



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

**INAUGURAZIONE DELL'ANNO
GIUDIZIARIO
2020**

**RELAZIONE DEL PRESIDENTE
Francesco Paolo Romanelli**

BARI, 28 FEBBRAIO 2020



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

**INAUGURAZIONE DELL'ANNO
GIUDIZIARIO
2020**

**PRESIDENTE
FRANCESCO PAOLO ROMANELLI**

Bari, 28 febbraio 2020

SOMMARIO

1. L'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE.....	pag.	2
1.1 Premessa	pag.	2
1.2 Il contenzioso nelle materie di contabilità pubblica	pag.	5
1.3 I conti giudiziali	pag.	16
1.4 Il contenzioso pensionistico	pag.	19
2. LE NOVITÀ LEGISLATIVE	pag.	28
3. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE	pag.	38
4. LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI UNITE DELLA CORTE DI CASSAZIONE	pag.	46
5. LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI	pag.	49
TABELLE STATISTICHE.....	Pag.	55

1. L'ATTIVITÀ DELLA SEZIONE

1.1 Premessa

Nello scorso anno la Sezione ha funzionato con un organico magistratuale ridotto rispetto a quello di diritto.

Infatti, a fronte dei nove magistrati previsti, oltre al Presidente, ne erano in servizio solo sei, con una scopertura, pertanto, di tre unità.

Nondimeno, la produttività è stata più che soddisfacente, registrandosi, con riguardo alla quasi totalità degli indici relativi all'attività giurisdizionale su impulso di parte (numero delle udienze e delle camere di consiglio, dei procedimenti definiti e dei provvedimenti depositati), un risultato sostanzialmente sovrapponibile a quello del 2018.

Anche nel settore dei conti giudiziali (che si presentava assai critico all'inizio del 2019 per il consistente volume dell'arretrato, come non ho mancato di evidenziare nella relazione tenuta in occasione della scorsa inaugurazione dell'anno giudiziario) vi è stato, d'altra parte, un leggero miglioramento, come si avrà modo di dire più avanti.

La situazione si è decisamente aggravata all'inizio di quest'anno, con il trasferimento, a decorrere dal 1° gennaio, del Consigliere Laino alla 1^a Sezione centrale di appello e con la promozione a Presidente di sezione e la conseguente destinazione ad altro Ufficio, avvenuta all'inizio di questo mese, del Consigliere Raeli.

Sicché, all'attualità, si registra una scopertura del 55% circa (5 unità).

Trattasi di contesto, com'è evidente, non sopportabile a lungo, salvo a determinare una dilatazione dei tempi di definizione dei giudizi, ove si consideri che in questa Sezione il volume del contenzioso concernente i giudizi in materia di contabilità pubblica, così come quello del contenzioso pensionistico, si è sempre mantenuto, specie negli ultimi anni, a livelli al di sopra della media nazionale.

Al riguardo, va tenuto conto che, già a partire dallo scorcio dell'anno passato, in previsione dell'imminente contrazione dell'organico di fatto e per non creare situazioni di disparità tra i ricorrenti, non si è più provveduto ad assegnare nuovi ricorsi pensionistici ai due magistrati in procinto di lasciare la Sezione, sebbene - com'è agevole comprendere - ne conseguirà, comunque, un rallentamento nei tempi di definizione dei giudizi, essendo stato contemporaneamente aggravato il ruolo dei quattro magistrati rimasti assegnati alla Sezione, tra i quali, peraltro, dovrà essere redistribuito il carico giacente dei colleghi cessati.

D'altra parte, essendo già stato fissato anzitempo il ruolo delle udienze e la composizione dei collegi relativamente ai giudizi in materia di contabilità pubblica per il corrente anno, non si è potuto evitare, pur essendosi provveduto alla rimodulazione dei collegi e alla riassegnazione degli affari, di disporre il rinvio di qualche udienza tra quelle programmate nel primo semestre.

Non va nemmeno ommesso di evidenziare che nel dicembre scorso è stato assegnato un altro magistrato alla Procura regionale, che ora può quindi contare su un organico complessivo di sei magistrati, onde è da attendersi, a partire da quest'anno, un aumento della produttività dell'Ufficio requirente.

È andata, ovviamente, in maggiore sofferenza la trattazione dei conti giudiziali, ove si consideri che in questo settore di attività la ripartizione del carico è effettuata, generalmente, sulla base di un criterio territoriale, onde ciascun magistrato è assegnatario dei conti degli enti territoriali e delle amministrazioni statali di un'intera provincia.

La descritta situazione richiede, pertanto, di essere urgentemente e adeguatamente valutata dal Consiglio di presidenza in vista di una immediata, ancorché progressiva, copertura dei posti vacanti.

Confido, pertanto, che il nostro Organo di autogoverno, in occasione della imminente immissione in servizio dei 40 Referendari vincitori dell'ultimo concorso vorrà orientarsi in tal senso, onde consentire di far fronte efficacemente al gravoso carico di lavoro dell'Ufficio.

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

Il 2019 è stato il terzo anno in cui i giudizi sono stati celebrati in conformità alla disciplina recata dal nuovo Codice della giustizia contabile, approvato con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, emanato in attuazione della delega conferita con l'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 ed entrato in vigore nello scorcio del 2016 (in prosieguo, anche, soltanto, "codice" o "c.g.c.").

Può dirsi, dunque, che l'applicazione delle nuove regole processuali costituisce oramai sicuro e consueto punto di riferimento per il giudice, per le parti e per la segreteria, ancorché non siano mancate, com'è normale, dubbi interpretativi su alcune specifiche disposizioni, che si sono rivelate, nella pratica attuazione, incongrue, ovvero poco coerenti se riguardate alla luce dell'intero corpo normativo o, ancora, carenti e foriere di inutili complicazioni procedurali.

A molte di tali discrasie, incoerenze e lacune ha posto rimedio il recente Decreto legislativo 7 ottobre 2019 n. 114 (c.d. "Decreto correttivo"), emanato - come ho avuto modo di accennare l'anno scorso - in attuazione del comma 6 della norma di delega, alla cui sintetica illustrazione è riservata gran parte del secondo paragrafo della presente relazione, dedicato, per l'appunto, alle novità normative di interesse per il nostro Istituto intervenute nello scorso anno.

Va, infine, riferito che nel 2019 è entrata a regime, anche se a *step* progressivi, la nuova piattaforma informatica di gestione dei giudizi (denominata GIU.DI.CO), in vista di una concreta e completa attuazione del processo telematico, che, all'attualità, come ben sanno gli avvocati che frequentano il nostro foro, trova ancora un'applicazione parziale (la consultazione *on line* del fascicolo informatico da parte dei difensori, ad esempio, è stata resa possibile, dopo un lungo periodo di sospensione, soltanto nello scorcio dell'anno).

Dopo le iniziali difficoltà, la gestione dell'applicativo è andata via via migliorando, pur dovendosi ancora registrare la necessità della sua continua implementazione alla luce delle criticità che emergono nella pratica, soprattutto in relazione alle nuove regole processuali.

1.2 Il contenzioso nelle materie di contabilità pubblica

Nel corso del 2019 sono stati introdotti complessivamente 112 nuovi giudizi, di cui 100 ad istanza della Procura regionale e 12 ad istanza di parti private.

Gli atti di citazione in materia di responsabilità amministrativo-contabile sono stati 89, dei quali 7 sono stati preceduti da azioni cautelari di sequestro conservativo su beni e crediti dei convenuti; da parte dell'Ufficio requirente sono state, altresì, esercitate 2 azioni revocatorie ai sensi dell'art. 2901 del Codice civile e sono stati depositati 2 ricorsi ex art. 141 c.g.c. per la resa del conto giudiziale.

Per la trattazione dei giudizi sono state tenute 68 udienze, di cui 30 pubbliche, 27 camerale e 11 monocratiche.

Sono stati assegnati alle udienze 168 giudizi e ne sono stati definiti 151; i provvedimenti istruttori o di natura processuale sono stati, invece, 26.

Le sentenze di condanna sono state 78, per un danno complessivo accertato pari ad euro 14,2 milioni di euro circa, mentre quelle di definizione del giudizio ai sensi dell'art. 130, comma 8 del codice sono state 6, per un importo complessivo immediatamente introitato nelle casse pubbliche di circa 27 mila euro.

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

Al riguardo, deve evidenziarsi che, anche nel 2019, così come negli anni precedenti, le istanze presentate sono state assai poche in rapporto al numero dei giudizi di responsabilità amministrativo-

contabile a titolo di colpa grave iscritti a ruolo (il 10% circa, in linea con la media nazionale) e hanno generalmente riguardato quelli nei quali il danno dedotto non era di elevato ammontare.

Non appare, dunque, azzardato affermare che il limitato ricorso a tale nuovo rito non sia imputabile alla sua novità (come pure poteva ritenersi nei primi due anni di vigenza del codice), ma rivesta natura strutturale, onde c'è da domandarsi se esso sia effettivamente idoneo a realizzare quell'effetto deflattivo del contenzioso, in vista del quale il legislatore della riforma lo ha dichiaratamente previsto, nonché ad assicurare l'immediato incameramento di importi rilevanti nelle casse pubbliche, come forse pure ci si attendeva stando alla formulazione letterale della norma.

Le sentenze di assoluzione sono state 18, mentre 5 sono state le decisioni a contenuto promiscuo (in parte di condanna e in parte di assoluzione); infine, le sentenze di mero rito o che hanno definito il giudizio accogliendo l'eccezione preliminare di prescrizione del danno sono state, nel complesso, 15.

Delle 7 domande cautelari di sequestro conservativo, 5 sono state accolte dal giudice designato mediante ordinanza di conferma del decreto presidenziale emesso *inaudita altera parte*, per un importo complessivo garantito di oltre 5 milioni di euro (€ 5.056.711), mentre 2 sono state rigettate con conseguente revoca del decreto autorizzatorio pronunciato *ante causam*.

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

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

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

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

Secondo tale indirizzo, infatti - superandosi interpretativamente vetusti schemi concettuali - ciò che è dirimente ai fini del radicamento della giurisdizione della Corte dei conti non è punto l'elemento

soggettivo dell'esistenza di un preesistente rapporto di impiego e/o di servizio tra l'autore del danno e l'ente danneggiato, bensì quello oggettivo della natura pubblica delle risorse attribuite e la loro finalizzazione alla realizzazione di un programma di interesse parimenti pubblico.

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

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

Non sono mancati, peraltro, i giudizi nei confronti di pubblici amministratori e dipendenti, percettori o erogatori di indebiti compensi, assuntori di incarichi retribuiti esterni non autorizzati/autorizzabili, ovvero resisi responsabili di reati contro la pubblica amministrazione.

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

In tali casi, agli autori del reato, sempreché condannati con sentenza irrevocabile, viene anche imputato, a norma dell'art. 17, comma 30-ter del d.l. n. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009, come successivamente modificato e integrato (che ha recepito una risalente giurisprudenza pretoria della Corte dei conti) tale pregiudizio di natura non patrimoniale, sottospecie, per l'appunto, di danno alla reputazione dell'ente di appartenenza, che, in conformità alla novella recata dalla legge n. 190/2012, viene quantificato, di norma, in misura pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altre utilità illecitamente percepite.

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

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

- sentenza n. 9/2020, relativa ad una fattispecie di falsa rendicontazione di spese, per un importo pari ad oltre 1,7 milioni di euro, da parte di un'associazione affidataria dello svolgimento di attività di formazione professionale finanziata dalla Regione Puglia; il presidente e altri due soggetti facenti parte dell'associazione, unitamente a quest'ultima, sono stati condannati, in solido tra loro, al risarcimento della suddetta somma oltre che del danno all'immagine, per importo complessivo di 2,3 milioni di euro circa, con conseguente conversione in pignoramento del sequestro conservativo di beni disposto *ante causam*;

- sentenza n. 276/2019, con la quale una società esercente attività di trattamento e commercializzazione di prodotti ittici, destinataria di un finanziamento comunitario erogato per il tramite della Regione Puglia, è stata condannata, in solido con il suo amministratore, al pagamento di 720 mila euro circa, per l'illecita gestione e rendicontazione dei fondi ricevuti;

- sentenza n. 216/2019, recante, parimenti, condanna ad un importo di 816 mila euro nei confronti di una società e del suo amministratore per l'illecita gestione e rendicontazione di fondi erogati ai sensi della legge n. 488/1992 per lo sviluppo del mezzogiorno;

- sentenze nn. 218/2019 e 321/2109, con le quali, in materia di aiuti comunitari a valere sul Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA) erogati dall'AGEA, due agricoltori e il responsabile di un Centro per l'Assistenza in Agricoltura (CAA) che aveva gestito le pratiche, sono stati condannati, in solido tra loro, al pagamento di un complessivo importo di 200 mila euro circa, per l'illecita percezione di tali fondi, essendosi accertata la falsità delle dichiarazioni attestanti la disponibilità dei terreni agricoli denunciati;

- sentenza n. 503/2019, con la quale una società cooperativa resasi responsabile dell'illecita gestione e rendicontazione di fondi erogati dal Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio, nell'ambito delle misure di sostegno previste dall'art. 3 della legge n. 250/1990, è stata condannata alla rifusione dell'intero finanziamento percepito, pari a poco meno di 1 milione di euro (nei confronti dell'amministratore della società, pure chiamato a rispondere in solido di tale danno, il giudizio è stato definito ai sensi dell'art. 130 c.g.c., avendo questi richiesto ed ottenuto di accedere al rito abbreviato ivi disciplinato);

- sentenza n. 320/2019, con la quale l'ex Presidente della società *in house*, interamente partecipata dal comune di Foggia, affidataria del servizio di igiene urbana dello stesso comune, è stato condannato al pagamento dell'importo di 770 mila euro circa, pari al danno arrecato al patrimonio sociale a seguito del pagamento di inesistenti prestazioni di servizi da parte di una cooperativa sociale;

- sentenza n. 539/2019, con la quale quattro ex funzionari e dirigenti della ASL di Foggia, resisi responsabili di gravi reati di truffa e falso (pure sanzionati penalmente nei confronti di alcuni di essi) sono stati condannati al pagamento, in diversa misura, della complessiva somma di poco meno di 900 mila euro, per l'acquisto a prezzi fuori mercato e assolutamente spropositati (dal 500% al 1.000% e sino al 2.000% in più) di apparecchiature sanitarie, per la maggior parte, peraltro, del tutto inutili;
- sentenza n. 487/2019, con la quale alcuni ex dirigenti e presidenti dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Puglia e della Basilicata sono stati condannati, in solido tra loro, al pagamento dell'importo di 1 milione di euro a titolo di risarcimento del danno causato all'ente, (previa deduzione dell'*utilitas*), per l'illegittima proroga per oltre un decennio di obsoleti servizi affidati ad una impresa esterna;
- sentenza n. 485/2019, relativa ad una azione risarcitoria per danno all'immagine, preceduta da misura cautelare, avviata all'esito di un processo penale, dal discreto impatto mediatico, che ha visto definitivamente condannato l'ex sindaco di un comune del foggiano per il reato previsto e punito dall'art. 317 c.p., avendo costui, nella suddetta qualità e abusando dei propri poteri, indotto talune società ad affidare in subappalto ad una ditta di un suo amico tutti i lavori afferenti ad un erigendo parco eolico, nonché quelli relativi ad un' adiacente struttura industriale che si stava realizzando con pubblici finanziamenti; nella sentenza di condanna ad un importo di 50 mila euro, viene in particolare evidenziato che il convenuto non si era limitato a fornire un'innocua "segnalazione" alle società appaltatrici circa la ditta cui affidare eventuali subappalti, ma aveva esercitato sulle scelte di tali imprenditori un profondo condizionamento, tradotto in minacce esplicite, certamente non consono al ruolo istituzionale ricoperto, finalizzato unicamente a favorire direttamente l'impresa del suo amico, sicché l'assenza di procedure di evidenza pubblica su cui esercitare indebite "interferenze", non è apparsa idonea a escludere l'efficacia lesiva della condotta contestata, posto che l'arbitraria modalità stessa con cui l'autorità sindacale aveva, nella specie, esplicitato le proprie prerogative doveva ritenersi di per sé idonea ad ingenerare nell'opinione pubblica il detrimento del decoro dell'ente locale;
- sentenza n. 317/2019, con la quale un ex amministratore comunale è stato condannato al pagamento della somma di 770 mila euro, pari alla tangente che aveva intascato quale illecito compenso per aver favorito l'impresa aggiudicataria del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti; all'uopo, è stata ritenuta sussistente la contestata fattispecie di "danno da tangente", secondo cui, dovendosi escludere che gli imprenditori siano dei disinteressati benefattori e che carattere distintivo della loro impresa non sia, dunque, il fine di lucro, bensì, al contrario, la totale anti-economicità, ne consegue che il costo aggiuntivo della "mazzetta" viene indebitamente, quanto necessariamente scaricato su quello della commessa, attraverso un'indebita lievitazione del suo reale valore (conseguentemente è stata disposta

la conversione in pignoramento del sequestro conservativo *ante causam* di un immobile di proprietà dell'interessato);

- sentenza n. 502/2019, con la quale un ex magistrato del Tribunale di Bari, è stato condannato, a titolo di danno all'immagine dell'amministrazione della giustizia, al pagamento dell'importo di 150 mila euro per episodi di concussione di cui si era reso responsabile nell'esercizio delle funzioni;

- sentenza n. 21/2019, con la quale un dirigente comunale è stato condannato al pagamento della somma di 213 mila euro circa, per aver consentito, mediante false attestazioni, che un suo parente ottenesse un contributo di pari importo per la ricostruzione di un fabbricato rurale danneggiato dal sisma del 1980/1981, al quale non aveva, invece, diritto, con conseguente conversione in pignoramento del sequestro conservativo di suoi beni e crediti disposto *ante causam*;

- sentenza n. 324/2019, con la quale, in materia di azione revocatoria ex art. 2901 c.c., è stato affermato il principio secondo cui la circostanza che un credito erariale dipenda dall'esito di un giudizio per responsabilità amministrativa non ancora avviato al momento della proposizione della domanda revocatoria non rileva ai fini dell'ammissibilità dell'azione stessa, essendo essa esperibile anche in base ad una semplice aspettativa di credito che non si riveli *prima facie* pretestuosa e che possa valutarsi come probabile, anche se non definitivamente accertata; ha considerato, altresì, il collegio che una nozione allargata di credito non rappresenta una minor tutela per il debitore soggetto all'azione revocatoria, giacché la sentenza dichiarativa dell'inefficacia dell'atto dispositivo nei confronti del creditore, a seguito dell'accoglimento della domanda ex art. 2901 c.c., non costituisce titolo sufficiente per procedere ad esecuzione nei confronti del terzo acquirente, essendo a tal fine necessario che il creditore disponga anche di un titolo sull'esistenza del credito, che può procurarsi soltanto nella causa relativa al credito e non anche in quella concernente esclusivamente la domanda revocatoria, nella quale la cognizione del giudice sul credito è meramente incidentale;

- sentenza n. 255/2019, con la quale un docente universitario della Scuola di medicina e chirurgia dell'Università degli Studi di Bari, è stato condannato al pagamento, di una somma (€ 121 mila circa) pari alle differenze stipendiali indebitamente percepite nel periodo 2009/2014, quale professore ordinario a tempo pieno, essendo stato accertato che in tale lasso temporale aveva continuamente esercitato non consentite attività libero-professionali; ai fini della quantificazione del danno, la Sezione, accogliendo una specifica deduzione difensiva, ha preso posizione con un'articolata motivazione sulla *vexata questio* della computabilità dell'indebito al lordo o al netto degli oneri fiscali, concludendo per la seconda opzione, così allineandosi alla giurisprudenza più recente della Sezione. La sentenza si segnala, altresì, per aver escluso che nella fattispecie dedotta in giudizio fosse ravvisabile anche l'ulteriore ipotesi di danno (pari all'importo dei compensi percepiti per l'esercizio dell'attività libero professionale) disciplinata dall'art. 53 commi 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, in

materia di incarichi retribuiti non autorizzati, nella precipua considerazione, da un lato, che l'esercizio di una libera professione è consentita ai docenti universitari a seguito di una mera "...opzione...", e non già, dunque, previa "...autorizzazione...", come, invece, previsto dalle norme di che trattasi e, dall'altro, che, per effetto della già scrutinata fondatezza della posta di danno concernente la differenza percentuale tra il trattamento stipendiale del professore a tempo pieno e di quello a tempo definito, è come se il docente fosse stato, nei fatti, ricondotto *ab origine* alla posizione di professore a tempo definito e, come tale, pertanto, escluso dall'applicabilità dei commi 7 e 7-bis del d.lgs. n. 165/2001, ai sensi del precedente comma 6;

- sentenza n. 314/2019, con la quale, in un giudizio ex art. 133 e seguenti c.g.c., è stato confermato il decreto emesso dal giudice monocratico, con cui è stata comminata la sanzione pecuniaria di € 35.000 nei confronti del sindaco di un comune ritenuto responsabile, in concorso con il dirigente dell'area finanziaria, dell'artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità interno; dopo aver, preliminarmente, affermato la perdurante vigenza dell'articolo 31, comma 31 della legge 12 novembre 2001 n. 183 per i fatti anteriori alla sua abrogazione, stante la chiara previsione dell'art. 1, comma 707, della legge 28 dicembre 2015 n. 208, la Sezione ha, nel caso di specie, ritenuto elusiva del patto di stabilità l'emanazione di un provvedimento dirigenziale con il quale somme chiaramente riferibili a residui attivi provenienti dall'esercizio precedente sono state considerate, previa loro cancellazione, come entrate di competenza dell'esercizio successivo, con la conseguente conforme contabilizzazione in bilancio che ha reso possibile il formale rispetto del patto di stabilità;

- sentenza n. 353/2019, con la quale è stata dichiarata improduttiva di effetti l'istanza, formulata dalla Procura regionale nel contesto di un atto di "...riassunzione in prosecuzione...", volta ad ottenere, a seguito della declaratoria di difetto di giurisdizione della Corte dei conti da parte delle SS.UU. della Corte di cassazione, l'estinzione, ai sensi dell'art. 111, comma 1 c.g.c., di un giudizio precedentemente sospeso ex artt. 16, comma 1 c.g.c. e 367, comma 1 c.p.c.; all'uopo, il collegio giudicante ha ritenuto che la domandata pronuncia di estinzione fosse impedita proprio dalla tempestiva riassunzione/prosecuzione del giudizio, in quanto la stessa risultava effettuata nella pendenza del termine di 3 mesi previsto dall'art. 107, comma 1 c.g.c., sicché il giudizio è stato definito con una sentenza meramente ricognitiva del *dictum* della Suprema Corte, in applicazione dei principi generali in materia di efficacia (c.d. pan-processuale) delle pronunce sulla giurisdizione rese dalla Corte di cassazione in sede di regolamento preventivo, secondo cui la valenza di giudicato (esterno) di tali pronunce comportano *ex lege*, in caso di accertata insussistenza della giurisdizione del giudice *a quo*, l'esaurimento della causa pendente presso quest'ultimo, con preclusione, pertanto, dello svolgimento di ogni ulteriore attività processuale;

- sentenza n. 76/2019, con la quale è stato dichiarato inammissibile un atto di citazione, essendo stato accertato che il decreto del Procuratore regionale con il quale era stata disposta la riapertura del fascicolo istruttorio ai sensi dell'art. 70 c.g.c. non dava contezza dei "...*fatti nuovi e diversi...*" in relazione ad entrambe le ragioni/circostanze (non attualità del danno e difetto dell'elemento psicologico), sulla cui scorta era stato emesso il precedente provvedimento di archiviazione;
- sentenza n. 504/2019, con la quale è stato statuito che il termine di riassunzione trimestrale previsto dall'art. 109, comma 6 c.g.c., in caso di interruzione del giudizio per morte di uno dei convenuti, rileva con riguardo alla singola posizione processuale del convenuto deceduto e non si estende, quindi, a quelle degli altri convenuti; all'uopo, è stata richiamata, oltre che conforme giurisprudenza in tal senso della Corte di cassazione, anche la norma dell'art. 108, comma 6 c.g.c. , secondo cui il Pubblico ministero di udienza può chiedere l'estinzione del giudizio, limitatamente alla posizione del convenuto *medio tempore* deceduto, nell'ipotesi in cui ritenga, già in quella sede, non sussistenti i presupposti per la riassunzione nei confronti degli eredi, essendo, comunque, irrilevante ai detti fini, la circostanza che il requirente non si sia avvalso di tale facoltà al dichiarato fine di meglio valutare l'esistenza dei suddetti presupposti;
- sentenza n. 621/2019, con la quale è stato dichiarato inammissibile *in parte qua*, per difetto dell'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c. (applicabile ex art. 7, comma 2 c.g.c.), un atto di citazione nei confronti di una società indebita percettrice di contributi pubblici, essendo stato accertato in via istruttoria che l'amministrazione si era già dotata, antecedentemente all'introduzione del giudizio, di un titolo esecutivo in sede amministrativa per lo stesso esatto ammontare del danno azionato, già affidato per l'esecuzione (peraltro infruttuosa) all'agente della riscossione; è stato, infatti, ritenuto che in presenza di un preesistente titolo (amministrativo) esecutivo, in quanto non impugnato nelle competenti sedi, l'amministrazione danneggiata non potrebbe acquisire alcuna ulteriore utilità pratica dal "raddoppio" del suddetto titolo con altro di natura giudiziale, essendo la sentenza di condanna pronunciata dalla Corte dei conti in materia di responsabilità sottoposta al medesimo regime di attuazione coattiva e prescrizione;
- ordinanza n. 83/2019, con la quale è stata rigettata l'istanza volta ad ottenere la liquidazione, a carico dell'amministrazione, dei compensi defensionali relativi alla fase cautelare formulata da soggetto destinatario di sequestro conservativo *ante causam* non confermato dal giudice designato e, successivamente, per tale motivo, non convenuto in giudizio dalla Procura regionale; nella specie, è stata esclusa l'applicabilità analogica, sia dell'art. 31, comma 2 c.g.c., sia dell'art. 669 *septies*, comma 2 c.p.c. (che prevede la pronuncia sulle spese da parte del giudice in caso di rigetto della domanda cautelare), in quanto ritenuta norma codicistica non espressiva di un "...*principio generale...*" ai sensi dell'art. 7, comma 2 c.g.c.

1.3 I conti giudiziali

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

Come si è già anticipato, questo è il settore nel quale si manifestano le maggiori criticità, per effetto, essenzialmente, della considerevole mole del carico di lavoro, rispetto al numero dei magistrati assegnati alla Sezione, nonché, soprattutto, dei funzionari di revisione che vi sono addetti con compiti di supporto.

Nella relazione tenuta in occasione dell’inaugurazione dello scorso anno di giudiziario, si è già avuto modo di accennare alla principale causa di questo consistente incremento dell’arretrato, vale a dire il significativo volume di contenzioso negli altri due ambiti di attività giurisdizionale, che ha comportato la pressoché totale applicazione del personale amministrativo alle connesse attività di segreteria.

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

Ora, se si tiene conto che ogni anno sono depositati circa 1.000 conti relativi alle numerose gestioni contabili esistenti in ambito regionale, sia presso i 264 enti locali e l’ente regione (tesorieri, economi, consegnatari di beni mobili e di azioni societarie partecipate dall’ente, contabili e agenti della riscossione), nonché, presso le amministrazioni statali periferiche la cui gestione si svolge in ambito regionale (agenti della riscossione, agenti pagatori, contabili a materia, ricevitori) e le altre pubbliche amministrazioni, quali le Università, le Camere di commercio, le ASL etc. (nelle quali sono presenti figure di agenti contabili analoghe a quelle esistenti presso gli enti locali), è del tutto evidente come la scarsa consistenza di personale amministrativo qualificato, specie se contemporaneamente impegnato nell’intensa e continuativa attività di segreteria nei due altri ambiti giurisdizionali, a fronte, peraltro,

della mancata copertura integrale della dotazione organica del personale di magistratura, abbia finito per condizionare il celere smaltimento delle pendenze.

Nel 2019, nonostante le evidenziate carenze e in un'ottica di massima razionalizzazione delle risorse disponibili, il settore, come ho avuto modo di preannunciare lo scorso anno, è stato oggetto di una radicale riorganizzazione con la creazione di due distinte segreterie, una interamente dedicata ai conti degli enti locali e l'altra riferita esclusivamente ai conti erariali, che ha consentito, previa ricognizione dello stato dei conti giacenti in archivio, un abbattimento significativo del carico arretrato, mediante la definizione di 2.091 conti.

Sicché, il carico arretrato, ivi compresi i 1.046 conti giudiziali pervenuti nel corso dell'anno, ammontava al 31 dicembre 2019 a 5.880 conti, a fronte dei 6.785 giacenti alla fine del 2018.

Una particolare attenzione è stata posta, altresì, all'aggiornamento e al completamento dell'anagrafe degli agenti contabili che si rivela uno strumento fondamentale al fine di accertare il tempestivo adempimento dell'obbligo di resa del conto.

L'anagrafe, espressamente prevista dall'art. 138 c.g.c., è gestita ed utilizzata direttamente dalla Sezione ed è alimentata e costantemente aggiornata dalle amministrazioni competenti con modalità informatiche e vi confluiscono i dati identificativi di tutti gli agenti contabili facenti capo a ciascun ente.

Mediante specifica richiesta istruttoria, si è provveduto a censire gli agenti contabili presenti sul territorio, iniziando, sulla base di criteri selettivi fissati con decreto presidenziale, dai comuni capoluogo di provincia, da quelli con popolazione superiore a 30.000 abitanti, nonché da quegli altri che risultavano aver presentato negli anni passati conti di elevato rilievo economico.

Siffatto criterio selettivo è, infatti, esplicitamente consentito dall'art. art. 145, comma 2 c.g.c, secondo cui, ad inizio di ogni anno, vengono stabilite, con decreto presidenziale, *"...sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, le priorità a cui i magistrati relatori debbono attenersi nella pianificazione dell'esame dei conti giudiziali..."*.

In conformità ai principi statuiti con la sentenza delle Sezioni riunite n. 22/2016/QM, pure condivisi dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, circa l'obbligo della resa del conto giudiziale da parte dei soggetti operanti presso le strutture alberghiere, incaricati - a norma dei regolamenti comunali previsti dall'art. 4, comma 3, del D.lgs. n. 23/2011 - della riscossione e poi del riversamento nelle casse comunali dell'imposta di soggiorno, è stata attivata, come pure stabilito nel sopracitato decreto presidenziale ex art. 145, comma 2 c.g.c. adottato all'inizio dello scorso anno, un'attività istruttoria nei confronti dei comuni impositori del tributo, che attualmente ammontano a 31, acquisendo le delibere consiliari all'uopo adottate, i regolamenti attuativi approvati e il loro eventuale aggiornamento alla

luce della suddetta sentenza, nonché l'elenco nominativo dei soggetti incaricati della riscossione presso ciascuna struttura ricettiva o alberghiera.

Alla luce di evidenti anomalie riscontrate (alcuni conti di strutture ricettive, infatti, espongono un gettito assai scarso, ovvero non evidenziano alcuna riscossione e, dunque, nessun riversamento nelle casse dell'ente), è stata disposta un'attività istruttoria supplementare volta ad appurare quale tipo di controlli siano stati eventualmente effettuati per accertare la veridicità dei dati dichiarati dai gestori delle strutture alberghiere, chiedendo, nello specifico, se ci si fosse limitati al solo confronto tra la documentazione allegata al conto e i versamenti effettuati dall'agente contabile in tesoreria, ovvero fossero state effettuate ulteriori verifiche, anche a campione (ad es. acquisendo la documentazione fiscale emessa dalla struttura ricettiva, ovvero i dati, anche solo numerici, sui soggiorni giornalieri detenuti dalle Questure).

1.4 Il contenzioso pensionistico

L'attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione sulle pensioni pubbliche ha origini remote e trova storicamente la sua ragione - come, forse, non tutti sanno - nell'antica funzione del nostro Istituto di organo liquidatore delle pensioni dei dipendenti statali.

A tale funzione era destinata, infatti, un'apposita Sezione, la IV, denominata, per l'appunto "Sezione liquidatrice", che adottava, all'uopo, un'apposita deliberazione, su proposta del relatore e con l'intervento del Procuratore Generale, alla quale, per tale motivo, si tendeva ad attribuire financo autorità di cosa giudicata.

Fu questo il principale motivo per il quale, al fine di concentrare la materia previdenziale in un unico organo, la legge n. 800 del 1862, nell'istituire e disciplinare, all'indomani della proclamazione dell'unità nazionale, la Corte dei conti del Regno d'Italia, prevede, all'art. 11, l'attribuzione alla magistratura contabile anche della giurisdizione sul contenzioso pensionistico pubblico, sottraendola al Consiglio di Stato che ne era titolare sino ad allora.

Essa fu lasciata alla Corte dei conti anche dopo la soppressione, nel 1933, della IV Sezione liquidatrice (con attribuzione della competenza sulla liquidazione delle pensioni alle singole amministrazioni di appartenenza dei dipendenti) ed è stata conservata, per la ormai lunga e solida esperienza maturata in questa delicata e complessa materia, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, prevedendo, com'è noto, l'art. 103, comma 2, la possibilità che la Corte dei conti abbia, per legge, giurisdizione in materie diverse da quella della contabilità pubblica.

Trattasi di giurisdizione che, com'è intuibile, ha un'importante valenza sociale, poiché dà risposta alle istanze di giustizia provenienti da una delle fasce più deboli, per definizione, della popolazione,

quella, per l'appunto, dei pensionati (si intende quelli pubblici, che ora non sono più soltanto, come un tempo, quelli statali).

A partire dal 2017, si è notevolmente ridotto presso questa Sezione il gravoso arretrato storico conseguente al massiccio trasferimento di migliaia di ricorsi pendenti in sede centrale a seguito del decentramento anche di questa competenza giurisdizionale su tutto il territorio nazionale, per effetto della legge n. 19/1994 istitutiva delle Sezioni regionali: nell'ultimo triennio, infatti, il numero delle pendenze si è attestato mediamente intorno agli 800/1.000 ricorsi, di poco superiore a quello delle sopravvenienze, ma con un tasso di smaltimento positivo rispetto a quest'ultime (nel 2019, infatti, a fronte dei 732 ricorsi presentati, ne sono stati definiti 831, residuandone alla fine dell'anno 879).

Ciò vuol dire che, nella maggioranza dei casi, salvo che non debba procedersi ad istruttoria (evenienza questa frequente nei giudizi concernenti la valutazione di infermità ai fini del riconoscimento di benefici pensionistici) i ricorsi vengono messi a ruolo e decisi entro un anno, un anno e mezzo dal deposito.

È evidente, tuttavia, che ove non venga posto immediato rimedio alla grave situazione di sottorganico che si è determinata all'inizio di quest'anno - alla quale si è accennato in premessa - tale tempistica è destinata inevitabilmente a peggiorare.

Nel corso dell'anno passato sono state tenute, complessivamente, 102 udienze di cui 15 camerali (a fronte delle 99 del 2018), nelle quali sono stati iscritti a ruolo e discussi 1.073 giudizi (1050 nel 2018).

Le sentenze, invertendosi, un andamento ormai consolidato, si riferiscono, per la maggior parte, a ricorsi in materia di pensioni militari e, in numero inferiore, di pensioni civili, nonché, ormai del tutto residualmente, di pensioni di guerra (appena 5), con una prevalenza di quelle di rigetto rispetto a quelle di accoglimento.

Quanto alla natura delle questioni dedotte in giudizio, va detto che esse sono le più varie.

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

Molti ricorsi, ovviamente, sono conseguenti alla restrittiva legislazione che, com'è noto, caratterizza periodicamente questa materia, a partire, almeno, dagli anni '80.

Nello scorso anno, ad esempio, sono stati presentati numerosi ricorsi, alcuni dei quali collettivi, avverso provvedimenti attuativi dell'art. 1, commi 260-268 della recentissima legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019), secondo cui la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici viene nuovamente attribuita in misura proporzionalmente ridotta, per il periodo 2019-2021, in rapporto all'entità degli stessi, mentre, quelli i cui importi superino i 100.000 euro lordi su base annua (c.d. "pensioni d'oro"), sono decurtati, per la durata di cinque anni ed in misura parimenti proporzionale, della parte eccedente tale importo.

Essendo tali gravami essenzialmente incentrati sulla denuncia di incostituzionalità, sotto molteplici profili, delle sopracitate disposizioni, i giudici monocratici di questa Sezione, nei giudizi sinora discussi, conformandosi ad un indirizzo prevalente, hanno disposto la c.d. "sospensione impropria" del processo, decidendo cioè di attendere l'esito degli incidenti di costituzionalità, che, *medio tempore*, risultavano essere stati già avanzati da altre Sezioni (Sez. Friuli VG, con l'ordinanza n. 6/2019 e Sez. Lazio, con l'ordinanza n. 308/2019); tali Sezioni, nello specifico, hanno ritenuto non manifestamente infondate le prospettate questioni, essenzialmente basate, per un verso, sulla constatata contrazione, per ben un decennio, in attuazione di varie norme contenitive della spesa pubblica susseguitesesi nel corso del tempo, dell'adeguamento al costo della vita dei trattamenti pensionistici (in termini, dunque, non più conformi ai parametri di legittimità statuiti, in materia, dal Giudice delle leggi con precedenti pronunce) e, per l'altro, che il prelievo oltre i 100 mila euro presentasse una natura sostanzialmente tributaria e, quindi, confliggente con i principi di cui agli artt. 3 e 53 della Costituzione, in quanto destinato ai soli pensionati e non alla generalità dei contribuenti.

Anche nel 2019, nonostante un indirizzo generalmente negativo di questa Sezione, pure condiviso dal Giudice d'appello, sono stati ancora presentati ricorsi con i quali viene lamentata l'illegittimità del vigente criterio di adeguamento del trattamento di quiescenza al costo della vita mediante rivalutazione automatica sulla base degli indici ISTAT (cc.dd. pensioni d'annata), rivendicandosi da parte dei ricorrenti, alla luce del principio sancito nell'art. 36 della Costituzione, un costante collegamento della sua misura all'andamento delle retribuzioni del personale di pari qualifica o grado in attività di servizio.

Molti, infine, sono stati i ricorsi concernenti il perimetro applicativo, dopo l'entrata in vigore della riforma del sistema pensionistico operata con la legge 8 agosto 1995, n. 335 (c.d. legge Dini), dell'art. 54, primo comma, del d.p.r. n. 1092/1973, che prevede un peculiare beneficio pensionistico in favore del personale militare che cessa dal servizio con un'anzianità compresa tra i 15 e i 20 anni.

Questa Sezione è stata una delle prime, con alcune pronunce del 2018 (sentt. nn. 444, 446 e 447) ad aderire sostanzialmente all'opzione ermeneutica prospettata dai ricorrenti, con un orientamento che risulta oramai consolidato, in quanto generalmente condiviso da altre Sezioni e dal Giudice di

appello, anche per ciò che concerne l'esclusione dal beneficio per il personale della Polizia penitenziaria e della Polizia di stato, in considerazione della non appartenenza di tali Corpi alle Forze Armate (cfr. sentt. n. 428/2019 e n. 431/2019).

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

- sentenza n. 776/2019, che si è pronunciata, a quanto consta, per la prima volta sul diritto delle coppie (di fatto) omosessuali, nel periodo antecedente all'entrata in vigore della legge n. 76/2016 (c.d. legge Cirinnà), ad ottenere una tutela parificata alle coppie eterosessuali sposate per quanto concerne il trattamento previdenziale di reversibilità, nell'ambito delle pensioni pubbliche; in particolare, la ricorrente, premessa la sua qualità di coniuge di fatto superstite (ed erede universale testamentaria), di una pensionata, con cui asseriva di aver intrattenuto uno stabile e risalente rapporto affettivo *more uxorio*, chiedeva accertarsi - previa rimessione alla Corte di Giustizia dell'U.E., ex art. 267 T.U.E.F., della questione pregiudiziale concernente la disparità di trattamento differenziato tra coppie di fatto e di diritto, nel periodo antecedente all'entrata in vigore della legge n. 76/2016 - il proprio diritto a percepire la pensione di reversibilità, ex art. 13, comma 1, del r.d. n. 636/1939; si è all'uopo stabilito che, in disparte la suddetta questione pregiudiziale, la causa poteva definirsi nel merito, quale ragione più liquida e assorbente delle plurime questioni prospettate da entrambi i contraddittori, per mancato raggiungimento della prova circa il fondamentale presupposto del domandato diritto, ovvero l'esistenza, nella specie, dell'asserita unione omosessuale di fatto: all'uopo, è stato ritenuto: a) che il testamento olografo col quale la *de cuius* aveva nominato suo successore universale la ricorrente (e da questa versato in atti in quanto, a suo dire, comprovante la particolare *affectio coniugalis* intercorrente tra le due) indicava, in realtà, una mera causa di gratitudine, perfettamente e logicamente compatibile con un normale rapporto affettivo (non para coniugale) consolidatosi nel tempo e discendente dal lungo periodo trascorso in qualità di collaboratrice domestica presso l'abitazione della dante causa; b) che la convivenza era giustificata proprio dalla sussistenza di siffatto rapporto di lavoro domestico, tra l'altro pure formalmente contrattualizzato, come si evinceva dagli estratti contributivi INPS depositati in atti; c) che la formalizzazione del rapporto lavorativo sembrava ontologicamente incompatibile con la volontà di convivere *more uxorio*, ché, altrimenti, non risultava spiegabile il motivo per cui si sarebbe dovuto regolare in tal modo la permanenza *in loco* della ricorrente; d) sembrava comunque mancare *in nuce* la possibilità di ricondurre il richiesto trattamento pensionistico di reversibilità al nucleo fondamentale dei diritti goduti dalle coppie omosessuali, così come prospettato dalla ricorrente, all'uopo invocando la diretta applicazione dell'art. 2 Cost., alla stregua del precedente della Corte d'appello di Milano, di cui alla sentenza n.

1005/2018, ponendosi quest'ultima in dissonanza con le più condivisibili considerazioni espresse dalla Suprema Corte in un recente precedente attinente a congeneri questioni (Cass., n. 22318/2016);

- sentenza n. 586/2019, con la quale è stato respinto il ricorso di un ex appartenente all'ormai disciolto Corpo della Croce Rossa Italiana (CRI) - ente pubblico trasformato in associazione privata dal d.lgs. n. 178/2012 - volto al riconoscimento del proprio diritto ad essere iscritto, ai fini pensionistici, nella gestione INPS - comparto sicurezza difesa e soccorso pubblico, per gli anni di servizio prestati; all'uopo, è stato ritenuto che, sebbene la CRI fosse *in illo tempore* dotata di un corpo militare ausiliario delle Forze Armate (i cui appartenenti erano da considerarsi, a tutti gli effetti, "militari" ai sensi dell'art. 1653 del codice dell'ordinamento militare approvato con d.lgs. n. 66/2010), tale corpo non rientrava, però, ai fini previdenziali, nella nozione di Forza Armata, in tal senso deponendo sia la differenziazione dell'ordinamento disciplinare contenuta nello stesso codice rispetto a quella regolamentante il personale delle Forze Armate, sia le argomentazioni sviluppate dal giudice delle leggi nell'ordinanza n. 273/1999;

- sentenza n. 4/2019, con la quale è stato statuito che la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro esclude il diritto a conseguire la pensione di inabilità, in quanto la norma di cui all'art. 2, comma 12, della legge n. 335/1995 prevede, come presupposto per la concessione di tale trattamento pensionistico, la cessazione dal servizio per infermità non dipendenti da causa di servizio per le quali gli interessati si trovino nell'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa;

- sentenza n. 149/2019, con la quale è stato respinto il ricorso presentato da alcuni ex ufficiali generali delle Forze Armate ai fini del riconoscimento del diritto alla riliquidazione della pensione tenendo conto degli incrementi retributivi, derivanti dalla progressione per classi di stipendio e scatti biennali, non corrisposti durante il c.d. "blocco" previsto dell'art. 9, comma 21, secondo periodo del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122/2010, avendo il giudice ritenuto applicabili, alla fattispecie dedotta in giudizio, gli stessi principi statuiti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200/2018, che aveva dichiarato conforme a Costituzione la norma di cui al terzo periodo dello stesso articolo di legge; la sentenza ha, altresì, dichiarato manifestamente infondata la prospettata questione di legittimità costituzionale della suddetta norma con riferimento al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, non reputandosi all'uopo dirimente la successiva disciplina di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze Armate, recata dal d.lgs. n. 94/2017 e, in particolare, dall'art. 11, comma 7; è stato, nello specifico, opinato che tale disciplina non avesse apportato alcuna modifica al quadro normativo recato dal d.l. n. 78/2010 e che il re-inquadramento nella posizione economica previsto dall'art. 11, comma 7 derivasse dal generale riordino delle carriere e dei ruoli del personale militare con effetti a partire dall'1.1.2018, sicché, non

appariva ipotizzabile la eccepita disparità di trattamento, alla luce del principio, più volte affermato dal Giudice delle leggi, secondo cui lo stesso fluire del tempo può rappresentare un apprezzabile criterio distintivo nella disciplina delle situazioni giuridiche;

- sentenza n. 49/2019, con la quale è stato affermato il principio che tutte le fattispecie derogatorie contemplate dall'ultimo periodo dell'art. 6 della legge n. 214/2011 (c.d. legge Fornero) che ha soppresso l'istituto della pensione privilegiata per i dipendenti civili, ivi compresa quella che fa salvi i procedimenti in corso, presuppongono, in ogni caso, che la cessazione dal servizio sia avvenuta prima dell'entrata in vigore della norma medesima, e cioè prima del 6.12.2011.

È stato conseguentemente respinto il ricorso di un dirigente medico volto al riconoscimento, del suddetto beneficio, il quale, pur avendo un procedimento amministrativo in corso, era cessato dal servizio per dispensa successivamente alla suddetta data;

- sentenza n. 264/2019, con la quale è stato affermato che il ricorso pensionistico e il decreto di fissazione dell'udienza di discussione devono essere notificati dal ricorrente all'istituto di previdenza intimato con l'osservanza delle disposizioni del codice di procedura civile e delle leggi speciali concernenti la notificazione degli atti giudiziari in materia civile e contabile a cui fa rinvio l'art. 42 c.g.c.; sicché la spedizione di tali atti mediante raccomandata non è conforme al disposto normativo: in tal caso, non si è in presenza di un'ipotesi di nullità della notificazione, sanabile con la fissazione di una nuova udienza di trattazione, bensì di vera e propria inesistenza, con la conseguenza che il ricorso deve essere dichiarato improcedibile essendo stata impedita, in modo radicale, l'instaurazione del contraddittorio tra le parti;

- sentenza n. 595/2019, con la quale è stato statuito il principio di diritto secondo cui il riconoscimento della dipendenza della causa di servizio costituisce, per i militari e per il personale ad esso equiparato, soltanto un elemento frazionario ed uno dei presupposti del diritto ad ottenere la pensione privilegiata, essendo necessaria la concorrenza dell'altro presupposto costituito dalla intervenuta cessazione dal servizio, stante il divieto normativo di cumulo tra pensione privilegiata e trattamento di attività derivante dallo stesso rapporto di servizio (art. 139 del d.p.r. n. 1092/1973); pertanto, in ipotesi di proposizione di una domanda giudiziale volta ad ottenere, in costanza di servizio, il mero accertamento della dipendenza da causa di servizio di un'infermità al dichiarato fine del futuro conseguimento della pensione privilegiata, il ricorso risulta carente di un interesse concreto ed attuale ad agire, essendo diretto al solo riconoscimento di un elemento frazionario della fattispecie costitutiva del diritto al trattamento di privilegio che, invece, può essere oggetto di accertamento giudiziale esclusivamente nella sua interezza allorquando sia intervenuto l'altro indefettibile presupposto della cessazione dal servizio;

- sentenza n. 328/2019, con la quale è stato dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in un giudizio nel quale il ricorrente lamentava un'indebita trattenuta sulla pensione in godimento da parte dell'istituto previdenziale, sulla base di un contestato titolo di legittimazione riveniente da un prestito personale concessogli, a suo tempo, da altra amministrazione pubblica; nella specie, la *potestas iudicandi* della Corte dei conti è stata esclusa sul rilievo che il *petitum* sostanziale della domanda non atteneva al rapporto pensionistico, atteso che il ricorrente postulava non già la sussistenza del diritto, della misura o della decorrenza della pensione, bensì, esclusivamente, la sua liquidazione epurata dalle effettuate ritenute di natura non pensionistica;

- sentenza n. 685/2019, con la quale è stato dichiarato inammissibile un ricorso in revocazione per errore di fatto nella considerazione che anche nell'ordinamento processuale antecedente all'entrata in vigore del Codice della giustizia contabile (applicabile *ratione temporis*) tale mezzo di impugnazione, al pari di quanto ora previsto dall'art. 202 c.g.c., poteva essere esperito esclusivamente avverso le sentenze di appello, ovvero avverso quelle pronunciate in unico grado; è stato escluso, infatti, che la sentenza impugnata potesse essere considerata quale pronunciata "*...in unico grado...*", per effetto della limitazione dell'appello in materia pensionistica ai soli "*...motivi di diritto...*" prevista dall'art. 1, comma 5 del d.l. n. 453/1993 convertito dalla legge n. 19/1994, poiché, nel caso di specie, il denunciato errore di fatto revocatorio non concerneva, all'evidenza, una questione attinente alla dipendenza da causa di servizio, ovvero alla classifica e all'aggravamento di una infermità, vale a dire a quelle che il sopracitato art. 1, comma 5 (così come, del resto, il vigente art. 170, comma 1 c.g.c.) qualifica espressamente quali "*...questioni di fatto...*" e, come tali, non deducibili con l'ordinario mezzo d'impugnazione dell'appello.

- sentenza n. 551/2019, con la quale è stata affermata la giurisdizione della Corte dei conti su una domanda volta all'accertamento della sussistenza di un periodo lavorativo prestato alle dipendenze di privati già oggetto di ricongiunzione nella pensione pubblica, il cui ammontare contributivo era stato, tuttavia, sconosciuto dall'INPS successivamente al pensionamento; al riguardo, facendosi applicazione di conformi principi affermati dalla Corte di cassazione in materia di "*...destinazione del rapporto...*", è stato ritenuto che fra "*...ricongiunzione...*" di periodi assicurativi e "*...liquidazione di un'unica pensione commisurata all'importo dei contributi ricongiunti...*" si crea un collegamento inscindibile, con la conseguenza che al giudice deputato a conoscere del diritto e della misura di questa "*...unica pensione...*" compete anche la giurisdizione in tema di ricongiunzione.

2. LE NOVITÀ LEGISLATIVE

Senza dubbio, il più importante evento legislativo dello scorso anno di diretto interesse per la Corte dei conti è rappresentato dal Decreto legislativo 7 ottobre 2019 n. 114, che ha introdotto *“Disposizioni integrative e correttive”* al Codice della giustizia contabile, a sua volta approvato, com'è noto, con il Decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 174, in attuazione della delega conferita con l'art. 20 della legge 7 agosto 2015 n. 124, ed entrato in vigore il 7 ottobre 2016.

La sopracitata norma di delega, infatti, al comma 6, aveva inoltre autorizzato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni integrative e correttive al codice, che si fossero rese necessarie o anche solo opportune dopo il primo biennio di applicazione (tale termine è stato poi prorogato di un anno con l'art. 1 della legge 9 novembre 2018, n. 128).

Il testo normativo definitivamente varato ha recepito, nella gran parte, il parere espresso dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nell'adunanza del 1° luglio 2019 sullo schema precedentemente approvato dal Consiglio dei ministri, salvo che su due questioni.

La prima, riguarda la previsione contenuta nell'art. 6, (che ha, all'uopo, inserito un comma 1-bis nell'articolo 12 del codice), secondo cui le funzioni di Procuratore regionale, comportando l'esercizio di funzioni direttive, possono essere conferite esclusivamente ai magistrati che hanno conseguito la qualifica di Presidente di sezione.

Le Sezioni riunite hanno espresso parere contrario al riguardo, evidenziando che trattavasi di disposizione di precipuo carattere ordinamentale e, come tale, avulsa dalla materia processuale che costituiva, invece, l'esclusivo oggetto della delega legislativa.

Il legislatore delegato ha, nondimeno, disatteso tale rilievo, osservando innanzitutto, nella relazione illustrativa, come non mancassero nel codice altre disposizioni di natura organizzativa, sicché doveva ritenersi legittima l'introduzione di norme di tale natura anche in sede correttiva ed integrativa; per altro verso, è stato evidenziato come si rilevasse preminente l'esigenza di rendere omogenea la posizione del Procuratore regionale presso la Corte dei conti a quella del Procuratore della repubblica, tenuto anche conto dell'unicità dell'ufficio del Pubblico ministero, così garantendosi coerenza logico-giuridica all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, colmando, nel contempo, una lacuna normativa rispetto all'ordinamento della giustizia ordinaria, nell'ambito del quale è costante il parallelismo tra funzioni giudicanti e funzioni requirenti.

La seconda disposizione sulla quale le Sezioni riunite si sono espresse negativamente è quella dell'art. 63, che, in materia di giudizio di conto, ha previsto innovativamente, mediante l'inserimento di un comma 2-*bis* nell'art. 148 del codice, che in caso di deferimento della decisione all'udienza collegiale, il magistrato che ha sottoscritto la relazione di deferimento non può essere chiamato a comporre il collegio giudicante.

All'uopo è stato osservato come non fosse ipotizzabile alcuna "...anticipazione di giudizio..." da parte del magistrato istruttore, atteso che con la relazione di deferimento questi si limita a sottoporre all'esame collegiale le questioni per le quali non ritiene di poter proporre l'approvazione del conto, senza, dunque, palesare in alcun modo il proprio orientamento.

In questo caso, l'obiezione è stata superata ritenendosi più rispondente al principio della terzietà del giudice tenere distinta l'attività del magistrato che governa unilateralmente la fase istruttoria preliminare da quella del collegio, chiamato a formare il proprio convincimento in una composizione scevra da possibili condizionamenti derivanti dalla personale ipotesi ricostruttiva posta alla base della relazione di deferimento al giudizio collegiale.

La complessità della disciplina recata dal decreto "correttivo" (trattasi di un testo di ben 99 articoli), non consente, ovviamente, in questa sede, un'illustrazione dettagliata delle relative disposizioni, né di trarre conclusioni definitive sulle concrete soluzioni adottate dal legislatore allo scopo di emendare il codice dalle aporie, dalle omissioni e dalle inutili complicazioni procedurali emerse nel primo triennio di applicazione, benché esse appaiano, per la maggior parte, in linea, con i primi approdi della giurisprudenza, nonché con le proposte emendative formulate con il già richiamato parere delle Sezioni riunite all'esito di un costruttivo confronto "interno" che ha coinvolto tutti i Presidenti delle Sezioni giurisdizionali e tutti i Procuratori regionali, i quali hanno rappresentato le principali problematiche interpretative e/o applicative riscontrate nel primo periodo di vigenza del codice.

L'emanazione del d.lgs. n. 114/2019 può, pertanto, considerarsi il punto di arrivo di un percorso a lungo auspicato e perseguito dalla Corte dei conti, al fine di dotare il giudizio contabile di una più adeguata disciplina processuale, che nel rafforzare le garanzie di parità tra le parti, in conformità al principio costituzionale del giusto processo, ha finalmente risolto e superato le problematiche scaturenti da una disciplina vetusta e frammentaria, che trovava

la sua fonte principale nel regolamento di procedura risalente al 1933, integrato dalle norme del codice di procedura civile, non sempre compatibili con la diversa e peculiare struttura del processo innanzi al Giudice contabile.

La breve rassegna che segue, non può trascurare, innanzitutto, l'ulteriore impulso impresso verso una compiuta disciplina del processo telematico nei giudizi contabili, essendo stata estesa la possibilità di effettuare le notifiche a indirizzi di posta elettronica certificata (facoltà riconosciuta anche alle parti e non più soltanto al Pubblico ministero come previsto in precedenza) e demandando a successivi decreti del Presidente della Corte dei conti l'individuazione delle specifiche tecniche per ampliare la possibilità di utilizzare la sottoscrizione in forma digitale degli atti e dei provvedimenti del giudice (art. 6).

Con l'articolo 7, sono state apportate diverse modifiche alla precedente disciplina recata dall'art. 17 del codice rubricato "*Decisioni su questioni di giurisdizione*", essenzialmente volte ad armonizzarla con le previsioni dell'art. 59 della legge n. 69/2009 relative al giudizio civile, tenendosi, altresì, conto delle peculiarità del giudizio contabile, laddove, ad esempio, in ipotesi di sentenza declinatoria della giurisdizione del giudice ordinario in favore di quello contabile, gli effetti della *translatio iudicii* sono stati espressamente collegati alla notifica dell'invito a dedurre da parte del Pubblico ministero contabile.

L'astensione di quest'ultimo è stata disciplinata disgiuntamente da quella del giudice (artt. 10 e 21) e sono state colmate alcune lacune in materia di ricusazione del giudice (art. 11).

È stata prevista la possibilità di ricorrere ad un commissario *ad acta* anche nei giudizi di conto, ovviandosi, così, a concrete difficoltà di applicazione pratica e garantendo, al contempo, l'effettività delle tutele atipiche dell'erario (art. 12).

Al fine di assicurare maggiore riservatezza al soggetto denunciante, è stata riformulata in termini più ampi la precedente disciplina (art. 52 c.g.c.), specificandosi che la prevista tutela è estesa a chiunque segnali un evento di danno erariale, anche se non sottoposto all'obbligo di denuncia (art. 20).

Significative ed opportune le modifiche apportate alla disciplina delle deleghe istruttorie (art. 22), che hanno eliminato pleonastici formalismi che appesantivano inutilmente l'attività del Pubblico ministero, attenuando i limiti precedentemente posti alla possibilità di delegare adempimenti istruttori a dirigenti e funzionari delle pubbliche amministrazioni, con conseguente eccessiva concentrazione di deleghe istruttorie presso gli organi di polizia

giudiziaria; sono state così mitigate le irragionevoli limitazioni della sfera di autonomia del Pubblico ministero in ordine all'organizzazione delle proprie modalità investigative, favorendo un più efficace e tempestivo svolgimento dell'attività istruttoria.

Nella stessa ottica si pone l'art. 23, che ha inserito nell'art. 58 del codice il comma 2-bis, secondo cui è consentito al Pubblico ministero di accedere direttamente, anche mediante collegamento telematico, alla sezione dell'anagrafe tributaria di cui all'art. 7, comma 6, del d.p.r. n. 605/1973, colmando in tal modo una lacuna segnalata dagli Uffici requirenti.

Anche l'eccessivo rigore della norma (art. 65 c.g.c.) che disciplina la nullità degli atti istruttori del Pubblico ministero è stato attenuato, con la precisazione che l'invalidità colpisce soltanto quegli atti, che, incidendo direttamente nella sfera del destinatario, richiedano una espressa motivazione (art. 28).

Parimenti, sono state ridotte le limitazioni alla possibilità per il Pubblico ministero di compiere attività istruttorie dopo l'emissione dell'invito a dedurre, riconoscendosi detta facoltà anche nel caso in cui ricorrano situazioni nuove, diverse da quelle evincibili dalle controdeduzioni, prevedendosi, tuttavia, l'obbligo di comunicare i nuovi elementi istruttori acquisiti ai soggetti destinatari dell'invito a dedurre (art.29).

E' stata modificata anche la disciplina della riapertura del fascicolo istruttorio precedentemente archiviato (art. 70 c.g.c.), con la specificazione che la riapertura è possibile anche in seguito all'emersione di fatti dolosamente occultati, al fine di coordinarla con la disposizione di cui al successivo articolo 83, comma 3; è stato altresì previsto che dell'avvenuta riapertura dell'istruttoria sia data notizia ai soggetti cui era stata precedentemente comunicata l'archiviazione (art. 32).

Risponde poi ad evidenti esigenze di trasparenza e di garanzia l'introduzione dell'obbligo per il Pubblico ministero, in caso di pluralità di destinatari di invito a dedurre, di portare a conoscenza di tutti gli invitati l'eventuale concessione ad alcuno di essi della proroga del termine per depositare le deduzioni, in considerazione dell'incidenza di tale proroga sul termine comune per emettere l'atto di citazione (art. 34).

Modifiche sono state poi apportate alla disciplina delle azioni a tutela del credito erariale, essenzialmente tese alla tutela dei terzi che ritengano di essere stati lesi nei propri diritti da provvedimenti di sequestro cautelare (artt. da 35 a 40).

Significative precisazioni sono state apportate, con l'art. 44, alla disciplina del concorso di più persone nella causazione del danno (art. 83 c.g.c.), mediante una più chiara enunciazione del divieto di chiamata in causa per ordine del giudice nel giudizio per responsabilità amministrativa e l'eliminazione del precedente riferimento al "...*litisconsorzio necessario sostanziale...*", che aveva originato dubbi interpretativi, in quanto di dubbia collocazione sistematica e, comunque, di difficile verifica nel giudizio contabile, essendo questo caratterizzato dalla regola della parziarietà; in tal modo, è stata ribadita, in termini più precisi, la possibilità per il giudice, peraltro già precedentemente prevista, di valutare le condotte concausali dei soggetti non evocati in giudizio in tutte le ipotesi concorsuali.

In materia di incidente di falso, le integrazioni alla precedente disciplina appaiono dirette, per un verso, a consentire la tempestiva riattivazione del processo sospeso e, per l'altro, ad evitare che questo rimanga pendente *sine die* per l'inattività delle parti, sanzionando l'eventuale inerzia con la previsione dell'estinzione del giudizio anche d'ufficio (art. 49).

In chiave di semplificazione procedurale vanno lette le novità introdotte nel rito monitorio dall'art. 55, che, contestualizzando in un unico provvedimento il decreto presidenziale di determinazione dell'addebito in misura ridotta e la fissazione dell'udienza con rito ordinario in caso di mancata adesione del convenuto, demandando la relativa notificazione al Pubblico ministero unitamente all'atto di citazione, consente di evitare inutili duplicazioni di atti, eliminando, altresì, la possibilità, assai ricorrente nella vigenza della precedente disciplina, che il convenuto abbia notizia della determinazione presidenziale di addebito prima ancora di aver avuto conoscenza dell'atto di citazione.

Con riguardo al rito applicabile alle fattispecie di responsabilità sanzionatoria (artt. da 133 a 136 c.g.c.), è stata colmata un'evidente lacuna della precedente disciplina, laddove non erano previste le modalità di instaurazione del contraddittorio con la parte chiamata in giudizio (art.56).

Relativamente al giudizio per resa di conto, è stata data soluzione ad alcune problematiche applicative, chiarendosi che il conto deve essere presentato dall'agente contabile inadempiente all'amministrazione, prevedendosi, all'uopo, un apposito termine, nonché uno ulteriore a quest'ultima per la parifica e per il successivo deposito presso la segreteria della Sezione giurisdizionale (art.58).

Numerose sono, inoltre, le modifiche apportate dagli artt. 60 e seguenti alla disciplina del giudizio di conto.

Oltre alla già citata incompatibilità del magistrato istruttore in caso di deferimento dell'esame del conto all'udienza collegiale, merita di essere segnalata, innanzitutto, la previsione introdotta dall'art. 61, secondo cui, in evidente chiave di semplificazione ed accelerazione della fase istruttoria, il magistrato istruttore è tenuto a chiedere la previa autorizzazione del collegio soltanto per la nomina di consulenti tecnici, evitandosi, conseguentemente, di appesantire il procedimento con apposite udienze collegiali per lo svolgimento di attività istruttoria di diversa natura.

Degne di rilievo sono anche le disposizioni degli artt. 62 e 63, che, modificando gli artt. 147 e 148 del codice, hanno previsto, nell'evidente intento di garantire la pienezza del contraddittorio e il diritto di difesa, che siano comunicati al Pubblico ministero, all'amministrazione interessata e, per il tramite di quest'ultima, all'agente contabile il decreto di fissazione dell'udienza di discussione, nonché la relazione del magistrato istruttore, consentendo, altresì, all'agente contabile, quando viene sentito dal collegio, di potersi difendere, anche personalmente, essendo apparsa non conforme ai principi del giusto processo la precedente disciplina che inibiva la difesa quando l'agente contabile era chiamato a "*...fornire chiarimenti...*".

Molte anche le disposizioni correttive e modificative relative ai giudizi pensionistici, riguardo ai quali è stata, in primo luogo, ricondotta ad omogeneità la disciplina del deposito del ricorso, prevedendosi la presentazione mediante spedizione per raccomandata per tutti i ricorsi, e non soltanto per quelli riguardanti le pensioni di guerra e le pensioni privilegiate, come precedentemente disposto dall'art. 154 del codice (art. 67).

Ulteriori disposizioni, contenute nell'art. 68, sono finalizzate a razionalizzare gli adempimenti di segreteria, realizzando contestualmente una più efficace concentrazione del processo, adeguando, allo stesso tempo, i termini che regolano la fase introduttiva del giudizio per garantire alle parti un effettivo diritto di difesa.

Le difficoltà registrate in sede applicativa hanno, poi, reso necessaria una più puntuale disciplina dell'integrazione del contraddittorio *iussu iudicis* (art. 71), analoga a quella prevista dall'articolo 420, commi 9 e 10, del codice di procedura civile.

Al fine di eliminare alcune disfunzioni originate dalla precedente disciplina e semplificare l'attività delle segreterie, l'art. 72 ha previsto, ancora, che, in caso di ricorso con contestuale istanza di sospensiva, lo stesso sia notificato dal ricorrente alla controparte unitamente al decreto di fissazione della camera di consiglio per la discussione dell'istanza cautelare (sulla base della precedente disciplina, poteva infatti accadere che la segreteria comunicasse la fissazione della camera di consiglio per la discussione dell'istanza cautelare prima ancora che l'amministrazione convenuta avesse ricevuto la notifica del ricorso).

Inoltre, conformemente a quanto previsto dall'articolo 76 del codice per il giudizio ordinario di responsabilità amministrativa, è stato espressamente previsto che il magistrato che ha emesso il provvedimento cautelare reclamato, non può far parte del collegio che decide il reclamo (art.73).

Con riguardo ai giudizi ad istanza di parte, sono state corrette alcune discrasie presenti nella disciplina della fase introduttiva del giudizio, mediante disposizioni volte alla corretta instaurazione del rapporto processuale, al fine di evitare ripetuti rinvii dell'udienza, semplificandosi le modalità con le quali il Pubblico ministero vi interviene (artt. da 78 a 80).

Per ciò che concerne le impugnazioni, le modifiche introdotte (artt. 81 e seguenti) hanno riguardato essenzialmente, con finalità di riordino e sistemazione delle precedenti disposizioni, la disciplina dei termini, fonte di alcune incertezze interpretative a causa di un difetto di coordinamento, stante la diversa articolazione procedimentale delle varie tipologie di gravami.

La modifica apportata all'art. 182 del codice dall'art. 83 ha l'evidente scopo, invece, di garantire, anche nella fase dell'impugnazione, la possibilità di partecipazione al giudizio dell'amministrazione di appartenenza dell'agente contabile.

Modifiche sono state, poi, apportate per rendere più agevole la complessa e spesso problematica fase di esecuzione delle sentenze di condanna, consentendo all'amministrazione danneggiata di richiedere all'Ufficio del Procuratore regionale gli esiti degli eventuali accertamenti patrimoniali eseguiti nel corso dell'istruttoria, al fine di verificare la solvibilità del debitore e di orientare la scelta delle più efficaci modalità esecutive (art. 91).

Va, infine, accolta favorevolmente la norma che ha introdotto il tirocinio formativo di giovani laureati presso la Corte dei conti, in analogia a quanto già previsto presso le altre magistrature e per l'Avvocatura dello Stato (art.95).

Circa gli altri provvedimenti legislativi di particolare interesse per la Corte dei conti meritano di essere menzionati i seguenti:

- l'art. 4 del d.l. n. 32/2019, convertito dalla legge n. 55/2019, che, aggiungendo un periodo all'art.1, comma 1, della legge n. 20/1994, dispone che la gravità della colpa e ogni conseguente responsabilità è esclusa, per qualsiasi profilo, se il fatto dannoso tragga origine da decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualunque ragione, di rapporti di concessione autostradale, allorché detti decreti siano stati visti e registrati dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell'amministrazione procedente (per tale specifica ipotesi, viene, pertanto, ampliata l'area di esenzione di responsabilità in caso di derivazione del danno da atto registrato dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità, invero già prevista dallo stesso art. 1 della legge n.20/1994, essendo tale medesima esenzione limitata, negli altri casi, ai soli profili espressamente esaminati e valutati nell'esercizio del controllo);

- la legge n. 26/2019, di conversione del d.l. n. 4/2019, recante: *"Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni"*, che, per quanto riguarda la materia rientrante nelle specifiche competenze delle Corte dei conti, ha, come è noto, in via sperimentale e per il triennio 2019/2021, modificato la disciplina dell'accesso al trattamento pensionistico anticipato, introducendo la c.d. *"quota cento"*, che permette di conseguire il diritto alla pensione al raggiungimento di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 38 anni (in materia, risulta, infatti, già presentato un ricorso a questa Sezione da un dipendente che lamenta di essere stato illegittimamente estromesso da tale beneficio);

- la legge n. 119/2019, che ha aggiunto un comma 9-*quater* all'art. 4 del T.U. sulle società partecipate, secondo cui il divieto per le amministrazioni pubbliche di detenere partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, ivi previsto, non si applica alle società che operano nel settore lattiero-caseario (va, al riguardo,

sottolineato che la Corte dei conti, in sede di audizione dinanzi alla competente Commissione parlamentare sul relativo d.d.l. ha espresso le proprie perplessità su tale deroga);

- il d.l. n. 34/2019, convertito dalla legge n. 58/2019, con la quale è stato disposto, tra l'altro, che gli enti locali che hanno proposto la rimodulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'articolo 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (disposizione dichiarata incostituzionale con sentenza della Corte costituzionale n. 19/2019) possano riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente, sottoponendolo poi alla verifica della competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

- l'art. 57, comma 2-*septies* del d.l. n. 124/2019 convertito dalla legge n. 157/2019 (c.d. "decreto fiscale"), secondo cui agli enti locali in stato di dissesto che hanno adottato la procedura semplificata di accertamento e liquidazione dei debiti non vengono applicate le sanzioni previste per il mancato raggiungimento del saldo obiettivo, nel caso in cui questo sia diretta conseguenza del pagamento dei debiti residui, a prescindere dal fatto che tale pagamento avvenga (come attualmente richiesto) mediante utilizzo di una quota dell'avanzo accantonato.

3. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Di particolare interesse per l'attività giurisdizionale della Corte dei conti, è la sentenza n. 43/2019, che ha deciso un giudizio per conflitto di attribuzione, promosso dalla Regione Emilia Romagna, in relazione ad un atto con il quale la Procura regionale della Corte dei Conti aveva citato in giudizio il Presidente ed i componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, ai quali era stato imputato un danno erariale per aver nominato come Capo di gabinetto del Presidente dell'Assemblea un soggetto privo dei requisiti previsti dall'art. 7, comma 6 del d.lgs. n. 165/2001.

La Consulta è stata quindi chiamata, ancora una volta, ad esprimersi sul controverso tema dei limiti della garanzia di insindacabilità dell'attività dei consiglieri regionali prevista dall'art. 122, comma 4 della Costituzione, con particolare riferimento alla sua estensione ad atti di natura amministrativa in relazione ai poteri di autorganizzazione del Consiglio regionale.

La Corte ha puntualizzato che detti atti, quando hanno natura di atti di autorganizzazione del Consiglio, direttamente incidenti sull'attività legislativa di quest'ultimo, sono presidiati

dalla garanzia costituzionale dell'autonomia della potestà organizzativa di supporto all'attività legislativa del Consiglio stesso; quando, invece, hanno natura di atti amministrativi estranei, o comunque non strettamente coesenziali a tale potestà, si collocano all'esterno di tale autonomia, e ciò vale in particolare per l'attività di gestione delle risorse finanziarie, che resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile.

Con specifico riferimento alla fattispecie esaminata, la Corte ha, quindi, osservato che la nomina del Capo di gabinetto incide direttamente sull'attività normativa del Consiglio regionale, in quanto si tratta di una struttura centrale e strategica, che condiziona il buon andamento dei lavori assembleari, sicché deve ritenersi che tale atto appartenga agli atti di autorganizzazione dell'Ufficio di Presidenza con incidenza diretta e significativamente rilevante nell'attività legislativa del Consiglio regionale.

Conseguentemente, è stato statuito che non spettava allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti, di convenire in giudizio per responsabilità amministrativa i componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

Rilevano, ancora, tre pronunce in tema di danno all'immagine.

Con le ordinanze n. 167 e 168 è stata dichiarata la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78 convertito dalla legge n. 102/2009 per violazione degli artt. 3, 97, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione.

La Consulta ha sostanzialmente richiamato i propri precedenti, essenzialmente la sentenza n. 355 del 2010 (successivamente confermata dalle ordinanze n. 219, 221 e 286 del 2011), con la quale aveva affermato che rientra *"...nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover fare fronte..."*, ritenendo quindi non manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di consentire il risarcimento soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione.

Con la sentenza n. 191/2019, è stata, invece, dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 51, commi 6 e 7, del Codice di giustizia contabile,

sollevata dalla Sezione giurisdizionale per la Liguria, in materia di condizioni per l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno all'immagine della Pubblica amministrazione dinanzi alla Corte dei conti.

La vicenda che aveva originato il giudizio *a quo* riguardava un funzionario della Polizia di Stato imputato di violenza privata aggravata (articolo 61, n.9 del Codice penale) per i fatti del "G8" di Genova (luglio 2001), che era stato prosciolto dalla Corte d'appello del capoluogo ligure per intervenuta prescrizione e condannato a risarcire il danno alle parti civili; il giudice rimettente, nello specifico, aveva ritenuto che il combinato disposto delle sopra citate norme del Codice fosse in contrasto con gli artt. 3, 76, 97 e 103, comma 2 della Costituzione nella parte in cui l'esercizio dell'azione di responsabilità per danno all'immagine viene subordinato alla preesistenza di una sentenza irrevocabile di condanna del pubblico dipendente in sede penale.

La Consulta non è entrata nel merito della questione, rilevando come la disciplina del danno all'immagine della Pubblica amministrazione contenuta nel recente Codice di giustizia contabile si presti a differenti interpretazioni quanto all'individuazione dei reati per i quali la Procura regionale può agire per chiederne il risarcimento che, nel caso di specie, non risultavano essere state prese nella dovuta considerazione dal giudice rimettente, onde la sentenza non risultava adeguatamente motivata in ordine alla possibilità che il reato commesso nella fattispecie dal convenuto potesse comportare la risarcibilità di un danno all'immagine da parte del giudice contabile, con conseguente difetto di rilevanza della prospettata questione.

Con riferimento al giudizio pensionistico, va segnalata la sentenza n. 125/2019 con la quale è stata dichiarata inammissibile la questione di costituzionalità, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, dell'art. 170, comma 1, del d.p.r. n. 18/1967, nella parte in cui, nei confronti del personale appartenente alla carriera diplomatica assegnato ad una sede di servizio all'estero, la retribuzione di posizione alla data del collocamento a riposo viene computata, ai fini pensionistici, soltanto nella misura minima prevista dalle disposizioni applicabili, anziché in misura correlata al grado rivestito ed alle funzioni conferibili, come, invece, previsto, per i diplomatici che si trovino in servizio in Italia al momento del pensionamento.

Nella specie, il Giudice delle leggi ha ritenuto che vi fosse stata un'erronea individuazione della disposizione censurata da parte del giudice monocratico remittente, in quanto

concernente il solo trattamento retributivo e non anche, quindi, i profili previdenziali, che invece venivano specificamente in rilievo nel giudizio *a quo*.

Pure importante è la sentenza n. 138/2019, che, accogliendo le prospettazioni del giudice remittente (Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige), ha dichiarato costituzionalmente illegittime alcune disposizioni di legge della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione Trentino Alto Adige, venute all'esame in occasione dei giudizi di parificazione dei rendiconti generali dell'esercizio finanziario 2017 di tali enti, che prevedevano la trasformazione delle indennità dei dirigenti in assegni personali pensionabili dopo la cessazione dell'incarico.

È stato, all'uopo, statuito che la normativa censurata poneva in essere una lesione diretta dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa, con ciò influenzando *"...sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo 2017, sul quantum della stessa, sulla determinazione del risultato di amministrazione e su profili retributivi espressamente esclusi dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva..."*.

Nell'occasione, la Consulta ha ancora una volta sottolineato che la parificazione dei consuntivi regionali da parte della Corte dei conti consente di perseguire violazioni altrimenti confinate in zone d'ombra e per ciò stesso più insidiose per la sana gestione finanziaria della spesa pubblica.

Quanto alle pronunce che hanno preminente rilievo per l'attività di controllo demandata alla Corte dei conti, merita, innanzitutto, di essere citata la sentenza n. 18/2019 (a cui si è già avuto modo di accennare nella relazione tenuta in occasione dell'inaugurazione dello scorso anno giudiziario, in quanto appena depositata), che, a seguito di un'ordinanza di rimessione della Sezione di controllo per la Campania, ha dichiarato incostituzionale, per violazione degli artt. 81 e 97 comma 1 della Costituzione, l'art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232/2016, che consentiva agli enti locali che versavano in stato di pre-dissesto e non avevano ancora effettuato il previsto riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, di rimodulare o riformulare il piano di riequilibrio e di ripianare in trenta anni la quota di disavanzo.

La pronuncia presenta aspetti di particolare interesse sia sul piano processuale, sia su quello sostanziale.

Sotto il primo profilo, va evidenziato che, per la prima volta, viene riconosciuta alla Corte dei conti la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità nell'esercizio delle funzioni di controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti locali.

Sul punto, la Corte costituzionale, dopo aver richiamato la propria giurisprudenza circa i requisiti in presenza dei quali è consentito alla Corte dei conti di sollevare in via incidentale questioni di

legittimità costituzionale nell'esercizio della sua funzione di controllo, ha ritenuto che essi fossero tutti sussistenti anche nel controllo di "legittimità- regolarità" svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti locali, quali disciplinati dal d.l. n. 174/2012, essendo tale controllo svolto da un giudice terzo, in applicazione del diritto oggettivo che ha esito in pronunce assimilabili ad una sentenza.

Nel merito, la norma annullata è stata dichiarata in contrasto con gli articoli 81 e 97 della Costituzione sotto tre diversi profili.

Il primo, riguarda la violazione dell'equilibrio del bilancio, in relazione alla maggiore spesa corrente autorizzata nell'arco del trentennio; infatti la norma avrebbe permesso ad un ente locale in pre-dissesto di diluire in un tempo irragionevolmente lungo gli sforzi per rimediare agli squilibri strutturali, destinando risorse finalizzate alla riduzione del disavanzo per la spesa di parte corrente.

Il secondo profilo concerne la violazione della "...*equità intergenerazionale...*": ha ritenuto la Corte che la lunghissima dilazione temporale del rientro dal deficit, ha l'indubbia conseguenza di caricare sui futuri amministrati gli oneri conseguenti ai prestiti contratti nel trentennio per alimentare la spesa corrente.

L'ultimo profilo riguarda la violazione del principio di rappresentanza democratica, in quanto la norma censurata sottrae agli elettori e agli amministrati la possibilità di giudicare gli amministratori sulla base dei risultati raggiunti e delle risorse effettivamente impiegate nel corso del loro mandato; ha sottolineato nello specifico il Giudice delle leggi che la norma censurata avrebbe permesso che "*...nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse. Lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, ne risulta quindi gravemente compromesso...*".

Il Giudice delle leggi ha, in buona sostanza, evidenziato che la procedura di prevenzione dal dissesto degli enti locali è costituzionalmente legittima solo se supportata da un piano di rientro strutturale di breve periodo; il legislatore statale - sulla base dei principi del federalismo solidale - può destinare nuove risorse per risanare gli enti che amministrano le comunità più povere, ma non può consentire agli enti che presentano bilanci strutturalmente deficitari di sopravvivere per decenni attraverso la leva dell'indebitamento, che deve essere riservato, in conformità all'articolo 119 Cost., alle sole spese di investimento (c.d. regola aurea).

Dalla dichiarazione di incostituzionalità di una norma che, sostanzialmente, permetteva di contrarre prestiti per rimborsare prestiti e debiti pregressi, sembra, dunque, emergere un chiaro monito della Corte costituzionale a tutti gli attori politico-istituzionali, i quali sono stati richiamati alle proprie responsabilità dinanzi all'allarmante quadro finanziario che contraddistingue molti enti territoriali,

che non può essere risolto con continui rinvii al futuro, adottando comode e facili politiche di breve respiro, in quanto esse risultano contrarie non solo ad elementari ed intuibili principi di buona amministrazione, quant'anche a fondamentali principi costituzionali, per la sostanziale deresponsabilizzazione democratica, sia degli eletti che degli elettori ed in quanto mettono fortemente in pericolo la fruibilità anche dei diritti fondamentali ed incompressibili delle future generazioni.

Viene, poi, in evidenza, la sentenza n. 105/2019, con la quale è stata dichiarata inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione di costituzionalità (per alcuni aspetti simile a quella precedente, sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Sicilia) dell'art. 5, comma 11-*septies*, del d.l. n. 244/2016, convertito dalla legge n. 19/2017, che proroga termini ed inibisce l'applicazione della disciplina sulla dichiarazione del dissesto di cui all'art. 243-*quater*, comma 7, del d.p.r. n. 267/2000 (TUEL), mancando così di prevedere un limite temporale che ne circoscriva la portata applicativa ed essendo carente di una clausola di salvaguardia per i rapporti già accertati con provvedimenti giudiziari definitivi; il giudice rimettente, nello specifico, prospettava la violazione degli artt. 3, 24 e 111, 117 della Costituzione.

La sentenza merita, comunque, attenzione per alcune considerazioni che sono state svolte dalla Corte. La Consulta, infatti, ha avuto modo di sottolineare la contraddizione intrinseca della norma impugnata, là dove prevede la facoltà di deliberare un nuovo piano di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti locali che abbiano conseguito un miglioramento dell'avanzo di amministrazione; secondo il Giudice delle leggi, si tratta, infatti, di una contraddizione assoluta, poiché l'avanzo di amministrazione, in quanto risultato di amministrazione positivo, è unico e, quindi, è assolutamente incompatibile con un piano pluriennale di riequilibrio, che presuppone, al contrario, passività scaglionate nel tempo.

La Corte ha rilevato come tale imprecisione terminologica non è innocua perché, già in passato, l'ambiguità di alcuni allegati al bilancio predisposti dal legislatore statale aveva ispirato leggi di bilancio regionali costituzionalmente illegittime.

Ancora su impulso della Sezione regionale di controllo per la Campania, nell'ambito del giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione per gli esercizi finanziari 2015 e 2016, è intervenuta la sentenza n.146/2019, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 58 della legge regionale n. 10/2001, per violazione degli artt. 81, 97 e 117 della Costituzione.

Dopo aver confermato la legittimazione della Sezione rimettente a sollevare la questione, facendo richiamo alle precedenti pronunce sul punto (tra le quali la n. 196/2018), la sentenza ha condiviso, nel merito, le censure di costituzionalità mosse alle norme istitutive dei Fondi per il trattamento accessorio del personale, in violazione della riserva di legge statale, rilevando come il nesso

funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia con la tutela del bilancio, intesa quale bene pubblico, venisse in rilievo in modo netto nella fattispecie esaminata, in quanto l'istituzione di nuovi fondi aveva determinato, quale inevitabile conseguenza, un aggravio della spesa per il personale regionale, che costituisce un importante aggregato della spesa di parte corrente.

Nel delicato tema dei rapporti finanziari tra Stato e Autonomie territoriali, è, infine, intervenuta la sentenza n. 6/2019, che, su ricorso di una Regione, ha ritenuto illegittimo l'articolo 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017 nella parte in cui non prevedeva, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione, nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica.

Si tratta di una pronuncia coerente con quanto la Corte aveva già avuto modo di affermare, circa la necessità che lo Stato ponga in essere una leale collaborazione con le autonomie territoriali nella gestione delle politiche di bilancio, nelle quali le "*...ragioni erariali...*" non possono assumere un ruolo preponderante.

La Consulta ha anche colto l'occasione per rivolgere un monito al legislatore statale, censurando il ritardo con cui lo Stato ha dato attuazione alle precedenti pronunce della Corte in materia, affermando che l'attuazione non può essere ritardata a piacimento, ma deve intervenire tempestivamente dopo la pubblicazione della sentenza e, comunque, entro la prima manovra di finanza ad essa successiva.

4. LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI UNITE DELLA CORTE DI CASSAZIONE

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

- ordinanza n. 13245/2019 che, confermando una giurisprudenza ormai consolidata, afferma la sussistenza della giurisdizione del giudice contabile sul privato percettore di contributi pubblici per la realizzazione di un programma pubblico;

- ordinanza n. 10769/2019, che, in linea con precedenti arresti, attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione sui consiglieri regionali in ordine alla gestione delle somme erogate a titolo di contributi

pubblici ai gruppi consiliari;

- ordinanza n. 11502/2012, pronunciata in identica materia, secondo cui la gestione dei suddetti fondi rientra nella funzione di autorganizzazione del Consiglio regionale coperta dalle guarentigie di insindacabilità previste dall'art. 122, comma 4, della Costituzione, a condizione, tuttavia, che essa si manifesti in attività ragionevolmente ed effettivamente riconducibili a dette funzioni primarie, mentre, qualora ecceda detti limiti, l'attività gestoria è sindacabile dalla Corte dei conti, ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile, con esclusione di qualsiasi immunità;

- sentenza n. 17118/2019, che riconosce la sussistenza della giurisdizione contabile per i danni patiti da un ordine professionale (Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili), in considerazione della natura pubblica sia dell'ente, sia delle risorse che gestisce e delle funzioni che esercita.

- ordinanza n. 1414/2019, secondo cui rientra nella giurisdizione della Corte dei conti la controversia promossa da un tesoriere contro un comune per il rimborso delle anticipazioni di tesoreria risultanti alla fine della propria gestione, considerata la pacifica qualifica di agente contabile del tesoriere comunale e la natura pubblica del denaro gestito;

- sentenza n. 328/2019 che afferma la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti di un arbitro della Federazione Gioco Calcio (FGCI) per il danno subito dal CONI a seguito del risarcimento erogato ai partecipanti al concorso "Totogol", in conseguenza di un referto di gara non veritiero, che aveva falsato il risultato finale di una gara collegata al concorso; nello specifico, la Suprema corte ha ritenuto sussistente un rapporto di servizio con il CONI, poiché l'arbitro, nel formare il referto avente conseguenze sui concorsi pronostici e sulle relative vincite, è investito di fatto di un'attività avente connotazioni e finalità pubblicistiche nel procedimento di gestione dei concorsi pronostici, con il connesso impiego di risorse pubbliche;

- ordinanza n. 17124/2019, con cui, rivedendosi parzialmente il più restrittivo orientamento espresso con l'ordinanza n. 1415/2018 (che attribuiva natura sanzionatoria all'obbligo per il dipendente pubblico di versare all'amministrazione di appartenenza il compenso ricevuto per lo svolgimento di incarichi non autorizzati, previsto dall'art. 53 comma 7 del d.lgs. n. 165/2001, con conseguente attribuzione al Giudice ordinario delle relative controversie), è stata riconosciuta la competenza giurisdizionale della Corte dei conti nella soggetta materia, a tal fine precisandosi che si tratta di "*...ipotesi di responsabilità erariale, che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta, ma annettendo, altresì, valenza sanzionatoria alla predeterminazione, legale anch'essa, del danno (forfettizzato in misura pari ai compensi percepiti dal dipendente...)*";

- ordinanza n. 32608/2019, che ha escluso la giurisdizione della Corte dei conti in un'ipotesi di risarcimento del danno cagionato dalla *mala gestio* del presidente e del direttore generale di una società, con socio unico la Fondazione "Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei Medici e

degli Odontoiatri" (ENPAM), sul presupposto che la predetta Fondazione non possa essere considerata nel novero delle amministrazioni pubbliche;

- sentenza n. 4139/2019, che ha affermato la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in relazione ad una vicenda processuale concernente la gestione di una società pubblica non *in house*; in particolare la Suprema corte ha evidenziato che, nella fattispecie, l'azione di responsabilità era stata esercitata dalla Procura contabile non già contro un organo della società per azioni interamente partecipata dal comune (in quanto tale, sottratta alla giurisdizione contabile, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 175/2016, poiché trattavasi di organo di società non *in house*), ma, direttamente, nei confronti di amministratori e dirigenti comunali per danni arrecati, in dipendenza delle loro condotte illecite, direttamente al patrimonio del comune in termini di minori dividendi maturati e distribuiti al socio unico e, quindi, in definitiva, di minori entrate per il bilancio dell'ente locale;

- ordinanza n. 4883/2019, con la quale è stato ribadito che l'azione di responsabilità per danno erariale promossa dalla Procura contabile e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario, restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti-materia, onde le eventuali interferenze tra i giudizi integrano una questione non di giurisdizione, ma di proponibilità dell'azione, nonché di eventuale osservanza del principio del *ne bis in idem*;

- ordinanza n. 24859/2019, con la quale, in ossequio allo stesso principio di "...*indipendenza*...", è stata ammessa la possibilità per la Pubblica amministrazione di proporre l'azione di responsabilità dinanzi al giudice ordinario anche per far valere il risarcimento del danno all'immagine arrecato da un dipendente all'ente pubblico, non essendo prevista una riserva di giurisdizione esclusiva in favore del giudice contabile; ciò in quanto l'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. n. 78/2008, convertito dalla legge n. 102/2009, nel prevedere la proposizione dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine da parte del Procuratore regionale dinanzi al giudice contabile, si limita a circoscrivere oggettivamente l'ambito di operatività dell'azione, senza introdurre una preclusione alla proposizione della stessa dinanzi al giudice ordinario da parte dell'amministrazione danneggiata;

- ordinanza n. 28436/2019, con cui, in una fattispecie nella quale un soggetto era stato convenuto in un giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti conclusosi con la definizione agevolata ai sensi dell'art. 1, c. 231, della legge n. 266/2005 (cioè, mediante il pagamento di una somma non superiore al 20% dell'importo della condanna di primo grado), è stata ammessa la possibilità per l'amministrazione di esperire una successiva ulteriore azione, innanzi al Giudice ordinario, per la ripetizione dell'intera somma indebitamente percepita, in conseguenza della colposa autoliquidazione in eccesso di un'indennità retributiva; nell'occasione, la Suprema corte ha richiamato, ancora una volta, l'autonomia di ciascuna azione, precisando che la soluzione adottata

risponde all'esigenza di evitare il consolidamento di benefici economici illegittimamente acquisiti dal pubblico dipendente/amministratore, con la conseguenza che tale principio non trova applicazione nei confronti di eventuali corresponsabili che non abbiano conseguito illecito arricchimento e con l'ulteriore precisazione che quanto ricevuto dall'amministrazione in conseguenza della definizione agevolata del giudizio contabile, deve essere detratto dalla pretesa azionata nel giudizio di indebito;

- ordinanza n. 21691/2019, con la quale è stata affermata l'esclusione della giurisdizione contabile nei confronti del professionista che abbia svolto le funzioni di progettista e di collaboratore alla direzione dei lavori (quale direttore operativo, componente dell'ufficio di direzione dei lavori).

5. LA GIURISPRUDENZA DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

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

Appare di spiccato interesse, in primo luogo, la sentenza n. 26/2019/QM in materia di responsabilità del pubblico dipendente per lo svolgimento di incarichi esterni in assenza della prescritta autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza e del connesso obbligo di riversamento del compenso percepito all'amministrazione stessa (art. 53, commi 7 e 7- bis del d.lgs. n. 165/2001).

L'individuazione della natura di detta responsabilità (risarcitoria ovvero sanzionatoria) portata all'attenzione dell'organo della nomofilachia, non solo è assai problematica, avendo originato pronunce non univoche non solo del giudice contabile, ma anche - come si è accennato al paragrafo precedente - della Corte di cassazione.

La questione, d'altra parte, non assume rilievo esclusivamente teorico, implicando significative differenze in ordine al diritto applicabile, sia sostanziale, che processuale (posto che, per stare a quest'ultimo aspetto, accedendo alla tesi della natura sanzionatoria, il relativo giudizio andrebbe svolto secondo il rito speciale di cui agli artt. 133 e seguenti del Codice di giustizia contabile, con ricorso al giudice monocratico, laddove, ove si concludesse per la natura risarcitoria, troverebbe applicazione il rito ordinario innanzi al giudice collegiale, previa notifica dell'invito a dedurre ex art. 67 c.g.c.

Le Sezioni riunite si sono preliminarmente soffermate sulla profonda differenza ontologica tra la

responsabilità risarcitoria “...tradizionale...” e quella c.d. “...sanzionatoria...” evidenziando, tra l’altro, come quest’ultima sia stata prevista dal legislatore mediante l’individuazione di specifiche condotte che, pur se slegate da un danno concreto ed attuale come comunemente inteso, tuttavia - analogamente ai reati di pericolo - provocano un'immediata lesione dei beni-valori essenzialmente riconducibili alla contabilità pubblica e, in particolare, al bilancio, quale bene pubblico dello Stato-comunità, principio quest’ultimo richiamato, sempre più spesso, dalla Corte costituzionale.

Su tali premesse, le Sezioni riunite hanno evidenziato che, per dare soluzione alla questione, occorresse analizzare distintamente la condotta prevista dall’art. 53, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001 (l'obbligo di riversamento all’amministrazione di appartenenza del compenso percepito per l'incarico svolto senza autorizzazione), rispetto alla condotta contemplata dal comma 7-bis del medesimo articolo (il mancato versamento dell'importo in conto entrata dell'amministrazione di appartenenza).

Con riferimento alla prima delle due anzidette norme, è stato evidenziato che, isolatamente considerata, la violazione del divieto di svolgimento di incarichi retribuiti in assenza della necessaria autorizzazione non provoca alcun danno ed è quindi evidente che l'obbligo di versamento del *tantundem* indebitamente percepito dal dipendente, ha natura sanzionatoria della relativa violazione di legge, in ciò concordandosi con quanto affermato dalle SS.UU. della Corte di cassazione con l’ordinanza n. 17124/2019 richiamata nel precedente paragrafo.

Con riguardo, invece, alla violazione dell’obbligo di riversamento del compenso indebitamente percepito, già entrato idealmente e contabilmente nel bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente, è stato, invece, sottolineato come trattasi di diversa e ulteriore condotta, prescrivendo testualmente il comma 7-bis dell’art. 53, che detta violazione “...costituisce ipotesi di responsabilità erariale soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti...”.

Sulla base di tali considerazioni, le Sezioni riunite hanno ritenuto che emergesse chiara la natura pienamente risarcitoria e restitutoria della responsabilità in argomento, statuendo, conseguentemente, il principio di diritto secondo cui l’omesso versamento previsto dal comma 7-bis, costituisce “...un'ipotesi autonoma di responsabilità amministrativa tipizzata, a carattere risarcitorio, del danno da mancata entrata per l'amministrazione di appartenenza del compenso indebitamente percepito...”.

Altre due pronunce sono, poi, intervenute a meglio delimitare l’ambito della funzione nomofilattica.

Con la prima (sentenza n. 10/2019/QM), è stato precisato che con riguardo all’area del controllo, la funzione nomofilattica è soggetta a specifica disciplina legislativa ed è riservata alla competenza della Sezione delle Autonomie o delle Sezioni riunite in sede di controllo, mentre le Sezioni riunite in sede giurisdizionale possono essere chiamate all’esame di questioni di massima esclusivamente nell’ambito della funzione giurisdizionale.

La sentenza n. 13/2019/QM, è intervenuta, invece, su una questione di diritto pensionistico (che

aveva già originato indirizzi applicativi difformi in primo grado), concernente l'interpretazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 165/1997, che disciplina la determinazione del trattamento pensionistico di inabilità.

Le Sezioni riunite hanno dichiarato improcedibile il procedimento in ragione del sopravvenuto deposito - dopo il deferimento della questione e nelle more dello svolgimento del giudizio - di alcune sentenze delle Sezioni di appello che avevano statuito sugli stessi profili sollevati con la questione di massima, sottolineando come il giudice di secondo grado svolga un fondamentale ruolo di "*...organo intermedio di nomofilachia...*".

Anche nell'anno trascorso, le Sezioni riunite hanno confermato il proprio indirizzo sfavorevole verso forme di sospensione del processo contabile in attesa della definizione di giudizi penali o civili pendenti su fatti connessi.

E' stato, all'uopo, ribadito che la disciplina della sospensione del giudizio prevista dall'art. 106 c.g.c., nel recepire l'interpretazione del concetto di sospensione necessaria consolidatosi nella precedente giurisprudenza delle stesse Sezioni riunite sulla base dell'art. 295 c.p.c., all'epoca applicabile anche nei giudizi contabili, ha escluso ipotesi di sospensione dettate da ragioni di mera opportunità, ammettendola solo ove la decisione di altra causa assuma carattere di stretta pregiudizialità, cioè quando si riveli indispensabile antecedente logico-giuridico dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato.

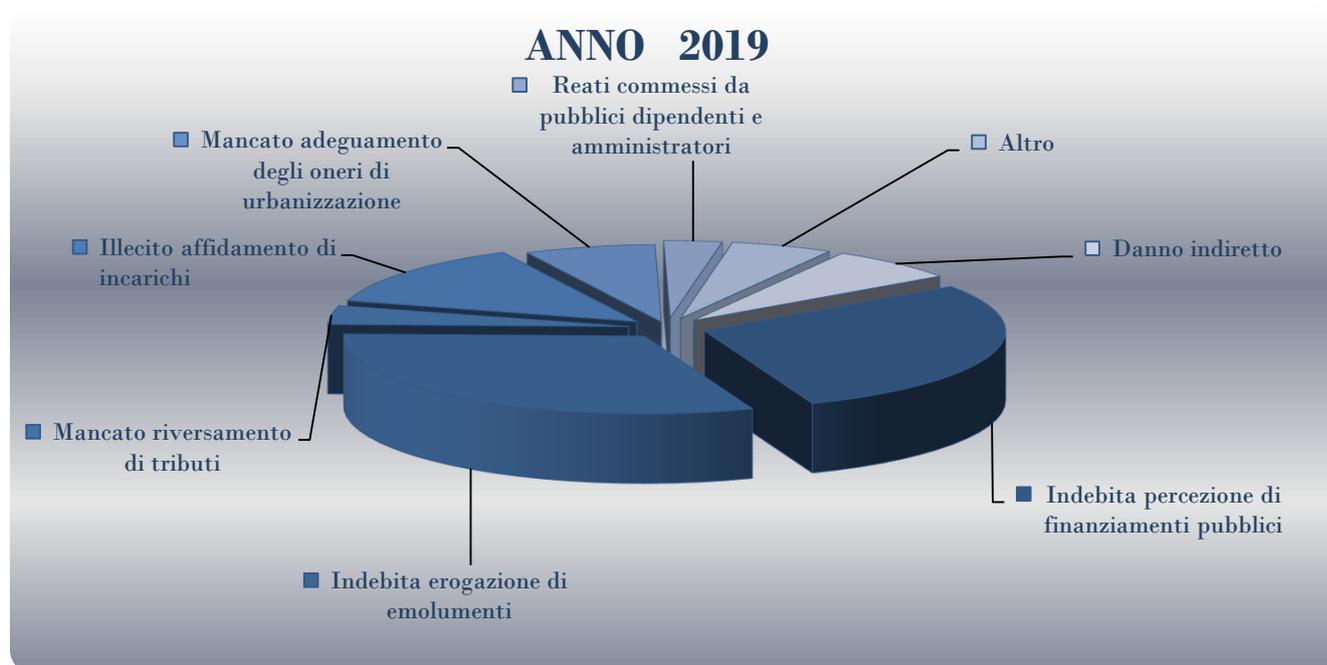
Sulla base di tali considerazioni e richiamando il principio di separazione tra i giudizi penali o civili ed i giudizi per responsabilità amministrativa, le Sezioni riunite hanno, conseguentemente e costantemente escluso che - nei casi sottoposti al loro esame con ricorsi presentati, ai sensi dell'art. 106 comma 3, c.g.c., avverso ordinanze che disponevano la sospensione del giudizio - ricorresse un rapporto di pregiudizialità-dipendenza tra i rispettivi accertamenti, e, conseguentemente, hanno disposto l'annullamento delle ordinanze di sospensione e la prosecuzione dei giudizi (*ex plurimis* ordinanza n. 12/2019/RCS per la sospensione in pendenza di procedimento penale e ordinanza n. 6/2019/ORD/RCS, per la sospensione in pendenza di procedimento civile).

TABELLE STATISTICHE

GIUDIZI IN MATERIA DI CONTABILITA' PUBBLICA					
UDIENZE	2019	2018	2017	2016	2015
Pubbliche	30	32	31	30	27
Collegiali in camera di consiglio	27	31	7	10	15
Monocratiche di comparizione	11	36	24	20	15
Totali	68	99	62	60	57
GIUDIZI	2019	2018	2017	2016	2015
Pendenti anni precedenti ad istanza della Procura regionale	79	85	88	92	87
Pendenti anni precedenti ad istanza di parte	1	4	3	4	6
Introdotti ad istanza della Procura regionale	100	155	141	119	127
Introdotti ad istanza di parte	12	13	6	12	8
Assegnati alle Udienze	168	278	224	155	148
Procedimenti monitori	-	15	21	-	4
Definiti	151	177	153	138	104
Sospesi	-	3	3	6	6
Rinviati	21	17	37	11	19
- per attività istruttoria	20	16	24	7	16
- per motivi processuali	1	1	13	4	3
PROVVEDIMENTI	2019	2018	2017	2016	2015
Sentenze di condanna	78	93	82	76	49
Sentenze di assoluzione	18	11	18	15	5
Sentenze concernenti questioni pregiudiziali o preliminari	15	15		5	30
Sentenze con dispositivi plurimi (condanna/assoluzione)	5	3	9	7	16
Sentenze di definizione del giudizio ex art. 130, comma 8 del codice di giustizia contabile (rito abbreviato)	6	10	-	-	-
TOTALE Sentenze	122	132	109	103	100
Ordinanze esecutive ex art. 132, comma 3 del codice di giustizia contabile (rito monitorio)	1	4	12	-	1
Ordinanze cautelari ex art. 74 - 76 del codice di giustizia contabile	11	30	n.d.	n.d.	n.d.
Ordinanze istruttorie	20	10	13	10	15
Altre ordinanze	17	18	30	25	38
TOTALE Ordinanze	49	62	55	35	54
Decreti ex art. 130, comma 6 del codice di giustizia contabile	8	10	-	-	-
TOTALE Provvedimenti	179	204	164	138	154
SENTENZE APPELLATE	2019	2018	2017	2016	2015
dalla Procura Regionale	4	2	3	2	26
dai convenuti	40	23	54	28	4
TOTALE APPELLI	44	25	57	30	30
SOGGETTI CONVENUTI NEI GIUDIZI DI RESPONSABILITA' ASSEGNATI ALLE UDIENZE	2019	2018	2017	2016	2015
Dipendenti statali	24	28	9	7	9
Amministratori e dipendenti della Regione	1	18	2	-	7
Amministratori e dipendenti provinciali	1	12	4	4	24
Amministratori e dipendenti comunali	87	126	42	38	40
Amministratori e dipendenti Asl	45	22	7	14	4
Amministratori e dipendenti altri Enti pubblici	7	17	4	6	7
Concessionari e agenti della riscossione	4	36	11	6	27
Privati percettori di finanziamenti pubblici	40	94	27	27	19

GIUDIZI DI RESPONSABILITA' ASSEGNATI ALLE UDIENZE PER OGGETTO

Indebita percezione di finanziamenti pubblici	37
Indebita erogazione di emolumenti	40
Mancato riversamento di tributi	5
Illecito affidamento di incarichi	17
Mancato adeguamento degli oneri di urbanizzazione	9
Reati commessi da pubblici dipendenti e amministratori	4
Altro	7
Danno indiretto	9



AMMINISTRAZIONI DANNEGGIATE	DANNO COMPLESSIVO ACCERTATO			
	2019	2018	2017	2016
Stato	€ 8.526.332,89	€ 16.131.071,26	€ 17.985.786,14	€ 9.007.131,00
Enti locali	€ 3.937.290,20	€ 16.590.533,79	€ 10.830.033,51	€ 10.828.354,50
ASL	€ 1.802.179,64	€ 516.079,11	€ 3.654.563,38	€ 3.243.180,00
TOTALE	€ 14.265.802,73	€ 33.237.684,16	€ 32.470.383,03	€ 23.078.665,50

ATTIVITA' IN MATERIA DI CONTI GIUDIZIALI					
TIPOLOGIA	2019	2018	2017	2016	2015
PENDENTI AL 1° GENNAIO	6785	6124	5407	5135	5686
ERARIALI introdotti	395	262	430	256	974
ENTI LOCALI introdotti	841	728	828	572	1451
TOTALE INTRODOTTI	1236	990	1258	828	2425
CARICO ANNUALE	8021	7114	6665	5963	8111
APPROVATI CON DECRETO	38	43	32	1	5
DEFINITI IN GIUDIZIO	-	1	4	3	2
DICHIARATI ESTINTI	2053	335	505	552	2969
TOTALE DEFINITI	2091	329	541	556	2976
ERARIALI	634	179	351	325	2180
ENTI LOCALI	1457	150	190	228	789
GIACENZA AL 31 DICEMBRE	5930	6785	6124	5407	5135

	ANNO	Pendenti al 1° gennaio	Depositati	Definiti	Rimanenza al 31 dicembre
Sezione PUGLIA	2019	6.785	1.236	2.091	5.930
	2018	6.124	990	329	6.785
	2017	5.407	1.258	541	6.124
	2016	5.135	828	556	5.407
	2015	5.686	2.425	2.976	5.135

Analisi conti giudiziali

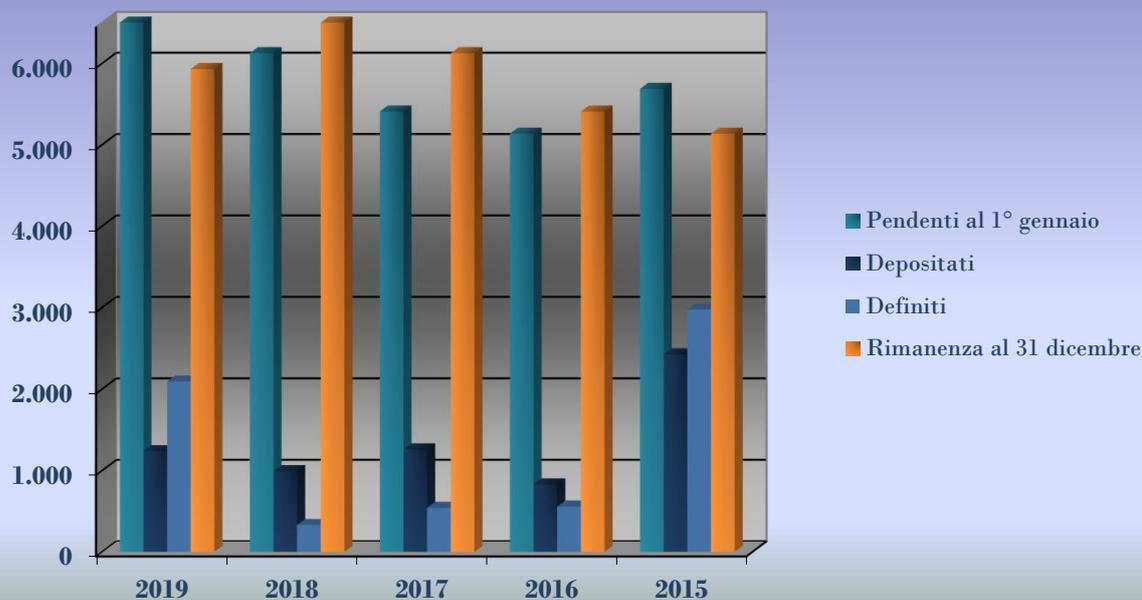


Tabella n. 4/5

GIUDIZI PENSIONISTICI							
ANNO		2019	2018	2017	2016	2015	
RICORSI							
Pendenti al 1° gennaio		978	1002	731	796	1049	
Introitati		732	660	802	355	301	
Definiti		831	796	531	420	554	
Pendenti al 31 dicembre		879	866	1002	731	796	
Discussi in udienza		1073	1050	801	620	844	
Definiti		831	796	531	420	549	
In trattazione		242	254	270	200	295	
Dettaglio Giudizi definiti	PENSIONI CIVILI	337	648	428	246	341	
	PENSIONI MILITARI	489	139	96	162	182	
	PENSIONI GUERRA	5	9	7	12	26	
	Totale	831	796	531	420	549	
UDIENZE							
Pubbliche monocratiche		87	73	72	57	75	
Collegiali in camera di consiglio		1	4	4	3	1	
Monocratiche in camera di consiglio		14	22	19	12	11	
TOTALI		102	99	95	72	87	
PROVVEDIMENTI							
SENTENZE	Definitivi con Ordinanze o Decreti	10	30	50	14	167	
	MERITO	Accoglimento	188	116	108	171	197
		Rigetto	249	221	287	182	273
		cessata materia	10	10	20	25	25
		altri dispositivi	374	419	66	157	31
	Totali	831	796	531	549	693	
ORDINANZE	Istruttorie	130	130	228	305	350	
	Processuali	84	124	26	71	73	
	Totale	214	254	254	376	423	
PROVVEDIMENTI APPELLATI							
Ad istanza di parte		72*	29	34	66	26	
Ad istanza dell'amministrazione			22	57	86	68	

* Rilevazione dati Power Bi

Tabella Pensionistica n. 5/5
GIUDIZI PENSIONISTICI (2015 - 2019)

7000
6000
5000
4000
3000
2000
1000
0

31/12/2015

31/12/2016

31/12/2017

31/12/2018

31/12/2019

AL

AL

AL

AL

AL

■ PENDENTI
 ■ INTRODOTTI
 ■ DEFINITI

1049

796

1002

819

879

301

355

802

660

732

549

420

531

796

831

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

