

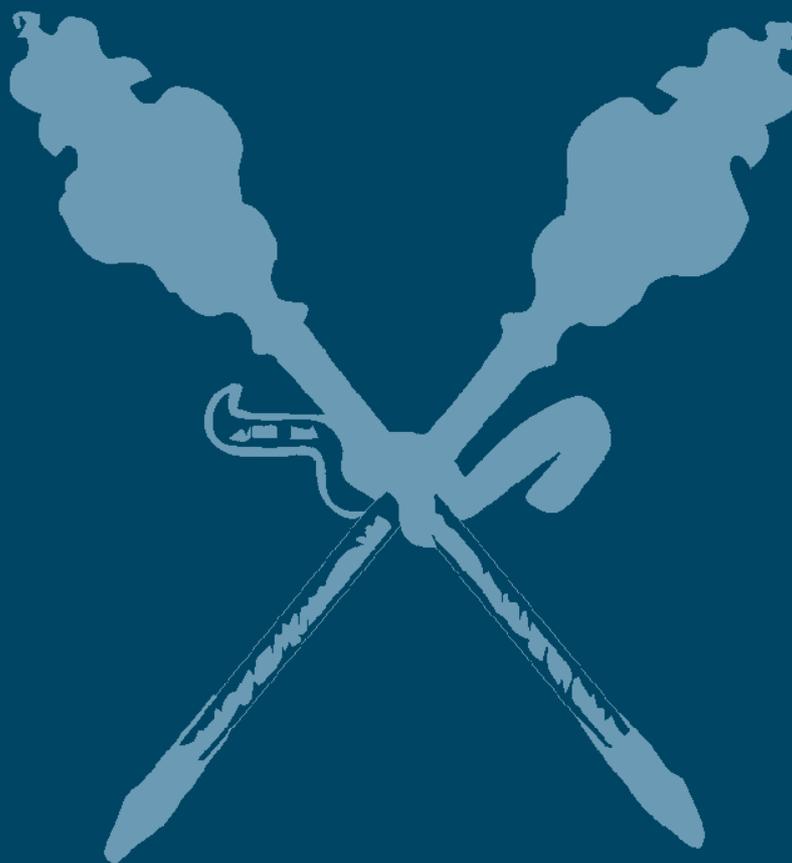


CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL PIEMONTE

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2017**

RELAZIONE DEL PRESIDENTE
Cinthia Pinotti



TORINO, 24 FEBBRAIO 2017



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL PIEMONTE

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2017

RELAZIONE DEL PRESIDENTE
Cinthia Pinotti

TORINO, 24 FEBBRAIO 2017

1. E' grande il senso di responsabilità che avverto nell'accingermi a svolgere il mio intervento in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti piemontese, che da circa sette mesi ho l'onore di presiedere. Quello odierno rappresenta, infatti, un appuntamento di alto valore istituzionale che costituisce, al tempo stesso, adempimento all'obbligo di doverosa informazione circa l'attività svolta dall'Ufficio giudiziario nel corso dell'anno, ma anche importante occasione di riflessione sui possibili sviluppi e sulle prospettive future di detta attività.

Limitando la mia relazione al settore della giurisdizione, in ossequio alle linee guida del Consiglio di Presidenza¹, osservo che mai, come nell'attuale periodo storico, si stia disvelando la straordinaria modernità e lungimiranza del disegno costituzionale che, come noto, ha assicurato alla Corte dei conti la giurisdizione "*nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*" (art. 103, 2 comma Costituzione) conservando così all'Istituto le funzioni giurisdizionali in materia di responsabilità contabile ed amministrativa di amministratori e dipendenti pubblici, che al medesimo erano attribuite sin dall'avvento dello Stato unitario. Come ben evidenziato dalla migliore dottrina, la

¹ Il Consiglio di presidenza della Corte dei conti con deliberazione n. 210 del 25 novembre 2016 ha previsto nell'ambito della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, dopo la relazione del Presidente della Sezione giurisdizionale, l'intervento del Procuratore Regionale, del Presidente dell'Ordine degli Avvocati, del Presidente della Sezione regionale di controllo, del rappresentante del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, del rappresentante dell'Associazione magistrati della Corte dei conti.

ragione stessa dell'esistenza della giurisdizione contabile si fonda sulle radici storiche dell'Istituto, nato a Torino nel 1862, come prima Istituzione di garanzia della corretta gestione delle risorse pubbliche e del buon funzionamento delle pubbliche amministrazioni del neonato Regno d'Italia.

Il richiamo alla tradizione storica ed al fondamento costituzionale della giurisdizione contabile appare, a mio giudizio, più che mai opportuno in un momento, come l'attuale, in cui, nel pur vorticoso mutamento del contesto politico, istituzionale ed economico, sia a livello nazionale che europeo e internazionale, l'aspettativa da parte della collettività alla legalità e correttezza nella gestione da parte degli amministratori pubblici, delle risorse dei contribuenti, in vista di interessi generali e non particolari o "di parte", non solo è rimasta immutata, ma è divenuta nel nostro Paese questione cruciale e, in un certo senso, drammaticamente prioritaria ai fini dell'obiettivo di ripristino della fiducia, da parte dei cittadini, nelle Istituzioni pubbliche, comprese quelle di garanzia della legalità.

Da questo punto di vista, così come le funzioni di controllo - referto intestate alla Corte dei conti si sono pienamente adeguate all'evoluzione ordinamentale ed alle intervenute modifiche, anche di rango costituzionale (riforma del titolo V della Costituzione di cui alla l. Cost. n. 3 del 2001 e l. Cost. n. 1 del 2012, introduttiva del pareggio di bilancio), tramite la valorizzazione del ruolo dell'Istituto, quale organo "ausiliario", ai sensi dell'art.100, Titolo

III, Sezione III della Costituzione, nonché *“garante e custode dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico”*, anche le funzioni giurisdizionali si sono evolute ad opera della giurisprudenza amministrativo-contabile che ha applicato gli istituti della responsabilità contabile ed amministrativa dei funzionari pubblici alle nuove forme dell’azione amministrativa, esercitata non solo attraverso atti autoritativi ma anche attraverso strumenti negoziali e consensuali, l’utilizzazione di norme di diritto privato, ovvero tramite l’esercizio di attività economiche di tipo imprenditoriale (enti pubblici economici e società pubbliche) o comportanti la gestione di fondi e contributi pubblici, in vista della realizzazione di obiettivi di pubblico interesse da parte di privati².

Grazie all’ampliamento della gamma degli interessi pubblici risarcibili, ove lesi, la giurisdizione contabile ha acquistato negli anni una pregnanza e disvelato una modernità di cui, probabilmente, non avrebbe potuto avvertirsi piena consapevolezza da parte dello stesso costituente.

In altri termini gli istituti della *“responsabilità contabile ed amministrativa”*, pur nella loro risalente origine storica ed

²Per la Corte suprema di cassazione (Sezioni Unite, sentenza n. 25138 del 2014) "Ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, non deve aversi riguardo alla qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico - che può anche essere un privato od un ente pubblico non economico - bensì alla natura del danno e degli scopi perseguiti. Ne deriva che qualora l'amministratore di un ente, anche avente natura privata, cui siano erogati fondi pubblici, per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla Pubblica Amministrazione, alla cui realizzazione esso è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, in tal modo determinando uno sviamento dalle finalità perseguite, egli provoca un danno per l'ente pubblico del quale deve rispondere davanti al giudice contabile".

accentuata connotazione di specialità, sono stati perfettamente in grado, attraverso l'opera vivificante della giurisprudenza, di adattarsi ai rapidi mutamenti degli assetti economico-sociali e politico-istituzionali. Ne è conseguita la possibilità di intercettare le più varie tipologie di condotte illecite di gestione dei fondi pubblici, tramite un approccio pragmatico - sostanziale che ha condotto ad un ampliamento della sfera dei soggetti sottoposti alla giurisdizione, nonché del potere di cognizione del giudice il cui scrutinio, con l'avallo della Corte suprema di cassazione, si è esteso finanche al sindacato sulla efficacia ed economicità delle scelte amministrative ³.

Il carattere pubblico e doveroso dell'azione intestata al PM e la connotazione tendenzialmente atipica, e quindi aperta ed evolutiva, dell'illecito contabile e dello stesso concetto di "*danno erariale risarcibile*", hanno infatti permesso di superare i limiti di un sistema di tutela giurisdizionale affidato al giudice civile ordinario ovvero al giudice amministrativo, di tipo marcatamente individualistico e come tale rimesso, nel suo concreto esercizio, alla libera scelta dei titolari delle situazioni lese (quale quello disegnato negli artt. 24, 103, 113 della Costituzione) ovvero attribuito al giudice penale, in funzione repressiva dei reati in base al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale (art. 112),

³ Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 14488 del 2003 e n. 7024 del 2006. Con la pronuncia n. 10814/2016 la Corte di Cassazione ha avuto modo di ribadire il proprio orientamento con riguardo alla sindacabilità giurisdizionale di scelte discrezionali palesemente irragionevoli o *contra legem*, senza che si configuri un eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di competenze riservate in via esclusiva all'amministrazione.

completandolo con la previsione di un sistema di tutela giurisdizionale di tipo obiettivo, ad impulso doveroso e necessario di una parte pubblica imparziale (il PM contabile), nell'interesse non solo dell'Amministrazione danneggiata ma della Comunità rappresentata (c.d. Stato-Comunità).

E' evidente che detta flessibilità e capacità di adattamento degli istituti della responsabilità contabile e amministrativa ne ha segnato le sorti, portando il legislatore (subito dopo l'istituzione generalizzata delle Sezioni giurisdizionali regionali, ad opera del d.l. n. 453 del 1993)⁴ ad adottare interventi normativi, mossi dall'esigenza di contenimento dell'ambito di cognizione del giudice, ove teso ad estendere il proprio sindacato su scelte amministrative di "merito" espressione di autonomia più che di vera e propria discrezionalità, e comunque tendenzialmente e progressivamente limitativi della legittimazione del PM. Approdo ultimo di questa tendenza è quello che ha portato in anni recenti alla configurazione di numerose forme di responsabilità amministrativa "*tipizzate*", basate sulla accertata violazione di precetti normativi comportanti l'irrogazione di "*sanzioni*" da parte del giudice contabile (le c.d. responsabilità a contenuto sanzionatorio).

Si è assistito, in altre parole, alla fuga da parte del legislatore dall'atipicità dell'illecito contabile e da una concezione "*aperta ed evolutiva*" del danno erariale, con conseguente progressivo

⁴ E' con le leggi n. 19 e n. 20 del 1994, seguite dalla legge 639 del 1996 che si realizza un nuovo assetto delle funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti.

recedere, a livello normativo, e seppur lentamente anche a livello giurisprudenziale, della configurazione prevalentemente risarcitoria/restitutoria della responsabilità amministrativa e contabile che, pure, ne aveva storicamente giustificato il fondamento costituzionale.

Non è questa la sede adatta per ripercorrere il lungo dibattito dottrinale e le diverse opzioni giurisprudenziali che hanno contrapposto negli anni, ed ancora contrappongono, le diverse concezioni (risarcitoria o sanzionatoria) circa la natura della responsabilità amministrativa.

Ho tuttavia ritenuto opportuno svolgere, in apertura del mio intervento, una riflessione su detto specifico aspetto, al fine di sottolinearne la perdurante attualità, attese le rilevanti implicazioni che dalla configurazione come risarcitoria o sanzionatoria della responsabilità amministrativa, derivano ai fini dell'applicazione, ai processi svolgentisi innanzi alla Corte dei conti, delle garanzie del giusto processo paritario di cui all'art. 6, par. 1 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU), ovvero di quelle ben più rigorose riservate alle accuse c.d. penali, di cui all'art. 6 par.2 e all'art. 4 del Protocollo n. 7 della CEDU, che vieta possano essere inflitte diverse sanzioni in differenti processi (o procedimenti) in relazione alla medesima condotta (c.d. *ne bis in idem* procedimentale) ⁵.

⁵ La sentenza Rigolio/Italia della Corte di Strasburgo del 2014 ha escluso ai fini del divieto del *bis in idem* la natura "penale" in una fattispecie di responsabilità amministrativa per danno

Al di là, peraltro, dei diversi esiti derivanti dalle qualificazioni formali degli istituti, quel che milita a favore di una concezione della responsabilità amministrativa prevalentemente fondata sulla "atipicità" dell'illecito contabile e quindi del danno erariale (valorizzata dalla stessa Corte costituzionale⁶), sembra essere l'esigenza di far sì che non si creino o perpetuino zone franche di immunità e privilegio, che consentano la sottrazione al sindacato del giudice contabile (ovvero di qualsiasi altro giudice) di condotte (non tipizzate o tipizzabili) produttive di danni, anche ingenti. Invero, in un contesto caratterizzato da forti disuguaglianze sociali, elevata pressione fiscale, accentuata crisi del sistema economico, tale esenzione difficilmente potrebbe essere tollerata, pena la messa in discussione dei principi fondamentali, *in primis* quello di uguaglianza (art.3), sui quali regge il nostro sistema democratico. Ritengo pertanto che le prospettive evolutive della giurisdizione contabile e della sua auspicabile espansione, parallelamente all'evolversi delle nuove forme dell'azione amministrativa, presuppongano da parte del legislatore il porsi in linea di forte continuità e saldatura con la tradizione storica dell'Istituto, nonché con la scelta del Costituente di considerare la Corte dei conti il giudice naturale delle "*gestioni contabili pubbliche*". Solo questa

all'immagine comportante la condanna al risarcimento di una somma di denaro (controversia assimilata dalla Corte EDU ad una controversia di "diritti civili" incidenti su posizioni patrimoniali). Ben più difficoltosa si profilerebbe però, ai fini delle garanzie previste dalla Convenzione europea la possibile concorrenza di una "sanzione contabile" con altre sanzioni amministrative o penali irrogabili da giudici diversi in diversi processi in ordine ai medesimi fatti.

⁶ Corte costituzionale, sentenza n.340 del 2001 e n. 19 del 2014.

saldatura può, in prospettiva, delineare un ruolo della Corte dei conti quale giudice tendenzialmente esclusivo dell'interesse pubblico alla sana gestione delle risorse collettive esaltandone così la funzione non meramente punitiva/sanzionatoria, bensì di incentivo e stimolo ad una maggior efficienza dell'amministrazione⁷.

2. Le riflessioni sin qui svolte, consentono di meglio valutare la portata, per certi versi epocale, della più rilevante novità normativa dell'anno 2016 riguardante la Corte dei conti. Intendo riferirmi al d.lgs 26 agosto 2016 n. 174 che, in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 20 l. 7 agosto 2015 n. 124, ha approvato il Codice della giustizia contabile entrato in vigore in data 7 ottobre 2016. Si tratta indubbiamente di un evento storico che allinea la disciplina processuale dei giudizi svolgentisi innanzi alla Corte dei conti alle codificazioni del processo penale e civile (risalenti agli Stati preunitari) ed alla recente codificazione del processo amministrativo del 2010. Credo non si debba esitare nel rimarcare la portata legittimante della recente codificazione, che viene ad attribuire alla "giustizia contabile" una pari dignità, quanto a disciplina processuale, rispetto alla giurisdizione ordinaria ed amministrativa. Del resto il canone costituzionale del giusto processo impone una riserva di legge qualificata, atteso che

⁷ La Corte costituzionale ha precisato più volte che la giurisdizione della Corte è solo tendenzialmente generale che la sua portata espansiva incontra il limite funzionale della *interpositio legislatoris* (sentenze nn. 641/1987 e 773/1988). L'esclusività andrebbe perseguita, in via evolutiva, in relazione alla particolare configurazione dell'interesse pubblico tutelato, diverso da quello fatto valere innanzi ad altre giurisdizioni.

secondo l'art. 111 della Costituzione "*La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge*". Il Codice, dunque, ha puntualmente dato attuazione al dettato costituzionale, eliminando fonti regolatrici secondarie stratificatesi negli anni. Al di là di ciò, non v'è dubbio che il Codice di giustizia contabile segni una svolta profonda nella nostra cultura della giurisdizione, richiedendo agli interpreti, ed in primo luogo alle Sezioni giurisdizionali territoriali, sin dalla sua prima applicazione, un impegno ermeneutico di non poco conto.

Da questo punto di vista sarebbe, a mio avviso, riduttivo un approccio interpretativo delle nuove norme orientato al passato, quasi a volerne rimarcare la portata meramente compilativa/ricognitiva del pregresso tessuto normativo, ovvero di pedissequo recepimento di precedenti orientamenti della giurisprudenza contabile. Si perderebbe infatti una formidabile occasione per valorizzare quanto di nuovo il Codice offre all'interprete, fornendo spunto per un significativo rilancio anche qualitativo della giurisdizione contabile o meglio della "*giustizia contabile*", espressione utilizzata dal Codice quasi a disvelare come detta "*giustizia*" sia assicurata, non solo nel processo ed attraverso il processo, ma anche, ed a pieno titolo, al di fuori di esso, anche attraverso le funzioni di controllo intestate alle Sezioni regionali la

cui sinergia con le funzioni giurisdizionali è stata resa esplicita in molteplici disposizioni ⁸.

Ho già accennato al *"giusto processo"* che trova apposita previsione nell'art. 4 C.G.C. (giusto processo) secondo cui: *"1. Il processo contabile attua i principi della parità delle parti, del contraddittorio, e del giusto processo previsto dall'articolo 111, primo comma della Costituzione "* 2. *Il giudice contabile e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo"*, norma che va coordinata con la previsione di cui all'art. 2 (principio di effettività), che recita: *"1. La giurisdizione contabile assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo"*.

Il richiamo esplicito nel Codice ai principi del diritto europeo (che comprende sia il diritto dell'Unione europea che quello della CEDU) non è privo di rilievo, attesa la potenziale grande incidenza applicativa delle norme di derivazione europea alle fattispecie rientranti nella cognizione del giudice contabile.

Detto richiamo comporterà necessariamente un approccio di maggior apertura da parte del giudice contabile al dialogo con le Corti sovranazionali ⁹.

⁸ A titolo meramente esemplificativo si pensi ai pareri resi agli enti locali dalle Sezioni regionali di controllo come fattore di orientamento dell'azione amministrativa, eliminazione delle incertezze interpretative, elemento di possibile esenzione della colpa grave di cui agli artt. 69, 2 comma 95, 4 comma C.G.C..

⁹ Dovrà in effetti seriamente porsi da parte del giudice contabile una attenta valutazione circa l'eventuale sussistenza dei presupposti alla cui stregua valutare se disporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE ai sensi dell'art. 267 TFUE al fine di ottenere chiarimenti

Ma non solo. Il vaglio di conformità delle norme processuali agli *standard* anche sovranazionali di effettività della tutela giurisdizionale e garanzia del giusto processo, richiederà un'intensificazione non solo della nomofilachia interna devoluta alle Sezioni Riunite della Corte dei conti (art.114), ma anche del dialogo esterno con le giurisdizioni ordinaria e amministrativa, attraverso iniziative volte a costruire una cultura comune condivisa onde evitare (in un sistema come il nostro caratterizzato dalla pluralità delle giurisdizioni) che, salva la libertà interpretativa di ogni giudice, una norma di legge possa essere interpretata in modo diverso a seconda della giurisdizione chiamata ad applicarla, con evidenti negative implicazioni dal punto di vista della certezza del diritto.

Da questo punto di vista il nuovo Codice di giustizia contabile offre spunti ermeneutici di grande interesse attesa la previsione, nel *corpus* normativo, di disposizioni chiaramente destinate ad incidere sugli istituti del diritto amministrativo sostanziale ed a

circa l'esatta portata interpretativa delle norme di derivazione europea da applicare alla fattispecie concreta. E' ben vero che detta facoltà non rappresenta affatto una novità essendo il rinvio pregiudiziale una procedura di cooperazione tra giudice nazionale ed europeo prevista sin dal Trattato CEE del 1957 (art. 177), che ha costituito una pietra miliare nella costruzione del sistema giuridico europeo, ma quel che merita di essere ricordato, è che la Corte di Strasburgo in alcune recenti pronunce (sentenza Schipani ed altri c. Italia del 21 luglio 2015 preceduta dalla sentenza Dhahbi c. Italia del 8 aprile 2014) considera come violazione del principio dell'equo processo ai sensi dell'art.6 CEDU l'omessa motivazione da parte del giudice nazionale, sollecitato dalle parti, circa il rifiuto di sollevare una questione pregiudiziale alla CGUE.

realizzare quindi, di fatto, forme più intense di relazione tra processo contabile e processo amministrativo ¹⁰.

L'esigenza di garantire uno *standard* di effettività della tutela giurisdizionale, armonizzato con quello delle altre giurisdizioni e comunque aderente ai principi costituzionali e sovranazionali sul giusto processo, imporrà poi un'attenta riflessione circa la portata interpretativa ed applicativa di alcuni nuovi istituti come quelli che, in ottica deflattiva e partendo dall'idea che il rito ordinario, anche ai fini di accelerazione dei tempi del giudizio, è da riservare alle questioni più rilevanti, hanno introdotto accanto ad esso (artt. 83 - 113) riti speciali (artt. 130 - 136), fra cui il rito abbreviato, per la definizione del giudizio mediante pagamento di una somma non superiore al 50% della pretesa risarcitoria azionata, il rito monitorio (già esistente) per fatti dannosi di lieve entità ed il rito riservato alle fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria (art. 133).

Ancor maggiore sarà la necessità di orientare costituzionalmente l'interpretazione delle norme contenute nella parte III, Giudizio sui conti, ed in particolare quelle che disciplinano la fase dell'istruzione del conto e relazione da parte del giudice designato come relatore (art. 145) rispetto alle quali dovrebbero trovare puntuale applicazione tutte le garanzie del giusto processo, atteso che ai

¹⁰ Mi riferisco in particolare all'art. 52, comma 6 C.G.C. nella parte in cui impone all'amministrazione denunciante il danno erariale " *di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile, in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione*".

sensi dell'art. 140, terzo comma *"Il deposito del conto costituisce l'agente dell'amministrazione in giudizio"*.

Da segnalare, nella materia dei giudizi di conto, è poi la previsione di cui all'art. 138 volta ad istituire un'anagrafe degli agenti contabili tenuti alla resa del conto giudiziale, nonché quella di cui all'art. 139, secondo comma, che assegna all'amministrazione l'onere di individuare un *"responsabile del procedimento"* tenuto ad una serie di importanti compiti, il cui inadempimento può comportare anche l'irrogazione di una sanzione ai sensi dell'art. 141, settimo comma.

Trattasi di una norma di notevole portata dalla cui puntuale applicazione da parte delle Amministrazioni potrebbe derivare una decisa rivalutazione del giudizio di conto, attribuzione tipica ed originaria dell'Istituto, che colloca la giurisdizione contabile al centro del sistema di garanzia della correttezza e legalità delle gestioni contabili nell'interesse obiettivo dell'ordinamento.

In definitiva, malgrado alcuni innegabili limiti che la nuova disciplina presenta, ritengo vadano valorizzati al massimo da parte dell'interprete, i molti elementi di novità e colmate eventuali lacune attraverso un'interpretazione aderente al dettato costituzionale e ai principi europei.

Pochi cenni, da ultimo, all'altra rilevante novità normativa concernente le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, costituita dal T.U. in materia di società a partecipazione pubblica

d.lgs. n. 175 del 2016, il cui art. 12 comma 1 stabilisce che *“I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house”*. Il comma 2 individua il *“danno erariale”* nel nocumento patrimoniale o non patrimoniale subito dagli enti partecipanti a seguito di condotte dei rappresentanti negli organi di gestione societaria che, con dolo o colpa grave, abbiano *“pregiudicato il valore della partecipazione”*. Anche questa disposizione dovrà essere oggetto di adeguato approfondimento interpretativo intervenendo la norma su di un tema controverso sul quale il dibattito dottrinale e giurisprudenziale è ancora in corso ¹¹.

3. Passando a illustrare i dati statistici relativi all'attività della Sezione giurisdizionale nell'anno 2016, è con soddisfazione da segnalare che in una condizione di organico magistratuale che registra una rilevante scopertura (pari al 29% rispetto alla previsione della pianta organica ¹²), nell'anno 2016 la Sezione ha definito, con pronunce definitive, n. 64 giudizi in materia di responsabilità amministrativa, n. 179 giudizi di conto oltre a 4 decreti per resa di conto e 79 giudizi pensionistici, e tra questi

¹¹ Fra le molte pronunce delle Sezioni Unite della Corte di cassazione si segnala la n. 24737 del 5 dicembre 2016, che riconosce la giurisdizione della Corte dei conti sulla società S.C.R. Piemonte s.p.a., confermativa peraltro di indirizzi consolidati.

¹² cfr. tab. 5

ordinanze cautelari in materia pensionistica, nonché confermative o modificative di sequestri conservativi in ambito di responsabilità amministrativa. Quanto ai giudizi ad istanza di parte risultano definiti, nell'anno 2016, n. 7 procedimenti.

Nel settore dei conti giudiziali, ai 179 giudizi definiti con sentenza, si aggiungono 969 pronunce di discarico ¹³ di agenti contabili, adottate dai magistrati assegnatari dei giudizi, all'esito del positivo svolgimento dell'istruttoria volta all'accertamento della regolarità della gestione.

E' quindi in costante e netto aumento, rispetto agli anni precedenti, sia il numero delle sentenze in materia di responsabilità, sia il numero complessivo delle pronunce di discarico di conti giudiziali (*rectius* accertamento di regolarità della gestione contabile), come ricordato, pari a 969 nell'anno 2016.

In deciso aumento risulta anche il numero delle pronunce di estinzione dei conti giudiziali per decorso del termine quinquennale dal deposito presso la Sezione, che raggiunge nel 2016 il numero di 9.140 conti giudiziali cui è conseguita l'adozione di 1.161 decreti presidenziali. Dato, questo, nettamente migliorativo rispetto alle 6.974 estinzioni di conti giudiziali pronunciate nel corso del 2015, che ha portato ad una consistente riduzione delle giacenze dei conti depositati presso la Sezione, che passa da un numero di 43.389 del 2015 a 40.318 del 2016. E' da rilevare che al

¹³ cfr. tab. 2 b

raggiungimento di detto risultato ha concorso in modo determinante l'adozione di misure organizzative deflattive, quali l'accorpamento di conti giudiziali di carattere omogeneo, individuati in base ad indici prestabiliti identificati in criteri territoriali e tipologie di agenti contabili. Dette misure, pur consentendo una netta accelerazione dei tempi, non hanno precluso l'accuratezza dell'esame istruttorio volto alla verifica puntuale delle condizioni di legge legittimanti l'adozione delle pronunce di estinzione dei conti.

Motivo di particolare soddisfazione è anche il dato concernente la durata media dei processi innanzi alla Sezione.

Per i giudizi di responsabilità la durata media (computata dalla data di notificazione dell'atto di citazione alla data del deposito della sentenza) si attesta infatti entro i sei mesi in una percentuale del 25,60% dei giudizi, entro un anno per il 72,50% e solo per l'1,90% oltre l'anno.

Anche nell'ambito dei giudizi pensionistici si riscontra un dato di celerità assoluta nel tempo di definizione dei processi, con una percentuale del 40,40% di giudizi definiti entro i sei mesi, del 40,40% entro un anno e del 19,20% oltre l'anno.

Il raggiungimento di elevati *standard* nelle tempistiche di deposito delle pronunce ha consentito alla Sezione di garantire in pieno l'osservanza del principio della *ragionevole durata del processo*,

nonché il raggiungimento di eccellenti livelli di efficienza nello smaltimento dell'arretrato.

Ciò è dimostrato da apposite tabelle concernenti l'indice di smaltimento (che indica il numero dei procedimenti definiti ogni 100 procedimenti in carico all'ufficio, risultanti dalla somma tra pendenti e depositati ¹⁴) e l'indice di ricambio (che indica il numero dei procedimenti definiti ogni 100 procedimenti depositati nell'anno di riferimento ¹⁵).

Con riguardo al primo indice emerge una percentuale di "smaltimento" del 65% nell'ambito della responsabilità e del 94% per i giudizi di conto. Con riguardo al secondo indice, si rileva una percentuale di 128% per l'ambito dei giudizi di responsabilità e del 137% per i giudizi di conto. Quanto alla materia pensionistica (considerate le sospensioni di numerosi procedimenti giurisdizionali in attesa di definizione di giudizio di costituzionalità concernente la problematica della perequazione del trattamento di quiescenza) l'indice di smaltimento raggiunge comunque la percentuale del 49% e quello di ricambio la percentuale dell'85%.

Trattasi di dati che dimostrano come, in relazione al ridotto numero di magistrati di cui attualmente la Sezione dispone (ben al di sotto degli organici previsti), siano stati raggiunti sia nel settore dei giudizi di responsabilità e pensionistici, che in materia di conti

¹⁴ cfr. tab. 4

¹⁵ cfr. tab. 4

giudiziali, livelli di efficienza e produttività di elevata significatività¹⁶.

Ritengo, al riguardo, doveroso sottolineare come a detti risultati abbia concorso, in modo significativo, il personale amministrativo della Sezione, ridotto attualmente a sole quattordici unità di ruolo, oltre a tre assegnate in base a provvedimenti di "comando" da altre amministrazioni, a fronte di una pianta organica che prevede 24 unità, con una percentuale di scopertura del 29%.

Quanto agli esiti dei processi, gli importi liquidati nelle sentenze rese nei giudizi di responsabilità in accoglimento delle pretese avanzate dalla Procura regionale contabile, sono stati superiori ai cinque milioni di euro (pari ad euro 5.466.002,5).

Dopo l'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, sono state assunte molteplici iniziative, nonché adottati i primi provvedimenti finalizzati a dare immediata attuazione alle più rilevanti novità normative.

Nella materia dei conti giudiziari, per garantire i nuovi adempimenti connessi all'istituzione dell'anagrafe degli agenti contabili (art. 138), si è ritenuto opportuno acquisire tempestivamente da parte di tutte le Pubbliche Amministrazioni i nominativi dei "*responsabili*

¹⁶ Riguardo ai dati statistici ritengo che l'apprezzamento della produttività non possa essere correttamente valutato in base a indici esclusivamente quantitativi, dovendosi tenere in adeguata considerazione anche indici qualitativi, quali la complessità giuridica delle questioni affrontate e delle relative fattispecie, la loro novità ed attitudine a fungere da precedente e per l'esame dei conti giudiziari la rilevanza economica, complessità e criticità delle singole gestioni contabili.

del procedimento di presentazione del conto giudiziale” di cui alla specifica previsione di cui all’art. 139, secondo comma.

Con detta iniziativa si è inteso sensibilizzare le Amministrazioni circa l’importanza della scelta del legislatore di istituire una figura specificamente deputata, all’interno di ciascuna amministrazione, a sovrintendere alla *“fase di verifica o controllo amministrativo previsti dalla vigente normativa”* e alle attività propedeutiche e funzionali al deposito dello conto stesso – unitamente alla relazione degli organi di controllo interno - presso la Sezione giurisdizionale competente territorialmente.

E’ con soddisfazione che rilevo come ad una prima richiesta di individuazione e successiva comunicazione dei nominativi dei responsabili del procedimento, con lettera inviata a mia firma in data 21 novembre 2016 ad oltre 1.200 circa amministrazioni, il 70% di queste ha dato tempestivo ed integrale riscontro alla nota entro il dicembre 2016, comunicando i nominativi dell’agente contabile e del responsabile del procedimento. Una residua percentuale del 3% si è riservata di provvedere quanto prima, all’esito di chiarimenti interpretativi, circa le modalità e criteri di designazione del responsabile del procedimento.

Questo dato denota come si stia acquisendo, da parte delle amministrazioni, la graduale consapevolezza circa la necessità di consentire alla Corte il controllo giurisdizionale di regolarità dei conti giudiziali resi dagli agenti contabili, e ciò nell’interesse sia

della collettività che delle stesse amministrazioni. Si tratta di un segnale positivo del quale va indubbiamente dato atto.

Sempre in attuazione delle nuove disposizioni di cui al Codice della giustizia contabile, con decreto presidenziale n. 3 del 1 del febbraio 2017 ho provveduto ad adottare, ai sensi dell'art. 145 secondo comma, i criteri oggettivi e predeterminati e le priorità cui i magistrati relatori dovranno attenersi nella pianificazione annuale dell'esame dei conti giudiziali.

Tali criteri oggettivi sono stati individuati in base a fattori che hanno tenuto conto: dell'importanza della gestione contabile desunta dall'entità complessiva delle somme di denaro o del valore dei beni oggetto di gestione; dai rischi di irregolarità che la gestione presenta in base a segnalazioni, esposti e denunce; dell'esigenza di rappresentatività, completezza e rotazione dell'esame sui conti volto ad includere in fase di pianificazione le diverse tipologie di agenti contabili operanti presso le amministrazioni pubbliche, locali, regionali ed erariali; dell'attualità del giudizio che deve tendere all'esame dei conti giudiziali depositati più di recente; della sostenibilità alla luce della dotazione organica del personale di magistratura e amministrativo

17.

¹⁷ In base a detti fattori sono stati poi elaborati i criteri individuati in ordine di rilevanza quali: a) *nel criterio della importanza della gestione contabile esaminata*; b) *nei rischi di irregolarità che la gestione contabile presenta*; nel *criterio della completezza, generalità, rotazione e diversificazione del controllo giudiziale*; d) *nel criterio dell'attualità dell'esame*; e) *nel criterio della sostenibilità della pianificazione*.

4. Anche nell'anno 2016 la Sezione giurisdizionale del Piemonte si è trovata ad affrontare fattispecie di indubbia rilevanza nei giudizi di responsabilità, di conto ed in materia pensionistica.

Pur rinviando per una casistica completa alle due puntuali rassegne di giurisprudenza a cura dei magistrati della Sezione, ai quali va il mio ringraziamento, vorrei tuttavia evidenziare come, nell'ambito dei giudizi di responsabilità amministrativa, le fattispecie di maggior rilievo sotto il profilo dell'entità degli importi contestati e delle questioni giuridiche affrontate, abbiano riguardato il settore degli appalti di lavori, servizi e forniture, le responsabilità amministrative conseguenti ad indebita percezione o scorretta utilizzazione di finanziamenti pubblici, le violazioni plurime degli obblighi dei dipendenti pubblici sotto il profilo della percezione di compensi per lo svolgimento di attività lavorative o professionali extraistituzionali in assenza di autorizzazione, l'indebita attribuzione di funzioni di direttore generale in piccoli comuni, le condotte appropriative di denaro pubblico avvenute anche a causa dell'assenza di adeguati controlli. A queste si aggiungono, in numero rilevante, le fattispecie di responsabilità commesse in ambito sanitario e quelle relative al danno all'immagine conseguente alla commissione di gravi reati comportanti, a causa della risonanza mediatica, anche un grave *vulnus* al prestigio dell'amministrazione ed alla fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche.

In materia di conti giudiziali relativi ai contributi economici erogati a favore di un Gruppo consiliare presso il Consiglio Regionale per la Regione Piemonte, si è preso atto dei principi di diritto di cui alla sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 30/QM/2014, e della pronuncia n. 107/2015 della Corte Costituzionale dichiarandosi, perciò, che difetta la qualificazione di agente contabile in capo ai Presidenti dei Gruppi consiliari regionali. Si è ritenuto invece da parte della Sezione doversi riconoscere la qualifica di agente contabile in capo ad una fondazione concessionaria di servizi di biglietteria per mostre. Particolari problematiche giuridiche sono state poi affrontate in relazione a più giudizi di conto riuniti, resi da società del gruppo Equitalia, riguardanti la riscossione di entrate locali, nonché con riguardo al profilo più generale delle garanzie del contraddittorio nell'ambito del giudizio di conto.

Quanto alla materia pensionistica, le tematiche giuridiche affrontate sono state, fra le tante, quelle inerenti il cumulo tra pensione di anzianità e redditi da lavoro, il possibile inserimento di un assegno o di un'indennità nella base pensionabile, la possibilità di computo - ai fini del trattamento di quiescenza di un militare - del periodo intercorrente tra la decorrenza giuridica del rapporto di lavoro e quella di effettiva assunzione (decorrenza amministrativo-economica), ove i due momenti non risultino in concreto coincidenti.

5. Nel chiudere il mio intervento, vorrei proporre una riflessione sull'importanza del dialogo tra le parti coinvolte nel processo, ricordando l'insegnamento di Piero Calamandrei secondo cui *"ciò che dà al processo la sua fisionomia tipica non è la legge processuale, ma è il costume di chi la mette in pratica"*. In questo spirito intendo rivolgere un particolare ringraziamento al Procuratore regionale e ai magistrati requirenti, nonché al Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Torino, certa che nell'applicazione delle nuove norme di indubbia complessità, l'Ufficio della Procura regionale e l'Avvocatura non faranno mancare il loro equilibrato e professionale apporto per garantire la *"parità effettiva"* tra parte pubblica e privata attraverso la quale si attua il giusto processo.

Uno speciale grazie, infine, ai magistrati della Sezione giurisdizionale piemontese con i quali ho condiviso l'inizio di un percorso che mi auguro lungo e fruttuoso ed a tutto il personale amministrativo della Sezione, che con capacità, diligenza, impegno ha generosamente accompagnato, l'impegnativo, ma spero appassionante, avvio.

APPENDICE

RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA ANNO 2016 RELATIVA A GIUDIZI DI
RESPONSABILITA', DI CONTO E PENSIONISTICI.

a cura dei magistrati L. Gili, T. Parisi, W. Berruti, I. A. Chesta

Giudizi di responsabilità amministrativa

Volendo ripercorrere, con massima sinteticità e senza pretesa di esaustività, le tematiche più frequenti e significative toccate dalla Sezione con i propri pronunciamenti di merito nell'ambito della materia della responsabilità amministrativa vanno posti in evidenza in primo luogo gli arresti riguardanti profili di illiceità connessi con le *procedure di affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture*.

Nella pronuncia n. 255/2016 è stata sottoposta al vaglio della Sezione la condotta dei componenti gli *organi di gestione dell'Agenzia per lo svolgimento dei Giochi Olimpici Invernali Torino 2006* con riferimento alla liceità di una procedura di affidamento esterno dell'incarico di *project control* in presenza di professionalità interne con competenza sulla fase esecutiva degli appalti aggiudicati; nella sentenza n. 267/2016 la Sezione ha statuito in ordine ad una contestata ipotesi di danno patrimoniale derivante ad un comune in conseguenza *dell'approvazione di accordo bonario* stipulato con l'impresa aggiudicataria dell'appalto per la realizzazione dei lavori di potenziamento del civico acquedotto, *ai sensi dell'art. 31 bis della l. n. 109/1994*.

E' stata in tale fattispecie accertata una condotta illecita in capo al progettista e direttore dei predetti lavori, per aver disposto illegittimamente la sospensione dei medesimi, in luogo di procedere a consegna in tempi differenziati degli stessi – come sarebbe stato ammesso dal capitolato

speciale di appalto - determinando così l'iscrizione di riserve da parte dell'impresa appaltatrice e inducendo l'amministrazione comunale (anche attraverso i contenuti della propria relazione riservata sul punto) a sottoscrivere il predetto accordo.

In più occasioni la Sezione ha preso in esame fattispecie di responsabilità amministrativa conseguenti ad *indebiti percepimenti ovvero a distorta utilizzazione di finanziamenti pubblici*, anche di derivazione comunitaria (sent. nn. 2 - 3 - 92 - 236 - 240 - 245 - 249/2016).

Tra queste, con la pronuncia n. 3/2016 la Sezione ha accertato la responsabilità amministrativa in capo a circa sessanta soggetti privati (imprese) per indebita percezione ed utilizzazione di finanziamenti regionali finalizzati alla realizzazione di progetti imprenditoriali in cui era emersa la pratica consolidata di ordinario intervento di alcuni e ben determinati consulenti aziendali interposti tra amministrazione ed aziende al fine di conseguire il finanziamento pubblico nella misura massima senza la necessaria corrispondenza con l'effettivo valore delle prestazioni ammesse a contributo; ciò anche mediante ricorso a mezzi fraudolenti, quali acquisti fittizi di beni e servizi, fatturazioni di operazioni inesistenti, preventivi "gonfiati". Con la sentenza n. 249/2016 è stata accertata la responsabilità amministrativa in relazione all'erogazione di un finanziamento finalizzato alla costituzione e gestione di un'impresa in forma societaria, risultata in seguito fittizia e funzionale al solo arricchimento personale del percettore mentre con la decisione n. 245/2016 la Sezione ha avuto modo di pronunciarsi in ordine ad ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile caratterizzata da

irregolare utilizzazione dei finanziamenti pubblici ottenuti da un operatore della formazione professionale nell'organizzazione di corsi per conto della Regione Piemonte (cfr. anche la sentenza n. 240/2016 riguarda fattispecie di indebita percezione di finanziamenti per attività imprenditoriale, in relazione all'emissione di fatture per operazioni inesistenti).

Nell'ambito di numerose significative pronunce (nn. 24-76 - 77 - 94 - 250 - 264 - 275/2016) la Sezione ha avuto modo di affermare la sussistenza di profili di responsabilità amministrativa derivanti da condotte caratterizzate da *plurime violazioni di obblighi di servizio dei pubblici dipendenti*, anche appartenenti ad amministrazioni locali; tra le altre è stata esaminata una fattispecie di responsabilità conseguente ad uso a fini privati di linee telefoniche, intestate al comune, che il dipendente utilizzava per ragioni di servizio (sent. n. 76/2016). E' stata altresì affermata la sussistenza di responsabilità del segretario comunale, nella qualità di responsabile del servizio tributi *ad interim*, per il *mancato espletamento di attività necessarie a garantire la riscossione dell'imposta comunale sugli immobili* (sent. n. 77/2016) nonché di amministratori comunali in conseguenza dell'inosservanza gravemente colposa di prescrizioni urbanistiche in fase di esecuzione di infrastruttura stradale, con danno commisurato ai costi di adeguamento dell'opera pubblica resisi successivamente necessari (sent. n. 24/2016).

In relazione *all'illegittima attribuzione delle funzioni di direttore generale* al segretario comunale con la sentenza n. 264/2016 la Sezione ha ravvisato un illecito arricchimento del beneficiario dell'indennità il quale, pur in conflitto

d'interessi, aveva partecipato all'approvazione della deliberazione di Giunta Comunale che aveva disposto l'attribuzione dell'incarico a proprio favore (in ordine alla medesima questione cfr. altresì la sentenza n. 81/2016).

Altra tematica significativa è rinvenibile nelle sentenze riguardanti le ipotesi di responsabilità amministrativa conseguenti allo *svolgimento di attività lavorative o professionali extraistituzionali in assenza di autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza* (sent. nn. 74 - 226 - 235 - 239/2016).

In tale contesto sono stati affermati principi rilevanti in relazione alla natura della responsabilità derivante dalla violazione del divieto per i lavoratori pubblici di svolgere attività extraistituzionale recante uno specifico compenso, senza avere ottenuto la preventiva autorizzazione dall'Amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'articolo 53, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 2001; ciò in attuazione della previsione di cui al comma 7 *bis* del medesimo articolo 53 che affida al Giudice contabile la giurisdizione nei confronti del dipendente, indebitamente percettore di retribuzioni per incarichi non autorizzati, volta ad assicurare l'effettivo riversamento del compenso incamerato dal medesimo a vantaggio dell'Amministrazione di appartenenza.

In numerose pronunce la Sezione ha avuto modo di accertare *profili di responsabilità amministrativa conseguenti a condotte appropriative* realizzate nell'ambito di amministrazioni pubbliche soprattutto locali.

Tra le altre, la sentenza n. 89/2016 concerne una fattispecie di responsabilità patrimoniale conseguente ad attività di illecita distrazione dalle loro finalità istituzionali di ingenti somme di denaro (euro 1.268.000,00). Con la pronuncia n. 262/2016 è stata affermata la responsabilità contabile in capo

all'addetta ad attività di incasso dei corrispettivi pagati dagli utenti per i servizi resi da un ufficio dell'Agenzia del territorio in relazione agli ingenti ammanchi nei relativi incassi (analogamente la sent. n. 75/2016 riguarda ipotesi di mancato riversamento in tesoreria di somme riscosse dal cassiere di un comune, la sent. n. 227/2016 condotte appropriative di denaro in contanti oggetto di sequestro ad indagati nell'ambito di operazioni di polizia giudiziaria, la sent. n. 277/2016 un danno patrimoniale conseguente ad indebiti pagamenti di ratei pensionistici e sgravi di cartelle esattoriali).

In tale ambito la Sezione ha avuto modo di pronunciarsi anche in ordine ad ipotesi di *responsabilità di carattere omissivo per difetto di dovuti controlli sulle condotte dolose di sottrazione di denaro o beni pubblici*: con la sent. n. 25/2016 ha affrontato la questione concernente i profili di responsabilità per *culpa in vigilando* del direttore generale nonché del responsabile della ragioneria e dei componenti del collegio sindacale di un ente pubblico accertando, in capo ad alcuni di questi, di non aver impedito - non effettuando adeguate verifiche - condotte appropriative di denaro pubblico (nella fattispecie la Sezione ha affermato alcuni principi in tema di concorso tra condotte dolose e colpose ai fini dell'affermazione della responsabilità sussidiaria per omesso controllo). Con la pronuncia n. 243/2016 è stata affrontata una fattispecie di contestata dolosa mancata adozione di controlli da parte di un alto ufficiale dell'esercito nell'ambito delle attività di acquisizione di forniture di materiali asseritamente finalizzata a non contrastare una prassi illecita ed appropriativa posta in essere nell'ambito del medesimo ufficio.

Di rilievo altresì gli arresti con i quali sono state affrontate questioni concernenti ipotesi di *colpa medica*; in particolare nella sentenza n. 84/2016 la Sezione ha affrontato una fattispecie concernente il danno patrimoniale indiretto cagionato alla Regione Piemonte ed all'ASL da medici in servizio presso il locale ospedale, in conseguenza di esecuzione di un intervento chirurgico esitato in parziale invalidità della paziente, con conseguente danno biologico (sul tema anche sent. n. 259/2016).

Nel filone concernente la responsabilità per colpa medica rileva altresì la sentenza n. 93/2016, nell'ambito della quale la Sezione ha accertato la responsabilità amministrativa dei rappresentanti di società cooperativa incaricata di gestire una residenza assistenziale per disabili adulti, nonché del presidente della commissione di vigilanza presso la competente ASL, rispettivamente a titolo di responsabilità principale e sussidiaria, con riferimento ai servizi resi a favore di minori in violazione della normativa regionale e dei previsti *standard* quantitativi e qualitativi.

Molto numerosi sono inoltre i precedenti nell'ambito dei quali la Sezione ha avuto modo di esaminare questioni connesse al *danno all'immagine* della Pubblica Amministrazione (sent. nn. 78 – 199 – 221 – 228 – 237 – 238 – 221 – 256 – 263 – 276 - 278/2016).

Con riguardo a tale tematica si rammentano, tra le altre, la sentenza n. 199/2016 in fattispecie di corruzione di un consigliere comunale, nell'ambito della quale la Sezione ha precisato che, ai fini della configurazione dell'elemento oggettivo del danno erariale all'immagine della pubblica amministrazione, in presenza degli ulteriori presupposti, è sufficiente che

l'azione corruttrice del privato sia stata seguita da una condotta del pubblico ufficiale contraria ai doveri d'ufficio, a prescindere dal concreto esito del *pactum sceleris*. Con la pronuncia n. 237/2016 è stata affermata la sussistenza del danno all'immagine cagionato da un'agente della Guardia di finanza al Ministero dell'Economia e delle Finanze in dipendenza di reati di rivelazione di segreti d'ufficio, in particolare afferenti ad operazioni di sgombero di un presidio NO TAV: in tale occasione è stato pronunciato il principio secondo il quale il c.d. *clamor fori*, quale elemento costitutivo del danno all'immagine della P.A., non postula necessariamente una diffusione sui *mass media*, ma può essere rappresentato anche da una divulgazione all'interno dell'Amministrazione e dal coinvolgimento di soggetti ad essa estranei (analogamente, la sentenza n. 256/2016 ha ad oggetto fattispecie di danno all'immagine al Ministero della Difesa derivante da reati posti in essere da militari dell'Arma dei Carabinieri).

Con la sentenza n. 221/2016 la Sezione ha affermato la sussistenza del danno all'immagine cagionato da dipendente di ASL per la condotta illecita, penalmente rilevante, posta in essere dalla medesima nel corso della sua attività lavorativa svolta alle dipendenze di Ente sanitario, avendo indebitamente chiesto ed ottenuto di fruire di un congedo retribuito straordinario per assistere un congiunto, in assenza dei presupposti e fruendo indebitamente di erogazioni a carico dell'erario; la sentenza n. 278/16 riguarda invece fattispecie di danno all'immagine per avere il convenuto fatto mercimonio della propria carica, promettendo di avvantaggiare, nell'assegnazione di appalti da parte dell'Amministrazione provinciale, un imprenditore locale a fini elettorali, con il conseguente *vulnus* alla fiducia

comunemente riposta dalla cittadinanza verso la trasparente e corretta gestione delle procedure di affidamento delle commesse pubbliche.

Quanto ai giudizi di conto vanno evidenziate le seguenti pronunce, di particolare rilievo nell'ambito della produzione annuale della Sezione.

Giudizi di conto

In materia di conti giudiziali si segnalano, tra le altre, le sentenze n. 64 e 67/2016 con le quali la Sezione, in relazione ai contributi economici erogati a favore di un Gruppo consiliare presso il Consiglio Regionale per la Regione Piemonte, in sede di pronuncia su conto reso dal competente Presidente, ha dichiarato non doversi procedere affermando che il giudizio di conto non è attivabile nei confronti dei Presidenti dei Gruppi consiliari regionali relativamente alla gestione dei fondi pubblici erogati secondo le norme regionali attuative della legge 6 dicembre 1973, n. 853 atteso che nei loro confronti difetta la necessaria qualificazione di agente contabile; ciò in adesione ai principi di diritto già statuiti dalle Sezioni Riunite di questa Corte con la sentenza n. 30/QM/2014, dalla Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 107/2015, in termini e dell'orientamento formatosi nell'ambito della stessa Sezione.

Nell'ambito della sentenza n. 125/2016 la Sezione ha proceduto all'esame della gestione rappresentata nel conto giudiziale reso da un soggetto giuridico privato (Fondazione) relativamente al Servizio di biglietteria concernente l'ingresso ad una importante mostra tenutasi presso il Palazzo Reale di Torino e presso la residenza sabauda del Castello di Racconigi. La Sezione ha preliminarmente accertato che la predetta fondazione, in quanto

concessionario *pro-tempore* del servizio di biglietteria della citata mostra, aveva assunto la veste di agente contabile di diritto dello Stato, con conseguente obbligo in capo alla medesima di versare all'Amministrazione concedente le somme a tale titolo incassate. La Sezione ha in tale contesto ribadito che il giudizio di conto è diretto ad accertare l'effettività della riscossione e del riversamento attraverso la puntuale verifica delle modalità di emissione dei biglietti e dei versamenti in favore dell'Amministrazione concedente delle quote percentuali dei biglietti rilasciati dal concessionario del servizio, escludendo peraltro che il medesimo giudizio sia la sede idonea per sindacare ulteriori diversi inadempimenti, comunque riconducibili alla convenzione di concessione o a definire rapporti, anche pregressi, di dare e avere tra la P.A. concedente ed il concessionario.

Con la sentenza n. 231/2016 la Sezione ha definito quattro giudizi di conto riuniti, resi da società del gruppo Equitalia, e riguardanti *la riscossione di entrate locali* presso un comune piemontese. L'istruttoria è stata condotta anche alla luce dei rinnovati indirizzi di coordinamento per l'esame dei conti giudiziali forniti, nelle more del giudizio, dai pareri delle Sezioni Riunite della Corte dei conti con le pronunce n. 2/2014/Cons. del 24 ottobre 2014 e n. 2/2015/Cons. del 3 giugno 2015 avente ad oggetto "*Problematiche interpretative e applicative del parere 2/2014/CONS reso dalle Sezioni Riunite sulla procedura di presentazione del conto giudiziale da parte di Equitalia s.p.a. in qualità di agente della riscossione delle entrate erariali*". La complessa istruttoria ha consentito di accertare la percentuale di riscossione ammontante al 94,117%, delle somme originariamente da riscuotere. Con riguardo alle partite non riscosse la Sezione ha proceduto alla verifica, in

ottemperanza al disposto dell'art. 621 del Regolamento di contabilità generale dello Stato (richiamato dai pareri resi dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 2/2014/Cons. e 2/2015/Cons.), delle "*diligenze usate*", degli "*atti incoati*" e degli "*altri mezzi adoperati*" per consentire l'esecuzione delle stesse. E' stato quindi dato rilievo, a fini della valutazione della responsabilità contabile in capo all'agente della riscossione, alla prova raggiunta in ordine all'integrale riversamento in tesoreria delle somme oggetto di riscossione, all'elevata percentuale di riscossione accertata in relazione alla larga maggioranza delle partite affidate, nonché alle attività comunque poste in essere dagli agenti per dare corso alla riscossione delle partite non riscosse, ritenendo sussistenti le condizioni di economicità e proporzionalità tra mezzi e fini delle iniziative esecutive, così come recepite dalla normativa di settore.

Con le sentenze nn. 65, 68 e 69/2016 la Sezione si è pronunciata in ordine a giudizi di opposizione contabile, notoriamente introduttivo di un'ulteriore fase processuale a carattere eventuale del giudizio di conto, rimessa alla discrezionalità del solo agente contabile; in tale contesto è stato ribadito il principio giurisprudenziale già affermato dalla Sezione secondo il quale sono da considerarsi *spese di rappresentanza* solo quelle eseguite in correlazione alla concreta ed effettiva esigenza che ha l'ente, in rapporto ai propri fini istituzionali, di un'adeguata proiezione all'esterno della propria immagine e di intrattenere relazioni con soggetti ad esso estranei mentre si deve escludere che le stesse possano avere luogo nell'ambito di normali rapporti istituzionali e di servizio, ovvero nei confronti di soggetti esterni privi del requisito della rappresentatività degli enti ed organismi cui appartengono.

Con la sentenza n. 230/2016 sono stati evidenziati rilevanti principi in materia di conti giudiziali con riguardo alla gestione economale di un grande comune piemontese, in particolare in ordine alla tipologia di irregolarità contabili concernenti carenze e disordine nella documentazione giustificativa delle relative spese. E' stato in particolare affermato il principio secondo il quale va escluso che i giustificativi contabili della spesa possano essere sostituiti da mere dichiarazioni rilasciate dai soggetti che hanno richiesto e dato luogo al relativo esborso e ribadito il principio secondo il quale la gestione economale è una gestione di cassa in regime di anticipazione, per cui l'economo è personalmente responsabile delle somme ricevute a tale titolo, e nel conto giudiziale deve dimostrare la regolarità dei pagamenti eseguiti in stretta correlazione agli scopi per i quali sono state disposte le anticipazioni stesse.

Giudizi pensionistici.

Con le sentenze nn. 71 - 72 - 85 - 86 - 219/2016 la Sezione ha avuto modo di pronunciarsi in ordine ai gravami con i quali i ricorrenti, già Consiglieri regionali del Piemonte, avevano chiesto di poter proseguire, su base volontaria, il versamento del contributo previsto dal richiamato art. 2, Legge Regionale n. 24/2001, in funzione del conseguimento del diritto all'assegno vitalizio minimo previsto dall'art. 4, L.R. n. 24/2001.

Nelle richiamate pronunce è stata dichiarata l'inammissibilità per difetto di giurisdizione dei gravami, non reputandosi appartenere alla cognizione del Giudice contabile l'accertamento del diritto alla prosecuzione della contribuzione volontaria da parte dei ricorrenti, in qualità di ex Consiglieri regionali nel corso della IX^a Legislatura, al fine di maturare il connesso e

successivo diritto all'assegno vitalizio minimo; ciò sulla considerazione che la natura dell'assegno in questione non può essere assimilata, neppure indirettamente ed in via di analogia, a quella concernente l'assegno pensionistico. Successivamente alla pubblicazione della sentenza, la Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite (cfr. sent. 20 luglio 2016 n. 14920) ha confermato tale orientamento, statuendo la sussistenza della giurisdizione del Giudice ordinario in tema di assegno vitalizio consiliare in godimento ai Consiglieri regionali, sulla considerazione della mancanza di una specifica attribuzione legislativa alla giurisdizione alla Corte dei conti.

Con la sentenza n. 12/2016 la Sezione ha affrontato la questione della valutazione, ai fini del riconoscimento del diritto al trattamento pensionistico, della permanenza dei requisiti fissati dalla normativa di settore nell'ipotesi di sopravvenuta causa di cessazione dal servizio per "perdita del grado" nei confronti del militare già collocato in congedo per infermità e, pertanto, se siano legittimi la sospensione, ai fini della successiva revoca, del trattamento di pensione già concesso a seguito di congedo per infermità, per il sopravvenuto mutamento della causa di cessazione dall'impiego, da infermità a perdita del grado, nonché il recupero, nei confronti del pensionato, del conseguente indebito.

Nell'ambito della pronuncia n. 254 del 2016 in tema di concessione di pensione privilegiata la Sezione ha accolto la domanda avanzata con il ricorso affermando che il trattamento privilegiato non trova il suo "*titolo*" nei "*provvedimenti di dispensa dal servizio*" per inidoneità fisica ma si fonda, invece, sulla reale condizione di inabilità per causa di servizio indipendentemente dalla forma e dal titolo con cui cessa il rapporto. Ciò anche

in considerazione della circostanza che una diversa interpretazione danneggerebbe proprio coloro che, per la gravità dell'infermità o per eventi indipendenti dalla loro volontà, non possano aspettare l'iter della formale dichiarazione di inabilità, cessando dal servizio per altro titolo (dimissioni o raggiungimento del limite di età).

La pronuncia n. 261/2016 verte sulla questione del cumulo tra pensione di anzianità e redditi da lavoro e ripercorre l'evolversi nel tempo della relativa disciplina a partire dall'art. 4 del D.P.R. n. 758/1965. Nella specie è stato affermato il divieto di cumulo in quanto il nuovo rapporto di lavoro costituiva evidente derivazione di quello precedente, entrambi aventi per oggetto la direzione generale dell'ATC, ed era in stretta sequenza temporale, essendo stato il secondo costituito il giorno seguente la cessazione del primo.

La sentenza n. 241/2016 ha affrontato la questione se sia computabile, ai fini del trattamento di quiescenza di un militare, il periodo intercorrente tra la decorrenza giuridica del rapporto di lavoro e quella di effettiva assunzione (decorrenza amministrativo-economica), ove i due momenti non risultino in concreto coincidenti. La pronuncia ha dato risposta positiva ritenendo applicabile ai militari la norma valevole per la generalità degli impiegati statali di cui all'art. 8, comma secondo del D.P.R. n. 1092/1973, osservando che una diversa lettura susciterebbe dubbi di legittimità costituzionale in ragione del verificarsi di una ingiustificata disparità di trattamento fra dipendenti civili e militari all'interno dell'unica categoria del pubblico impiego statale.

La sentenza n. 247/2016 ha ribadito che per l'inserimento di un assegno o di un'indennità nella base pensionabile è necessaria una specifica disposizione

di legge che ciò espressamente preveda e che tali emolumenti siano stati integralmente percepiti, ai sensi dell'art. 43 del D.P.R. n. 1092/1973 (recante il T.U. delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato), come sostituito dall'art. 15 della n. 177/1976 (e analogamente l'art. 53 dello stesso D.P.R. per il personale militare). Il che non può dirsi avvenuto in pendenza di blocco stipendiale *ex lege* (nella specie il D.L. n. 78/2010).

Con la sentenza n. 82/2016 la Sezione ha esaminato la questione relativa alla facoltà di esercitare l'azione di rivalsa, da parte dell'Istituto previdenziale che aveva erogato le maggiori somme al pensionato rispetto a quelle effettivamente spettanti, nei confronti dell'ex Amministrazione di appartenenza del dipendente pubblico, nell'ipotesi di indebito maturato nel corso del tempo sul trattamento pensionistico di quest'ultimo, dichiarato successivamente irripetibile a seguito della Sentenza emessa da questa Sezione Giurisdizionale.

Nella pronuncia n. 272/2016 il *thema decidendum* attiene alla fondatezza della revoca del trattamento pensionistico già attribuito al militare a seguito della riforma dello stesso per motivi di salute, in relazione al sopravvenuto provvedimento disciplinare di perdita del grado per rimozione. La Sezione ha statuito, nel caso esaminato, che l'assegno di quiescenza doveva ritenersi correttamente attribuito a seguito del collocamento in congedo del militare per infermità, peraltro in via necessitata, prescindendo evidentemente da una effettiva volontà in tale direzione dell'interessato, alla luce del giudizio di non idoneità all'impiego espresso dal competente Organo medico-legale, con il

corollario che il successivo provvedimento disciplinare irrogato nel 2015, sopravvenuto dopo quasi sei anni dalla decorrenza del trattamento di quiescenza, non doveva ritenersi idoneo ad intaccare il diritto legittimamente acquisito dal ricorrente in funzione della pertinente cornice normativa di riferimento in materia di concessione della pensione nei casi di riforma.

La sentenza n. 4/2016 della Sezione verte su pretese concernenti interessi connessi all'avvio della previdenza complementare nel comparto pubblico. Nella fattispecie oggetto del giudizio una serie di militari, in servizio presso il Corpo della Guardia di Finanza, hanno chiesto accertarsi il proprio preteso diritto a vedersi calcolare il trattamento pensionistico secondo il metodo "retributivo", vigente antecedentemente all'entrata in vigore della legge n. 335/1995, in ragione della circostanza della mancata attivazione del c.d. "Secondo Pilastro" della previdenza complementare, con conseguente impedimento a che, mediante la costituzione di tale ulteriore posizione previdenziale, si potesse ovviare agli squilibri di ordine patrimoniale connessi all'applicazione dei nuovi criteri di calcolo della propria pensione. Il Giudice pensionistico ha quindi rilevato l'inammissibilità per difetto di interesse del ricorso avendo gli stessi agito in sede giurisdizionale per ottenere una declaratoria di mero principio in ordine alla liquidabilità del loro preteso futuro trattamento di quiescenza secondo il "sistema di calcolo retributivo", in relazione a una situazione giuridica del tutto avulsa dall'esercizio concreto ed attuale del proprio diritto a pensione, sia nell'*an* che nel *quantum*. Trattandosi di dipendenti per i quali non risultavano, allo stato – per quanto dagli stessi riferito- maturati i requisiti previsti dalla legge, la pensione doveva infatti ritenersi un evento del tutto ipotetico ed incerto e, comunque, non

imminente, sia in punto di requisiti di accesso sia in punto di criteri di liquidazione, che dovranno essere valutati al momento di effettivo pensionamento ben potendo, nelle more, il regime previdenziale essere rivisto ben più d'una volta con la conseguenza che la pronuncia risulterebbe *inutiliter data*.

RASSEGNA SENTENZE ANNO 2016 IN MATERIA DI RESPONSABILITA'

AMMINISTRATIVO-CONTABILE

a cura dei magistrati L. Gili, T. Parisi, W. Berruti, I. A. Chesta

Agente contabile

Sentenza n. 1/2016 concernente una fattispecie di responsabilità amministrativa a carico del convenuto, responsabile finanziario di un comune, autore di plurimi mandati di pagamento in assenza della corrispondente documentazione giustificativa della spesa (nella specie, la non riferibilità della spesa alle funzioni dell'ente è stata giudicata quale sottrazione di risorse a danno dell'ente e, pertanto, danno erariale).

Sentenza n. 75/2016 concernente una fattispecie di responsabilità amministrativa in materia di mancato riversamento in tesoreria delle somme riscosse dal cassiere.

Sentenza n. 89/2016 concernente una fattispecie di responsabilità amministrativa patrimoniale per avere il convenuto destinato a suo favore ingenti somme di denaro, distraendole, illecitamente, dalle loro finalità istituzionali, con conseguente ingiusta perdita patrimoniale.

Sentenza n. 227/2016 concernente una fattispecie di responsabilità amministrativa accertata nei confronti del convenuto, il quale, disponendo per ragioni del suo ufficio di denaro in contanti, previamente sequestrato ad indagati nel corso di operazioni di polizia giudiziaria, se ne appropriava, omettendone il riversamento.

Sentenza n. 262/2016 riguardante la responsabilità contabile dell'addetta all'incasso dei corrispettivi dei servizi resi dall'Agenzia del territorio per ingenti ammanchi. La Sezione ha dato applicazione, nella fattispecie, al principio di non contestazione sulla base della circostanza che l'integrale ricostruzione dei fatti contenuta nell'atto di citazione non è stata oggetto di specifiche deduzioni contrarie da parte della convenuta costituita in giudizio, con la conseguenza di ritenere come accertata la condotta appropriativa.

Sentenza n. 277/2016 concernente il danno patrimoniale cagionato all'INPS dal proprio dipendente per pagamenti indebiti di ratei pensionistici e sgravi illegittimi di cartelle esattoriali (nella specie intestate al coniuge).

Enti locali

Sentenza n. 24/2016 riguardante la responsabilità derivante dalla decisione, assunta da sindaco e componenti della giunta comunale, nonché del responsabile del servizio tecnico-urbanistico, per aver rilasciato parere favorevole di regolarità tecnica, di realizzare una rotatoria stradale in difformità delle prescrizioni contenute nel nulla osta rilasciato dalla provincia quale ente proprietario della strada, ai sensi dell'art. 26, comma 3 del codice della strada. Il danno è stato ravvisato nei costi di adeguamento.

Omesso controllo

Sentenza n. 25/2016 concernente la responsabilità amministrativa per *culpa in vigilando* del direttore generale, responsabile di ragioneria e componenti del collegio sindacale di un ente pubblico, che hanno reso possibile, per difetto di adeguati controlli, fatti di appropriazione di denaro pubblico (nella fattispecie la Sezione ha affermato alcuni principi in tema di concorso tra

condotte dolose e colpose ai fini dell'affermazione della responsabilità sussidiaria per omesso controllo).

Sentenza n. 243/2016 concernente la responsabilità amministrativa del capo di un servizio amministrativo dell'Esercito, in concorso con il direttore del medesimo ufficio, per l'omissione di controlli sulle forniture militari.

Contributi pubblici

Sentenza n. 2/2016 concernente il danno patrimoniale cagionato dal convenuto alla Regione, nella veste di amministratore di diritto e di fatto di alcune società destinatarie di contribuzioni di matrice pubblicistica, con riferimento all'indebita e protratta percezione di ingenti finanziamenti comunitari e nazionali. La sentenza ha affermato che la Corte dei conti ha giurisdizione anche nei confronti della persona fisica che ha agito per conto della società, avvalendosi fraudolentemente dello schermo societario e contribuendo a frustrare gli scopi perseguiti dalla P.A. con l'erogazione del contributo pubblico.

Sentenza n. 3/2016 riguardante l'indebita percezione, sotto il profilo e nei limiti della mancanza di congruità delle spese ammesse a contributo, alla luce dei principi di rendicontazione, da parte di numerosi soggetti privati (circa sessanta) di finanziamenti erogati dalla Regione e finalizzati a progetti imprenditoriali. La Sezione ha ribadito il principio che, ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile tra la P.A. e che eroga un contributo e il privato che lo riceve si instaura un rapporto di servizio (di tipo funzionale e non organico), cosicché il percettore del finanziamento risponde per danno erariale avanti la Corte dei conti, qualora, disponendo della somma in modo

diverso da quello programmato, frustra lo scopo perseguito dall'ente pubblico. Ha quindi precisato che Il diritto azionato, in via esclusiva, dal P.M. contabile si distingue dal diritto di credito, di natura civilistica, di cui è titolare la singola Amministrazione e che questa può direttamente far valere nei confronti del responsabile dell'evento dannoso con gli strumenti di autotutela di cui dispone (revoca del provvedimento, iscrizione a ruolo del credito, esecuzione esattoriale, ecc.) e non può essere inibito da iniziative, processuali e non, dell'Amministrazione danneggiata, salvo lo scomputo dall'ammontare del danno di quanto eventualmente recuperato in altre sedi.

Sentenza n. 92/2016 riguardante la responsabilità per l'indebita percezione di finanziamenti erogati dalla Regione a soggetto privato e finalizzati al sostegno dell'inserimento lavorativo con contratti a tempo indeterminato di personale disoccupato o inoccupato. La Sezione ha ravvisato la fittizietà della sospensione dell'attività lavorativa e del conseguente licenziamento del lavoratore allo scopo di lucrare il contributo previsto.

Sentenza n. 236/2016 riguardante l'indebita percezione di fondi pubblici in quanto l'attività finanziata non è stata conforme alle finalità previste dalla normativa, anche di fonte comunitaria, in materia.

Sentenza n. 240/2016 in fattispecie di indebita percezione di finanziamenti per attività imprenditoriale. La sentenza ha affermato che il responsabile della società che ha emesso fatture per operazioni inesistenti, utilizzate da altro soggetto per ottenere fondi pubblici, ha concorso alla realizzazione dell'illecito contabile, creando fittiziamente le condizioni per l'erogazione indebita del

contributo regionale a favore della società beneficiaria e, pertanto, deve anch'esso rispondere del nocumento sofferto dall'ente pubblico.

Sentenza n. 245/2016 relativa a fattispecie di responsabilità amministrativa nell'ambito della quale è stata riconosciuta sussistente la giurisdizione contabile sul presupposto, in disparte la cattiva gestione del contributo pubblico, di una ingiusta diminuzione patrimoniale della P.A. (nella specie, era stata contestata l'irregolare utilizzazione da parte del convenuto di finanziamenti pubblici destinati all'organizzazione di corsi di formazione per conto della Regione).

Sentenza n. 249/2016 riguardante il finanziamento con fondi pubblici di un'operazione (nella specie la costituzione e la gestione di un'impresa in forma societaria) risultata poi fittizia e finalizzata al solo arricchimento personale del percettore.

Incarichi non autorizzati

Sentenza n. 74/2016 concernente la responsabilità amministrativa derivante dallo svolgimento di attività libero professionale da parte di medico dell'INPS in assenza di autorizzazione (la Sezione ha limitato il danno alle somme che il medico avrebbe dovuto riversare all'INPS ove le prestazioni fossero state autorizzate).

Sentenza n. 226/2016 concernente la responsabilità amministrativo-contabile di un'infermiera professionale per lo svolgimento di attività extraistituzionale non autorizzata presso altro ente pubblico.

Sentenza n. 235/2016 concernente la responsabilità sanzionatoria ex comma 7 bis dell'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001 derivante dallo svolgimento di incarico

extra istituzionale in assenza di preventiva autorizzazione (nella specie la Sezione ha escluso l'opponibilità nel giudizio contabile del giudicato civile assolutorio, formatosi in ordine alla domanda di restituzione delle somme avanzata dalla ASL nei confronti del medesimo dipendente, derivante dalla ritenuta insussistenza dell'obbligo di restituzione).

Sentenza n. 239/2016 in materia di responsabilità amministrativa tipizzata a carattere sanzionatorio ex art. 53, comma 7 D. lgs n. 165/2001 per la percezione da parte di dipendente pubblico di compensi per attività extraistituzionale senza preventiva autorizzazione dell'Amministrazione di appartenenza.

Danno all'immagine

Sentenza n. 78/2016 di cessazione della materia del contendere a seguito del pagamento, eseguito in corso di causa da parte dei convenuti in giudizio, delle somme oggetto della domanda della procura contabile (relativa a danno all'immagine derivante da reati di peculato e di omissione di atti di ufficio).

Sentenza n. 199/2016 in fattispecie di corruzione di un consigliere comunale. La Sezione ha precisato che, ai fini della configurazione del danno erariale all'immagine della pubblica amministrazione, è sufficiente che l'azione corruttrice del privato sia stata seguita da una condotta del pubblico ufficiale contraria ai doveri d'ufficio, a prescindere dal concreto esito che tale atto avrebbe dovuto produrre. La Sezione ha poi affermato che, nel caso in cui il fatto dannoso che ha cagionato il danno erariale sia emerso a seguito di un'indagine penale conclusasi con la condanna dell'imputato (nella fattispecie per il reato di corruzione), il termine di prescrizione dell'azione erariale

decorre dalla data di comunicazione da parte della procura della Repubblica al pubblico ministero contabile, dell'avviso di conclusioni delle indagini preliminari a carico del convenuto nel giudizio erariale.

Sentenza n. 221/2016 in fattispecie di danno all'immagine cagionato da una dipendente ad una ASL in conseguenza della condotta illecita, penalmente rilevante, posta in essere dalla medesima nel corso della sua attività di fisioterapista.

Sentenza n. 228/2016 sul danno all'immagine recato da un dipendente (nella specie di Casa circondariale) al Ministero della Giustizia per fatti di violazione di corrispondenza e appropriazione delle somme di denaro in essa contenute.

Sentenza n. 237/2016 che si è pronunciata sul danno all'immagine cagionato da un'agente della Guardia di finanza al Ministero dell'Economia e delle Finanze in dipendenza di reati di rivelazione di segreti d'ufficio (in particolare afferenti ad operazioni di sgombero di un presidio NO TAV). Nel pervenire alla condanna la Sezione ha precisato che il c.d. *clamor fori*, elemento costitutivo del danno all'immagine della P.A., non postula necessariamente una diffusione sui *mass media*, ma può essere rappresentato anche da una divulgazione all'interno dell'Amministrazione e dal coinvolgimento di soggetti ad essa estranei.

Sentenza n. 238/2016 con la quale, preso atto dell'integrale ristoro del danno all'immagine, cagionato dal convenuto con le proprie condotte illecite, penalmente rilevanti, la Sezione ha emesso una declaratoria di cessazione della materia del contendere.

Sentenza n. 256/2016 in fattispecie di danno all'immagine al Ministero della difesa derivante da reati posti in essere da militari.

Sentenza n. 263/1016 in fattispecie di responsabilità amministrativa per danno all'immagine cagionato da una dipendente addetta ad uno sportello dell'A.C.I. per avere ricevuto il pagamento in denaro contante di tasse automobilistiche, annullato le relative ricevute e appropriatasi delle somme. La Sezione ha ribadito il principio, consolidato nella giurisprudenza contabile, secondo il quale il danno all'immagine non si verifica soltanto quando l'Amministrazione abbia sostenuto spese di ripristino, ma anche qualora l'aspettativa di legalità, imparzialità e correttezza che i cittadini, nonché degli stessi appartenenti all'ente pubblico danneggiato, ripongono nella P.A. venga lesa dall'illecito commesso dai suoi agenti.

Sentenza n. 276/2016 relativa a fattispecie di responsabilità amministrativa per danno all'immagine della P.A., nella quale, al fine della quantificazione del danno, la Sezione ha ritenuto che il criterio del doppio dell'*utilitas*, previsto dall'art. 1 *sexies* della L. n. 20 del 1994 (come modificato dall'art. 1, comma 62 della L. n. 190 del 2012), vada inteso quale soglia minima e non escluda il ricorso ai criteri presuntivi ex art. 1226 cod. civ.

Sentenza n. 278/16 in fattispecie di danno all'immagine per avere il convenuto fatto mercimonio della propria carica, promettendo di avvantaggiare, nell'assegnazione di appalti da parte dell'Amministrazione provinciale, un imprenditore locale a fini elettorali, con il conseguente *vulnus* alla fiducia comunemente riposta dalla cittadinanza verso la trasparente e corretta gestione delle procedure di affidamento delle commesse pubbliche.

Esercenti professioni sanitarie

Sentenza n. 84/2016 concernente il danno patrimoniale indiretto cagionato alla Regione Piemonte ed alla ASL dai convenuti, nella veste di medici in servizio presso il locale ospedale, con riferimento all'esecuzione di un intervento chirurgico esitato in parziale invalidità della paziente con conseguente danno biologico. La sentenza ha confermato l'utilizzabilità, nel processo di responsabilità amministrativa da danno indiretto, della consulenza tecnica d'ufficio espletata nel giudizio civile risarcitorio, ferma la verificabilità, da parte del giudice contabile, della relativa coerenza ed attendibilità complessiva.

Sentenza n. 93/2016 attinente il danno patrimoniale cagionato a diversi enti pubblici dai convenuti, quali rappresentanti di società cooperativa incaricata di gestire una residenza assistenziale per disabili adulti, nonché del presidente della commissione di vigilanza presso la competente ASL, rispettivamente a titolo di responsabilità principale e sussidiaria, con riferimento ai servizi resi a favore di minori in violazione della normativa regionale e dei previsti *standard* quantitativi e qualitativi.

Sentenza n. 259/2016 relativa a fattispecie di responsabilità amministrativa indiretta per colpa medica.

Impiego pubblico

Sentenza n. 76/2016 concernente una fattispecie di responsabilità amministrativa derivante dall'uso a fini privati di linee telefoniche, intestate al comune, di cui il dipendente aveva la disponibilità per ragioni di servizio.

Sentenza n. 77/2016 concernente il danno patrimoniale cagionato dal convenuto all'ente locale, nella veste di segretario comunale quale responsabile *ad interim* del servizio tributi, per il mancato incasso, a causa dello spirare dei termini di decadenza per la riscossione, dell'imposta comunale sugli immobili.

Sentenza n. 94/2016 concernente una fattispecie di responsabilità amministrativa per l'illegittima esenzione di giostrai e venditori ambulanti dall'obbligo di corresponsione del canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP) e della tassa rifiuti giornaliera in occasione della festa patronale (nella specie, il giudizio è stato definito con sentenza di cessazione della materia del contendere a seguito dell'integrale risarcimento del danno).

Sentenza n. 250/2016 in tema di liquidazione a dipendente pubblico di emolumenti non spettanti (nella specie monetizzazione di ferie non godute). La Sezione ha ritenuto che assumessero rilievo, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa, le ridotte dimensioni dell'ente e le sue esigue dotazioni di organico e personale qualificato.

Sentenza n. 264/2016 concernente una fattispecie di responsabilità amministrativa derivante dall'illegittima attribuzione delle funzioni di direttore generale al segretario comunale di un comune con popolazione inferiore a 2.500 abitanti (nella specie, la Sezione ha ravvisato l'illecito arricchimento del beneficiario dell'indennità, che, pur in evidente conflitto d'interessi, aveva partecipato all'approvazione della delibera di giunta che aveva disposto l'attribuzione dell'incarico a proprio favore).

Sentenza n. 275/2016 concernente una fattispecie di responsabilità

amministrativa per emolumenti pagati dalla P.A. al dipendente per prestazione lavorative non svolte.

Processo contabile

Sentenza n. 229/2016 che ha dichiarato l'estinzione del giudizio per mancata rinnovazione della notifica della citazione nel termine assegnato.

Sentenza n. 246/2016 relativa a fattispecie di responsabilità amministrativa nella quale, a giudizio della Sezione, la transazione perfezionata in sede stragiudiziale non preclude l'esercizio da parte del Procuratore Regionale dell'azione di responsabilità amministrativa, non risultando la materia della responsabilità per danno pubblico, nell'ambito della quale l'azione è intestata al P.M. della Corte dei Conti, disponibile per l'Amministrazione coinvolta.

Sentenza n. 248/2016 in fattispecie di irregolarità e altre violazioni della disciplina contabile nell'emissione di mandati di pagamento da parte del responsabile finanziario di un comune con conseguente responsabilità in ordine agli esborsi non sorretti dalla riferibilità della spesa al mandato e dalla corretta destinazione e imputazione della stessa nella contabilità dell'ente.

La Sezione nel pervenire alla condanna, ha precisato, sul piano processuale, che la riunione del giudizio di responsabilità con quello di conto, pendente a carico dello stesso soggetto, ancorché prevista dall'art. 44 del R.D. n. 1038/1933, non deve essere disposta ove possa ritardare o rendere più gravoso il processo, alla luce dei principi del giusto processo, così come desumibili dagli artt. 103 cod.proc.civ. e 151 disp.att. cod.proc.civ.

Revocatoria

Sentenza n. 196/2016 riguardante un'azione revocatoria ex art. 2901 cod. civ. di un trasferimento immobiliare in danno alle ragioni creditorie dell'erario derivanti da un giudizio di responsabilità amministrativa definito dalla Sezione. Il fatto che la relativa sentenza non fosse ancora passata in giudicato e il conseguente carattere litigioso del credito, non è stato ritenuto ostativo all'accoglimento della domanda revocatoria.

Appalti pubblici

Sentenza n. 255/2016 ha interessato gli organi di gestione dell'Agenzia per lo svolgimento dei Giochi Olimpici Invernali Torino 2006 con riferimento alla liceità di una procedura di affidamento esterno dell'incarico di *project control* in presenza di professionalità interne con competenza sulla fase esecutiva degli appalti aggiudicati.

Sentenza n. 267/2016 in fattispecie di danno patrimoniale derivante ad un comune in conseguenza dell'approvazione di accordo bonario stipulato con l'impresa aggiudicataria dell'appalto per la realizzazione dei lavori di potenziamento del civico acquedotto, ai sensi dell'art. 31 bis della L n. 109/1994. La Sezione ha accertato l'illiceità della condotta del progettista e direttore dei lavori per aver disposto illegittimamente la sospensione dei lavori in luogo di procedere alla consegna in tempi differenziati degli stessi, come sarebbe stato ammesso dal capitolato speciale di appalto, per l'assenza delle autorizzazioni dei proprietari di alcune aree, determinando così l'iscrizione di riserve da parte dell'impresa appaltatrice e inducendo l'amministrazione comunale (anche attraverso i contenuti della propria relazione riservata sul punto) a sottoscrivere l'accordo bonario.

Circolazione stradale

Sentenza n. 197/2016 riguardante la responsabilità di un agente di P.S. derivante da un sinistro automobilistico durante il servizio. La Sezione, dopo aver richiamato il principio per cui la colpa grave necessaria per configurare, in occasione di incidenti stradali, la responsabilità amministrativa del conducente, non può determinarsi con riferimento alla sole norme di circolazione stradale, ma consiste in un comportamento gravemente imprudente o nell'inosservanza delle più comuni regole di attenzione, diligenza e cautela, cui sono comunque tenuti tutti i soggetti che guidano veicoli circolanti su aree pubbliche, è pervenuta ad un'assoluzione non ravvisando nella specie il superamento della soglia di gravità della colpa.

Transazione

Sentenza n. 266/2016 sul danno patrimoniale derivante da transazione autorizzata dal direttore sanitario di una ASL in dipendenza del decesso di un paziente ricoverato.

QUADRI SINOTTICI

TAB. 1 – GIUDIZI DI RESPONSABILITA'	p. 55
TAB. II – GIUDIZI DI CONTO	p. 60
TAB. III – GIUDIZI IN MATERIA PENSIONISTICA	p. 64
TAB. IV – INDICI DI SMALTIMENTO E RICAMBIO	p. 67
TAB. V – ORGANICO SEZIONE GIURISDIZIONALE	p. 68

TAB. 1 – GIUDIZI DI RESPONSABILITA'

Tab. 1								
SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE <i>Attività svolta in materia di responsabilità e conto</i>								
	Pendenti al 1/1/2016	Pervenuti	Definiti (*)	Rimanenza				
	109	195	258	46				

(*) di cui: n° 64 responsabilità - n° 179 giudizi di conto definiti con sentenza e decreto - n° 7 istanze di parte - n° 4 rese di conto - n° 4 istanze di proroga.

Tab. 1A								
SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE <i>Attività svolta in materia di giudizi di responsabilità</i>								
	Giacenza (*) al 31/12/2015	Depositati 2016 (**)	Definiti 2016 (***)	Pendenti 2016 (****)				
	48	50	64	34				

* Giacenza : si considerano i giudizi pendenti e non definiti al 31/12/2015

** Depositati 2016: si considerano i giudizi introdotti dal 1/01/2016 al 31/12/2016

*** Definiti 2016: si considerano i giudizi per i quali è intervenuta sentenza o provvedimento definitivo

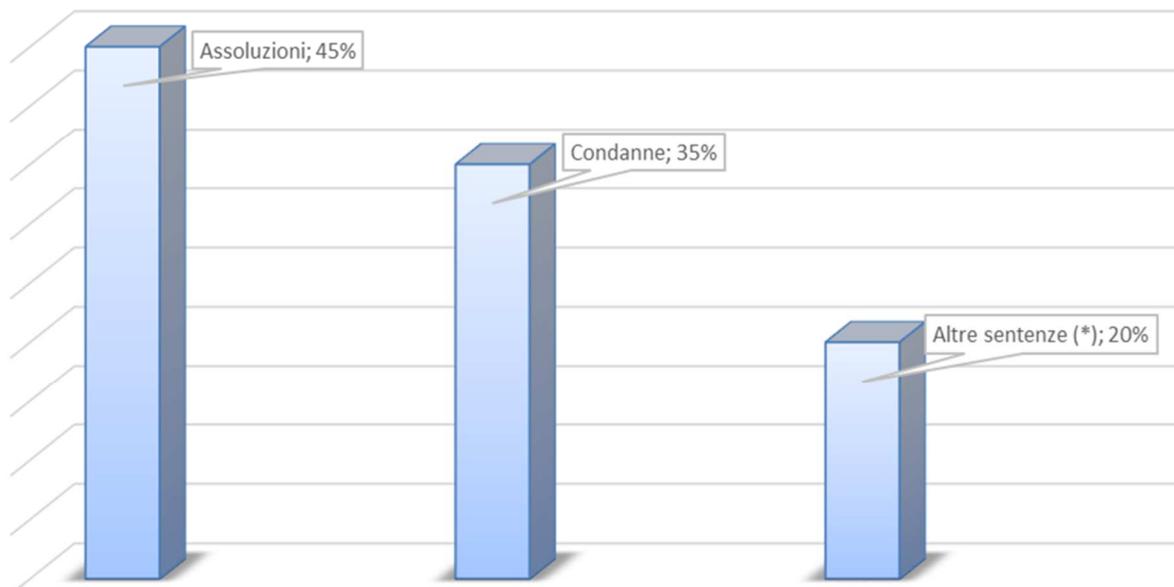
****Pendenti 2016: si considerano i giudizi ancora non definiti al 31/12/2016

Tab. 1B					
	SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE Attività svolta in materia di giudizi di responsabilità Trend ultimi 4 anni				
	<i>Anno</i>	<i>Giacenza</i>	<i>Depositati</i>	<i>Definiti</i>	<i>Pendenti</i>
	2013	18	36	38	16
	2014	16	58	37	37
	2015	37	61	50	48
	2016	48	50	64	34

Tab. 1C							
	SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE Giudizi di responsabilità - esito sentenze riferito ai convenuti						
	Soggetti convenuti in giudizio	Assoluzioni	Condanne	Altre sentenze (*)			
	147	64	53	30			
	<i>Percentuali esito sentenze riferito ai convenuti</i>	45%	35%	20%			

* Altre sentenze: sentenze non di proscioglimento nel merito (es. cessazione materia contendere, prescrizione)

Esito sentenze riferito ai convenuti



Tab. 1D								
SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE Giudizi responsabilita' - importo sentenze di condanna								
Importo complessivo liquidato con sentenze di condanna = euro 5.466.022,52 (*)								
* di cui per euro 113.919,95 è stato concesso un sequestro conservativo								

Tab. 1E									
	SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE Giudizi di responsabilita' - Durata media del processo								
	7,5 Mesi								
	Media dalla data di notificazione dell'atto di citazione al convenuto alla data di deposito della sentenza								

Tab. 1F									
	SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE Giudizi di responsabilita' - Durata media del Processo								
	Sentenze entro 6 mesi			13			25,60%		
	Sentenze entro 1 anno			37			72,50%		
	Sentenze oltre 1 anno			1			1,90%		
	Totale			51			100%		
	<u>La durata massima del processo non ha superato i 15 mesi</u>								

Giudizi Responsabilità - Durata Media del Processo

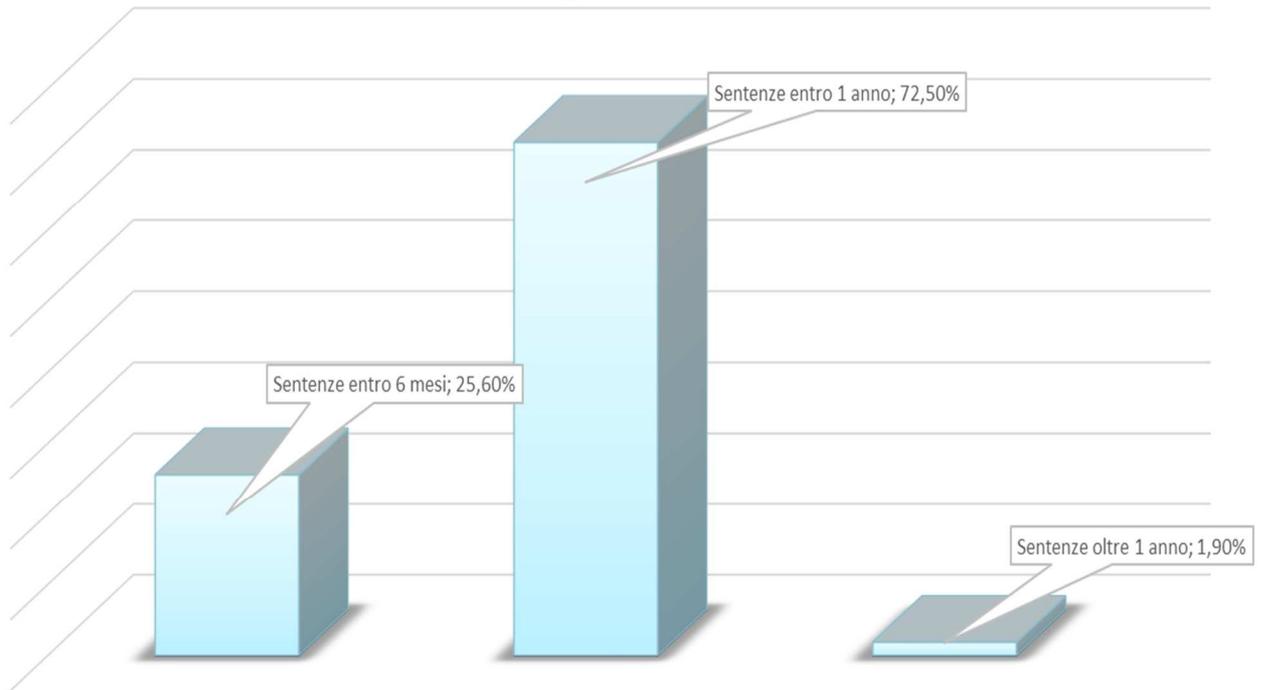


Grafico.2 - Rif. Tab.1F

TAB. II - GIUDIZI DI CONTO

Tab. 2							
	SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE <i>Attività svolta in materia di conti giudiziali</i>						
	Pendenti al 1/1/2016	Pervenuti	Definiti ^(*)	Rimanenza			
	43.389	7.217	10.288	40.318			

(*) compresi: n° 179 giudizi di conto definiti con sentenza e decreto.

Tab. 2A					
	SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE Conti giudiziali Pronunce di estinzione (*)				
	Anno	n° conti giudiziali estinti	n° pronunce di estinzione		
	2016	9140	1161		
	2015	6974	1181		
	2014	6575	1275		
	2013	8792	1528		
	(*) Ai fini deflattivi e di accelerazione delle procedure, per tipologie omogenee di conti un unico decreto di estinzione può contenere più conti giudiziali				

Tab. 2B						
	SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE					
	Conti giudiziali Pronunce di scarico					
	Anno	n° conti giudiziali dis caricati		n° pronunce di scarico		
	2016	969		969		
	2015	909		909		
	2014	1046		1046		
	2013	963		963		

Tab. 2C					
	SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE				
	Conti giudiziali				
	Pronunce di discarico per provincia (*)				
	PROVINCIA	2013	2014	2015	2016
	ALESSANDRIA	42	68	129	88
	ASTI	88	75	100	74
	BIELLA	42	23	39	103
	CUNEO	150	91	108	181
	NOVARA	133	95	193	41
	TORINO	122	254	291	124
	VERBANO- CUSIO-OSSOLA	111	216	64	16
	VERCELLI	17	43	0	4
	ERARIO	259	176	81	180
	(*)il criterio di estrapolazione dei dati, dal sistema Sisp, tiene in considerazione l'anno di deposito dei conti giudiziali compreso tra il 2007 e il 2015				

Tab. 2D								
SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE Conti giudiziali - Pronunce all'esito di giudizio per rese di conto								
	Giacenza al 31/12/2015 (*)	Depositati (**)	Definiti (***)	Pendenti (****)				
	1	6	4	3				
<p>* Giacenza 2015: si considerano i giudizi pendenti e non definiti al 31/12/2015</p> <p>** Depositati 2016: si considerano i giudizi introdotti dal 1/01/2016 al 31/12/2016</p> <p>*** Definiti 2016: si considerano i giudizi per i quali è intervenuta sentenza o provvedimento definitivo</p> <p>****Pendenti 2016: si considerano i giudizi ancora non definiti al 31/12/2016</p>								

Tab. 2E								
SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE Conti giudiziali - Pronunce all'esito del deferimento al collegio								
	Giacenza al 31/12/2015 (*)	Depositati (**)	Definiti (***)	Pendenti (****)				
	60	128	175	13				
<p>* Giacenza 2015: si considerano i giudizi pendenti e non definiti al 31/12/2015</p> <p>** Depositati 2016: si considerano i giudizi introdotti dal 1/01/2016 al 31/12/2016</p> <p>*** Definiti 2016: si considerano i giudizi per i quali è intervenuta sentenza o provvedimento definitivo</p> <p>****Pendenti 2016: si considerano i giudizi ancora non definiti al 31/12/2016</p>								

TAB. III – GIUDIZI IN MATERIA PENSIONISTICA

Tab. 3							
	SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE Attività svolta in materia di giudizi pensionistici						
	Giacenza (*) al 31/12/2015	Depositati 2016 (**)	Definiti 2016 (***)	Pendenti 2016 (****)			
	69	93	79	83			

* Giacenza : si considerano i giudizi pendenti e non definiti al 31/12/2015

** Depositati 2016: si considerano i giudizi introdotti dal 1/01/2016 al 31/12/2016

*** Definiti 2016: si considerano i giudizi per i quali è intervenuta sentenza o provvedimento definitivo

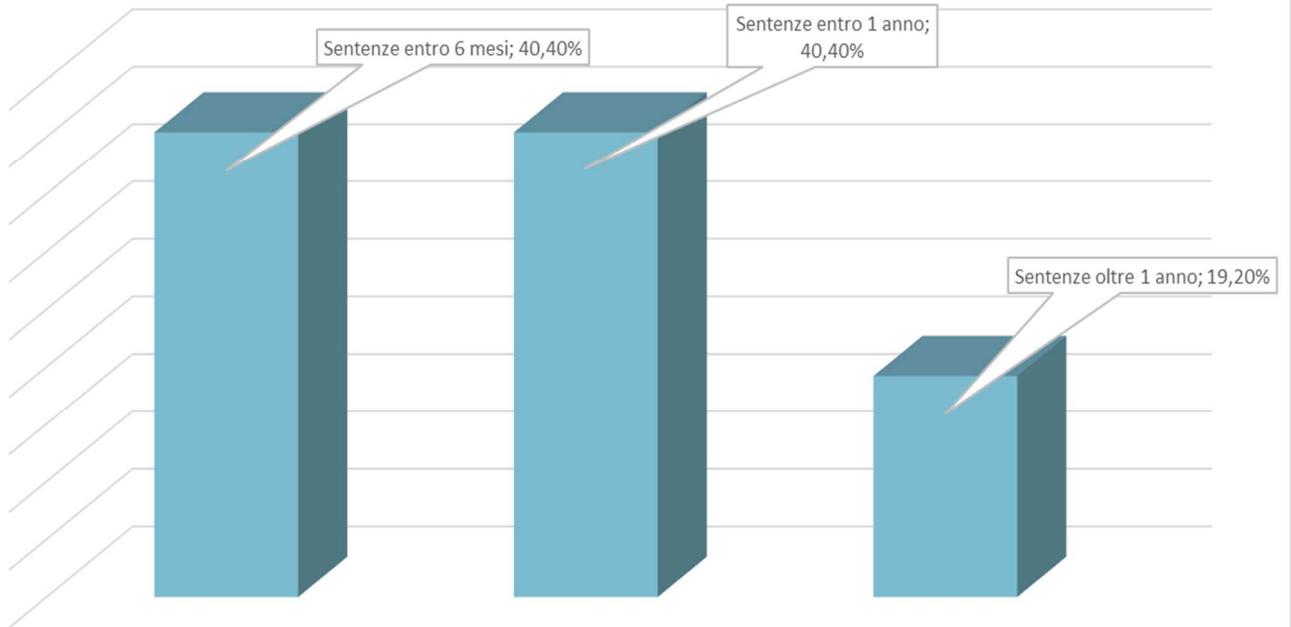
****Pendenti 2016: si considerano i giudizi ancora non definiti al 31/12/2016

Tab. 3A					
	SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE Attività svolta in materia di giudizi pensionistici Trend ultimi 4 anni				
	<i>Anno</i>	<i>Giacenza</i>	<i>Depositati</i>	<i>Definiti</i>	<i>Pendenti</i>
	2013	41	124	105	60
	2014	60	93	101	52
	2015	52	62	45	69
	2016	69	93	79	83

Tab. 3B								
SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE Giudizi pensionistici - Durata media del processo								
9 Mesi								
Media dalla data di deposito del ricorso alla data di deposito della sentenza								

Tab. 3C								
SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE Giudizi pensionistici - Durata media del Processo								
	Sentenze entro 6 mesi			21			40,40%	
	Sentenze entro 1 anno			21			40,40%	
	Sentenze oltre 1 anno			10			19,20%	
	Totale			52			100%	
<u>La durata massima del processo non ha superato i 20 mesi</u>								

Giudizi Pensioni - Durate Media del Processo



TAB. IV – INDICI DI SMALTIMENTO E RICAMBIO

Tab. 4	SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE <i>Indice di ricambio e indice di smaltimento</i>					
Materia	Pendenti iniziali al 01/01/2016	Depositati anno 2016	Definiti anno 2016	Pendenti finali al 31/12/2016	Indice di Ricambio ^(*) (%)	Indice di Smaltimento ^(**) (%)
Responsabilità	48	50	64	34	128	65
Pensioni ^(***)	69	93	79	83	85	49
Giudizi di conto	61	134	183	12	137	94
Istanze di parte	0	7	7	0	100	100
<p>(*) L'indice di RICAMBIO è il rapporto tra il numero dei procedimenti definiti nel periodo esaminato e il numero dei depositati nello stesso periodo moltiplicato per 100: indica il numero di procedimenti definiti ogni 100 procedimenti depositati. Con un valore superiore a 100 i procedimenti definiti sono in numero superiore ai depositati per tanto si registra una riduzione della pendenza, viceversa con un valore inferiore a 100 i procedimenti definiti sono inferiori ai depositi e si è in presenza di un aumento della pendenza finale.</p>						
<p>(**) L'indice di SMALTIMENTO è il rapporto tra il numero dei procedimenti definiti nel periodo esaminato e la somma dei pendenti all'inizio del periodo e dei depositati nel periodo moltiplicato per 100: indica il numero di procedimenti definiti ogni 100 procedimenti in carico all'ufficio. Il valore massimo, pari a 100%, indica che si è smaltito tutto il carico e la pendenza finale è pari a zero.</p>						
<p>(***) Il dato relativo ai giudizi pensionistici è caratterizzato dalla pendenza di numerosi giudizi aventi ad oggetto domande di perequazione del trattamento pensionistico, attualmente sospesi in attesa della definizione, ad opera della Corte Costituzionale, di questioni di legittimità costituzionale riguardanti la normativa di riferimento.</p>						

TAB. V – ORGANICO SEZIONE GIURISDIZIONALE

Tab. 5					
SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE					
Dotazione organica					
		Pianta organica	Dotazione organica 01/01/2015	Dotazione organica 01/01/2016	Dotazione organica 01/01/2017
	Presidente	1	1	0	1
	Magistratura	6	4	4	4
	Amministrativi di area 3°	8	7	8	7
	Amministrativi di area 2°	16	13	11	10
	Totali	31	25	23	22
	Scoperto (%)		19	26	29

Percentuale di copertura della pianta organica - Dettaglio				
		01/01/2015	01/01/2016	01/01/2017
	Personale di Magistratura compreso il Presidente	71	57	71
	Personale amministrativo	83	79	71

INDICE

Saluto	I
1. Le prospettive evolutive della giurisdizione contabile. L'aggancio alla tradizione storica ed al disegno costituzionale (art. 103, secondo comma Costituzione) come garanzia di effettività del sistema delle tutele e valorizzazione del ruolo della "giustizia contabile" come servizio alla collettività.	p. 1
2. Il nuovo Codice di giustizia contabile di cui al d.lgs. n. 174/2016	p. 8
3. Dati statistici e misure organizzative adottate dopo l'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile	p.14
4. Le pronunce più significative dell'anno 2016	p.21
5. Conclusioni	p.23

APPENDICE

Rassegna di giurisprudenza anno 2016 relativa a giudizi di responsabilità, di conto e pensionistici p. 25

Rassegna sentenze anno 2016 in materia di responsabilità amministrativo-contabile p. 41

Quadri sinottici

Tab. I – Giudizi di responsabilità p. 55

Tab. II – Giudizi di conto p. 60

Tab. III – Giudizi in materia pensionistica p. 64

Tab. IV – Indici di smaltimento e ricambio p. 67

Tab. V – Organico sezione giurisdizionale p. 68

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

