dei conti, e non già del giudice amministrativo, in un giudizio concernente l'impugnazione di una delibera comunale, con la quale si contesta al tesoriere di aver provveduto al pagamento di somme oggetto di ordinanze di assegnazione successivamente alla dichiarazione di dissesto dell'ente locale, e quindi in violazione degli artt. 248 e seguenti del d.lgs. n. 267/2000;
- Sentenza n. 6929/2018 e ordinanze n. 22409/2018 e 31107/2018 (l'ultima delle quali pronunciata all'esito di un regolamento preventivo ex art. 16 del codice della giustizia contabile e 41 del codice di procedura civile proposto nell'ambito di un giudizio di responsabilità incardinato presso questa Sezione) con cui è stato ribadito l'indirizzo giurisprudenziale (sulla cui scorta è stato poi

modellato dal legislatore - con l'art. 12 del d.lgs. n. 175/2016 - il riparto di giurisdizione in materia di danni arrecati al patrimonio sociale dagli amministratori e dai dipendenti delle società pubbliche partecipate), secondo cui la cognizione del giudice contabile sussiste esclusivamente nei confronti degli amministratori delle c.d. società *in house*, ovvero, allorquando il danno sia stato arrecato al patrimonio del socio pubblico pregiudicando il valore della partecipazione, mentre, quando il danno è stato inferto al patrimonio societario, la giurisdizione appartiene al giudice ordinario; al riguardo, non può omettersi di evidenziare che la Corte dei conti ha, in più occasioni evidenziato (prima della sostanziale trasposizione di tali enunciati nell'art. 12 del T.U. delle società partecipate) l'inefficacia di una siffatta soluzione che finisce, in buona sostanza, per affidare all'iniziativa degli stessi soci pubblici l'azione di responsabilità, e non, invece, ad un organo pubblico, quale è il Procuratore contabile, in un settore che presenta indubbi e rilevanti riflessi per la finanza pubblica, stante il grandissimo numero di società costituite con la partecipazione di enti pubblici, di cui spesso costituiscono la *longa manus* operativa; sta di fatto che essendo ora tale indirizzo cristallizzato – come si è detto – in una norma di diritto positivo, è alla disposizione dell'art. 12 del T.U. n. 175/2016, che il pubblico ministero ed il giudice contabile devono conformare la rispettiva attività requirente e giudicante, restando così relegata, a mero auspicio, l'eventualità che in un prossimo futuro, la questione possa, *re melius perpensa*, essere rimeditata nel senso del totale riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti in questa delicata materia;

- Ordinanza n. 22406/2018, che, ponendosi nello stesso solco delle pronunce testé citate, ha ammesso la possibilità, pur essendo la società coinvolta una società *in house*, di un concorso tra l'azione di responsabilità promossa dal curatore

fallimentare dinanzi all'a.g.o., ai sensi dell'art. 146 comma 2 della legge fallimentare e dell'art. 2393 c.c. e quella per il risarcimento del danno erariale promossa dinanzi alla Corte dei conti; ha ritenuto, all'uopo, il collegio giudicante che, al di là di una semplice interferenza fra i due giudizi, deve ritenersi ammissibile la proposizione, per gli stessi fatti, di un giudizio civile e di un giudizio contabile risarcitorio, non sussistendo la violazione del principio del *ne bis in idem*, stante la tendenziale diversità di oggetto e di funzione fra i due giudizi;

- Sentenza n. 16014/2018, con la quale è stata affermata la giurisdizione della Corte dei conti in una controversia originata dall'impugnazione dinanzi al giudice tributario, da parte dell'agente della riscossione, di un atto con cui l'Agenzia delle entrate aveva intimato il versamento di somme non incassate dai contribuenti a causa dell'annullamento di cartelle di pagamento notificate oltre i termini di legge; all'uopo, ribadendosi principi ormai consolidati, è stato evidenziato che la società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, in quanto incaricata di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, del quale la stessa ha il maneggio nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento, riveste la qualifica di agente contabile, sicché ogni controversia tra essa e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere e il risultato finale di tali rapporti, dà luogo ad un giudizio di conto;
- Ordinanza n. 14436/2018, che, richiamando un orientamento ormai pacifico, ribadisce il principio che, in caso di indebito conseguimento di un finanziamento pubblico, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda risarcitoria formulata dall'ente pubblico finanziatore nei confronti del privato che abbia eseguito perizie o svolto analoghe attività preparatorie

indispensabili all'ottenimento di fondi pubblici (senza che rilevi se in qualità di libero professionista o di dipendente del futuro percettore), essendosi il rapporto di servizio instaurato in forza di tale condotta, immancabilmente sostitutiva o integrativa dell'attività istruttoria della pubblica amministrazione erogante, che costituisce un indefettibile presupposto dell'elargizione di denaro pubblico poi rivelatasi non dovuta;

- Sentenza n. 26252/2018, con la quale, è stato confermato il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui spettano in via esclusiva alla giurisdizione della Corte dei conti tutte le controversie concernenti la sussistenza del diritto, la misura e la decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti, comprese quelle nelle quali si alleghi, a fondamento della pretesa, l'inadempimento o l'inesatto adempimento della prestazione pensionistica da parte dell'ente obbligato, ancorché non sia in contestazione il diritto al trattamento di quiescenza nelle sue varie componenti e la legittimità dei provvedimenti che tale diritto attribuiscono e ne determinano l'importo; nel caso di specie, è stata riconosciuta la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in una controversia riguardante l'accertamento delle somme necessarie, quali contributi volontari, per ottenere la pensione, e quelle relative alla consequenziale domanda di ripetizione degli importi versati in eccedenza rispetto al dovuto, in quanto afferenti anche alla corretta quantificazione della pensione e non solo alla fondatezza dell'azione di ripetizione.
- Ordinanza n. 8993/2018, con cui, condividendosi la prospettazione del giudice contabile autore del regolamento, è stata dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario in una controversia nella quale non si verteva in tema di determinazione dell'ammontare del trattamento pensionistico, ma soltanto sulla sussistenza e sull'eventuale ammontare del residuo credito dell'amministrazione

nei confronti del pensionato a seguito della sentenza penale che aveva già determinato, in via definitiva, l'importo complessivo dei ratei pensionistici indebitamente corrisposti.

Per le connessioni che emergono con il principio di veridicità del bilancio, merita, infine, di essere menzionata, ancorché non trattasi di una pronuncia delle Sezioni unite, la sentenza della 5^ sezione penale n. 14617/2018, secondo la quale integra il reato di falso ideologico in atto pubblico, ai sensi dell'art. 479 c. p. - e non già quello di falso in certificato amministrativo di cui all'art. 480 c.p. - la condotta del sindaco e del responsabile del servizio finanziario di un ente locale che, in occasione dell'approvazione del bilancio comunale, formino falsamente il prospetto delle condizioni finanziarie del comune per il rispetto del cd. "patto di stabilità", già previsto dall'art.77- *bis*, comma 15, del d.l. 25 giugno 2008, n. 122; la sentenza si rivela di particolare interesse nella parte in cui affronta i rapporti tra la norma penale e la "responsabilità sanzionatoria" attribuita alla cognizione della Corte dei conti dall'art. 31, comma 31 della legge n. 183/2011, secondo cui, qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno sia stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria; in particolare è stato precisato che la fattispecie astratta descritta dalla norma che definisce l'illecito amministrativo, per nulla è sovrapponibile a quella ex art. 479 c.p. e non ne contiene gli elementi costitutivi, per la semplice ragione che non prevede condotte di falsificazione.

5. LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

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

Ed è proprio in tema di individuazione dei soggetti legittimati a sollevare le questioni di massima innanzi alle Sezioni riunite, alla luce delle disposizioni introdotte al riguardo dal nuovo codice della giustizia contabile, che è intervenuta la sentenza n. 1/2018/QM, con la quale è stata dichiarata inammissibile la questione deferita da un giudice unico delle pensioni sul presupposto che la previgente disposizione dell'art. 7 del d.l. n. 453/1993 non era esplicitamente contemplata nelle disposizioni transitorie annesse al nuovo codice (art. 4 dell'allegato 3), tra quelle abrogate per effetto della sua entrata in vigore.

Ha ritenuto, sul punto, il collegio giudicante che, alla luce delle chiare disposizioni di cui agli articoli 11, comma 3, 114 e 117 del codice, non sussiste alcun dubbio sull'inequivocabile volontà del legislatore di ridisegnare il previgente sistema di deferimento, con conseguente implicita abrogazione dell'art. 7 del d.l. n. 453/1993, nell'evidente intento di lasciare che la dinamica giurisprudenziale si sviluppi pienamente in primo grado e che l'enucleazione delle questioni da sottoporre alla regolazione nomofilattica sia riservata alle Sezioni di appello e ai due organi di vertice dell'Istituto.

Ancora sulle problematiche scaturenti dall'applicazione del nuovo codice della giustizia contabile, ed in particolare su una questione essenzialmente di diritto intertemporale, è intervenuta la sentenza n. 31/2018/QM, con la quale è stato statuito il principio di diritto secondo cui, in caso di ricorso per revocazione proposto dopo la data di entrata in vigore del codice della giustizia contabile avverso una sentenza pubblicata prima della data medesima, l'art. 1 delle norme transitorie al nuovo codice deve essere interpretato, al fine di accertare la tempestività dell'impugnativa, nel senso della perdurante operatività del precedente termine triennale previsto dall'art. 68 lett. a) del r.d. n. 1214/1934. Le Sezioni riunite hanno all'uopo considerato che la *ratio* dell'art.1 delle norme transitorie, deve essere individuata nell'esigenza di stabilità e certezza dei rapporti giuridici processuali, nonché nell'affidamento riposto dalle parti al mantenimento di un regime giuridico più favorevole, maturato nella vigenza della precedente normativa, e che una interpretazione restrittiva andrebbe ad incidere negativamente sul diritto di difesa, garantito dall'art. 24 della Costituzione.

Con riguardo alla materia dei giudizi pensionistici, meritano di essere segnalate, in particolare, due sentenze.

Con la prima (sentenza n. 2/QM/2018), risolvendosi una questione particolarmente controversa, è stato statuito il principio di diritto secondo cui l'art. 2, comma 9, della legge 8 agosto 1995, n. 335 di riforma del sistema pensionistico pubblico, non ha abrogato l'art. 18 del d.p.c.m. n. 8 del 1980 nella parte in cui questo prevede la non pensionabilità dell'indennità di funzione od operativa al personale militare.

Hanno ritenuto sul punto le Sezioni riunite che nel caso di specie non potesse configurarsi un'ipotesi di incompatibilità tra le norme succedutesi nel tempo con

conseguente abrogazione tacita della precedente normativa, né nuova disciplina dell'intera materia, con abrogazione implicita della regola anteriormente vigente, evidenziando, d'altra parte, come la disciplina di cui al richiamato d.p.c.m n.8/1980 fosse caratterizzata da evidenti connotati di specialità.

Con la seconda è stata affrontata *funditus* la questione concernente l'assimilazione alle campagne di guerra dei servizi prestati dal personale militare nelle missioni ONU in zone di intervento, ai fini della concessione dei cc.dd. "benefici combattentistici" essenzialmente consistenti in una super valutazione di tali periodi nel computo del servizio utile a pensione.

Nel dare risposta a tale problematica, il giudice della nomofilachia, richiamando anche i principi recentemente affermati dalla Corte costituzionale in materia (sentenza n. 240/2016), ha sottolineato le profonde ed ontologiche differenze tra le campagne di guerra, così come identificate dal legislatore, e le missioni svolte per conto dell'ONU o delle altre organizzazioni internazionali, e come la normativa riguardante queste ultime si sia evoluta nel tempo, senza che il legislatore abbia mai equiparato tali operazioni alle campagne di guerra, ma abbia previsto, per i militari in esse impegnati, varie ed ulteriori modalità di compensazione, soprattutto di carattere retributivo, in considerazione dei comunque gravosi servizi prestati nelle zone di intervento internazionale, risolvendo pertanto la questione in senso negativo.

Si ritiene, infine, di fare menzione di alcune pronunce delle Sezioni riunite su altre due specifiche funzioni ad esse affidate dal codice della giustizia contabile: quella di giudice d'appello avverso le ordinanze che dispongono la sospensione del processo, prevista dall'art. 106, comma 3, e quella di organo regolatore dei conflitti di competenza tra le sezioni giurisdizionali disciplinata dagli artt. 118 e seguenti.

Quanto alla prima di tali funzioni, può dirsi che nell'anno trascorso, le Sezioni riunite hanno confermato il proprio indirizzo sfavorevole verso forme di sospensione del processo contabile in attesa della definizione di giudizi penali o civili pendenti su fatti connessi.

E' stato, infatti, costantemente sottolineato che la disciplina della sospensione del giudizio prevista dall'art.106 del codice, ha recepito l'interpretazione del concetto di sospensione necessaria consolidatosi nella precedente giurisprudenza delle stesse Sezioni riunite sulla base dell'art. 295 c.p.c. all'epoca applicabile anche nei giudizi contabili, escludendosi, pertanto, ipotesi di sospensione dettate da ragioni di mera opportunità, essendo essa consentita nel solo caso in cui la decisione di altra causa assuma carattere di stretta pregiudizialità, cioè indispensabile antecedente logico-giuridico dal quale dipende la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato.

Richiamandosi il principio di separazione tra i giudizi penali o civili ed i giudizi per responsabilità amministrativa, è stato, conseguentemente escluso (non sempre condivisibilmente, per la verità) che in tali casi ricorresse un rapporto di pregiudizialità-dipendenza tra i rispettivi accertamenti (cfr., *ex plurimis*, ordinanza n. 9/2018 per la sospensione in pendenza di procedimento penale, e ordinanza n. 11/2018, per la sospensione in pendenza di procedimento civile).

Con riguardo alla seconda funzione, degna di rilievo è l'ordinanza n. 10/2018, con la quale, in un giudizio per regolamento di competenza, è stato precisato che la deroga all'ordinaria competenza territoriale, prevista dall'art. 18 comma 3 del codice – che prevede lo spostamento del giudizio in altra Sezione regionale qualora un magistrato della Corte dei conti assuma la qualità di parte in un giudizio di responsabilità amministrativo-contabile ordinariamente incardinabile in una Sezione giurisdizionale nell'ambito della cui competenza

territoriale il magistrato esercita la propria funzione o la esercitava al momento dei fatti o della domanda - trova applicazione anche nell'ipotesi in cui il magistrato abbia perso il suo *status* per essere stato collocato in pensione prima della domanda; hanno evidenziato, al riguardo, le Sezioni riunite come l'art. 18 comma 3 presenti aspetti di strutturale diversità rispetto alle analoghe norme contenute nell'art. 11 c.p.p. e nell'art. 30 bis c.p.c. essendo stata prevista la deroga all'ordinaria competenza territoriale non solo con riferimento all'attuale esercizio delle funzioni, ma anche al loro esercizio al momento del fatto o della domanda, sicché la cessazione dalle funzioni al momento della domanda, non esclude, all'evidenza, l'applicazione del criterio derogatorio.

TABELLE STATISTICHE