



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LA CAMPANIA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2022

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

Michele Oricchio

NAPOLI, 4 MARZO 2022



CORTE DEI CONTI



Corte dei conti
Sezione giurisdizionale regionale
della Campania

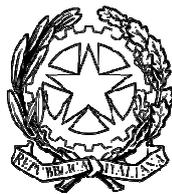
RELAZIONE

del Presidente

MICHELE ORICCHIO

per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022

Napoli 4 marzo 2022



Corte dei Conti

*Inaugurazione dell'anno giudiziario 2022
della Sezione giurisdizionale della Campania*

*Michele Oricchio
Presidente della Sezione*

Indice:

<i>Presentazione e saluti</i>	<i>pag. 7</i>
<i>Il quadro normativo e giurisprudenziale</i>	<i>pag.15</i>
<i>L'attività della Sezione.....</i>	<i>pag.32</i>
<i>Considerazioni finali.....</i>	<i>pag.70</i>
<i>Dati statistici.....</i>	<i>pag.87</i>



Giorgio Vasari "Allegoria della Giustizia" (1543) Museo e Real Bosco di Capodimonte- Napoli

Al centro dell'opera è la Giustizia, seminuda, che abbraccia con il braccio destro uno struzzo animale che, per la sua tenacia, simboleggia la necessità di affrontare tutte le sfide della vita con pazienza. Con la mano sinistra invece incorona una figura femminile che impersona la Verità: questa, presentata dal Tempo, raffigurato come un vecchio barbuto, reca tra le mani due colombe, a simboleggiare l'innocenza. Altri simboli che si ritrovano nella figura principale si rifanno a temi presenti negli affreschi della sala di Costantino e nel monumento funebre di papa Adriano VI nella chiesa di Santa Maria dell'Anima in Roma. Attaccati con guinzaglio alla cintura della Giustizia sono i sette vizi che si oppongono a essa, ossia Timore, Ignoranza, Corruzione, Crudeltà, Maldicenza, Bugia e Tradimento.

PRESENTAZIONE E SALUTI

Anche quest'anno la consueta Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario viene celebrata secondo le indicazioni del Consiglio di Presidenza in forma ridotta e mediante la partecipazione da remoto a causa della pandemia da COVID-19, che ormai da troppo tempo ci ha costretto a cambiare molte delle nostre abitudini consolidate ed ha avuto un forte impatto anche sull'attività giudiziaria.

Abbiamo scelto, dunque, di tornare a svolgere questa Cerimonia con la Corte sedente in presenza nelle forme dell'udienza pubblica nella sede di via Piedigrotta, luogo simbolo della giustizia amministrativo-contabile napoletana, conosciuta da tutti gli operatori del diritto di questa regione.

In un generale quadro di sintesi e di celerità, alla relazione del Presidente seguiranno gli interventi delle parti istituzionalizzate nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, cioè del Procuratore regionale presso questa Sezione giurisdizionale, in rappresentanza dell'Ufficio del Pubblico Ministero e del Presidente dell'Ordine degli Avvocati presso il Tribunale di Napoli, in rappresentanza dell'Avvocatura tutta che potranno compiutamente esporre la rispettiva visione in ordine alle questioni aperte che riguardano la giurisdizione contabile con particolare riferimento a questo territorio, le attività compiute nel 2021 e le prospettive di azione nel corrente anno giudiziario in corso di avvio.

Quindi prenderanno la parola il Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti che fornirà una sintesi dell'attività svolta nel medesimo periodo da tale Ufficio, essenziale ai fini della concretizzazione di una rete di protezione degli interessi adespoti di natura finanziaria.

La partecipazione è stata assicurata attraverso il collegamento da remoto consentito a tutti gli invitati, in modo da favorire la più ampia diffusione delle informazioni diffuse in sede e la sicurezza dei partecipanti.

L'adesione a tale modalità è stata notevole e nel ringraziare tutti devo rivolgere un particolare saluto al rappresentante del Consiglio di Presidenza, al Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, che partecipano a questa Cerimonia in presenza, e a tutti gli illustri e graditi ospiti che partecipano da remoto.

Un particolare saluto a S.E. il Vescovo di Napoli don Mimmo Battaglia per l'opera e l'esempio quotidianamente offertici.

Saluto inoltre le Autorità civili e militari, le Forze dell'Ordine, gli Avvocati, i colleghi e il personale amministrativo e i rappresentanti del mondo dell'informazione che si sono accreditati numerosi e che certamente contribuiranno a diffondere nella società civile campana una corretta ed esauriente informazione sull'attività da noi svolta a presidio della legalità finanziaria.

Ma il mio deferente pensiero va soprattutto alle vittime della pandemia che hanno superato l'incredibile cifra di 150.000 unità, alle moltissime persone che ne hanno sofferto il contagio, anche nella nostra regione ed al personale sanitario che da un biennio sta lottando contro questo flagello, fornendo spesso un esempio non comune di dedizione al dovere e di senso di servizio.

La Cerimonia d'apertura dell'anno giudiziario contabile per ormai consolidata tradizione, non vuole essere uno stanco rituale autocelebrativo ma l'occasione principale per dar conto dell'attività svolta nei dodici mesi appena trascorsi, dei risultati ottenuti e delle prospettive di lavoro che si

aprono nel nuovo anno: in questo “open day”, dunque, la Corte si presenta alle Istituzioni locali, al mondo delle professioni e dell'informazione e ai cittadini per tracciare un bilancio della propria multiforme attività e di quella giudiziaria in particolare, dando atto dei risultati conseguiti nel territorio regionale.

Si tratta, in qualche modo, di una sorta di “accountability” che siamo soliti richiedere alle altre istituzioni pubbliche e che abbiamo il dovere di rendere attraverso un'attività giudiziaria che deve quotidianamente nutrirsi della “cultura della giurisdizione” per collocarsi a buon diritto nel sistema degli organi magistratuali di garanzia che la Costituzione ha delineato negli articoli 101 e seguenti.

Il tema della Giustizia è un tema centrale della vita democratica. Giustizia è il sentimento che ci ispira e ci guida. Giustizia intesa come azione sociale, come riconoscimento delle buone pratiche e di iniziative mirate al bene comune. Ma anche Giustizia intesa come azione giuridica, come strumento di garanzia e controllo e tutela dei diritti dei cittadini e delle norme, come argine ai fenomeni e alle azioni illecite.

Un grande tema, trasversale, presente anche nell'iconografia di tutte le epoche e raccontato in immagini, quadri, sculture da tutti i più grandi artisti, come il Vasari, nel dipinto che ho voluto far riprodurre in questa relazione anche per celebrare il grandioso patrimonio artistico di Napoli.

Ho l'onore di presiedere la Sezione partenopea della Corte da qualche mese e ciò mi consente “sorvolare” sugli affanni quotidiani costituiti dall'esame analitico dell'attività giudiziaria svolta, per soffermarmi su di una serena riflessione sul funzionamento sistemico delle Istituzioni

pubbliche nel nostro Paese e nella Campania in particolare, quale emergente anche dal nostro formante giurisprudenziale.

Il giudizio di responsabilità che si celebra innanzi alla Corte dei conti su iniziativa del pubblico ministero costituisce, infatti, il luogo privilegiato per testare la condizione delle pubbliche amministrazioni interessate e per verificare se, nel caso fatto oggetto di azione giudiziaria, si sia violato il principio di efficienza dell'azione amministrativa che, mai disgiunto da quello di legalità, deve (o, più realisticamente, dovrebbe) guidare ogni azione dei pubblici poteri, ai sensi dell'art.1 comma 1 della legge n.241/1990, anche quando questi operano attraverso moduli privatistici o "schermi societari".

Ritengo di dover sottolineare l'importanza che, nell'ambito del sistema delle garanzie giudiziarie delineato dalla nostra Costituzione, riveste la giurisdizione di responsabilità amministrativa non soltanto sotto un profilo meramente finanziario, con riguardo al reintegro del patrimonio pubblico danneggiato, ma soprattutto, in funzione della superiore esigenza di giustizia sostanziale in virtù della quale è necessario che comportamenti dannosi per la collettività non siano lasciati privi di risposta da parte dell'Ordinamento giuridico tanto più in momenti di grave crisi economico-finanziaria come quella che stiamo ancora attraversando.

Come si diceva poc'anzi, la Cerimonia inaugurale dell'anno giudiziario, come lo scorso anno è stata condizionata dalla pandemia ancora in corso che ha inciso negativamente soprattutto sulla funzionalità di molte "gestioni pubbliche": lasciamo alle nostre spalle il 2021, altro anno estremamente difficile sotto il profilo socio-economico-sanitario, in cui il nostro Paese ha iniziato a mostrare i primi segnali di ripresa economica

dopo avere affrontato una delle più gravi crisi sanitarie della sua storia che hanno profondamente segnato la qualità del livello di vita individuale e collettivo.

Ma tali segnali, sostenuti dall'allentamento del "patto di stabilità" e dall'iniezione di liquidità straordinaria proveniente dal c.d. "P.N.R.R." (ovvero il Piano nazionale di ripresa e resilienza, la cui presentazione risale proprio al 12 gennaio 2021), rischiano di essere effimeri e forieri di ulteriori difficoltà per il bilancio statale ove non oculatamente utilizzati per la realizzazione di opere ed interventi strutturali in grado di innescare un duraturo circuito virtuoso anche nel segno della sostenibilità sociale ed ambientale e della solidarietà intergenerazionale.

Nell'attualità, il Fondo Monetario Internazionale ha rivisto al rialzo le stime di crescita per l'Italia per il 2021, quando il Pil è risultato in crescita del 5,8%, ovvero 0,9 punti percentuali in più rispetto alle previsioni del luglio scorso.

Per il 2022 la percentuale di sviluppo resta invariata al 4,2%.

Con il +5,8% dello scorso anno l'Italia è crescita più della media dell'area euro, che ha segnato un +5%, sicuramente trascinata da settori manifatturieri che hanno beneficiato di numerosi ma problematici incentivi statali, come i vari "bonus" generosamente introdotti dalla legislazione emergenziale.

Notizie in "chiaroscuro" anche sul rapporto debito/Pil: il debito pubblico in Italia si è attestato al 154,8% nel 2021, rispetto al 155,8% del Pil del 2020 e nel 2022 dovrebbe scendere al 150,4%, per assestarsi al 146,5% del Pil nel 2026. Lo ha scritto il Fondo monetario internazionale, nell'aggiornamento del suo World Economic Outlook, che però sottolinea

come la politica monetaria in generale "dovrà camminare su una linea sottile", dovendo da un lato tenere sotto controllo l'inflazione e i rischi finanziari, dall'altro sostenere la ripresa economica.

Secondo le stime più recenti, circa un terzo del debito è in mani di creditori esteri: ciò crea un forte squilibrio per l'intero sistema a causa anche della forte tassazione resa necessaria per supportare la spesa pubblica e ripagare gli interessi sul debito.

Peraltro, secondo uno studio della "Rome Business School", il macigno del debito pesa in particolare sulle regioni meridionali italiane: il nostro Paese ha beneficiato negli ultimi anni dei tassi d'interesse bassi, riducendo l'esposizione agli investitori esteri e allungando la maturity del debito. Il buon uso dei fondi europei può migliorare la crescita strutturale, ma è necessario uno sforzo collettivo che coinvolga tutti i livelli di governo.

In questo quadro generale le differenze tra le regioni sono molto marcate: Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Toscana, Marche e Piemonte hanno un debito/Pil intorno all'80%, il che rende il loro sistema economico migliore di quello tedesco e in linea con i Paesi europei più virtuosi. Di contro, il Meridione ha un rapporto debito/Pil del 230% con punte di oltre il 300%: la Campania si attesta al 217,2 %.

Siamo dunque in presenza di una situazione economico-finanziaria nazionale non semplice che si aggrava nelle regioni del Mezzogiorno, come la Campania : essa impone comportamenti pubblici e privati assolutamente rigorosi, in grado di consentire il migliore utilizzo delle non illimitate risorse finanziarie oggi disponibili per la ripresa onde evitare che, diradatasi la "nebbia da covid", ci si ritrovi in un Paese caratterizzato da una condizione

socio-economico-finanziaria peggiore dell'epoca pre-pandemia che andrà a pesare ulteriormente sulle future generazioni.

In questo delicato contesto un saluto particolarmente grato e deferente va al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella che durante il suo primo settennato ha sempre invitato alla sobrietà e al rigore e recentemente, visitando la scuola superiore della Magistratura ha - tra l'altro - affermato che "Le vicende registrate negli ultimi tempi nell'ambito della Magistratura non possono e non devono indebolire l'esercizio della "funzione giustizia" - essenziale per la coesione di una comunità - attività svolta quotidianamente, con serietà, impegno e dedizione, negli uffici giudiziari.

Se così non fosse, ne risulterebbero conseguenze assai gravi per l'ordine sociale e nocumento per l'assetto democratico del Paese.

La garanzia dell'indipendenza della Magistratura, elemento irrinunciabile nel modello della Costituzione - ha aggiunto - risiede nel prestigio che alla stessa viene riconosciuto e nella coscienza dei cittadini.

E' un terreno sul quale non sono ammesse esitazioni o incertezze: la Magistratura è chiamata, in questo periodo, a rivitalizzare le proprie radici deontologiche, valorizzando l'imparzialità e l'irreprensibilità delle condotte individuali; rifuggendo dalle chiusure dell'autoreferenzialità e del protagonismo".

E'ugualmente grati dobbiamo essere alla Corte Costituzionale che, nonostante le difficoltà in cui anch'essa opera, continua a svolgere in modo esemplare il suo ruolo di custode della nostra Costituzione e del complesso dei principi fondamentali in essa contenuti che rappresentano un "ponte fra generazioni" in quanto , come ebbe a dire Piero Calamandrei nel 1955 in un discorso all'Università di Milano, "La vitalità dei valori della Costituzione

è affidata alle giovani generazioni, che sono chiamate a farla vivere, a metterci dentro la coscienza civica”.

Nell'architettura costituzionale è noto che la Corte è inserita sia tra gli organi di garanzia della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa e di tutela degli equilibri di finanza pubblica (art. 100, secondo comma) sia tra gli organi giurisdizionali (art. 103, terzo comma).

Da detta cointestazione, peraltro posta in discussione non immotivatamente un quarto di secolo fa con i lavori della c.d. “terza Commissione bicamerale”, deriva la centralità del ruolo di garanzia della corretta gestione delle pubbliche risorse ad opera della Corte dei conti che, nell'esercizio delle funzioni di controllo, è organo neutrale, autonomo ed indipendente sia rispetto al Governo che al Parlamento e, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, fa parte a tutti gli effetti dell'Ordinamento giudiziario.

Nella piena coscienza di tale delicato ruolo operano certamente gli uffici della Corte che hanno sede in questa regione consapevoli di come il lavoro da essi rispettivamente svolto possa dare un contributo importante per rinsaldare l'indispensabile fiducia dei cittadini nelle istituzioni pubbliche e per indicare agli amministratori pubblici i modi e i valori cui conformare la propria attività amministrativa sì da caratterizzarla univocamente alla soddisfazione dell'interesse pubblico.

In tale contesto desidero rivolgere un grato pensiero a quanti, a vario titolo e con diverse responsabilità, danno vita al lavoro degli Uffici partenopei della Corte, costituendola veramente come in un'impresa collettiva e, anzi, su diversi piani, corale nelle sue diverse funzioni inquirente, giudicante e di controllo.

IL QUADRO NORMATIVO e GIURISPRUDENZIALE

L'anno appena trascorso si è caratterizzato da un'attività legislativa quasi esclusivamente volta a contrastare le varie emergenze conseguenti alla perdurante pandemia da COVID-19: in tale temperie la produzione normativa nel 2021 si è così attestata su 240 provvedimenti di cui solo una parte sono costituiti da leggi approvate ai sensi degli artt.70 e seguenti della Costituzione.

Si è trattato di un'attività spesso frenetica all'interno della quale hanno trovato posto anche alcuni interventi che hanno interessato le funzioni costituzionalmente intestate alla Corte dei conti mentre non è riuscito ancora a trovare posto un indispensabile provvedimento di razionalizzazione del pletorico sistema delle autonomie locali e dei rapporti tra stato e regioni che proprio durante la fase più acuta della pandemia ha mostrato tutti i suoi limiti, non ulteriormente sostenibili dal Paese e dissimulabili ai suoi cittadini .

È' comunque un tema assolutamente aperto su cui bisogna tenere alte l'attenzione e la guardia "ne res publica detrimenti accipiat"!

Per quanto attiene alle funzioni della Corte si è assistito ad un ulteriore opinabile spostamento delle sue competenze verso l'attività di controllo, depauperandosi quella giurisdizionale: va rammentato che le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti risalivano a norme preunitarie dalle quali sono derivate le norme pre-repubblicane (L. 800 del 1861, legge di contabilità generale dello Stato del 1923, il regolamento di procedura del 1933 n.1038 nonché il T.U. della Corte dei conti del 1934) che

hanno segnato per molti decenni il perimetro sostanziale e processuale della giurisdizione contabile, consacrato poi dalla Costituzione repubblicana.

Esso era stato poi ridefinito negli ultimi decenni con episodici e frammentari interventi normativi e, soprattutto, anche per i profili sostanziali della responsabilità amministrativa, dalla fondamentale riforma del 1994 (leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994, e successive modificazioni). Tale quadro normativo nel corso degli anni è stato interessato dalla giurisprudenza costituzionale, dagli interventi della Suprema Corte di Cassazione – in tema di riparto delle giurisdizioni – e della stessa magistratura contabile che, in via interpretativa, si è impegnata ad introdurre nel processo contabile - nelle sue diverse declinazioni - i principi del “giusto processo”, cercando di rendere compatibili con essi il contenuto delle norme processuali vigenti, in gran parte anteriori, come già detto, al novellato articolo 111 della Costituzione.

E’ poi finalmente intervenuto il D.lgs. n.174/2016 recante il Codice della Giustizia contabile che finalmente ha offerto al processo un assetto moderno e soddisfacente che tuttavia rischia di essere vanificato dalle modifiche di diritto sostanziale della responsabilità amministrativa recentemente introdotte, anche cogliendo l’occasione dell’attuale situazione emergenziale, (prorogata da ultimo al 31.3.2021 con il D.l. n.221/2021) e della necessità di favorire l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

In tale contesto meritano comunque di essere segnalate la legge n.55 recante l’ennesimo riordino dei ministeri; la legge n. 108 recante “misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”; la legge n. 113/2021 rafforzamento della

capacità amministrativa della P.A.; le leggi nn. 132 e 178 recanti misure per la giustizia; le leggi nn. 152 e 233 direttamente recanti misure di attuazione del P.N.R.R.; il D.lgs. n. 188 sulla presunzione di innocenza; il d.l. n. 228 (c.d. "milleproroghe") che, tra l'altro, all'art. 16, co.6 ha prorogato fino al 31.3.2021 la vigenza del regime speciale, dettato dall'emergenza pandemica, per le attività (udienze) svolgentesi innanzi a questa Corte, come introdotto dall'art. 85 del d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, convertito nella legge 24 aprile 2020 n. 27.

In tale panorama, attraverso un'ulteriore modifica all'art. 21 del d.l. n. 76/2020, introdotta dall'art. 51, comma 1, lett. h), del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, si è estesa al 30 giugno 2023 la vigenza della previsione di restringimento del perimetro della responsabilità amministrativa (in ipotesi di condotte attive) al solo dolo, introdotto con il d.l. n. 76/2020 sempre col dichiarato intento di favorire la realizzazione delle misure richiesteci dall'U.E. per attuare il P.N.R.R., sicchè per tutto il 2021 e per l'anno in corso continueranno ad essere fortemente ridotte le possibilità di intervento sanzionatorio della Corte nei confronti di condotte palesemente dannose ma connotate da "sola" colpa grave!

Peraltro sono costanti i tentativi di rendere stabile e strutturale tale previsione con continui emendamenti a provvedimenti di legge in corso di approvazione: è accaduto con la legge europea 2022 (l. 23.12.2021 n. 238, emendamento all'art. 46 non approvato) e si sta cercando ora di agire sul nuovo decreto "semplificazioni" ove si tenta di estendere a tutto il 2026 la limitazione della responsabilità amministrativa per farla coincidere, in tal modo, con il termine ultimo di attuazione delle misure recate dal P.N.R.R.

Ai posteri ogni “arduo commento”!

Per quanto attiene alla giurisprudenza delle Supreme magistrature incidenti sull'attività della Corte dei conti, possono in questa sede segnalarsi:

Corte costituzionale

Nell'anno 2021 l'alta Corte ha avuto modo di scutinare materie riguardanti le funzioni della Corte dei conti in 17 sentenze: di queste, tuttavia, gran parte attengono ai temi del bilancio e della contabilità pubblica venuti in emersione nei giudizi di parifica delle Sezioni regionali di controllo.

Tale dato sembra di fatto confermare l'irragionevolezza del sistema multilivello di governo realizzato a seguito della ormai ventennale riforma del titolo Quinto della Costituzione, che prevede una ridotta possibilità di impugnativa in via principale delle leggi regionali, ma anche l'obiettivo insufficienza della possibilità di una loro eventuale e successiva valutazione per gli aspetti finanziari a seguito di formulazione di una questione incidentale di legittimità costituzionale da parte delle Sezioni di controllo della Corte dei conti, in sede di giudizio di parifica dei rendiconti regionali, introdotta dalla legge n. 174/2012.

In tema di funzioni giurisdizionali, merita di essere richiamata la sentenza n. 92/2021 con la quale è stata dichiarata “non fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata dalla Corte dei conti, sez. giur. per il Lazio, in riferimento all'art. 3 Cost. - del combinato disposto dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, conv., con modif., in legge n. 122 del 2010, dell'art. 16, comma 1, lett. b), del d.l. n. 98 del 2011, conv., con modif., nella legge n. 111 del 2011, e dell'art. 1, comma 1, lett. a), del D.P.R. n. 122 del 2013 che, con riguardo al blocco delle

progressioni economiche disposto per il triennio 2011-2013 e prorogato al 2014 prevede, ai fini del trattamento pensionistico, la permanenza di tali effetti anche successivamente al 1° gennaio 2015, anche per i militari che abbiano beneficiato, nel periodo del blocco, della speciale promozione c.d. "alla vigilia" contemplata dall'abrogato art. 1076, comma 1, cod. ordinamento militare. La circostanza che, superato il quadriennio, al dipendente "promosso" sia attribuita una retribuzione superiore, rilevante anche sul piano (contributivo e) previdenziale e del trattamento pensionistico, si giustifica - senza che perciò sia lesa il principio di eguaglianza - per l'incidenza del "fluire del tempo" che costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili e a rendere applicabile alle stesse una disciplina diversa. Ciò vale anche con specifico riferimento alla particolare ipotesi di promozione "alla vigilia", che, rappresentando una progressione in carriera ancorché di efficacia limitata ad un solo giorno e non essendo eccettuata dal generale regime di blocco della progressione economica in tutto il pubblico impiego, è assoggettata alla disciplina limitativa censurata.

Corte di Cassazione

- *SS.UU., ordinanza n. 19027/2021, depositata il 6.7.2021- "Quote latte".*

"La trattenuta e il versamento del prelievo supplementare non costituiscono una semplice attività di diritto privato, o un'operazione meramente tecnico-contabile, ma anzi rappresentano fasi nevralgiche nella realizzazione degli impegni comunitari in materia di produzione di latte vaccino ed in cui, come si è visto, l'acquirente opera in funzione di garanzia nei confronti dello Stato. Conseguentemente, gli amministratori, in quanto delegati ad

esercitare funzioni tipiche della pubblica amministrazione con maneggio di denaro destinato a finalità pubbliche, investiti di attività aventi connotazione e finalità pubblicistiche, inseriti ancorché temporaneamente e anche in via di fatto nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione (Unione europea - Stato italiano - AIMA/AGEA), sono soggetti alla giurisdizione contabile e possono rispondere del danno procurato alla finanza pubblica attraverso l'illecita gestione del denaro pubblico (o "di pertinenza pubblica").

- *SS.UU., ordinanza n. 29561/2021, depositata il 22.10.2021 in tema di "azione revocatoria".*

"Le Sezioni Unite (Cass., Sez. Un., 22 ottobre 2007, n. 22059) hanno già affermato - alla luce del quadro normativo risultante dall'art. 1, comma 174, della legge n. 266 del 2005 - che l'azione revocatoria promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti davanti alla relativa Sezione giurisdizionale per la declaratoria di inefficacia, ai sensi dell'art. 2901 cod. civ., dell'atto di donazione compiuto da un pubblico dipendente nei confronti del quale sono stati eseguiti accertamenti sfociati nell'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile, spetta alla giurisdizione della Corte dei conti, tanto più che la natura strumentale ed accessoria dell'azione revocatoria consente di non ritenerla estranea alla materia della contabilità pubblica che l'art. 103, secondo comma, Cost. riserva, come giudice naturale, alla cognizione della Corte dei conti. [OMISSIS...] Nella specie, la discrezionalità del legislatore è stata ragionevolmente esercitata, giacché la rilevata natura accessoria e strumentale di un'azione come la revocatoria consente di ritenere che essa non sia estranea alle "materie della contabilità pubblica", che l'art. 103

Cost. riserva alla cognizione della Corte dei conti, insieme comunque con le “altre specificate dalla legge”: si tratta di un mezzo rivolto anch’esso, sia pure in via indiretta ma in termini cospiranti di effettività, a quella riparazione del danno erariale, sulla quale la giurisdizione compete alla Corte dei conti”.

- *SS.UU., ordinanza n. 41169/2021, depositata il 22.12.2021 compensi non autorizzati della P.A.*

“Questa Corte regolatrice, con orientamento consolidato, ha statuito che l’azione promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti del dipendente della P.A. che abbia omesso di versare alla propria amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato, è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti. Tale regola di individuazione del giudice munito di giurisdizione vale anche se la percezione dei compensi si sia avuta in epoca precedente alla introduzione del comma 7-bis, essendo questa una norma ricognitiva del pregresso indirizzo giurisprudenziale favorevole alla giurisdizione contabile. Si verte, infatti, in ipotesi di responsabilità erariale, che il legislatore ha tipizzato non solo nella condotta, ma annettendo, altresì, valenza sanzionatoria alla predeterminazione legale del danno, attraverso la quale si è inteso tutelare la compatibilità dell’incarico extraistituzionale in termini di conflitto di interesse e il proficuo svolgimento di quello principale in termini di adeguata destinazione di energie lavorative verso il rapporto pubblico.

- *SS.UU., ordinanza n. 27893/2021, depositata il 13.10.2021- conflitto di giurisdizione.*

“Come questa Corte ha già affermato (da ultimo, cfr., Cass., n. 12903 del 2021), spettano in via esclusiva alla giurisdizione della Corte dei conti, a

norma degli artt. 13 e 62 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, tutte le controversie concernenti la sussistenza del diritto, la misura e la decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti, comprese quelle in cui si allegghi, a fondamento della pretesa, l'inadempimento o l'inesatto adempimento della prestazione pensionistica da parte dell'ente obbligato (cfr. tra le tante Cass., S.U., n. 26935 del 2014, n. 7755 del 2017, n. 11869 del 2016, n. 29396 del 2018), ed in tal caso, la giurisdizione del giudice contabile è anche di merito e dispone degli stessi poteri - anche istruttori - del giudice ordinario per l'accertamento e la valutazione dei fatti (sull'accertamento invalidità civile, citata Cass., S.U., n. 26935 del 2014). [...Omissis...]

Rientra invece nella giurisdizione del giudice ordinario la controversia che abbia ad oggetto una domanda con la quale si chieda l'accertamento delle modalità di svolgimento del rapporto di lavoro e del diritto ad un diverso trattamento economico che, solo di riflesso, è destinato ad integrare il trattamento pensionistico in godimento da parte del lavoratore in quiescenza (cfr., ex aliis, Cass., S.U., n. 4237 del 2018, 29396 del 2018)".

- SS.UU., sentenza n. 2157/2021, depositata l'1.2.2021- derivati.

"Ciò che qui osta all'affermazione della giurisdizione contabile sul presupposto dell'assunzione da parte della Banca della veste di intraneus, non è la sussistenza in capo ad essa della duplice veste di legittimazione operativa data dall'essere stata sia controparte contrattuale del Ministero (nelle operazioni in derivati dedotte in responsabilità), sia consulente nella gestione e nel collocamento del debito pubblico (come specialista in titoli di Stato) trattandosi, come si è detto, di elementi non necessariamente escludenti la relazione di servizio - bensì proprio la mancata assunzione di un ruolo interno di inserimento e di una potestà pubblicistica 'in vece' della

P.A., in quanto surrogatoria della volontà del Ministero, o quantomeno decisoramente determinante nell'adozione delle scelte di quest'ultimo in materia. [Omissis] È dunque evidente come - al di là della prospettazione della vicenda all'interno di un più ampio contesto di rapporto asseritamente coinvolgente l'organizzazione ministeriale e le scelte di fondo sulla gestione del debito pubblico nazionale - il petitum sostanziale dedotto in giudizio (come sopra inteso) non fuoriesca in realtà da un ambito, di natura prettamente privatistica, di patologica alterazione del sinallagma contrattuale, come tale avulso tanto dal conferimento quanto dallo sviamento di pubbliche ed autoritative potestà attestanti l'inserimento della Banca nell'apparato ministeriale. [Omissis] Ed in tali ipotesi, di derivazione causale dei fatti di responsabilità non da un rapporto autoritativo di servizio ma dalla violazione di obblighi contrattuali o precontrattuali privatistici, la domanda risarcitoria esula pacificamente dalla giurisdizione contabile”.

- SS.UU., ordinanza n. 34350/2021, depositata il 15.11.2021- direttore dei lavori.

“Quanto al ruolo del direttore dei lavori di opera pubblica questa Corte ha costantemente valorizzato la qualità delle funzioni svolte dal professionista che lo assoggettavano alla giurisdizione della Corte dei conti (si vedano, ex multis, Cass. S.U. 23.3.2004, n. 5781; Cass. N. 340 del 2003; Cass. S.U. 5 aprile 1993, n. 4060; Cass. 11 aprile 1994, n. 3358; Cass. 24 luglio 2000, n. 515). L'ordinanza n. 340, 13/01/2003 ha chiarito che il direttore dei lavori per la realizzazione di un'opera pubblica, appaltata da un'amministrazione comunale, in considerazione dei compiti e delle funzioni che gli sono devoluti, che comportano l'esercizio di poteri

autoritativi nei confronti dell'appaltatore e l'assunzione della veste di "agente", deve ritenersi funzionalmente e temporaneamente inserito nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione che gli ha conferito l'incarico, quale organo tecnico e straordinario della stessa, con la conseguenza che, con riferimento alla responsabilità per danni cagionati nell'esecuzione dell'incarico stesso, è soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 52, primo comma, del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 (norma che, per effetto dell'art. 58 della legge 8 giugno 1990, n. 142, ora art. 93 del d. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è divenuta applicabile agli amministratori ed al personale degli enti locali, la cui posizione era in precedenza regolata dalle disposizioni degli artt. 251 e ss. del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383)".

*- S.U.U., ordinanza n. 41308/2021, depositata il 22.12.2021-
discrezionalità amministrativa.*

"...va pertanto data continuità al principio per cui nei giudizi di responsabilità amministrativa, «la Corte dei conti può valutare, da un lato, se gli strumenti scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati - anche con riguardo al rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti - oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire e, dall'altro, se nell'agire amministrativo gli amministratori stessi abbiano rispettato i principi di legalità, di economicità, di efficacia e di buon andamento, i quali assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa» (Cass. S.U. 8848/2020), essendo stati via via affinati quali precipitato interpretativo del più generale principio normativo di cui all'art. 97 co. 2 Cost.; ...come anche precisato da Cass. S.U. 22811/2020, la stessa compatibilità delle

scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, che devono essere ispirati ai criteri di economicità ed efficacia, ex art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, fa sì che essi, per la citata rilevanza, «consentono, in sede giurisdizionale, un controllo di ragionevolezza sulle scelte della pubblica amministrazione, onde evitare la deviazione di queste ultime dai fini istituzionali dell'ente e permettere la verifica della completezza dell'istruttoria, della non arbitrarietà e proporzionalità nella ponderazione e scelta degli interessi, nonché della logicità ed adeguatezza della decisione finale rispetto allo scopo da raggiungere»; ne consegue che non sussiste la dedotta violazione dei limiti esterni della giurisdizione contabile, né di quelli relativi alla riserva di amministrazione, nella pronuncia con cui la Corte dei conti abbia riconosciuto la responsabilità per avere il soggetto, investito della pubblica funzione, contribuito a determinare a condizioni diseconomiche l'importo di un accordo volto alla definizione dei rapporti con un terzo”.

- SS.UU., ordinanza n. 18492/2021, depositata il 30.6.2021 - incarichi esterni.

“Le censure sostengono che sia ravvisabile un difetto assoluto di giurisdizione in quanto comunque manca (per di più avendo riguardo all'epoca dei fatti di causa) una norma che estenda al CNEL il divieto di conferire incarichi esterni ai sensi del d.lgs. n. 165 del 2001. Anche tuttavia sotto questo profilo l'impugnata sentenza della Corte dei Conti non denota un vizio di eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al legislatore, come inteso anche alla stregua della sentenza della Corte costituzionale 18 gennaio 2018, n. 6, essendo tale vizio configurabile solo qualora il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma

una norma da lui creata, esercitando un'attività di produzione normativa che non gli compete (Cass. Sez. U., 11/09/2019, n. 22711; Cass. Sez. U., 25/03/2019, n. 8311; Cass. Sez. U., 12/12/2012, n. 22784). Nella specie, la Corte dei Conti, individuando la natura del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e ritenendo lo stesso soggetto ai principi di cui al Titolo I del decreto legislativo n. 165/2001, si è attenuta al doveroso compito interpretativo di ricercare la voluntas legis applicabile nel caso concreto. Tale operazione ermeneutica potrebbe, al più, dare luogo ad un eventuale error in iudicando, ma non alla violazione dei limiti esterni della giurisdizione speciale”.

- SS.UU., sentenza n. 16490/2021, depositata il 11.6.2021 – sanità.

“In tema di assistenza sanitaria pubblica, il nuovo sistema dell’accreditamento di cui all’art. 8 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, come integrato dall’art. 6 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 e successive modificazioni, non ha inciso sulla natura del rapporto tra struttura privata ed ente pubblico che è di natura concessoria, atteso che la prima, a seguito del provvedimento di accreditamento, viene inserita in modo continuativo e sistematico nell’organizzazione della P.A. per il settore dell’assistenza sanitaria, sì da poter accedere alla qualifica di ente erogatore del servizio e fornire le relative prestazioni, istituzionalmente spettanti all’ente pubblico. Ne consegue che tra quest’ultimo e la struttura accreditata si instaura un rapporto di servizio in senso lato e, laddove il privato sia chiamato a rispondere per danno erariale con riferimento ad accordi corruttivi intervenuti con il funzionario che ha agito per l’ente di appartenenza, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti”.

- SS.UU., ordinanza n. 34350/2021, depositata il 15.11.2021

responsabilità progettista – direttore dei lavori.

“Merita di essere condivisa l’opinione che assegna alla giurisdizione civile la risoluzione dei conflitti incorsi in merito alla sola opera professionale della progettazione. Infatti, l’incarico per la progettazione di opera pubblica affidato a libero professionista non determina l’instaurazione di un rapporto di servizio con l’ente pubblico committente, in quanto non implica l’inserimento del professionista privato nell’apparato organizzativo e/o nell’ “iter” procedimentale della P.A. né l’esercizio, da parte di costui, di poteri propri della P.A. (e ciò diversamente da quanto avviene nell’attività del direttore dei lavori, ove viene in rilievo anche l’imputabilità in via diretta ed immediata alla P.A. dell’attività con rilevanza esterna del soggetto, il quale assume la rappresentanza del committente), l’attività del progettista assumendo rilevanza pubblica solo in forza dell’approvazione del progetto da parte dell’ente pubblico committente... [Omissis...] Per contro, e più convincentemente, si è affermato che in tema di responsabilità per danni cagionati all’amministrazione appaltante dal direttore dei lavori che abbia svolto anche l’incarico di progettista, considerato che il direttore dei lavori è temporaneamente inserito nell’apparato organizzativo della P.A., quale organo tecnico e straordinario della stessa, con conseguente giurisdizione del giudice contabile, mentre per il progettista la giurisdizione spetterebbe al giudice ordinario, in difetto del rapporto di servizio e considerata la necessaria approvazione del progetto da parte dell’amministrazione, ove il danno erariale sia prospettato come derivante dal complesso di tali attività va affermata la giurisdizione del giudice contabile sorgendo, dal cumulo di incarichi, una complessiva attività professionale nella quale la progettazione è prodromica alla successiva

attività di direzione e non potendo giungersi alla scissione delle giurisdizioni in presenza di un rapporto unitario (S. U., n. 28537, 02/12/2008, Rv. 605541; si veda, di recente, S.U. n. 19018/2019, non massimata)”.

- SS.UU. 12 novembre 2021, Sentenza n. 33845 – giurisdizione su A.T.C.

“Gli Ambiti territoriali caccia provinciali (ATC) sono disciplinati direttamente dalla legge su aspetti sostanziali che concernono la stessa composizione dei loro comitati direttivi, e godono di forme di finanziamento non collegate al mercato, con assoggettamento ai poteri di controllo e vigilanza da parte degli enti pubblici territoriali. Atteso che, la compartecipazione di soggetti privati alla realizzazione di scopi pubblici non è in effetti elemento sufficiente a tramutare la forma e la natura dell’ente, e conseguentemente a radicare la giurisdizione contabile, allorquando l’attività del privato è funzionale e vincolata alla realizzazione della finalità di interesse pubblico perseguito dalla P.A. risultando configurabile un rapporto di servizio non “organico” bensì funzionale, nel cui ambito il privato assume il ruolo di compartecipe – anche solo di mero fatto - dell’attività del soggetto pubblico, è allora la natura del danno conseguente alla mancata realizzazione della finalità perseguita ad assumere invero decisiva rilevanza al riguardo. In conclusione, gli ambiti territoriali di caccia hanno natura intrinsecamente pubblica e conseguentemente i componenti dei relativi organi di gestione soggiacciono alla giurisdizione della Corte dei Conti”.

Corte dei conti – Sezioni riunite

41 sono le decisioni assunte in sede giurisdizionale, tra le quali numerose in

*speciale composizione nelle materie di cui all'art.11, commi 6 e 7 del C.G.C.
Meritano menzione:*

- Sentenza n. 27/2021

“In caso di omesso aggiornamento del costo di costruzione di cui all'art. 16, co. 9, del D.P.R. n. 380/2001, il danno erariale da mancata entrata, nei termini di cui in motivazione, si realizza al momento in cui viene a scadenza il termine decennale del diritto alla riscossione del contributo da parte dell'ente locale ovvero, anche anteriormente, quando sia accertata l'inesigibilità del credito o l'impossibilità di riscossione”.

- Sentenza n. 13/2021

“In ipotesi di danno erariale conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53, comma 7 e seguenti, del d.lgs n. 165 del 2001 da parte di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la p.a. tenuti ai medesimi obblighi), la quantificazione è da effettuare al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo d'acconto sugli importi dovuti o delle maggiori somme eventualmente pagate per la medesima causale sul reddito imponibile”.

- Sentenze nn. 1/2021/QM e n. 12/2021/QM

La quota retributiva della pensione da liquidarsi con il sistema misto, ai sensi dell'art. 1, comma 12, della legge n. 335/1995, in favore del personale militare cessato dal servizio con un'anzianità superiore a 20 anni e che al 31 dicembre 1995 vantava un'anzianità inferiore a 15 anni, va calcolata tenendo conto dell'effettivo numero di anni di anzianità maturati alla predetta data, con applicazione dell'aliquota del 2,44% per ogni anno utile”.

(Si segnala come anche a seguito di tale decisione è stata emanato l'art. 1,

comma 101, della legge di bilancio n. 234 del 31 dicembre 2021 recante la previsione che: “Al personale delle forze di polizia ad ordinamento civile, in possesso, alla data del 31 dicembre 1995, di un'anzianità contributiva inferiore a 18 anni, effettivamente maturati, si applica in relazione alla specificità riconosciuta ai sensi dell'art. 19 della legge 14 novembre 2010 n. 183, l'articolo 54 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione da liquidare con il sistema misto, con applicazione dell'aliquota del 2,44% per ogni anno utile”).

Corte di Giustizia dell'Unione europea

Merita innanzitutto di essere richiamata l'ordinanza n. 2021-1004 riguardante direttamente le funzioni di controllo della Corte dei conti: infatti con essa la Corte di Giustizia, nella causa C 161/2021, promossa dalla Sezione regionale del controllo della Campania, ha assunto in data 4 ottobre 2021 l'importante decisione con cui ha dichiarato irricevibile la relativa domanda di pronuncia pregiudiziale “in quanto privo di carattere contenzioso e giurisdizionale il procedimento di controllo dei piani di riequilibrio degli enti locali ex art.243-quater del TUEL” da cui aveva preso spunto la Sezione remittente per adire il giudice Comunitario.

Merita, inoltre menzione la sentenza emessa in causa C 497-20 *Randstad Italia*, nella quale si affermano principi di diritto di estrema importanza per le giurisdizioni superiori.

“L'articolo 4, paragrafo 3, e l'articolo 19, paragrafo 1, TUE, nonché l'articolo 1, paragrafi 1 e 3, della direttiva 89/665/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1989, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia

di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una disposizione del diritto interno di uno Stato membro che, secondo la giurisprudenza nazionale, produce l'effetto che i singoli, quali gli offerenti che hanno partecipato a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, non possono contestare la conformità al diritto dell'Unione di una sentenza del supremo organo della giustizia amministrativa di tale Stato membro nell'ambito di un ricorso dinanzi all'organo giurisdizionale supremo di detto Stato membro.”

L'ATTIVITA' DELLA SEZIONE

Nello scorso anno l'attività della Sezione è proseguita senza rilevanti soluzioni di continuità nonostante il difficile periodo trascorso a causa dell'emergenza pandemica: il livello di funzionalità assicurato dall'Ufficio, in tutte le sue articolazioni, è stato sicuramente eccellente e di tanto bisogna dare atto.

La pianta organica della sezione si è avvalsa nel 2021 di dieci magistrati (compresi i due Presidenti) e 32 unità di personale amministrativo, senza vacanze in organico.

L'impegno profuso nella direzione dell'ufficio da parte del Presidente Salvatore Nicoletta prima, e della Presidente Marta Tonolo poi, hanno consentito di consegnarmi una struttura in piena attività e di tanto devo ringraziare sia i predetti che i magistrati ed il personale amministrativo tutto, che non hanno mai fatto mancare il loro proficuo apporto durante il difficile periodo appena trascorso.

Un caro saluto mi sia consentito rivolgere al collega Ernesto Gargano che nel luglio scorso è stato collocato in congedo per raggiunti limiti di età e col quale ho percorso un lungo tratto della mia esperienza di magistrato contabile.

La Sezione giurisdizionale campana della Corte dei conti ha svolto una notevole mole di lavoro anche nel 2021, impegnandosi al fine di ridurre l'impatto della pandemia sia sul contenzioso pendente che sul funzionamento dell'ufficio predisponendo anche, d'intesa con il SAUR, diverse misure volte a contenere il più possibile il rischio di contagio da Covid-19 per personale ed utenza.

In conformità alle previsioni emergenziali statali hanno continuato a trovare applicazione anche nel 2021 le misure organizzative, decise con disposizione Presidenziale n. 207 del 27 ottobre 2020, volte a far fronte alle esigenze del momento e ad assicurare il regolare andamento dell'attività della Sezione Giurisdizionale.

In sintesi:

- le udienze di responsabilità e le camere di consiglio sono state celebrate per lo più "in presenza" e a porte chiuse ex art. 91, comma 2, c.g.c.;

- le cause sono state chiamate secondo un orario fissato e comunicato a mezzo PEC dalla Segreteria al fine di evitare assembramenti all'interno degli uffici e contatti ravvicinati tra le persone;

- l'accesso all'aula di udienza è stato consentito a partire dal decimo minuto antecedente agli orari fissati;

- non si è consentita la celebrazione di più udienze, pubbliche o camerale, nella stessa giornata e allo stesso orario;

- si è previsto che nella sala udienze i presenti non potessero superare le venti unità, cifra in cui non sono stati computati i Magistrati, i Segretari di udienza e il personale Ausiliario;

- le Aule d'Udienza e di Consiglio della Sezione Giurisdizionale sono state dotate di sanificatori d'aria di ultima generazione, al fine di assicurare la massima salubrità degli ambienti e la salvaguardia delle condizioni di salute del personale e degli utenti;

- la trattazione delle cause (relazione, intervento del P.M., interventi delle parti) si è svolta in tempi congrui rispetto alla necessità di ridurre al minimo la permanenza in aula dei soggetti interessati.

La disposizione 207 cit. ha previsto, inoltre, la possibilità di svolgere

le udienze in videoconferenza laddove lo stato dell'emergenza sanitaria o comunque, le disposizioni emanate dalle Autorità competenti ne avessero impedito la celebrazione in presenza con le modalità indicate dalla Direzione Generale dei sistemi informativi automatizzati e in conformità delle disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente della Corte dei conti.

Infine, si evidenzia che in materia pensionistica, i termini stabiliti dall'art. 85, commi 2, 5 e 8 bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e in particolare quelli concernenti le modalità di svolgimento delle udienze pensionistiche senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, sono stati prorogati al 31 dicembre 2021 ai sensi dell'art. 6 (all. A punto 4) del decreto-legge 23 luglio 2021 n. 105, giungendo così a "coprire" l'intero anno.

Durante l'anno 2021 la Sezione ha emesso complessivamente 1.307 sentenze di cui 105 di responsabilità; 21 su giudizi ad istanza di parte, 811 in materia di pensioni civili, 323 di pensioni militari e 47 di guerra.

Relativamente alla materia pensionistica, i ricorsi accolti sono stati 145, mentre quelli rigettati 711.

In materia di responsabilità, sono state emesse condanne per un ammontare complessivo di €.10.129.661,81, risultando 161 parti assolte e 120 condannate.

Sono stati richiesti e concessi 3 sequestri conservativi.

Otto sono state le ordinanze emesse in tema di responsabilità e 285 in materia pensionistica.

Ciò detto, può procedersi alla rassegna delle pronunce più significative

emesse dalla Sezione nel 2021, rinviandosi comunque alla banca-dati istituzionale, per l'esame completo della produzione giurisprudenziale.

Contenzioso amministrativo/contabile

- Sentenza non definitiva/Ordinanza n. 158/2021

Nella fattispecie il Collegio è stato chiamato ad esaminare la responsabilità amministrativo-contabile di alcuni funzionari e sindaci di un ente locale accusati di non aver riscosso i canoni di locazione e le indennità di occupazione di immobili appartenenti al patrimonio comunale.

Non potendo procedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma da applicare, stante il tenore letterale della disposizione legislativa, che non permette opzioni ermeneutiche alternative, il Collegio ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 del C.G.C. nella parte in cui preclude "...la chiamata in causa per ordine del giudice..." consentendo solo la valutazione del concorso della condotta tenuta dai soggetti non convenuti nella determinazione della quota di danno da porre a carico di quelli invece evocati in giudizio nel caso di accertata responsabilità parziaria.

La sentenza è interessante perché dimostra che, nonostante il chiaro disposto dell'art. 83, co.1 del C.G.C., il dibattito in ordine all'ammissibilità dell'intervento "iussu iudicis" non è ancora chiuso.

Il Collegio, ritenendo che la responsabilità delle condotte censurate dovesse essere ascritta anche a persone non evocate in giudizio, ha considerato rilevanti e non manifestamente infondate, in riferimento agli artt. 3, 24, 76, 81 e 111 della Costituzione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 83, commi 1 e 2, del C.G.C. (nel testo conseguente alle modifiche recate dal d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114), che ha provveduto a

sollevare con ordinanza n. 64/2021, di cui non risulta ancora fissata la discussione.

Diverse le argomentazioni a sostegno dell'ammissibilità dell'intervento iussu iudicis proposte dal Collegio:

- l'assenza in giudizio di tutti i potenziali co-autori dei danni determina un'indagine ed un'istruttoria diretta ad accertarne la responsabilità, sia pure al fine limitato di graduare le colpe, del tutto incompleta;

- il Giudice finisce con l'accertare e dichiarare, seppure incidentalmente, la responsabilità di un soggetto che non è stato parte in causa e non ha potuto difendersi;

- il rischio di accertamenti parziali può determinare degli errori, poiché il convincimento del Giudice si potrebbe formare non all'esito del contraddittorio di tutte le parti interessate, ma sulla base di allegazioni, eccezioni, argomentazioni e produzioni documentali della sola parte presente in giudizio.

- Sentenza n. 183/2021

L'oggetto del giudizio è costituito dalla richiesta di accertamento della responsabilità di coloro che avevano esercitato i poteri del socio di una società partecipata non in house, per la perdita di valore della partecipazione ai sensi dell'art. 12, comma 2, d.lgs. 9 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", corrispondente «all'azzeramento delle quote di proprietà dei soci pubblici», derivante dalla dichiarazione di fallimento.

La decisione è interessante poiché delimita i rapporti tra l'art. 12, comma 2, d.lgs. n. 175/2016 e l'art. 2497 c.c., nonché l'ambito di

applicabilità dell'art. 12 cit.

Il Collegio ha osservato che l'art. 2497 c.c. sancisce la responsabilità di società o enti che svolgono attività di direzione e coordinamento di società e, nell'esercizio di tale attività, in violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale, provochino un pregiudizio ai soci delle società dirette o coordinate in termini di danno alla redditività ed al valore della partecipazione, nonché ai creditori sociali in termini di danno all'integrità del patrimonio della società. L'art. 12 d.lgs. n. 175/2016 delinea, invece, la responsabilità dei rappresentanti degli enti che, nell'esercizio dei diritti di socio, abbiano pregiudicato il valore della partecipazione.

In tale prospettiva, dunque, non può ravvisarsi una piena corrispondenza tra le ipotesi previste dalle due disposizioni citate dal momento che nel primo caso il danno è provocato nell'attività di direzione e coordinamento tra società, nel secondo caso il danno è provocato dall'esercizio del diritto di socio.

Inoltre, il Collegio ha precisato che quando l'attività di direzione e coordinamento è svolta dal socio ente pubblico, l'azione ex art. 2497 c.c. è esercitata nei confronti dell'ente pubblico medesimo innanzi al Giudice ordinario, perché si tratta di responsabilità per danno sia ai soci, sia ai creditori sociali.

Per converso, il danno ex art. 12 d.lgs. n. 175/2016, nei confronti dei soggetti verso i quali si esercita l'azione innanzi al Giudice contabile, è danno diretto all'ente pubblico socio. Infatti, il nocumento è costituito dalla perdita di valore della partecipazione sociale, che è una posta patrimoniale e, quindi, un danno direttamente cagionato al patrimonio

dell'ente pubblico.

- Sentenza n. 272/2021

La sentenza ha dichiarato il difetto di legittimazione attiva di un Comune rispetto alla domanda avanzata nei confronti dell'Agenzia delle Entrate – Riscossione, nelle forme del giudizio a istanza di parte, intesa ad accertare la sussistenza di un danno derivato dalla mancata riscossione di tributi causata da omissioni e inadempimenti del concessionario/affidatario del servizio di riscossione coattiva. Sul punto la Sezione si era già più volte espressa in fattispecie analoghe (ex plurimis Sez. Campania n. 166/2020).

- Sentenza n. 351/2021

La pronuncia si colloca nell'ambito dell'actio finium regundorum della giurisdizione del Giudice contabile, nonché dei rapporti intercorrenti fra discrezionalità amministrativa e controllo contabile, con specifico riferimento alla decisione degli amministratori comunali di procedere al ripiano delle perdite di una società partecipata.

Il Collegio ha affermato che il principio di insindacabilità nel merito delle scelte amministrative non esclude che il Giudice contabile possa verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, essendo tale verifica fondata su criteri di legittimità e non di mera opportunità.

Pur costituendo l'esercizio in concreto del potere discrezionale da parte degli amministratori pubblici espressione di una sfera di autonomia, che non può essere sindacata dal Giudice, resta nondimeno salvo il potere-dovere giudiziale di verificare la compatibilità delle scelte amministrative - ancorché discrezionali - con i fini pubblici dell'ente, nonché la non palese irrazionalità delle condotte dei convenuti nel giudizio di responsabilità.

Pertanto, le scelte discrezionali degli amministratori pubblici sono sempre sindacabili in sede giurisdizionale, quanto alla loro coerenza con i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento, nonché quanto al rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, essendo quest'ultima retta dal principio di legalità.

- Sentenza n. 383/2021

La decisione si segnala perché ha offerto l'occasione al Collegio per ribadire la giurisdizione del Giudice contabile in materia di recupero di finanziamenti pubblici indebitamente percepiti e/o utilizzati da parte di soggetti privati e per ritornare sulla nozione di rapporto di servizio.

Il Collegio ha ribadito che l'azione intestata al P.M. contabile concorre con l'azione di recupero dell'amministrazione erogante la quale, tuttavia, rientra nella cognizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria.

La giurisdizione della Corte dei conti, nella materia de qua, si radica in ragione della sussistenza del rapporto di servizio configurabile laddove il privato, percettore del contributo, partecipi ad un programma pubblicistico, teleologicamente orientato al perseguimento di specifiche finalità, con assoggettamento ad una pluralità di obblighi e prescrizioni.

- Sentenza n. 676/2021

La decisione viene in rilievo nella parte in cui affronta la questione concernente gli effetti della sentenza penale irrevocabile di condanna sul giudizio di responsabilità amministrativa.

La Procura Regionale aveva chiesto la condanna del convenuto al risarcimento del danno erariale in favore dell'Agenzia delle Entrate per aver sollecitato ed ottenuto, in sede di verifica fiscale, indebiti pagamenti in violazione dei propri doveri d'ufficio, come acclarato con sentenza penale

irrevocabile di condanna per il delitto di cui all'art. 319-quater c.p.

Il Collegio ha condiviso il consolidato orientamento giurisprudenziale formatosi sul punto secondo cui il disposto dell'art. 651 c.p.p. è direttamente applicabile al giudizio erariale, sicché nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa una condanna penale definitiva fa stato quanto all'accertamento dei fatti materiali e della condotta illecita dell'autore, venendo così preclusa al Giudice contabile ogni diversa asserzione in contrasto con i presupposti logico-giuridici, le risultanze e le statuizioni della sentenza penale in ordine ai medesimi fatti contestati.

- Sentenza n. 698/2021

La decisione si segnala per le puntualizzazioni che il Collegio ha svolto in tema di indeterminatezza del danno: non ha ravvisato, infatti, nel mero richiamo ad eventuale e presumibile conseguimento di maggiori introiti, prove concrete e tangibili circa l'effettività del danno, con conseguente non rispondenza della prospettazione attorea agli ineludibili principi di attualità e concretezza del nocumento erariale.

- Sentenza n. 810/2021

La decisione ha ad oggetto l'accertamento dell'illegittimità, nullità o inefficacia ed il conseguente annullamento dei provvedimenti di fermo emessi dall'Agenzia delle Entrate rispetto alle somme dovute ai ricorrenti dall'INPS, Gestione Dipendenti Pubblici e dal Fondo di Previdenza presso il M.E.F., a titolo di indennità aggiuntiva di fine rapporto.

La pronuncia viene in rilievo nella parte in cui ha affermato la sussistenza della giurisdizione del Giudice contabile in merito all'istituto del fermo amministrativo previsto dall'art. 69, comma 6, del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440.

Sul tema in esame ha richiamato la giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione che ha ripartito la giurisdizione in base alla natura del credito sottostante, affermando che la cognizione delle controversie relative al fermo amministrativo è attribuita al Giudice cui spetta la cognizione delle controversie sul diritto con esso cautelato venendosi a creare uno stretto collegamento fra la misura cautelare in esame (e le sue vicende) e il diritto per la cui provvisoria tutela è concessa.

Applicando le suddette coordinate ermeneutiche al caso di specie, il Collegio ha affermato che la cognizione sul fermo amministrativo attivato dall'Agenzia delle entrate a tutela di un credito futuro riferibile ad una (eventuale) sentenza di condanna della Corte dei conti, appartiene al Giudice contabile.

- Sentenza n. 889/2021

La sentenza ha ad oggetto un'ipotesi di danno erariale conseguente all'omessa riscossione dei canoni e delle indennità di occupazione di numerose unità abitative civili: in particolare, dal mancato svolgimento di azioni a tutela dei crediti sopraindicati sarebbe scaturito un pregiudizio attuale per l'Ente comunale pari agli importi non più riscuotibili, in ragione della maturata prescrizione dei sottesi diritti di credito, oltre interessi di mora.

La decisione è interessante nella parte in cui si sofferma sul principio di distinzione tra funzioni politiche e funzioni amministrative, affermando che tale principio non esclude la partecipazione di assessori e sindaci al concreto dispiegarsi dell'azione amministrativa e ai relativi risultati.

Per il Collegio, invero, il richiamato riparto di competenze non può tradursi in rigidi meccanismi di separazione, tali da configurare alibi o

forme di irresponsabilità per il ceto politico, concorrendo quest'ultimo al perseguimento delle medesime finalità degli organi amministrativi, sia pure da un differente ruolo e nell'esercizio di autonomi poteri. Proprio in quest'ottica agli organi politici è assegnata una "posizione di garanzia del bene pubblico" in relazione alle condotte di competenza dirigenziale da cui discende il loro necessario coinvolgimento nella vicenda gestoria anche attraverso concorrenti poteri di amministrazione attiva, da esercitarsi, pur sempre, previa istruttoria dei preposti uffici tecnici.

- Sentenza n. 890/2021

La sentenza viene in rilievo nella parte in cui il Collegio ha reputato che le risultanze del processo civile, così come quelle del procedimento disciplinare, consentano di ritenere accertati sia l'elemento soggettivo che quello oggettivo della responsabilità a carico del dipendente convenuto in giudizio di responsabilità.

Nelle ipotesi di danno patrimoniale indiretto, la sentenza civile irrevocabile di condanna dell'Amministrazione non è vincolante in sede giuscontabile, diversamente da quanto avviene nei casi di giudicato penale di condanna a seguito di dibattimento ex art. 651 c.p.p., tuttavia il Giudice contabile può ad essa richiamarsi, mutuandone uno o più elementi, ai fini della formazione del proprio libero convincimento, ex art. 116 c.p.c, in ordine alla sussistenza di fattispecie di responsabilità amministrativa sottoposte al suo vaglio.

- Sentenza n. 891/2021

La decisione ha ad oggetto il danno all'erario cagionato da parte di amministratori e funzionari di un ente comunale a seguito del pagamento di somme a favore di un avvocato in conseguenza degli incarichi legali che gli

erano stati affidati con varie delibere di Giunta, che avevano ad oggetto la difesa del Comune in circa 350 giudizi, instaurati da contribuenti innanzi al Giudice di pace e diretti ad ottenere l'annullamento di ingiunzioni di pagamento per i canoni idrici relativi a diverse annualità.

Numerose le criticità riscontrate ed evidenziate dal Collegio nel caso di specie, che vanno dalla non corretta gestione della procedura di conferimento degli incarichi legali alla scelta di non avvalersi del personale interno dell'Ente, fino all'evidente uso abusivo dello strumento processuale.

- Sentenza n. 893/2021

Nella sentenza è stata scrutinata la posizione del convenuto, evocato in giudizio in qualità di dirigente responsabile dell'ufficio legale di un ente comunale: nella prospettazione accusatoria l'illecito amministrativo in rilievo sarebbe disceso dall'inosservanza dell'art. 34-bis d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, da parte del convenuto, il quale avrebbe indetto un concorso per dirigente, senza la previa attivazione delle prescritte procedure di mobilità, con conseguente nullità della successiva assunzione in servizio.

La pretesa risarcitoria avanzata dalla Procura con l'atto introduttivo è stata poi soddisfatta ai sensi dell'art. 130 c.g.c., che ha introdotto con funzione deflattiva della giurisdizione di responsabilità ed allo scopo di garantire l'incameramento certo ed immediato di somme risarcitorie all'erario il c.d. "rito abbreviato".

- Sentenza n. 894/2021

La decisione in esame ha escluso la responsabilità erariale in capo ai convenuti chiamati a rispondere di un'ipotetica condotta caratterizzata da colpa grave nell'attuazione del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito nella l. 7 agosto 2012, n. 135, in particolare per la mancata applicazione, in materia

di spending review, dell'art. 15, comma 13, lett. a).

Il Collegio ha ritenuto infondata la richiesta risarcitoria in assenza della prova della colpa grave e dell'effettiva sussistenza di un danno, escludendo, anche in ragione della presenza di valide argomentazioni delle controparti, la rilevanza al riguardo della consulenza tecnica di parte affidata dal Requirente a un soggetto che aveva rivestito il ruolo di sub commissario ad acta per l'attuazione del piano regionale di rientro. In tale prospettiva, l'evidente difetto di terzietà del perito, a differenza di quanto previsto nel processo penale e in assenza di una specifica previsione in tal senso da parte del codice di giustizia contabile, pur non viziando la legittimità né della perizia, né (in via derivata) dello stesso atto introduttivo, finisce comunque per compromettere in modo esiziale la fondatezza della ricostruzione accusatoria e degli addebiti ivi contenuti.

- Sentenza n. 914/2021

La fattispecie esaminata concerne il danno patrimoniale subito da un'azienda ospedaliera per effetto dell'appropriazione di somme da parte del convenuto (operatore addetto alla riscossione dei proventi ambulatoriali della struttura ospedaliera in questione) nonché il danno da disservizio che, ad avviso della Procura regionale, sarebbe da ciò derivato, quantificato ex art. 1226 c.c., in un importo pari al 30% dei compensi lavorativi netti, complessivamente erogati a favore del convenuto da parte dell'azienda danneggiata.

Il Collegio ha condiviso la prospettazione della Procura Regionale secondo cui il danno da disservizio si sostanzia nell'esercizio illecito e penalmente rilevante delle funzioni pubbliche, con particolare riferimento allo sviamento della funzione tipica stessa, non più rivolta al perseguimento

ed alla realizzazione degli interessi pubblici generali, ma di quelli egoistici, peculiari e propri del dipendente che ha agito, con conseguente impossibilità di rapportare l'azione posta in essere all'Ente che, tuttavia, ne ha sopportato i costi, con corrispondente danno per l'inutilità della relativa spesa.

- Sentenza/ordinanza n. 924/2021

La decisione rileva per le precisazioni in tema di tempestività della riassunzione del giudizio sospeso effettuata dalla Procura a seguito della pronuncia della Cassazione sulla giurisdizione.

Il Collegio ha precisato, in particolare, che:

a) la tempestività della riassunzione del giudizio sospeso va accertata, ex art. 107 C.G.C., con riferimento alla data in cui le parti chiedono al Giudice (che vi provvede con decreto) la fissazione dell'udienza di prosecuzione del giudizio;

b) l'art. 210 C.G.C. fissa per il Pubblico Ministero una particolare decorrenza del termine a provvedere, individuandola non nella data di comunicazione della sentenza (come previsto per "ciascuna delle parti"), bensì nella data in cui la Procura ha avuto legale conoscenza del provvedimento dichiarativo della giurisdizione;

c) grava su chi eccepisce la tardività di un'impugnazione (nel caso di specie in riassunzione) fornire la prova rigorosa di quanto afferma, anche perché quest'ultima andrebbe a inibire l'esercizio del diritto costituzionale di difesa, riconosciuto ovviamente anche al Pubblico Ministero.

- Sentenza n. 935/2021

La pronuncia ha ad oggetto il presunto danno erariale conseguente ai pagamenti effettuati dall'Azienda sanitaria in esecuzione di un decreto

ingiuntivo, non opposto, per prestazioni ritenute inesistenti.

La decisione viene in rilievo nella parte in cui si afferma l'impossibilità da parte del Giudice contabile di pronunciarsi in presenza di un decreto ingiuntivo passato in giudicato: in sintesi, il passaggio in giudicato del titolo giudiziale con cui il Giudice civile ha riconosciuto, seppur sulla scorta di una cognizione sommaria e in assenza dell'opposizione dell'Amministrazione, il diritto di credito del centro diagnostico non consente al Collegio di statuire, nei confronti di quest'ultimo, in ordine alla non debenza delle somme liquidate alla struttura privata senza incorrere in una evidente violazione del giudicato civile.

- Sentenza n. 936/2021

La sentenza rileva per le interessanti precisazioni in tema di nesso di causalità, non ritenendo possibile prendere in considerazione, ai fini della rilevanza causale, "qualsiasi" evento passato senza il quale il danno non si sarebbe verificato.

La fattispecie al vaglio del Collegio ha riguardato il danno che - secondo la prospettazione attorea - era derivato all'Ente comunale per aver effettuato il riconoscimento del debito in esecuzione di una sentenza di condanna: la convenuta, infatti, avrebbe predisposto la bozza di delibera, recepita dalla Giunta comunale, nella quale venivano espressamente indicati i termini e le condizioni del finanziamento, ma avrebbe ommesso di adempiere all'obbligo di trasmettere l'attestazione dell'assunzione dell'impegno contabile al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato entro il termine fissato.

- Sentenza n. 950/2021

Con la pronuncia il Collegio, confermando un proprio precedente

orientamento (sentenze nn. 439/2020, 335, 336, 337/2021), ha dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, in favore dell'Autorità giudiziaria ordinaria, sull'azione proposta dalla Procura contabile, relativamente alla indebita percezione del reddito di cittadinanza, per carenza dei requisiti previsti dalla normativa per l'accesso al beneficio: la giurisdizione sul rapporto controverso, infatti, spetta all'A.G.O., dal momento che l'erogazione delle provvidenze in esame non implica, da parte del beneficiario, alcuna gestione di risorse pubbliche né l'assunzione e lo svolgimento di attività da porre in essere in sostituzione della Pubblica Amministrazione trattandosi di prestazioni di natura prettamente assistenziale.

- Sentenza n. 961/2021

La pronuncia si segnala poiché il Collegio ha avuto l'occasione di riaffermare la necessità che si faccia un uso responsabile del processo, anche contabile, che impiega ingenti risorse, essendo indispensabile un interesse attuale all'azione escluso dal carattere meramente potenziale della lesione.

Nel caso esaminato, un Ente camerale ha instaurato un giudizio ad istanza di parte ex art. 172, lett. d), c.g.c. nei confronti dell'agente della riscossione affermando di non voler contestare la responsabilità dell'agente stesso con connesse partite risarcitorie, né di voler invocare ristori per danni sofferti, ma ha chiesto l'accertamento contabile a carattere dichiarativo di verifica dell'attualità del credito con riguardo ai diritti camerali (anni 2001-2012) in modo da ottenere una pronuncia giudiziale di mero accertamento di natura anticipatoria.

Il Collegio ha respinto il ricorso affermando che l'accertamento del dare e avere richiesto dalla Camera di Commercio non risulta azionabile, non

essendo ancora scaduti i termini per l'invio delle comunicazioni di inesigibilità e in mancanza di materiale probatorio da porre a fondamento della decisione.

- Sentenza n. 962/2021

La decisione viene in evidenza nella parte in cui ha affermato l'idoneità della sentenza di patteggiamento passata in giudicato a costituire presupposto per il risarcimento del danno all'immagine.

Peraltro, l'articolo 445, comma primo, del codice di procedura penale, prevede che "salve diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata ad una pronuncia di condanna".

- Sentenza n. 1012/2021

Il Collegio ha condannato il convenuto per il danno cagionato all'Erario per l'illegittima liquidazione di spese legali, in conseguenza di sentenze di proscioglimento pronunziate nell'ambito di procedimenti penali e amministrativi nei riguardi di amministratori comunali.

Con riguardo al rimborso delle spese legali sostenute da amministratori degli enti locali, la materia è regolata dall'art. 7 bis, comma 1, del D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito nella legge L. 6 agosto 2015, n. 125, che ha novellato l'art. 86, comma 5, del TUEL, estendendo la rimborsabilità delle spese legali per gli amministratori locali anche ai processi civili, amministrativi e penali, in presenza degli specifici requisiti ivi previsti.

Per il Collegio, tuttavia, la norma non legittima la pretesa al rimborso integrale delle spese legali sostenute dagli amministratori, ma ammette solo che l'Ente possa prevederne la rimborsabilità nei limiti di quanto stanziato.

- Sentenza n. 1034/2021

La decisione si è espressa sull'impossibilità di estendere

automaticamente la disciplina riguardante gli ausiliari del Giudice - in particolare del consulente tecnico d'ufficio - alla figura del curatore fallimentare.

La fattispecie di responsabilità sottoposta all'esame del Collegio riguardava gli incarichi professionali (nel caso di specie il convenuto ha svolto l'incarico di curatore fallimentare) esercitati dai professori universitari, incompatibili secondo le norme con la carica di docente a tempo pieno.

Il Collegio ha affermato che, in ordine ai plurimi incarichi di curatore fallimentare, il regime di incompatibilità delineato in termini generali dall'art. 53, commi 7 e 7 bis, del d.lgs. n. 165/2001 (che vieta ai dipendenti pubblici lo svolgimento di incarichi retribuiti, di qualunque provenienza, non previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza e che, in caso di inosservanza del divieto, prevede che l'omesso versamento del compenso da parte del dipendente pubblico indebito percettore costituisca ipotesi di responsabilità erariale), per i docenti universitari va integrato con le norme di settore dettate dalla disciplina di rango primario, nonché dalla disciplina attuativa recata dagli statuti e dai regolamenti dell'Ateneo.

Muovendo da tali premesse, il Collegio ha parzialmente accolto la richiesta risarcitoria, concludendo che le attività contestate dalla Procura al convenuto, oltre ad essere allo stesso inibite in quanto implicanti l'iscrizione all'albo degli avvocati e dunque l'esercizio abituale della professione forense, rivestivano comunque carattere libero-professionale, in ragione della loro remuneratività, continuatività, assiduità e sistematicità negli anni, divenendo così un ulteriore "lavoro stabile".

- Sentenza n. 1126/2021

La pronuncia si segnala per gli importanti principi in tema di notificazione di atti giudiziari e per i chiarimenti forniti dal Collegio circa i rapporti tra l'art. 29, comma 1-bis C.G.C. e l'art. 160 c.p.c.

Nel dettaglio, era stato sostenuto che nelle deduzioni il convenuto aveva eletto domicilio presso il proprio difensore, per cui l'atto di citazione non doveva essere notificato direttamente al convenuto presso la sua residenza, violando in tal modo l'art. 29, comma 1-bis C.G.C., il quale prevede che "la procura alle liti, contenente comunque l'elezione del domicilio, nella fase preprocessuale si rilascia in calce o a margine dell'invito o delle deduzioni di cui al comma 1 dell'art. 67 e ha effetto anche per la fase del giudizio instaurato con atto di citazione di cui all'articolo 86".

Il Collegio ha respinto l'eccezione di inesistenza e nullità della citazione e ha affermato che:

- l'unica norma che si occupa dell'invalidità della notificazione è contenuta nell'art. 160 c.p.c., a mente del quale "la notificazione è nulla se non sono osservate le disposizioni circa la persona alla quale deve essere consegnata la copia o se vi è incertezza assoluta sulla persona a cui è fatta o sulla data, salva l'applicazione degli artt. 156 e 157";*
- la notificazione, anche se nulla, non impedisce la valida instaurazione del rapporto processuale, qualora il destinatario della notifica si costituisca, verificandosi, in tale ultima ipotesi, la sanatoria della nullità per raggiungimento dello scopo a cui l'atto era diretto, ai sensi dell'art. 156, comma 3, c.p.c., anche quando la costituzione avvenga al solo scopo di far valere tale vizio.*
- Sentenza n. 1182/2021*

La sentenza è interessante per le precisazioni che il Collegio ha fornito

in merito all'eccezione formulata in udienza dalla difesa relativa all'inammissibilità dell'atto di citazione per la mancata attivazione del giudizio monitorio.

Sul punto, il Collegio ha evidenziato che il potere discrezionale del Presidente della Sezione Giurisdizionale di procedere con rito monitorio si esaurisce tanto con la determinazione della somma da pagare, quanto con il decreto presidenziale che fissa l'udienza di discussione senza determinare la somma da pagare (atto che inequivocabilmente esprime la volontà di non procedere con rito monitorio, ma con giudizio ordinario); infatti, una volta emesso tale decreto, per procedere in via monitoria occorrerebbe far regredire il procedimento dinanzi al Presidente, il quale dovrebbe fissare non solo la somma da pagare, ma anche un termine per provvedere al pagamento ed una nuova (e differita) udienza di discussione, in contrasto con il principio di ragionevole durata del processo ex art. 111 Cost.

Nel caso di specie, l'istanza formulata in udienza è stata ritenuta tardiva ed è stata dichiarata inammissibile per sopravvenuta preclusione del potere presidenziale di emettere decreto monitorio.

- Sentenza n. 1260/2021

Il Collegio è stato chiamato ad esprimersi sul danno presuntivamente cagionato a seguito di plurime condotte fraudolentemente poste in essere nei confronti dell'Amministrazione di appartenenza: in particolare, il convenuto avrebbe ripetutamente giustificato la propria assenza dal servizio producendo certificati di malattia o di ricovero disconosciuti o riconosciuti come falsi dalle strutture ospedaliere coinvolte.

La difesa ha contestato l'intero impianto accusatorio, ritenuto sfornito di idonea prova e dunque apodittico, in quanto basato unicamente su alcune

e-mail con le quali le strutture sanitarie interpellate dall'Amministrazione di appartenenza avrebbero disconosciuto i certificati medici prodotti dal lavoratore.

La decisione viene in rilievo perché ha offerto l'occasione al Collegio per ricostruire gli orientamenti giurisprudenziali e le novità normative in merito all'efficacia probatoria delle "mere comunicazioni tramite e-mail".

In sintesi, ad avviso della Difesa, le mere comunicazioni tramite e-mail, riconducibili alla categoria delle riproduzioni informatiche di cui all'art. 2712 c.c., siccome disconosciute da colui contro il quale sono prodotte, non formerebbero prova dei fatti e delle cose ivi rappresentate.

Invero, per il Collegio, le e-mail prodotte in giudizio, unitamente ai documenti ivi contenuti, costituiscono documenti informatici sottoscritti con firma elettronica "leggera", per la cui creazione e per il cui invio il mittente deve necessariamente eseguire un'operazione di validazione (cd. "login"), inserendo il proprio username e la propria password (in un contesto ambientale, peraltro, verosimilmente contrassegnato da stringenti misure di sicurezza informatiche a tutela dell'integrità delle banche dati sanitarie ai sensi del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196).

Pertanto, in assenza di allegazioni contrarie di controparte, a ciò onerata, tali adempimenti conferiscono, ad avviso del Collegio, sufficiente certezza in ordine alla provenienza della documentazione prodotta dalla Procura e alla relativa valenza probatoria.

- Sentenza n. 1290/2021

La decisione è interessante nella parte in cui si è espressa sulle condizioni di ammissibilità del giudizio di interpretazione del titolo giudiziale previsto dall'art. 211 C.G.C.

Sul punto, il Collegio ha richiamato la giurisprudenza delle Sezioni Riunite secondo cui le condizioni di ammissibilità del giudizio previsto dall'art. 211 C.G.C. risiedono nell'esistenza di un pronunciato definitivo la cui interpretazione genera obiettivamente, secondo il comune intendimento, fondate dubbi da fomentare l'impossibilità della corretta esecuzione della statuizione del Giudice e non attiene ad ulteriori profili d'impugnativa o di modifica del decisum giudiziale. In altri termini, tale giudizio è volto esclusivamente a dirimere eventuali contrasti ed incertezze che insorgano in sede esecutiva in merito al contenuto precettivo della sentenza da eseguire.

Giurisprudenza della Sezione nel contenzioso pensionistico

- Sentenza n. 101/2021

La sentenza ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso in ottemperanza in applicazione del principio del ne bis in idem, affermando che tale principio è estensibile anche all'azione di ottemperanza, poiché quest'ultima non è inquadrabile nello schema della mera azione esecutiva di sentenze o altri provvedimenti equiparabili, ma presenta profili di carattere cognitorio che arricchiscono il contenuto della domanda, atteso che il giudice dell'ottemperanza esercita gli ampi poteri conferiti dalla legge, integrando l'originario disposto della sentenza impugnata dinanzi ad esso, con determinazioni che non ne costituiscono una mera esecuzione, ma un'attuazione in senso stretto, dando luogo al c.d. giudicato a formazione progressiva.

- Sentenza n. 106/2021

La pronuncia ha affermato la non equiparazione del personale militare della CRI con il personale militare appartenente alle Forze Armate dello

Stato, anche ai fini dell'iscrizione nel Comparto Sicurezza Difesa e Soccorso Pubblico, e la conseguente manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente.

Il Giudice monocratico ha sostenuto, infatti, che il corpo militare della CRI, corpo speciale volontario, ausiliario delle Forze armate, ma non facente parte integrante delle stesse ancorché sottoposto alle norme del regolamento di disciplina militare ed a quelle sostanziali del codice penale militare ed obbligato al giuramento, ha sempre mantenuto - in forza del disposto degli artt. 10 e 11 del d.P.R. del 31 luglio 1980, n. 613 - la sua precedente collocazione, nonostante la trasformazione della CRI.

Il fatto che il personale della Croce Rossa Italiana sia ausiliario delle Forze Armate, ricondotti sotto l'egida del COM ai soli fini di sottoposizione alla disciplina militare e alla corrispondenza dei gradi, non significa totale equiparazione, ovvero appartenenza alle FF.AA.

Pertanto, il Giudice monocratico ha rigettato il ricorso in quanto la disciplina previdenziale e pensionistica propria della gestione INPS denominata "Comparto Difesa, Sicurezza e Soccorso Pubblico" non si riferisce agli appartenenti al Corpo Militare di Croce Rossa Italiana; con la conseguente esclusione dalla normativa specifica, che consente, ai fini previdenziali, un anno figurativo ogni cinque di servizio prestato, nonché la maturazione del diritto alla pensione di anzianità a 57 anni e tre mesi con 35 anni di anzianità contributiva, oppure - a prescindere dall'età anagrafica- con 40 anni e tre mesi di contributi.

- Sentenza n. 128/2021

Pur sussistendo la giurisdizione contabile sulla domanda di accertamento della dipendenza da causa di servizio, se sul piano

amministrativo tale accertamento ha riguardato la domanda volta ad ottenere l'equo indennizzo deve dichiararsi il difetto di giurisdizione.

Se in giudizio l'accertamento della suddetta dipendenza è, inoltre, invocato in ordine al futuro diritto alla pensione privilegiata, tale domanda giudiziale è inammissibile.

- Sentenza n. 314/2021

La sentenza ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso in quanto lo stesso tendeva all'ottenimento del medesimo bene della vita su cui si era già pronunciata la Sezione pervenendo a conclusioni coperte da giudicato relative all'accertamento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità "epilessia parziale in trattamento farmacologico con episodi critici a Frequenza quotidiana" al fine di ottenere il trattamento privilegiato richiesto.

Il giudicante ha ritenuto che il nuovo ricorso avente medesimo oggetto ricadesse nel divieto posto dal principio del ne bis in idem, per effetto del giudicato formale e sostanziale già creatosi, ed i cui effetti si dispiegano nella situazione giuridica soggettiva del ricorrente; la motivazione, richiamando gli artt. 2909 c.c. e 324 c.p.c., contiene un ampio excursus sul principio del ne bis in idem, volto ad evitare il formarsi, anche come semplice fattispecie di pericolo, di giudicati contrastanti.

- Sentenza n. 315/2021

La decisione si segnala per le precisazioni in materia di cessazione della materia del contendere, caratterizzata dal contenuto di accertamento nel merito della pretesa avanzata e dalla piena soddisfazione eventualmente offerta dalle successive determinazioni assunte dall'amministrazione: essa può essere pronunciata nel caso in cui il ricorrente abbia ottenuto in via

amministrativa il bene della vita atteso, sì da rendere inutile la prosecuzione del processo stante l'obiettivo venir meno della lite.

Trattasi, dunque, di una modalità atipica di definizione del giudizio che conduce alla pronuncia in rito di estinzione del processo in ipotesi di avvenuta soddisfazione in modo pieno ed irreversibile del diritto esercitato di cui diano atto le parti mediante la formulazione di conclusioni conformi, presupponendo la sopravvenienza di fatti tali da determinare la totale eliminazione di ogni posizione o ragione di contrasto tra le parti processuali e la carenza successiva dell'interesse ad agire (art. 100 c.p.c.), tanto che un'eventuale pronuncia di merito non rivestirebbe più alcuna utilità per le parti.

La sentenza offre l'occasione per riaffermare, inoltre, che la giurisdizione attribuita alla Corte dei conti nella materia pensionistica non si esercita sull'atto, come quella del giudice amministrativo, ma sul rapporto intercorrente tra il privato e l'ente pubblico erogatore del trattamento pensionistico; quindi, l'oggetto della controversia, in termini di petitum e di causa petendi, deve essere individuato a prescindere dal provvedimento oggetto di impugnativa.

- Sentenza n. 452/2021

Il giudizio ha ad oggetto l'accertamento della dipendenza da causa di servizio delle patologie indicate dal ricorrente come presupposto del futuro diritto alla pensione privilegiata. Il ricorso viene dichiarato inammissibile per mancanza di domanda amministrativa. A tale riguardo si evidenzia che la domanda giudiziale, finalizzata all'accertamento della dipendenza da causa di servizio delle infermità quale presupposto per il trattamento pensionistico privilegiato, appare avulsa dalla conformazione del rapporto

sostanziale, in quanto seppur viene chiesto tale accertamento al fine di ottenere il trattamento pensionistico privilegiato, questo interesse sul piano sostanziale, nel procedimento amministrativo, non è emerso, essendo stato chiesto in sede amministrativa il riconoscimento da causa di servizio delle infermità e la concessione dell'equo indennizzo.

In sostanza, il fatto che la domanda giudiziale non sia sovrapponibile a quella formulata in via amministrativa rende evidente che la parte ricorrente chiede tutela giudiziaria riguardo allo scopo mezzo (il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio delle infermità sofferte), senza aver mai manifestato interesse rispetto allo scopo-fine (la pensione privilegiata) e che, pertanto, il Giudice contabile – individuato, quale titolare della giurisdizione, proprio grazie all'inclusione dell'interesse alla futura pensione privilegiata (cioè allo scopo-fine) nella costruzione processuale introduttiva del giudizio - non può scrutinare la fondatezza di una pretesa strumentale rispetto a un interesse mai oggettivamente manifestato, di incerta manifestazione futura sul piano sostanziale e sul quale, comunque, proprio per questo mai vi è stata controversia con l'Amministrazione.

Emerge, dunque, un'inammissibilità del ricorso sotto un duplice aspetto: quello della carenza di interesse concreto e attuale, posto che si tratta di un accertamento finalizzato ad un diritto solo futuro, e non concreto e attuale che si ritenga lesa dall'amministrazione; e quello della mancanza della domanda amministrativa.

Infatti, si chiederebbe al Giudice contabile l'accertamento dell'esistenza di un elemento della fattispecie volta ad ottenere la pensione privilegiata, senza che sulla stessa vi sia stato un procedimento

amministrativo nel quale l'amministrazione si sia espressa art. 153, c.g.c.

- Sentenza n. 454/2021

Oggetto del giudizio è l'accertamento del diritto alla pensione di reversibilità di guerra.

Viene richiamata la disciplina contenuta negli artt. 44 e 45 del decreto presidenziale 23 dicembre 1978, n. 915, che richiedono per l'orfano maggiorenne l'inabilità a proficuo lavoro nonché conferente giurisprudenza che ammette che l'indagine sulla condizione d'inabilità possa essere esperita, con riferimento all'insorgenza di detto stato, non solamente al momento del decesso del dante causa, ma anche nel prosieguo del tempo, affinché possa stabilirsi la sussistenza delle condizioni per l'attribuzione del beneficio della reversibilità non solamente per coloro che "siano" inabili alla detta data, ma anche per quelli che lo "divengano". Inoltre, si richiama la giurisprudenza che richiede una "invalidità tendenzialmente completa": infatti, l'art. 45 del D.P.R. n. 915/1978 prevede che l'orfano maggiorenne di percettore di pensione di guerra abbia diritto alla pensione qualora sia inabile a 'qualsiasi' proficuo lavoro, diversamente dall'analogo art. 82 D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, dettato per gli orfani maggiorenni di aventi diritto a pensione civile o militare, la cui pensione di reversibilità è condizionata alla semplice inabilità a proficuo lavoro, sicché la disciplina pensionistica di guerra presuppone non una semplice difficoltà di svolgere un'attività lavorativa proficua, ma un'inabilità che renda l'interessato non in grado di svolgere nemmeno un lavoro sedentario o comunque non impegnativo, e quindi un'infermità di grado assai elevato e tale da incidere anche sulle ordinarie occupazioni di vita.

- Sentenza n. 457/2021

La sentenza in rassegna si segnala poiché ricostruisce la normativa e la giurisprudenza, contabile e costituzionale, in materia di ammissibilità della domanda di trattamento privilegiato ai sensi dell'art. 169, R.D. 29 dicembre 1973, n. 1092, secondo cui tale domanda non è ammessa se il dipendente abbia lasciato decorrere cinque anni dalla cessazione dal servizio senza chiedere l'accertamento della dipendenza dalle infermità o delle lesioni contratte.

Il Giudice monocratico ha ritenuto che l'istanza pensionistica del ricorrente fosse da considerarsi manifestamente intempestiva in quanto presentata oltre il termine quinquennale della conoscibilità dell'infermità sofferta, anche secondo la formulazione dell'art. 169 cit. a seguito della sentenza della Corte Cost. n. 323/2008, secondo cui tale disposizione è illegittima nella parte in cui non prevede che, allorché la malattia insorga dopo i cinque anni dalla cessazione dal servizio, il termine quinquennale di decadenza per l'inoltro della domanda di accertamento della dipendenza dalle infermità o delle lesioni contratte, ai fini dell'ammissibilità della domanda di trattamento privilegiato, decorra dalla manifestazione della malattia stessa.

- *Sentenza 458/2021*

Tale decisione si è occupata del riconoscimento del diritto alla pensione di reversibilità di cui all'art. 22, legge 21 luglio 1965, n. 903: la ricorrente ha chiesto nell'interesse del proprio figlio minore, unitamente alle figlie, che venisse loro riconosciuto il diritto alla pensione di reversibilità per essere stati a carico dell'ascendente al momento del suo decesso.

La sentenza si segnala poiché ricostruisce il quadro normativo e giurisprudenziale soffermandosi, in particolare, sul requisito della "vivenza

a carico e della nullatenenza”.

A seguito dell'intervento del Giudice delle leggi con la sentenza n. 180/1999, i nipoti in linea retta, minori e viventi a carico dell'ascendente, devono ritenersi pienamente equiparati ai figli legittimi, anche se non formalmente affidati, e la loro vivenza a carico, presunta solo nel caso di convivenza, si considera dimostrata quando l'ascendente provveda al loro mantenimento abituale al posto dei genitori che non hanno i mezzi per provvedervi; la condizione di non autosufficienza economica del minore superstite deve essere accertata con riferimento alle sue esigenze di carattere alimentare, alle sue fonti di reddito ed ai proventi che derivano dall'eventuale concorso al mantenimento da parte di altri familiari.

- Sentenza n. 684/2021

La sentenza ha offerto l'occasione al Giudice monocratico di fare il punto sulla normativa in materia di pensione di inabilità, predisposta al fine di tutelare i dipendenti pubblici colpiti da infermità tali da pregiudicare, in modo assoluto e permanente, la possibilità di prestare attività lavorativa.

In tale prospettiva, l'art. 2, comma 12, della legge 8 agosto 1995, n. 335 e il relativo regolamento esecutivo (D.M. n. 187/1997), non impingono sulle modalità dell'avvenuta cessazione dal servizio, atteso che presupposto per l'insorgenza del diritto non è che l'impossibilità di lavorare per infermità sia stata causa formale della cessazione del rapporto di lavoro, bensì che tale infermità abbia di fatto cagionato la cessazione del rapporto.

Ciò in quanto il diritto a pensione non può essere negato per il solo fatto che l'amministrazione abbia dichiarato con propria determinazione la cessazione del rapporto di lavoro per motivi diversi dall'impossibilità di

svolgere qualsiasi attività lavorativa: il presupposto dell'insorgenza del diritto non è il fatto che l'impossibilità di lavorare per infermità sia stata causa "formale" della cessazione del rapporto di lavoro (ossia la motivazione del provvedimento di collocamento a riposo), bensì che tale infermità abbia "di fatto" cagionato la cessazione del rapporto, ovvero che alla data di cessazione l'interessato fosse affetto da una malattia tale da non consentire di svolgere nessuna attività lavorativa (a prescindere dal fatto che, nel corso di tale malattia, egli sia stato collocato a riposo per motivi diversi).

Nella specie, l'operato dell'amministrazione è risultato affetto da erronea interpretazione dell'art. 2, comma 12, l. n. 335/1995, avendo ritenuto infondata la domanda attorea per il solo fatto che il motivo formale della cessazione del rapporto di lavoro era stato il superamento del periodo di comporto ed avendo, quindi, automaticamente escluso la spettanza della pensione di inabilità, pur in presenza dell'accertamento, operato dalla Commissione Medica di Verifica, della impossibilità di lavorare del ricorrente alla cessazione dal servizio.

- Sentenza n. 859/2021

Nel primario interesse alla tutela del ricorrente (che lamentava la mancata esecuzione del giudicato formato a seguito della sentenza n. 127/2020 con cui la Sezione ha riconosciuto alla ricorrente il diritto alla pensione indiretta privilegiata di 1^ categoria Tabella A del defunto marito, oltre oneri accessori), il Giudice monocratico ha affermato la soccombenza virtuale dell'INPS, benché contumace, applicando il principio di causalità contenziosa, secondo cui si considera comunque soccombente la parte che con il suo comportamento ha dato causa alla lite giudiziaria: non

può avere rilievo alcuno, ai fini dell'applicazione della disciplina fissata nell'art. 92 c.p.c. la circostanza che la parte che ha dato causa al processo abbia poi omesso di costituirsi in esso e comunque di dispiegare attività difensiva, condotta alla quale va attribuita valenza totalmente neutra siccome inidonea a costituire indice di esclusione del dissenso e addirittura di adesione all'avversa richiesta, e che anzi può semmai considerarsi espressione di mera indifferenza rispetto alle ragioni di economia che dovrebbero indurre le parti (specie quelle pubbliche) all'adozione di ogni cautela utile ad evitare inutili dispendi di energia processuale.

- Sentenza n. 1021/2021

Il ricorrente, ex dirigente di seconda fascia in quiescenza, ha chiesto l'attribuzione dello stipendio tabellare di dirigente di prima fascia per effetto dei benefici previsti dall'art. 2, comma 2, della legge 24 maggio 1970, n. 336, in qualità di orfano di guerra.

Il Giudice monocratico, dopo aver ricostruito la normativa in materia, ha rigettato la domanda di attribuzione, ai fini pensionistici, dello stipendio tabellare di dirigente di prima fascia, affermando che il passaggio dalla seconda alla prima fascia dei dirigenti non rappresenta affatto, come affermato dalla giurisprudenza citata da parte attrice, uno sviluppo e progressione di carriera nell'ambito del medesimo settore di appartenenza, ma una ben distinta qualifica non intercomunicante con l'altra .

In tale contesto, l'automaticità del riconoscimento in presenza dei presupposti di cui alla l. n. 336/1970 non è sicuramente compatibile con il nuovo sistema di accesso alla dirigenza di livello generale, che ai fini della sua applicazione presuppone l'adozione di criteri selettivi e meritocratici di valutazione sia della prestazione che dei risultati raggiunti.

Il Giudice monocratico ha rigettato anche la domanda di maggiorazione del 18% sulla quota di stipendio tabellare attribuita alla indennità integrativa speciale, applicando quanto affermato nella sentenza della Corte costituzionale n. 259/2017, secondo cui la determinazione della base retributiva utile ai fini del trattamento di quiescenza è rimessa alla scelta discrezionale del legislatore, chiamato a ponderare, in una prospettiva più generale, i molteplici elementi legati alla determinazione della base pensionabile, perseguendo in pari tempo l'obiettivo di salvaguardare l'equilibrio del sistema pensionistico. In particolare, dopo aver sottolineato che, in difetto di una esplicita previsione legislativa, l'incremento del 18% non si applica all'indennità integrativa speciale, la Corte ha concluso che tale scelta non è lesiva dell'adeguatezza e della proporzionalità del trattamento di quiescenza.

Per il Giudice monocratico, analoghe considerazioni valgono per ciò che concerne la domanda di maggiorazione del 18% sull'ammontare dell'indennità di posizione.

La retribuzione di posizione è composta da una parte fissa e da una variabile. La componente fissa della retribuzione di posizione stabilita dai CCNL non è modificabile, mentre la componente variabile minima contrattuale è suscettibile di incremento da parte delle singole amministrazioni sulla base della graduazione delle funzioni e degli incarichi conferiti in relazione alle risorse disponibili nell'apposito fondo.

Delineate le diversità strutturali tra indennità di funzione e retribuzione di posizione, non rientrando la retribuzione di posizione tra le voci previste dall'art 43 del D.P.R. n. 1092/1973, come sostituito dall'art. 15 della l. n. 177/1976, essa non è soggetta ad alcuna maggiorazione.

- Sentenza n. 1035/2021

L'oggetto del giudizio è costituito dall'individuazione dell'ambito di applicazione della disciplina dei c.d. arrotondamenti, disposta dall'art. 59, comma 1, lett. 6), della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e, in via analogica, dall'art. 3, comma 1, della legge 8 agosto 1991, n. 274 nonché dalla verifica se tale normativa sia utilizzabile al fine di applicare al trattamento pensionistico in godimento al ricorrente l'art. 1, comma 13, della legge 8 agosto 1995, n. 335, secondo cui per i lavoratori già iscritti alle forme di previdenza di cui al comma 6 che alla data del 31 dicembre 1995 che siano in possesso di un'anzianità contributiva di almeno diciotto anni, la pensione è interamente liquidata secondo la normativa pre-vigente in base al sistema retributivo.

In particolare, in merito all'art. 1, comma 13, della legge n. 335/1995, il Giudice monocratico, pur non ignorando l'esistenza di pronunce di segno contrario, ha affermato che trattasi di disposizione di diritto transitorio, di natura eccezionale, che ha la funzione di consentire l'ultrattività del metodo retributivo, ma non rappresenta una disposizione che disciplina le condizioni d'accesso al trattamento di quiescenza.

Il tenore letterale della norma non solo è chiaro sul punto del requisito temporale dell'anzianità ("almeno 18 anni di anzianità contributiva"), ma risulta anche tassativa nel limitare unicamente all'effettivo e reale ricorrere del requisito minimo di 18 anni di anzianità contributiva concretamente maturata la conseguenza del mantenimento del calcolo del trattamento pensionistico col metodo retributivo.

La decisione è interessante anche per le precisazioni in materia di principi della domanda e del contraddittorio che trovano applicazione anche

nel giudizio pensionistico, stante il rinvio dell'art. 7 C.G.C. agli artt. 99, 100, 101 e 111 c.p.c.

- Sentenza n. 1141/2021

La decisione viene in rilievo nella parte in cui ha dichiarato che in caso di deposito tardivo della consulenza si debba procedere alla decurtazione del compenso, come previsto dall'art. 52, comma 2, D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, secondo cui se la prestazione non è completata nel termine originariamente stabilito o entro quello prorogato per fatti sopravvenuti e non imputabili all'ausiliario del magistrato, per gli onorari a tempo non si tiene conto del periodo successivo alla scadenza del termine e gli altri onorari sono ridotti di un terzo.

Il Giudice monocratico ha affermato, infatti, che in caso di perizia depositata dopo la scadenza del termine concesso dal Giudice è legittima, ove non sia possibile l'individuazione della parte di incarico svolta tempestivamente, la riduzione di un terzo dell'onorario ai sensi del D.P.R. n. 115/2002, art. 52, dovendosi ritenere che l'esclusione del compenso per "il periodo successivo alla scadenza del termine", prevista dalla suddetta norma, osti al riconoscimento di vacanze computabili oltre il numero massimo calcolabile per i giorni compresi nel termine fissato, ma non consenta di acquisire la prestazione senza remunerazione, determinandosi, diversamente, una sanzione diversa per due situazioni identiche, quali la riduzione di solo un terzo per gli onorari a tariffa variabile e la cancellazione del compenso per gli onorari a tempo di prestazioni comunque validamente effettuate dopo la scadenza, che abbiano portato non alla revoca dell'incarico ma all'acquisizione della relazione.

- Sentenza n. 1146/2021

La decisione si segnala per avere valutato gli effetti della pronuncia resa in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica sul processo pensionistico contabile, in quanto con l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, all'art. 7, comma 8, è stato previsto che il ricorso straordinario sia ammissibile solo per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa.

Precedentemente, infatti, si riteneva che tale rimedio avesse carattere generale e quindi potesse essere esperito anche per le questioni devolute alla cognizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria, salvo ipotesi soggette a competenze speciali e funzionali sicchè si riteneva possibile per il giudice ordinario disapplicare la decisione sul ricorso straordinario, avendo questo natura amministrativa.

La sentenza ritiene che la problematica si ponga negli stessi termini anche per le controversie pensionistiche attribuite al giudice contabile e rileva che, nel caso affrontato, il ricorso straordinario era stato proposto dalla ricorrente nel 2008 e deciso nel 2009, prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, con la conseguenza di ritenerlo esperibile anche per le materie non devolute al giudice amministrativo e, soprattutto, definite con decisione disapplicabile da altro giudice.

- Sentenza n. 1148/2021

Nella decisione in esame il Giudice monocratico ha colto l'occasione per sintetizzare i caratteri del giudizio pensionistico innanzi alla Corte dei conti: si tratta di un giudizio che non ha struttura impugnatoria e non è preordinato all'annullamento degli atti adottati dall'amministrazione, in relazione al rapporto pensionistico dedotto in giudizio; esso si sostanzia, piuttosto, in una cognizione piena sul rapporto pensionistico, nel cui ambito

il Giudice contabile è munito di giurisdizione esclusiva e, in quanto tale, estesa a tutte le questioni inerenti l'an e il quantum della pensione, rimanendo esclusa ogni incidenza in merito a eventuali vizi di legittimità del procedimento e degli atti amministrativi.

- Sentenza n. 1219/2021

Il thema decidendum del giudizio è rappresentato dalla sussistenza (o meno) del diritto del ricorrente - che alla data del 31/12/1995 aveva maturato più di 15 ma meno di 18 anni di servizio per poi essere collocato in congedo con complessiva anzianità ben superiore al ventennio - ad ottenere la rideterminazione del trattamento pensionistico assegnatogli, mediante applicazione dell'art. 54, D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 che, al primo comma, prevede che "La pensione spettante al militare che abbia maturato almeno quindici anni e non più di venti anni di servizio utile è pari al 44 per cento della base pensionabile, salvo quanto disposto nel penultimo comma del presente articolo" e al secondo comma prosegue: "La percentuale di cui sopra è aumentata dell' 1,80 per cento ogni anno di servizio utile oltre il ventesimo".

Il ricorrente - che risultava avere al 31/12/1995 un'anzianità di servizio superiore ai 15, ma inferiore ai 18 anni (anni 16 e mesi 2) - ha lamentato che l'INPS abbia fatto applicazione della meno favorevole disciplina prevista per il personale civile, per il quale l'art. 44 del menzionato T.U. stabilisce che "La pensione spettante al personale civile con l'anzianità di quindici anni di servizio effettivo è pari al 35 per cento della base pensionabile; detta percentuale è aumentata di 1,80 per ogni ulteriore anno di servizio utile fino a raggiungere il massimo dell'ottanta per cento".

Il Giudice monocratico ha evidenziato come la legge 8 agosto 1995, n. 335 (art. 1, comma 13), abbia fatto salva, nel regime transitorio (a favore dei dipendenti che avevano maturato alla data del 31/12/1995), un'anzianità contributiva di oltre diciotto anni, la liquidazione della pensione "secondo la normativa vigente in base al sistema retributivo" (calcolata, dunque, tenuto conto della retribuzione pensionabile, dell'anzianità contributiva e dell'aliquota di rendimento). Per i dipendenti, come il ricorrente che, alla medesima data, avevano invece maturato un'anzianità inferiore, il trattamento pensionistico è attribuito con il cd. sistema misto (retributivo/contributivo), in cui le quote di pensione relative alle anzianità acquisite anteriormente al 31/12/1995 vengono calcolate secondo il sistema retributivo previgente, mentre la quota di pensione riferita alle anzianità successivamente maturate sono computate secondo il sistema contributivo (cfr., art. 1, comma 12, legge n. 335/1995).

Il Giudice in considerazione dei principi espressi dalle SS.RR. in sede nomofilattica (Sezioni Riunite, 4 gennaio 2021, n. 1/QM/2021, secondo cui: "La quota retributiva <della pensione da liquidarsi con il sistema misto>, ai sensi dell'articolo 1, comma 12, della legge n. 335/1995, in favore del personale militare cessato dal servizio con oltre 20 anni di anzianità utile ai fini previdenziali e che al 31 dicembre 1995 vantava un'anzianità ricompresa tra i 15 ed i 18 anni, va calcolata tenendo conto dell'effettivo numero di anni di anzianità maturati al 31 dicembre 1995, con applicazione del relativo coefficiente per ogni anno utile determinato nel 2,44%. Conseguentemente: l'aliquota del 44% non è applicabile per la quota retributiva della pensione in favore di quei militari che, alla data del 31 dicembre 1995 vantavano un'anzianità utile inferiore a 15 anni"), ha

accolto parzialmente il ricorso introduttivo del giudizio, con l'effetto di dichiarare il diritto di parte ricorrente - militare rientrante nel novero di soggetti il cui trattamento pensionistico è stato determinato in applicazione del sistema misto - alla rideterminazione del trattamento pensionistico in godimento con l'applicazione dell'aliquota di rendimento del 2,44% per ogni anno di servizio utile maturato sino al 31/12/1995.

CONSIDERAZIONI FINALI

Molto spesso sulla stampa o addirittura in sede politica si ritiene di dover valutare l'attività giurisdizionale della Corte dei conti in relazione all'entità degli importi recati nelle sentenze di condanna o, ancor più, con le somme annualmente in concreto recuperate, traendo dal quantum di tali importi valutazioni in termini di "produttività" o di "efficienza" del sistema giudiziario contabile.

Mi sembra una visione riduttiva della nostra attività: pur riconoscendo la sussistenza di ampi margini di miglioramento, anche riconducibili ad una rielaborazione in chiave sanzionatoria della responsabilità amministrativa connotabile con nuove pene accessorie, bisogna tenere ben presente che le difficoltà che notoriamente caratterizzano l'esercizio della giurisdizione in Italia sono comuni anche alla giustizia contabile ed aumentano anche in tale settore appena si "alza l'asticella" dell'esame delle gestioni pubbliche per giungere a processi che non riguardino solo i fatti c.d. bagatellari!

Negli ultimi anni si è decisamente intrapresa la via della informatizzazione e digitalizzazione del processo anche per ovviare alle molte preesistenti criticità di sistema: con l'ausilio della tecnologia si è diffuso il c.d. "Processo telematico" che ha seguito però una propria strada per ogni giurisdizione e che, per quanto concerne la Corte dei conti, non ha trovato ancora compiuta regolamentazione normativa e piena attuazione.

In disparte la rilevante problematica della creazione di differenti piattaforme informatiche per ogni tipo di processo e di giurisdizione, con evidenti dispersione di danaro pubblico e complicazione di procedure, per

quanto attiene al processo innanzi alla Corte dei conti non può che partirsi da una considerazione generale, ovvero che la riserva di legge in materia di processo di cui all'art. 111 comma 1 Cost. impone di ritenere che la disciplina dei giudizi (diversamente dalla disciplina di attività di controllo) non possa essere demandata ad atti regolamentari, se non per profili meramente attuativi di principi fissati dalla legge stessa. Non a caso, il processo telematico civile è stato introdotto con apposite norme di legge, e (finora) limitatamente alle forme di redazione, di comunicazione e deposito e conservazione in fascicolo di atti e provvedimenti del processo: tali norme non disciplinano le forme di svolgimento del processo, le garanzie della difesa, e soprattutto le modalità di tenuta delle udienze e delle discussioni delle cause; e non a caso, nel rito contabile, né l'art. 20-bis del d.l. 221/2012, né l'art. 6 c.g.c. prevedono l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione per l'attività processuale in senso stretto, cioè per la trattazione in pubblica udienza dei processi, per l'istruttoria e soprattutto per la discussione: essi fanno espresso riferimento solo allo svolgimento di attività strumentali (redazione e deposito di atti e provvedimenti, tenuta dei registri, comunicazioni e notificazioni, raccolta di atti in fascicolo informatico, autenticazione utenti) come oggetto dei decreti presidenziali recanti specifiche tecniche.

In tale contesto, in linea di principio le innovazioni che pur si stanno cercando di introdurre, come quella di rendere un processo totalmente cartolare (senza discussione orale) o di sostituire la tradizionale modalità in presenza con quella in videoconferenza, difficilmente potranno essere realizzate senza un adeguato supporto legislativo che non si limiti solo a

prevedere questa possibilità, ma disciplini le modalità di questa forma di rito.

L'eccezionale deroga a questi principi prevista dalle disposizioni più recenti (artt. 85 commi 5 e 8-bis d.l. n. 18/2020; art. 83 per il giudizio civile e penale) si giustifica, sul piano costituzionale, con l'acclarata sussistenza di uno stato di emergenza (necessitas non habet legem); ma tali disposizioni non possono ritenersi, in quanto tali, espressione di un principio generale applicabile a regime, tanto più che esse non fissano alcun principio generale, demandando ad atti sublegislativi la disciplina della materia. In altri termini, esse sono norme di stretta interpretazione, di dubbia costituzionalità al di fuori dello stato emergenziale, in mancanza di una fonte di rango primario che disciplini la materia nei suoi principi generali.

Tra l'altro, nel merito, la tendenza a rendere il processo contabile totalmente a distanza, se può avere senso nei processi assimilabili a quello civilistico (come quello pensionistico, o ad istanza di parte), appare difficilmente conciliabile con il processo di responsabilità, per la natura della situazione soggettiva controversa e la posizione processuale dei convenuti (non a caso, nel processo penale la soluzione telematica non è stata adottata se non in casi particolarissimi come quelli della videoconferenza con i pentiti, per ovvi motivi di sicurezza).

Dunque, a maggior ragione, sembra necessario che l'adozione di un rito totalmente telematico sia demandata al legislatore, e non adottata in via amministrativa necessitando di una regolamentazione normativa al più elevato livello in grado di garantire che i diritti di tutte le parti del processo contabile non vengano sacrificati in nome di una seppur comoda innovazione!

Il limite di Prometeo, invocato dalla cultura greca, evidenzia oggi il rischio di una tecnologia che compie un processo di mimesi e di pericoloso superamento della razionalità umana.

Ciò detto, deve rilevarsi che gli ostacoli al più efficiente esercizio dell'attività giurisdizionale della Corte mi sembrano di ben altra natura e, purtroppo, coinvolgono essenzialmente le persone e i comportamenti dalle stesse serbati a livello legislativo e giudiziario.

Relativamente a questi ultimi non può che farsi rinvio alle parole del Capo dello Stato innanzi richiamate, per quanto invece attiene all'ambito legislativo bisogna tornare a riflettere su alcuni contenuti dei provvedimenti assunti per contrastare l'emergenza socio-economica conseguente all'epidemia da Covid-19: il Parlamento ha – ad esempio - convertito nella legge n. 120/2020 il c.d. “decreto semplificazioni” recante – fra le molteplici misure adottate per favorire la ripresa economica nazionale - due articoli direttamente incidenti su entrambe le funzioni assegnate alla Corte dei conti dagli articoli 100 e 103 della Costituzione .

Si sono in tal modo introdotte da un lato una delimitazione - temporalmente circoscritta - delle ipotesi di perseguibilità dei danni conseguenti a condotte attive gravemente colpose e, dall'altro, una nuova forma di controllo definito “concomitante” nel dichiarato intento di accelerare le spese di investimento.

Si è così concretizzato un intervento riformatore di iniziativa governativa, auspicato da varie parti sociali, che ha riguardato oltre che la configurabilità della responsabilità amministrativa anche la fattispecie penale dell’“Abuso d’ufficio” nel dichiarato intento di “evitare la paura della firma” che è stata indicata come una delle cause della lentezza nella

realizzazione di opere pubbliche e, più in generale, dei procedimenti amministrativi di spesa.

Si tratta di una problematica molto delicata che investe le forme di controllo dell'agire amministrativo demandate al giudice contabile e a quello penale che è stata da tempo affrontata dalla più avveduta dottrina al fine di verificare la possibilità di conciliare due contrapposte esigenze che da tempo si fronteggiano: da un lato quella di un efficace controllo giudiziale dell'operato dell'Amministrazione e, dall'altro, la necessità di salvaguardare – in omaggio al principio di separazione – la riserva dell'amministrazione nel bilanciamento di interessi pubblici contrapposti o nell'individuazione della soluzione preferibile tra più opzioni tecniche o scientifiche egualmente sostenibili.

Dunque, nel capo IV della legge in commento, intitolato "Responsabilità", sono contenuti tre articoli animati dal medesimo intento di cui, oltre ai due relativi alla giustizia contabile, uno riformula la ipotesi di reato dell'"abuso d'ufficio" in quanto unanimemente ritenuta fattispecie "a basso coefficiente di precisione descrittiva" eccessivamente utilizzata per roboanti aperture di indagini penali che l'esperienza indica come statisticamente destinate a finire in un nulla di fatto.

In particolare, l'articolo 21 è intervenuto in materia di responsabilità amministrativa-contabile e, oltre a prevedere che per la prova del dolo sia necessaria la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso, ha limitato la responsabilità per danno erariale conseguente a condotte non omissive del soggetto agente al solo dolo per i fatti commessi dal 17 luglio 2020 al 31 dicembre 2021 (termine poi, ad oggi prorogato al 30 giugno 2023).

Vi sono, dunque, due innovazioni di cui una transitoria ed una

strutturale: partendo dalla prima , il comma 2 dell'articolo 21 ha limitato, con riguardo ai fatti commessi dal 17 luglio 2020 (data di entrata in vigore del decreto-legge n.76) al 31 dicembre 2021 (oggi 30 giugno 2023) la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, ai soli casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente sia stata compiuta con dolo. Questa limitazione di responsabilità - precisa la disposizione - si applica ai danni cagionati dalle sole condotte attive, mentre nel caso di danni cagionati da omissione o inerzia il soggetto agente continuerà a risponderne sia a titolo di dolo, sia di colpa grave, secondo il previgente regime.

In proposito, la relazione illustrativa alla decretazione d'urgenza precisava come la volontà del legislatore fosse quella di limitare la responsabilità "al solo profilo del dolo per le azioni e non anche per le omissioni, in modo che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al solo profilo del dolo".

Già solo tale giustificazione non può che lasciare perplessi e fa sorgere molteplici dubbi sulla legittimità di una norma che, ad esempio, sembra obiettivamente indurre ad adottare provvedimenti (anche di spesa) pur in assenza di specifici approfondimenti istruttori perché così operando non si concretizzerebbe mai il dolo e non si sarebbe patrimonialmente responsabili dei danni che da essi ne potrebbero conseguire!

Molti giuristi, sin dai primi commenti, hanno evidenziato la dubbia coerenza costituzionale (in particolare con l'art.28) della disposizione in quanto reca un'irragionevole disparità di trattamento fra condotte attive ed

omissive fortemente limitando l'ambito di operatività della responsabilità amministrativo-contabile, presidio costituzionale di legalità dell'azione amministrativa.

Tuttavia, almeno per il momento e nonostante le diverse proroghe approvate o prospettate, deve parlarsi di una norma temporanea ed eccezionale che trova applicazione con riguardo ai soli "fatti commessi" fra il 17 luglio 2020 e il 30 giugno 2023 in relazione ai quali il decreto "semplificazioni" interviene su di una delle componenti strutturali dell'illecito amministrativo-contabile, ossia l'elemento psicologico, andando di fatto a circoscriverne ulteriormente la punibilità.

Non può negarsi, dunque, che in tal modo è stato inferto un "vulnus" al consolidato regime della responsabilità amministrativa che costituisce la "misura" di natura essenzialmente risarcitoria apprestata tradizionalmente dall'ordinamento giuridico contro chi, avendo una relazione qualificata con la P.A., arrechi un danno suscettibile di valutazione economica allo Stato o ad altro ente od organismo pubblico, con dolo o colpa grave, in violazione dei suoi doveri di servizio e/o di lealtà e correttezza.

Sebbene vada ricordato il brocardo latino "culpa lata dolo aequiparatur", nel nostro ordinamento giuridico è ben chiara la distinzione delle due figure essendo il dolo un habitus mentale che consiste nella intenzionalità del comportamento produttivo dell'evento lesivo e ciò implica rilevanti effetti quanto alle conseguenze sostanziali e processuali inerenti la responsabilità amministrativa :l'imputazione del fatto a titolo di dolo, anziché di colpa grave, fino al richiamato intervento riformatore, era decisiva al "solo" fine dell'applicabilità del potere riduttivo o dell'insorgenza della solidarietà passiva nei casi in cui il fatto dannoso

fosse stato causato dall'azione di più persone, e dei relativi effetti in tema di atti interruttivi della prescrizione ovvero di trasmissibilità dell'obbligazione risarcitoria agli eredi.

Sotto il profilo strutturale, la riforma recata dal comma 1 dell'art.21 della L. 120/2020 ha costituito il dolo come elemento soggettivo fondamentale della responsabilità amministrativa (seppure per un periodo di tempo, ad oggi, circoscritto) e ha introdotto a regime la precisazione che la prova del dolo deve comportare la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso, cioè del fatto lesivo del patrimonio pubblico quale conseguenza immediata e diretta della condotta contestata.

In proposito la relazione illustrativa precisa che finalità dell'intervento è quello di considerare "il dolo... riferito all'evento dannoso in chiave penalistica e non in chiave civilistica, come invece risulta da alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile che hanno ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto".

Pur nella scarsa chiarezza della giustificazione adombrata, la volontà espressa dal legislatore con la novella de quo sembra chiaramente essere quella di escludere ipotesi di dolo che non siano conformi al dettato dell'art. 43 c.p., secondo il quale "Il delitto è doloso, o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione... è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione". Il dolo in chiave penalistica è infatti, costituito da due componenti: la cosiddetta "rappresentazione", che consiste nella pianificazione della condotta finalizzata a creare l'evento dannoso e la "risoluzione", cioè la decisione di realizzare effettivamente l'impegno esecutivo del piano, per giungere alla realizzazione del fatto dannoso o

pericoloso.

*Anche in accezione civilistica, il dolo è elemento psicologico soggettivo del fatto illecito, disciplinato dall'articolo 2043 del Codice civile ove, però, non viene disegnata un'autonoma figura di dolo con elementi costitutivi specifici, quali quelli indicati dall'articolo 43 del codice penale, ma esso viene ricondotto all'intenzione del soggetto agente di ottenere un risultato in ogni caso illecito, per violazione del principio del *neminem laedere* o per consapevole e voluto inadempimento contrattuale.*

Con il dichiarato intento di fare chiarezza in materia, il decreto legge n. 76/2020 all'art. 21, primo comma, ha previsto – come norma a regime - che “la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”.

*Detta prova deve essere fornita con accuratezza dal Pubblico ministero agente e, nei fatti, ciò rischia di trasformarsi in una “*probatio diabolica*” in grado di elidere quasi completamente la responsabilità amministrativa, come dimostra quanto accaduto in questo primo periodo di sua vigenza e reintrodurre, in prospettiva, una sorta di “*pregiudiziale penale*” rischiando l'azione di responsabilità amministrativa di dovere seguire e sovrapporsi a quella delle Procure della Repubblica!*

Quasi poi a voler bilanciare la riduzione dell'area di intervento del sindacato giudiziario contabile, l'articolo 22, comma 1 della legge n. 120/2020 è intervenuto sulla disciplina dei controlli concomitanti della Corte dei conti, ossia dei controlli che i giudici contabili possono effettuare sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento, introducendo una procedura speciale in caso di accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi per la

realizzazione dei “principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale”.

In tali casi, viene previsto che il risultato dell’accertamento sia immediatamente trasmesso all’amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell’articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Può dunque affermarsi che, con queste norme, non senza ipocrisia prosegue l’erosione delle funzioni giurisdizionali della Corte dei Conti a favore di ampliamento fideistico di quelle di controllo sulla scia di un processo riformatore iniziato essenzialmente con la legge n. 20/1994 che si era mossa nella direzione di ridurre i controlli preventivi di legittimità, valorizzando al contempo il controllo sull’attività e sulle gestioni come strumento per la verifica del rispetto dei principi di efficienza, di economicità e di efficacia, controllo di stampo marcatamente economico-finanziario dimostratosi subito non pienamente coerente con la natura magistratuale dell’Istituzione, con le procedure conseguentemente quivi in uso e con l’assetto amministrativo su cui andava ad impattare.

Dato il descritto quadro normativo, alcune osservazioni debbono in questa sede essere formulate: l’intervento riformatore è stato realizzato al dichiarato scopo di vincere “la paura della firma” ritenuta una delle cause della lentezza dei procedimenti di spesa e di assunzione di decisioni amministrative, ma non è certamente con le limitazioni di responsabilità introdotte che si serve l’interesse pubblico né può credibilmente pensarsi che l’ampliamento teorico dei controlli concomitanti sia da solo sufficiente ad indurre “buone pratiche amministrative” in grado di garantire il miglior utilizzo degli ingenti fondi che verranno stanziati per far ripartire

l'economia nazionale.

Sia nella versione originaria del PNRR (presentata dal secondo governo "Conte" il 12.1.2021), sia in quella successivamente formulata dal Governo "Draghi" sono articolati i programmi di investimento che l'Italia è tenuta a presentare alla Commissione europea nell'ambito del Next Generation Europe (d'ora in poi: NGEU). Come è noto, si tratta del primo programma di intervento capace di creare debito europeo di dimensioni inedite senza che sia necessario fornire la previa garanzia degli Stati, in larga parte destinato a erogazioni a fondo perduto per finanziare, appunto, i PNRR degli Stati membri, integrati nella programmazione di bilancio europea.

In questa direzione si è orientato il richiamato decreto-legge n. 76 del 2020, che è ispirato da un duplice commendevole scopo: agevolare gli investimenti e favorire la realizzazione delle infrastrutture.

Sono stati così approvati interventi particolarmente incisivi per la disciplina dei contratti pubblici; l'edilizia e la ricostruzione nelle aree colpite da eventi sismici; le semplificazioni procedurali; lo sviluppo di sistemi informativi nelle amministrazioni pubbliche; la disciplina della finanza degli enti locali in relazione allo stato di emergenza; il sostegno all'innovazione tecnologica e all'innovazione digitale; le semplificazioni in materia di attività di impresa e di investimenti pubblici; le semplificazioni in materia ambientale e di green economy.

Si è intervenuti poi sulla disciplina della responsabilità penale e amministrativo-contabile al dichiarato scopo di superare quella che è stata definita la c.d. "paura della firma".

È tuttavia sul versante della limitazione della responsabilità erariale

che debbono obiettivamente registrarsi le maggiori perplessità. Si tratta di una forma di responsabilità capace di fungere da deterrente e quindi di contrastare efficacemente la corruzione mediante l'attività di prevenzione e repressione delle diverse forme di mala gestio, derivanti da condotte illecite o da gestioni contabili irregolari, su cui spetta alla Corte dei conti giudicare.

L'art. 21 del decreto, come detto, interviene su un duplice versante della disciplina:

a) quanto alla "prova del dolo" richiede espressamente di dimostrare la "volontà dell'evento dannoso";

b) al comma 2 dello stesso art. 21 è poi introdotta una disposizione transitoria, in relazione ai fatti commessi dall'entrata in vigore del decreto sino al 31 dicembre 2021 (oggi 30 giugno 2023), che introduce una sorta di "scudo", limitando la responsabilità amministrativa "ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta".

Sottolineo che, peraltro, la limitazione della responsabilità erariale viene perseguita dal legislatore in un momento storico in cui la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione si è dimostrata particolarmente "generosa" nei confronti della giurisdizione della Corte dei conti nell'interpretare le "materie di contabilità pubblica" di cui all'art. 103 Cost. anche al fine di favorire la c.d. "concentrazione delle tutele" in un quadro di tendenziale unità della giurisdizione.

Come ha affermato un Illustre costituzionalista, invano audito sul punto in Parlamento: "L'art. 28 Cost. dispone, come è noto, che "I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti

compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici”. Ci si può chiedere se sia consentito al legislatore limitare la responsabilità (e le conseguenti attribuzioni della Corte dei conti, che è organo di rilevanza costituzionale, posto - come ha ripetutamente detto la Corte Costituzionale: cfr., ad es., sent. n. 228 del 2017 - a presidio degli interessi dello Stato-comunità) in modo così drastico da escludere del tutto quella per colpa grave, come fa il comma 2. È dubbio.

Occorre rammentare che, secondo la giurisprudenza costituzionale, “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” (sent. n. 355 del 2010).

In realtà, così facendo si finisce per cancellare, in pratica, la responsabilità erariale. Mi consta, infatti, che circa il 90% dei giudizi per danno erariale innanzi la Corte dei conti sono per danno da colpa grave e solo il 10% per dolo. Possibile che si voglia lasciare non presidiato dal giudice contabile un campo così vasto di potenzialmente gravissimo danno all'Erario?...”

È un interrogativo angosciante che non ha però turbato più di tanto il legislatore che con l'introduzione della nuova disciplina della responsabilità per danno erariale, per ora solo transitoria, ha ritenuto di individuare un opinabile punto di equilibrio fra pienezza ed effettività del controllo dei giudici e cosiddetta riserva di amministrazione: speriamo che non sia un “liberi tutti” in quanto le soluzioni adottate, con particolare riguardo alla responsabilità amministrativa, ancora una volta non intervengono sulle cause di un problema, quello della efficienza e della legalità finanziaria

delle gestioni pubbliche, ma sugli effetti che, nei prossimi anni, rischiano per tal via di essere moltiplicati ed aggravati.

Il tutto mentre ci confrontiamo con l'Europa che ci ha concesso un notevole credito (da rimborsare per i 2/3 del suo ammontare) a venti anni dall'entrata in circolazione dell'EURO cioè di un vincolo monetario che ha comportato una crescente ed ineludibile integrazione politica europea ma anche la necessità di "tenere il passo" della Francia e della Germania e degli altri paesi che costituiscono il nucleo storico dell'Unione Europea ove però vi è un diffuso sentimento di sana gestione finanziaria e buona amministrazione che presso di noi costituiscono ancora una aspirazione, un interesse adespota che può trovare tutela solo attraverso un'efficiente e mirata attività delle varie articolazioni della Corte dei conti.

C'è da chiedersi quanto questa disciplina sia ragionevole e compatibile con il principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.) e se essa risponda a quelle esigenze di maggiore efficienza postulate dal diritto euro-unitario nella selezione dei progetti su cui investire le risorse di derivazione europea e nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione, come ha dimostrato anche la lunga "querelle Taricco" tra Corte di Giustizia e Corte costituzionale italiana.

In altre parole, rischiamo di allontanarci dall'Europa, proprio in un momento in cui "Eurobarometro" attesta che è molto cresciuto l'affidamento degli italiani nell'istituzioni Europee, così trovando conferma la previsione di Jean Monnet secondo cui "L'Europa si farà nelle crisi".

A nostro avviso, la vera semplificazione di cui il Paese ha realmente bisogno per ripartire è quella del disboscamento della pletora di soggetti e decisori pubblici che caratterizzano il sistema "multilivello" di governo che

si è caoticamente creato dopo la riforma del titolo V della Costituzione, rallentando l'operato dell'Amministrazione nel suo complesso e creando continue occasioni di corruzione.

Proprio i frequenti contrasti e conflitti di competenza fra Amministrazioni centrale e locali, manifestatisi in maniera eclatante durante la fase più acuta della pandemia, avrebbero dovuto accrescere la percezione del problema e dovrebbero indurre ad assumere ben altre decisioni della limitazione della responsabilità amministrativa, per contribuire al raggiungimento di un'amministrazione davvero più efficiente in grado anche di ricondurre entro ambiti "fisiologici" l'intervento della giurisdizione di responsabilità penale ed amministrativa!

Un sereno e pacato ragionamento su tali considerazioni non potrà che portare benefici alla Repubblica attraverso un saggio ritorno alla ragionevolezza, ai valori costituzionali ed ai principi di Diritto comunitario: del resto, come diceva Macrobio "Leges bonae malis ex moribus procreantur".

Nel difficile momento socio-economico-sanitario che stiamo attraversando ormai da oltre un biennio, il perseguimento della tutela dell'interesse pubblico deve costituire più che mai la bussola di chi opera con spirito di servizio nella Pubblica Amministrazione specie in funzioni apicali ed esponenziali capaci di visibilità e di costituire un esempio in grado di esercitare un significativo magistero d'influenza sulla collettività necessario per alimentare un complessivo circuito virtuoso, sia sul fronte delle entrate che delle spese, di cui la Nazione ha assoluto bisogno.

Gli Uffici della Corte della Campania continuano a dare il loro appassionato contributo a tale mission potendo comunque contare su

Magistrati e personale amministrativo ampiamente motivati nonché sulla preziosa collaborazione con tutte le forze di Polizia cui va la nostra gratitudine per il costante impegno a tutela della collettività.

In questa terra che ha dato i natali a grandi statisti, giuristi e pensatori ma che ha dovuto recentemente sopportare l'impetosa analisi dell'autorevole quotidiano francese "Le Figaro" secondo cui Napoli sarebbe il "terzo mondo d'Europa", vi sono i presupposti per ripartire e ritrovare l'orgoglio di appartenere ad una comunità nazionale credibile sul piano internazionale e amministrata in maniera moderna ed efficiente attraverso precetti normativi chiari e generali in ossequio alla tradizione che ci dovrebbe guidare, quanto meno per essere stati la patria del Diritto.

Tutti, nei rispettivi compiti, siamo chiamati a concorrere con passione alla ricostruzione della cultura della legalità finanziaria abbandonando la sola attenzione al proprio "particolare" per attuare la tutela generalizzata dell'"interesse pubblico": ciò postula però l'adozione di provvedimenti drastici di riorganizzazione e vera semplificazione della struttura amministrativa che non sono più differibili e che costituiscono non solo la ragion d'essere della tante volte annunciata e mai realizzata revisione della spesa, ma anche la soluzione più appropriata per favorire una sana ripresa economica capace di attrarre investimenti e creare vera occupazione senza dovere soggiacere ad estenuanti pastoie burocratiche.

Ci vuole coraggio, certamente, lo stesso che connotò l'attività dei giudici Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, di cui ricordiamo deferenti il sacrificio nel trentennale degli attentati mafiosi che li colpirono insieme alle rispettive scorte, ma ci vuole anche quel sussulto di dignità, evocata ripetutamente dal presidente Mattarella nel discorso tenuto innanzi al

Parlamento riunito in seduta comune in occasione della sua rielezione a Capo dello Stato, che impone anche un esercizio di autocoscienza nella società civile.

Questa è la strada maestra per ridurre la responsabilità amministrativa ed evitare che i danni erariali dilagino senza poter essere opportunamente contrastati dall'attività giurisdizionale della Corte dei conti.

Assicuro che anche nel nuovo anno le funzioni istituzionali della Corte saranno svolte a Napoli con il consueto impegno al servizio della collettività e nel più assoluto rispetto della Legge e dell'uguaglianza di tutti i cittadini dinnanzi ad essa.

Cerchiamo, dunque, con il nostro lavoro di Giudici contabili di contribuire a ritrovare una normalità per il nostro Paese anche in questo settore in modo da coniugare quantità e qualità delle decisioni assunte: i segnali sono incoraggianti in quanto sia il personale di magistratura che amministrativo della Campania dimostra costantemente un lodevole impegno a svolgere le funzioni ad esso rispettivamente commesse in una vera logica di servizio nell'interesse esclusivo della collettività nazionale che vive in questa regione .

Con tali certezze e proponimenti, nel ringraziare tutti coloro che hanno avuto la cortesia di ascoltarmi e tutti soggetti che a vario titolo partecipano alla realizzazione della migliore giustizia contabile attualmente possibile

DICHIARO

aperto, nel nome del popolo italiano, l'anno giudiziario 2022 della Sezione Giurisdizionale della Campania.

Napoli, 4 marzo 2022

CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA	
GIUDIZI PORTATI IN UDIENZA O CAM.CONS.	179
UDIENZE	29
CAMERE DI CONSIGLIO	19
GIUDIZI DISCUSSI	142
PROROGHE DISCUSSE	3
GIUDIZI DEFINITI	141
SENTENZE PUBBLICATE	131
SENTENZE IN CORSO DI PUBBLICAZIONE	1
ORDINANZE E DECRETI	23

CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA GIUDIZI SU ISTANZA DI PARTE	
GIUDIZI PENDENTI AL 01/01/2021	51
GIUDIZI INTRODOTTI NELL'ANNO 2021	11
UDIENZE NEL 2021	7
GIUDIZI DISCUSSI	30
GIUDIZI DECISI O COMUNQUE DEFINITI	25
GIUDIZI DISCUSSI	112
PROROGHE DISCUSSE	3
GIUDIZI DECISI O COMUNQUE DEFINITI	116
GIUDIZI PENDENTI AL 31/12/2021	127
SENTENZE PUBBLICATE	109
ORDINANZE E DECRETI	16

CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA GIUDIZI SU ISTANZA DI PARTE	
GIUDIZI PENDENTI AL 01/01/2021	51
GIUDIZI INTRODOTTI NELL'ANNO 2021	11
UDIENZE NEL 2021	7
GIUDIZI DISCUSSI	30
GIUDIZI DECISI O COMUNQUE DEFINITI	25
GIUDIZI PENDENTI AL 31/12/2021	37
SENTENZE PUBBLICATE	22
ORDINANZE E DECRETI	7

CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA GIUDIZI DI CONTO	
GIUDIZI PENDENTI AL 01/01/2021	59
GIUDIZI INTRODOTTI NELL'ANNO 2021	6
UDIENZE NEL 2021	65
GIUDIZI DISCUSSI	0
GIUDIZI DECISI O COMUNQUE DEFINITI	0
GIUDIZI PENDENTI AL 31/12/2021	65

CONTENZIOSO IN MATERIA DI CONTABILITÀ PUBBLICA GIUDIZI CAUTELARI (per sequestri conservativi ed altre misure)	
RICHIESTE DI SEQUESTRO	3
SEQUESTRI AUTORIZZATI	3
SEQUESTRI NON AUTORIZZATI (ad ist. Proc.)	0
GIUDIZI DI CONFERMA, MODIF. O REVOCA	3
GIUDIZI EX ART.669 BIS E SS. C.P.C.	0
ISTANZE DI REVOCA O MODIFICA	0
GIUDIZI DI REVOCA O MODIFICA DEFINITI	0
RECLAMI	0
RECLAMI DEFINITI	0

CONTENZIOSO PENSIONISTICO				
	Pensioni Civili	Pensioni Militari	Pensioni di Guerra	Totali
GIUDIZI PENDENTI AL 01/01/2021	1767	1037	94	2898
GIUDIZI INTROITATI NELL'ANNO	164	197	11	372
TOTALE CARICO	1931	1234	105	3270
GIUDIZI DEFINITI NELL'ANNO	909	350	49	1308
GIUDIZI PENDENTI AL 31/12/2021	1022	884	56	1962
	Pensioni Civili	Pensioni Militari	Pensioni di Guerra	Totali
SENTENZE	811	323	4	1138
ORDINANZE ISTRUTTORIE	208	76	16	300
SENTENZE - ORDINANZE	7	0	0	7
ALTRE ORDINANZE	3	2	0	5
DECRETI D'INTERRUZIONE	0	0	0	0
DECRETI D'ESTINZIONE	0	0	0	0
UDIENZE	95			
CAMERE DI CONSIGLIO MONOCRATICHE	20			
CAMERE DI CONSIGLIO COLLEGIALI	0			

CONTENZIOSO PENSIONISTICO (Procedimenti cautelari)	
GIUDIZI PORTATI IN UDIENZA O CAM.CONS.	27
UDIENZE	27
CAMERE DI CONSIGLIO	27
GIUDIZI DISCUSSI	27

CONTI GIUDIZIALI (Enti)	
PENDENTI INIZIALI AL 01/01/2021	9870
INTRODOTTI NELL'ANNO 2021	1801
IN CARICO NEL 2021	11671
A GIUDIZIO DELLA SEZIONE	6
DEFINITI IN GIUDIZIO	0
DICHIARATI ESTINTI	864
PENDENTI AL 31/12/2021	10807
RELAZIONI DEL MAGISTRATO	1341
DECRETI PRESIDENZIALI	864
CONTI GIUDIZIALI (Erario)	
PENDENTI INIZIALI AL 01/01/2021	2703
INTRODOTTI NELL'ANNO 2021	253
IN CARICO NEL 2021	2956
A GIUDIZIO DELLA SEZIONE	0
DEFINITI IN GIUDIZIO	0
DICHIARATI ESTINTI	443
PENDENTI AL 31/12/2021	2513
RELAZIONI DEL MAGISTRATO	494
DECRETI PRESIDENZIALI	443

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

