



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CALABRIA

## INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2021

RELAZIONE

**Presidente Rita Loreto**

CATANZARO, 26 FEBBRAIO 2021







# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA

INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2021

RELAZIONE

**Presidente Rita Loreto**

CATANZARO, 26 FEBBRAIO 2021





## INTRODUZIONE

Saluto le Autorità civili, militari e religiose, i Magistrati degli altri Ordini giudiziari, gli Avvocati del foro pubblico e privato, i Rappresentanti del mondo accademico, i Colleghi e i gentili Ospiti oggi presenti alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Calabria.

Rivolgo un cordiale saluto anche ai rappresentanti del Consiglio di Presidenza e dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti, che ringrazio per l'impegno e l'attenzione dimostrata alle vicende della nostra magistratura.

Come è noto, le misure precauzionali dettate dalla necessità di contrastare la pandemia hanno imposto l'osservanza di particolari restrizioni anche nello svolgimento della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, che non hanno consentito la partecipazione ad altre autorità ed esponenti delle varie Amministrazioni locali, ai quali rivolgo comunque un doveroso saluto.

Secondo le linee guida approvate dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, la relazione del Presidente della Sezione giurisdizionale illustrerà l'attività svolta nell'anno appena concluso, soffermandosi sugli interventi legislativi e gli indirizzi giurisprudenziali di maggiore rilievo che hanno riguardato la giustizia contabile.

Ad essa faranno seguito le relazioni del Procuratore regionale Maria Rachele Anita Aronica e del Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati Antonello Talerico.

Seguiranno poi l'intervento del Presidente della Sezione regionale di controllo Ida Contino ed il saluto del rappresentante dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti.

## **1. INTERVENTI NORMATIVI DI INTERESSE PER LA CORTE DEI CONTI**

### **1.1 Le limitazioni introdotte alla responsabilità erariale e penale dei dipendenti pubblici dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla l. 11 settembre 2020 n. 120, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”.**

La legge 11 settembre 2020, n. 120, entrata in vigore il 15 settembre 2020, ha disposto la conversione del decreto-legge n. 16 luglio 2020, n. 76, c.d. “decreto semplificazioni”, con cui il Governo ha inteso adottare una serie di misure d’urgenza per risollevare l’economia del Paese fortemente incisa dall’emergenza sanitaria da COVID-19 e dal blocco delle attività economiche.

In particolare, il decreto semplificazioni ha imposto soluzioni normative miranti a contrastare il fenomeno della c.d. burocrazia difensiva, ritenuta motivo di rallentamento dell’attività amministrativa, se non addirittura di paralisi, per il timore dei pubblici amministratori e dipendenti di dover risarcire i danni erariali cagionati o di incorrere in responsabilità penali.

In tale ottica, il provvedimento di urgenza ha inciso sia sulla disciplina della responsabilità erariale che su quella penale.

Sul fronte della responsabilità erariale l’articolo 21, comma 2, del citato decreto è intervenuto sul requisito soggettivo dell’illecito, introducendo una modifica di carattere transitorio e limitando alla sola responsabilità per dolo le condotte dannose di tipo commissivo, mentre ha escluso tale limitazione per i danni derivanti da omissione o inerzia, per i quali l’agente continua a rispondere sia a titolo di dolo che di colpa grave. In sede di conversione, detta limitazione è stata estesa non più al 31 luglio 2021, ma al 31 dicembre 2021 in ragione della proroga dello stato di emergenza.

Il primo comma del medesimo articolo 21 ha innovato l’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che contiene la fondamentale disciplina della responsabilità del pubblico dipendente per danni all’erario, precisando che la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso, richiamando con ciò la concezione pacifica e tradizionale di tale atteggiamento psicologico, di matrice penalistica, e superando così la definizione,

pure considerata ammissibile dalla giurisprudenza contabile, di dolo "contrattuale", inteso, cioè, in termini civilistici, per la cui configurazione si è ritenuta sufficiente la sola consapevolezza e volontà di violare gli obblighi di servizio.

In altri termini, il dolo "erariale" deve essere inteso come stato soggettivo caratterizzato dalla consapevolezza e volontà dell'azione o omissione *contra legem*, con specifico riguardo sia alla violazione delle norme giuridiche che regolano e disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative, sia alle sue conseguenze dannose per le finanze pubbliche.

In definitiva, durante il suindicato periodo, la responsabilità amministrativa viene limitata alle fattispecie dolose o caratterizzate da colpa grave di carattere omissivo.

La finalità della norma appare, dunque, quella di superare il tendenziale timore della firma e la conseguente amministrazione difensiva che impedirebbe la realizzazione dei programmi e dei contratti necessari per la ripresa economica del Paese dopo il blocco delle attività produttive imposto dalle misure di contenimento della pandemia.

Tuttavia, la novella non è esente da criticità: da più parti la norma è stata sospettata di incostituzionalità, in primo luogo per una possibile violazione del principio di eguaglianza, atteso che, sia pure per un periodo limitato, la norma determina una disparità di trattamento tra funzionari che cagionano un danno erariale attraverso una condotta commissiva gravemente colposa – che sarebbero esenti da responsabilità – e quelli che, invece, cagionano un danno mediante condotte omissive, i quali non si sottraggono all'azione di responsabilità amministrativa anche per colpa grave; in secondo luogo, per contrasto con l'articolo 28 della Costituzione, il quale stabilisce che i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti.

Si legge nella relazione illustrativa che la limitazione della responsabilità erariale è stata concepita affinché "i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al dolo": ma tale previsione rischia di condurre al risultato, invero alquanto paradossale, di mandare esente da responsabilità i funzionari e gli amministratori pubblici che agiscono con grave superficialità ed in maniera platealmente negligente, sanzionando invece quanti siano rimasti semplicemente inoperosi.

Merita al riguardo di essere ricordato l'approdo della giurisprudenza costituzionale in tema di colpa grave: con la sentenza 371/1998 la Consulta aveva precisato che l'innalzamento

della soglia della punibilità al livello minimo della colpa grave, operato con la novella del 1996 (legge n. 639), che aveva ridotto le condotte punibili a quelle commesse con dolo e colpa grave, escludendo la colpa lieve, rispondeva proprio al tentativo di “predisporre, nei confronti dei dipendenti e degli amministratori pubblici, un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponga all’eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell’attività amministrativa”.

La limitazione della responsabilità erariale si pone in parallelo con quanto avvenuto sul versante della responsabilità penale, ove il decreto n. 76/2020, con l’obiettivo di incentivare l’agire dei pubblici funzionari ed amministratori, ha operato con l’articolo 23 una ulteriore riforma della disciplina del reato di abuso di ufficio ex art. 323 del Codice penale, che si è concretizzata in una parziale *abolitio criminis* della norma.

In particolare, l'area penalmente rilevante non viene più ricondotta alle violazioni delle "norme di legge o di regolamento" ma viene adesso circoscritta all'inosservanza "di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge", così escludendo che il reato in questione sia configurabile in caso di trasgressione di norme di rango secondario, regolamentare o subprimario, ovvero finanche in ipotesi di norme di rango primario, tutte le volte che da queste ultime non siano ricavabili regole di condotta specifiche ed espresse per il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio. In aggiunta, si richiede in ogni caso, sempre ai fini dell'integrazione del delitto *de quo*, che dalla norma violata non debbano residuare "margini di discrezionalità" in capo al soggetto agente.

Senonché l'eliminazione, ad opera del D.L. Semplificazioni, dal novero delle fonti capaci di azionare l'abuso d'ufficio, dei regolamenti, e la contemporanea previsione di norme di rango primario recanti la tipizzazione delle regole di condotta del p.u. o dell'incaricato di pubblico servizio senza lasciargli margini di discrezionalità, rischiano di essere paletti troppo alti, che mal si conciliano con il rispetto di principi generali del diritto, come il principio di imparzialità e buon andamento della P.A. sancito dall’articolo 97 della Costituzione, principi alla cui osservanza è tesa anche l’azione di responsabilità del giudice contabile.

La finalità della norma è quella di sottrarre dal perimetro del penalmente rilevante la discrezionalità dell’apparato amministrativo; tuttavia, proprio la discrezionalità svolge un ruolo determinante per il corretto funzionamento di settori nevralgici dell'apparato

pubblico e, d'altra parte, ogni norma implica sempre un margine di discrezionalità applicativa o anche solo interpretativa.

In definitiva, appare poco agevole pensare di realizzare la semplificazione e la speditezza dell'azione amministrativa incentivando i pubblici funzionari ad agire ad ogni costo, senza rispondere per grave negligenza, perché l'azione amministrativa è sorretta dal principio di legalità, posto dall'articolo 97 della Costituzione, che richiede il corretto espletamento degli obblighi di servizio nel rispetto della volontà espressa dal legislatore e definita dall'indirizzo politico, ma facendo ricorso legittimamente a metodi e mezzi per perseguire l'interesse pubblico.

Come hanno avuto modo di precisare le Sezioni riunite di questa Corte, in occasione dell'audizione che ha preceduto l'emanazione del decreto-legge n. 76, è ragionevole ritenere che lo strumento più efficace per prevenire la burocrazia difensiva non sia quello di creare sacche di deresponsabilizzazione, bensì quello di snellire le norme, sovente confuse e di difficile interpretazione, e di intervenire sugli apparati pubblici, spesso afflitti da inadeguata preparazione professionale e decisionale, da insufficienza degli organici e da scarsa dimestichezza con le nuove tecnologie.

## **1.2. Le ulteriori misure introdotte dalla legislazione di emergenza sanitaria.**

**1.2.1** - Tralasciando di enumerare le varie misure introdotte dalla legislazione di emergenza che, a partire dal D.L. 8 marzo 2020, n. 11, hanno determinato il rinvio d'ufficio delle udienze e le sospensioni dei termini processuali che hanno interessato tutte le attività istituzionali della Corte dei conti, va invece ricordato l'articolo 5-*quater*, comma 3, del D.L. 11 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27, che ha sottratto al controllo della Corte dei conti i contratti relativi all'acquisto dei dispositivi di protezione individuali nonché medicali necessari per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, stipulati dal Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e dai soggetti attuatori. Per gli stessi atti è prevista, dalla medesima norma, la limitazione della responsabilità contabile ed amministrativa "ai soli casi in cui sia stato accertato il dolo del funzionario o dell'agente che li ha posti in essere o che vi ha dato esecuzione".

Di tali atti, infatti, viene stabilita l'immediata efficacia, esecutività ed esecutorietà, non appena posti in essere.

**1.2.2** - Con la medesima finalità di assicurare la più elevata risposta sanitaria all'emergenza, il successivo art. 122, comma 8, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, ha previsto la sottrazione al controllo preventivo della Corte dei conti dei contratti e di ogni altro atto negoziale del Commissario straordinario conseguente alla urgente necessità di far fronte all'emergenza, fatti salvi gli obblighi di rendicontazione, e la limitazione della responsabilità amministrativa, per tali atti, al dolo.

**1.2.3** - Merita, infine, di essere menzionato l'articolo 22 del D.L. n. 76/2020, in base al quale la Corte dei conti viene chiamata a svolgere i controlli concomitanti di cui all'art. 11, comma 2, L. 4 marzo 2009 n. 15, anche sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. La norma prevede che la Corte - la quale si può attivare anche su richiesta del Governo, oltre che delle competenti Commissioni parlamentari - nel caso in cui dall'attività di controllo descritta riscontri l'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, trasmetta immediatamente i relativi atti all'Amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, comma 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (con conseguente possibile revoca ovvero esclusione del rinnovo dello stesso incarico dirigenziale).

Sotto un profilo organizzativo, al comma 2 dello stesso art. 22 D.L. 76/2020 si prevede infine che il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, nell'esercizio della potestà regolamentare autonoma, provveda all'individuazione degli uffici competenti e adotti le misure organizzative necessarie per l'attuazione di detti controlli, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

### **1.3. La modifica della qualificazione soggettiva dei gestori di strutture ricettive**

L'art. 180 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, convertito in legge 20 luglio 2020 n. 77 (c.d. decreto rilancio), ha modificato la disciplina del versamento dell'imposta di soggiorno da parte dei

gestori delle strutture alberghiere e ricettive. In concreto, ai sensi del predetto art. 180, il gestore della struttura viene qualificato come “responsabile del pagamento dell’imposta di soggiorno” e – ove inadempiente, nei casi di omesso o parziale versamento o di omessa o infedele presentazione della dichiarazione – diviene destinatario di sanzioni di natura amministrativa. Prima della nuova disciplina, il gestore della struttura alberghiera doveva provvedere all’incasso della tassa di soggiorno, accantonandola, per poi trasmetterla al comune e la giurisprudenza contabile (Sezioni riunite giur., 22 settembre 2016, n. 22), confermata da quella di legittimità (Cass. civ., ord. n. 19654 del 24 luglio 2018), aveva riconosciuto all’albergatore la funzione di agente contabile del Comune, il quale disponeva di denaro pubblico che era tenuto a riversare nelle casse dell’ente impositore, determinandone l’assoggettamento alla resa del conto giudiziale.

In estrema sintesi, la novella costituita dall’art. 180 del c.d. decreto Rilancio ha modificato i compiti affidati al gestore della struttura ricettiva nella riscossione del tributo, che da ausiliario del soggetto tenuto alla riscossione (ente locale) diventa soggetto responsabile del pagamento dell’imposta e del contributo di soggiorno, a prescindere dal pagamento da parte opera degli ospiti della struttura ricettiva, sui quali può esercitare diritto di rivalsa secondo modalità tipiche della figura del responsabile d’imposta di cui all’art. 64 Tuir , comma 3 (“Chi in forza di disposizioni di legge è obbligato al pagamento dell’imposta insieme con altri, per fatti o situazioni esclusivamente riferibili a questi, ha diritto di rivalsa”).

In mancanza di norme di diritto intertemporale, sarà l’opera della giurisprudenza a chiarire le possibili interpretazioni della novella in relazione alle qualificazioni soggettive per le condotte antecedenti, e se troverà ulteriore conferma quanto di recente espresso dalla Corte di cassazione (Sez. VI penale, n. 30227 del 30 ottobre 2020) che – esaminata la norma sotto il profilo della sopravvivenza o meno del delitto di peculato - ha già precisato che “Sul piano materiale siamo in presenza della modifica delle attribuzioni di un soggetto (il titolare della struttura ricettivo-alberghiera) che opera solamente dall’entrata in vigore della novella e non per il passato”.

oooo

## 2. GLI INDIRIZZI GIURISPRUDENZIALI DI PARTICOLARE RILIEVO

### 2.1 Le sentenze della Corte costituzionale che hanno riguardato le materie di competenza del giudice contabile.

2.1.1 Con la **sentenza n. 61** la Corte costituzionale si è pronunciata sulla costituzionalità dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, del d.lgs. 165/2001, che disciplina la materia del danno all'immagine recato alla pubblica amministrazione in caso di false attestazioni della presenza in servizio ottenute mediante alterazione dei sistemi di rilevamento o con altre modalità fraudolente. Dopo aver analizzato approfonditamente la normativa rilevante nella fattispecie, la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, d.lgs. n. 165/2001 ritenendo violato l'art. 76 della Costituzione.

La Corte, in particolare, ha rilevato che il legislatore delegato è incorso in un chiaro eccesso normativo rispetto ai limiti della delega, osservando che l'art. 17, c. 1, lett. s) della legge di delegazione n. 124/2015 si limitava a prevedere unicamente l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, senza che potesse ritenersi consentita l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa. Tanto emergeva chiaramente, oltre che dal testo della legge, anche dai lavori preparatori, ove la disposizione di delega non era presente nel testo iniziale del disegno di legge (A.S. n. 1577) essendo stata introdotta con un emendamento al Senato e non essendo mai stata oggetto di trattazione nella discussione parlamentare.

La Corte costituzionale ha ribadito quanto più volte affermato in tema di legislazione delegata, precisando che il libero apprezzamento del legislatore delegato non può oltrepassare i margini di una legislazione vincolata – quale per definizione è la legislazione su delega – e che l'attività del delegato deve inserirsi in modo coerente nel complessivo quadro normativo di riferimento, rispettando la *ratio* della delega, essendo interdetto allargarne l'oggetto, fino a ricomprendervi materie che ne erano escluse.

Con la menzionata decisione la Corte costituzionale, nel ritenere sussistente il difetto di delega in capo al legislatore delegato, ha operato un giudizio di costituzionalità sostanzialmente sull'intero c. 3-*quater* citato, giungendo a dichiararne l'illegittimità, non soltanto dell'ultimo periodo, che prevedeva la quantificazione del danno all'immagine (il

quale non poteva essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento del dipendente responsabile), ma anche, poiché inscindibilmente connessi, del secondo e terzo periodo del medesimo comma, i quali prevedevano una procedura accelerata, quanto ai tempi e alle modalità, entro cui le procure regionali della Corte dei conti avrebbero dovuto emettere l'invito a dedurre ed esercitare l'azione di responsabilità.

2.1.2 La **sentenza n. 41** ha affrontato invece il tema della disciplina della compensazione delle spese processuali nell'ambito del giudizio contabile, come riportata nei commi 2 e 3 dell'art. 31 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (codice della giustizia contabile).

Il giudice *a quo* ha rappresentato l'impossibilità di estendere al giudizio di responsabilità e, in particolare, al caso di proscioglimento nel merito, la facoltà di compensare le spese processuali attualmente prevista nel giudizio civile, ogniqualvolta sia accertata l'insussistenza di uno dei presupposti della stessa (nella specie si ravvisava a carico dei prosciolti la mera colpa lieve), pur in presenza di gravi ed eccezionali ragioni analoghe a quelle tassativamente indicate dall'art. 31, comma 3, cod. giustizia contabile, che individua, per l'appunto, le ipotesi di compensazione delle spese nel processo contabile.

Il remittente ha invocato nei confronti del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 31 cod. giustizia contabile un'addizione analoga a quella che ha riguardato l'art. 92, secondo comma, cod. proc. civ., il quale, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 77 del 2018, risulta modificato nel senso «che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni» rispetto a quelle nominativamente indicate.

La sentenza ha dichiarato inammissibili, per difetto di motivazione sulla rilevanza, le censure prospettate, non essendo state esplicitate le ragioni per le quali una mera fattispecie di colpa lieve - inidonea a configurare la responsabilità dei convenuti - costituisca ragione grave ed eccezionale tale da giustificare la compensazione suddetta.

La Consulta ha peraltro precisato che l'intervento auspicato avrebbe un'incidenza ben più profonda e correttiva sul regime delle spese processuali nel giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei conti, facendo venir meno il divieto espresso di compensazione, previsto dall'art. 31, comma 2, cod. giustizia contabile, in caso di proscioglimento nel merito.

2.1.3. Con la **sentenza n. 189** sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 81, 97, primo comma, 103, secondo comma, 117, secondo comma, lett. 1) e 119, primo comma, Cost., dell'art. 18, comma 1, della legge prov. Trento n. 3 del 1999, che, nel recare l'interpretazione autentica dell'art. 92 della legge prov. Trento n. 12 del 1983, dispone che il rimborso da parte della Provincia autonoma delle spese processuali sostenute dai suoi dipendenti, amministratori e incaricati per la difesa nei giudizi civili, penali, contabili e disciplinari in cui siano stati coinvolti in ragione del servizio, delle funzioni o dei compiti espletati debba essere riconosciuto anche per le spese afferenti alle fasi preliminari dei citati giudizi e nei casi di archiviazione.

Il Giudice delle Leggi ha chiarito che, con l'estensione della rimborsabilità delle spese sostenute per attività difensive, la disposizione censurata introduce, per le categorie di giudizi e procedimenti espressamente indicati, una specifica disciplina del rimborso degli oneri della difesa, che attiene ai profili organizzativi dell'ente territoriale. Tale intervento inerte non al rapporto di impiego - e quindi alla competenza statale in materia di «ordinamento civile» - bensì al rapporto di servizio e si inserisce nel quadro di un complessivo apparato normativo volto a evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità.

Ciò impedisce, secondo la Consulta, di ravvisare sia la lesione del principio di uguaglianza, sia la lesione dei principi in materia di equilibri di bilancio, in mancanza di censure attinenti al difetto di copertura degli oneri di spesa ad esso connessi. Infine, la disciplina provinciale in esame non interferisce con la competenza della Corte dei conti in ordine all'accertamento dell'*an* della liquidazione delle spese nell'ambito del giudizio contabile e del successivo rimborso al dipendente, posto che essa si limita a regolare alcuni aspetti del rapporto di servizio fra l'amministrazione provinciale e il dipendente coinvolto in un procedimento concluso senza accertamento di responsabilità.

2.1.4 Con la **sentenza n. 62** la Corte, dando continuità a quanto già espresso con la pronuncia n. 275 del 2016, ha nuovamente affrontato, in un periodo di emergenza in cui l'attenzione alla materia sanitaria è stata altissima, la delicata tematica dei rapporti fra i parametri costituzionali dell'equilibrio del bilancio e dei livelli essenziali di assistenza, giungendo a

formulare una riflessione più ampia sulla portata del diritto alla tutela della salute e sul sistema pubblico preposto alla sua garanzia.

La pronuncia ha il merito di esaltare la finalizzazione alla persona umana del sistema pubblico di protezione della salute e di articolare ragioni convincenti in tema di organizzazione regionalizzata dell'apparato sanitario, contribuendo a distinguere con chiarezza compiti dello Stato e compiti delle autonomie.

La Corte costituzionale ribadisce che l'obbligo di copertura finanziaria, che è condizione di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, va letto in stretta connessione con l'obbligo di finanziamento e di garanzia dei LEA. Questo secondo parametro rimanda poi al diritto alla tutela della salute, ragione per la quale oltre alle disposizioni costituzionali richiamate - artt. 81 e 117 - diventa irrinunciabile anche il riferimento al quadro normativo a fondamento del Servizio sanitario nazionale, il quale garantisce la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse dell'intera collettività. La salute viene proclamata "diritto sociale di primaria importanza", il cui contenuto viene conformato attraverso la determinazione dei LEA. Ma per garantire l'effettività di tale garanzia, la condizione finanziaria è evidentemente irrinunciabile, come già chiarito dalla Corte costituzionale con la precedente sentenza n. 275/2016, che aveva sottolineato che "una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo [il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali".

Ma, soprattutto, la decisione, affermata la necessità della accurata predeterminazione dei costi delle prestazioni che vanno obbligatoriamente garantite, e della assegnazione di risorse coerenti con tali costi, fa appello al principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni, che dovranno evidenziare nei rispettivi bilanci i costi di assistenza sanitaria, assicurando reciproco dialogo e trasparenza, in assenza dei quali si producono asimmetrie e spazi per comportamenti non corretti, soprattutto in termini di tecniche ed artifici contabili, da cui derivano poi prestazioni sanitarie carenti.

Uguale attenzione alle peculiarità del sistema pubblico a tutela della salute e della dignità della persona si riscontra anche in altre pronunce della Consulta (in particolare, la **n. 157**, **n. 72**, **n. 91** e **n. 130**) nelle quali viene dato risalto, quale preoccupazione costante del Giudice delle leggi, al carattere indefettibile dei L.E.A., che non possono essere esposti

all'andamento mutevole della disponibilità delle risorse pubbliche, ma che devono essere necessariamente assicurati, senza che variabili di varia natura - tanto meno finanziaria - possano condizionarli. In particolare va segnalato che secondo la **sentenza n. 72** "i LEA rappresentano "standard minimi" (sentenza n. 115 del 2012) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale affinché sia evitato che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato, essendo limitata la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia di diritto alla salute, a migliorare eventualmente i suddetti livelli di prestazioni (sentenza n. 125 del 2015)" e "il legislatore regionale non ha il potere di interferire nella determinazione dei LEA, la cui articolata disciplina entra automaticamente nell'ordinamento regionale afferente alla cura della salute, né tantomeno di differirne in blocco l'efficacia. Infatti, i costi, i tempi e le caratteristiche qualitative delle prestazioni indicate nel decreto e nelle altre disposizioni statali che si occupano di prescrizioni indefettibili in materia sanitaria comportano nei diversi ambiti regionali - attraverso una dialettica sinergia tra Stato e Regione (sentenza n. 169 del 2017) - un coerente sviluppo in termini finanziari e di programmazione degli interventi costituzionalmente necessari".

2.1.5 La **sentenza n. 115** ha scrutinato la legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-terdecies, 2-bis e 2-ter, del decreto-legge 30 aprile 2019 n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi) convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria, in occasione del controllo, dalla stessa Sezione effettuato, della modifica del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Reggio Calabria. La declaratoria di illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 81 e 97, primo comma, Cost., ha riguardato il comma 2-ter dell'art. 38, che stabiliva la riformulazione dei piani di riequilibrio degli enti locali in predissesto che stavano applicando l'art. 1, comma 174, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) nella versione caducata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, consentendo all'ente locale di modificare il piano di riequilibrio dilazionando il disavanzo fino ad un massimo di vent'anni e prevedendo il ricalcolo complessivo del disavanzo già oggetto del piano modificato, nel rispetto della disciplina vigente, "ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi".

La sentenza ha costituito l'occasione alla Consulta per fornire una più chiara formulazione della precedente sentenza n. 18 del 2019, avendo precisato che, in quella circostanza, ad essere colpita non fu la durata temporale (trentennale) del piano in sé considerata, bensì l'utilizzazione "sviata" delle somme destinate al rientro, che la disposizione viziata consentiva secondo prospettive di indebitamento illimitate.

Anche con riferimento al censurato art. 38, comma 2-ter, del d.l. n. 34/2019, la *ratio* della pronuncia di incostituzionalità non poggia sulla illegittimità della dilatazione temporale della durata massima fissata dalla norma (e cioè il limite di venti anni), bensì sul meccanismo di manipolazione del *deficit* dell'ente, consentendo (come già avvenuto con la norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 18 del 2019) di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento del Comune e, conseguentemente, di peggiorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione.

La Corte si è soffermata anche sull'istituto delle anticipazioni di liquidità, previste al fine di eliminare in via del tutto eccezionale la morosità degli enti pubblici, ed ha ribadito che la misura complessiva delle anticipazioni non può essere superiore a quella dei debiti inevasi al momento dell'ultima anticipazione, "regola custodita oltre che dalla clausola generale dell'art. 81 Cost. anche dalla specifica disciplina dei piani di riequilibrio (in particolare dai commi 6 e 7 dell'art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000)".

Il tema della durata dei piani di riequilibrio, tuttavia, riappare nella sua attualità nella parte della sentenza in cui la Corte ritiene sussistente la violazione, ad opera della norma censurata, anche dell'art. 119 Cost. sotto il profilo dell'equità intergenerazionale, in quanto il comma 2-ter del citato art. 38 consente di utilizzare risorse vincolate al pagamento di debiti pregressi per la spesa corrente, in tal modo allargando la forbice del disavanzo, "sotto il profilo della responsabilità di mandato, nella misura in cui l'ente locale in predissesto viene esonerato dal fornire contezza dei risultati amministrativi succedutisi nel tempo intercorso tra l'approvazione del piano originario e quello rideterminato".

Sul punto, la Corte aggiunge che "è evidente che un consistente lasso temporale, senza neppure specificare da quale bilancio consuntivo e da quale gestione annuale sia stato originato il *deficit*, interrompe completamente la correlazione tra attività del rappresentante politico e risultati imputati alle collettività amministrate succedutesi nel tempo".

2.1.6 Con la **sentenza n. 4** del 28 gennaio 2020 la Corte costituzionale ha accolto la questione di legittimità sollevata mediante giudizio in via incidentale dalla Corte dei conti, Sezioni Riunite in speciale composizione, riferito ad un ricorso avverso una delibera della Sezione di controllo per la Campania, che aveva ad oggetto disposizioni (l'art. 2, co. 6, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78 e la norma di interpretazione autentica della disposizione di base in materia, l'art. 1, co.814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 - Bilancio di previsione 2018) riguardanti le anticipazioni di liquidità, ovvero le anticipazioni agli enti territoriali operate mediante apposito fondo e finalizzate ad assicurare la liquidità necessaria per i pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili, in modo da evitare i ritardi nell'adempimento da parte delle pubbliche amministrazioni. La criticità di tali norme risiedeva nel fatto che con le stesse il legislatore aveva permesso l'utilizzo della quota accantonata nel risultato di amministrazione, a seguito dell'acquisizione delle erogazioni (ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione). In sostanza, si permetteva il ricorso all'artificio contabile dell'assorbimento del fondo delle anticipazioni di liquidità - che avrebbe invece dovuto rimanere in evidenza, in quanto necessario per riequilibrare l'effetto di espansione della spesa provocato dall'anticipazione - in misura corrispondente al fondo crediti di dubbia esigibilità. La Corte ha affermato che le anticipazioni di liquidità sono utilizzabili dagli enti locali in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio, in quanto sono prestiti di carattere eccezionale finalizzati unicamente a rafforzare la cassa quando l'ente non riesce a pagare le passività accumulate negli esercizi precedenti. Ha quindi ribadito il divieto costituzionale di utilizzazione delle anticipazioni di liquidità al fine di modificare il risultato di amministrazione e per assicurare nuove forme di copertura della spesa. In particolare, l'illegittimità dell'impiego delle anticipazioni per rimuovere situazioni di deficit strutturale deriva non solo dal contrasto con l'art. 119, co. 6, della Costituzione, che vieta agli enti territoriali di finanziare spesa corrente mediante indebitamento, ma anche dall'esigenza di garantire l'equilibrio di bilancio dell'art. 81, posto che l'espansione fittizia della copertura di spesa senza consolidamento in patrimonio produce saldi in realtà negativi.

La Consulta ha rivolto un monito al legislatore statale sulla necessità di attuare concretamente il dettato costituzionale dell'articolo 119 della Costituzione in termini di trasferimento delle risorse in favore delle comunità territoriali con minori capacità fiscali

per abitante, al fine di consentire l'effettiva erogazione dei servizi e delle prestazioni costituzionalmente necessarie.

2.1.7. Con la **sentenza n. 234** la Corte costituzionale ha esaminato il blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici imposto dal comma 260 dell'articolo 1 della legge 145 del 2018 (legge di bilancio 2019) e la riduzione percentuale della rivalutazione sulle pensioni più elevate prevista dal successivo comma 261, giungendo ad una declaratoria di parziale illegittimità costituzionale del comma 261 dell'art. 1 della legge n. 145/2018, avente ad oggetto la durata quinquennale invece che triennale della riduzione dei trattamenti pensionistici.

La Corte costituzionale, infatti, ha ritenuto legittimo il raffreddamento della perequazione e, limitatamente agli anni 2019, 2020 e 2021, anche il "contributo di solidarietà", precisando come la durata quinquennale sia eccessiva rispetto all'orizzonte triennale del bilancio dello Stato.

Nello specifico, la Consulta ha statuito che la rivalutazione automatica "è uno strumento di natura tecnica volto a garantire nel tempo l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici, dei quali salvaguarda il valore reale al cospetto della pressione inflazionistica (sentenze n. 250 del 2017 e n. 70 del 2015). Essa è altresì funzionale all'attuazione dei principi di sufficienza e proporzionalità della retribuzione, sanciti dall'art. 36, primo comma, Cost. (sentenza n. 70 del 2015); ciò senza che possa tuttavia configurarsi un rigido parallelismo tra la garanzia di cui all'art. 38 Cost. e quella di cui all'art. 36 Cost., tenuto conto che la prima è agganciata alla seconda «non in modo indefettibile e strettamente proporzionale».

"Nella prospettiva della discrezionalità del legislatore, si è affermato che il principio di adeguatezza enunciato nell'art. 38, secondo comma, Cost. non determina la necessità costituzionale dell'adeguamento annuale di tutti i trattamenti pensionistici, né d'altronde la mancata perequazione per un solo anno incide, di per sé, sull'adeguatezza della pensione (sentenze n. 250 del 2017 e n. 316 del 2010). Tuttavia, la discrezionalità legislativa deve osservare un vincolo di ragionevolezza, innestato su «un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost.».

Nel caso di specie, "l'intervento sulla perequazione realizzato dalla norma (...) censurata non ha tuttavia l'effetto di paralizzare, o sospendere a tempo indeterminato, la rivalutazione

dei trattamenti pensionistici, neanche di quelli di importo più elevato, risolvendosi viceversa in un mero raffreddamento della dinamica perequativa, attuato con indici gradualmente e proporzionati.”.

Pertanto, tenuto anche conto che nel periodo considerato l’inflazione è stata marginale e che le previsioni indicano addirittura una situazione di tipo deflazionistico, la Consulta ha escluso che la manovra di raffreddamento di cui all’art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 abbia violato i principi di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza, nonostante l’effetto di “trascinamento” che essa può generare e l’esistenza di anteriori interventi sull’indicizzazione degli assegni.

In ordine alle questioni di legittimità costituzionale sollevate riguardo al comma 261 dell’art. 1 della legge n. 145 del 2018, concernenti il prelievo sulle pensioni di elevato importo, il Giudice delle leggi ha dichiarato l’infondatezza di quelle sollevate con riferimento ai parametri 3 e 53 della Costituzione, sull’assunto che non si tratta di un prelievo di natura sostanzialmente tributaria, in quanto “resta inquadrato nel *genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all’art. 23 Cost., e si sottrae quindi al principio di universalità dell’imposizione tributaria, di cui all’art. 53 Cost., potendo trovare un’autonoma giustificazione nei principi solidaristici sanciti dall’art. 2 Cost.”.

Poiché i risparmi di spesa così conseguiti vengono accantonati in fondi dedicati, appositamente istituiti presso gli enti di previdenza, ne risulta garantito “il necessario mantenimento all’interno del circuito previdenziale”.

Per queste ragioni, il Giudice delle leggi ha dichiarato “l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 261, della legge n. 145 del 2018 soltanto “con riferimento ai parametri di cui gli artt. 3, 23, 36 e 38 Cost.”, “limitatamente alla durata della riduzione dei trattamenti, nella parte in cui questa è stabilita «per la durata di cinque anni», anziché «per la durata di tre anni», in quanto “la dimensione temporale del prelievo” è “così ampia da tradire una logica di stabilità del contributo, pur al di fuori di un progetto di riforma organica, idoneo a giustificare misure tendenzialmente permanenti, o comunque di lunga durata”, oltre che in contrasto con la struttura triennale del ciclo di bilancio.

oooo

## 2.2 Le pronunce della Corte di cassazione su questioni di giurisdizione

2.2.1 Con l'**ordinanza n. 7824** la Corte di cassazione affronta nuovamente il tema della giurisdizione contabile in ordine alla responsabilità degli amministratori e dei dipendenti delle società *in house providing*.

La Corte di cassazione ha ribadito che, ai fini della verifica della sussistenza della giurisdizione contabile sull'azione di responsabilità esercitata nei confronti degli organi sociali di società di capitali partecipate da enti pubblici, occorre indagare se il rapporto *in house providing* sussistesse all'epoca dei fatti contestati. Infatti, per le Sezioni Unite è necessario che la verifica della ricorrenza dei requisiti propri della società *in house* avvenga con riguardo alle norme ed alle previsioni statutarie vigenti alla data del fatto illecito (cfr. Cass., Sez. Un., 28/6/2018, n. 17188). La giurisdizione viene riconosciuta alla Corte dei conti "solo nel caso in cui tali società abbiano, al momento delle condotte ritenute illecite, tutti i requisiti per essere definite *in house providing*", i quali devono risultare da precise disposizioni statutarie in vigore all'epoca, non avendo alcun rilievo la loro ricorrenza in fatto, essendo al riguardo essenziale che siano resi manifesti nei rapporti interni ed esterni il carattere istituzionalmente servente della società "*in house*" e la sua fisionomia di mera articolazione della P.A. da cui promana, in contrapposizione a quella di soggetto giuridico esterno e autonomo dalla P.A. (cfr. Cass., Sez. Un., 21/6/2019, n. 16641, cfr. altresì Cass., sez. Un. 11/9/2019, n. 22712)». Nel caso di specie, pertanto, la giurisdizione della Corte dei conti è stata riconosciuta a partire dalle modifiche statutarie della società introduttive della commissione assembleare di controllo, ritenendo la Corte che queste modifiche abbiano determinato la sussistenza di tutti i requisiti della società *in house*.

Con la **sentenza n. 10758** le Sezioni Unite hanno precisato che sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dei dipendenti di una società concessionaria del servizio di trasporto pubblico, avente natura di soggetto *in house*, per i danni dagli stessi arrecati al patrimonio sociale (nella specie, il pregiudizio consisteva nell'erogazione del trattamento economico incentivante senza la previa verifica della produttività) anche qualora la società danneggiata sia sottoposta a fallimento, in quanto l'azione contabile per danno erariale e quella civilistica fallimentare, caratterizzate da fini ed effetti autonomi, possono essere condotte in parallelo (cfr. pure **ord. n. 14236**).

2.2.2. Degna di interesse nell'ambito degli strumenti di finanza derivata conclusi dagli enti locali è la **sentenza n. 8770**, con la quale le Sezioni unite hanno precisato, in ordine alla causa del contratto di *swap*, che essa si identifica nella negoziazione e nella monetizzazione di un rischio, enunciando il principio secondo cui "in tema di contratti derivati, stipulati dai Comuni italiani sulla base della disciplina normativa vigente fino al 2013 (anno di entrata in vigore della legge n. 147 che ha escluso la possibilità di farvi ulteriore ricorso) e della distinzione tra i derivati di copertura e i derivati speculativi, in base al criterio del diverso grado di rischiosità di ciascuno di essi, pur potendo l'ente locale procedere alla stipula dei primi con qualificati intermediari finanziari, nondimeno esso poteva utilmente ed efficacemente procedervi solo in presenza di una precisa misurabilità/determinazione dell'oggetto contrattuale, comprensiva sia del criterio del *mark to market* sia degli scenari probabilistici, sia dei c.d. costi occulti, allo scopo di ridurre al minimo e di rendere consapevole l'ente di ogni aspetto di aleatorietà del rapporto, costituente una rilevante disarmonia nell'ambito delle regole relative alla contabilità pubblica, introduttiva di variabili non compatibili con la certezza degli impegni di spesa riportati in bilancio".

In definitiva, affinché il contratto sia lecito, è necessario che ci sia un «accordo tra intermediario e investitore sulla misura dell'alea».

Poiché, in considerazione dell'aleatorietà del contratto, l'operazione finanziaria potrebbe tradursi in un aggravio degli oneri sugli esercizi successivi, la Suprema Corte ha concluso che l'autorizzazione alla conclusione di un contratto di *swap* da parte dei Comuni italiani, specie se del tipo con finanziamento *upfront* (vale a dire il versamento di una somma di denaro ricevuto dal soggetto inizialmente svantaggiato), deve essere data, a pena di nullità, dal Consiglio comunale, ai sensi dell'art. 42, comma 2, lett. i), del d.lgs. n. 267 del 2000.

2.2.3 Con l'**ordinanza n. 415** la Corte di cassazione ha ribadito un orientamento già espresso (S.U. n. 17124/2019 e n. 25769/2015) ed ha confermato la sussistenza della giurisdizione contabile sull'azione promossa ex art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001, esercitata dalle procure contabili per il recupero di compensi erogati a dipendenti pubblici per incarichi vietati o espletati in assenza di autorizzazione. La giurisdizione contabile resta attratta anche se la percezione dei compensi si è avuta in epoca antecedente all'introduzione del comma 7 *bis* dell'art. 53 citato (ad opera dell'art. 1, comma 42, lett. b), legge 6 novembre 2012

n. 190), in forza del quale “l’omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti”, giacché tale norma non ha portata innovativa, ma si pone in rapporto di continuità con l’orientamento giurisprudenziale in precedenza venuto a delinearsi, essendosi dal legislatore attribuita natura di fonte legale alla precedente regola di diritto effettivo di fonte giurisprudenziale.

Per tali ragioni, l’azione di responsabilità erariale non interferisce con l’eventuale azione di responsabilità amministrativa della P.A. contro il soggetto tenuto alla retribuzione, ponendosi la prima rispetto alla seconda in termini di indefettibile alternatività (Cass., Sez. Un., 26/6/2019, n. 17124).

Non si è, d’altro canto, mancato di sottolineare che, laddove la P.A. di appartenenza del dipendente percipiente il compenso in difetto di autorizzazione non si attivi in via giudiziale per far valere l’inadempimento degli obblighi del rapporto di lavoro, e il Procuratore contabile abbia, viceversa, promosso azione di responsabilità contabile in relazione alla tipizzata fattispecie legale ex art. 53, commi 7 e 7 bis, d.lgs. n. 165 del 2001, alla detta P.A. rimane precluso promuovere detta azione, essendo da escludere -stante il divieto del *bis in idem*- una duplicità di azioni attivate contestualmente che, seppure con la specificità di ciascuna di esse propria, siano volte a conseguire, avanti al giudice munito di giurisdizione, lo stesso identico *petitum* (predeterminato dal legislatore) in danno del medesimo soggetto obbligato in base ad un’unica fonte (quella legale), e cioè i compensi indebitamente percepiti in difetto di autorizzazione allo svolgimento dell’incarico che li ha determinati e non riversati, al fine di effettivamente destinarli al bilancio dell’Amministrazione di appartenenza del pubblico dipendente (v. Cass., Sez. Un., 26/6/2019, n. 17124).

I principi sopra espressi sono stati enunciati anche con le **ordinanze n. 7737 e n. 14237**, le quali hanno precisato che la domanda risarcitoria delle procure contabili di cui all’art. 53, commi 7 e 7bis d.lgs. n. 165/2001 è volta a tutelare la compatibilità dell’incarico extraistituzionale in termini di conflitto di interesse e il proficuo svolgimento di quello principale in termini di adeguata destinazione di energie lavorative verso il rapporto pubblico, attraverso il previo controllo dell’amministrazione sulla possibilità per il dipendente di impegnarsi in un’ulteriore attività senza pregiudizio dei compiti d’istituto.

2.2.4 Numerose sono state, nel decorso anno, le pronunce della Sezioni unite che hanno ribadito la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità erariale connessa alla verifica della inerenza e della conformità ai fini istituzionali della gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei consigli regionali (**sentt. nn. 5589, 5590; ordd. nn. 7836, 19171, 19172**), dando continuità ad un costante orientamento secondo cui tale gestione è soggetta alla giurisdizione contabile sia perché a tali gruppi va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica in relazione alla funzione strumentale al funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo. Peraltro, la prerogativa della insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, comma 4, Cost. non determina l'esenzione dalla giurisdizione in tema di responsabilità per maneggio di denaro pubblico, in quanto tale prerogativa non si estende all'attività materiale di gestione delle risorse finanziarie, attesa la natura derogatoria delle norme di immunità.

In particolare, l'**ordinanza n. 19171** ha precisato che, in ordine alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi pubblici ai gruppi consiliari, i capigruppo dei Consigli regionali e tutti i consiglieri regionali restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile, senza che rilevi la disciplina regionale (nella specie, l. Regione Lombardia n. 17 del 1992) che preveda l'approvazione dei rendiconti da parte dell'Ufficio di Presidenza, poiché il voto dato in tali sedi rappresenta una ratifica formale di spese già effettuate dai gruppi e non già un atto deliberativo che ne costituisce "*ex ante*" il titolo giustificativo, conducendo l'opposta interpretazione al risultato - abnorme e contrario alla natura eccezionale della garanzia di cui all'art. 122, comma 4, Cost. - di configurare, del tutto ingiustificatamente, una tutela della insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali più ampia di quella apprestata per i parlamentari nazionali.

Sempre in tale ottica, secondo la **sentenza n. 5589** non è affetta da eccesso di potere giurisdizionale la pronuncia della Corte dei conti che abbia accertato la responsabilità erariale di un consigliere regionale per illecita gestione del denaro pubblico ricevuto per le spese di rappresentanza del gruppo consiliare di appartenenza relative a manifestazioni od attività di cui sia stato incaricato, sul presupposto della mancata documentazione delle stesse con adeguate "pezze d'appoggio" (quali scontrini, fatture o note di incarico), allorché

la necessità di tale documentazione, in funzione dell'adeguato riscontro della pertinenza delle spese ad un concreto ed attuale interesse del gruppo consiliare, sia stata desunta in via interpretativa da una norma di legge regionale.

Sul versante penale, si segnala, infine la **sentenza n. 16765** (Sez. 6<sup>^</sup> penale), che ha affermato la qualifica pubblicistica dei gruppi consiliari ed ha ritenuto il reato di peculato per l'appropriazione dei fondi destinati a tali gruppi, sussistendo un intrinseco dovere di rendicontazione dell'uso del danaro attribuito dalla Regione a prescindere da una specifica previsione normativa in tal senso, così come stabilito dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 39 del 2014.

2.2.5 In senso conforme alla giurisprudenza costantemente ribadita vanno poi annoverate alcune pronunce (la **sentenza n. 15490** e le **ordinanze n. 111, n. 7645, n. 6461 e n. 19086**) con le quali le Sezioni unite hanno riconosciuto la sussistenza della giurisdizione contabile sul danno erariale conseguente alla illecita percezione di contributi pubblici, essendo configurabile un rapporto di servizio tra la P.A. erogatrice del contributo ed i soggetti privati i quali, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, abbiano determinato uno sviamento delle finalità pubbliche a cui i fondi stessi sono destinati.

2.2.6 Il tema del sindacato della Corte dei conti sulle scelte gestorie della pubblica amministrazione e la connessa linea di demarcazione tra merito e scelte discrezionali sindacabili è stato affrontato in più occasioni dalla Suprema Corte (**sentenze n. 6457, n. 24376, n. 8848, n. 6462; ordinanza n. 22811**), che, in continuità con un orientamento ormai consolidato, ha sostenuto che l'insindacabilità "nel merito" delle scelte compiute da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, amministratori e dipendenti pubblici, non comporta che esse siano "sottratte ad ogni possibilità di controllo, e segnatamente a quello della conformità alla legge che regola l'attività amministrativa, potendo e dovendo la Corte dei conti verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, che devono essere ispirati ai criteri di economicità ed efficacia, rilevanti sul piano non della mera opportunità bensì della legittimità dell'azione amministrativa". Il vaglio della condotta illecita, per accertare la sussistenza della responsabilità per danno erariale alla

stregua dei criteri enunciati dall'art. 1 della L. 7 agosto 1990 n. 241, configura, dunque, una valutazione *in iure* (ed *ex ante*), come tale pienamente spettante al giudice contabile.

Degna di rilievo, nello stesso ambito, è la **sentenza n. 28975**, con cui le Sezioni unite hanno affrontato il tema della sussistenza dell'eccesso di potere giurisdizionale del giudice contabile in ragione del preteso sconfinamento nell'area di merito riservata alla pubblica amministrazione, per avere asseritamente sostituito autonome valutazioni del tutto confliggenti con quelle già compiute dalle competenti amministrazioni pubbliche, oggetto di riserva di amministrazione.

In linea con la decisione n. 6 del 2018, con cui la Corte costituzionale ha delimitato la giurisdizione del Giudice di legittimità alle violazioni dei limiti "esterni" della giurisdizione contabile, ridimensionando gli indirizzi ermeneutici ampliativi basati sulla c.d. accezione "dinamica" della giurisdizione, la sentenza ha puntualizzato che "il sindacato della S.C. sulle decisioni della Corte dei conti è circoscritto all'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione e non si estende - neppure a seguito dell'inserimento della garanzia del giusto processo ex art. 111 Cost. - ad asserite violazioni di legge sostanziale o processuale, concernenti il modo di esercizio della giurisdizione speciale". Da tali premesse le Sezioni unite hanno escluso la sussistenza del vizio di eccesso di potere giurisdizionale fondato sulla prospettazione di una diversa interpretazione degli istituti giuridici venuti in rilievo nel giudizio contabile, la quale può integrare un "error in iudicando", non inerente all'essenza della giurisdizione o allo sconfinamento dei suoi limiti esterni, ma solo al modo in cui è stata esercitata.

2.2.7 **L'ordinanza n. 7645** ha invece precisato che le controversie relative alla responsabilità degli amministratori per danni cagionati al patrimonio della fondazione Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei medici e degli odontoiatri (ENPAM) appartengono alla giurisdizione della Corte dei conti, atteso che tale Ente - quantunque trasformato in fondazione con personalità giuridica di diritto privato e con autonomia gestionale, organizzativa e contabile - ha mantenuto un carattere pubblicistico, essendo chiamato a svolgere l'attività istituzionale (che si colloca nel quadro tutelato dall'art. 38 Cost.) di previdenza ed assistenza obbligatoria in favore di una particolare categoria di lavoratori, alla quale si accompagna l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione da parte degli

iscritti e, come tale, è sottoposto ad una penetrante vigilanza ministeriale nonché al controllo della Corte dei conti, oltre ad essere qualificato organismo di diritto pubblico e compreso tra le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato.

2.2.8 Con riferimento ai giudizi ad istanza di parte va ricordata la **sentenza n. 5595 del 28.02.2020** con cui le Sezioni Unite si sono pronunciate su una controversia instaurata a seguito di ricorso di un comune nei confronti del concessionario della riscossione per omesse riscossioni di tributi. La sentenza ha confermato la giurisdizione contabile in ragione della materia implicata nella controversia, condividendo il tradizionale schema attributivo della giurisdizione alla Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, non mancando di precisare che l'art. 58 del r.d. n. 1038 del 1933 (ora sostituito dall'art. 172, lett. d) c.g.c.) mediante la previsione di << altri giudizi ad istanza di parte >> introduce una categoria residuale, aperta, di giudizi che possono essere instaurati avanti il giudice contabile ad iniziativa di soggetti diversi dal pubblico ministero, con l'unico limite, che si verta in materia assegnata alla giurisdizione della Corte dei conti.

Identico principio è stato affermato con **ordinanza n. 22810 del 20 ottobre 2020**, con cui la Suprema Corte ha ribadito la giurisdizione del giudice contabile a conoscere di un giudizio ad istanza di parte instaurato da un comune nei confronti del concessionario della riscossione delle imposte per la mancata esazione di crediti ormai divenuti inesigibili, non mancando di puntualizzare che "la giurisdizione contabile ha infatti natura tendenzialmente generale, dotata di propria *vis* espansiva in difetto di espresse limitazioni legislative, in materia di contabilità pubblica".

2.2.9 In materia più strettamente attinente alla responsabilità contabile, la **sentenza n. 5595** ha affermato che la società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, in quanto incaricata, in virtù di una concessione contratto, 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, ed 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 attratto alla giurisdizione della Corte dei conti.

Di analogo tenore le **ordinanze n. 14234, n. 22810 e n. 7640**, le quali ribadiscono che gli elementi essenziali e sufficienti perché un soggetto rivesta la qualifica di agente contabile, ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità contabile, sono costituiti dal carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisce e dalla natura parimenti pubblica del denaro o del bene oggetto della sua gestione; rimane irrilevante, invece, la natura privatistica del soggetto affidatario del servizio, così come il titolo giuridico in forza del quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte.

2.2.10 Con riferimento alle azioni esperibili a tutela del creditore l'**ordinanza n. 10441** ha chiarito che, tra le azioni che il pubblico ministero contabile può esercitare dinanzi alla Corte dei conti al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, è compresa l'azione di simulazione, diretta a tutelare le ragioni creditorie pregiudicate dagli atti simulati, in quanto idonei a menomare la garanzia generica del credito di cui all'art. 2740 cod. civ. La natura accessoria e strumentale, rispetto al fine di realizzare la tutela dei crediti erariali, che è dato ravvisare nell'azione di simulazione, consente di ritenere che essa non sia estranea alle materie della contabilità pubblica, che l'art. 103 Cost. riserva alla cognizione della Corte dei conti.

2.2.11 In relazione alla colpa medica, si segnala la **sentenza n. 15258** (Cass. pen., Sez. 4), che ha il pregio di avere chiarito il contenuto e la portata delle regole cautelari cui è tenuto il personale sanitario, precisando che "in tema di responsabilità dell'esercente la professione sanitaria, nel giudizio sulla gravità della colpa deve tenersi conto - oltre che delle specifiche condizioni del soggetto agente, del suo grado di specializzazione e della situazione specifica in cui si è trovato ad operare - della natura della regola cautelare violata, in quanto l'eventuale natura elastica della stessa, indicando un comportamento determinabile in base

a circostanze contingenti, incide sulla esigibilità della condotta doverosa omessa, richiedendo il previo riconoscimento di essa da parte dell'agente".

Il principio di diritto espresso dalla Corte in questa pronuncia è quello secondo cui l'agire dei sanitari è sempre da valutare primariamente in termini di perizia od imperizia. L'imperizia è dunque la forma elettiva di colpa del professionista. Secondo questa ricostruzione la regola cautelare che permea e compone l'attività medico-chirurgica è, essenzialmente, quella che impone ai professionisti il rispetto delle *leges artis* proprie dell'attività che si è chiamati a svolgere, ossia l'ottemperanza alle regole tecniche della scienza e della pratica proprie della specifica attività esercitata, contenute di norma in linee guida pubblicate a norma di legge o derivanti dalle buone pratiche assistenziali. Pur tuttavia, la Corte evidenzia come ciò non implichi in modo automatico una esclusione della configurabilità della responsabilità colposa per errore medico dovuto a negligenza o imprudenza, ma richiede, in tal caso, un accertamento specifico, ancorato a dati fattuali pertinenti che ne attestino la ricorrenza.

2.2.12 Da ultimo, va ricordata l'**ordinanza n. 21714** del 8 ottobre 2020, con cui la Sezione V civile ha rimesso al Primo presidente della Corte di cassazione la valutazione sull'opportunità di assegnare alle Sezioni unite della medesima Corte la risoluzione della questione di massima concernente le modalità di prova della regolarità del procedimento notificatorio, compiuto a mezzo posta, nell'ipotesi di irreperibilità relativa del destinatario, stabilendo se, a tale fine, sia sufficiente fornire riscontro della spedizione della lettera raccomandata contenente l'avviso della tentata notifica e la comunicazione di avvenuto deposito del piego presso l'ufficio postale (non rendendosi necessario, ai fini della sua ritualità, dare prova anche della avvenuta ricezione della raccomandata) ovvero se sia necessario fornire anche la prova che il destinatario abbia avuto effettiva conoscenza del deposito dell'atto presso l'ufficio postale, attraverso la produzione in giudizio dell'avviso di ricevimento della raccomandata contenente la comunicazione di avvenuto deposito.

oooo

## 2.3 Le sentenze delle Sezioni riunite della Corte dei conti

2.3.1 Con **sentenza n. 24** le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, componendo un contrasto rilevato dalla sezione I centrale di appello con ordinanza n. 18/2020, si sono espresse sui criteri di quantificazione del danno erariale conseguente all'indebita percezione di emolumenti non dovuti da parte del pubblico dipendente; in particolare, la questione ha riguardato se in tali ipotesi la quantificazione debba essere effettuata al netto o al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo. Nello specifico, il contrasto rilevato tra le sezioni di appello aveva determinato diversi indirizzi giurisprudenziali. Un primo orientamento aveva sancito la necessità di quantificare il nocuo patrimonio suddetto al netto delle ritenute fiscali a titolo di Irpef, in applicazione della cosiddetta "regola dei vantaggi" di cui all'articolo 1, comma 1bis, della legge n. 20/1994.

Secondo una diversa tesi, invece, la determinazione del danno dovrebbe essere al lordo delle ritenute suddette, salvo recupero postumo dell'eccedenza con quanto concretamente percepito da parte dello stesso dipendente, attraverso il meccanismo del rimborso fiscale.

Una tesi intermedia, ancora, opera un distinguo fra imposte fiscali e contributi previdenziali versati dal lavoratore percettore di somme non dovute, in virtù del quale le sole somme versate a titolo previdenziale andrebbero escluse dalla compensazione.

La sentenza, dopo essersi soffermata sulla distinzione fra la c.d. "regola dei vantaggi" operante nel giudizio per responsabilità amministrativa e la disciplina civilistica della *compensatio lucri cum damno*, ha puntualizzato che è all'onere complessivamente sopportato dall'Amministrazione che occorre avere riguardo per individuare l'effetto pregiudizievole generato dalla condotta censurata. Tale esborso comprende anche gli importi dovuti per ottemperare agli obblighi tributari e contributivi: questi ultimi concorrono, al pari delle altre causali, a gravare sul bilancio come componente negativa. Non vi sarebbe, pertanto, l'identità soggettiva ed oggettiva del fatto generatore che la giurisprudenza individua quale presupposto indefettibile della "*compensatio lucri cum damno*" e le Sezioni riunite hanno dato soluzione al quesito nel senso che, nelle ipotesi in discorso, la quantificazione del danno erariale deve essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati, con l'ulteriore precisazione che ciò avviene non in applicazione della

regola dei vantaggi ma in ossequio alla sussistenza, nella fattispecie evocata, di autonome obbligazioni.

2.3.2 Molteplici sono state le pronunce delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale aventi ad oggetto i regolamenti di competenza avverso ordinanze di sospensione del giudizio contabile in ragione della pendenza di altro giudizio.

L'orientamento giurisprudenziale che le caratterizza esclude, nel processo contabile, ipotesi di sospensione riconducibili a ragioni di mera opportunità, dovendosi piuttosto ravvisare, secondo la disciplina prevista dall'art. 106 c.g.c., al di fuori dei casi di sospensione necessaria, condizioni concrete e stringenti di evidente correlazione logico-giuridica tra la causa da definirsi e quella pendente presso altro giudice, così che la situazione giuridica della causa pregiudiziale, da accertarsi con efficacia di giudicato, si ponga come elemento costitutivo, modificativo, impeditivo o estintivo del distinto rapporto dedotto nella causa dipendente, salvaguardando altresì il principio di ragionevole durata del processo contabile, i cui tempi vengono dilatati in maniera considerevole in ragione della sospensione.

Si citano, fra le tante, l'**ordinanza n. 2**, che, accogliendo il proposto regolamento di competenza, ha escluso la necessità sospensione del giudizio contabile per la pendenza di giudizio penale vertente sullo stesso fatto materiale, stante l'autonoma valutazione delle risultanze istruttorie da parte del giudice contabile; l'**ordinanza n. 5**, che, giudicando di una impugnazione avverso una ordinanza di sospensione integrale del processo motivata dalla necessità di attendere l'esito di un giudizio di falso, ha diffusamente illustrato la corretta individuazione dei limiti operativi e degli effetti processuali della sospensione del processo contabile per querela di falso ex art. 105, c.g.c. in caso di giudizio avente ad oggetto domande soggettivamente ed oggettivamente cumulate ed, in particolare, ha indagato se operi anche nel processo contabile l'istituto della separazione delle cause.

La pronuncia ha quindi sostenuto che il giudice contabile può adottare un provvedimento di separazione di cause, anche se il codice di giustizia contabile non ne prevede espressamente la forma, "quando la continuazione della loro riunione ritarderebbe o renderebbe più gravoso il processo", ai sensi del combinato disposto degli artt. 105 c.g.c. e 103, cpv. c.p.c., applicabile ai sensi dell'art. 7, comma 2, c.g.c. al processo contabile quale espressione di principi generali, dovendosi assicurare la ragionevole durata del processo.

Degna di rilievo è anche l'**ordinanza n. 7**, per la pregevole illustrazione degli istituti giuridici processuali della litispendenza e del regolamento di competenza ad istanza di parte, escludendo che tra le ordinanze per le quali l'art. 11 co. 4, c.g.c. riconosce l'impugnabilità dinanzi alle Sezioni riunite possano essere ricomprese quelle che, senza entrare nel merito della lite, definiscono il giudizio dichiarando la litispendenza, essendo per esse previsto il generale rimedio dell'impugnabilità mediante appello e soggiacendo, pertanto, alle modalità e ai termini propri del gravame, ex art. 102, comma 5, c.g.c.

2.3.3 Con la **sentenza n. 17** le Sezioni riunite in speciale composizione hanno accolto il ricorso di una società finanziaria che contestava il proprio inserimento, quale amministrazione pubblica, nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, emanato dall'ISTAT.

Dopo avere preliminarmente ribadito il carattere esclusivo e pieno della giurisdizione contabile nella materia individuata, le Sezioni riunite hanno precisato che la situazione giuridica in discussione attiene ad uno *status*, e cioè alla qualificazione di una istituzione come pubblica amministrazione che concorre alla formazione del conto economico consolidato, e radica l'interesse ad un'azione di accertamento negativo dei presupposti per l'inserimento nel settore "pubblica amministrazione" che, se accolta, deve necessariamente comportare l'effetto caducatorio, allo scopo di ripristinare la certezza della perimetrazione del bilancio della Repubblica.

La sentenza si segnala per l'illustrazione delle fonti normative che governano la procedura di valutazione dei presupposti e di inserimento nell'elenco ISTAT, alla luce dei criteri eurounitari di verifica dello *status* di pubblica amministrazione.

2.3.4 A seguito della decisione della Corte di Giustizia UE dell'11 settembre 2019 (cause riunite C-612/17 e C-613/17) che ha risolto le questioni pregiudiziali poste alla sua attenzione, le Sezioni Riunite hanno deciso, in senso positivo per i ricorrenti, diverse controversie promosse dalle Federazioni sportive inserite nell'elenco ISTAT, a seguito di un'attenta analisi degli indicatori di cui al SEC 2010 al fine di verificare in concreto la sussistenza dell'esercizio di forme di condizionamento della *governance* dell'ente, in linea con i criteri interpretativi indicati al punto 77 della sentenza della Corte di Giustizia,

secondo la quale l'influenza reale e rilevante ai fini della nozione di controllo consiste nella capacità di "dirigere e di esercitare forme di pressione sull'unità nell'ambito della definizione e della realizzazione stesse dei suoi obiettivi, delle sue attività e dei suoi indirizzi strategici".

La conclusione finale che, secondo tali criteri interpretativi, il giudice nazionale deve trarre in ordine alla sussistenza del controllo pubblico è positiva (nel senso dell'esistenza del "controllo" pubblico) laddove l'intervento pubblico sia tale nel suo complesso "da determinare una influenza reale e sostanziale" sulla definizione e realizzazione degli obiettivi dell'istituzione, negativa (nel senso dell'insussistenza del "controllo") nel caso opposto, nel quale il giudice nazionale accerti che l'autonomia decisionale della federazione sia tale da consentirle il potere di definizione e realizzazione degli obiettivi, delle sue attività e aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che intende perseguire" (Sez. riun. spec. comp., 30 aprile 2020, **n. 7 e n. 10/2020/RIS**).

2.3.5 Va inoltre ricordata la **sentenza n. 31**, con la quale le Sezioni riunite in speciale composizione, nell'esaminare il ricorso prodotto da un Gruppo consiliare per l'annullamento della deliberazione adottata da una Sezione regionale di controllo, che accertava la non regolarità del rendiconto presentato dal Gruppo, ha scrutinato la questione di ordine generale circa la possibilità per le SS.RR. in speciale composizione di prendere in considerazione documenti nuovi rispetto a quelli sulla base dei quali è stata assunta la pronuncia impugnata, attesa la documentazione aggiuntiva prodotta dal Gruppo ricorrente. L'indagine, dunque, ha riguardato se oggetto del giudizio debba essere la mera valutazione della legittimità della pronuncia della sezione territoriale o, in alternativa, la legittimità del rendiconto del Gruppo da valutare sulla base di tutti gli elementi probatori disponibili anche se emersi e/o forniti successivamente alla pronuncia di irregolarità resa dalla Sezione regionale.

Dopo avere premesso che il giudizio dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione si svolge nelle forme del giudizio ad istanza di parte, la sentenza ha chiarito che tale giudizio non è limitato all'esame della mera legittimità del provvedimento impugnato, perché se ne pronuncia l'annullamento, bensì ha ad oggetto l'intero rapporto. E' dunque possibile riesaminare *funditus* i dati contabili acquisiti a seguito di istruttoria o già a disposizione e

valutare la persistenza della validità delle conclusioni cui la Sezione regionale di controllo è pervenuta.

La decisione ha ulteriormente precisato che la produzione documentale in sede contenziosa è ammissibile, se ed in quanto integri quanto già in atti, sviluppando un principio di prova, comunque presente nella fase di controllo.

2.3.6 Rilevante, infine, è stato l'apporto delle Sezioni riunite in speciale composizione nell'esaminare complesse problematiche riguardanti le impugnative, da parte di enti locali e di regioni, delle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo. Si cita, a titolo esemplificativo, la **sentenza n. 37**, con cui è stato respinto il ricorso proposto dal Comune di Reggio Calabria avverso la deliberazione n. 17/2020, emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria, che, nell'espletamento della propria funzione di controllo sui bilanci e sui rendiconti degli enti locali, ha accertato l'irregolare contabilizzazione del Fondo Anticipazione di Liquidità (FAL) ai sensi dell'art. 2, comma 6, del d.l. 78/2015 e dell'art. 1, comma 814, della L. 205/2017, disposizioni successivamente dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza della Corte Costituzionale n. 4/2020.

oooo

### 3. L'ATTIVITA' DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA CALABRIA NELL'ANNO 2020 - LE PRINCIPALI QUESTIONI AFFRONTATE

#### PREMESSE

La produttività della Sezione giurisdizionale per la regione Calabria, nel decorso anno 2020, è stata solo in parte condizionata dai provvedimenti normativi che hanno, a causa della ben nota emergenza da COVID-19, imposto la sospensione delle udienze ed il rinvio d'ufficio dei giudizi già fissati a ruolo nel periodo dal 8 marzo al 12 maggio 2020, a cui hanno fatto seguito le misure organizzative necessarie ad evitare il diffondersi del contagio nell'ambito degli uffici giudiziari e durante la celebrazione delle udienze, misure che la Sezione ha prontamente adottato e che sono illustrate nel capitolo successivo. Dopo la sospensione dei mesi di aprile e maggio 2020, si sono tenute udienze di responsabilità in videoconferenza nel mese di giugno, mentre da luglio 2020 la Sezione ha ripreso la celebrazione delle udienze "in presenza", recuperando alla trattazione anche i giudizi che avevano formato oggetto di rinvio.

Le udienze pensionistiche si sono tenute, invece, sulla base degli atti depositati e senza trattazione orale, secondo quanto disposto dal comma 5 dell'art. 85 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020 n. 27.

Nel 2020 sono stati complessivamente pubblicati n. 512 provvedimenti, di cui 62 sentenze in materia di giudizi di responsabilità e ad istanza di parte, 218 sentenze in materia di giudizi di conto, 142 sentenze in ambito pensionistico, 6 decreti in materia di giudizi per resa di conto, 1 decreto per responsabilità sanzionatoria pecuniaria e 83 ordinanze in materia di contenzioso amministrativo-contabile e pensionistico.

Dal punto di vista cautelare sono stati autorizzati e poi convalidati quattro sequestri conservativi *ante causam* e si sono tenute sette udienze per la definizione dei relativi reclami e per decidere in ordine a tre istanze per inefficacia e riduzione di sequestro.

Nel corso del 2020 non sono stati attivati giudizi secondo il rito monitorio e sono state introitate due sole richieste di rito abbreviato, di cui una è stata accolta dalla Sezione, mentre la seconda è stata fissata a ruolo di udienza nel 2021.

Sono stati, altresì, introdotti due ricorsi secondo il rito per responsabilità sanzionatoria, di cui uno è stato definito con decreto monocratico e l'altro è stato fissato a ruolo nel 2021.

Quanto ai giudizi di responsabilità e ad istanza di parte, la Sezione ha emesso condanne per un totale di euro 19.150.954,11; in materia di giudizi di conto ha emesso sentenze di condanna degli agenti contabili per euro 6.422,49, per complessive condanne pari ad **euro 19.157.376,60**.

La percentuale delle condanne nei giudizi di responsabilità rispetto alle richieste della Procura è stata pari al 86%.

In ambito pensionistico sono state pubblicate n. 93 sentenze in materia di pensioni militari, n. 46 in materia di pensioni civili e n. 3 in materia di pensioni di guerra.

Notevole è stata, poi, l'attività istruttoria in ordine ai conti giudiziali, che ha portato alla definizione, nell'anno, di n. 1.750 conti, con abbattimento della rimanenza finale al 31.12.2020 all'attuale numero di 4.115 conti giudiziali.

oooo

## **Principali questioni di diritto affrontate nel corso del 2020:**

### **3.1. Giudizi di responsabilità amministrativa: questioni di diritto processuale**

**3.1.1** Con la **sentenza n. 373** è stata ribadita l'operatività nel processo contabile del principio della ragione più liquida, che consente al giudice di esaminare prioritariamente il motivo suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche in presenza di questioni antecedenti secondo l'ordine logico-giuridico di trattazione.

Sul punto è stata richiamata la pacifica giurisprudenza della Corte di cassazione a Sezioni unite (S.U. Cass. n. 9936 dell'8.5.2014; n. 23542 del 18.11.2015) e contabile (*ex plurimis*, Sez. I App., sent. n. 203 del 2018; Sez. II App., sent. n. 635 del 21.9.2017; Sez. I App. sent. n. 410 del 17.10.2017), nonché le disposizioni codicistiche di cui agli artt. 39 c.g.c. e 17 delle norme di attuazione, precisando che il principio è indubbiamente applicabile anche nel processo amministrativo - contabile, per l'esigenza di adottare decisioni che, in ossequio alla regola di sinteticità degli atti ed al canone costituzionale della ragionevole durata del processo, si basino su di una motivazione incentrata sugli elementi essenziali e dirimenti della

fattispecie, senza indugiare in esercizi di retorica o in aspetti privi di qualsivoglia incidenza sulla decisione.

3.1.2 Nella medesima sentenza n. 373 è stata esaminata la questione della distribuzione dell'onere della prova, in caso di danno derivante da assenteismo dei dipendenti pubblici, nell'ipotesi in cui: a) il sistema di rilevazione delle presenze non preveda dei codici particolari per le uscite di servizio, con la conseguente impossibilità per i lavoratori di fare risultare gli allontanamenti dovuti a ragioni di carattere istituzionale; b) i convenuti deducano e in parte documentino di essersi sempre allontanati per ragioni di servizio; c) sia mancata del tutto un'attività di controllo e pedinamento da parte della P.G.

Sul punto, è stato statuito che, in mancanza di un sistema che consenta di registrare la causale di ogni allontanamento dalla sede di servizio (o di un ritardo, o di un'uscita anticipata), l'onere di provare il carattere arbitrario e illecito dell'allontanamento volontario, in conformità al principio generale codificato nell'art. 2697 cod. civ., incombe sulla Procura attorea, in quanto si tratta di uno dei presupposti costitutivi della responsabilità erariale.

3.1.3 Con la **sentenza n. 78** è stata affrontata la problematica avente ad oggetto la giurisdizione della Corte dei conti in materia di utilizzo illecito o irregolare dei fondi assegnati ai gruppi consiliari regionali, sia sotto il profilo delle guarentigie previste dal comma 4 dell'art 122 Cost., sia sotto l'aspetto della pretesa insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali ex art. 1 L. n. 20/94, sia per la dedotta impossibilità di qualificare i consiglieri regionali come agenti contabili.

Con specifico riferimento all'onere probatorio è stato sostenuto che, al fine di dimostrare la veridicità, la coerenza e l'inerenza delle spese, grava sui convenuti l'onere di allegazione della documentazione idonea a dimostrare la veridicità dell'erogazione e la sua rispondenza alle finalità istituzionali dei gruppi consiliari. La Procura attorea, nell'ipotesi in cui la parte abbia fornito documentazione giustificativa sia sotto il profilo della veridicità che dell'inerenza, avrà l'onere di provare, spesa per spesa, l'inconferenza o l'insufficienza della documentazione stessa (Sez. I App., sent. n. 148/2018).

E' stato al riguardo ribadito che l'incidenza sui convenuti dell'onere della prova discende dal dovere di dar conto delle modalità di impiego delle risorse pubbliche, poiché è indubbio che chi gestisce i fondi pubblici debba allegare la documentazione necessaria per dimostrarne l'impiego corretto e conforme alle finalità istituzionali del Gruppo.

3.1.4 La **sentenza n. 414** ha analizzato i criteri per distinguere la mera precisazione della domanda dall'*emendatio libelli*.

E' stato puntualizzato che, ai sensi dell'art.87 c.g.c, la nullità dell'atto introduttivo deriva dalla mancata corrispondenza tra la "esposizione dei fatti" articolata in citazione e gli "elementi essenziali del fatto" esplicitati nell'invito a dedurre, sicché non è necessario che vi sia identità assoluta tra le due ricostruzioni, essendo sufficiente che rimanga immutato il nucleo dei fatti costituenti l'oggetto della domanda. E' ben possibile, pertanto, che vi siano delle "precisazioni" nella ricostruzione dell'illecito erariale, ovverosia che venga rettificata la portata della domanda con riguardo al medesimo *petitum* ed alla stessa *causa petendi*, senza che mutino i fatti principali allegati. In altri termini, con la precisazione non si allarga l'ambito del giudizio, contrariamente a quanto accade con la modificazione basata sull'allegazione di fatti nuovi principali: di tal che si avrà *emendatio libelli*, se rientrando comunque nei limiti dello stesso *petitum* e della stessa *causa petendi*; si sarà in presenza di *mutatio libelli* o domanda nuova, se non vi rientra.

3.1.5 Con le **sentenze n. 372, n. 376, n. 117 e n. 396** è stata rigettata l'eccezione di difetto di giurisdizione proposta dai convenuti relativamente all'azione di responsabilità avente ad oggetto il danno erariale collegato agli incarichi extraistituzionali non autorizzati, conferiti e svolti prima del 28 novembre 2012, data di entrata in vigore della legge 6 novembre 2012 n. 190, che ha introdotto il co. 7-bis all'art. 53 del d. lgs. 30 marzo 2001 n. 165, atteso che, come affermato dal giudice regolatore della giurisdizione, il co. 7-bis non riveste carattere innovativo ma si pone in rapporto di continuità regolativa con una giurisdizione contabile già preesistente.

oooo

## **3.2 Giudizi di responsabilità amministrativa: questioni di diritto sostanziale**

### *3.2.1. Indebita percezione di finanziamenti pubblici*

Numerose decisioni (nn. 59, 67, 114, 258, 260, 263, 266, 328, 329, 375, 381, 394, 405, 407) hanno

disposto condanne per indebita percezione di finanziamenti pubblici ottenuti a sostegno delle attività agricole o dell'imprenditorialità giovanile, ovvero degli investimenti produttivi.

Si segnalano le **sentenze nn. 258 e 263** con cui è stata affermata la responsabilità amministrativa nei confronti degli amministratori e dei rappresentanti legali di enti privati destinatari di risorse pubbliche, rilevando che tale estensione, anche sotto il profilo della giurisdizione, già affermata in numerose decisioni della Corte dei conti, è stata condivisa anche dal giudice del riparto (cfr. Cass. civ. Sez. Unite, 10/10/2002, n. 14473) che ha valorizzato il rilievo assunto dal rapporto di servizio comunque instauratosi con l'ente pubblico danneggiato e il correlato profilo di "funzionalizzazione" delle risorse pubbliche indebitamente percepite o non correttamente utilizzate. E' stata, altresì, ribadita la responsabilità dei soci che abbiano compiuto attività di gestione societaria.

Con la **sentenza n. 114** si è stabilito, in materia di responsabilità erariale per utilizzazione illecita di finanziamenti comunitari, che la prova del *quantum* non può essere fornita sulla base di elementi di calcolo tratti da una libera ricerca sul *web*. Pertanto, in mancanza di un principio di prova in tal senso, essendo la documentazione tratta dal *web* del tutto inconferente, non si sono ritenuti sussistenti i presupposti per l'esercizio dei poteri istruttori d'ufficio ex art. 94 c.g.c..

### 3.2.2 Appalti e investimenti pubblici

La **sentenza n. 418** ha disposto la condanna del responsabile del procedimento e di alcuni dirigenti regionali del settore Protezione civile per il danno erariale cagionato dalla mancata realizzazione di una stazione radar finanziata con fondi europei, mai pervenuta a destinazione dallo Stato estero di produzione per inadeguatezza del sito individuato per la sua collocazione.

Le responsabilità sono state ravvisate a carico del RUP, sia per l'anomala conduzione delle trattative nella fase di negoziazione e successiva aggiudicazione e di individuazione delle modalità di consegna dei lavori e collaudo della fornitura, sia per averne predisposto l'affidamento prima ancora che fosse individuato un sito idoneo in cui collocare la stazione radar. I dirigenti regionali sono stati ritenuti responsabili per avere disposto l'illegittima risoluzione in autotutela del contratto (poi annullata dal Tar) a lavori ormai eseguiti e

pagati, e per avere disposto il pagamento dei medesimi anche dopo il parere negativo dell'ente regionale preposto a dare il nulla osta, in quanto nell'area individuata era in realtà precluso qualunque intervento edilizio.

Meritevole di menzione è la **sentenza n. 422**, con la quale la Sezione ha condannato al risarcimento del danno erariale il responsabile del procedimento, il direttore dei lavori, il Sindaco e due Assessori per il pregiudizio indiretto derivato ad un Comune dalla condanna arbitrale per l'andamento anomalo di un appalto di riqualificazione di alcune aree pedonali del centro storico, affidato in mancanza del presupposto della cantierabilità dei lavori. La responsabilità è stata ravvisata nella mancata assunzione di iniziative concrete e tempestive volte a rimuovere l'ostacolo della indisponibilità delle aree oggetto di intervento per la presenza di operatori commerciali, per i quali non era stato previamente individuato ed attrezzato un sito alternativo.

La **sentenza n. 256** ha condannato il responsabile del procedimento ed il sindaco di un Comune per il danno indiretto cagionato all'ente dalla intervenuta sentenza di condanna per responsabilità precontrattuale a seguito della mancata stipula del contratto di appalto con la ditta risultata aggiudicataria.

### 3.2.3 *Investimenti di fondi vincolati mediante operazioni finanziarie a rischio*

Con la **sentenza n. 414** la Sezione ha disposto la condanna del Commissario liquidatore di un ente *in house* della regione, del dirigente dell'ufficio legale e del dirigente amministrativo, per avere utilizzato in maniera illegittima i fondi accantonati per il pagamento del TFR dei dipendenti, investendoli in operazioni finanziarie a rischio con un *partner* di scarsa affidabilità.

E' stato in proposito affermato che nell'impiego di utilità pubbliche, i soggetti investiti di tali risorse sono tenuti ad astenersi da quegli investimenti che, già con valutazione *ex ante*, si presentino come tutt'altro che vantaggiosi rispetto ad altre forme di impiego dei capitali o come di non sicuro rendimento, non senza sottolineare che l'esistenza e l'attualità del danno non sono escluse dalle iniziative assunte in sede civile dall'Amministrazione danneggiata, con il deposito di un ricorso per decreto ingiuntivo: le due azioni, infatti, non

sono affatto incompatibili, avendo ad oggetto presupposti diversi e soggetti non coincidenti, anche se l'eventuale integrale ristoro in sede civile può incidere in concreto sulla persistente configurabilità del danno.

La Sezione ha ritenuto, altresì, di puntualizzare che la mancanza di specifiche competenze tecniche, per chi sia titolare di un incarico di responsabilità, non giustifica il totale affidamento nei confronti di chi si ritiene capace e competente, in quanto persiste pur sempre l'obbligo di informarsi e di valutare in prima persona le conseguenze dei propri atti.

#### *3.2.4 Danno da omesso accertamento di entrate tributarie*

Le decisioni **n. 262 e n. 374** hanno sancito la condanna del direttore provinciale p.t. degli uffici dell' Agenzia delle Entrate, del direttore territoriale, del coordinatore del *Front office* e degli operatori di sportello per il danno erariale collegato alle operazioni irregolari di convalida di immatricolazioni di autovetture di provenienza comunitaria in regime di esonero dal versamento IVA. La domanda attrice è stata accolta solo parzialmente, poiché il Collegio ha ritenuto fondata, per una parte del danno richiesto in citazione, l'eccezione di carenza delle condizioni dell'azione, individuate dai convenuti nell'attualità, certezza e concretezza del danno. Il Collegio ha richiamato l'ormai consolidata giurisprudenza contabile (*ex aliis*: C. conti. Sez. II app. sent. n. 21/2019; n. 436/2018) secondo cui, in caso di danno erariale da mancata riscossione di entrate tributarie, "l'Amministrazione è titolare di un credito che può essere fonte di danno ma nel momento in cui diventa inesigibile per prescrizione o per decadenza. Difatti, è ricompreso tra i doveri della P.A. e, quindi, dei suoi dipendenti, quello di agire non solo per proteggere il patrimonio pubblico già esistente (evitando di pagare con i denari della collettività spese altrui) ma anche per preservare i propri crediti, evitando che questi cadano in prescrizione. A tale stregua, non è configurabile un pregiudizio all'Erario laddove non via sia stata, per l'Amministrazione, la perdita del diritto di credito, giacché non era il danaro oggetto del credito, bensì il credito in quanto tale ad essere elemento del patrimonio dell'Amministrazione (C. conti, sez. III app. sent n. 21/2019)".

Pertanto, la condanna è stata limitata alle minori entrate per le quali si era già prodotta la decadenza dell'Amministrazione dal potere accertativo in materia di IVA.

### *3.2.5 Illecita gestione dei fondi regionali assegnati ai gruppi consiliari*

Le **sentenze n. 78 e n. 379** hanno avuto ad oggetto il danno da illecita gestione dei fondi regionali da parte dei consiglieri regionali iscritti ai gruppi consiliari.

La sezione ha accolto le contestazioni della Procura ai convenuti in giudizio, di aver utilizzato i fondi pubblici senza rendicontare le spese rimborsate o allegando documentazione inidonea a provare il fine istituzionale della spesa.

In conformità alla giurisprudenza che si è formata a livello nazionale, è stata ritenuta non idonea la mera documentazione contabile (scontrini, ricevute ecc) in quanto non consente al giudice di accertare il fine istituzionale della spesa. Così come è stata esclusa la natura di rappresentanza per le spese di ristorazione, ove non emerga dalla documentazione la finalità istituzionale e di rappresentanza delle persone a favore delle quali è stata sostenuta la spesa. (tra le altre, sentenze nn. 134/ 2019, 318/2019, 319/2019, 411/2019).

Sempre nell'ambito di tali giudizi, alcune posizioni sono state definite ai sensi dell'art. 130 del c.g.c..

### *3.2.6 Danno patrimoniale e di immagine per reati commessi da pubblici ufficiali*

Le **sentenze n. 85, 91, 259 e 336** hanno riguardato condanne, per danno patrimoniale e di immagine, ricollegabile a reati di pubblici ufficiali. Le sentenze n. 259 e 336 si segnalano per la compiuta illustrazione delle modifiche legislative alla disciplina del danno all'immagine intervenute dopo l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile e della giurisprudenza formatasi in materia, anche alla luce degli interventi della Corte costituzionale con l'ordinanza n. 191 del 2019.

oooo

## **3.3. Giudizi di responsabilità: aspetti innovativi o di particolare rilevanza**

### *3.3.1 Danno da violazione del rapporto di esclusiva*

Meritano di essere segnalate numerose sentenze (nn. 111, 112, 115, 117, 264, 351, 372, 376, 388, 396) con le quali la Sezione ha stabilito condanne per lo svolgimento, da parte di docenti con rapporto di lavoro a tempo pieno, di incarichi extra istituzionali vietati o comunque non

autorizzati, ai sensi dell'art. 53, co. 7 e 7-bis, del d.lgs. n. 165/2001.

Con le citate pronunce è stata affrontata una questione di carattere innovativo, avente ad oggetto la configurabilità *in re ipsa* del danno patrimoniale diretto costituito dai maggiori emolumenti percepiti dai docenti universitari in virtù del regime a tempo pieno, qualora svolgano attività libero - professionale di carattere continuativo, vietata in modo assoluto. Sul punto, l'orientamento della sezione si è inizialmente attestato sulla posizione di negare che si possa presumere, in assoluto, che l'esercizio non autorizzato di attività extraistituzionali, astrattamente ammissibili, abbia provocato effettivamente un danno all'insegnamento universitario.

In altri termini, si è sostenuto che non è possibile partire puramente e semplicemente dal fatto noto (l'espletamento non autorizzato di attività extraistituzionali) per risalire al fatto ignoto (il pregiudizio all'insegnamento universitario), proprio in quanto la possibilità che simili incarichi vengano autorizzati consente di ipotizzare che in diverse occasioni, secondo *l'id quod plerumque accidit*, non vi sia alcuna incidenza significativa sull'adempimento dei propri doveri istituzionali. In casi del genere, spetta alla procura attorea, sulla quale grava l'onere della prova, dimostrare che vi sia stata effettivamente una minore resa del servizio, con abbassamento qualitativo e quantitativo delle prestazioni.

Le sentenze più recenti di questa Sezione (es. **nn. 388 e 396**) hanno invece condiviso l'orientamento giurisprudenziale (Sez. III App. n. 7/2020; Sez. Sicilia n. 142/2020) secondo cui la lesione del principio del tempo pieno e, dunque, la violazione dell'obbligo di esclusiva, pregiudica la sinallagmaticità del rapporto, poiché l'Amministrazione finisce per pagare invano sia quella parte di energie lavorative del dipendente connesse all'impiego esclusivo, sia quella qualità del rapporto attinente alla predefinita ed equilibrata articolazione delle reciproche pretese. Pertanto, è stato riconosciuto dalla Sezione il danno "da differenze retributive" in presenza sia di attività valutate a monte dal legislatore come assolutamente incompatibili o vietate, sia per quegli incarichi libero - professionali a carattere continuativo e costante, che presuppongono un impegno extraistituzionale del dipendente così significativo, da rendergli oggettivamente impossibile il corretto espletamento della propria attività lavorativa.

E' stato inoltre precisato (**sent. n. 264**) che l'eventuale illecito derivante dalla mancanza della preventiva autorizzazione, richiesta dall'art. 53 citato, non può essere sanata da un'autorizzazione intervenuta successivamente al conferimento dell'incarico, in quanto

competete al datore di lavoro pubblico la valutazione *ab initio* della legittimità dell'incarico e della sua compatibilità oggettiva e soggettiva con i compiti propri dell'ufficio.

E' stata, infine, rigettata l'eccezione di prescrizione del danno, atteso che il *quid pluris* che integra in tali fattispecie l'occultamento doloso può essere ravvisato in presenza di condotte commissive mediante omissione, che si realizzano nell'ipotesi di omessa richiesta di autorizzazione allo svolgimento dell'attività extraistituzionale o per averla richiesta a soggetto incompetente al suo rilascio, precludendo, così, all'amministrazione datoriale la potenziale conoscibilità della condotta antigiuridica.

### **3.4 Giudizi di responsabilità: problematiche interpretative del codice di giustizia contabile e soluzioni adottate**

#### *3.4.1 Danno all'immagine collegato a condotte di assenteismo fraudolento*

Con le **sentenze n. 83, 261, 265, 415, 416** si sono disposte condanne di pubblici dipendenti per il danno erariale collegato a condotte di assenteismo fraudolento. In particolare, sono state respinte le eccezioni di nullità o improponibilità o non azionabilità della pretesa risarcitoria relativa al danno all'immagine da assenteismo, ai sensi del co. 6 dell'art. 51 c.g.c., del co.1-*sexies* della legge 14 gennaio 1994 n. 20 e del co. 30-*ter* dell'art. 17 del d.l. 1 luglio 2009 n. 78 (conv. dalla l. 3 agosto 2009 n. 102), per asserita mancanza del presupposto fondamentale costituito dalla sentenza penale irrevocabile di condanna, in ordine agli stessi fatti causativi della responsabilità erariale, soprattutto a seguito della declaratoria di illegittimità costituzionale del co. 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165/2001, pronunciata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 61 del 2010.

Il Collegio è stato dunque chiamato a pronunciarsi sull'ipotesi, paventata dai convenuti, che detta sentenza avesse ripristinato la cd. pregiudizialità penale ed ha concluso in senso negativo.

Al riguardo si è rilevato come il venir meno delle specifiche disposizioni già dettate dal legislatore delegato relativamente al sottosistema del danno all'immagine da assenze arbitrarie, laddove contraddistinte da modalità accertative connotate da peculiare evidenza probatoria, lungi dal travolgere la specifica disciplina, già introdotta dal legislatore fin dal 2009 (con l'art. 69 del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150) e tuttora prevista dall'art. 55-*quinques* del TUPI con riguardo all'intero sistema del danno da assenze arbitrarie dal servizio

fraudolentemente realizzate, non possa che comportarne la diretta applicazione (o anche la riespansione) all'intero settore speciale, ferma ovviamente rimanendo l'espunzione dall'ordinamento delle disposizioni, censurate dalla Consulta, di ordine procedurale ed estimativo contenute nel testo dell'art. 55-*quater*, co. 3-*quater*, del TUPI.

Alla luce della permanente vigenza di una specifica previsione (art. 55-*quinqüies*) di responsabilità erariale per l'intero sistema del danno all'immagine conseguente ad assenze arbitrarie dal servizio perpetrate mediante condotte fraudolente, la Sezione ha dato continuità all'univoco orientamento giurisprudenziale relativo all'art. 55-*quinqüies* (con riguardo all'analogo testo risalente al d.lgs. n. 150/2009), secondo cui la norma sostanzialmente prevede un'autonoma e speciale ipotesi di perseguibilità del danno all'immagine della Pubblica amministrazione, testualmente svincolata dal previo accertamento (c.d. pregiudizialità penale) con sentenza passata in giudicato di un reato contro la pubblica amministrazione (in termini analoghi, Corte conti, Sez. II appello, sent. n. 140/2020 e sent. n. 146/2020).

In tal senso depone anche un argomento testuale, rappresentato dal fatto che il secondo comma dell'art. 55-*quinqüies* contiene l'inciso secondo cui restano 'ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni', in tal modo prevedendo la non necessità del preventivo accertamento definitivo della responsabilità penale ai fini dell'attivazione del meccanismo risarcitorio ivi delineato.

Da ultimo, quale ulteriore elemento che avalla la tesi del permanere dell'autonomia dell'azione per danno all'immagine rispetto a quella penale, le sentenze hanno rilevato come la declaratoria di incostituzionalità non abbia eliminato il primo periodo del co. 3-*quater* dell'art. 55-*quater* d.lgs. n. 165/2020, il quale impone alle amministrazioni di segnalare tempestivamente ("entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare") i fatti di assenteismo alle Procure della Corte dei conti oltre che alle Procure della Repubblica. L'obbligo di una tempestiva segnalazione sarebbe infatti svuotato di gran parte della sua utilità se poi il Pubblico Ministero contabile, prima di attivarsi per la lesione del danno all'immagine, dovesse attendere i tempi necessari ad addivenire a un giudicato penale di condanna.

#### 3.4.2 Rito abbreviato e parere del P.M.

La **sentenza n. 379** ha esaminato il tema dell'ammissibilità dell'istanza di definizione del giudizio mediante rito abbreviato nonostante il parere contrario espresso dal PM.

Sul punto è stato chiarito che la norma (art. 130, co. 5, c.g.c.) presuppone, con tutta evidenza, che il Collegio possa disattendere il parere contrario del PM, ammettendo il convenuto al giudizio abbreviato. Diversamente argomentando, la fissazione dell'udienza in caso di dissenso, prevista dal comma 5 dell'articolo 130 c.g.c., non si giustificerebbe, giacché il giudice non potrebbe che limitarsi a prenderne atto e a dichiarare l'inammissibilità dell'istanza.

Si è pure puntualizzato che la decisione sull'ammissibilità dell'istanza non è riconducibile, però, al presupposto della non manifesta infondatezza della prospettazione del convenuto in ordine all'ingiustificato dissenso, in quanto essa è testualmente riferita soltanto alla fissazione dell'udienza.

Il giudice, pertanto, ha il potere di valutare il merito della richiesta, indipendentemente dal dissenso del PM, sulla base dei parametri comunemente utilizzati per la determinazione del *quantum debeatur* (gravità della condotta ed entità del danno), come previsto dal co. 6 dell'art. 130 c.g.c., oltre che tenendo conto della congruità della somma proposta.

La tesi appare in linea con la giurisprudenza costituzionale, formatasi sugli analoghi istituti già previsti dalla l. 23 dicembre 2005 n. 266 e dal d.l. 31 agosto 2013, n. 102, convertito con modificazioni dalla l. 28 ottobre 2013, n. 124.

### 3.4.3 Impugnabilità delle sentenze a mezzo di revocazione

La **sentenza n. 350** ha esaminato i presupposti per l'impugnabilità delle sentenze a mezzo di revocazione. Nello specifico, è stato affermato che l'art. 202 c.g.c., che sul punto ripropone esattamente lo schema di cui all'art. 395 c.p.c., è volto ad escludere la possibilità di proporre ricorso per revocazione avverso le sentenze di primo grado per le quali si è svolto il giudizio di appello, ovvero contro quelle ancora appellabili.

Nel primo caso, l'esclusione della proponibilità del rimedio contro le sentenze di primo grado trova giustificazione nel fatto che l'ultima pronuncia nel merito è rappresentata dalla decisione di appello, che assorbe e supera quella di primo grado, sicché la sentenza revocanda non può che essere quella finale. Diversamente, la revocazione della decisione di primo grado, in presenza di una conferma in appello, inciderebbe sulla prima ma non sulla

seconda, con la conseguenza che gli interessi delle parti verrebbero regolati da due statuizioni di tenore diverso.

Nel secondo caso, ovverosia nell'ipotesi in cui la sentenza di primo grado sia ancora appellabile, l'esclusione della proponibilità della revocazione deriva dalla ragione che l'esperibilità di un mezzo ad ampia portata e a critica libera, come l'appello, assorbe in sé ed elimina ogni altra esigenza di impugnazione (negli stessi termini, *ex multis*, Cass. 3.3.2011, n. 3194).

#### 3.4.4. Tardività della richiesta di proroga in ipotesi di plurimi invitati a dedurre

Con la **sentenza n. 78** la Sezione è tornata sulla nota problematica dell'inammissibilità della domanda, per tardività della richiesta di proroga del termine per il deposito della citazione. Sul punto, è stato precisato che, a fronte di un invito a dedurre emesso contestualmente nei confronti di una pluralità di soggetti, il *dies a quo* per il calcolo del termine per l'inoltro della richiesta di proroga dev'essere individuato, ai sensi degli artt. 68 e 67 co. 6 del c.g.c., nel momento del perfezionamento della notifica per l'ultimo invitato. La norma di cui al co. 6 dell'art. 67 c.g.c. è volta a garantire il *simultaneus processus*, in caso di fatti generatori di danno unici o strettamente connessi, anche al fine di determinare il *quantum* risarcitorio ascrivibile a ciascuno dei convenuti; infatti, qualora ciascun termine decorresse autonomamente, l'emissione di una citazione unica sarebbe pressoché impossibile (cfr. Sez. I centr. app., sent. n. 517/2017). Per identità di *ratio*, la soluzione si è ritenuta ugualmente applicabile anche all'ipotesi della richiesta di proroga prevista dall'art. 68 c.g.c.

#### 3.4.5 Inammissibilità della citazione per genericità

Con la medesima sentenza n. 78 è stata respinta l'eccezione di inammissibilità della domanda per genericità della citazione. Premesso che il profilo della genericità della citazione va tenuto distinto da quello della sua fondatezza e completezza, che attiene chiaramente al merito della domanda, la Sezione ha ribadito che, sotto il profilo dell'ammissibilità, è sufficiente che il diritto sostanziale fatto valere in giudizio sia individuato attraverso l'esposizione dei fatti costitutivi (e lesivi) della pretesa risarcitoria, a prescindere dalla fondatezza e dalla pertinenza delle deduzioni. Come previsto dagli artt.

86 e 87 del c.g.c., *l'editio actionis* non può, quindi, difettare dei contenuti indispensabili per la determinazione dei soggetti convenuti, dell'oggetto e dei fatti diretti ad un'utile instaurazione del giudizio e ad un compiuto esercizio del diritto di difesa (*ex multis*, Sez. I centr. app., sent. n. 148/2018).

#### 3.4.6 *Inefficacia del sequestro*

Con l'**ordinanza n. 80** è stato dichiarato il difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario in ordine ad una istanza volta a far dichiarare l'inefficacia dei sequestri a suo tempo disposti, in ipotesi di decorso del termine perentorio di cui all'art. 156 disp. att. c.g.c. senza che l'amministrazione abbia eseguito gli adempimenti in esso previsti per l'avvio dell'esecuzione, non essendo tale fattispecie contemplata dall'art. 78 del codice di giustizia contabile.

oooo

### **3.5 Giudizi di responsabilità: questioni di significativa importanza applicative del c.g.c.**

#### 3.5.1. *Giudizi ad istanza di parte e richiesta di rimborso di anticipazioni di tesoreria*

Le **sentenze n. 62 e n. 417** hanno definito giudizi instaurati con ricorsi ad istanza di parte, ex art. 172, lett. d) del c.g.c., intervenuti fra Comune, ricorrente, e Tesoriere, ed hanno avuto entrambe ad oggetto la richiesta di restituzione, da parte del Tesoriere, delle anticipazioni di tesoreria indebitamente trattenute e non riversate all'organismo straordinario di liquidazione a seguito della dichiarazione di dissesto dell'ente.

Particolare rilievo riveste la pronuncia n. 417, essendo stata sollevata l'eccezione di difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario.

Il Collegio, nel respingere la suddetta eccezione, ha sostenuto che, nel caso di specie, a fondamento della giurisdizione contabile viene in rilievo non solo il principio generale di cui all'art. 103, co. 2, della Costituzione che, com'è noto, assegna alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge (sul quale poggiano gli orientamenti tradizionali favorevoli al giudice contabile della Corte di cassazione), ma anche la previsione di cui all'art. 172 lett. d) del codice di giustizia contabile,

che affida direttamente e complessivamente alla giurisdizione della Corte dei conti i giudizi ad istanza di parte “nelle materie di contabilità pubblica”, come quelli attivati con riferimento al funzionamento del meccanismo delle anticipazioni di tesoreria.

E' stato quindi sostenuto che gli spazi di giurisdizione contabile riguardo a tali giudizi (com'è noto, differenti da quelli di responsabilità amministrativa o di conto, riguardo ai quali anche la Suprema Corte ha individuato, nel tempo, presupposti peculiari per il radicarsi della giurisdizione contabile che non possono essere automaticamente traslati ai giudizi ad istanza di parte) hanno registrato, ad avviso del Collegio, un ampliamento con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 174 del 2016.

E difatti l'art. 172, lett. d) del codice di giustizia contabile afferma, oggi, che la Corte giudica “su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge e *comunque* nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato”.

Il Collegio ha sostenuto che la novella legislativa ha ricompreso nella categoria residuale di cui alla lett. d) dell'art. 172 c.g.c., non soltanto “gli altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge”, ma ha altresì aggiunto la locuzione “e comunque nelle materie di contabilità pubblica”. Tale aggiunta, ad avviso del Collegio, ha valore di rafforzativo della giurisdizione, nel senso, cioè, che nelle ipotesi in cui vengono all'esame del giudice contabile rapporti e controversie complessivamente in materia di contabilità pubblica, com'è nel caso delle anticipazioni di tesoreria, non occorre più fare distinzione fra effetti del rapporto contrattuale di natura privatistica ed aspetti dello stesso regolati da norme pubblicistiche.

Ciò che rileva, in un giudizio in materia di contabilità pubblica, al fine del radicarsi della giurisdizione contabile, sono, dunque, le caratteristiche complessive del rapporto, attinente alla materia della contabilità pubblica, in quanto regolato sotto molteplici aspetti da fonti legislative speciali (come avviene proprio per l'anticipazione di tesoreria, con particolare riguardo ai suoi effetti a seguito del dissesto dell'ente locale concedente), in considerazione degli interessi pubblici sottesi, riguardanti, in particolare, la corretta gestione del danaro pubblico, la trasparenza dei conti pubblici, la legittimità e regolarità dei bilanci degli enti locali. (Corte conti, SS.RR. in spec. comp., n. 32 del 12.11.2020).

Pertanto, ad avviso del Collegio, la natura stessa del rapporto in questione lo attrae *in toto* nell'ambito della contabilità pubblica.

Conseguentemente, la sentenza ha affermato che oggi il sistema consente di addivenire, nell'ambito dei giudizi ad istanza di parte, ad una individuazione della giurisdizione

contabile “per materia”, sulla base dell’ampliamento e del rafforzamento che la novella di cui all’art. 172, lett. d), c.g.c. ha introdotto rispetto al vecchio testo dell’art. 58 r.d. n. 1038 del 1933. Tale interpretazione offre, nel contempo, una semplificazione alle parti nella individuazione del plesso giudiziario che dovrà decidere sulla domanda di giustizia, in ossequio al principio della certezza del diritto, che, invece, una eccessiva parcellizzazione delle giurisdizioni renderebbe ben difficile da attuare.

### *3.5.2 Il rispetto degli obblighi informativi dell’agente della riscossione*

I principi illustrati nella decisione che precede sono stati ribaditi anche dalla **sentenza n. 421**, avente anch’essa ad oggetto un ricorso ad istanza di parte proposto da un Comune contro l’Agente della riscossione, per il risarcimento dei danni derivante dall’inadeguata attività esecutiva e dalla violazione degli obblighi informativi.

La Sezione ha precisato, tuttavia, che lo strumento del ricorso ad istanza di parte non può azionarsi per le controversie in cui venga richiesto il risarcimento di un danno inquadabile in una “paradigmatica fattispecie di responsabilità amministrativa”.

E’ stato quindi puntualizzato che la reiterata proroga legislativa dei termini per le comunicazioni di inesigibilità da parte del concessionario della riscossione non comporta affatto che l’amministrazione debba attendere la scadenza del suddetto termine per chiedere conto al concessionario della gestione; specularmente, gli obblighi informativi dell’Agente della riscossione comportano che il Comune possa controllare la correttezza della gestione anche prima della scadenza dei termini per le dichiarazioni di inesigibilità, richiedendo altre informazioni rispetto a quelle desumibili dall’applicativo informatico, oltre che la trasmissione della documentazione necessaria a verificare la correttezza delle procedure di recupero dei crediti tributari.

### *3.5.3. Il giudizio per l’applicazione delle sanzioni pecuniarie*

Il decreto n. 7/2020 ha scrutinato la questione dell’ammissibilità del giudizio per l’applicazione di sanzioni pecuniarie previsto dall’art. 133 c.g.c. in relazione alla fattispecie di cui ai commi 5 e 5-bis dell’art. 248 del TUEL, che prevedono la responsabilità degli

amministratori (co. 5°) e dei revisori (co. 5-bis) di un Comune per aver contribuito sul piano causale al dissesto finanziario dell'ente locale.

Nel dichiarare ammissibile l'azione della Procura, il decreto ha analizzato le fattispecie di cui ai due riferiti commi dell'art. 248 TUEL.

Per quel concerne il comma 5° (responsabilità degli amministratori), si è dato atto che per i casi di responsabilità da dissesto è prevista una pena pecuniaria irrogata dalla Corte dei conti, che costituisce precipuamente l'oggetto del giudizio ex art. 133 c.g.c. Trattandosi di ipotesi di responsabilità sanzionatoria, essa dunque prescinde dalla sussistenza dei requisiti della responsabilità erariale. L'accertamento della predetta responsabilità sanzionatoria è poi idoneo a far scaturire gli ulteriori effetti (ineleggibilità e incandidabilità) previsti dal co. 5°, i quali sono la diretta conseguenza di una pronuncia, anche di primo grado, anche non concernente l'accertamento di un danno erariale, che a qualunque titolo (dunque anche per mera responsabilità sanzionatoria) abbia riconosciuto un contributo causale degli amministratori nell'avvenuto dissesto dell'ente locale. Si è quindi ritenuto che l'irrogazione delle predette sanzioni di *status* rappresenti una conseguenza *ex lege* delle pronunce della Corte che accertano i siffatti presupposti, anche se ancora appellabili.

Per quel che concerne i revisori, si è rilevato che anche in questo caso l'art. 248 TUEL (co. 5 bis) prescinde dall'accertamento di una vera e propria responsabilità per danno erariale e prevede sanzioni di *status* quale conseguenza delle pronunce della Corte dei conti che accertino gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività ovvero ritardata o mancata comunicazione di informazioni, fermo restando che l'esito dell'accertamento della Corte è comunicato anche all'ordine professionale di appartenenza nonché al Ministero dell'Interno.

Il decreto n. 7 ha scrutinato, altresì, la questione inerente all'entità del contributo causale richiesto ai fini della configurabilità della responsabilità degli amministratori di cui all'art. 248 co. 5° TUEL, precisando che l'odierna formulazione della disposizione in parola richiede che vi sia stato, da parte degli amministratori, un "contributo" al verificarsi del dissesto, e non più la diretta "determinazione" causale dello stesso.

### **3.6 Giudizi di responsabilità: altri profili degni di nota**

#### *3.6.1 Il ricorso "per accertamento negativo di responsabilità"*

Con la **sentenza n. 118** la Sezione ha dichiarato inammissibile un ricorso ad istanza di parte instaurato per l'accertamento negativo di responsabilità a carico di un medico di medicina generale a fronte di una iniziativa recuperatoria di indebito attivata dall'azienda sanitaria. La pronuncia, dopo avere respinto l'eccezione di difetto di giurisdizione in ordine al rapporto dei medici convenzionati con le aziende sanitarie, ha richiamato recente giurisprudenza, anche di appello (Sez. III app. n. 3/2020) che ha negato la sussistenza di "alcuna norma di legge che preveda l'*actio negatoria* della responsabilità amministrativa" ed ha concluso per l'inammissibilità del mezzo del ricorso ad istanza di parte per far valere istanze risarcitorie conseguenti ad accertata responsabilità dell'agente, che possono essere azionate solo ad iniziativa del pubblico ministero contabile. Negli stessi termini si è espressa la **sentenza n. 377**, che ha dichiarato inammissibile un ricorso ad istanza di parte finalizzato alla riassunzione di un'azione risarcitoria per danno all'erario originariamente incardinata dinanzi al giudice ordinario, mediante il ricorso all'istituto della *translatio iudicii*.

oooo

### **3.7. Giudizi pensionistici: questioni di diritto processuale**

#### *3.7.1. Ammissibilità del ricorso ex art. 700 c.p.c.*

L'**ordinanza n. 41** ha affrontato il tema dell'ammissibilità di un ricorso ex art. 700 c.p.c. dopo l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile.

E' stato affermato che con l'entrata in vigore delle nuove disposizioni l'unico provvedimento cautelare ammissibile è la c.d. sospensiva in senso proprio, ovverosia la sospensione degli effetti dell'atto impugnato. Non è prevista, di contro, l'adozione di provvedimenti cautelari positivi, tesi a porre in essere la stessa situazione di diritto che si sarebbe realizzata, nel caso in cui l'atto omesso fosse stato correttamente emanato dall'amministrazione.

Inoltre, a differenza di quanto previsto per il processo civile, l'istanza cautelare non può essere proposta *ante causam* (art. 161 c.g.c., comma 1).

Non è nemmeno ammissibile l'applicazione in via analogica degli artt. 700 e 669-bis e seguenti c.p.c., in quanto, ai sensi dell'art. 7 del c.g.c., la disciplina sul processo pensionistico dev'essere integrata in primo luogo con le disposizioni sul processo di responsabilità amministrativa, "se non espressamente derogate" (art. 7, comma 1); solo "per quanto non disciplinato" dal codice di giustizia contabile, possono trovare applicazione "gli articoli 99, 100, 101, 110 e 111 del codice di procedura civile e le altre disposizioni del medesimo codice, in quanto espressione di principi generali" (comma 2).

Poiché le specifiche tecniche di tutela cautelare prescelte dal legislatore non costituiscono espressione di principi generali, non si è ritenuto applicabile l'istituto di cui all'art. 700 c.p.c., né il ricorso alle disposizioni sul processo cautelare uniforme, dettate agli artt. 669 - bis e seguenti dello stesso codice.

### 3.7.2 *La sospensione del giudizio a seguito di questione di legittimità costituzionale*

Con l'**ordinanza n. 20** è stata esaminata la possibilità di adottare un provvedimento di sospensione a seguito di una questione di legittimità costituzionale sollevata *aliunde*.

Al riguardo si è affermato che, ai sensi del comma 1 dell'art 106 del c.g.c., analogamente a quanto accade per il processo civile, la sospensione opera soltanto nell'ambito del giudizio nel quale viene sollevata la questione di legittimità costituzionale (in virtù dell'esplicita previsione di cui all'art. 23 della legge n. 87/1953). Si è ritenuto maggiormente condivisibile l'orientamento che ritiene che, in casi del genere, la sospensione sia "anomala", in ragione dell'estraneità delle parti istanti al processo pregiudicante, non essendo possibile disporla al di fuori dai casi espressamente previsti dalla legge (*ex plurimis*, Cass. Sez. VI, sent. n. 16198/2013).

### 3.7.3. *La litispendenza*

La **sentenza n. 291** ha rigettato l'eccezione di litispendenza di analogo giudizio innanzi al giudice amministrativo, considerato che la litispendenza prevista dall'art. 39 c.p.c. si riferisce alla proposizione della stessa causa innanzi a giudici diversi nell'ambito della stessa giurisdizione, mentre ne esula l'ipotesi della proposizione della medesima controversia

innanzi a giudici appartenenti a diversi plessi giurisdizionali.

#### *3.7.4. Onere della prova e ricorso alla CTU*

La **sentenza n. 290** ha dato atto del costante indirizzo giurisprudenziale che esclude una presunzione, assoluta o relativa, di dipendenza dal servizio degli eventi morbosi e lesivi della integrità personale, dei quali sia soltanto provato che si verificarono durante la prestazione del servizio stesso, in assenza di prova circa la sussistenza di un concreto e sicuro nesso concausale della patologia riscontrata con le condizioni asseritamente gravose dell'attività svolta dal ricorrente.

La decisione ha, altresì, affermato che all'assenza di ogni prova o anche soltanto di un principio di prova, che non sia la mera affermazione dell'interessato, non può il Giudice sopperire con il ricorso alla CTU, il cui esperimento rimane subordinato e condizionato al rispetto dei criteri di ripartizione dell'onere probatorio, sicché la CTU non può essere disposta al fine di esonerare la parte - sulla quale incomba ex art. 2697 c.c. il relativo onere - dal fornire la prova delle circostanze di fatto allegate a fondamento della domanda o eccezione proposta o colmare le lacune delle istanze istruttorie formulate dalle parti (Cass. 15219/2007; Cass. 21412/2006; Cass. 14306/2005).

#### *3.7.5. L'assenza della previa domanda in via amministrativa*

Con le **sentenze n. 76, n. 288 e n. 402** è stato dichiarato inammissibile il ricorso, ai sensi dell'art. 153, co. 1, lett. b) c.g.c., in assenza della previa proposizione della domanda in via amministrativa, della quale è stata chiarita la natura di presupposto processuale (sent. n. 76). La mancata prova dell'espletamento della previa fase amministrativa (seppur non eccepita dall'INPS, ma pur sempre rilevabile officiosamente dal Giudice) è stata dunque ritenuta ostativa all'esame del ricorso.

#### *3.7.6 La giurisdizione in ordine al personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo*

La **sentenza n. 249** ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti sulle controversie pensionistiche relative al personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo, atteso che il dPR n. 649/1972, nell'abolire le imposte di consumo, disponeva l'iscrizione del

personale addetto in un quadro speciale ad esaurimento presso il Ministero delle Finanze, ponendo il relativo trattamento pensionistico a carico dello Stato.

### 3.7.7 *La ricusazione del Collegio Medico Legale*

La **sentenza n. 1** ha rigettato l'istanza, presentata dalla difesa del ricorrente, di ricusazione del Collegio Medico Legale - asseritamente parte nel giudizio - in primo luogo poiché l'art. 63, co. 2 del c.p.c. e l'art. 51 da esso richiamato, non sono applicabili all'organo di consulenza in questione. Inoltre, è stato chiarito che il Collegio Medico Legale è un organo che non ha alcuna dipendenza funzionale con il Ministero della Difesa, che ha una sua autonomia e agisce in posizione di terzietà, quale organo dell'amministrazione della giustizia con l'obbligo di adempiere le proprie funzioni di ausiliare del giudice nel rispetto dei doveri di lealtà e correttezza.

oooo

## **3.8 Giudizi pensionistici: questioni di diritto sostanziale**

### 3.8.1 *L'applicazione dell'aliquota del 44 per cento ai sensi dell'art. 54 del dPR n. 1092/1973.*

Con numerose sentenze sono stati accolti ricorsi pensionistici intesi ad ottenere il riconoscimento del diritto alla riliquidazione della pensione con l'applicazione dell'aliquota del 44 per cento, di cui all'art. 54 del dPR n. 1092/1973, sulla parte calcolata con il sistema retributivo, a favore di ricorrenti appartenenti al personale militare (*ex multis*, sentt. nn. 4, 6, 81, 130, 132, 133, 134, 135, 339, 345, 346, 347, 348 e 349) e al Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, per effetto dell'art. 61 del medesimo dPR (sent. 3 e 5).

Le riferite sentenze hanno reputato di dover aderire all'impianto motivazionale maggioritario, favorevole ai ricorrenti, sull'assunto che l'art. 54 dPR n. 1092/1973 è una norma di favore, la quale muove dal presupposto che la carriera militare è più usurante di quella civile. Diversamente argomentando, non avrebbe avuto ragion d'essere la differenziazione operata dal legislatore tra le due categorie, civile e militare, con il riconoscimento dell'aliquota del 44 per cento anche con un solo giorno in più di servizio

oltre il 15° anno per il personale militare, vantaggio che, invece, non è contemplato dall'art. 44, co. 1°, per il personale civile (cfr. Sez. II App., sent. n. 310/2019).

Il medesimo beneficio non è stato, invece, riconosciuto al personale appartenente alla Polizia penitenziaria e alla Polizia di Stato, perché Corpi ad ordinamento civile (sentt. n. 152 e 287).

### 3.8.2 Il blocco delle rivalutazioni dei trattamenti pensionistici

Con le **sentenze nn. 401, 403 e 404** sono stati esaminati gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 234/2020 sulle domande aventi ad oggetto la corresponsione del trattamento pensionistico rivalutato senza il blocco imposto dal comma 260 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, oltre che interamente liquidato senza la riduzione imposta dal successivo comma 261, con la conseguente richiesta di condanna dell'INPS alla restituzione delle somme indebitamente non erogate a far data dal mese di giugno del 2019, ivi comprese le mensilità tra gennaio e maggio 2019, nonché di tutte le somme non erogate allo stesso titolo nelle more del giudizio.

E' stato precisato che "la domanda non ha ad oggetto soltanto la condanna dell'INPS alla corresponsione delle somme indebitamente erogate nel periodo gennaio - giugno 2019 e nelle more del giudizio, ma anche l'accertamento del diritto" del ricorrente "alla corresponsione del trattamento pensionistico rivalutato senza il blocco imposto dal co. 260 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, oltre che interamente liquidato senza la riduzione imposta dal successivo comma 261, per tutto l'orizzonte temporale preso in considerazione dalla normativa."

Pertanto, alla luce del *dictum* della Corte costituzionale, la domanda è stata ritenuta infondata nella parte relativa alla condanna alla corresponsione delle somme non erogate ed all'accertamento del diritto alla liquidazione della pensione senza il blocco della rivalutazione e, limitatamente al triennio 2019 - 2021, senza la riduzione di cui al comma 261 citato, mentre è stata accolta per il contributo di solidarietà limitatamente al periodo residuo, in quanto il prelievo cessa al 31 dicembre 2021.

### 3.8.3. Adeguatezza dell'assegno di pensione

Con *sentenza n. 7*, applicando le coordinate ermeneutiche di cui alle sentenze n. 70/2015 e 173/2016 della Corte costituzionale, è stato rigettato il ricorso teso al riconoscimento

dell'adeguamento dell'assegno di pensione al trattamento retributivo dei dipendenti in servizio aventi pari grado e qualifica di quello ricoperto dal pensionato.

#### 3.8.4. *Cumulo di benefici previdenziali*

La **sentenza n. 367** ha esaminato l'istituto del cumulo tra diversi benefici previdenziali in caso di passaggio di personale operativo del Corpo dei Vigili del Fuoco ad impiego civile, con particolare riferimento alla rilevanza della medesima infermità, già conferente titolo a pensione privilegiata "militare", anche ai fini del beneficio di cui all'art. 80, comma 3, della legge n. 388/2000 (due mesi di contribuzione figurativa per ogni anno di servizio fino ad un massimo di cinque) su pensione di inabilità maturata a seguito di passaggio ad impiego civile. La Sezione ha negato il beneficio, non soltanto in conformità alla recente giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass. Lavoro, ord. n. 28934/2018), ma anche avuto riguardo al principio del divieto di valutazione *in duplum*, ai fini pensionistici, di una medesima situazione lavorativa.

oooo

### **3.9 Giudizi di conto: questioni di diritto processuale**

#### 3.9.1. *Competenza per territorio in ordine ai conti giudiziali di Equitalia*

Numerose sentenze (nn. 251, 324,252, 253, 325, 255, 326) si sono occupate della questione della competenza per territorio della Sezione, in relazione ai conti giudiziali presentati da Equitalia Sud s.p.a.. Si è dato seguito alla giurisprudenza di questa Sezione, ormai consolidata (es. sent. n. 440/2019) che ha condiviso i principi affermati dalla II Sezione giurisdizionale d'appello con l'ordinanza n. 44, depositata il 9.9.2019, la quale ha attribuito alla Sezione giurisdizionale regionale competente per territorio l'esame dei conti giudiziali resi fino al 2015 su base provinciale da Equitalia Centro s.p.a. (per la Calabria, Equitalia Sud s.p.a.), trattandosi di un soggetto totalmente autonomo rispetto alla *holding* Equitalia s.p.a., munito "di personalità giuridica e quindi di autonomia patrimoniale perfetta" e

direttamente investito “dell’attività di riscossione delle entrate erariali, avendo assunto in proprio l’attività di maneggio di denaro”. Sicché la qualità di agente contabile può essere assunta dalle singole società partecipate e mai dalla *holding* Equitalia società per azioni, sulla quale pertanto non può gravare alcun obbligo di resa del conto.

### *3.9.2 La competenza in ordine ai conti presentati da Equitalia Servizi di riscossione s.p.a.*

Con altre sentenze (ad es. **n. 54**) si è poi confermata la giurisprudenza della Sezione secondo cui, pur a fronte delle importanti modifiche nell’assetto societario derivanti dalla costituzione di Equitalia Servizi di Riscossione s.p.a., è tuttavia rimasta ferma l’articolazione organizzativa su base provinciale, a cui corrisponde una completa autonomia nell’attività gestionale e nei conseguenti obblighi di rendicontazione, anche per i conti inerenti all’es. finanziario 2016, nei riguardi della Sezione territoriale.

oooo

## **3.10 Giudizi di conto: questioni di diritto sostanziale**

### *3.10.1. I conti dei consegnatari delle Case circondariali*

In materia di conti giudiziali, le maggiori innovazioni giurisprudenziali si sono registrate nel 2019; nel 2020, si è fatta applicazione dei principi già enunciati.

L’unica questione nuova, affrontata con diverse sentenze (tra cui, ad esempio, le nn. 14, 15, 16, 17, 21, 93, 153, 154, 155, 156, 224, 226), riguarda la possibilità di qualificare come agenti contabili i consegnatari degli istituti penitenziari.

Sul punto, è stato chiarito che la disciplina prevista in materia di agenti contabili consegnatari per debito di custodia rinviene la propria ragion d'essere nella circostanza, da reputarsi fisiologicamente residuale, che alcuni beni nella disponibilità dell'Amministrazione non vengano (di norma temporaneamente) utilizzati, così richiedendo di esser garantiti da un sistema di tutela rafforzata, dalla previsione di un puntuale dovere di custodia, evidentemente connesso alla materiale disponibilità del bene

(cfr: responsabilità *ex recepto*) in capo all'agente contabile consegnatario, quindi tenuto alla resa del conto giudiziale.

Pertanto, ipotizzare la sussistenza, in capo ai consegnatari degli istituti penitenziari, di un obbligo di custodia (di norma correlato al dovere di rendere il conto giudiziale) con riguardo alla generalità dei beni inventariati costituisce evidentemente approdo interpretativo irragionevole (artt. 3, 28 e 103 Cost.), in quanto si tradurrebbe nell'imputazione delle gravose responsabilità *ex recepto* (con il connesso obbligo di resa del conto giudiziale) anche con riguardo a beni per i quali difetti una fattuale relazione di custodia, con evidente disparità di trattamento, ingiustificata (e peraltro sconfessata dallo stesso testo dell'art. 730 del Regio Decreto), rispetto a tutti gli altri agenti contabili consegnatari della Pubblica amministrazione.

E' stato quindi sostenuto che il consegnatario negli istituti penitenziari, in disparte gli ulteriori compiti di natura ragionieristica e di resa del conto amministrativo, riveste la qualifica di agente contabile e deve rendere il conto giudiziale, a mezzo del previsto Modello 57, limitatamente ai "beni oggetto di obbligo di custodia" e al medesimo dati in carico al momento dell'acquisto, della costruzione o, comunque, dell'assegnazione allo Stabilimento carcerario, e non ancora assegnati, al termine dell'esercizio, ai responsabili dei vari servizi cui gli stessi siano destinati per l'uso e, per ciò, non ancora scaricati dal conto della sua gestione personale di consegnatario, dimostrata attraverso le scritture dell'inventario (documento da allegare al conto).

### *3.10.2 Giudizi di conto dell'ex Equitalia e leggi di proroga della riscossione*

I giudizi relativi ai conti giudiziali di Equitalia spa sono stati definiti con una pronuncia di improcedibilità (es.: sentenze nn. 60, 61, 94, 97, 99, 182, 251, 324,252, 253, 254, 325, 255, 326) alla luce della proroga dei termini per la riscossione, disposta dall'art. 10, co. 2 ter del DL 8 aprile 2013 n. 35, come modificato dal DL 30 dicembre 2015 n. 210 e dall'art. 1, co. 684-687, della l. 23 dicembre 2014 n. 190. Una pacifica giurisprudenza delle Sezioni giurisdizionali di appello afferma infatti che tale normativa, consentendo all'agente contabile di proseguire nelle attività esecutive anche oltre il termine di competenza dell'anno cui si riferisce il conto, inevitabilmente impedisce che le relative partite possano considerarsi indebitamente non riscosse e perciò non discaricabili, ovvero regolarmente dichiarate inesigibili e perciò

discaricabili (Sez. I giur. App., sentt. nn. 79/2017 del 17 marzo 2017; 61/2017 e 62/2017 del 27 febbraio 2017; n. 63/2017 del 1° marzo 2017). Questo orientamento è condiviso anche da più recenti pronunce della III Sezione di appello. Segnatamente: Sez. III app., sent. nn. 183/2019 e 184/2019 del 27 settembre 2019; sent. nn. 153/2019 e 157/2019 del 27 agosto 2019; sent. n. 138/2019 del 19 luglio 2019.

### 3.10.3. *Gestioni cumulative*

Con varie sentenze, tra le quali, ad. es. la **n. 92**, sono stati dichiarati improcedibili alcuni conti giudiziali in quanto nello stesso documento contabile erano state inserite gestioni diverse (es: riscossione carte d'identità, riscossione di diritti di anagrafe e sanzioni al codice della strada). Ciò, in quanto la rendicontazione cumulativa ha impedito l'esame del conto giudiziale, tenuto conto che ciascuna gestione doveva essere resa separatamente e per ciascuna di esse doveva essere compilato, in ogni sua parte, il modello ufficiale approvato con d.p.r. 31 gennaio 1996, n. 194

oooo

## 4. GLI ASPETTI ORGANIZZATIVI

### *4.1 Le misure precauzionali durante la pandemia*

L'anno appena trascorso si è rivelato alquanto difficile per il Paese e per l'amministrazione della giustizia a causa della crisi di pandemia, che ha indotto l'Esecutivo ed il Legislatore ad assumere provvedimenti emergenziali al fine di contrastare il contagio, i quali inevitabilmente hanno inciso anche sui settori della giustizia contabile, imponendo la sospensione dei provvedimenti giurisdizionali e il rinvio d'ufficio dei processi già iscritti a ruolo per i mesi da marzo a maggio 2020.

Le successive iniziative normative hanno permesso la progressiva ripresa dell'attività giudiziaria ma hanno imposto le necessarie misure di precauzione per la tutela della salute del personale amministrativo e di magistratura e di tutti gli utenti del settore giustizia.

Nella fase iniziale della crisi pandemica i vertici degli uffici sono stati individuati dalle norme dell'emergenza quali responsabili della gestione delle misure di sicurezza e precauzionali nel contrasto del contagio. Anche presso questa Sezione giurisdizionale sono state assunte, tempestivamente, le misure organizzative ritenute necessarie, d'intesa con l'Autorità sanitaria regionale e con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

Tale attività di prevenzione a livello locale è stata resa possibile, in primo luogo, grazie all'intervento assiduo del Segretariato generale della Corte, che si è reso tempestivo interprete delle norme emergenziali diramando disposizioni organizzative recepite sia a livello centrale che locale mediante la fattiva collaborazione dei dirigenti e dei preposti ai vari uffici. L'attività del Segretariato generale, in tutte le sue articolazioni, è stata encomiabile anche in ordine alla tempestiva dotazione di strumenti tecnologici ai dipendenti in servizio presso tutti gli uffici giudiziari della Corte dei conti, i quali hanno potuto, così, ovviare al divieto di presenza in servizio imposto durante il periodo in cui è stato dichiarato lo stato di emergenza, a partire dalla Delibera del Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020, più volte prorogato ed ora con scadenza prevista al 30 aprile 2021.

Il personale della Sezione si è dovuto, così, confrontare con una nuova realtà organizzativa, costituita da modelli lavorativi mai sperimentati e con tecnologie non a tutti note. Ciò nonostante, dopo un iniziale, brevissimo, periodo di adattamento, ha risposto in maniera del tutto soddisfacente alla nuova realtà lavorativa, che ha consentito, addirittura, di dare

risposte agli utenti anche più celeri di quelle riferite al periodo ordinario, con una “ottimizzazione” in termini di produttività che è stata possibile ottenere grazie all’uso combinato di varie risorse, dalle dotazioni informatiche per tutti, allo *smart working*, all’uso della pec, al deposito informatizzato dei fascicoli, al ricorso alla firma digitale per il personale amministrativo e di magistratura: strumenti, tutti, che si sono rivelati di notevole efficacia e che potrebbero essere anche mantenuti nell’auspicato periodo di cessazione dell’emergenza.

Ottemperando alle direttive del Segretariato generale, nella Sezione è stato dato notevole impulso allo *smart working* emergenziale, quale misura di elezione per evitare il contagio del personale, con l’attivazione di 16 progetti nel primo semestre 2020 e di 14 progetti nel secondo semestre, che hanno consentito nuove forme di coesione tra gli addetti ai vari settori, i quali hanno assicurato una risposta efficiente in termini di produttività nonostante il lavoro a distanza. Un particolare ringraziamento va al personale tutto, che con rinnovato spirito di iniziativa ha affrontato la fase lavorativa emergenziale permettendo la regolare ripresa dell’attività giudiziaria ed il recupero dell’arretrato formatosi nei due mesi di blocco forzato delle udienze, come pure è doveroso ringraziare il Funzionario preposto e la Dirigente del SAUR, che hanno lavorato in piena sinergia, d’intesa con il Responsabile della sicurezza e con il Medico competente, per scaglionare i turni di rientro settimanali e per garantire le maggiori tutele possibili ai lavoratori “fragili”, senza pregiudizio, tuttavia, per la funzionalità dei vari settori. Durante il periodo di *lockdown* è stato, infatti, consentito l’ingresso in servizio solo a un ristrettissimo numero di dipendenti per garantire lo svolgimento delle attività in presenza c.d. indifferibili, che non potevano quindi essere esercitate a distanza. L’accesso degli utenti esterni ai locali della Sezione è stato previsto solo nei casi di stretta necessità, privilegiando le forme di interlocuzione programmate con l’utenza, anche mediante soluzioni digitali.

Sempre dal punto di vista della tutela del lavoratore, la Sezione ha adottato ulteriori misure, quali la fornitura di mascherine a tutto il personale, la dotazione di apparecchi misuratori di temperatura e di un *termoscanner*, l’installazione nei vari piani di dispensatori di prodotti per la disinfezione delle mani, l’incremento dell’attività di pulizia straordinaria e di sanificazione degli ambienti. I rientri in servizio del personale in *smart working* sono stati programmati a condizione che vi fosse un dipendente per ogni stanza, salvo i casi in cui le dimensioni dell’ambiente consentissero la presenza di due persone. Sono state precluse tutte

le attività che potessero ingenerare occasioni di assembramenti, dall'uso collettivo degli ascensori a quello dell'ambiente ristoro, fino a prevedere l'ingresso frazionato ai tornelli.

Non da ultimo, va ricordata l'iniziativa della Dirigente per assicurare, d'intesa con il Responsabile della sicurezza e prevenzione, l'effettuazione periodica di tamponi rapidi per il personale amministrativo e di magistratura, prima stipulando apposite convenzioni con laboratori locali e, successivamente, con il supporto dell'Ospedale Militare di Messina.

Quanto all'attività giudiziaria, una volta terminata la fase di rinvio d'ufficio delle udienze, nel mese di giugno la Sezione ha tenuto udienze di responsabilità da remoto, applicando le norme tecniche per le udienze in videoconferenza diramate con decreto del Presidente della Corte dei conti in data 1° aprile 2020 (ed ulteriormente prorogate con decreto del 27 ottobre 2020), adattate al grado di criticità della pandemia all'epoca presente nel territorio calabrese mediante apposite linee guida per la celebrazione delle udienze da remoto, assunte dal presidente della Sezione giurisdizionale. L'esperimento, tuttavia, non ha incontrato un consenso generalizzato, per cui già a partire da luglio, in considerazione anche del diminuire sensibile della curva dei contagi nella regione, sono state celebrate dalla Sezione udienze collegiali "in presenza", con le dovute misure precauzionali, mentre le udienze pensionistiche hanno continuato a svolgersi sulla base degli atti e senza discussione orale, come consentito dal comma 5 dell'art. 85 del D.L. n. 18/2020 (e succ. modd.).

Durante tutto il periodo emergenziale e fino al settembre 2020, in cui le norme lo hanno consentito, sono stati adottati dal Presidente della Sezione provvedimenti organizzativi per contrastare nei vari settori di attività i rischi di contagio e per la tutela della salute del personale, oltre a specifiche direttive di massima cautela per la celebrazione delle udienze "in presenza", che hanno riguardato, ad esempio, la chiamata dei giudizi ad orari prefissati, l'accesso in aula ad un numero limitato di persone, la misurazione della temperatura ai difensori e a tutti gli utenti prima dell'ingresso in aula, la messa a disposizione di presidi dotati di gel disinfettante, l'areazione dei locali e l'obbligo per tutti i presenti di indossare la mascherina durante tutta la durata dell'udienza, la sanificazione dell'aula prima delle udienze e la disinfezione dei microfoni e dei banchi prima di ciascun giudizio. Un ringraziamento va anche al personale dedicato al contenzioso, che ha consentito di celebrare le udienze con adeguata assistenza e di provvedere con tempestività alle comunicazioni e alle notifiche riguardanti i giudizi da trattare nonostante le difficili condizioni lavorative.

oooo

## *4.2 Le risorse umane e il contenzioso*

Nel 2020 la Sezione giurisdizionale per la Calabria ha operato con un organico di cinque magistrati oltre al Presidente, ridotto rispetto all'organico di diritto che prevede una unità in più.

Di norma, per i giudizi di responsabilità e di conto, i magistrati si alternano in due distinti collegi e in due diverse giornate di udienza mensili, alle quali vanno poi aggiunte le udienze camerali per i riti abbreviati e quelle per le misure cautelari e, di regola, una ulteriore udienza mensile per ciascun giudice monocratico per i ricorsi pensionistici.

Nel corso del 2020 non è stato applicato il rito monitorio e si sono registrate due sole richieste di rito abbreviato, mentre è stato attivato il rito per l'applicazione di sanzioni pecuniarie.

Frequente è stato anche il ricorso da parte della Procura ad azioni revocatorie e alle misure cautelari a supporto delle azioni risarcitorie di maggior rilievo e consistenza quanto a danno erariale che, a loro volta, hanno dato luogo ad ulteriori udienze per convalida di sequestri e per reclami.

Nonostante il blocco delle udienze dovuto alla pandemia, l'indice di smaltimento del contenzioso si è mantenuto pressoché costante, in quanto la Sezione è riuscita a definire i giudizi pervenuti, e quelli che risultano pendenti al 31.12.2020 sono tutti già fissati a ruolo. I giudizi dinanzi alla Sezione, salvo i casi in cui si renda necessario procedere ad incumbenti istruttori, si definiscono con una sola udienza di discussione che, mediamente, viene fissata nell'arco di quattro/sei mesi dal deposito dell'atto di citazione.

Rispettati sono anche i tempi di deposito delle sentenze da parte dei magistrati relatori.

*4.2.1* L'organico del personale amministrativo al 1.1.2020 era pari a 21 unità di personale; nel corso dell'anno si sono registrati due pensionamenti e l'uscita di un funzionario in posizione di comando, compensati solo in parte dall'ingresso in servizio di un altro funzionario e di una unità assegnata alla Sezione al 50 per cento. Al 31.12.2020 il personale amministrativo in organico era pari a 20 unità, di cui una assente per lunga malattia, distribuito fra Area I (n. 2 unità), Area II (12 unità), Area III (6 unità).

Tale organico, sebbene coincidente con quello stabilito dal Segretariato generale, appare sottodimensionato rispetto alle incombenze a cui il personale deve far fronte e che, anche

nel decorso anno, sono state considerevoli, in quanto rese ulteriormente gravose dalle difficili condizioni lavorative dovute alla pandemia.

Le assegnazioni sono ripartite nei quattro Settori in cui si suddivide la Sezione, e cioè il Contenzioso amministrativo-contabile, il Settore pensionistico, quello dei Conti giudiziari e il Settore degli Affari generali, a cui si aggiunge il settore Archivio conti giudiziari, che viene costantemente movimentato e progressivamente sottoposto a procedure di riordino.

Per garantire una maggiore produttività dei servizi il personale è spesso assegnato a più settori e svolge quindi più linee di attività.

Un gruppo qualificato di revisori collabora alla revisione dei conti giudiziari supportando i magistrati istruttori nello svolgimento delle connesse attività istruttorie e nella predisposizione delle relazioni conclusive per il collegio, con la supervisione di un magistrato che, dall'anno 2020, coordina l'attività dei revisori per la migliore funzionalità del Settore dei conti giudiziari.

Merita di essere menzionata l'attività svolta dai funzionari assegnati al Settore Massimario, istituito nel novembre 2017, i quali collaborano con i due magistrati preposti (rispettivamente, al Settore contenzioso amministrativo contabile e al Settore pensionistico) nella stesura delle massime di tutte le sentenze pubblicate, in materia di responsabilità, conto e pensioni ed effettuano un costante monitoraggio delle sentenze di appello che hanno eventualmente modificato la giurisprudenza di questa Sezione, oltre a segnalare le sentenze emesse dalle Sezioni riunite su questioni di massima e su principi di diritto di particolare rilievo. I medesimi funzionari sono anche preposti al periodico aggiornamento dei registri del Massimario. Nello scorso anno sono state redatte n. 425 massime.

Anche nel 2020 la Sezione si è avvalsa, sia pure in maniera non continuativa, del supporto di alcuni tirocinanti reclutati mediante convenzione stipulata con la regione, che hanno prestato la loro collaborazione nelle attività di supporto al servizio di accoglienza visitatori e di portineria.

4.2.2. Nel decorso anno è stata completata l'implementazione della Banca dati delle decisioni, accessibile dall'esterno, dopo una attenta procedura di anonimizzazione per garantire il rispetto delle regole sulla protezione dei dati personali, secondo le direttive impartite dal Segretariato generale. Nel 2020 sono state inserite 8.775 sentenze.

Relativamente al contenzioso di responsabilità e conto la Banca dati decisioni è ora aggiornata dalla data di istituzione della Sezione (1991) all'attualità.

E' proseguita l'attività propedeutica allo scarto d'archivio su 8.753 fascicoli di conto, responsabilità e pensioni, e relativi allegati, che sono stati inviati allo scarto d'archivio (nell'anno 2019 n. 7.904 atti).

Riguardo al monitoraggio dei diritti di copia e delle imposte di bollo riscosse per il rilascio di sentenze e per la ricezione degli atti giudiziari, nel corso del 2020 sono stati introitati a tale titolo euro 1.805,23.

Per lo svolgimento delle attività la Sezione ha fatto ricorso agli applicativi Civilianext, Sireco per i conti giudiziari e GIUDICO per il contenzioso. Quest'ultimo risulta migliorato rispetto allo scorso anno, ma ancora perfettibile, soprattutto con riferimento ai riti speciali.

oooo

## 5. CONCLUSIONI

Il difficile anno che si è appena concluso ha messo a dura prova non soltanto l'economia del Paese ma anche i vari settori cardine della Comunità. L'attività giudiziaria della Sezione, notevolmente incisa nel primo semestre del 2020 dalle norme di contrasto alla pandemia, ha saputo garantire un efficiente recupero durante il semestre successivo, con risultati sostanzialmente sovrapponibili a quelli dell'anno precedente, e tale obiettivo è stato possibile conseguire grazie al prezioso contributo del personale amministrativo, della Dirigente del SAUR e dei colleghi magistrati, della Sezione e della Procura, che ringrazio sentitamente per la partecipazione dimostrata, anche in questo difficile periodo, nel raggiungere il comune obiettivo del puntuale esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Estendo i ringraziamenti al Presidente dell'Ordine distrettuale degli Avvocati di Catanzaro e tutti gli Avvocati del foro pubblico e privato che hanno contribuito nel decorso anno al regolare svolgimento della giustizia.

Ringrazio, altresì, il Corpo della Guardia di Finanza per l'attività svolta nell'espletamento delle funzioni di polizia finanziaria e l'Arma dei Carabinieri per avere garantito i servizi di rappresentanza, di vigilanza e di assistenza alle udienze.

Infine, ringrazio gli Organi di stampa per l'attenzione prestata all'attività della Corte dei conti calabrese.

Con l'auspicio che l'anno appena iniziato possa segnare la ripresa non solo dell'attività giudiziaria ma di tutta l'economia del Paese, invito il signor Procuratore regionale a svolgere la sua relazione.

Il Presidente della Sezione giurisdizionale

Rita Loreto



**MASSIME DELLE SENTENZE E DEI PROVVEDIMENTI  
MAGGIORMENTE RILEVANTI  
DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CALABRIA  
NELL'ANNO 2020**

## Giudizi di responsabilità

### *Sentenza n. 22/2020*

In caso di definizione abbreviata del giudizio, ai sensi del comma 8 dell'art. 130 c.g.c., le spese vanno poste necessariamente a carico del convenuto, in quanto la particolare natura del procedimento esclude in radice che possano sussistere le circostanze che consentono la compensazione delle spese, a norma del comma 3 dell'art. 31 c.g.c.; tuttavia, poiché la pronuncia sulle spese accede ad una condanna concordata con il procuratore regionale in una determinata percentuale, rispetto alla pretesa azionata con l'atto di citazione, è equo applicare la medesima percentuale all'importo delle spese del rito camerale, che vanno proporzionalmente ridotte nella stessa misura.

### *Sentenza n. 40/2020*

Per l'esercizio dell'*actio pauliana* non è richiesta la totale compromissione della consistenza patrimoniale del debitore, bastando il compimento di un atto che renda più incerto o difficile il soddisfacimento del credito e che si sostanzi in una variazione quantitativa o in una modificazione qualitativa del patrimonio del debitore, spettando a quest'ultimo la prova che le consistenze patrimoniali residue siano di dimensioni tali, in rapporto all'entità della complessiva situazione debitoria, da soddisfare ampiamente le ragioni del creditore.

### *Sentenza n. 59/2020*

La cancellazione dal registro delle imprese di una società di persone fa presumere, salvo prova contraria, l'estinzione della società, che sul piano sostanziale non altera il regime di responsabilità dei soci, in quanto si determina un fenomeno giuridico di tipo successorio con trasferimento delle obbligazioni sociali ai soci, mentre sul piano processuale fa venir meno la capacità processuale sia attiva che passiva della società di persone.

### *Sentenza n. 67/2020*

La mancata replica del Pubblico Ministero alle deduzioni dell'incolpato non costituisce motivo di nullità dell'atto introduttivo del giudizio, in quanto la fase istruttoria, non essendo indirizzata a creare un contraddittorio tra accusa e difesa, non impone un obbligo motivazionale, previsto solo a carico del giudicante.

Il funzionario regionale che abbia collaudato un'opera pubblica, finanziata con fondi comunitari, rivelatasi poi mai realizzata, non risponde del relativo danno erariale se non risulta provato nella sua condotta il dolo o la colpa grave.

### ***Sentenza n. 69/2020***

L'immunità costituzionalmente prevista per i consiglieri regionali è limitata ai voti dati e alle opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni e non può estendersi alla responsabilità amministrativa dipendente da uso illegittimo di denaro pubblico.

### ***Sentenza n. 112/2020***

1. Il comma 10 dell'art. 6 della legge n. 240 del 2010, in quanto *lex specialis* per il regime delle incompatibilità dei docenti e dei ricercatori universitari, deroga alle previsioni generali di cui all'art. 53 del D.lgs. n. 165 del 2001 e, in particolare, alla lett. f - bis) del comma 6; pertanto, mentre le "attività di collaborazione scientifica e di consulenza" possono essere espletate liberamente, per le "funzioni didattiche e di ricerca", a seguito della riforma Gelmini, occorre la previa autorizzazione del rettore.
2. In tema di illecito svolgimento di attività extraistituzionali non autorizzate, la funzione del comma 7 dell'art. 53 del D. Lgs. n. 165 del 2001 è quella di introdurre una fattispecie di tutela rafforzata, in materia di incompatibilità, che si concretizza nell'individuazione di una condotta tipizzata, cui viene ricollegato *ex lege* un danno erariale quantificato in relazione alle somme percepite per lo svolgimento dell'attività extra-istituzionale non autorizzata, ferma restando la possibilità di valutazione di altri e diversi profili di nocimento erariale.
3. La domanda risarcitoria avente ad oggetto la posta di danno rappresentata dal differenziale economico fra la retribuzione percepita dal docente universitario a tempo pieno e quella, di minore entità, che gli sarebbe spettata qualora avesse optato per il tempo definito, può essere accolta soltanto qualora sussista concretamente la prova di uno specifico danno erariale, non essendo prevista un'ipotesi di danno in *re ipsa*, sulla sola scorta della presunta violazione di una norma di legge, quale quella che disciplina il regime delle incompatibilità, necessitando per contro la prova concreta di una riscontrata minore resa del servizio, con abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni.

### ***Sentenza n. 113/2020***

1. In materia di espropriazione per pubblica utilità, costituisce danno erariale l'esborso di somme aggiuntive, rispetto al valore venale del bene, derivante dal superamento del termine per l'adozione del decreto di esproprio, che determina di per sé l'illegittimità della procedura.
2. Il Sindaco pro tempore è responsabile per aver omesso di impartire direttive all'apparato amministrativo e di vigilare sull'esecuzione dei singoli adempimenti connessi alla procedura acquisitiva di pubblica utilità, entro i termini di scadenza delle occupazioni, incombendo a suo carico uno specifico dovere di iniziativa e di vigilanza, da ultimo previsto dall'art. 50 del TUEL, secondo il quale gli organi apicali dei comuni e delle

province “sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all’esecuzione degli atti”.

3. La presenza della figura del segretario comunale o del dirigente non esime il Sindaco dal dovere di vigilare sul buon andamento delle procedure espropriative.

#### *Sentenza n. 115/2020*

La norma che vieta ai dipendenti pubblici di svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza non distingue affatto tra incarichi autorizzabili ma non autorizzati o incarichi non autorizzabili perché assolutamente incompatibili, sicché esprime un divieto di carattere generale concernente tutti gli incarichi.

La limitazione dell’obbligo di riversamento dei compensi percepiti alle sole ipotesi di svolgimento di incarichi autorizzabili ma non autorizzati avrebbe quale anomalo effetto di sanzionare in maniera più gravosa ipotesi, di fatto, meno gravi rispetto all’assunzione di incarichi viziati dalla c.d. incompatibilità assoluta.

#### *Sentenza n. 120/2020*

In tema di illecito svolgimento di attività extraistituzionali non autorizzate, la domanda, avente ad oggetto la posta di danno rappresentata dal differenziale economico fra la retribuzione percepita dal docente universitario a tempo pieno e quella, di minore entità, che gli sarebbe spettata qualora avesse optato per il tempo definito, può essere accolta soltanto qualora sussista concretamente la prova di uno specifico danno erariale, non essendo prevista un’ipotesi di danno in *re ipsa*, sulla sola scorta della presunta violazione di una norma di legge, quale quella che disciplina il regime delle incompatibilità, rendendosi per contro necessaria la prova concreta di una riscontrata minore resa del servizio, con abbassamento quantitativo e qualitativo delle prestazioni.

#### *Sentenza n. 128/2020*

In tema di finanziamenti pubblici a società private il rapporto di servizio, presupposto necessario per affermare la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti, si incardina sia nei confronti di chi è effettivamente titolare dei poteri rappresentativi e gestionali della società, sia nei confronti di chi esercita di fatto in modo continuativo i predetti poteri all’esterno, in modo da apparirne come l’effettivo titolare.

#### *Sentenza n. 161/2020*

Lo scostamento della condotta dai canoni di diligenza, prudenza e perizia richiesti dal legislatore al fine di prevenire il rischio di conseguenze patrimoniali pregiudizievoli per l’erario, deve essere valutato in concreto (con riferimento all’attività gestionale posta in essere), ex ante ed alla luce di tutti i fatti come succedutisi nel corso del tempo.

### *Sentenza n. 243/2020*

1. Il processo penale e quello amministrativo – contabile sono retti da regole di giudizio del tutto differenti nella valutazione del materiale probatorio; la regola che presiede al processo amministrativo – contabile, al pari di quello civile, si basa sulla preponderanza dell'evidenza o del "più probabile che non", attesa la sostanziale identità tra l'art. 116 c.p.c. e l'art. 95 c.g.c.
2. Affinché la ludopatia escluda l'imputabilità dell'agente, è necessario che ricorra un nesso eziologico tra il disturbo della personalità e la specifica condotta criminosa, per effetto del quale il fatto di reato sia ritenuto causalmente determinato da quello specifico disturbo mentale.
3. La consulenza tecnica d'ufficio non può derogare al principio dispositivo delle fonti di prova di cui all'art. 115 c.p.c., su cui è informato il processo contabile, giusto il rinvio operato dall'art. 7, comma 2 del c.g.c.

### *Sentenza n. 256/2020*

1. Nelle ipotesi di danno indiretto, il termine iniziale di prescrizione va fissato alla data in cui il debito della P.A. nei confronti del terzo danneggiato è diventato "certo, liquido ed esigibile": pertanto, nel caso di danno conseguente all'assunzione di debito fuori bilancio, il termine di prescrizione decorre da tale momento, a nulla rilevando che i fatti storici, in relazione ai quali è ipotizzabile la responsabilità amministrativa, siano stati oggetto di atti deliberativi anteriori.
2. L'esimente c.d. politica della responsabilità amministrativo-contabile, di cui al comma 1 ter dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994, opera soltanto quando la decisione che si assume fonte di danno ingiusto sia stata assunta in materie di particolare difficoltà tecnica o giuridica, dovendosi altrimenti ritenere che l'evidenza dell'erroneità dell'atto sia tale da escludere la stessa buona fede dei titolari dell'organo politico.
3. Gli obblighi di correttezza e buona fede devono caratterizzare sia la stipulazione dei contratti pubblici sia la fase precontrattuale. In quest'ultimo ambito, entra l'ipotesi dell'aggiudicazione di un contratto nella consapevolezza della mancanza di copertura finanziaria ai sensi degli artt. 151 e ss. del TUEL, foriera di responsabilità ex art. 1337 c.c.

### *Sentenza n. 257/2020*

1. Il dovere di astensione in presenza di un conflitto di interessi sussiste anche nelle ipotesi in cui manchi una disciplina specifica o non vi sia stata un'autonoma presa di posizione dell'Amministrazione sul punto, sicché a nulla vale obiettare che nessun conflitto di interessi sia mai stato eccepito dall'Amministrazione.
2. Il divieto di autovalutazione da parte del dirigente, ai fini della liquidazione dell'indennità di risultato, costituisce un principio insito nel sistema, ancor più a seguito della riforma di cui al d. lgs. n. 150/2009.

### *Sentenza n. 258/2020*

1. Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti a giudicare sui c.d. contributi comunitari diretti ed indiretti, in quanto in entrambi i casi tra l'amministrazione erogante e la persona fisica o giuridica destinataria della risorsa pubblica si instaura un rapporto di servizio di tipo funzionale o anche semplicemente un rapporto di fatto che, in tutti i casi di indebita percezione, distrazione o cattiva utilizzazione, per la natura del danno arrecato all'ente pubblico risulta idoneo a radicare la giurisdizione contabile.
2. Spetta alla Corte dei conti la giurisdizione in ordine alla responsabilità contabile degli amministratori di associazioni o altri enti privati destinatari di fondi pubblici, in quanto il rapporto di servizio non viene instaurato dall'Amministrazione erogante solo nei confronti della società o dell'ente, ma anche nei confronti dei loro amministratori.

### *Sentenza n. 262/2020*

1. In caso di danno erariale da mancata riscossione di entrate, l'Amministrazione è titolare di un credito che può essere fonte di danno perseguibile solo nel momento in cui diventa inesigibile per prescrizione o per decadenza.
2. E' improcedibile la domanda attorea qualora difetti la condizione dell'azione della attualità e definitività del danno.

### *Sentenza n. 263/2020*

1. Sussiste un rapporto di servizio tra il privato destinatario di finanziamenti pubblici e l'amministrazione, idoneo a radicare la giurisdizione contabile, tutte le volte in cui detto privato sia incaricato di svolgere, con risorse pubbliche e nell'interesse dell'Amministrazione, un'attività o un servizio che assuma rilievo pubblicistico.
2. Spetta alla Corte dei conti la giurisdizione in ordine alla responsabilità contabile degli amministratori di associazioni o altri enti privati destinatari di fondi pubblici, sussistendo il rapporto di servizio con l'Amministrazione erogante non solo nei confronti della società o dell'ente, ma anche nei confronti dei loro amministratori.

### *Sentenza n. 264/2020*

1. In tema di illecito svolgimento di attività extraistituzionali non autorizzate, il comma 7 bis ha natura ricognitiva della giurisdizione della Corte dei conti sul mancato riversamento delle somme ad opera del dipendente, che non viene in rilievo quale condotta autonoma rispetto all'esercizio di funzioni extra-istituzionali svolte senza autorizzazione, ma rileva quale momento di attualizzazione del danno, ferma restando la possibilità di valutazione di altri e diversi profili di nocimento erariale.
2. La posta di danno rappresentata dal differenziale economico fra la retribuzione percepita dal docente universitario a tempo pieno e quella, di minore entità, che gli sarebbe spettata qualora avesse optato per il tempo definito, necessita della prova di un concreto danno erariale, sotto forma della minore resa del servizio, non essendo prevista un'ipotesi di

danno in *re ipsa*, sulla sola scorta della violazione della norma che disciplina il regime delle incompatibilità.

#### ***Sentenza n. 265/2020***

1. In tema di responsabilità per assenze arbitrarie dal servizio mediante condotte fraudolente ai sensi dell'art. 55 *quinquies* del D. Lgs. n. 165/2001 rimane valido, anche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 61/2020, il pregresso orientamento giurisprudenziale che ravvisa nella norma la disciplina di un'autonoma e speciale ipotesi di perseguibilità del danno all'immagine della Pubblica amministrazione, testualmente svincolata dal previo accertamento, con sentenza passata in giudicato, di un reato contro la pubblica amministrazione.
2. La prova del quantum del detrimento all'immagine ex art. 55 *quinquies* può essere rilevata mediante l'utilizzo degli ordinari strumenti interpretativi propri del giudice, tra i quali l'impiego del potere di determinazione equitativa del danno ex art. 1226 e 2056 c.c.

#### ***Sentenza n. 266/2020***

L'attività di qualificazione e di interpretazione della domanda non comporta, di per sé, la violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, qualora la stessa non trasmodi nella valutazione di atti e fatti che non siano stati allegati dalla parte a fondamento della propria pretesa.

La domanda del convenuto, formulata nella propria memoria difensiva, di essere ammesso al pagamento del debito residuo, deve essere interpretata e qualificata dal giudice come richiesta di applicazione del potere riduttivo dell'addebito.

#### ***Sentenza n. 327/2020***

1. Per l'esercizio dell'*actio pauliana* non è richiesta la totale compromissione della consistenza patrimoniale del debitore, ma soltanto il compimento di un atto che rende più incerto o difficile il soddisfacimento del credito, che può consistere non solo in una variazione quantitativa del patrimonio del debitore, ma anche in una modificazione qualitativa.
2. Il debitore, per sottrarsi agli effetti dell'azione revocatoria, deve provare che il suo patrimonio residuo è di dimensioni tali, in rapporto all'entità della complessiva situazione debitoria, da soddisfare ampiamente le ragioni del creditore.

#### ***Sentenza n. 328/2020***

1. Sussiste un rapporto di servizio tra il privato destinatario di finanziamenti pubblici e l'amministrazione, idoneo a radicare la giurisdizione contabile, tutte le volte in cui detto

privato sia incaricato di svolgere, con risorse pubbliche e nell'interesse dell'Amministrazione, un'attività o un servizio che assuma rilievo pubblicistico.

2. La sentenza di patteggiamento ex art. 444 c.p.p., benché priva nel giudizio contabile di qualsiasi efficacia automatica in ordine ai fatti accertati, implica l'insussistenza di elementi atti a legittimare l'assoluzione dell'imputato, e pertanto presuppone un particolare atteggiamento psicologico del convenuto che può essere valutato dal giudice ai fini dell'accertamento della responsabilità.

#### ***Sentenza n. 329/2020***

Sussiste un rapporto di servizio tra il privato destinatario di finanziamenti pubblici e l'amministrazione, idoneo a radicare la giurisdizione contabile, tutte le volte in cui detto privato sia incaricato di svolgere, con risorse pubbliche e nell'interesse dell'Amministrazione, un'attività o un servizio che assuma rilievo pubblicistico.

#### ***Sentenza n. 336/2020***

Per la sussistenza della responsabilità amministrativa non è sufficiente che l'autore dell'illecito sia legato all'amministrazione da un rapporto di servizio, ma è altresì necessaria la cd. "*occasionalità necessaria*", ovverosia che il fatto causativo del danno trovi nell'espletamento del servizio la sua occasione necessaria, un nesso imprescindibile, tale da ritenere che la condotta non avrebbe potuto essere realizzata se il dipendente non avesse ricoperto tale funzione.

#### ***Sentenza n. 341/2020***

Secondo la disciplina vigente *ratione temporis* (art. 8 dPR n. 554/99), il Responsabile Unico del Procedimento è il professionista assegnatario della responsabilità per la progettazione ed esecuzione del progetto, in quanto sovrintende a tutte le fasi di realizzazione di un lavoro o di un'opera pubblica; pertanto egli non può essere considerato un mero esecutore di direttive superiori, ma è il *dominus* della fase istruttoria, con poteri anche di contenuto decisorio in relazione alle singole fasi del procedimento.

#### ***Sentenza n. 350/2020***

Il comma 1 dell'art. 202 c.g.c., il quale ripropone esattamente lo schema di cui all'art. 395 c.p.c., è volto ad escludere la possibilità di proporre ricorso per revocazione avverso le sentenze di primo grado per le quali si è svolto il giudizio di appello, ovvero contro quelle ancora appellabili.

#### ***Sentenza n. 351/2020***

In materia di danno patrimoniale diretto da differenze retributive, percepite dai professori universitari a tempo pieno che svolgano attività libero - professionale non autorizzata,

benché astrattamente autorizzabile, non è possibile presumere *iuris tantum* che l'esercizio non autorizzato di tali attività abbia provocato effettivamente un danno all'insegnamento universitario, sicché l'onere della prova della sussistenza del danno ricade sulla procura attorea.

#### ***Sentenza n. 372/2020***

In materia di danno patrimoniale diretto da differenze retributive, percepite dai professori universitari a tempo pieno che svolgano attività libero - professionale non autorizzata, benché astrattamente autorizzabile, non è possibile presumere *iuris tantum* che l'esercizio non autorizzato di tali attività abbia provocato effettivamente un danno all'insegnamento universitario, sicché l'onere della prova della sussistenza del danno ricade sulla procura attorea.

#### ***Sentenza n. 373/2020***

In materia di danno da assenteismo dei dipendenti pubblici, nell'ipotesi in cui il sistema di rilevazione delle presenze non preveda dei codici particolari per le uscite di servizio, con la conseguente impossibilità per i lavoratori di fare risultare gli allontanamenti dovuti a ragioni di carattere istituzionale, l'onere di provare il carattere arbitrario e illecito dell'allontanamento volontario, in conformità al principio generale codificato nell'art. 2697 cod. civ., incombe sulla Procura attorea, attraverso l'esame delle risultanze dell'attività di controllo e pedinamento da parte della P.G.

#### ***Sentenza n. 374/2020***

La giurisdizione della Corte dei conti non può ritenersi estensibile al rapporto di garanzia esistente tra il convenuto in giudizio e una società di assicurazioni, essendo l'oggetto della prima limitato all'accertamento della responsabilità di soggetti legati all'Amministrazione pubblica da un rapporto di servizio per il risarcimento dei danni a questa arrecati.

Il codice di giustizia contabile ha previsto testualmente, all'art. 83, comma 1, che "nel giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice", e che, ai sensi dell'art. 85, c.g.c., viene consentito, unicamente, l'intervento volontario, espletabile, però, solo da parte di "*chiunque intenda sostenere le ragioni del pubblico ministero*" (c.d. intervento *ad adiuvandum*), allorquando vi abbia "un interesse qualificato".

In caso di danno erariale da mancata riscossione di entrate tributarie, l'Amministrazione è titolare di un credito che può essere fonte di danno solo nel momento in cui diventa inesigibile per prescrizione o per decadenza; pertanto, non è configurabile un pregiudizio all'Erario laddove non via sia stata, per l'Amministrazione, la perdita del diritto di credito.

#### ***Sentenza n. 379/2020***

In materia di definizione del giudizio con il rito abbreviato, a fronte di un parere contrario del PM, la decisione sull'ammissibilità dell'istanza non è riconducibile al presupposto della *non manifesta infondatezza* della prospettazione del convenuto, ma va effettuata sulla base dei parametri previsti dal comma 6 dell'art. 130 c.g.c., in riferimento alla "congruità della somma proposta", alla "gravità della condotta" ed alla "entità del danno".

***Sentenza n. 381/2020***

Assume funzione dirimente ai fini del radicamento della giurisdizione contabile non già la natura giuridica del soggetto responsabile del detrimento, ma la natura pubblicistica del patrimonio danneggiato e delle finalità perseguite; con la conseguenza che, ove un privato incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A. e la influenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, esso realizza un danno per l'Ente pubblico anche sotto il mero profilo della sottrazione del finanziamento ad altri soggetti in grado di realizzare l'intervento pubblico.

***Sentenza n. 384/2020***

Grava sull'agente contabile non solo la specifica obbligazione - connessa al maneggio di denaro - di restituzione delle somme avute in gestione, ma anche quella di fornire la prova della regolarità della propria gestione, mediante l'esibizione di tutti i documenti giustificativi del proprio operato.

***Sentenza n. 386/2020***

La sospensione del giudizio contabile, ai sensi dell'art. 106 c.g.c., è possibile solo quando la previa definizione di altra controversia sia imposta da una espressa disposizione di legge, ovvero quando questa, per il suo carattere pregiudiziale, costituisca l'indiscutibile antecedente logico-giuridico dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato; in assenza di tali presupposti, non si ravvisa pregiudizialità con il giudizio penale, benché quest'ultimo verta sugli stessi fatti materiali su cui si basa il giudizio contabile.

***Sentenza n. 388/2020***

In materia di danno patrimoniale diretto da differenze retributive, percepite dai professori universitari a tempo pieno che svolgano attività libero - professionali non autorizzabili o vietate, è ragionevole affermare che l'esercizio di tale attività abbia determinato la violazione del sinallagma contrattuale, dal momento che l'Amministrazione finisce per pagare invano sia quella parte di energie lavorative del dipendente connesse all'impiego esclusivo, sia quella qualità del rapporto attinente alla predefinita ed equilibrata articolazione delle reciproche pretese.

***Sentenza n. 394/2020***

In tema di danno da esecuzione di un'opera pubblica in difformità dal progetto, l'onere della prova del danno erariale incombe su parte attrice, ma l'onere di comprovare fatti modificativi o estintivi, come l'intervenuto arricchimento dell'ente pur in conseguenza di condotta dannosa *contra ius*, non può che gravare sul convenuto.

***Sentenza n. 396/2020***

In materia di danno patrimoniale diretto da differenze retributive, percepite dai professori universitari a tempo pieno che svolgano attività libero - professionali non autorizzabili o vietate, è ragionevole affermare che l'esercizio di tale attività abbia determinato la violazione del sinallagma contrattuale, dal momento che l'Amministrazione finisce per pagare invano sia quella parte di energie lavorative del dipendente connesse all'impiego esclusivo, sia quella qualità del rapporto attinente alla predefinita ed equilibrata articolazione delle reciproche pretese.

***Sentenza n. 397/2020***

In materia di erogazione dell'indennità di risultato al Capo di Gabinetto del Presidente della regione, in presenza di clausole del regolamento regionale escludenti espressamente la preventiva assegnazione degli obiettivi, non è ravvisabile la gravità della colpa.

***Sentenza n. 405/2020***

Assume funzione dirimente ai fini del radicamento della giurisdizione contabile non già la natura giuridica del soggetto responsabile del detrimento, ma la natura pubblicistica del patrimonio danneggiato e delle finalità perseguite; con la conseguenza che, ove un privato incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A. e la influenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, esso realizza un danno per l'Ente pubblico anche sotto il mero profilo della sottrazione del finanziamento ad altri soggetti in grado di realizzare l'intervento pubblico.

***Sentenza n. 407/2020***

In tema di finanziamenti pubblici erogati da INVITALIA, integra la responsabilità erariale la condotta del percettore che non rispetti il periodo obbligatorio di permanenza dell'investimento, peraltro in violazione della specifica clausola inserita nel contratto di finanziamento.

### ***Sentenza n. 408/2020***

L'estinzione del giudizio per inattività, ai sensi del comma 3 dell'art. 111 c.g.c., è applicabile anche ai giudizi in corso in forza dell'art. 2 delle norme transitorie; essa opera di diritto e deve essere dichiarata d'ufficio con sentenza.

### ***Sentenza n. 414/2020***

1. Costituisce fattispecie di responsabilità amministrativa la condotta di utilizzazione illegittima dei fondi accantonati per il pagamento dei TFR dei dipendenti; in particolare, l'illecito erariale deriva, soprattutto, dall'aver effettuato un investimento di somme soggette di per sé a particolari cautele, scegliendo come partner finanziario una società dalla dubbia solvibilità, disponibile a versare interessi difficilmente realizzabili e garantita da un fideiussore tutt'altro che affidabile.
2. La mancanza di specifiche competenze tecniche, per chi sia titolare di un incarico di responsabilità, soprattutto se in posizione apicale, non giustifica il totale affidamento nei confronti di chi si ritiene capace e competente, in quanto persiste pur sempre l'obbligo di informarsi e di valutare in prima persona le conseguenze dei propri atti.

### ***Sentenza n. 415/2020***

1. L'articolo 55 *quinquies* d. lgs. n. 165/2001 deve ritenersi tuttora vigente anche a seguito della sentenza n. 61/2020 della Corte costituzionale, la quale non ha esteso ad esso la pronuncia di incostituzionalità; la norma prevede un'autonoma e speciale ipotesi di perseguibilità del danno all'immagine della Pubblica amministrazione, testualmente svincolata dal previo accertamento con sentenza passata in giudicato di un reato contro la pubblica amministrazione.
2. Per l'applicazione della cd. *cumpensatio lucri cum damno* di cui all'articolo 1 l. n. 20/1994 occorre verificare: a) l'effettività dell'utilità eccepita; b) la riscontrabilità di un medesimo fatto generatore determinante sia del danno che del vantaggio, in relazione dunque con la condotta contestata; c) la valutazione-appropriazione dell'utilità da parte della P.A.; d) la rispondenza dell'utilità ai fini istituzionali dell'Ente.
3. Ai fini della quantificazione del danno all'immagine da assenteismo in via equitativa, occorre integrare il criterio di quantificazione incentrato sulla sola entità del danno patrimoniale (cfr: art. 1, comma 1-sexies, della legge n. 20/1994) aggiungendo un ulteriore importo correlato alla qualifica rivestita dai convenuti.

### ***Sentenza n. 416/2020***

1. La sentenza n. 61/2020 della Corte costituzionale, abrogando il secondo, terzo e quarto periodo dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater* del d. lgs. n. 165/2001, ha lasciato inalterata la

permanente vigenza di una specifica previsione (art. 55-*quinquies*) di responsabilità erariale per l'intero sistema del danno all'immagine conseguente ad assenze arbitrarie dal servizio perpetrate mediante condotte fraudolente; fattispecie che, per la perseguibilità del danno all'immagine, non richiede l'accertamento con sentenza definitiva di determinate specie delittuose.

2. L'allontanamento dal luogo di lavoro senza timbratura è, di per sé, una modalità fraudolenta di attestazione della presenza in servizio.
3. Ai fini della quantificazione equitativa del danno non patrimoniale all'immagine può essere utilizzato anche il "criterio del duplo" (del danno patrimoniale), di cui all'art. 1, comma 1 sexies, della l. n. 20/1994, quale "criterio concorrente" che dev'essere integrato con un ulteriore importo avuto riguardo alle qualifiche possedute dai singoli convenuti.

#### *Sentenza n. 418/2020*

1. E' *contra legem* e gravemente colposa la condotta del responsabile del procedimento posta in essere in patente violazione degli obblighi di servizio, apertamente violati dalla modifica anomala delle clausole contrattuali e dal collaudo dei lavori in assenza della corretta individuazione di un sito adeguato ove installare il manufatto.
2. Configura danno erariale la mancata realizzazione di una stazione Radar, finanziata con fondi europei, a causa della inidoneità del sito di installazione del radar comunque costruito e acquistato.

#### *Sentenza n. 422/2020*

1. Nelle ipotesi di danno indiretto il *dies a quo*, cui ancorare l'esordio della prescrizione, deve essere individuato nelle date di pagamento delle rate in cui è stato frazionato il risarcimento del danno a seguito della transazione.
2. È connotata da colpa gravissima la condotta del RUP, in evidente violazione delle norme legislative e regolamentari che presidiano il corretto andamento degli appalti, a tutela sia dell'interesse della stazione appaltante a che i lavori vengano eseguiti nei tempi e nei modi contrattualmente previsti, sia del correlato interesse dell'appaltatore a che l'attività si svolga senza particolari aggravii.
3. È gravemente negligente la condotta di sindaco ed assessori che, pur consapevoli delle difficoltà di esecuzione di un appalto, non hanno adottato i necessari provvedimenti, anche coercitivi, finalizzati alla liberazione delle aree di cantiere, così concorrendo causalmente, insieme al RUP e al direttore dei lavori, alla produzione del danno.
4. L'accertamento del nesso eziologico nell'ipotesi di danno derivante da procedimenti complessi e/o collegati va esteso anche al di fuori del perimetro dei soggetti citati in giudizio, al fine di verificare se le condotte di soggetti estranei al processo abbiano parimenti assunto un ruolo concausale nella causazione del danno erariale, ai fini della corretta ripartizione dell'addebito.

oooo

## **Giudizi per l'applicazione di sanzioni pecuniarie**

### ***Decreto n. 7/2020***

1. Le ineleggibilità e incompatibilità previste per gli amministratori dall'articolo 248, comma 5, d.lgs. 267/2000 sono conseguenza *ex lege* delle pronunce della Corte dei conti, pur se di primo grado e non ancora passate in giudicato, quale espressione della volontà del legislatore di inibire l'accesso all'amministrazione della cosa pubblica a quegli amministratori che non si siano rivelati in grado di bene amministrare, contribuendo al dissesto dell'ente e violando il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio.
2. Nella fattispecie di responsabilità da dissesto dell'ente locale di cui all'art. 248, comma 5, d. lgs. 267/2000, nel testo vigente a seguito della riforma operata dal d.l. n. 174/2012, la rilevanza causale della condotta degli amministratori è nel "contributo" al verificarsi del dissesto e non nella "determinazione" dello stesso, non richiedendo la norma né un contributo causale determinante né una certa soglia di contribuzione causale.
3. La scriminante politica non è applicabile nelle materie riservate agli organi di governo, nelle quali gli uffici amministrativi e tecnici della struttura abbiano espletato funzioni istruttorie o consultive e comunque di mero supporto strumentale, ed è parimenti esclusa quando l'evidenza dell'erroneità dell'atto sia stata tale da impedire qualsiasi buona fede.

oooo

## **Giudizi ad istanza di parte**

### ***Sentenza n. 62/2020***

L'anticipazione di tesoreria non costituisce una forma di indebitamento per l'ente locale che vi ricorre, essendo, piuttosto, un'obbligazione *ex lege* finalizzata a consentire agli enti locali di poter disporre di un'anticipazione di liquidità a breve termine, attinente al rapporto dare-avere tra l'ente locale ed il suo tesoriere.

A seguito della dichiarazione di dissesto finanziario di un ente locale l'organismo straordinario di liquidazione ha competenza per tutti gli atti e i fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, con esclusione delle anticipazioni di tesoreria relative a fatti di gestione successivi al 1° gennaio 2018.

### ***Sentenza n. 118/2020***

1. L'azione di accertamento negativo della responsabilità amministrativa non è prevista da alcuna norma di legge, trattandosi di istituto di natura pretoria che non può ricondursi

nel novero del giudizio ad istanza di parte di cui all'art. 172, lett. d), del codice della giustizia contabile, in quanto l'accertamento della responsabilità deve avvenire ad iniziativa del PM contabile ed all'esito di una sequenza procedimentale che muova dalla *notitia damni* per giungere sino alla pronuncia del giudice attraverso fasi, preprozessuali e processuali, cui non si può derogare, anche per la doverosa osservanza di ineludibili garanzie difensive.

2. Il medico convenzionato è funzionalmente inserito nell'organizzazione del S.S.N., con riferimento alle attività di natura pubblicistica, quali l'accertamento del diritto degli assistiti alle prestazioni sanitarie, il rilascio di certificazioni sanitarie e la compilazione delle prescrizioni farmaceutiche il cui onere è posto a carico del bilancio dello Stato attraverso il Fondo sanitario nazionale, sicché in materia sussiste la giurisdizione della Corte dei conti.

#### *Sentenza n. 119/2020*

1. La società affidataria del servizio di riscossione assume la qualifica di agente contabile, in quanto incaricata, in virtù di una concessione-contratto, di riscuotere denaro di spettanza dell'ente comunale; conseguentemente, il giudizio relativo alla verifica dei rapporti di dare ed avere tra l'ente impositore e la società, nonché del risultato contabile finale di detti rapporti, va promosso innanzi alla Corte dei conti.
2. Il ricorso ad istanza di parte, di cui alla lett. d) dell'art. 172 del c.g.c., può essere proposto per la regolazione dei rapporti di "dare-avere", tra l'agente della riscossione e l'ente creditore, ma non può essere azionato per far valere una ipotesi di responsabilità contrattuale o extracontrattuale.

I profili di danno consistenti nel pregiudizio all'immagine dell'Ente possono essere perseguiti solo nell'ambito di un giudizio di responsabilità amministrativa e per mezzo dell'azione erariale esercitabile dal requirente contabile.

#### *Sentenza n. 377/2020*

Non è consentito utilizzare l'istituto del ricorso ad istanza di parte, sia pure nella formula ampia prevista alla lettera d) dell'art. 172 c.g.c., per far valere pretese risarcitorie connesse all'accertamento di danno erariale che siano attivate ad iniziativa della pubblica amministrazione, perché si finirebbe per sottrarre l'azione di responsabilità all'iniziativa esclusiva del Pubblico ministero contabile.

#### *Sentenza n. 406/2020*

Il giudizio di interpretazione ex art. 211 c.g.c. è rigorosamente circoscritto a dirimere contrasti che insorgano in sede esecutiva sul contenuto precettivo della sentenza in presenza

di dubbi interpretativi e, pertanto, non può essere utilizzato per introdurre censure che avrebbero potuto formare oggetto di impugnazione o per avanzare ulteriori domande.

#### *Sentenza n. 417/2020*

La novella legislativa di cui all'art. 172 del codice di giustizia contabile ha ricompreso nella categoria residuale di cui alla lettera d) non soltanto "gli altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge", ma ha altresì aggiunto la locuzione "*e comunque nelle materie di contabilità pubblica*", e con tale aggiunta affida direttamente e complessivamente alla giurisdizione della Corte dei conti, senza necessità di alcuna ulteriore *interpositio legislatoris*, i giudizi ad istanza di parte "nelle materie di contabilità pubblica", come ad esempio quelli attinenti al rapporto di tesoreria e alla anticipazione di cassa.

#### *Sentenza n. 421/2020*

1. Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda incentrata sui rapporti di dare ed avere tra Comune e Agente della riscossione e sull'esatto e puntuale esercizio della funzione di interesse pubblico della riscossione dei crediti erariali, sotto i due profili dell'inadempimento dell'Agente della riscossione dei crediti erariali agli obblighi di recupero delle partite creditorie e della violazione degli obblighi informativi nei confronti del Comune, con le inevitabili conseguenze sul "risultato contabile finale di detti rapporti", nonché sull'accertamento della condotta colposa dell'Agente della riscossione relativa alla prescrizione di alcuni specifici crediti.
2. Con l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, la categoria dei giudizi ad istanza di parte viene configurata come assolutamente aperta in quanto vi rientrano non solo tutti i giudizi previsti in maniera specifica dalla legge, ma anche quelli che vertono "comunque" nelle materie di contabilità pubblica.
3. Gli obblighi informativi dell'Agente della riscossione comportano che il Comune possa controllare la correttezza della gestione anche prima della scadenza del termine per la dichiarazione di inesigibilità, richiedendo altre informazioni rispetto a quelle desumibili dall'applicativo informatico, oltre che la trasmissione della documentazione necessaria a verificare la correttezza delle procedure di recupero dei crediti tributari.

oooo

## **Giudizi di conto**

### *Sentenza n. 92/2020*

L'agente contabile, utilizzando il modello ufficiale approvato con il DPR n. 194/96, dà contezza, per ciascuna gestione, delle operazioni effettuate, dei versamenti in Tesoreria e del pareggio contabile; di contro, una rendicontazione cumulativa redatta su di un diverso modello, precludendo l'esame del conto dà luogo ad una pronuncia di improcedibilità.

### *Sentenza n. 94/2020*

1. Sussiste la competenza delle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti in ordine ai conti resi su base provinciale dalle società per azioni Equitalia Sud, Centro e Nord, trattandosi di soggetti totalmente autonomi rispetto alla holding Equitalia s.p.a.; analogamente deve ritenersi in ordine ai conti presentati dall'Agenzia delle Entrate - Riscossione, operativa dal 1° luglio 2017, in quanto le modifiche dell'assetto societario non hanno mutato l'articolazione organizzativa su base provinciale, a cui corrisponde una completa autonomia nell'attività gestionale e nei conseguenti obblighi di rendicontazione.
2. A seguito delle reiterate proroghe del termine per la presentazione delle dichiarazioni di scarico da parte dell'agente della riscossione, disposte, da ultimo, dal comma 20 dell'art. 3 del D.L. n. 119 del 2018, come convertito ex lege n. 136 del 2018, non sussistono i presupposti per procedere all'esame del conto nel merito, atteso che permane tuttora la possibilità di riavvio o prosecuzione delle attività esecutive, con le conseguenti ricadute sulle riscossioni.

### *Sentenza n. 121/2020*

Il consegnatario degli istituti penitenziari riveste la qualifica di agente contabile e deve rendere il conto giudiziale, a mezzo del previsto Modello 57, limitatamente ai "beni oggetto di obbligo di custodia" presi in carico, che al termine dell'esercizio non siano stati ancora assegnati ai responsabili dei vari servizi cui siano destinati per l'uso e, per ciò, non ancora scaricati dal conto della sua gestione personale di consegnatario, dimostrata attraverso le scritture dell'inventario.

### *Sentenza n. 292/2020*

1. Sussiste la competenza delle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti in ordine ai conti resi su base provinciale dalle società per azioni Equitalia Sud, Centro e

Nord, trattandosi di soggetti totalmente autonomi rispetto alla holding Equitalia s.p.a., sicché ricorrono i presupposti per l'applicabilità dell'art. 18 c.g.c.

2. Sussiste la competenza delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti anche in ordine ai conti presentati da Equitalia Servizi di Riscossione s.p.a. (operativa dal 1° luglio 2016) e dall'Agenzia delle Entrate - Riscossione (operativa dal 1° luglio 2017), in quanto le modifiche dell'assetto societario non hanno mutato l'articolazione organizzativa su base provinciale, a cui corrisponde una completa autonomia nell'attività gestionale e nei conseguenti obblighi di rendicontazione.
3. A seguito delle reiterate proroghe del termine per la presentazione delle dichiarazioni di discarico da parte dell'agente della riscossione (disposte, da ultimo, dal comma 20 dell'art. 3 del D.L. n. 119 del 2018, come convertito ex lege n. 136 del 2018), non sussistono i presupposti per procedere all'esame del conto nel merito, atteso che permane tuttora la possibilità di riavvio o prosecuzione delle attività esecutive, con le conseguenti ricadute sulle riscossioni.

#### *Sentenza n. 313/2020*

Ai sensi dell'art. 12 del D.P.R. n. 254/2002, i consegnatari di beni mobili per debito di vigilanza non sono tenuti alla resa del conto giudiziale. Ne consegue la declaratoria di improcedibilità del giudizio di conto.

#### *Sentenza n. 319/2020*

Dev'essere pronunciato il discarico dell'agente contabile, qualora, in virtù della piena corrispondenza tra le riscossioni risultanti dalle ricevute e i dati riportati sul conto giudiziale, non sia possibile ravvisare alcuna irregolarità rilevante sotto il profilo della corretta gestione contabile.

#### *Sentenza n. 371/2020*

L'economista, in quanto agente contabile assoggettato alla responsabilità connessa al maneggio di denaro pubblico (cfr. art. 194 R.D. n. 827/1924), è tenuto, prima di procedere al pagamento delle spese, a verificare, sotto la sua personale responsabilità, l'ammissibilità delle stesse riscontrando la loro conformità alle previsioni di legge e regolamentari.

La gestione economale costituisce una gestione di mera cassa in regime di anticipazione, per cui l'economista, quale agente contabile, è personalmente responsabile delle somme ricevute a tale titolo e deve dimostrare, mediante il conto giudiziale, la regolarità dei pagamenti

eseguiti in stretta correlazione con le finalità per le quali sono state disposte le anticipazioni stesse.

*Sentenza n. 378/2020*

E' irricevibile il conto giudiziale che non riporta analiticamente il prospetto degli incassi e delle reversali degli stessi sul conto della tesoreria del Comune affidatario.

*Sentenza n. 383/2020*

Il giudizio di conto si contraddistingue per la sua indefettibilità, sia nel senso che a nessun agente contabile è consentito di sottrarsi all'obbligo di resa del conto e al conseguente giudizio, sia nel senso che il conto deve essere esaminato dal giudice contabile nella sua interezza, senza limitazioni di sorta.

*Sentenza n. 389/2020*

Qualora l'Ente locale non abbia ancora approvato il bilancio stabilmente riequilibrato ex art. 264 TUEL, essendo gestito in modalità di esercizio provvisorio, non è possibile procedere alla consuntivazione e alla conseguente compilazione del modello 11, sicché il conto giudiziale eventualmente presentato è improcedibile.

*Sentenza n. 411/2020*

Se vi è perfetta corrispondenza tra il riscosso ed il versato e la documentazione è completa, non è possibile ravvisare alcuna irregolarità rilevante sotto il profilo sostanziale della corretta gestione contabile.

*Sentenza n. 413/2020*

La rendicontazione cumulativa dà luogo ad una pronuncia di improcedibilità, in quanto l'agente contabile, servendosi del modello ufficiale approvato con il DPR n. 194/96, è tenuto a dare contezza, per ciascuna gestione, delle operazioni effettuate, dei versamenti in Tesoreria e del pareggio contabile; di contro, una rendicontazione cumulativa, redatta su di un diverso modello, impedisce l'esame del conto.

oooo

## **Giudizi Pensionistici**

### *Sentenza n. 2/2020*

I benefici spettanti ai mutilati ed agli invalidi di guerra, nonché ai congiunti dei caduti di guerra, si applicano anche ai mutilati ed invalidi per servizio ed ai congiunti dei caduti per servizio. Si considerano mutilati od invalidi per servizio coloro che, alle dirette dipendenze dello Stato e degli enti locali territoriali e istituzionali, hanno contratto, in servizio e per causa di servizio militare o civile, mutilazioni od infermità. Gli effetti del Comitato di verifica per le cause di servizio non possono retroagire alla data considerata nella domanda dell'interessato, da intendersi a sua volta quale atto interruttivo della prescrizione dei diritti patrimoniali, vincolando l'Amministrazione alla conseguente ricostruzione della posizione retributiva e pensionistica dell'interessato.

### *Sentenza n. 82/2020*

Al fine di evitare la pronuncia di decadenza dell'istanza di trattamento privilegiato ai sensi dell'art. 169 del DPR n. 1092 del 1973, è necessario non soltanto che l'interessato inoltri la domanda di constatazione diagnostica dell'infermità invalidante ma che richieda l'accertamento - anche negativo - della dipendenza dal servizio dell'infermità entro il quinquennio dalla cessazione del rapporto.

### *Sentenza n. 165/2020*

E' infondato il ricorso, finalizzato a conseguire l'assegno di incollocabilità, in ragione del fatto che esso è attribuito ai mutilati ed agli invalidi per servizio, con diritto alla pensione o ad assegno qualora, per la natura ed il grado della loro invalidità di servizio, possano riuscire di pregiudizio alla salute ed incolumità dei compagni li lavoro ed alla sicurezza degli impianti, e che risultino effettivamente incollocati.

### *Sentenza n. 177/2020*

E' infondato il ricorso, finalizzato a conseguire la pensione diretta privilegiata, in ragione del fatto che si considerano avvenuti per causa di servizio, o determinati unicamente dalle funzioni inerenti al proprio impiego, il contagio o le malattie che siano diretta conseguenza

di soli fattori obiettivi di servizio, aventi per se stessi capacità di produrre il contagio o la malattia, a prescindere da ogni elemento occasionale e con esclusione di qualsiasi influenza concausale o coadiuvante di fattori estranei al servizio o di condizioni subiettive predisponenti.

*Sentenza n. 268/2020*

Le questioni di costituzionalità, sollevate in materia di riscatto di servizi anche sotto il profilo di un'ingiustificata ed irrazionale disparità di trattamento tra la disciplina della pensione (non soggetta a termine decadenziali quanto all'impugnativa dei relativi provvedimenti) e quello del riscatto che è ad essa finalizzato, evidenziano la diversità tra il diritto di pensione e diritto di riscatto, il cui esercizio è ragionevolmente sottoposto ad un termine di decadenza, compatibile con la sua funzione.

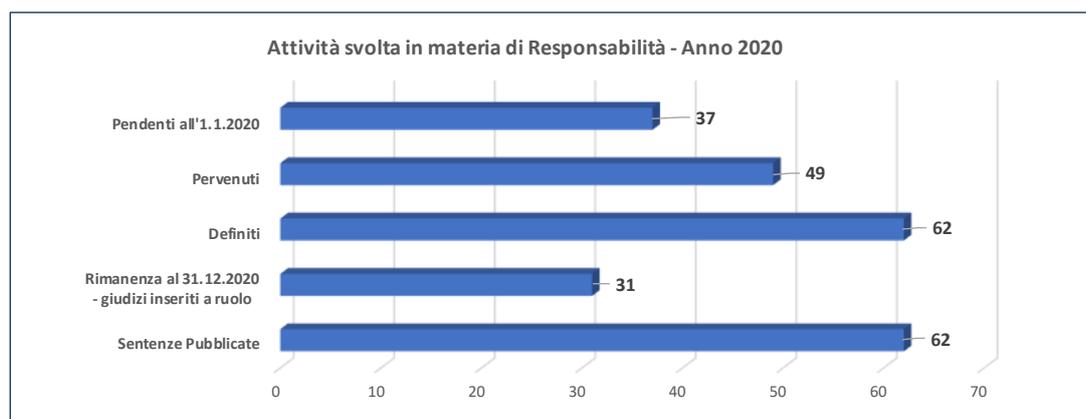


**TABELLE STATISTICHE DI PRODUTTIVITA'  
DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE CALABRIA**

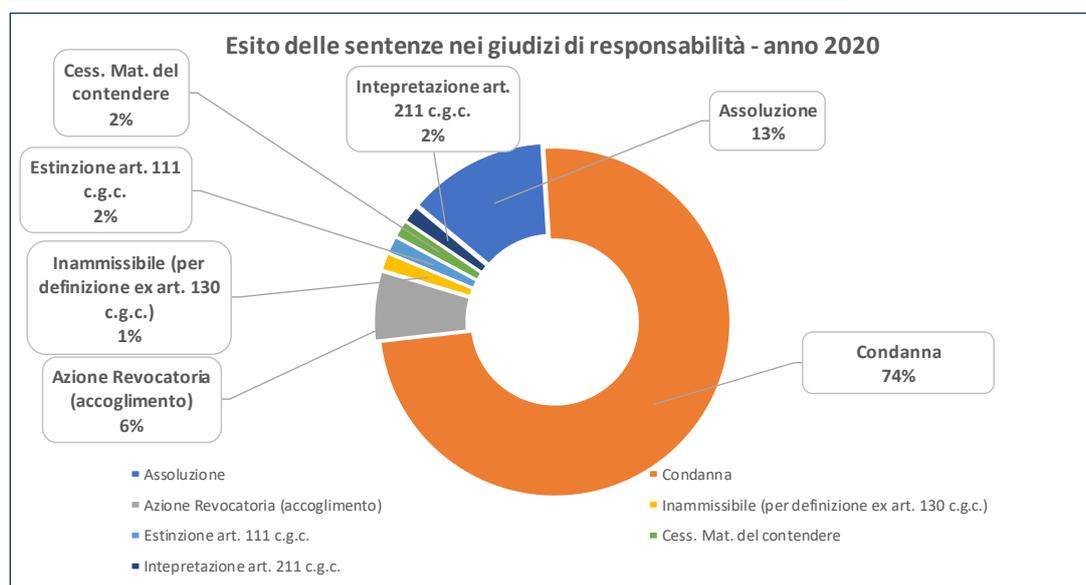
Attività svolta in materia di Responsabilità - Anno 2020		
Pendenti all'1.1.2020	37	
Pervenuti	49*	
Definiti	62	
Rimanenza al 31.12.2020 di cui:	Giudizi inseriti a ruolo	31*
	Giudizi Sospesi	0
Sentenze Pubblicate	62	
<b>Totale Importo sentenze di condanna</b>		<b>€ 19.150.954,11</b>

\*di cui n. 1 ricorso per ottemperanza

\*di cui n. 1 ricorso per ottemperanza



Esito delle Sentenze nei giudizi di Responsabilità	
Assoluzione	8
Condanna	46
Azione Revocatoria (accoglimento)	4
Inammissibile (per definizione ex art. 130 c.g.c.)	1
Estinzione art. 111 c.g.c.	1
Cess. Mat. del contendere	1
Intepretazione art. 211 c.g.c.	1
<b>Totale</b>	<b>62</b>



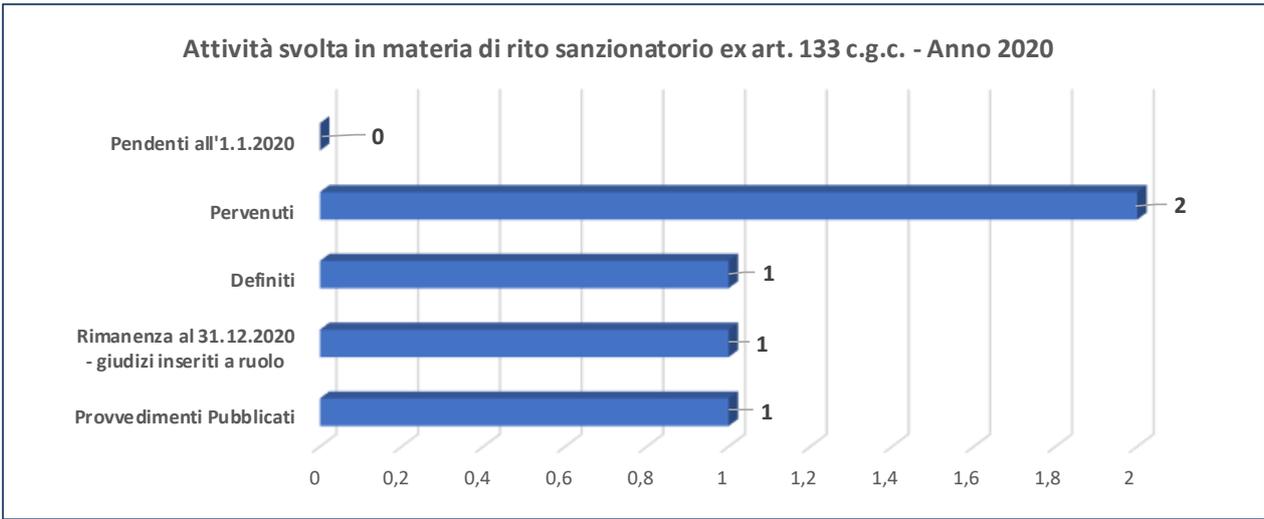
**Attività svolta in materia di Correzione Errore materiale nei giudizi di Responsabilità - Anno 2020**

Pervenuti		2
Definiti		2
Rimanenza al 31.12.2020 di cui:	Giudizi inseriti a ruolo	0
	Giudizi Sospesi	0
Ordinanze Pubblicate		2

**Attività svolta in materia di rito sanzionatorio ex art. 133 c.g.c. - Anno 2020**

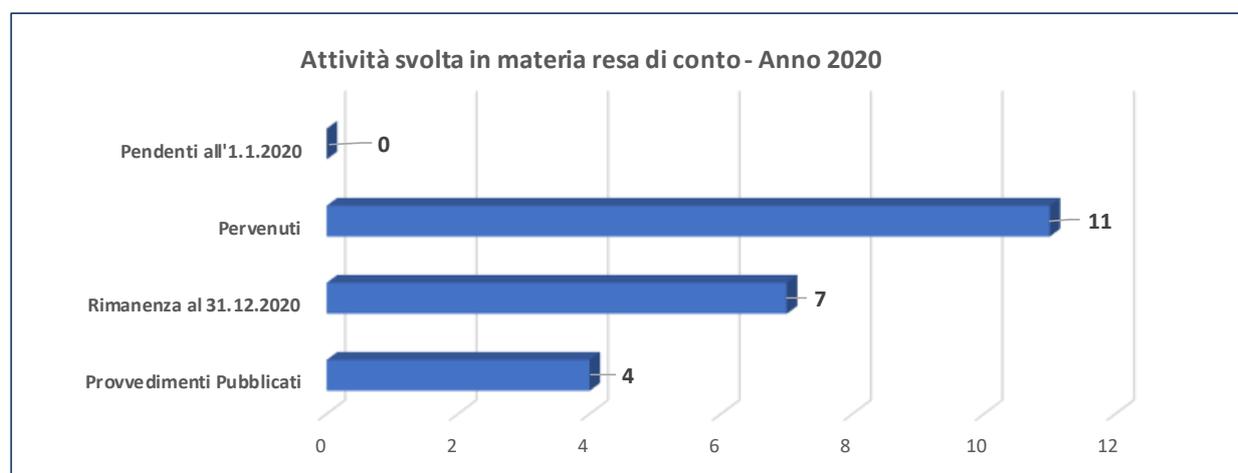
Pendenti all'1.1.2020		0
Pervenuti		2
Definiti		1
Rimanenza al 31.12.2020 di cui:	Giudizi inseriti a ruolo	1
	Giudizi Sospesi	0
Provvedimenti Pubblicati		1

<b>Totale Importo Provvedimenti di condanna</b>	<b>€ 47.794,50</b>
---	--------------------



**Attività svolta in materia di resa di conto - Anno 2020**

<b>Pendenti all'1.1.2020</b>	<b>0</b>
<b>Pervenuti</b>	<b>11</b>
<b>Rimanenza al 31.12.2020</b>	<b>7</b>
<b>Provvedimenti Pubblicati che definiscono il giudizio</b>	<b>4</b>



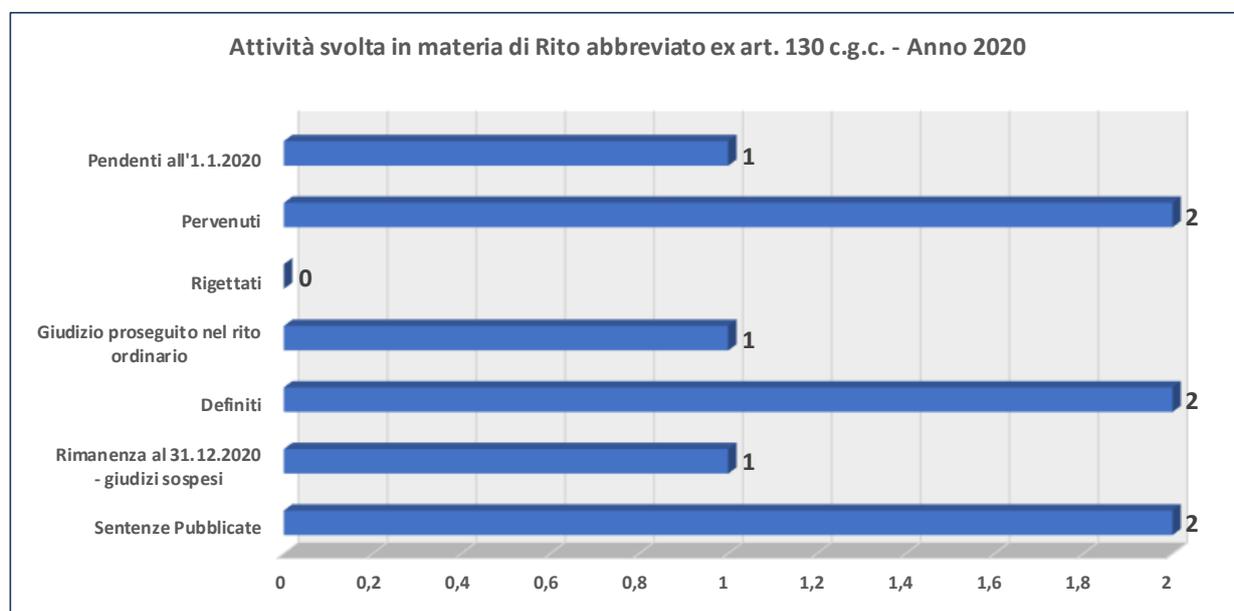
Attività svolta in materia di Rito abbreviato ex art. 130 c.g.c. - Anno 2020

Pendenti all'1.1.2020		1
Pervenuti		2
Rigettati		0
Giudizio proseguito nel rito ordinario		0
Definiti		2
Rimanenza al 31.12.2020 di cui	Giudizi inseriti a ruolo	1
	Giudizi Sospesi	0
Sentenze Pubblicate		2

**Totale Importo sentenze di condanna**

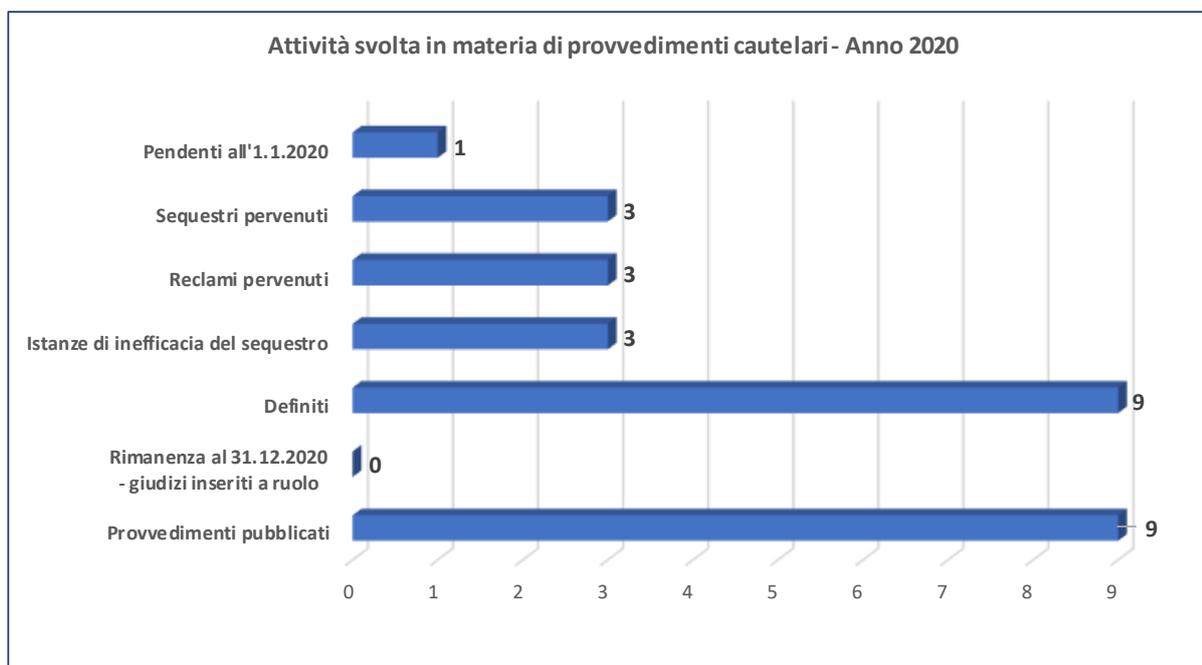
**€ 65.832,41**

Attività svolta in materia di Rito abbreviato ex art. 130 c.g.c. - Anno 2020



Attività svolta in materia di provvedimenti cautelari - Anno 2020

Pendenti all'1.1.2020		1
Sequestri pervenuti		3
Reclami pervenuti		3
Istanze di inefficacia del sequestro		3
Definiti		9
Rimanenza al 31.12.2020 di cui	Giudizi inseriti a ruolo	0
	Giudizi Sospesi	0
Provvedimenti pubblicati		9

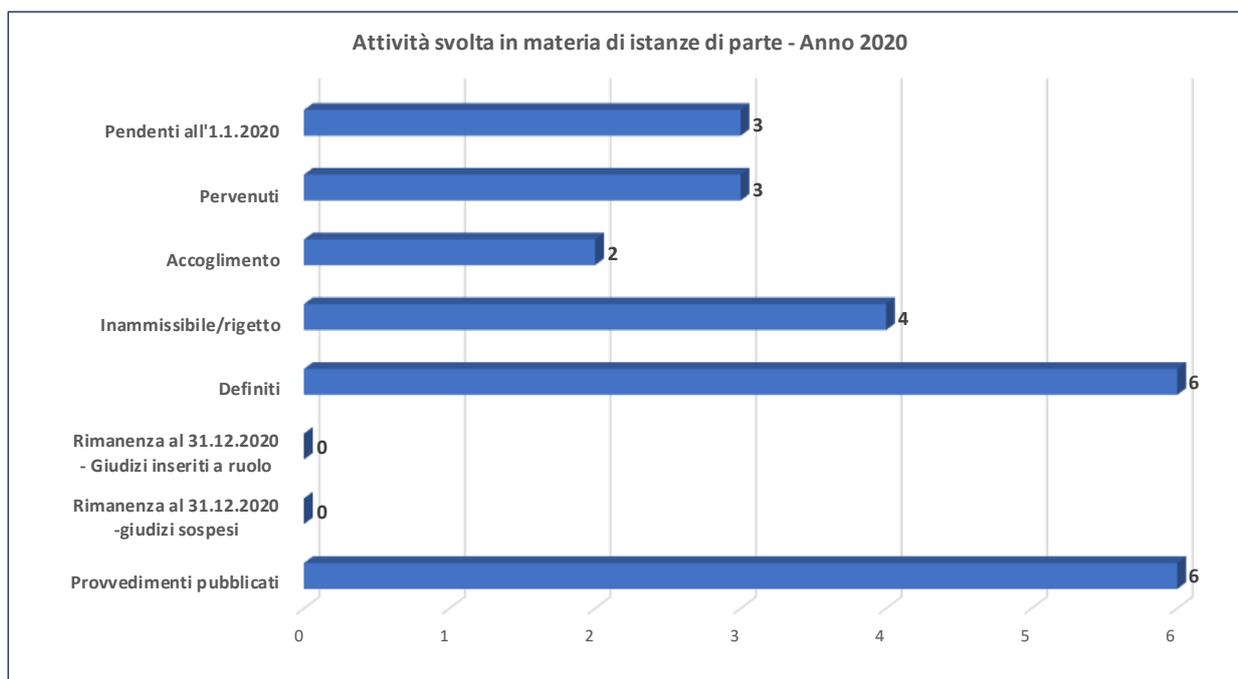


Attività svolta in materia di istanze di parte - Anno 2020

Pendenti all'1.1.2020		3
Pervenuti		3
Accoglimento		2
Inammissibile/rigetto		4
Definiti		6
Rimanenza al 31.12.2020 di cui:	Giudizi inseriti a ruolo	0
	Giudizi Sospesi	0
Provvedimenti pubblicati		6

Totale Importo sentenze di condanna

€ 614.333,79

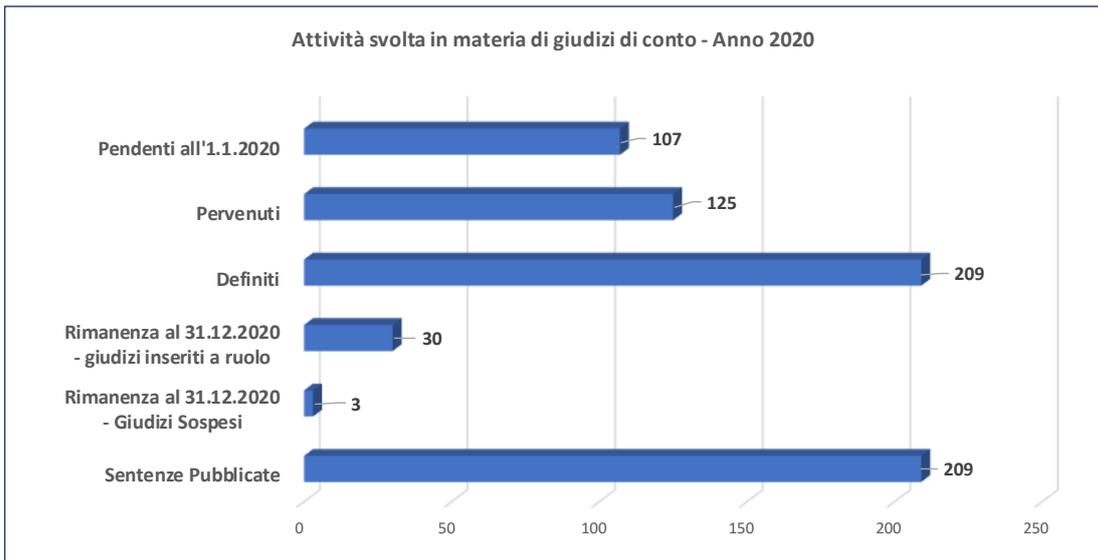


**Attività svolta in materia di giudizi di conto - Anno 2020**

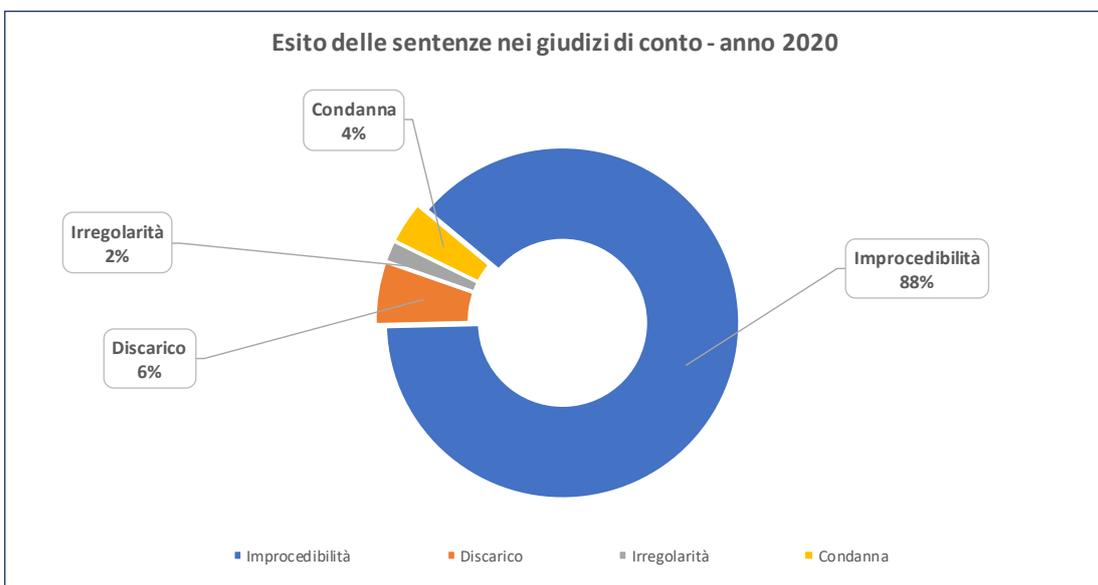
<b>Pendenti all'1.1.2020</b>		<b>107</b>
<b>Pervenuti</b>		<b>125</b>
<b>Definiti</b>		<b>209</b>
Rimanenza al 31.12.2020 di cui:	Giudizi inseriti a ruolo	30
	Giudizi Sospesi	3
<b>Sentenze Pubblicate</b>		<b>209</b>

*\*di cui n. 2 istanza  
corr. Err. Mat.*

<b>Totale Importo sentenze di condanna</b>	<b>€ 6.422,49</b>
--	-------------------



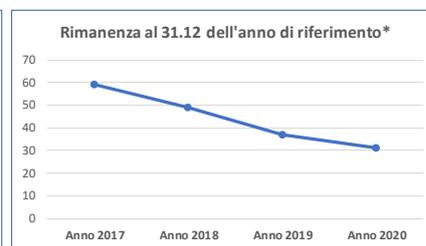
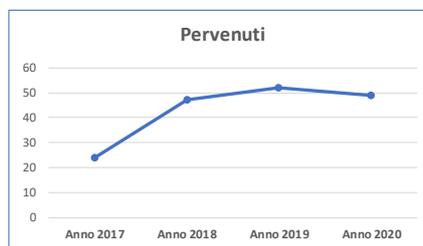
<b>Esito delle Sentenze nei giudizi di Conto</b>	
Improcedibilità	185
Discarico	12
Irregolarità	4
Condanna	8
<b>Totale</b>	<b>209</b>



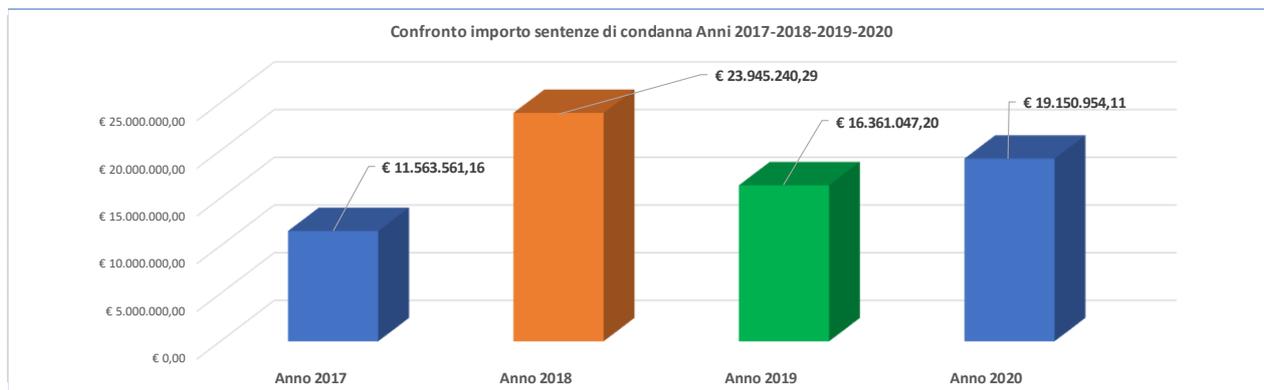
Confronto attività svolta in materia di Responsabilità - Anni 2017 - 2018 - 2019 - 2020

	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020
Pendenti all'inizio dell'anno di riferimento	107	59	49	37
Pervenuti	24	47	52	49
Rimanenza al 31.12 dell'anno di riferimento*	59	49	37	31

\*la voce "rimanenza" è comprensiva dei giudizi che alla fine di ogni anno risultano inseriti a ruolo e/o sospesi



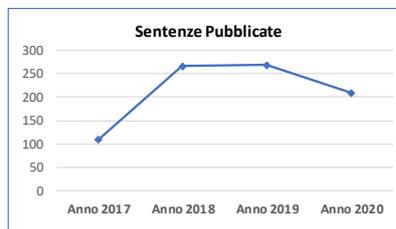
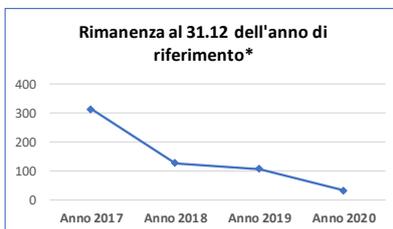
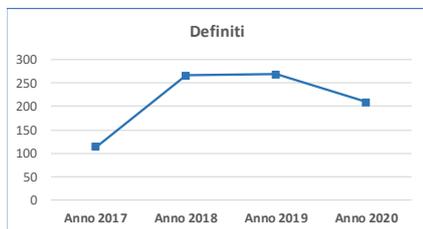
Importo Sentenze di Condanna			
Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020
€ 11.563.561,16	€ 23.945.240,29	€ 16.361.047,20	€ 19.150.954,11



Attività svolta in materia di giudizi di conto - Anni 2017 - 2018 - 2019 - 2020

	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020
<b>Definiti</b>	<b>113</b>	<b>266</b>	<b>268</b>	<b>209</b>
<b>Rimanenza al 31.12 dell'anno di riferimento*</b>	<b>314</b>	<b>127</b>	<b>107</b>	<b>33</b>
<b>Sentenze Pubblicate</b>	<b>109</b>	<b>266</b>	<b>268</b>	<b>209</b>

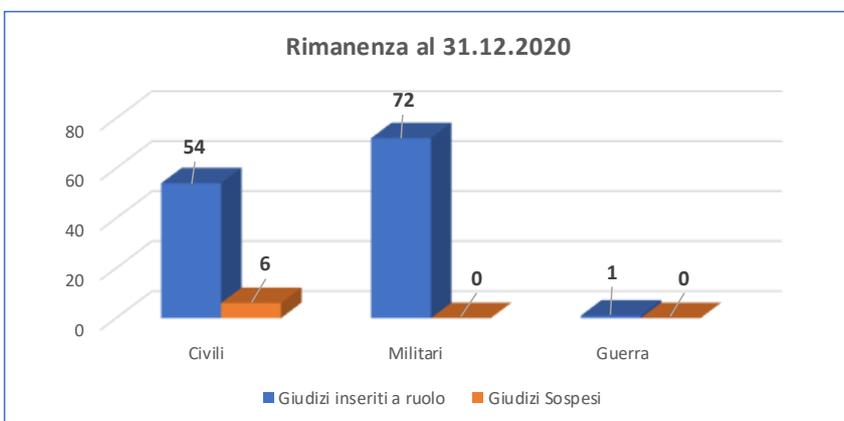
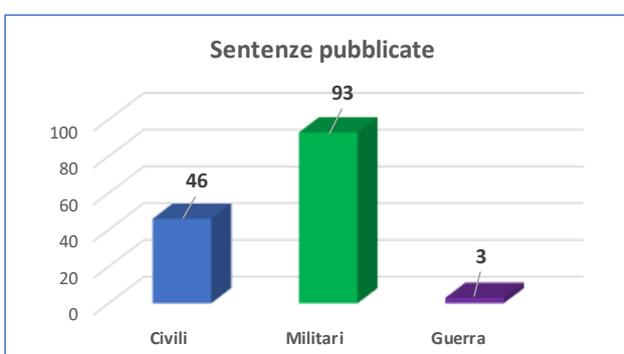
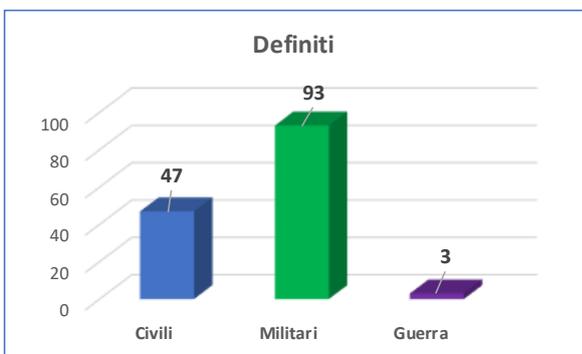
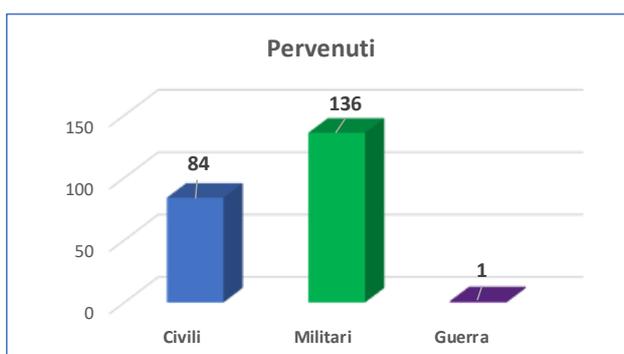
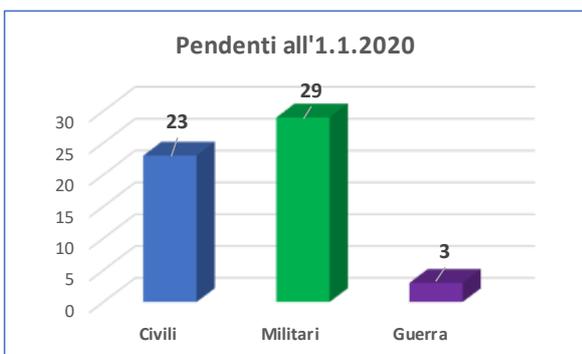
\*la voce "rimanenza" è comprensiva dei giudizi che alla fine di ogni anno risultano inseriti a ruolo e/o sospesi



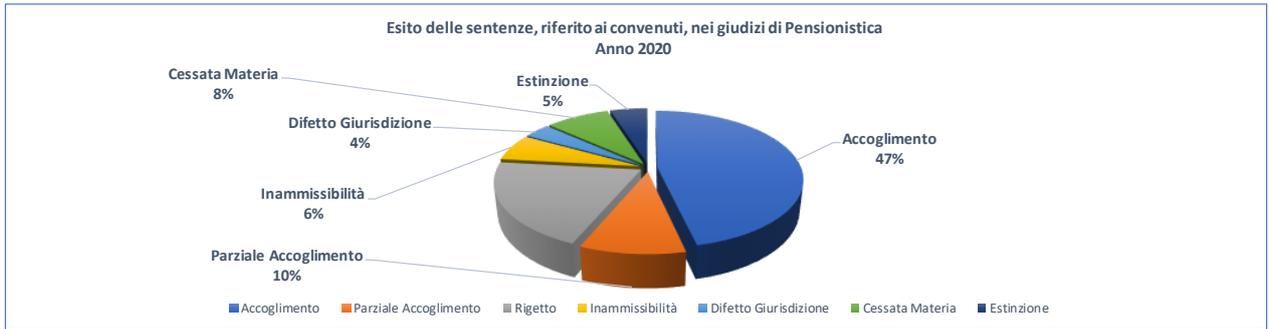
**Attività svolta in materia Pensionistica - Anno 2020**

		Civili	Militari	Guerra	Totale
Pendenti all'1.1.2020		23	29	3	55
Pervenuti		84	136	1	221
Definiti		47	93	3	143
Rimanenza al 31.12.2020 di cui	Giudizi inseriti a ruolo*	54	72	1	127
	Giudizi Sospesi	6	0	0	6
Sentenze Pubblicate		46	93	3	142

\* Tra questi rientrano n.11 giudizi rinviati al 2021 in attesa della decisione delle Sezioni Riunite per l'applicazione dell'art.54 del D.P.R. 1092/73 e n.6 giudizi nelle more della pubblicazione della Sentenza della Corte Costituzionale sull'applicazione del taglio delle pensioni di cui all'articolo 1, comma 260, della legge 145/2018.



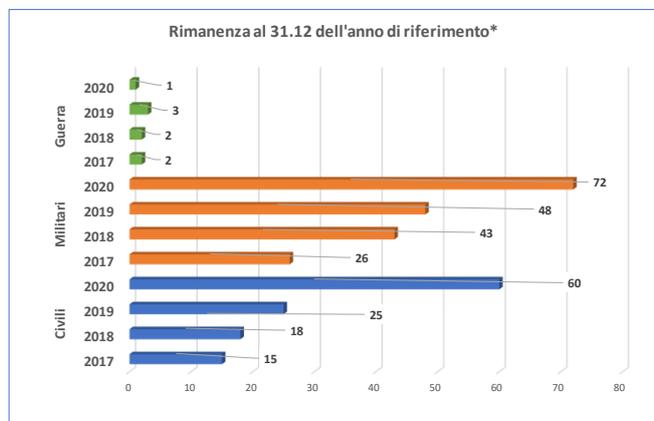
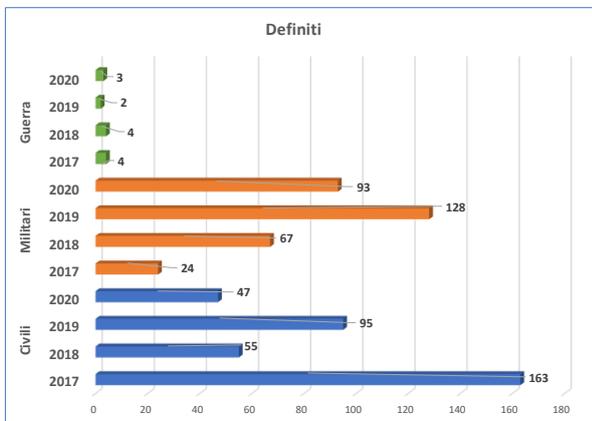
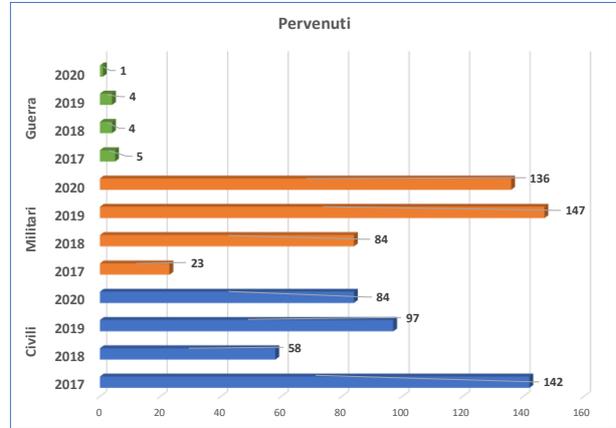
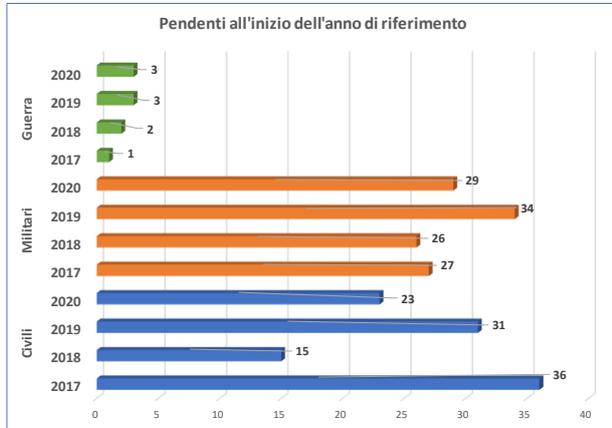
Esito delle sentenze, riferito ai convenuti, nei giudizi di Pensionistica - Anno 2020							
Accoglimento	Parziale Accoglimento	Rigetto	Inammissibilità	Difetto Giurisdizio	Cessata Materia	Estinzione	Totale
66	14	29	9	5	12	7	142



Attività svolta in materia Pensionistica - Anni 2017 - 2018 - 2019 - 2020

	Civili				Militari				Guerra				Totale			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Pendenti all'inizio dell'anno di riferimento	36	15	31	23	27	26	34	29	1	2	3	3	64	43	68	55
Pervenuti	142	58	97	84	23	84	147	136	5	4	4	1	170	146	248	221
Definiti	163	55	95	47	24	67	128	93	4	4	2	3	191	126	225	143
Rimanenza al 31.12 dell'anno di riferimento*	15	18	25	60	26	43	48	72	2	2	3	1	43	63	76	133

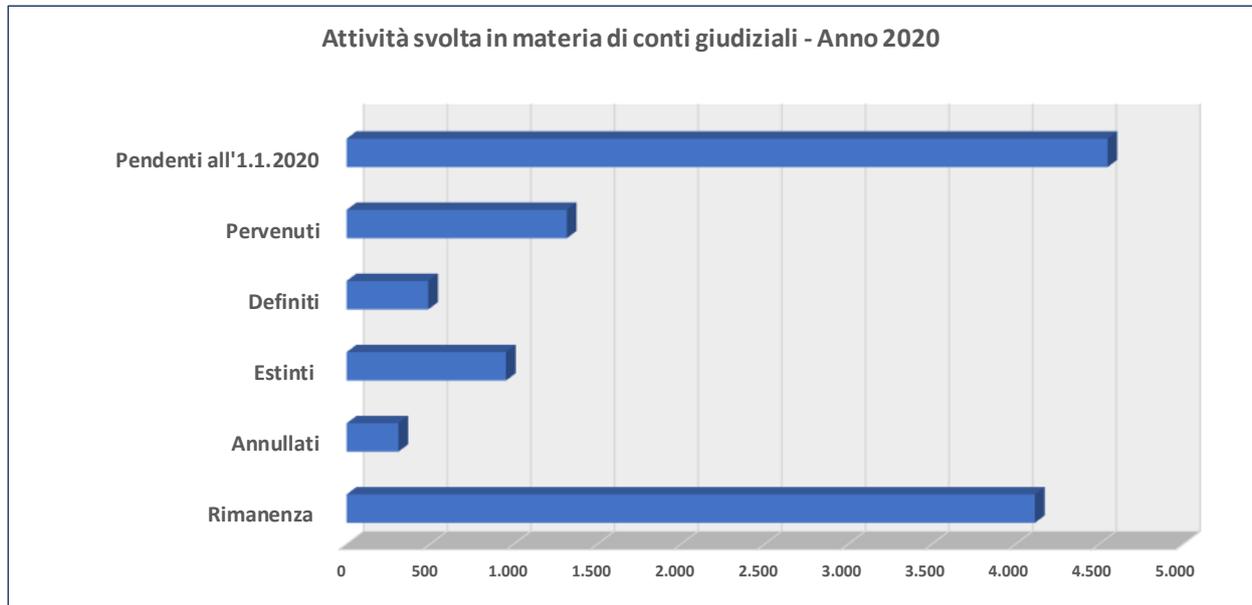
\*la voce "rimanenza" è comprensiva dei giudizi che alla fine di ogni anno risultano inseriti a ruolo e/o sospesi



### Attività svolta in materia di Conti Giudiziali - Anno 2020

Pendenti all'1.1.2020	4.549
Pervenuti	1.316
Definiti	488
Estinti	953
Restituiti alle Amministrazioni e/o agli Enti ed annullati	309
Rimanenza	4.115

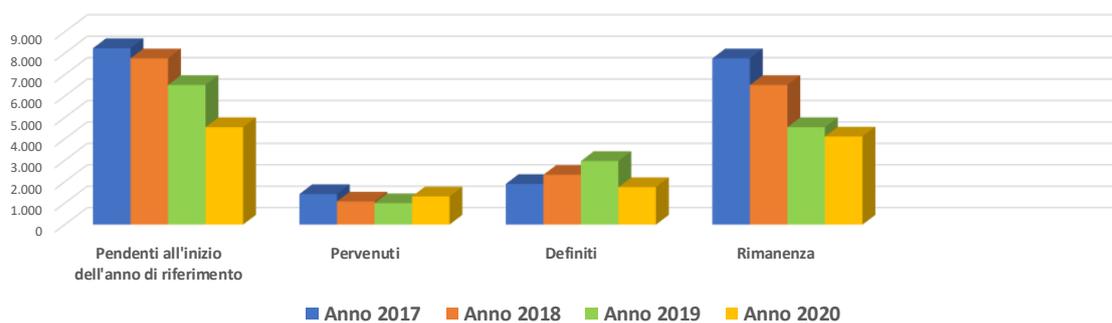
### Attività svolta in materia di conti giudiziari - Anno 2020



### Attività svolta in materia di Conti Giudiziali - Confronto Anni 2017 - 2018 - 2019 - 2020

	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020
Pendenti all'inizio dell'anno di riferimento	8.236	7.760	6.517	4.549
Pervenuti	1.424	1.083	1.000	1.316
Definiti	1.900	2.326	2.968	1.750
Rimanenza	7.760	6.517	4.549	4.115

### Confronto attività svolta in materia di Conti Giudiziali Anni 2017-2018-2019-2020



# INDICE

<b>1. INTERVENTI NORMATIVI DI INTERESSE PER LA CORTE DEI CONTI.....</b>	<b>2</b>
1.1 <b>Le limitazioni introdotte alla responsabilità erariale e penale dei dipendenti pubblici dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla l. 11 settembre 2020 n. 120, recante “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”.....</b>	<b>2</b>
1.2. <b>Le ulteriori misure introdotte dalla legislazione di emergenza sanitaria.....</b>	<b>5</b>
1.3. <b>La modifica della qualificazione soggettiva dei gestori di strutture ricettive .....</b>	<b>6</b>
<b>2. GLI INDIRIZZI GIURISPRUDENZIALI DI PARTICOLARE RILIEVO.....</b>	<b>8</b>
2.1 <b>Le sentenze della Corte costituzionale che hanno riguardato le materie di competenza del giudice contabile.....</b>	<b>8</b>
2.2 <b>Le pronunce della Corte di cassazione su questioni di giurisdizione.....</b>	<b>17</b>
2.3 <b>Le sentenze delle Sezioni riunite della Corte dei conti.....</b>	<b>26</b>
<b>3. L’ATTIVITA’ DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA CALABRIA NELL’ANNO 2020 - LE PRINCIPALI QUESTIONI AFFRONTATE .....</b>	<b>31</b>
<b>Principali questioni di diritto affrontate nel corso del 2020:.....</b>	<b>32</b>
<b>3.1. Giudizi di responsabilità amministrativa: questioni di diritto processuale.....</b>	<b>32</b>
<b>3.2 Giudizi di responsabilità amministrativa: questioni di diritto sostanziale.....</b>	<b>34</b>
3.2.1. <i>Indebita percezione di finanziamenti pubblici .....</i>	34
3.2.2 <i>Appalti e investimenti pubblici .....</i>	35
3.2.3 <i>Investimenti di fondi vincolati mediante operazioni finanziarie a rischio .....</i>	36
3.2.4 <i>Danno da omesso accertamento di entrate tributarie .....</i>	37
3.2.5 <i>Illecita gestione dei fondi regionali assegnati ai gruppi consiliari.....</i>	38
3.2.6 <i>Danno patrimoniale e di immagine per reati commessi da pubblici ufficiali .....</i>	38
<b>3.3. Giudizi di responsabilità: aspetti innovativi o di particolare rilevanza .....</b>	<b>38</b>
3.3.1 <i>Danno da violazione del rapporto di esclusiva .....</i>	38
<b>3.4 Giudizi di responsabilità: problematiche interpretative del codice di giustizia contabile e soluzioni adottate.....</b>	<b>40</b>
3.4.1 <i>Danno all’immagine collegato a condotte di assenteismo fraudolento .....</i>	40
3.4.2 <i>Rito abbreviato e parere del P.M. ....</i>	41
3.4.3 <i>Impugnabilità delle sentenze a mezzo di revocazione.....</i>	42
3.4.4. <i>Tardività della richiesta di proroga in ipotesi di plurimi invitati a dedurre .....</i>	43
3.4.5 <i>Inammissibilità della citazione per genericità .....</i>	43
3.4.6 <i>Inefficacia del sequestro .....</i>	44
<b>3.5 Giudizi di responsabilità: questioni di significativa importanza applicative del c.g.c. ....</b>	<b>44</b>
3.5.1. <i>Giudizi ad istanza di parte e richiesta di rimborso di anticipazioni di tesoreria .....</i>	44

3.5.2	<i>Il rispetto degli obblighi informativi dell'agente della riscossione</i> .....	46
3.5.3	<i>Il giudizio per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie</i> .....	46
<b>3.6</b>	<b>Giudizi di responsabilità: altri profili degni di nota</b> .....	<b>47</b>
3.6.1	<i>Il ricorso "per accertamento negativo di responsabilità"</i> .....	47
<b>3.7.</b>	<b>Giudizi pensionistici: questioni di diritto processuale</b> .....	<b>48</b>
3.7.1.	<i>Ammissibilità del ricorso ex art. 700 c.p.c.</i> .....	48
3.7.2	<i>La sospensione del giudizio a seguito di questione di legittimità costituzionale</i> .....	49
3.7.3.	<i>La litipendenza</i> .....	49
3.7.4.	<i>Onere della prova e ricorso alla CTU</i> .....	50
3.7.5.	<i>L'assenza della previa domanda in via amministrativa</i> .....	50
3.7.6	<i>La giurisdizione in ordine al personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo</i> .....	50
3.7.7	<i>La ricusazione del Collegio Medico Legale</i> .....	51
<b>3.8</b>	<b>Giudizi pensionistici: questioni di diritto sostanziale</b> .....	<b>51</b>
3.8.1.	<i>L'applicazione dell'aliquota del 44 per cento ai sensi dell'art. 54 del dPR n. 1092/1973</i> .....	51
3.8.2	<i>Il blocco delle rivalutazioni dei trattamenti pensionistici</i> .....	52
3.8.3.	<i>Adeguamento dell'assegno di pensione</i> .....	52
3.8.4.	<i>Cumulo di benefici previdenziali</i> .....	53
<b>3.9</b>	<b>Giudizi di conto: questioni di diritto processuale</b> .....	<b>53</b>
3.9.1.	<i>Competenza per territorio in ordine ai conti giudiziali di Equitalia</i> .....	53
3.9.2	<i>La competenza in ordine ai conti presentati da Equitalia Servizi di riscossione s.p.a.</i> .....	54
<b>3.10</b>	<b>Giudizi di conto: questioni di diritto sostanziale</b> .....	<b>54</b>
3.10.1.	<i>I conti dei consegnatari delle Case circondariali</i> .....	54
3.10.2	<i>Giudizi di conto dell'ex Equitalia e leggi di proroga della riscossione</i> .....	55
3.10.3.	<i>Gestioni cumulative</i> .....	56
<b>4.</b>	<b>GLI ASPETTI ORGANIZZATIVI</b> .....	<b>57</b>
4.1	<i>Le misure precauzionali durante la pandemia</i> .....	57
4.2	<i>Le risorse umane e il contenzioso</i> .....	60
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONI</b> .....	<b>63</b>
	<b>MASSIME DELLE SENTENZE E DEI PROVVEDIMENTI</b> .....	<b>65</b>
	<b>Giudizi di responsabilità</b> .....	<b>66</b>
	<b>Giudizi per l'applicazione di sanzioni pecuniarie</b> .....	<b>78</b>
	<b>Giudizi ad istanza di parte</b> .....	<b>78</b>
	<b>Giudizi di conto</b> .....	<b>81</b>
	<b>Giudizi Pensionistici</b> .....	<b>84</b>
	<b>TABELLE STATISTICHE DI PRODUTTIVITA'</b> .....	<b>87</b>

