



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA REGIONE ABRUZZO

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2021**

RELAZIONE DEL PRESIDENTE
Mario Nispi Landi

L'Aquila, 5 marzo 2021



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA REGIONE ABRUZZO

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2021**

RELAZIONE DEL PRESIDENTE
Mario Nispi Landi

L'Aquila, 5 marzo 2021

Considerazioni generali: la Giustizia al tempo del Covid

Un sentito ringraziamento a tutti i presenti alla odierna cerimonia.

Una presenza importante, anche se ovviamente ridotta, per le note vicende connesse all'emergenza sanitaria, che testimonia il consolidamento della presenza sul territorio di questa Sezione giurisdizionale della Corte dei conti che, a più 25 anni dalla sua istituzione, si pone su un piano di pari dignità con gli altri organi giurisdizionali che operano sul territorio. Come ho avuto modo di dire lo scorso anno, le udienze del martedì, giorno prescelto per le attività della Sezione, sono ormai un riferimento istituzionale nell'agenda degli Avvocati abruzzesi.

Quest'anno, come detto, siamo in pochi, giustamente distanziati ma, consentitemi l'ossimoro, più che mai vicini in un *idem sentire de re pubblica* nella consapevolezza che solo attraverso la sintonia ed il coordinamento delle attività di tutte le amministrazioni che operano sul territorio si può riuscire a sconfiggere la pandemia, ad uscire dal contesto emergenziale.

Fra le Regioni italiane, l'Abruzzo ha pagato e sta pagando un prezzo altissimo alla pandemia. I dati aggiornati alla fine del mese di febbraio mostrano come su una popolazione complessiva di oltre 1 milione 300.000 abitanti, 54.000 sono state le persone colpite dal virus, di cui quasi 40.000 i guariti, con un numero altissimo di decessi, pari a quasi 1.700. Molti di noi hanno subito in prima persona lutti e disagi, che non hanno però impedito di compiere fino in fondo il nostro dovere.

Bertold Brecht definiva "sfortunato" il Paese che ha bisogno di eroi. Quale necessaria chiosa a tale affermazione va considerato invece fortunato il Paese che può contare su una classe dirigente ed amministrativa, su funzionari impiegati ed agenti che compatti ed all'unisono hanno continuato e continuano a svolgere il loro lavoro, a fare il loro mestiere, con disciplina ed onore come recita la nostra Costituzione, con la consapevolezza di contribuire ognuno nel suo piccolo alla complessiva risposta delle istituzioni, all'emergenza per rendere il doveroso omaggio alle tante, troppe, vittime della pandemia.

Al pessimismo dei numeri, dobbiamo tutti contrapporre un incrollabile ottimismo della volontà.

Ed è allora per le considerazioni sopra esposte che anche relativamente al 2021, in accordo con le norme di prevenzione e con le opzioni date dal nostro Consiglio di Presidenza, abbiamo

deciso di organizzare, comunque, una cerimonia di inaugurazione con la presenza delle più alte Istituzioni civili e militari della Regione, dei rappresentanti degli avvocati dello stato e del libero Foro, della stampa nazionale e locale, dei colleghi della Sezione del controllo. Una cerimonia con un significato indubbiamente meno festoso, giustamente più severa ed austera con un contenuto meno celebrativo e più operativo.

Oggi siamo qui per una forte, pubblica, riaffermazione di presenza.

Si racconta che nella Prussia del '700, il mugnaio Arnold, al quale il proprietario delle terre aveva negato l'accesso all'acqua dell'unico torrente, non riuscendo a trovare nel territorio qualcuno che gli desse retta, si incamminò a piedi verso la Capitale, e ad un viandante che gli chiedeva dove stava andando, pronunciò la famosa frase "ci sarà pure un giudice a Berlino". A voce alta davanti alle autorità ed alla stampa locale sono orgoglioso di poter dire, anche nella grave situazione emergenziale che purtroppo prosegue, a tutti i cittadini dell'Abruzzo che per ottenere Giustizia, non c'è bisogno di fare tanta strada! C'è stato nel 2020, e ci sarà anche nei prossimi anni, un Giudice anche a L'Aquila.

Perché tutti coloro che hanno fame e sete di giustizia, come dice il discorso della montagna, devono essere saziati. Ma non domani nell'al di là. Qui e adesso, in tempi rapidi, vicino luoghi di residenza e di lavoro, attraverso la celebrazione di un giusto processo ascoltando le ragioni e le opinioni di tutte le parti in causa.

Una riaffermazione di presenza. La Sezione giurisdizionale di L'Aquila è operativa oggi (in realtà da sempre senza soluzione di continuità). Come si sente in tanti telefilm americani "chiunque ha domande da avanzare è invitato in modo ordinato a farsi avanti e sarà ascoltato" e otterrà giustizia.

Particolarmente forte è questa esigenza di Giustizia in periodi emergenziali. Le catastrofi naturali, lo abbiamo visto purtroppo con il terremoto, le malattie, le guerre, sono purtroppo terreno di elezione per l'attività criminale, per il malaffare, per gli illeciti di piccole e grandi dimensioni. Si tratta di comportamenti particolarmente esecrabili, odiosi, che postulano rapidi interventi repressivi, per ridare fiducia ai tanti cittadini onesti e probi già duramente toccati dal terremoto, dall'emergenza sanitaria.

Ancor più censurabili e sgradevoli tali comportamenti se posti in essere da funzionari pubblici, che venendo meno al loro giuramento di fedeltà, approfittano dei poteri conferiti per ottenere

guadagni illeciti, ingiuste posizioni di vantaggio, a danno dei soggetti più deboli che dovrebbero invece tutelare.

Ed è proprio il perseguimento delle responsabilità dei pubblici dipendenti per danno alla collettività che rappresenta il compito principale, il *core business* di questa Sezione regionale.

Ma stavolta c'è di più.

Il Presidente Draghi, nel suo discorso in occasione dell'inaugurazione dell'Anno Giudiziario di tutta la Corte dei conti, ha giustamente osservato che il nuovo approccio solidaristico dell'Unione europea per il superamento dell'emergenza sanitaria prevede che ciascun Paese, in relazione a diversi parametri, possa utilizzare risorse inserite in fondi specifici alimentati dal bilancio della stessa Unione.

Il rilancio da tutti auspicato dell'economia italiana è destinato dunque ad avvenire anche attraverso il sacrificio e lo sforzo tributario di cittadini di altri Paesi.

Ciò implica necessariamente che un uso inefficiente di tali risorse, da parte dei singoli Stati, o peggio illecito, non adeguatamente intercettato e represso, rischia di generare sconcerto ed essere causa di giuste rimostranze da parte di tutti i contribuenti dell'Unione europea.

L'Italia non può essere l'anello debole della catena della solidarietà.

Il messaggio forte e chiaro che dobbiamo dare, allora, rivolto ad una comunità allargata, più vasta dei cittadini italiani, è quello che siamo qui per vigilare, affinché nel nostro Paese neanche un euro sia speso male.

A questo compito impegnativo, ma indispensabile, siamo tutti chiamati a concorrere e in particolare la Corte dei conti nella sua interezza, nelle sue articolazioni, centrali e periferiche nello svolgimento delle funzioni giurisdizionali e di controllo, due facce della stessa medaglia, di cui lo scorso anno ho sottolineato l'imprescindibile complementarità.

Auguro pertanto buon lavoro ai Colleghi della Sezione di controllo per la Regione Abruzzo, che già negli anni trascorsi hanno svolto con grande professionalità e impegno la propria attività, ottenendo ampi riconoscimenti anche sulla stampa locale, sulle riviste dedicate, per l'efficacia e l'efficienza dell'organizzazione, la capillarità del controllo, i risultati raggiunti.

La pandemia non ci ha fermato anzi ha rappresentato l'occasione per avviare importanti ripensamenti organizzativi.

Ricorda Massimo Severo Giannini studioso non solo di diritto amministrativo ma anche grande esperto di scienza dell'organizzazione, che paradossalmente le maggiori cause storiche

di innovazione della funzione amministrativa dell'efficacia e dell'efficienza sono state la guerra, il fisco, e le calamità naturali. Sono queste situazioni, infatti, che obbligano alla duttilità organizzativa, alla rapidità e velocità degli interventi, alla razionalizzazione delle risorse, alla sperimentazione di nuove procedure, alla semplificazione della burocrazia.

Ed è ciò che è avvenuto e sta avvenendo anche durante questa emergenza sanitaria.

Il lavoro a distanza, lo smart working, relativamente ai quali esistevano già modelli teorici di realizzazione, mai attivati per timidezza e se non addirittura per un malcelato misoneismo, hanno avuto una brusca accelerazione, a volte con effetti sorprendenti. Il processo telematico ha subito una drastica sollecitazione.

I numeri dicono che l'attività della Pubblica amministrazione, pur gestita con modalità assolutamente innovative, ha risentito solo in parte del difficile contesto operativo. Ciò è avvenuto, grazie, lo ribadisco, all'impegno di tutti, alla consapevolezza dell'importanza di uno sforzo ulteriore rispetto ai tempi ordinari.

Per le attività inerenti la Giustizia, il problema principale è stato e rimane quello di assicurare condizioni ambientali tali da contenere la pandemia, garantendo al contempo il pieno contraddittorio tra le parti, che rappresenta l'essenza stessa della funzione giurisdizionale.

L'immediatezza e l'oralità dei processi rappresentano una conquista della civiltà giuridica che non può essere messa in discussione anche al tempo del Covid.

Con questa consapevolezza la Sezione, nel 2020 dopo la forzata sospensione delle attività, ha ripreso a svolgere le proprie udienze in presenza delle parti aiutata da un contesto logistico che ha assicurato il necessario distanziamento, soprattutto grazie all'impegno di tutti i dipendenti.

I giudizi sospesi sono stati tutti iscritti al ruolo e trattati nel 2020 facendo in modo di non generare arretrato per gli anni successivi.

Anche se i moderni mezzi di comunicazione consentono lo svolgimento del processo tramite video conferenze telematiche, in cui, comunque, il principio della oralità e della parità delle armi sono garantiti, il dibattito in presenza rappresenta comunque la migliore, la più consona modalità per lo svolgimento della funzione giurisdizionale che ha come obiettivo la ricerca di una verità processuale attraverso un doveroso lavoro di ascolto delle voci delle parti contrapposte, e delle passioni sottostanti il giudizio, che solo la presenza in aula delle parti riesce ad esaltare.

Altrettanto importante, non in senso meramente formale, è che le aule di udienza siano aperte al pubblico perché la giustizia amministrata in nome del popolo italiano non resti un affare riservato agli addetti ai lavori attraverso riti e terminologie sconosciuti e inaccessibili ai profani.

Ognuno se vuole deve poter assistere alla discussione per valutare l'effettiva imparzialità della funzione, e le garanzie che vengono concesse a tutte le parti in causa.

I processi a porte chiuse o basati solo su memorie scritte non possono che rappresentare, allora, una temporanea eccezione che, tutti ci auguriamo, possa essere presto superata.

La voce umana, il dibattito, il contraddittorio, talvolta anche molto passionale, rappresentano, come già intuito da Marshall Mc Luhan, negli anni 60 del secolo scorso uno dei mezzi di comunicazione più completi, perché coinvolge tutti e 5 i sensi di cui è dotata la persona umana, e consente un'effettiva interazione tra i partecipanti.

Il "medium" è il messaggio, diceva appunto il sociologo canadese. E' la modalità utilizzata che garantisce l'efficacia della comunicazione, è la catena di montaggio che determina il prodotto. Le modalità attuali di svolgimento dei processi tributari, del resto, che vengono decisi esclusivamente sulla base di memorie scritte, sta suscitando in dottrina giuridica, e negli studi di scienza della comunicazione, non poche perplessità.

Assetto organizzativo della Sezione

Premesso quanto sopra mi siano consentite alcune annotazioni organizzative. Per tutto il 2020 la Sezione è stata fortemente gravata da una carenza d'organico, che ha riguardato sia la seconda che la terza area. L'organico di diritto prevede infatti 16 unità di personale mentre di fatto l'organico si è ridotto, nell'anno, con il pensionamento di due unità di II area.

Solo nella seconda metà del 2020 sono state assegnate alla Sezione due unità di II area in comando e, negli ultimi giorni di dicembre un altro addetto di area II trasferito da altro ufficio della sede e 3 unità di area III.

La carenza di organico ha obbligato il personale a sostenere un carico di lavoro notevole anche in considerazioni delle modalità di lavoro agile, conseguenza della pandemia in corso.

Il personale della Sezione ha lavorato a pieno regime in smart working assicurando comunque la presenza di almeno due unità di personale ogni giorno in sede per i depositi e il servizio

postale, e ciò ha evitato qualsiasi tipo di ritardo nelle procedure. La Segreteria è stata sempre raggiungibile da parte dell'utenza poiché è stato attivato il servizio di deviazione chiamate ai cellulari di servizio del personale e tutti i contatti sono stati pubblicati sulla pagina Internet della Corte dei conti riservata alla regione Abruzzo.

Il personale è stato dotato dei necessari strumenti informatici, si è così assicurata la piena operatività di tutti i settori, consentendo all'utenza esterna di raggiungere agevolmente i servizi della Sezione.

Questa pronta risposta organizzativa della Sezione ha consentito di riprendere regolarmente le udienze in materia di responsabilità con la presenza fisica dei rappresentanti delle parti, già nel mese di giugno, primi sul territorio e rispetto alle altre Sedi regionali della Corte dei conti, con misure di cautela tali da garantire la sicurezza del personale e dell'utenza esterna.

Dal mese di giugno, la trattazione dei giudizi in materia pensionistica è ripresa con due udienze al mese per ciascun magistrato, con le modalità procedurali previste dalla normativa anti Covid.

La discussione dei giudizi, rinviati a causa dell'emergenza epidemiologica è stata, come detto, già fissata nelle udienze relative all'anno trascorso. Pertanto, si può ritenere che la produttività della Sezione non avrà a risentire del periodo di sospensione ex lege.

Per le attività di segreteria, lo smart working ha ulteriormente incentivato, sia nel settore del contenzioso pensionistico che dei giudizi in materia di responsabilità, il processo di dematerializzazione. La Sezione - già da anni, abbandonato il sistema delle notifiche a mezzo Ufficiale Giudiziario a seguito della introduzione della posta elettronica certificata (P.E.C.) per tutte le comunicazioni di cancelleria - vede tutto il personale di cancelleria impegnato nel processo di digitalizzazione del fascicolo di causa.

La digitalizzazione della documentazione, che interessa i giudizi introdotti nell'anno e i fascicoli pendenti assegnati alle udienze in materia pensionistica e di responsabilità, consiste nella scansione di tutta la documentazione cartacea del fascicolo di giudizio e nella sua conversione nei formati compatibili per l'inserimento in GiuDiCo.

Si tratta di una metodologia di lavoro che agevola l'attività della Segreteria della Sezione e del personale di magistratura, imprimendo una notevole accelerazione e semplificazione dei passaggi, permettendo lo scambio di documentazione tra Sezione giurisdizionale e Procura

regionale e la ricerca e la lettura di documenti anche da postazioni di lavoro remote. Presso la Sezione è già in uso il FOL, il cui utilizzo viene sollecitato agli avvocati delle parti ed alle amministrazioni.

Il processo di digitalizzazione ha investito anche i conti giudiziali.

L'istruttoria è condotta attraverso GiuDiCo: dall'acquisizione del conto alla elaborazione delle relazioni, dalla pubblicazione dei decreti allo scambio documentale informatico con la Procura Regionale.

Nel dettaglio la protocollazione viene effettuata attraverso l'acquisizione di tutti i documenti depositati presso la Segreteria della Sezione con i sistemi informatici integrati, garantendone la tracciabilità e la accessibilità mediante la rete Intranet.

Il personale della Segreteria utilizza la piattaforma informatica SharePoint per lo scambio di informazioni, documenti e file all'interno dell'ufficio e con i magistrati, nonché per la predisposizione e lo scambio dei file da trasmettere con la PEC.

Con l'utilizzo della piattaforma sono condivise, in tempo reale ed in maniera selettiva, informazioni e documenti con la possibilità, per qualsiasi utente abilitato e autenticato, di accedervi da qualsiasi luogo, con evidente beneficio per il personale di cancelleria e per i magistrati, i quali possono collaborare a distanza lavorando in team, ad esempio aprendo lo stesso documento per visionarlo e/o modificarlo. Questa modalità è di grande ausilio in questo periodo di lavoro a distanza.

Sono in uso, altresì, liste di utilizzo comune (enti locali inadempienti per la resa del conto), calendari (ad esempio il ruolo delle udienze e dei collegi), aree documentali ed anche Blog per condividere idee e informazioni sulle attività di revisione in corso, strumento che agevola l'utilizzo di metodologie condivise e uniformi di revisione.

In tale contesto innovativo si inserisce l'utilizzo del sistema informativo SIRECO per la resa telematica dei conti giudiziali. La Sezione con l'introduzione del nuovo sistema si avvale di un'anagrafe informatica degli agenti contabili alimentata ed aggiornata costantemente a cura degli stessi enti soggetti alla giurisdizione contabile che sarà utile per gli adempimenti di cui all'art. 138 del nuovo Codice di giustizia contabile.

La maggior parte dei comuni in Abruzzo ha provveduto a registrarsi nel sistema SIRECO e a rendere telematicamente i conti giudiziali. Con il riavvio del SIRECO, si sono ripresi i contatti

con gli Enti per l'utilizzo del sistema, questa attività è stata oggetto del Progetto Incentivante per la II area.

Il personale interessato (referente informatico, personale di segreteria di II area e revisori) ha accolto favorevolmente le descritte innovazioni, anche nella prospettiva della valorizzazione della professionalità individuale e dell'incentivo all'affermazione delle migliori pratiche.

In tal modo è stata possibile la tempestiva segnalazione alla Procura regionale, ai sensi dell'art. 140 del Codice della giustizia contabile, gli agenti contabili che non avevano reso il conto. Con conseguente avvio procedimenti e di giudizi per resa di conto.

L'applicazione delle nuove procedure favorisce non solo la progressiva dematerializzazione delle attività istituzionali con notevole risparmio di risorse, ma anche un'apprezzabile e rilevante accelerazione nell'esame dei conti giudiziali, settore caratterizzato da una significativa giacenza, con evidenti positive ricadute sulle indagini propedeutiche alla verifica delle gestioni in esse racchiuse.

La materia dei conti giudiziali è stata oggetto di particolare attenzione da parte del Vertice istituzionale già negli anni precedenti.

Nel settore dei conti giudiziali sono stati costituiti gruppi di lavoro, sotto la direzione dei magistrati relatori, che riuniscono revisori ed addetti, per l'approfondimento di istruttorie e per lo studio delle tematiche di revisione. Questo tipo di organizzazione del lavoro è finalizzato ad un incremento della qualità della revisione e della quantità dei conti revisionati. Prosegue l'intensa verifica che consente l'iscrizione nel ruolo di udienza di taluni conti giudiziali.

Un altro Progetto incentivante ha riguardato la anonimizzazione delle sentenze della Sezione, che poi sono state ripubblicate nella Banca Dati Internet della Corte dei conti.

Si tratta di attività destinate a proseguire e ad essere ulteriormente implementate nel 2021.

Si deve, ancora, segnalare la piena operatività, nei settori della pensionistica e della responsabilità, delle procedure che garantiscono la trasparenza ed il rispetto delle direttive contenute nel Piano di prevenzione della corruzione.

La Sezione giurisdizionale, infine, ha recepito le tecnologie e le procedure per consentire il funzionamento del processo telematico, ed utilizza la PEC in tutti i giudizi, come previsto dalla Circolare n. 52 del 30/10/2015.

Ogni settore di attività ha uno specifico indirizzo PEC assegnato, che viene gestito da un addetto dedicato: Responsabilità, Pensionistica e Conti giudiziari, con il costante controllo del Funzionario preposto.

LE INNOVAZIONI LEGISLATIVE E GIURISPRUDENZIALI RIGUARDANTI LA CORTE DEI CONTI

Come sottolineato dal presidente Draghi, l'attività amministrativa in periodi emergenziali deve svolgersi coniugando i principi di rapidità e responsabilità, la semplificazione delle procedure ed i passaggi meramente burocratici.

Occorre in particolare un regime dei controlli e della responsabilità che garantisca da un lato una giusta deterrenza ai comportamenti illeciti e, dall'altro non diventi fonte di preoccupazione immotivata per chi agisce in un difficile contesto emergenziale.

E in tale ottica che va letta la norma contenuta nell'art. 21 del c.d. decreto semplificazioni, in base alla quale nei giudizi per danno erariale, da un lato "la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso e dall'altro "la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, è limitata per un periodo di tempo definito ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta."

Come osservato anche dal Presidente di questa Corte, in occasione della recente inaugurazione dell'anno giudiziario in sede centrale, limitazioni o esclusioni della colpa grave, come quelle di recente introdotte anche se in forma temporanea, possono comportare già nell'immediato, ma soprattutto se protratte nel tempo, il rischio concreto di un complessivo abbassamento della soglia di attenzione amministrativa "per l'oculata gestione delle risorse pubbliche".

Chi scrive auspica che l'intervento in questione resti un episodio isolato e che la normativa per la gestione dell'emergenza si concentri invece sul contrasto alle vere cause oggettive dei ritardi e dell'inerzia: come l'ipertrofia normativa, la frammentazione e talvolta la sovrapposizione delle competenze, la tortuosità dei processi decisionali, la difficile e troppo rigida gestione del personale pubblico reintroducendo criteri meritocratici e premiali.

LE INNOVAZIONI GIURISPRUDENZIALI

Numerosi colleghi di altre sezioni hanno ampiamente commentato nei loro interventi per l'inaugurazione delle attività 2021 gli orientamenti della giurisprudenza nell'anno trascorso.

Sintetizzando quanto da loro esposto emerge il seguente quadro.

Con la sentenza n. 61 del 2020 la Consulta ha risolto i dubbi di costituzionalità riguardanti il c.d. danno all'immagine da assenteismo. La Consulta ha, infatti, dichiarato costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 76 Cost., il secondo, terzo e quarto periodo del c. 3-quater dell'art. 55-quater del d.lgs. n. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. b), del d.lgs. n. 116 del 2016, che disciplina la responsabilità per danno patrimoniale e danno all'immagine alla p.a. arrecato dal pubblico dipendente attraverso la condotta di falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento e altre modalità fraudolente.

In particolare, le norme dichiarate incostituzionali prevedevano un'articolata disciplina procedurale in base alla quale "La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'art. 5 del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centocinquanta giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga. L'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia."

La Corte costituzionale ha osservato che, a differenza di quanto avvenuto con la precedente l. n. 15 del 2009, laddove il legislatore aveva espressamente delegato il Governo a prevedere, a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento sia del danno patrimoniale che del danno all'immagine subiti dall'amministrazione, tanto non si rinveniva nella legge di delegazione n. 124 del 2015 - attuata dalla norma censurata - che, all'art. 17, c. 1, lett. s), prevede unicamente l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo, nei tempi di espletamento e di conclusione, l'esercizio dell'azione disciplinare. A tale stregua, ha sottolineato la Corte

costituzionale, la materia delegata era quindi unicamente quella attinente al procedimento disciplinare, senza che si potesse ritenere in essa contenuta l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa e, in particolare, la specifica fattispecie del danno all'immagine arrecato dalle indebite assenze dal servizio dei dipendenti pubblici. Al contrario, la disposizione censurata - secondo la Consulta - prevedeva una nuova fattispecie di natura sostanziale, intrinsecamente collegata con l'avvio, la prosecuzione e la conclusione dell'azione di responsabilità da parte del procuratore della Corte dei conti, da cui risulta inequivocabile il suo contrasto con il parametro evocato.

Con la sentenza n. 41 del 2020 la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili, per difetto di motivazione sulla rilevanza e insufficienza della motivazione adottata a sostegno delle censure, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, c. 1, e 111, c. 1, Cost., del combinato disposto dei cc. 2 e 3 dell'art. 31, c.g.c., nella parte in cui non consente che il giudice, anche in caso di intervenuto proscioglimento nel merito per mancanza di uno degli elementi indicati dall'art. 31, c. 2, c.g.c., possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, qualora sussistano gravi ed eccezionali ragioni, analoghe a quelle tassativamente indicate dall'art. 31, c. 3, c.g.c.

Per quanto riguarda la giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa e contabile, nel 2020, le decisioni più significative delle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione hanno tutte confermato l'ormai consolidato indirizzo secondo il quale, ad incardinare la giurisdizione di responsabilità del giudice contabile è necessaria e sufficiente, sotto il profilo della prospettazione della domanda, l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto d'impiego o di servizio o della gestione del pubblico denaro da parte del preteso autore del comportamento illecito, mentre afferisce al merito ogni problema attinente alla sua effettiva esistenza. In altri termini, a radicare la giurisdizione della Corte dei conti è necessario e sufficiente che il pubblico interesse, per la tutela del quale il Procuratore regionale si fa promotore, caratterizzi la sua azione sotto i profili inerenti: a) alla addebitabilità di un comportamento commissivo od omissivo posto in essere, in violazione dei doveri di ufficio, da un soggetto legato all'ente da un rapporto di impiego o servizio anche di fatto; b) alla produzione di un nocumento patrimoniale, effettivo e valutabile in termini economici, subito dalla pubblica amministrazione; c) al collegamento causale fra condotta antidoverosa ed evento dannoso. Quando la contestazione dell'addebito assolve alla

indicazione di siffatti connotati e l'oggetto del processo sia da essi caratterizzato, la Corte dei conti è legittimamente investita dei poteri cognitivi e sindacatori ad essa attribuiti dall'art. 103 Cost., nell'esercizio dei quali spetta a quell'organo di giustizia giudicare se nella fattispecie sussistano o meno, in concreto, tutti i requisiti di legge per addivenire a una pronuncia di condanna per responsabilità amministrativo-patrimoniale.

Sempre con riferimento alla giurisdizione della Corte dei conti l'evoluzione del concetto di 'rapporto di servizio', declinato dalle Sezioni Unite sia in senso organico, sia funzionale, quale criterio di riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti, delimita il contesto di riferimento dei soggetti sottoposti alla giurisdizione di responsabilità.

Così, oltre che nel caso dell'organico inserimento del soggetto nella pubblica amministrazione e quindi di esistenza di un vero e proprio rapporto di pubblico impiego, il rapporto di servizio è configurabile anche in ragione dell'essenziale caratteristica dello svolgimento di funzioni pubbliche, tutte le volte in cui un soggetto, che può essere anche privato, si inserisca funzionalmente nel plesso amministrativo, gestendo risorse pubbliche al fine di realizzarne gli scopi di interesse pubblico. In altri termini, tra l'autore del danno e l'amministrazione o l'ente pubblico danneggiati deve instaurarsi un rapporto, non solo di impiego in senso proprio, ma di servizio, intendendosi per tale una relazione funzionale, caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'apparato organico e nell'attività dell'ente, suscettibile di rendere il primo compartecipe dell'operato del secondo.

Il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, infatti, spostato dalla qualità del soggetto - che può ben essere un privato o un ente pubblico non economico - alla natura del danno e degli scopi perseguiti (così, ex plurimis, SU n. 15490 del 2020), rimanendo irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato.

Ancorché non possa ritenersi risolta la questione relativa ai danni cagionati dagli amministratori di una società pubblica insincera, occorre prendere atto dell'ormai consolidato indirizzo secondo il quale la partecipazione pubblica, anche totalitaria, di una società di capitali non radica la giurisdizione della Corte dei conti, la quale sussiste nei soli casi in cui sia prospettato un danno arrecato dal rappresentante della società partecipata al socio pubblico in via diretta (non, cioè, quale mero riflesso della perdita di valore della partecipazione sociale),

o sia contestato al rappresentante del socio pubblico di aver colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, così pregiudicando il valore della partecipazione.

Del pari è altrettanto consolidato l'orientamento che riconosceva – anche prima dell'espressa provvista di giurisdizione in materia di cui all'art. 12, comma 1, del d.lgs. 175 del 2016 - la giurisdizione della Corte dei conti per la responsabilità degli organi sociali per danni cagionati al patrimonio delle società cosiddette *in house providing*, nelle quali, in ragione delle loro particolari caratteristiche, la distinzione tra socio pubblico e società non si realizza più in termini di alterità soggettiva.

Con riferimento alla questione della sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, è ormai principio che può ritenersi ampiamente consolidato nella giurisprudenza della Suprema Corte quello secondo il quale l'insindacabilità "nel merito" delle scelte discrezionali compiute dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non comporta che esse siano sottratte al sindacato giurisdizionale di conformità alla legge formale e sostanziale che regola l'attività e l'organizzazione amministrativa, dovendosi comunque tenere ben distinta la valutazione (insindacabile) dell'amministrazione sul merito e sulla discrezionalità delle scelte e la verifica della legittimità delle stesse, invece pienamente consentita al giudice contabile (sent. n. 24376 del 2020).

In tal modo, la discrezionalità riconosciuta agli amministratori pubblici nell'individuazione della soluzione più idonea nel singolo caso concreto a realizzare l'interesse pubblico perseguito (causa e limite intrinseco e funzionale dell'attività della p.a.) è legittimamente esercitata in quanto risultino osservati, i primo luogo, i criteri giuridici informativi dell'*agere* della p.a., ed in particolare in modo che i principi di imparzialità e buon andamento (art. 97, Cost.) trovino attuazione, così come indicato dall'art. 1 della legge n. 241 del 1990 e s.m.i. nell'ambito di una attività amministrativa che non soltanto persegue i fini determinati dalla legge, ma che a tal fine opera in base a criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità, nell'esercizio dei quali, secondo l'art. 1, comma 1 della legge n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 3 della legge n. 546 del 1993, rimane fermo il principio dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. Pertanto, le scelte degli amministratori, dovendo conformarsi ai suddetti criteri di legalità e a quelli giuridici di economicità (ottimizzazione dei risultati in relazione alle risorse disponibili), di efficacia (idoneità dell'azione amministrativa alla cura effettiva degli interessi pubblici da perseguire, congruenza teleologica e funzionale) e di buon andamento, sono soggette al

controllo della Corte dei conti, in quanto assumono rilevanza sul piano della legittimità e non della mera opportunità dell'azione amministrativa (SU n. 19087 del 2020) e 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 (sent. 22811 del 2020).

Per quanto riguarda i rapporti con le altre giurisdizioni, l'attuale assetto delle relazioni tra la giurisdizione contabile, da un lato, quella ordinaria (civile e penale) ed amministrativa dall'altro lato, trova nella giurisprudenza delle Sezioni unite della Suprema Corte di cassazione un'ideale linea di continuità, con significative affermazioni ricostruttive di sistema, per ciò che riguarda la cognizione riguardante i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale assegnati alla giurisdizione della Corte dei conti.

In linea generale, è da ritenersi ormai consolidato l'indirizzo secondo il quale, in tema di responsabilità erariale, la giurisdizione civile e quella penale, da un lato, e la giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale. In tale contesto, l'eventuale interferenza che può determinarsi tra i relativi giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità da far valere davanti alla Corte dei conti, senza dar luogo ad una questione di giurisdizione. Ciò, sempre che non sia contestata la configurabilità stessa, in astratto, di un danno erariale, in relazione ai presupposti normativamente previsti per il sorgere della responsabilità amministrativa. Solo in tale ultimo caso, verrebbe a configurarsi una questione di giurisdizione risolvibile dalle Sezioni Unite, essendo posta in discussione la potestas iudicandi del giudice contabile, la cui definizione è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario, non essendo la Corte dei conti "il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela da danni pubblici".

A tale stregua è stato chiarito che l'azione civilistica fallimentare e quella contabile sono fra di esse parallele ed hanno natura, fini ed effetti autonomi, e viene quindi affermata la legittimazione ad agire del p.m. contabile, e la relativa provvista di giurisdizione della Corte dei conti, nei confronti degli amministratori di una società in house, già esercitante il servizio

di trasporto pubblico, anche nel caso in cui la medesima fosse fallita e, quindi, le azioni a tutela della stessa spettassero al solo curatore fallimentare (SU, n. 10578 del 2020).

È stato quindi precisato (SU n. 14203 del 2020) che, con riferimento ai rapporti tra azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile, tale assetto si fonda sul rilievo che la prima di tali azioni è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della p.a. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, mentre la seconda è finalizzata al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare dell'amministrazione attrice.

In applicazione di tali principi, che configurano il sistema del c.d. doppio binario, in particolare è stato escluso il ricorrere della violazione del principio del "ne bis in idem" tra il giudizio civile introdotto dalla p.a., avente ad oggetto l'accertamento del danno derivante dalla lesione di un suo diritto soggettivo conseguente alla violazione di una obbligazione civile, contrattuale o legale, o della clausola generale di danno aquiliano, da parte di soggetto investito di rapporto di servizio con essa, ed il giudizio promosso per i medesimi fatti innanzi alla Corte dei conti dal procuratore contabile, nell'esercizio dell'azione obbligatoria che gli compete (SU n. 14203 del 2020).

I GIUDIZI DI RESPONSABILITA' NEL 2020

Passando al merito dell'attività svolta, i giudizi decisi nel 2020 hanno riguardato fattispecie importanti e diverse tra loro, dall'illecito utilizzo dei fondi stanziati per la ricostruzione post terremoto, a casi di responsabilità sanitaria, di assenteismo, di sottrazione e cattivo utilizzo di fondi pubblici, di scarsa attenzione alla riscossione delle entrate di competenza dello stato e degli enti locali. Di seguito una breve panoramica delle principali questioni giuridiche sostanziali e processuali trattate nell'ambito dei giudizi di responsabilità.

Nelle sue pronunce in materia di responsabilità amministrativa la Sezione ha tra l'altro affermato che:

1) Ai fini della responsabilità amministrativa per doloso sviamento di fondi pubblici, non sussiste la legittimazione passiva in capo ai docenti di un corso finanziato dall'amministrazione, nella considerazione che questi ultimi, legati al soggetto beneficiario e gestore dei fondi da un mero rapporto contrattuale "ad ore", non avevano alcun potere di gestione dei finanziamenti né alcuna disponibilità di fatto degli stessi, né risultavano compartecipi di un disegno illecito (**Sez. Abruzzo, sent. 1 del 20 gennaio 2020**);

2) Sussistono i presupposti per la rimessione in termini del convenuto costituitosi entro venti giorni prima dell'udienza originariamente fissata, qualora l'udienza sia stata anticipata ma il nuovo decreto di fissazione sia stato comunicato presso la residenza dell'interessato anziché presso il domicilio eletto cioè presso lo studio del difensore (**Sez. Abruzzo, sent. 60 del 13 luglio 2020**);

3) Va dichiarata la nullità della costituzione in giudizio del convenuto, effettuata con memoria da lui personalmente sottoscritta, senza il patrocinio di un avvocato ex artt. 28 e 90 del codice di giustizia contabile (di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174). Visti gli articoli 90, comma 3, e 93, commi 9 e seguenti, non essendo comparso l'interessato all'udienza di discussione della causa, esaminato il contenuto delle deduzioni difensive comunque depositate, la Sezione non ha ravvisato nel caso concreto i presupposti per disporre il rinnovo della costituzione in giudizio, ai sensi dell'art. 50 del medesimo codice. Pertanto è stata dichiarata la contumacia del convenuto, ai sensi e per gli effetti del citato articolo 93 del codice di giustizia contabile (**Sez. Abruzzo, sent. 66 del 20 luglio 2020**);

4) In tema di scoperta (o ritrovamento) dei documenti assunti come decisivi ai fini della revocazione straordinaria, il "dies a quo" si individua non nella materiale apprensione dei medesimi, bensì nell'acquisizione di un grado di conoscenza del loro contenuto sufficiente a valutarne la rilevanza revocatoria (Cass., Sez. 2, ord. 5144 del 21/02/2019; Sez. 3, sent. 4688 del 25/05/1987; Sez. 1, sent. 5604 del 15/11/1985); per esperire la revocazione straordinaria non è quindi sufficiente conoscere dell'esistenza o ubicazione di un documento, ma occorre anche un minimo grado di conoscenza del relativo contenuto, per valutare se esso sia per l'appunto

“decisivo”; ciò assume rilievo nel caso in cui, pur a fronte delle ripetute richieste di accesso formulate dal ricorrente all’ente locale di appartenenza, i documenti gli sono stati formalmente consegnati solo a distanza di molto tempo. Inoltre, il maggior rigore probatorio richiesto ove si tratti di documenti esistenti presso una P.A. è ricollegato dalla giurisprudenza al fatto che detti documenti sono “facilmente reperibili dai dipendenti” (Cass., Sez. Lav, sent. 22159 del 20/10/2014) o che “sono a disposizione di chiunque abbia interesse a prenderne visione” (Cass., Sez. 2, sent. 4062 del 07/04/1995), ma questa presunta “facile reperibilità” e “disponibilità” è suscettibile di smentita nella fattispecie concreta (nella specie, i documenti in questione, pur richiesti, non erano stati consegnati neppure al Pubblico Ministero in fase istruttoria). Peraltro, considerato che l’ente locale di appartenenza è “attore” (e quindi “avversario”) sostanziale dell’azione di risarcimento del danno erariale (azionata dal Pubblico Ministero come parte solo in senso formale), il mancato rinvenimento e la mancata consegna dei documenti ad opera dell’amministrazione stessa possono essere considerati nel caso concreto quale “fatto dell’avversario”, in senso lato (**Sez. Abruzzo, sent. 73 dell’8 settembre 2020**).

5) Non sussiste la colpa grave del responsabile del procedimento il quale abbia escluso il costo della manodopera dall’ammontare assoggettato a ribasso su lavori affidati in urgenza (stante la difficoltà ermeneutica del quadro normativo, come reso palese dalla stessa “segnalazione” n. 2 dell’AVCP, resa ai sensi dell’art. 6, comma 7, lettera f, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163). Né sussiste responsabilità amministrativa del responsabile del procedimento, il quale abbia escluso i “costi per la sicurezza” dall’ammontare assoggettato a ribasso, dovendosi distinguere questa voce rispetto a quella, diversa, degli “oneri aziendali della sicurezza” (**Sez. Abruzzo, sent. 74 dell’8 settembre 2020**).

6) Nella fattispecie di cui all’art. 130, comma 8, del c.g.c. va dichiarata non l’estinzione del giudizio, né la cessazione della materia del contendere, bensì la “definizione del giudizio con rito abbreviato”, con compensazione delle spese (**Sez. Abruzzo, sent. 18 del 27 febbraio 2020**).

7) In relazione ad una fattispecie di responsabilità amministrativa concernente una supposta fornitura irregolare, l’intervenuta transazione tra l’amministrazione danneggiata e il terzo

fornitore, avvenuta solo in corso di causa ed integralmente satisfattiva delle ragioni dell'amministrazione, comporta la cessata materia del contendere e giustifica la compensazione delle spese nel giudizio di responsabilità a carico del responsabile del procedimento (**Sez. Abruzzo, sent. 65 del 20 luglio 2020**).

8) Con **sentenza n. 13 del 19 febbraio 2020** la Sez. Abruzzo, avvalendosi anche del supporto di "strutture e organismi tecnici di amministrazioni pubbliche" (art. 97 c.g.c.), ha accertato l'illecita percezione di contributi pubblici a ristoro dei danni conseguenti al sisma del 2009, essendo emerso che il danneggiamento di numerosi beni ed apparecchiature elettroniche era stato simulato dagli interessati al solo fine di lucrare dei correlati fondi pubblici.

9) Con **sentenza 114 del 16 novembre 2020** la Sezione Abruzzo ha affrontato un complesso caso di "assenteismo" coinvolgente numerosi dipendenti del Comune di Sulmona.

Al riguardo, si è affermato che la declaratoria di illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-quater dell'art. 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b, del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116), conseguente alla sentenza Corte costituzionale n. 61 del 10 aprile 2020, in esito alla camera di consiglio del 9 ottobre 2019 e alla decisione del 9 gennaio 2020, non ha mutato l'impianto normativo preesistente, nei suoi tratti essenziali, configurandosi tuttora la responsabilità amministrativa da "assenteismo" come fattispecie speciale rispetto alle ordinarie fattispecie atipiche di danno erariale; rispetto a quella penale e a quella disciplinare, inoltre, la fattispecie di responsabilità amministrativa tipizzata continua a porsi in termini di autonomia (reciproca), salva la comunicazione della notizia dell'avvio dei procedimenti.

L'illecito penale, disciplinare e amministrativo-contabile del dipendente pubblico assenteista ben può sostanziarsi anche in un unico fatto, a fronte del quale rispettivamente competono:

- a) al giudice penale la valutazione della eventuale particolare tenuità, quale ipotetica causa di esclusione della punibilità;
- b) al giudice del lavoro la verifica della gravità del fatto, per la graduazione della sanzione e, quindi, per l'adozione del licenziamento o di altre misure afflittive (escludendosi l'automatismo);
- c) al giudice contabile l'apprezzamento della concreta lesione patrimoniale e d'immagine

dell'amministrazione pubblica ai fini della liquidazione del conseguente risarcimento (senza vincolo nel minimo).

Va da sé che le tre giurisdizioni sono tra loro reciprocamente indipendenti, anche nell'apprezzamento degli stessi fatti materiali, con l'unico limite della efficacia extrapenale del giudicato di cui agli artt. 651, 651-bis e 652 del codice di procedura penale.

E' evidente, peraltro, che il baricentro della valutazione dei giudicanti nell'ambito dei diversi plessi giurisdizionali poggia su fondamenti diversi e non necessariamente sovrapponibili: la privazione della libertà personale del reo, in sede penale (rendendo necessario l'accertamento del reato, al di là del ragionevole dubbio); la rottura del rapporto fiduciario con il datore di lavoro, in sede disciplinare (richiedendo una valutazione di carattere latu sensu discrezionale, condotta su logiche di carattere punitivo e incentrata sul carattere afflittivo della sanzione espulsiva prevista dalla legge, che richiede comunque certezza nell'accertamento della violazione); la perdita patrimoniale e il discredito reputazionale dell'amministrazione pubblica, in sede amministrativo-contabile (basata sulla logica civilistica del "più probabile che non", in un'ottica risarcitoria, non punitiva).

Possono darsi, quindi, fattispecie di illeciti oggettivamente tenui, tali da escludere la grave pena detentiva edittale e, in ipotesi, tali da non incrinare neppure il rapporto fiduciario con l'amministrazione, ma non per questo ininfluenti sul piano dell'immagine dell'amministrazione stessa. Talvolta, la perdita "esterna" d'immagine per l'ente di appartenenza potrebbe rivelarsi perfino inversamente proporzionale rispetto alla rilevanza penale o disciplinare dei medesimi fatti sottostanti. Peraltro, ogni valutazione al riguardo non può che svolgersi, prudentemente, sulla base del fatto concreto, ferma restando la verifica del superamento della soglia di offensività, cioè della serietà e intollerabilità della lesione (cfr. Cass., SS.UU., sent. 26972 dell'11 novembre 2008, in tema di risarcimento dei danni "non patrimoniali").

Ove si abbia presente la profonda diversità tra le tre forme di responsabilità, come dinanzi accennato, è del tutto fisiologico che le conclusioni relative anche alla stessa sussistenza dell'illecito (penale, disciplinare, amministrativo) possano essere divergenti.

Il giudizio merita di essere segnalato in quanto è stato introdotto in sede contabile quando ancora il procedimento penale era in fase di indagini preliminari, rendendo necessario l'espletamento di una articolata istruttoria dibattimentale dinanzi alla Corte dei conti,

mediante escussione di decine di testimoni su centinaia di capitoli.

I GIUDIZI IN MATERIA PENSIONISTICA

Tra le numerose pronunce riguardanti la pensionistica dei pubblici dipendenti ritengo di segnalare le massime di seguito riportate:

1) Nell'ambito del giudizio pensionistico dinanzi alla Corte dei conti - caratterizzato da tratti tipici del "rito del lavoro" (art. 165 c.g.c., secondo cui il giudice può disporre d'ufficio in qualsiasi momento l'ammissione di ogni mezzo di prova, anche fuori dei limiti stabiliti dal codice civile) e da ulteriori elementi di peculiarità (come ad esempio l'acquisizione d'ufficio del fascicolo amministrativo, in fase di introduzione del giudizio e in deroga al principio dispositivo) - deve ritenersi consentita al CTU, su autorizzazione del Giudice, l'acquisizione presso le competenti strutture pubbliche di cartelle cliniche o informazioni riguardanti il ricorrente ovvero la posizione dei familiari avuti in cura presso la stessa struttura pubblica, laddove le parti abbiano dibattuto per l'appunto circa le predette questioni di "familiarità" con riferimento alla patologia oggetto di causa, familiarità riportata anche in documenti prodotti in giudizio dalle parti e proprio per questo motivo oggetto di contestazione (**sentenza n. 117 del 2 dicembre 2020**).

2) E' improcedibile il ricorso pensionistico per il quale il ricorrente non sia comparso in udienza e non abbia depositato nella Segreteria della Sezione, entro il decimo giorno che precede la data di udienza (né successivamente), la prova dell'avvenuta notifica del ricorso introduttivo all'INPS (da effettuarsi entro dieci giorni dalla comunicazione del decreto di fissazione dell'udienza), in violazione dell'art. 155, comma 5-bis, del codice della giustizia contabile. È infatti verosimile che il ricorrente, dopo il deposito del ricorso in Sezione, non abbia poi inteso coltivare l'azione, desistendo dalla notificazione dell'atto e del decreto di fissazione dell'udienza (ritualmente comunicatogli); di qui, l'inutilità di un ipotetico ordine di rinnovazione della notifica inesistente. (**Sez. Abruzzo, sent. 51 del 16 giugno 2020**).

3) E' inammissibile (ai sensi del combinato disposto degli artt. 152, lett d, e 153, comma 1, CGC) il ricorso pensionistico redatto "a stampone" da un ricorrente il quale versi, però, in situazione di fatto diversa rispetto a quella erroneamente rappresentata nel ricorso stesso (**Sez. Abruzzo, sent. 53 del 16 giugno 2020**).

4) Numerosi ricorsi hanno riguardato la questione dell'aliquota da riconoscersi per la liquidazione della quota retributiva di pensione dei militari in possesso di anzianità di servizio inferiore ai 18 anni con riferimento alla data del 31.12.1995, alla luce dell'art. 54 del testo unico approvato con DPR 1092 del 1973. Nella prima metà dell'anno, i ricorsi della specie sono stati accolti (cfr. ex multis Sez. Abruzzo, sent. 29 del 27 maggio 2020), seppure con alcuni distinguo e importanti precisazioni, mentre negli ultimi mesi è stato disposto, mediante ordinanza, un congruo rinvio della trattazione, in modo da poter tenere in considerazione i principi di diritto sulle questioni di massima sottoposte nel frattempo alle Sezioni Riunite (questioni risolte infine con sentenza SS.RR. n. 1/QM/2021 del 4 gennaio 2021).

Fanno eccezione gli appartenenti alla Polizia Penitenziaria, nei cui confronti si applica un distinto corpo normativo ed ai quali, pertanto, la disciplina dell'art. 54 in discorso non è ritenuta applicabile (**Sez. Abruzzo, sent. 111 del 27 ottobre 2020**).

5) Sulla questione del preteso incremento sul montante contributivo pari a 5 volte la base imponibile dell'ultimo anno di servizio moltiplicata per l'aliquota di computo della pensione (art. 3, comma 7, d.lgs. 165 del 1997), in favore dei militari che non avevano potuto accedere all'ausiliaria in quanto dichiarati inabili prima del raggiungimento dell'anzianità all'uopo necessaria, i ricorsi sono stati respinti, in conformità della preponderante ed ormai consolidata giurisprudenza contabile (per tutte, v. **Sez. Abruzzo, sent. 34 del 28 maggio 2020**).

6) Sono stati respinti i ricorsi avverso il blocco della perequazione di cui all'art. 1, comma 260, della legge n. 145 del 2018 (ciò dopo la pronuncia di infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale, da parte della Corte costituzionale con sent. 234 del 9 novembre 2020): si veda **Sez. Abruzzo, sent. 115 del 1 dicembre 2020**.

7) L'aumento del decimo di cui all'art. 217, primo comma, del t.u. 1092 del 1973, previsto per i ferrovieri, si computa solo ai fini del servizio "utile" (cioè per la liquidazione dell'ammontare della pensione), ma non anche ai fini della maturazione del servizio "effettivo" richiesto per l'accesso alla pensione (**Sez. Abruzzo, sent. 58 del 24 giugno 2020**).

8) In relazione a una domanda di riscatto di periodi di lavoro svolti negli USA, per la quale una dipendente abbia prodotto un estratto conto contributivo fornito dall'Ambasciata USA, l'INPS è tenuto (anche in ragione del principio di prossimità della prova) ad istruire il procedimento e svolgere tutti gli approfondimenti necessari, eventualmente interpellando le competenti autorità, non potendo trincerarsi sulla assenza di una traduzione asseverata o sulla "oscurità" dei tabulati prodotti dall'interessata (**Sez. Abruzzo, sent. 70 del 4 agosto 2020**).

9) Con sentenza **n. 117 del 2 dicembre 2020** sono state respinte le eccezioni difensive incentrate sulla presunta incompatibilità o comunque parzialità del Collegio Medico Legale del Ministero della difesa (Sezione Speciale presso la Corte dei conti), siccome organo di promanazione statale. Al riguardo, si è osservato che la risalente disciplina concernente il supporto consulenziale medico-legale della Corte dei conti non è stata intaccata dal codice di giustizia contabile (artt. 23, 97 e 166), essendo previsto che il Giudice "nomina il consulente con le modalità di cui all'articolo 23, comma 3, o si avvale di strutture e organismi tecnici di amministrazioni pubbliche"; la nomina del consulente tecnico, quindi, è alternativa rispetto alla possibilità di avvalersi, in generale, delle "strutture ed organismi tecnici di amministrazioni pubbliche", strutture tra cui va necessariamente inclusa la citata Sezione speciale presso la Corte dei conti, prevista all'art. 189 del codice dell'ordinamento militare. Lo scopo legislativo, ritenuto dunque meritevole a tutt'oggi, è proprio quello di mettere a disposizione del giudice contabile un organo tecnico particolarmente qualificato, a composizione collegiale (dunque con maggior garanzia di obiettività e miglior "copertura" specialistica rispetto al singolo consulente), interpellabile senza aggravio di oneri economici e procedurali per le parti, stabilmente incardinato presso la stessa autorità giurisdizionale (anche nell'ottica della continuità e della uniformità valutativa dei pareri medico legali resi, peraltro mai vincolanti per il giudice). È evidente che la disciplina applicabile ai pareri resi dagli organi pubblici di consulenza medico-legale si differenzia, in ragione della speciale fonte

normativa e della peculiare natura degli organi, rispetto a quella prevista dal codice di procedura civile e dal codice della giustizia contabile per i consulenti tecnici d'ufficio in senso proprio (a titolo di mero esempio: le commissioni mediche non prestano giuramento in udienza; non percepiscono onorari; non comunicano previamente la propria relazione alle parti per acquisirne le osservazioni prima del deposito nel fascicolo; ecc.).

10) I compensi percepiti da un dirigente per lo svolgimento di funzioni vicarie, sulla base di incarichi trimestrali contemplati in un accordo transattivo con il datore di lavoro (peraltro valevole ai soli effetti economici), sono valutabili solo in "quota B" di pensione, ma non hanno i caratteri di fissità, continuità e corrispettività, dovendosi includere in "quota A" la sola parte di retribuzione afferente il livello di inquadramento "di provenienza" (**Sez. Abruzzo, sent. 71 del 4 agosto 2020**).

11) Ai fini della responsabilità di cui all'art. 8, comma 2, del DPR 538 del 1986, è da ritenere che il concetto di "errore" (o "inesattezza") della comunicazione inviata dal datore di lavoro all'ente di previdenza debba trovare interpretazione ampia, tale da ricomprendere non solo la mancata corrispondenza dei dati comunicati rispetto alle risultanze del fascicolo personale del dipendente o rispetto ai valori tabellari di riferimento, bensì anche tutti i variegati casi di "falsa rappresentazione della realtà giuridica" o "non veridicità" o "inattendibilità" dei dati comunicati, ancorché derivanti dalla nullità di atti o contratti a monte o da altre vicende del rapporto di lavoro, secondo quanto comunicato dal datore di lavoro stesso a rettifica della propria precedente comunicazione (**Sez. Abruzzo, sent. 72 del 7 agosto 2020**).

12) L'attestazione del passaggio in giudicato di una sentenza da parte della Segreteria del giudice di primo grado non ha alcuna idoneità a consolidare il passaggio in giudicato della sentenza stessa e neppure vale a ingenerare l'affidamento, in capo al percipiente, circa la definitività dei pagamenti effettuati dall'ente previdenziale in pendenza del giudizio d'appello, in esito al quale la sentenza di primo grado provvisoriamente eseguita sia stata poi annullata (**Sez. Abruzzo, sent. 72 del 7 agosto 2020**).

PROBLEMATICHE CONCERNENTI L'ESAME DEI CONTI GIUDIZIALI

Anche l'attività relativa ai conti giudiziali ha presentato aspetti innovativi che meritano di essere segnalati.

1) **Sez. Abruzzo, Sent. 62, 63 e 64 del 15 luglio 2020.** Dichiarò improcedibili i giudizi di conto relativi ai conti presentati ormai da decenni, sempre uguali a se stessi, dagli "ex-ricevitori" delle imposte dirette, osservando che: a distanza di decenni dalla riforma del sistema della riscossione e in conseguenza della soppressione delle cessate esattorie, gli "ex ricevitori" non hanno ormai più alcuna "disponibilità" (cioè possibilità di "disporre"), né materialmente, né giuridicamente, dei crediti e delle somme da riscuotere; non hanno, cioè, possibilità di effettuare quelle operazioni di "gestione contabile" dei crediti o delle somme riscosse che dovrebbero trovare rappresentazione nel "conto giudiziale" e che dovrebbero formare l'oggetto del giudizio sul conto stesso, dovendo essi, semmai, provvedere solo alla eventuale sistemazione scritturale delle partite rimaste pendenti, sulla base dei sopravvenuti provvedimenti relativi alle "tolleranze", alle integrazioni d'aggio e alle relative compensazioni o alla registrazione di altre vicende comunque incidenti sui rapporti tra ex ricevitorie ed amministrazione; queste ultime vicende del rapporto, peraltro, si svolgono e si esauriscono a livello amministrativo, senza comportare l'assoggettamento al regime del giudizio di conto; attendono, propriamente, alla definitiva sistemazione amministrativa prima ancora che alla liquidazione delle reciproche obbligazioni tra ex-ricevitore e amministrazione, ma non a fatti di "gestione" dell'ex ricevitore avvenuti negli esercizi di riferimento; in quanto tali, possono ben essere registrate in contabilità e se del caso formare oggetto di conto amministrativo, ma non anche di conto giudiziale; venute meno le esattorie, infatti, anche i compiti dei ricevitori sono venuti meno, con il passaggio delle relative funzioni ai nuovi concessionari, salve le procedure eventualmente pendenti tra ricevitori ed esattori (che, in fattispecie, non constano); per il resto, gli ex ricevitori sono rimasti estranei alle vicende attinenti l'esazione dei crediti in precedenza affidati agli esattori (ivi incluse, tra le altre, quelle connesse alla c.d. "rottamazione" e all'annullamento dei ruoli ante riforma).

2) Con **sentenza 69 del 3 agosto 2020** la Sezione Abruzzo ha affermato i seguenti principi:

- i conti c.d. “erariali”, ai sensi del combinato disposto dell’art. 139, comma 2, del codice di giustizia contabile e dell’art. 16 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, devono essere depositati alla Corte dei conti a cura dei competenti uffici di controllo, una volta esaurito l’iter dei controlli interni ed esterni;
- la data di “deposito” è quella in cui il conto giudiziale erariale è depositato presso la Corte dei conti ad opera della competente Ragioneria, solo dopo aver esaurito il prescritto iter di controllo nella sua interezza, non potendosi considerare valido il deposito effettuato direttamente dall’amministrazione di appartenenza nelle more dei controlli della Ragioneria medesima;
- il responsabile del procedimento di cui all’art. 139, comma 2, del codice di giustizia contabile, nominato in seno all’amministrazione, risponde della procedura svolta all’interno dell’amministrazione stessa, mentre per il segmento procedimentale del controllo svolto presso la competente Ragioneria, ai sensi del citato art. 16 del decreto legislativo n. 123 del 2011, il responsabile è da individuarsi nel competente dirigente dell’ufficio di controllo;
- è ammissibile la produzione di un’unica relazione dell’organo di controllo interno (organo da individuarsi secondo l’assetto specifico di ciascuna amministrazione) a corredo dei conti delle diverse direzioni provinciali, purché abbinata a ciascuno di essi.

Si noti che successivamente, con parere n. 4/2020/CONS, le Sezioni Riunite in sede consultiva hanno espresso un diverso orientamento.

3) Con **sentenza 69 del 3 agosto 2020** la Sezione Abruzzo ha affermato i seguenti principi con riguardo ai conti relativi riscossione diretta di entrate erariali da parte degli Uffici provinciali del Territorio:

- il conto giudiziale da trasmettere annualmente alla Corte dei conti, per il tramite della Ragioneria territoriale, è il conto di sola “cassa” redatto sul mod. 57T (con annesso conto dei “bollettari”, secondo legge), non essendo necessaria, qualora non sia richiesta dalla Sezione giurisdizionale nell’ambito dell’esame del conto, la trasmissione anche del correlato conto “di gestione” di cui al mod. 42T (che costituisce conto periodico dell’amministrazione);
- l’agente contabile, come riportato sui conti in esame, mantiene contabilmente in “carico” le somme riscosse, indipendentemente dal canale di incasso e dalle modalità di riversamento in tesoreria, restandone responsabile ai fini del giudizio di conto fino all’avvenuto effettivo

riversamento in tesoreria, giustificato mediante documentazione dell'accredito quietanzato.

Conclusioni

Mi avvio a concludere.

I numeri citati nelle premesse ci dicono purtroppo che la strada per sconfiggere in via definitiva il Covid è ancora lunga da percorrere.

Si tratta di un cammino tortuoso lungo il quale per fortuna non siamo soli come hanno voluto testimoniare i presenti all'odierna cerimonia. Condividiamo tutti il medesimo obiettivo e insieme usciremo presto anche da questa situazione emergenziale, facendo fino in fondo il nostro dovere.

Ormai conosciamo la strada. E' un sentiero stretto non sempre agevole da percorrere. A farci da guida sono due coordinate precise: il rispetto delle norme di sicurezza da un lato, e, dall'altro l'esigenza, sentita ancora più forte in un contesto emergenziale da cittadini non solo italiani, di una giustizia rapida da rendere nel pieno rispetto delle regole del giusto processo.

