



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE PIEMONTE

INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2021

RELAZIONE DEL PRESIDENTE
Cinthia Pinotti

TORINO, 5 MARZO 2021

Signor Presidente della Regione, Autorità civili, militari e religiose, Signor Procuratore Regionale, Presidente della Sezione regionale di controllo, Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Torino, componenti ed esponenti del mondo accademico, colleghi di questa e delle altre magistrature, Avvocati dello Stato, degli enti pubblici e del libero Foro, personale tutto della magistratura contabile, Signore e Signori presenti e collegati a distanza.

Sono grata alla Scuola di Applicazione dell'Esercito ed al suo Comandante per l'occasione che viene concessa alla Corte dei conti piemontese di celebrare l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2021, nella consueta splendida cornice che l'ha ospitata negli ultimi anni.

L'evento, non potutosi tenere lo scorso anno, ha un alto valore simbolico come manifestazione del carattere pubblico e democratico dell'amministrazione della giustizia. Particolare riconoscenza va poi a coloro che hanno voluto partecipare alla cerimonia, testimoniando, ancora una volta, l'importanza che attribuiscono alla magistratura contabile sul nostro territorio.

Quest'anno l'inaugurazione assume un carattere completamente diverso rispetto agli anni precedenti e non potrebbe essere diversamente visto che il periodo appena trascorso, sconvolto dalla pandemia, è stato attraversato da una delle crisi più drammatiche del nostro secolo che, in tutte le sue molteplici declinazioni sanitaria, sociale, economico/finanziaria, ha inciso sulla vita, salute e dignità delle persone, condizioni economiche e prospettive per il futuro.

Il difficile contesto, connotato da sentimenti di diffuso smarrimento, interpella la Corte dei conti nel suo più autentico senso costituzionale, quale magistratura indipendente, tenuta a dare risposte chiare all'ineludibile domanda di verità, affidabilità, comprensibilità, trasparenza della spesa pubblica e dello stato dei conti pubblici che proviene dalla società.

È noto che per uscire dalla grave crisi economica sarà necessario impegnare una enorme quantità di risorse, a valere sui fondi europei, che verranno erogate solo a fronte di adeguati interventi di riforma del sistema nazionale: si tratta di somme che, tuttavia, una volta acquisite dovranno in larga misura essere restituite dalle generazioni future.

È dunque un imperativo etico e morale, oltre che politico e giuridico, dei governi, garantirne l'impiego più proficuo e razionale nell'interesse generale, tenuto conto delle varie disuguaglianze, e dovere della Corte dei conti, quale organo indipendente, svolgere le proprie funzioni in modo da porsi come "garante di verità pubblica" nei confronti dei cittadini, delle imprese, delle amministrazioni di ogni livello territoriale, per contrastare il sempre riemergente tentativo di orientare le scelte politiche e amministrative su obiettivi a breve termine in funzione di massimizzazione del consenso, senza adeguata valutazione del loro impatto e dei loro effetti. Questa, del resto, è la ragion

d'essere storica della Corte dei conti, istituita nel 1862, e della sua progenitrice la Camera dei conti sabauda: certificare e dichiarare affidabili i dati finanziari rappresentati nel bilancio e bloccare sul nascere atti governativi *contra legem*, fonte di possibili sprechi.

Oggi nel clima di grande incertezza che discende dalla difficoltà di capire le ragioni di decisioni politiche e amministrative che impattano sulla finanza pubblica e di orientarsi a fronte di opinioni e informazioni contrastanti, spetta alla Corte, con il patrimonio di credibilità e legittimazione che le proviene dalla sua collocazione costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) dare risposte con linguaggio chiaro e comprensibile. Ciò è essenziale per restituire coraggio e fiducia a famiglie, imprese, associazioni, organi intermedi, singoli cittadini, amministratori pubblici, ciascuno chiamato a contribuire alla ripartenza del nostro Paese.

La fase emergenziale, caratterizzata da una incessante e disorganica stratificazione normativa, ha disvelato antiche criticità del nostro sistema amministrativo e dei rapporti tra fonti multilivello, accentuato i conflitti tra governo centrale e regionale, trasferito sulle amministrazioni la responsabilità attuativa di scelte spesso contraddittorie e sui giudici il compito di interpretarle nel bilanciamento degli interessi. Nel dibattito attuale si rafforza il convincimento che la pubblica amministrazione sia un fattore di freno rispetto alla crescita del Paese e alla competitività delle imprese.

In nome dell'imperativo di semplificazione e alleggerimento del peso della burocrazia tornano ad invocarsi riforme più incisive volte a contrastare l'inerzia ed il c.d. "decisionismo del non fare" al fine di incentivare celerità e tempismo dei procedimenti amministrativi e delle scelte ad essi conseguenti.

Tuttavia, appare illusorio pensare che serie politiche di semplificazione, possano fondarsi su regimi giuridici stratificati (speciali, emergenziali, temporanei) concepiti in assenza di una visione d'insieme che ne proietti gli effetti sul futuro, in vista dell'auspicato ritorno alla ordinarietà. Ancor più illusorio affidare a disposizioni estemporanee e contingenti una materia di grande complessità come la "responsabilità erariale" degli amministratori pubblici, finendo per snaturarne la stessa finalità e configurazione dogmatica.

Intendo riferirmi, tra le altre, ad una norma contenuta nell'art. 21 del c.d. Decreto semplificazioni n. 76/2020 convertito dalla l. n. 120/2020, che interviene sulla responsabilità erariale dei pubblici dipendenti stabilendo al comma 1 che la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso e, al comma 2, che: *"limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 legge 14 gennaio n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione*

del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente”¹.

Si tratta di una disposizione, quest’ultima, che suscita vari interrogativi per la sua incompatibilità con i principi costituzionali di uguaglianza (art. 3), di responsabilità diretta dei funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici per gli atti compiuti in violazione dei diritti (art. 28), ma ancor più perché accoglie una concezione penalistica della responsabilità amministrativa che, invece, come più volte affermato anche dalla Corte costituzionale e dalla stessa Corte Edu, pronuncia n. 20148/09 del 2014 sul noto caso Rigolio c. Italia, fatte salve ipotesi tipizzate di responsabilità sanzionatorie, è una responsabilità a carattere patrimoniale-risarcitorio volta a garantire la correttezza e diligente condotta degli amministratori ed il buon andamento della p.a. (art. 97).

L’innesto di un germe punitivo a così ampio spettro può condurre ad uno stravolgimento *funditus* della responsabilità amministrativo-contabile, avente come possibile effetto quello di azzerarla, potendo divenire la stessa un inutile duplicato della responsabilità penale, con l’ulteriore rischio di incorrere nel divieto del *bis in idem* di cui all’art. 4 protocollo 7 Cedu.

L’adozione del modello penalistico appare ancor più irragionevole alla luce dell’intervenuta contestuale riforma, nello stesso corpo normativo (art. 23, d.l. n. 76/2020) del reato d’abuso d’ufficio di cui all’art. 323 c.p., che ha escluso la responsabilità penale derivante da scelte amministrative discrezionali e per violazione di norme prodotte da fonti sub-primarie. Si tratta di un’area di illeciti che tipicamente rientrano nell’orbita della responsabilità erariale che, ferma l’insindacabilità nel merito, in via generale non esclude la responsabilità del funzionario per scelte discrezionali (atipiche o a condotta libera) produttive di danno pubblico compiute per colpa grave o per violazione di regole di condotta qualunque sia la fonte che le disciplina (*ex plurimis*, da ultimo, SS.UU., Cass. n. 28975/2020).

Non è questa la sede per affrontare la compiuta esegesi di una norma che indubbiamente darà adito a molteplici interpretazioni nella sua applicazione ad opera della giurisprudenza, lo è invece per richiamare i rischi sottesi all’invocazione dell’emergenza per dare soluzione, seppur temporanea, a problemi antichi che il legislatore ordinario non ha saputo o voluto risolvere.

¹ Altre norme che incidono sulle funzioni di controllo e giurisdizionali sono contenute nell’art. 5-quater del d.l. n. 18/2020, introdotto dalla legge di conversione, che prevede la sottrazione al controllo preventivo di legittimità del giudice contabile dei contratti “relativi all’acquisto dei dispositivi di cui al comma 1, nonché per ogni altro atto negoziale conseguente alla urgente necessità di far fronte all’emergenza di cui allo stesso comma 1, posto in essere dal Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e dai soggetti attuatori...”; e, dall’altro, la limitazione, per tali atti, della responsabilità amministrativo-contabile “ai soli casi in cui sia stato accertato il dolo del funzionario o dell’agente che li ha posti in essere o che vi ha dato esecuzione”.

Problema antico è quello della ricerca di un punto di equilibrio tra incentivo all'assunzione della responsabilità di una decisione da parte di amministratori pubblici e disincentivo costituito dal rischio del poter incorrere in una sanzione penale, disciplinare, contabile (aspetto cruciale al quale il legislatore ha dato, nel tempo, varie soluzioni sulla base delle indicazioni della Corte costituzionale, sent. n.183/2007).²

Non condivisibile l'aver individuato la soluzione introducendo un seppur temporaneo privilegio in favore degli amministratori pubblici, ormai affrancati in sede contabile, da responsabilità per condotte commissive gravemente colpose e ciò in un momento storico in cui, anche per precisi obblighi europei e internazionali, è maggiormente necessario garantire che la gestione di fondi pubblici avvenga nel massimo rispetto della legalità e dei principi di efficacia, efficienza, economicità.

La stagione di riforme strutturali, qual è quella che ci si accinge ad affrontare, costituisce, invece, occasione preziosa per affrontare alcuni aspetti cruciali del diritto pubblico e del sistema di giustizia contabile sia al suo interno sia in relazione al rapporto con la giustizia penale, civile e amministrativa.

Lo statuto penale dei delitti contro la pubblica amministrazione e l'intervento penale in funzione di contrasto a fenomeni di corruzione e spreco andrebbe limitato alle fattispecie più gravi, considerato il carattere di *extrema ratio* che riveste la sanzione penale³ mentre si dovrebbe ulteriormente valorizzare il potenziale della giurisdizione contabile aperta ad un contenzioso ad impulso di privati o enti esponenziali consentendo loro di agire avverso forme di illegalità

² L'art. 6, d.l. n. 76/2020 nel prevedere fino al 31 dicembre 2021, per i lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'art. 35 del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, la costituzione obbligatoria, presso ogni stazione appaltante, di un collegio consultivo tecnico, ha altresì previsto che l'inosservanza delle determinazioni del collegio consultivo tecnico viene valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale e costituisce, salvo prova contraria, grave inadempimento degli obblighi contrattuali; l'osservanza delle determinazioni del collegio consultivo tecnico è causa di esclusione della responsabilità del soggetto agente per danno erariale, salvo il dolo. Già l'art.17, comma 30-quater, lettera a) del d.l. n. 78/2009 (convertito dalla l. n. 102/2009 e s.m.i.) aveva integrato il primo periodo del comma 1 dell'art. 1 della l. n. 20/2014, nel senso di prevedere l'esclusione della gravità della colpa "quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo". Anche nel codice di giustizia contabile, alcune norme (art. 69 comma 2, art. 95 comma 4) ai fini della valutazione della colpa grave, permettono al PM contabile e al giudice di tener conto dei pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo, a favore degli enti locali.

³ Il Procuratore Generale presso la Corte Suprema di Cassazione Giovanni Salvi nel suo intervento in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2020 ha rilevato che: *"Affidare esclusivamente al diritto penale l'orientamento valoriale di un aggregato sociale, oltre a snaturare la funzione propria del diritto penale, reca con sé rischi preoccupanti. Si esigerebbe dalla giurisdizione che le sentenze dei giudici non applichino solo norme, ma veicolino contenuti ritenuti "giusti" e tali perché ricavati non dalla Carta fondamentale ma dal sentimento, dalla passione, dalle emozioni dei cittadini. Ciò può portare a spostare le politiche pubbliche, dal fenomeno e dalla sua complessità ai soli suoi risvolti punitivi. La tentazione del "governo della paura" ha riflessi anche sul pubblico ministero. Dal desiderio di assecondare la rassicurazione sociale, all'idea di proporsi come inquirente senza macchia e senza paura, che esporta il conflitto sociale e combatte il nemico, il passo non è poi troppo lungo".*



anche se non direttamente incidenti sui propri beni-interessi, come è avvenuto per l'accesso civico (già oggi è possibile nelle materie di contabilità pubblica agire ai sensi dell'art. 172, c. 1, lett. d, c.g.c.).⁴ Ciò sarebbe fondamentale ai fini della formazione di una vera coscienza civica, funzionale all'esercizio della c.d. cittadinanza amministrativa e degli istituti di partecipazione e controllo sull'operato delle pubbliche amministrazioni e dei funzionari pubblici da parte dei cittadini, in base al principio di sussidiarietà (art. 118, c. 4 Cost.) in attuazione dei principi solidaristici e di coesione sociale, tenuto anche conto dei limiti che presenta oggi l'accesso alla giustizia. In effetti, ove non vi sia un'azione pubblica, l'alto costo del processo è tale da non essere compensato neppure da un esito favorevole della lite e la rigidità del sistema delle tutele improntato alla dicotomia diritto soggettivo/interesse legittimo (artt. 24, 103 Cost.) lascia margini assai esigui alle azioni del singolo a tutela di interessi generali.

Anche i controlli della Corte dei conti potrebbero essere ulteriormente incentivati⁵ e svolgersi attraverso modalità maggiormente partecipative⁶; il modello di controllo concomitante di cui all'art.12 legge 259/58 in funzione di referto alle assemblee elettive, previsto per gli enti e società nazionali destinatari di contributi pubblici in attuazione dell'art. 100, comma 2 della Cost., potrebbe essere esteso ai più importanti enti e società partecipate dalle Regione e enti territoriali, per consentire, attraverso la presenza del magistrato contabile alle riunioni degli organi amministrativi e di controllo, che l'interesse facente capo alla generalità dei cittadini contribuenti sia tenuto in adeguata considerazione nelle scelte gestionali degli amministratori delle quali dovrebbe essere assicurata adeguata trasparenza.⁷

⁴ Le SS.UU. della Corte di cassazione, sentenza n. 5595 del 28 febbraio 2020, hanno ribadito che la previsione di "altri giudizi ad istanza di parte" (attuale art. 172, comma 1, lett. d, c.g.c.) introduce una categoria residuale, aperta, di giudizi che possono essere instaurati avanti al giudice contabile ad iniziativa di soggetti diversi dal pubblico ministero, con l'unico limite, che si verta in materia assegnata alla giurisdizione della Corte dei conti (Cass. SS.UU. 5463/2009).

⁵ L'art. 22 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, cit., prevede che la Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'art. 11, c. 2, della l. 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. L'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, c. 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

⁶ In dottrina è frequente il richiamo all'opportunità che i controlli esterni tengano conto anche delle posizioni espresse da rappresentanti della società civile e del c.d. terzo settore.

⁷ F. Galgano nel richiamare il processo storico che ha portato alla privatizzazione del potere economico dello Stato, osserva che detto processo, pur non essendo contrario ai principi dello Stato di diritto è contrario ai principi dello Stato democratico: "*La separazione del potere economico dal potere politico dello Stato esautorata le istituzioni della democrazia rappresentativa, sottrae al Parlamento e alle assemblee elettive ogni possibilità di controllo e di direzione dell'operato dell'esecutivo*". Viene pertanto auspicato il trasferimento della sede del governo dell'economia dal governo al parlamento e una maggior trasparenza dei processi decisionali dei manager pubblici.

Sotto altro aspetto, occorrerebbe riflettere sul fatto che a fronte della coesistenza di più giurisdizioni astrattamente competenti a fornire tutela in relazione ai medesimi fatti, permangono “zone franche” sottratte al sindacato del giudice.

Allo stato non vi è, infatti, alcuno strumento volto ad eliminare gli effetti negativi, a volte irreversibili, di un atto, ove chi ne ha la legittimazione ed interesse non si sia attivato in sede giurisdizionale e l'amministrazione non abbia esercitato il potere (doveroso) di rimozione di un atto produttivo di danno erariale in sede di autotutela, cui sarebbe tenuta ai sensi dell'art. 21 *nonies*, l. n. 241/90 e 52, c. 7, c.g.c.⁸

Il rimedio eliminatorio in forma specifica del prodotto della cattiva amministrazione dovrebbe, quanto prima, potersi affiancare a quello risarcitorio e sanzionatorio come indicato dalla Convenzione ONU contro la corruzione del 2003⁹ prevedendosi che il PM contabile (come molti in dottrina auspicato) possa agire per l'annullamento di atti adottati in violazione dei principi fondamentali di bilancio (art. 81 Cost.) in caso di esito negativo del controllo o per ottenere l'interdizione in via d'urgenza o cautelare di atti produttivi di rilevante danno pubblico.

Una valorizzazione del ruolo del PM contabile a presidio della legalità finanziaria ne esalterebbe, oltre tutto, una configurazione non prevalentemente repressivo/sanzionatoria, ma di soggetto promotore di giustizia “in senso ampio” in grado di soddisfare l'interesse generale alla trasparenza, correttezza e proficuità nell'impiego dei fondi pubblici che proviene dalla collettività.

Ineludibile in ogni caso che, prima ancora di ripensare gli ambiti del controllo giurisdizionale sull'amministrazione ed i suoi funzionari, si ponga mano ad una riforma dell'amministrazione intesa come servizi per la realizzazione dei diritti di cittadinanza e delle libertà economiche.

Come è stato rilevato, la sofferenza della pubblica amministrazione trae origine dall'esondazione legislativa e dall'insieme di leggi, regolamenti, disposizioni spesso contraddittorie che ne condizionano l'attività. In altri termini dal *continuum* Governo-Parlamento che adotta decisioni legislative e amministrative marginalizzandone il ruolo.

⁸ È da rilevare che il d.l. n. 34/20 (c.d. Decreto Rilancio) ha introdotto delle limitazioni al potere dell'amministrazione di agire in autotutela con riguardo ai provvedimenti adottati in relazione all'emergenza, sia ai sensi dell'art. 21-*nonies* l. n. 241/90 (il termine di diciotto mesi è stato ridotto a tre mesi) sia in relazione all'art. 21-*quinquies* (la revoca viene limitata ad eccezionali ragioni di interesse pubblico).

⁹ L'art. 34 della Convenzione prevede che “*tenuto debito conto dei diritti di terzi acquisiti in buona fede, ciascuno Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio diritto interno, prende le misure volte a combattere le conseguenze della corruzione. In tale prospettiva, gli Stati Parte possono considerare la corruzione come un fattore pertinente in un procedimento giudiziario per decidere l'annullamento o la rescissione di un contratto, il ritiro di una concessione o di ogni altro atto giuridico analogo o per prendere ogni misura correttiva*”.

Comprimere la discrezionalità amministrativa significa affidarne l'esercizio al legislatore o al giudice, laddove solo una scelta amministrativa, trasparente nella motivazione e consapevolmente assunta, consente al decisore di adattarsi ad una realtà mutevole ed in continuo cambiamento, interpretando in modo più autentico e vero l'interesse pubblico.

L'anno appena trascorso ha costituito un banco di prova per l'intero sistema giustizia che ha dovuto sperimentare su larga scala ed in ogni settore, compreso quello della giustizia costituzionale, modelli di trattazione dei giudizi con le modalità c.d. da remoto, in alternativa alla celebrazione dei giudizi in presenza.

Sull'effettività e limiti della giustizia al tempo della pandemia si è molto discusso con opinioni divergenti, giungendosi in alcuni casi ad affermare che il processo virtuale, in via ordinaria, sarebbe un "non processo" mancando il confronto diretto tra giudice e parti.

Ritengo che il tema debba essere affrontato rifuggendo dalla retorica della "normalità" che potrebbe condurre ad errori pregiudiziali.

La normalità non può essere individuata nella (sola) sacralità dello spazio fisico destinato all'udienza e nei simboli che tradizionalmente lo definiscono.

Il processo è giusto (art. 111 Cost.) se il contraddittorio tra le parti davanti a un giudice terzo e neutrale non è sacrificato, se è assicurato l'accesso di giudice e parti ai documenti posti a base della decisione anche se dematerializzati, se i tempi della discussione permettono che venga garantito il principio dell'oralità: l'ambiente virtuale rompe i confini e crea un luogo speciale interattivo in cui giudice e parti possono confrontarsi paritariamente in uno spazio condiviso in cui, paradossalmente, malgrado il termine "a distanza", le distanze vengono abbattute.

Ciò non significa ovviamente che la giustizia c.d. da remoto possa sostituire quella ordinaria, ciò sarebbe impensabile! Certo è, però, che l'emergenza ha messo il sistema giustizia di fronte all'esigenza di mettere in primo piano la persona e la sua sicurezza come valore supremo da tutelare. Credo che di fronte alla gravità del rischio sanitario il dibattito teorico sulle sedi (fisiche o virtuali) dell'esercizio della giurisdizione ed in genere della sovranità rischi di apparire del tutto sterile e lontano dalla realtà.¹⁰

¹⁰ La Corte costituzionale, già nel 1999, con la sentenza n. 342, in relazione alla partecipazione al processo penale a distanza aveva affermato: "*La premessa secondo cui solo la presenza fisica nel luogo del processo potrebbe assicurare l'effettività del diritto di difesa, non è fondata. Occorre sul piano costituzionale che sia garantita l'effettiva partecipazione dell'imputato al dibattimento, e dunque che i mezzi tecnici, nel caso della partecipazione a distanza, siano del tutto idonei a realizzare quella partecipazione*".

Nell'ambito della magistratura contabile in cui il processo telematico non ha ancora ricevuto attuazione, malgrado la previsione di cui all'art. 6 c.g.c., la possibilità offerta ai vertici degli uffici giudiziari dalla normativa emergenziale (art. 85, c. 8 bis, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27) di celebrare le udienze pubbliche e camerali tramite piattaforme informatiche, sulla base delle regole tecniche di cui ai Decreti del Presidente della Corte dei conti nn. 138 e 287 del 2020, ha scongiurato il rischio di una eccessiva dilatazione dei tempi del processo e di una sostanziale paralisi dell'attività degli uffici giudiziari.

L'emergenza sanitaria, che sin dal mese di marzo 2020 si è manifestata in modo particolarmente grave nella Regione Piemonte, ha reso indispensabile l'adozione di protocolli di sicurezza e provvedimenti presidenziali dapprima di rinvio della trattazione delle udienze pubbliche e successivamente, vista la recrudescenza del virus, l'approvazione di un calendario di trattazione di tutte le udienze pubbliche e camerali nei giudizi di responsabilità, conti, e ad istanza di parte, in modalità da remoto.

È doveroso dare atto che le scelte relative alla trattazione delle udienze sono state effettuate d'intesa con il Procuratore Regionale e con la Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Torino, l'interlocuzione con la quale è sempre stata condotta, in termini di reciproca stima e rispetto, in piena sintonia, tenuto conto dell'esigenza di assicurare una *par condicio*, fra personale di magistratura e amministrativo degli uffici giudiziari e requirenti e Avvocati del libero Foro, che per garantire appieno la loro essenziale funzione sociale e il diritto di difesa sono fortemente esposti ai rischi sanitari. Tale esigenza è, del resto, stata avvertita nei confronti di tutti gli utenti del servizio giustizia.¹¹

¹¹ In data 25 febbraio 2020 sono state adottate le prime Linee Guida per l'attività giudiziaria e di controllo degli Uffici della Corte dei conti nella Regione Piemonte nell'ambito delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 che hanno prescritto una serie di adempimenti funzionali a garantire l'accesso alla sede ed agli uffici da parte del personale di magistratura e amministrativo nonché dall'utenza esterna in regime di sicurezza.

Con proprio decreto in data 12 marzo 2020, visto l'aggravamento dell'emergenza epidemiologica ed in coerenza con le prescrizioni dell'Allegato 1) del D.P.C.M. dell'8 marzo 2020, n.11 - nel rendere gli uffici disponibili alla ricezione degli atti in modalità telematica (via P.E.C.), l'accesso al pubblico solo per appuntamento ed il trasferimento delle chiamate dirette agli uffici verso le utenze private del personale – si è disposto il rinvio delle udienze a data successiva al 31 maggio 2020 salva la trattazione da remoto dei provvedimenti urgenti ed istanze cautelari.

Con successivo decreto n. 162 del 3 novembre 2020 è stata disposta la trattazione in modalità da remoto di tutte le udienze collegiali e camerali in materia di responsabilità fino alla cessazione degli effetti dello stato di emergenza nazionale da COVID-19 (31 gennaio 2021) stabilendosi le modalità operative per la celebrazione dei giudizi fissati per il mese di novembre indicando data ed orario della trattazione.

In ultimo, con proprio decreto n. 174 in data 16 novembre 2020, si sono reiterate le suddette prescrizioni per le udienze relative al mese di dicembre 2020 e gennaio-febbraio 2021.

L'udienza ad "oralità mediata" con la possibilità per i difensori di intervenire da remoto ha costituito dunque, nell'anno 2020, l'assetto ordinario dei processi in materia di responsabilità amministrativo-contabile. Mi preme rimarcare come detta modalità di trattazione non abbia sacrificato il diritto di difesa delle parti alle quali, attraverso una ponderata programmazione degli orari dei singoli giudizi, è stata concessa l'opportunità di svolgere nel confronto diretto con il giudice le rispettive difese orali.

Nel settore pensionistico invece il legislatore (art. 85, c. 8 bis, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27) ha previsto che successivamente al 15 aprile 2020 e fino al termine dell'emergenza epidemiologica, tutte le controversie pensionistiche, passino in decisione senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, salvo espressa richiesta di una delle parti di discussione orale.

La scelta legislativa è apprezzabile, in quanto ha permesso di assicurare l'effettività della tutela in un settore particolarmente delicato, qual è quello pensionistico che riguarda diritti sociali primari, senza introdurre il c.d. *contraddittorio cartolare coatto*, cioè non frutto di una precisa opzione difensiva, previsione che non sarebbe parsa compatibile con i principi costituzionali del giusto processo di cui all'art. 111 della Costituzione.

Quanto al contenzioso relativo ai conti giudiziali, i modelli organizzativi attuati in regime di "lavoro agile" hanno costituito l'occasione per sperimentare nuove modalità di verifica di alcune tipologie di gestioni esaminate, in ambito regionale, nella loro totalità e non più "a campione". Gli esiti di dette verifiche hanno portato ad un rilevante incremento dei giudizi per resa di conto che nel solo 2020 sono stati 480.

La giurisprudenza della sezione piemontese nell'anno 2020 riflette nelle sue pronunce una costante attenzione agli orientamenti delle Corti superiori e sovranazionali Corte costituzionale, Corte di cassazione, Corte di giustizia e Corte di Strasburgo e alle indicazioni provenienti dalle SS.RR. della Corte dei conti, quale organo di nomofilachia interna ai sensi dell'art. 11 c.g.c.

Gli ambiti del sindacato sulla discrezionalità amministrativa risultano ben tracciati nelle pronunce rese dalle SS.UU. della cassazione, ai sensi dell'art. 11, c. 8, Cost., che hanno escluso il vizio di "*eccesso di potere giurisdizionale*" per presunta invasione della sfera del merito amministrativo (ord. n. 622/2021, ord. n. 19675/2020 e sent. n. 24376/2020). Fra queste, grande rilievo riveste la pronuncia n. 2157/2021 che ha ritenuto spettante alla giurisdizione contabile l'azione di responsabilità erariale per cattiva gestione dei contratti derivati stipulati dai dirigenti del Tesoro (oggi MEF). Consolidata è poi l'affermazione ad opera della Corte regolatrice della sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti di soggetti percettori di contributi e fondi vincolati ad uno scopo

di pubblico interesse, in tutte le ipotesi di ottenimento e utilizzo dei fondi per finalità non coincidenti con quelle dell'ente pubblico (ordinanze nn. 19086 e 6461/2020).¹² Trattasi di pronunce che, a mio giudizio, aprono la strada ad una configurazione ampia del rapporto di servizio che trascende le erogazioni dirette ed i sussidi e si presta a ricomprendere tutti i vantaggi economici che sotto qualsiasi forma, un privato possa aver conseguito *da* pubblici poteri (sovvenzioni dirette) o ottenuti *tramite* pubblici poteri (si pensi a prestazioni di garanzia per accesso al credito) in vista della realizzazione di ben individuati obiettivi di interesse pubblico condizionanti le erogazioni, che nella pratica non siano stati conseguiti.

Di interesse, ai fini della individuazione dei confini tra giurisdizione amministrativa e contabile, la pronuncia n. 26499/2020 con la quale è stato affermato che *“rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo il ricorso con il quale alcuni albergatori hanno impugnato il regolamento comunale sull'imposta di soggiorno, riconoscendo in capo al gestore della struttura ricettiva la qualifica di agente contabile, atteso che la giurisdizione contabile è limitata ai giudizi di conto e di responsabilità contabile”*.¹³ Sempre in tema di agente contabile la corte regolatrice ne ha riconosciuto la configurazione in capo alla società appaltatrice del servizio di rendicontazione giornaliera e riepilogo dei *tickets* sanitari incassati da una ASL (ord. n. 7640/2020).

Quanto ai rapporti tra giudice ordinario e contabile, l'ordinanza n. 8634/2020 ha ribadito che qualora si tratti dell'accertamento di un fatto reato da parte del giudice penale, la pubblica amministrazione, anche laddove non abbia esercitato l'azione civile nel processo penale, ben può agire in sede civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno, senza che siffatta azione sia ad essa preclusa

¹² L'ord. n. 19086 afferma che: *“Sussiste la giurisdizione del giudice contabile sulla domanda di condanna al risarcimento del danno erariale proposta nei confronti del presidente di una Onlus costituita per erogare prestazioni assistenziali, in favore di persone disabili, attraverso l'utilizzazione di contributi corrisposti da una Asl sulla base di apposita convenzione, atteso che, per un verso, deve ritenersi configurabile un rapporto di servizio tra la P.A. e l'associazione privata incaricata di svolgere, nell'interesse e con le risorse della prima, un servizio pubblico in sua vece, assoggettandosi alle relative direttive e al relativo controllo, senza che rilevi il titolo in base al quale la gestione è svolta, e considerato che, per altro verso, la responsabilità erariale - configurabile nell'ipotesi di utilizzo, da parte del soggetto privato, dei contributi pubblici ricevuti per scopi appropriativi non coincidenti con gli interessi istituzionali dell'ente - attinge anche coloro che con l'associazione abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove essi, disponendo delle risorse erogate in modo diverso da quello preventivato, abbiano provocato la frustrazione dello scopo perseguito dalla P.A.”*.

¹³ Precisa la sentenza che: *“Non giova alle ricorrenti l'invocazione delle sentenze n. 2 del 2013 e n. 6 del 2014 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, che hanno affermato la propria giurisdizione esclusiva nell'ambito del giudizio di cui all'art. 243-quater, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, che aveva ad oggetto la diffida, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011, ai Consigli Comunali interessati a deliberare lo stato di dissesto finanziario di cui all'art. 244 del decreto legislativo 267/2000”*. Nelle decisioni sopra citate, l'affermata “trasversalità” sia alla giurisdizione amministrativa che ordinaria delle prerogative giurisdizionali della Corte dei conti è stata ancorata in modo esplicito alla materia della contabilità pubblica di cui all'art. 103 c. 2 della Costituzione, ritenuta norma di chiusura e di garanzia di valori ordinamentali, quali quelli della tutela degli equilibri finanziari oggi espressamente previsti in Costituzione ed alla esplicita regolamentazione dello speciale giudizio previsto dall'art. 243-quater, c. 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

dall'azione del PM contabile.¹⁴ Afferma invece il carattere alternativo e non concorrente delle due azioni l'ord. n. 415/2020, laddove statuisce che *“una volta che il procuratore contabile abbia promosso l'azione di responsabilità in relazione alla tipizzata fattispecie legale, è precluso alla P.A. l'esercizio di quella volta a far valere l'inadempimento degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro, dovendosi escludere - stante il divieto del "bis in idem" - una duplicità di azioni attivate contestualmente che, seppure con la specificità propria di ciascuna di esse, siano volte a conseguire, dinanzi al giudice munito di giurisdizione, lo stesso identico "petitum" in danno del medesimo soggetto obbligato in base ad un'unica fonte legale”*.

La giurisprudenza della Corte costituzionale è intervenuta su alcuni aspetti della disciplina della responsabilità amministrativa, in particolare sul c.d. danno all'immagine da assenteismo¹⁵ e sul regime delle spese processuali (sent. n. 41/2020).

Nella materia del controllo ha ribadito la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale avverso tutte le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico finanziari e da tutti gli altri precetti costituzionali (sent. n. 244/2020).

Numerose le pronunce delle SS.RR. della Corte dei conti in sede giurisdizionale fra le quali si segnala la n. 7/2020 secondo cui tra le ordinanze per le quali l'art. 11, c. 4, c.g.c. riconosce l'impugnabilità con il regolamento di competenza dinanzi alle Sezioni riunite, non possono essere ricomprese quelle che, pur *“decidendo soltanto questioni di competenza”*, definiscono il giudizio, dichiarando la litispendenza, essendo previsto per esse il generale rimedio dell'impugnabilità mediante appello. Ciò in quanto, a differenza del codice di procedura civile (artt. 42 e 279) e del codice del processo amministrativo (artt. 15 e ss.) – che garantiscono alla parte soccombente l'impugnazione immediata dell'ordinanza che risolve la questione di competenza con il prescritto regolamento - nel processo contabile, è stato escluso tale rimedio per le ordinanze definitive contenenti pronunce di incompetenza, stabilendo espressamente per esse l'immediata appellabilità (art. 102, c. 5, c.g.c.).

¹⁴ Viene quindi ribadita dalla Corte regolatrice l'affermazione giurisprudenziale secondo cui *“l'azione di responsabilità per danno erariale e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, essendo la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della amministrazione attrice”*.

¹⁵ La pronuncia n. 61/2020 ha 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.

Di rilievo la giurisprudenza delle Sezioni Riunite in speciale composizione per la varietà delle questioni affrontate; si segnala, fra le molte la n. 32/2020 in tema di connessioni tra la giurisdizione contabile e quella amministrativa (rapporto tra gli effetti di una pronuncia di controllo, che accerta i presupposti per la dichiarazione di dissesto e la conseguente delibera comunale che lo dichiara) e di legittimazione ad agire di soggetti diversi dall'ente controllato, che si assumono titolari di situazioni giuridiche lese dalla pronuncia della sezione di controllo.

Nel quadro giurisprudenziale di riferimento succintamente tratteggiato, la giurisprudenza della sezione, in sede di giudizi di responsabilità, ha dedicato la massima attenzione ai profili inerenti al rispetto dei principi del giusto processo e soprattutto del contraddittorio, anche in relazione alla fase emergenziale caratterizzata da norme che hanno disciplinato a volte in modo non chiaro le regole processuali. Quanto alla casistica delle fattispecie trattate, l'anno 2020 si pone in linea di sostanziale continuità con gli anni precedenti in cui il contenzioso ha prevalentemente avuto ad oggetto illeciti derivanti da scorretta utilizzazione di fondi nazionali ed europei, svolgimento di incarichi non autorizzati, appropriazione di somme, responsabilità medica con conseguente ingente esborsi di somme a privati danneggiati, iper-prescrizione farmaci o violazione regime *intra-moenia*, errata gestione delle procedure d'appalto di opere pubbliche e violazione delle regole della concorrenza nell'aggiudicazione dei contratti, scorretta gestione dei fondi messi a disposizione dei gruppi consiliari regionali, danni all'immagine della pubblica amministrazione.

In relazione alle fattispecie di danno erariale derivanti da illegittima percezione di contributi europei, la casistica giurisprudenziale consente di affermare che accanto alle vere e proprie frodi e appropriazione indebite di risorse, si riscontrano anche fattispecie che traggono origine da errata e/o incompleta compilazione delle domande di contributo o da altre irregolarità di tipo formale che comportano l'automatica decadenza dal contributo o la sua revoca con conseguente obbligo di restituzione. Una maggior chiarezza nella predisposizione dei bandi per l'accesso ai contributi, tra l'altro applicativi di discipline europee e nazionali spesso di difficile interpretazione potrebbe evitare questi gravi inconvenienti.

Più in generale va osservato che negli interventi di sostegno e riparazione del pregiudizio economico a favore delle imprese, adeguata attenzione andrebbe dedicata nell'adozione delle misure (legislative e/o amministrative) alla loro coerenza con le regole europee sugli aiuti di Stato di cui agli artt. 107e ss. TFUE al fine di evitare che i soggetti beneficiari delle erogazioni possano rischiare di dover restituire quanto ottenuto per mancato rispetto della disciplina europea. Ciò, oltre alla perdita di competitività delle imprese nel confronto europeo,

esporrebbe interi settori produttivi a danni ancora più ingenti di quelli provocati dalla stessa pandemia.¹⁶

Tornando alla casistica del contenzioso in materia di responsabilità sono molte le controversie che hanno portato a condanne per danno all'immagine a seguito di condotte costituenti reato poste in essere da funzionari e amministratori pubblici. Nella quantificazione del pregiudizio la sezione ha dato preminente rilievo alla qualifica professionale dei convenuti ed alle loro funzioni istituzionali, ritenendo più grave la lesione derivante dalla perdita di fiducia dei cittadini ove le condotte siano poste in essere da appartenenti alle Forze dell'Ordine o esercitino funzioni pubbliche di particolare delicatezza (*ex plurimis*, la sentenza n. 70/2020 in tema di quantificazione del danno all'immagine derivante da condotta penalmente rilevante di professore universitario docente convenzionato per l'esercizio di attività assistenziale presso struttura ospedaliera, ha affermato che ai fini della quantificazione del danno bisogna tener conto del valore che assume l'immagine di una struttura essenziale sul territorio che *“dovrebbe apparire particolarmente trasparente, imparziale, rigorosa, sana e cristallina in funzione degli alti compiti istituzionali demandati alla medesima dall'ordinamento giuridico, tra cui la salvaguardia della vita e della salute dei pazienti, nonché la cura dei singoli cittadini a beneficio dell'intera collettività”*).

In tema di indebita percezione di finanziamenti pubblici a valere su fondi europei e nazionali la sezione ha risolto alcuni aspetti giuridici di rilievo collegati al rapporto tra iniziative di recupero e/o revoca attivate dall'amministrazione e azione del PM contabile, affermando che: *“Il giudizio di responsabilità amministrativa, riservato in via esclusiva al P.M. contabile, non può essere inibito da*

¹⁶ Troppo spesso l'oscurità e la difficile applicazione delle norme hanno compromesso questo obiettivo esponendo le nostre imprese a decisioni di recupero delle somme indebitamente concesse da parte della Commissione; ne è testimonianza il notevole contenzioso in sede europea e nazionale, (recentemente la Corte di cassazione, sent. n. 19779/2020 ha escluso che una partecipata del Comune di Torino possa compensare le somme dovute a titolo di recupero degli aiuti di Stato illegittimi, con i maggiori dividendi erogati al socio pubblico). Le Comunicazioni della Commissione UE concernenti la disciplina degli aiuti di Stato a seguito del Covid-19 sono state una risposta importante e tempestiva nel segno della flessibilità delle regole e la loro semplificazione. Esse, tuttavia, almeno nella prima fase attuativa hanno avvantaggiato gli Stati membri i cui bilanci hanno consentito una immediata ed ingente allocazione di risorse pubbliche a favore delle imprese e delle produzioni danneggiate dalla pandemia facendo applicazione della norma del trattato che lo consente (art.107(2)(b), c.d. aiuti compatibili de iure, quali *“gli aiuti destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da eventi eccezionali”*). Alcuni Stati fra cui l'Italia hanno optato per altre soluzioni previste dal Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato del 19 marzo 2020 e ss. Il giudice nazionale, ed in particolare la Corte dei conti, chiamato a controllare nelle diverse funzioni di controllo-referto e giurisdizione le misure di sostegno in qualsiasi forma vengano adottate (leggi, provvedimenti, atti di diritto privato) ha un ruolo chiave, atteso che ha il potere di sospendere l'applicazione di quelle che non siano state notificate preventivamente alla Commissione (art. 108 (3) Tfu (sentenza SFEI, C-39/94; CELF II, C-1-09). Tuttavia, ancor prima che le scelte siano state perfezionate e adottate può svolgere nelle sue funzioni consultive un ruolo di orientamento, stimolo e guida affinché l'utilizzo degli strumenti a disposizione dello Stato italiano e di tutte le istituzioni anche a livello locale per la ripresa dell'economia siano impiegati nel modo più corretto, proficuo e trasparente nell'interesse della collettività.

iniziative, processuali e non, dell'amministrazione danneggiata. Esso opera infatti su un piano diverso da quello su cui si muove quest'ultima, non essendo finalizzato soltanto a farle conseguire un titolo esecutivo per la reintegrazione patrimoniale, ma anche ad accertare l'esistenza di comportamenti illeciti, connotati da dolo o colpa grave, imputabili ad un determinato soggetto nell'ambito di un rapporto con la P.A.", sent. n. 173/2020.

Molte le sentenze rese in tema di danno erariale derivante da svolgimento di incarichi non autorizzati il cui contenzioso ha offerto l'occasione per affrontare delicate questioni giuridiche (la pronuncia n. 26/2020 resa in fattispecie di responsabilità per omesso riversamento dei compensi ex art. 53, comma 7 del d.lgs. n. 165/2001, a seguito dello svolgimento in assenza di autorizzazione di attività di lavoro subordinato ha diffusamente trattato l'eccezione afferente alla presunta violazione del principio del *ne bis in idem* radicato anche in ambito sovranazionale a seguito della sua ricezione nell'art. 4 del protocollo n. 7 allegato alla CEDU e successivamente nell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La sezione, dopo aver rimarcato come la Corte di Strasburgo abbia aderito ad un'interpretazione sostanzialistica della natura penale delle norme e delle procedure di diritto interno, prescindendo dal *nomen juris*, ha affermato in adesione alle indicazioni delle SS.RR. della Corte dei conti, che la pronuncia resa in un giudizio di responsabilità per danno erariale non costituisce una sanzione amministrativa di carattere sostanzialmente penale, avendo invece lo scopo di risarcire un pregiudizio di natura patrimoniale.

In tema di decorrenza del termine di prescrizione, la sentenza n. 273 del 29 dicembre 2020, ha affermato che ove il PM contabile stia svolgendo attività istruttorie in relazione ad ipotesi di responsabilità erariale *“La scelta del requirente, in luogo dello svolgimento di indagini in proprio, di attendere l'esito delle indagini penali, non può certamente incidere sul decorso della prescrizione, portando all'inaccettabile creazione di diversi binari e termini prescrizione a seconda della presenza o meno di un fatto di reato (in disparte l'ipotesi del doloso occultamento). Infatti ammettere che il decorso della prescrizione sia impedito durante il decorso delle indagini aprirebbe ad una durata indefinita del termine”*.

La sentenza n. 135 del 16 dicembre 2020 (conformi le nn. 283-285-286-287-288/2020), resa in sede di reclamo al collegio ex art. 135 c.g.c., ha statuito in ordine alla sussistenza della giurisdizione contabile in tema di sanzioni pecuniarie ex art. 4, d.lgs. n. 149/2011 (omessa pubblicazione della relazione di fine mandato) escludendola dal momento che dette sanzioni non rientrano fra quelle la cui irrogazione è rimessa all'iniziativa del PM contabile ai sensi dell'art. 133 c.g.c.

Le sentenze n. 172 e n. 228 hanno diffusamente trattato la responsabilità contabile dei concessionari del gioco del lotto per omesso riversamento delle somme introitate e le regole probatorie del relativo giudizio.

In materia pensionistica le fattispecie più significative trattate sono riportate nella rassegna allegata alla relazione alla quale si rinvia. Da segnalare la sentenza n. 224/2020 che in materia di cumulo di trattamenti (pensione normale diretta o assegno equivalente con trattamento di attività) ha stabilito che lo stesso non è ammesso nei casi in cui il nuovo servizio costituisca derivazione, continuazione o rinnovo del precedente rapporto che ha dato luogo alla pensione, ipotesi ravvisabili laddove il nuovo impiego sia così collegato con quello precedente cessato da potersene ritenere una derivazione. Le prestazioni erogate in violazione del divieto di cumulo sono ripetibili secondo le regole generali, non versandosi nelle specifiche ipotesi di irripetibilità previste dalla legge (artt. 203 e ss. D.P.R. n. 1092/1973 e 52 L. n. 88/1989 per i casi di errore, sopravvenienza o falsità di documenti) o dalla giurisprudenza (per i casi di ritardato conguaglio tra pensione provvisoria e definitiva).

La sentenza n. 55/2020 ha precisato che: *“Ai fini dell’applicazione dell’art. 1, comma 32 della l. n. 335/1995, rileva la causa di cessazione dal rapporto di impiego, in quanto tale disposizione, di carattere eccezionale e quindi di stretta interpretazione, fa salve le norme previgenti (tra cui, per i militari, l’art. 52 del D.P.R. n. 1092/1973, che prevedeva una minore anzianità per il pensionamento) per i soli casi di cessazione la cui causa sia l’invalidità, derivante o meno da causa di servizio. Ne vanno esclusi i casi di congedo a domanda, ancorché preceduto da un accertamento di non idoneità al servizio militare”*.

L’ordinanza n. 24/2020 si è pronunciata in sede di reclamo avverso il rifiuto di sospensione cautelare di provvedimenti adottati dall’INPS a titolo di ripetizione dei ratei di pensione indebitamente incamerati da fratelli di soggetto la cui esistenza in vita non può essere dimostrata, essendone stata dichiarata la scomparsa ai sensi dell’art. 48 c.c. affermando che: *“non essendo intervenuta la dichiarazione di morte presunta ex art 58 c.c. l’obbligo di versamento dei ratei di pensione da parte dell’ente previdenziale non rimane sospeso, atteso che la scomparsa ex art. 48 ss. c.c. determina solo la quiescenza dei rapporti giuridici facenti capo allo scomparso”*.

Nel futuro, il contenzioso afferente al recupero di somme indebitamente erogate dovrà tener conto dei principi affermati nella sentenza della Corte Edu n. 4893/2021 in cui è stata accertata una violazione da parte dell’Italia dell’art. 1 Protocollo sul rispetto della proprietà individuale, in conseguenza di una azione di ripetizione d’indebito avanzata dall’INPS. La Corte di Strasburgo ha affermato che, in presenza di determinate condizioni puntualmente enunciate, (par. 74) *“il diritto dell’interessato a non essere eccessivamente sacrificato nei suoi beni prevale su quello pubblico al recupero dell’indebito”*.

I dati statistici che mi accingo ad esporre, anche se condizionati dall’evolversi della situazione sanitaria, confermano come magistrati e personale abbiano

reagito alla situazione emergenziale mobilitando al massimo le proprie risorse professionali e personali.

L'Ufficio di cui sono responsabile ha operato con grande coesione, passione ed impegno, ancor più apprezzabile alla luce della strutturale carenza di organico della sezione che dispone di soli tre magistrati assegnati a tempo pieno oltre al Presidente ed un magistrato in assegnazione aggiuntiva, con una scopertura rispetto alla dotazione organica di diritto pari al 36% ed un organico del personale amministrativo sempre al di sotto dell'organico di diritto nella misura del 10%.

Entrando nell'analisi dei dati e rinviando per un maggiore dettaglio alle tabelle allegate, emerge come la sezione abbia definito con pronunce definitive 611 giudizi in materia di responsabilità amministrativa contabile, a fronte dei 418 dello scorso anno, di cui 42 in materia di responsabilità amministrativa compresi i riti abbreviati e responsabilità sanzionatoria, 1 ad istanza di parte, 452 per resa di conto e 116 giudizi di conto.

In materia pensionistica i giudizi definiti (con il rito monocratico) sono stati 142 (155 nel 2019) portando così a 753 i provvedimenti emanati nel 2020.

Nel settore dei conti giudiziali, ai 116 giudizi definiti con sentenza, si aggiungono 1.174 pronunce di discarico di agenti contabili e 41 pronunce massive di estinzione di 5.111 conti giudiziali.

Si tratta di dati assai lusinghieri anche comparandoli con le statistiche nazionali. Infatti a fronte di 4.755 conti (totale nazionale) definiti con decreto di discarico la Sezione Piemonte ha definito con decreto di discarico 1.174 conti pari al 25% del totale nazionale. Un dato rilevante emerge anche per i giudizi per resa di conto. A fronte di 842 istanze di fissazione per resa del conto iscritte a ruolo a livello nazionale ben 480 sono da attribuire alla sezione piemontese (cioè il 57%). La percentuale aumenta all'88% se si raffrontano le rese del conto definite nel 2020 dalla sezione cioè 452 sul totale nazionale di 512.

L'efficacia e l'efficienza dell'attività della sezione piemontese sono inoltre confermate dal ricorso ad alcuni indicatori: l'indice di smaltimento (che indica il numero dei procedimenti definiti ogni 100 procedimenti in carico all'ufficio, risultanti dalla somma tra pendenti e depositati) e l'indice di ricambio (che indica il numero dei procedimenti definiti ogni 100 procedimenti depositati nell'anno di riferimento).

Da essi emerge una percentuale di "smaltimento" del 30% nell'ambito della responsabilità, del 36% nell'ambito della pensionistica, del 93% per i giudizi di conto, del 100% per le istanze di parte e del 13% per attività sui conti giudiziali.

L'indice di ricambio registra, invece, il 46% nei giudizi di responsabilità, il 54% in quelli pensionistici, il 100% per i giudizi di conto, il 100% per le istanze di parte e il 44% per l'attività inerente ai conti giudiziali.

Per quanto riguarda i settori responsabilità e pensioni, le variazioni delle percentuali degli indicatori rispetto all'esercizio 2019 sono da attribuire essenzialmente al rinvio delle udienze causato dall'emergenza epidemiologica. L'area conti giudiziali, invece, registra una riduzione dell'indice di smaltimento dovuta ad un massiccio deposito di conti giudiziali rispetto all'anno precedente che aumenta la giacenza finale a parità di conti definiti nell'anno.

Il dato relativo alla durata media del processo in ambito pensionistico passa dai 6,7 mesi del 2019 agli 8 mesi del 2020 (media calcolata dalla data di deposito del ricorso pensionistico alla data di deposito della sentenza). Dalla definizione dei processi pensionistici risulta che il 32% dei giudizi sono stati definiti entro sei mesi, il 58% entro un anno e solo il 10% oltre l'anno.

La durata media del processo per i giudizi di responsabilità è pari a 11 mesi e si attesta inferiore ai sei mesi per una percentuale del 5% dei giudizi, inferiore ad un anno per il 59% e superiore ad un anno per il 36%.

Gli importi liquidati nelle sentenze di condanna, a seguito degli esiti dei processi, sono complessivamente pari a euro 3.255.379,31, oltre alla rivalutazione monetaria ove statuita in sentenza, di cui euro 470.770,31 liquidati con sentenza emessa a seguito di rito abbreviato. Sono importi che si pongono in linea con quelli dell'anno precedente se non per le somme introitate a seguito di rito abbreviato che sono aumentate rispetto al 2019 a causa della maggior richiesta di adesione a detto rito da parte dei convenuti.

Fin qui l'impersonalità dei dati quantitativi che seppur lusinghieri si prestano ad alcune considerazioni. La giustizia è una funzione e non solo un servizio: accettarne una valutazione in base ad una logica puramente produttivistica sarebbe un grave errore. Occorre sempre tener conto della delicatezza e complessità della funzione giurisdizionale che deve condurre non a qualsivoglia decisione ma ad una decisione *giusta*, valore al quale non è possibile rinunciare neanche per garantire il buon andamento dell'ufficio. È innegabile che la qualità delle sentenze della Corte dei conti sia data anche dalla loro idoneità a fungere da orientamento per gli amministratori. Quanto più si agisce in un contesto di norme confuse e soggette a rapidi cambiamenti, tanto più la regola giurisprudenziale ha valore di precedente (predittivo) per gli amministratori ed espande la sua funzione al di fuori delle parti. Questo importante effetto non viene meno in presenza della funzione consultiva esercitata dalle sezioni regionali di controllo, atteso che le due funzioni operano su piani diversi: la prima si basa prevalentemente sull'applicazione di regole di validità o regole di struttura, la seconda sulle regole di responsabilità che sono indefinibili *ex ante* acquistando valore solo nell'ambito di una interpretazione contestualizzata, condotta caso per caso in relazione alla singola fattispecie, in cui è determinante il sindacato (non sostitutivo dell'amministrazione) di ragionevolezza e

proporzionalità. Non a caso, un grande maestro come Virgilio Andrioli, riconoscendo il ruolo di custode del diritto che l'art. 65 r.d. n. 12/1941 affida alla Corte di cassazione, quale proiezione dell'art. 3 della Costituzione, riguardo alle massime ammoniva che *“non esimono coloro che ne prendono visione dall'onere di risalire alla motivazione della sentenza dalla quale sono estratte”*, ciò per cogliere il nesso fra caso giudicato e norme applicate.

Nel settore dei conti giudiziali le linee ispiratrici, esplicitate negli ordini di servizio presidenziali, hanno avuto per obiettivi la rotazione di appositi gruppi di lavoro operanti nell'ambito della segreteria della sezione. L'attività di revisione è stata svolta in base ai criteri oggettivi di priorità indicati annualmente dal Presidente ai sensi dell'art. 145, c. 2, c.g.c. Con riferimento a tali criteri l'attività di revisione ha riguardato principalmente le ultime cinque annualità (attualità del giudizio) e la complessità delle materie.

In applicazione del criterio della novità nella tipologia delle gestioni esaminate, si è provveduto, con riferimento agli enti locali, all'esame dei conti giudiziali aventi ad oggetto le riscossioni effettuate tramite concessionario delle soste a pagamento e delle imposte locali, nel rispetto, altresì del criterio della importanza della gestione contabile esaminata (comuni capoluogo di Provincia o comuni a maggior valore demografico). Oltre alle gestioni tradizionalmente oggetto di revisione (es. economo, riscossione diritti su carte identità, consegnatari carte d'identità, riscossioni diritti di segreteria, riscossioni da contravvenzioni al codice della strada, ecc.) sono stati revisionati conti relativi alle riscossioni derivanti dalla gestione di teatri, soggiorni termali, parcometri, musei civici, marche segnatasse, *viacard* e *ticket restaurant*, oltreché, con riferimento ai conti erariali, le riscossioni per assegnazione lotti, vulture auto, dividendi autostrada, rimborsi per sinistri.

Quanto ai gestori di strutture ricettive alberghiere tenuti al pagamento dell'imposta di soggiorno e qualificati agenti contabili, è proseguito l'esame su dette tipologie di gestioni, fermo restando che dovrà essere approfondito da parte della sezione l'impatto della disciplina di cui all'art. 180 del d.l. n. 34/2020 in base alla quale il gestore è divenuto responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno e destinatario di sanzioni amministrative in caso di inadempimento.

Degni di segnalazione sono gli effetti conseguiti all'esito di verifiche effettuate su tutti i conti giudiziali di agenti appartenenti ad una determinata categoria (nella specie consegnatari di azioni e partecipazioni pubbliche) per un arco temporale triennale.

Già nel corso del 2019 era stato deciso di inserire la revisione di nuove gestioni contabili attraverso la programmazione di un esame globale e non a campione

di alcune tipologie per la loro significatività, anche ai fini del possibile disvelamento di situazioni di *mala gestio* da segnalare alla Procura regionale.

Durante la fase emergenziale, con l'attivazione dello *smart working* per tutti gli uffici della sezione, vi è stato un massiccio ricorso alle piattaforme informatiche, e ciò ha consentito, riguardo alle tipologie di gestioni già richiamate (i conti dei consegnatari delle azioni e partecipazioni pubbliche per il triennio 2016-2017-2018) controlli incrociati tra i dati presenti sul c.d. "portale Tesoro" che raccoglie le comunicazioni sulle partecipazioni azionarie effettuate dai comuni e la banca dati della Corte dei conti, sulla quale confluiscono i depositi dei conti giudiziali. Dal controllo effettuato che ha riguardato tutti i comuni del Piemonte è emerso che l'adempimento all'obbligo di deposito del conto da parte degli agenti contabili consegnatari delle partecipazioni pubbliche è al disotto del 10%.¹⁷ L'esito dell'analisi è stato comunicato alla Procura regionale in ottemperanza a quanto disposto dal comma 4 dell'art. 140 del c.g.c. mediante la trasmissione dell'elenco dei comuni inadempienti all'obbligo di deposito dei conti in materia di titoli azionari, ai fini della formulazione dell'istanza per resa di conto. Il contenzioso che ne è scaturito assume particolare rilievo sia per l'ampiezza dei conti giudiziali esaminati sia perché preordinato anche alla verifica del comportamento del socio pubblico nell'esercizio dei diritti patrimoniali ed amministrativi derivanti dalla partecipazione sociale.

L'impatto della pandemia sull'organizzazione degli uffici è stato rilevante. La prima tipologia di interventi attuati nel 2020 ha riguardato la sicurezza dei locali della Corte e dei luoghi di lavoro. Con il supporto dei responsabili della sicurezza e del medico competente e previa consultazione con le rappresentanze del personale, il Documento di valutazione del rischio (DVR) è stato più volte aggiornato col mutare della pandemia e delle misure adottate dagli organi di governo a livello nazionale e regionale. Inoltre, gli strumenti di prevenzione e quelli di protezione personale sono stati messi a disposizione dei magistrati e del personale e resi obbligatori anche per gli avvocati ed utenti esterni. Una particolare attenzione è stata dedicata alla prevenzione del contagio: si sono concordate con la ASL competente modalità rapide di effettuazione su base volontaria di test sierologici e tamponi rapidi per il personale della sede usufruendo di una convenzione con il Ministero della Difesa stipulata dall'Amministrazione centrale. Sono stati, nel contempo, effettuati incontri e scambi di documentazione con i responsabili della ASL, accrescendo il dialogo con il medico competente e i responsabili della sicurezza della Corte che si sono

¹⁷ Su un totale di 1197 comuni del Piemonte, con riferimento ai comuni della provincia di Torino, ad esempio, l'inadempimento è risultato pari a circa il 93%; per la provincia di Cuneo la percentuale di inadempimento sale al 96%; Biella ha un tasso di inadempimento pari al 90%, Verbania 87%, Novara 73%, Alessandria 97%, Vercelli 94% e Asti 93%.

rivelati decisivi nell'affrontare in modo efficace le situazioni complesse che si sono create. I dirigenti che si sono avvicinati alla struttura amministrativa della sede piemontese hanno offerto, nel delicato contesto, un supporto di grandissima importanza in coordinamento col Segretario Generale. A loro va il mio sentito ringraziamento!

Quanto alle modalità di lavoro, le stesse sono state rese prevalentemente in regime di c.d. *smart working* o lavoro agile. Ciò ha imposto in tempi brevi un rilevante mutamento anche culturale da parte del personale, all'insegna di una maggior flessibilità e capacità di rimodulazione degli obiettivi sollecitando in esso una vera e propria "creatività organizzativa". Da parte di tutti c'è stata grande attenzione alle esigenze degli utenti ai quali è stato garantito un canale di comunicazione costante ed un accompagnamento alla fruizione dei servizi.

Degna di nota l'attività di supporto per consentire lo svolgimento delle udienze da remoto che sono state precedute da verifiche di funzionamento delle piattaforme informatiche onde garantire l'effettività dei collegamenti da parte dei difensori. Colgo l'occasione per esprimere pubblicamente sincera gratitudine al personale amministrativo e ai colleghi della sezione che tra preoccupazione e speranza, con professionalità e grande umanità, si sono impegnati per affrontare al meglio la difficile situazione.

Analogo ringraziamento va al vertice dell'ufficio requirente ed ai magistrati della Procura, i rapporti con i quali hanno continuato ad essere improntati al massimo reciproco rispetto, nella consapevolezza che l'appartenenza ad un unico corpo magistratuale dei magistrati requirenti e giudicanti non deve far venire meno la netta distinzione di ruoli, funzioni e prerogative e ciò a presidio del giusto processo (art. 111 Cost.) svolto nel contraddittorio delle parti poste in condizioni di parità davanti ad un giudice terzo ed imparziale. Con riguardo agli uffici di controllo, la naturale interazione fra le due funzioni, che si pongono l'una a completamento dell'altra rispetto al fine di assicurare gli equilibri di bilancio e la buona amministrazione, ha favorito una sempre più accentuata sinergia fra le due sezioni, anche quale riflesso del consolidato rapporto professionale ed umano che intercorre fra i rispettivi vertici istituzionali.

Vive congratulazioni vanno infine ai giovani magistrati, vincitori del concorso, che sono stati assegnati agli uffici piemontesi. A loro auguro di non perdere mai la passione e la tensione morale richiesta dall'impegnativo servizio cui sono chiamati.

Le restrizioni dovute all'emergenza epidemiologica non hanno permesso nel 2020 di proseguire nell'intensa attività di iniziative culturali e formative che la sezione aveva avviato negli ultimi anni attraverso l'organizzazione di convegni su temi di attualità ed interesse scientifico e incontri con delegazioni di studenti.

Tuttavia nella convinzione che le Istituzioni non debbano rinunciare al loro impegno formativo, specie nei confronti dei più giovani, si sono programmati per il 2021, con l'ausilio delle nuove tecnologie, alcuni incontri divulgativi sulle funzioni della Corte dei conti per avvicinare cittadini, imprese, operatori del terzo settore, studenti, al sistema della "giustizia contabile" ancora poco conosciuto malgrado la sua funzione di tutela delle "*pubblica fortuna*", per richiamare la nota espressione utilizzata da Quintino Sella nel suo discorso di inaugurazione della Corte dei conti del Regno d'Italia a Torino il 1 ottobre 1862.¹⁸

Concludo la mia relazione ricordando con rispetto e commozione le vittime della pandemia. A tutti coloro che sono stati incisi dalla crisi sanitaria ed economica ed alla comunità territoriale piemontese va la solidarietà e vicinanza mia personale e di tutti i colleghi magistrati, ben consapevoli dell'alto impegno e della responsabilità che il difficile momento richiede.

Siamo certi di trovare al nostro fianco, in questo passaggio epocale, l'Avvocatura che, come sempre è accaduto nella nostra storia, non farà mancare le sue virtù civili e morali al servizio del bene comune e di una giustizia davvero giusta.

Con questi auspici mi accingo a dichiarare aperto l'anno giudiziario 2021 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per il Piemonte.

¹⁸Quintino Sella rivolgendosi ai magistrati disse, fra l'altro: "*La fortuna pubblica è commessa alle vostre cure. Della ricchezza dello Stato, di questo nerbo capitale della forza e della potenza di un paese, voi siete creati tutori. È vostro compito di vegliare a che il potere esecutivo non mai violi le leggi; ed ove un fatto avvenga, il quale a vostro alto discernimento paia ad esse contrario, è vostro debito il darne contezza al Parlamento*".