



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE

PER LA TOSCANA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2021**

**Relazione del Presidente
Antonio Galeota**

Firenze, 5 marzo 2021



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE
PER LA TOSCANA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2021**

**Relazione del Presidente
Antonio Galeota**

Firenze, 5 marzo 2021

SOMMARIO

1) Premessa e ringraziamenti.

2) Impatto della normativa emergenziale sul nostro Istituto.

3) Inquadramento della Corte dei conti nell'ordito costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.). Principali pronunzie della Corte costituzionale e della Cassazione sulla Corte dei conti.

4) Sentenze di principale rilievo della Sezione: responsabilità – pensionistica – conti giudiziali.

5) I risultati.

Tabelle.

1. Premessa e ringraziamenti

Signore e Signori;

Rivolgo un saluto di grande cordialità a tutte le Autorità civili, militari e religiose, ai colleghi della Corte dei conti e delle altre Magistrature, agli Avvocati ed a tutti coloro che hanno a cuore l'attenzione per le funzioni svolte dalla Corte dei conti e da questa Sezione giurisdizionale in particolare, anche in questo periodo storico così difficile per la nostra comunità nazionale e per l'intera umanità.

Ringrazio altresì il Consiglio di presidenza per l'attenzione che l'Organo di autogoverno riserva alle attività svolte nelle sedi regionali.

Rivolgo poi un caloroso saluto alla Associazione dei magistrati della Corte dei conti, formulando ai suoi organi rappresentativi vivissimi auguri per una proficua attività a tutela delle funzioni dei magistrati contabili e a garanzia degli imprescindibili valori di autonomia e indipendenza.

Questa, per me, è la prima cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario a cui partecipo nella qualità di presidente, ringrazio quindi i colleghi magistrati (il cons. Angelo Bax - ora transitato ad altro incarico - nonché i consiglieri Nicola Ruggiero, Maria Rita Micci, Pia Manni e Andrea Luberti) per avere contribuito a dare lustro, con le sentenze di cui sono stati relatori ed in ragione della loro notoria professionalità e del loro costante impegno, ad una Sezione caratterizzata da alti livelli di qualità del prodotto giurisprudenziale e di produttività.

Nel 2020, la piena collaborazione dell'Avvocatura (che qui pubblicamente ringrazio) e il costante impegno del personale amministrativo hanno consentito di trasformare la situazione emergenziale in un fattore di accelerazione della digitalizzazione e della dematerializzazione, sperimentando modelli virtuosi di gestione dell'attività professionale e di riorganizzazione condivisa del lavoro.

E' diminuito in modo significativo l'utilizzo del cartaceo e si è determinato un ragguardevole incremento dell'attività telematica.

Dalla nuova organizzazione del lavoro è derivata una importante accelerazione nell'utilizzo di strumenti informatici. Per i flussi documentali, vi è stato un forte impulso alla dematerializzazione dei fascicoli cartacei di udienza, resi in tal modo disponibili in formato elettronico ai magistrati relatori nelle udienze di responsabilità o pensionistiche

presso la loro sede di lavoro remota, e alla gestione a mezzo pec dei flussi documentali dematerializzati, in primo luogo con riferimento alla firma delle sentenze di responsabilità da parte del relatore e del presidente della Sezione, nonché al deposito di atti defensionali da parte degli avvocati.

Non possiamo nasconderci, tuttavia, che il periodo pandemico (peraltro tuttora presente) abbia arrecato a tutti noi, e non solo nell'ambito lavorativo, difficoltà e disagi, come testimoniano plasticamente le modalità operative di questa cerimonia, per necessità sobrie e frugali; nel contempo, pur con i necessari temperamenti resi opportuni dal contesto sanitario già più volte evocato, credo di poter esprimere, con convinzione, la comune volontà di andare avanti, di contrastare l'epidemia, di consolidare le reti di reciproco sostegno, di contribuire a porre le basi per la ripartenza del nostro Paese; il mio intervento intende muoversi in questa direzione.

Nell'anno che, non senza difficoltà, ci siamo lasciati alle spalle, l'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19 ha determinato una serie di interventi legislativi che hanno inciso pesantemente sulla vita economica e sociale del nostro Paese, lambendo, ma rispettando, gli stessi principi fondanti della nostra Costituzione materiale.

Come noto, il 30 gennaio 2020 l'Oms ha dichiarato "l'emergenza sanitaria globale", e il giorno successivo il Governo italiano interveniva a dichiarare lo stato di emergenza nazionale con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020. Da quel giorno, si sono susseguiti una serie di interventi normativi, attraverso numerosi decreti legge e decreti del Presidente del Consiglio dei ministri attuativi, che hanno imposto la adozione di provvedimenti più o meno drastici, modulati di volta in volta sulla curva epidemiologica della pandemia, ma in ogni caso incidenti sulle libertà dei cittadini e sui diritti costituzionali, fino ad arrivare a determinare, nelle prime settimane di marzo, il *lockdown* totale della Nazione.

Chi vi parla non reputa che i provvedimenti adottati abbiano inciso sul principio di legalità costituzionale. Infatti, quello in cui la pandemia ci ha condotti e in cui tuttora ci troviamo non è uno stato di eccezione, bensì uno stato di emergenza, inteso come uno specifico istituto giuridico, implicitamente previsto in Costituzione (art. 77 Cost.), esplicitamente previsto in specifici atti normativi, poiché l'ordinamento ha inteso proteggersi di fronte a eventi straordinari e imprevisi.

Tanto premesso, il fondamento della attuale normativa emergenziale attinge a fonti generali, come la l. 23 dicembre 1978, n. 833 (sul Servizio sanitario nazionale), e il d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1 (che reca il codice della protezione civile), nonché a fonti speciali, quali i dd.ll. 23 febbraio 2020, n. 6 e 25 marzo 2020 n. 19; la conseguente, cospicua produzione normativa per mezzo di ordinanze e d.p.c.m. ha, dunque, un fondamento normativo primario e non ha violato le riserve di legge previste in Costituzione, perché a

certe condizioni (qui la pericolosa precarietà della salute pubblica) la deroga alle norme primarie da parte di quelle emergenziali è consentita nel nostro ordinamento.

Non sono stati quindi i d.p.c.m. a porre limitazioni a precedenti facoltà o diritti, ma è stato il legislatore (prima governativo e poi parlamentare) a determinare la liceità e possibilità di queste compressioni per contrastare la pandemia, affidando ai d.p.c.m. il solo compito di specificarne esattamente la misura all'interno delle materie più o meno analiticamente elencate.

Con un tale armamentario normativo, l'ordinamento ha dimostrato di poter continuare a funzionare, anche nelle condizioni di stress determinate dalla pandemia: la produzione normativa ha seguito canali già legislativamente previsti; l'intervento parlamentare, anche se eccessivamente compresso, non è venuto meno; le garanzie giurisdizionali sono sempre state assicurate.

Non per questo, però, si può dire che non vi siano stati problemi.

Il più evidente è stato quello della continua sovrapposizione delle competenze dei diversi enti territoriali, che ha determinato disfunzioni e contenziosi che potevano essere evitati. Se v'è un profilo in ordine al quale l'ordinamento deve attrezzarsi meglio, probabilmente, è proprio quello del coordinamento fra enti territoriali.

2. Impatto della normativa emergenziale sul nostro Istituto

Anche la Corte conti, in tale periodo pandemico (che purtroppo ancora dura) è stata investita, in tutte le sue articolazioni, da un'ampia ed impetuosa produzione normativa che ha generato una radicale riorganizzazione amministrativa, attraverso l'utilizzo massiccio di tecnologia, in funzione integrativa e/o sostitutiva di molteplici attività sia amministrative che strettamente processuali (udienze in videoconferenza, firma digitale delle sentenze, utilizzo di modalità di lavoro in *smart working*, ecc.).

La Sezione giurisdizionale Toscana non ha fatto eccezione a tale dinamica di innovazione "forzata" imposta dalla situazione emergenziale suaccennata. Il propagarsi della pandemia legata al Covid-19, ed il conseguente periodo di *lockdown* forzato, hanno imposto il rinvio d'ufficio, deciso con decreto presidenziale adottato ex art. 85, c. 2 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18 di tutti i giudizi già calendarizzati per i mesi di marzo, aprile e maggio 2020, con inevitabili ripercussioni anche sul calendario 2021. Nell'attuale periodo di c.d. "seconda ondata" della pandemia, si è riusciti tuttavia ad attivare "a regime" udienze in videoconferenza, grazie anche alla proficua collaborazione ed alla disponibilità fornita dal locale Ordine degli avvocati.

Il decreto del Presidente della Corte conti, del 1° aprile 2020, n. 138 (poi replicato dal decreto del 27 ottobre 2020, n. 287), ha introdotto sostanziali innovazioni nel processo contabile, dando concreta attuazione all'art. 6 del codice di giustizia contabile. La novità principale consiste, per l'appunto, nello svolgimento delle udienze in videoconferenza.

Lo *smart working* ha consentito di svolgere nel periodo di chiusura degli uffici della Corte conti, sostanzialmente tutte le funzioni istituzionali. Sul versante giurisdizionale, la Corte conti si è dotata di un moderno applicativo – denominato Giudico (giustizia digitale contabile) – che ha consentito lo svolgimento di quasi tutti gli adempimenti di segreteria.

A ciò si aggiunga che l'art. 4 del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 138 del 2020, ha previsto la sottoscrizione dei provvedimenti del giudice con firma digitale, opzione che ha consentito, anche nel periodo di chiusura degli uffici, il deposito e la pubblicazione di sentenze e ordinanze nonché l'adozione di tutti gli atti prodromici al dibattimento (a titolo esemplificativo: decreti di fissazione di udienza, composizione dei collegi, assegnazione delle controversie ai singoli magistrati componenti il collegio).

Peraltro, pur scontando la poca esperienza accumulata su di un processo telematico ancora in divenire, può ragionevolmente affermarsi che permangono ancora incognite sia sulla piena efficienza dell'accettazione dei depositi di atti processuali, specialmente da parte dei difensori dei convenuti nel giudizio di responsabilità (confermate anche dal personale amministrativo), sia in ordine alla certezza della assoluta completezza ed esaustività degli atti contenuti in Giudico nel rispettivo fascicolo telematico.

Ampliando lo sguardo ad analizzare, brevemente, alcune disposizioni emergenziali di grande importanza per il nostro Istituto e per l'intera collettività, una delle condivisibili preoccupazioni che ha informato il nostro legislatore è stata quella di offrire le indispensabili tutele agli operatori sanitari e, più in generale, a quanti, nella pubblica amministrazione, operano per assicurare il funzionamento di gangli vitali della struttura sociale ed economica, con finalità di efficientamento della attività amministrativa valevoli anche, prospetticamente, oltre il presente periodo pandemico. In questa ottica, il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 convertito nella l. 11 settembre 2020, n. 120 ha inteso costituire un intervento organico volto alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, all'eliminazione dei passaggi procedurali ultronei, alla velocizzazione degli adempimenti burocratici, alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, al sostegno all'economia verde e all'attività di impresa.

Con riferimento alle misure in materia di responsabilità dei dipendenti pubblici, rileva quanto stabilito dall'art. 21 del medesimo articolato legislativo, di "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", in cui il legislatore ha previsto una nuova

disciplina dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, incidendo sull'art. 1, c. 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20 e stabilendo che "la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso", delimitando altresì l'ambito della responsabilità ai soli fatti dolosi e a quelli gravemente colposi di tipo omissivo, seppure per un circoscritto periodo temporale di circa diciassette mesi (e precisamente dal 17 luglio 2020 al 31 dicembre 2021).

La norma suscita non poche perplessità, sotto molteplici profili.

In particolare, le stesse Sezioni riunite di questa Corte, nella audizione resa alla Commissione 1a affari costituzionali del Senato, hanno rilevato che *"Sul concetto generale di limitazione dell'azione di responsabilità ai soli casi di condotta dolosa, concetto giustificato dal fatto che vi sarebbe un tendenziale timore degli amministratori a provvedere per non incorrere nelle maglie della responsabilità per danno erariale, va detto che l'assunto, nella migliore (o peggiore) delle ipotesi è vero solo in minima parte, ben concorrendo alla incapacità provvedimentale della P.A. ben altri fattori, tra i quali: la confusione legislativa, l'inadeguata preparazione professionale, l'insufficienza degli organici"*.

Quanto affermato dalle SS.RR., trova una conferma, puntuale e nel contempo paradossale, nello stesso articolato legislativo ufficialmente finalizzato alla semplificazione, appena si consideri che si tratta di un testo che, nella sua conversione in legge, si compone di ben oltre gli originari 65 articoli, contenente un numero assai più alto di disposizioni sparse, che prevede un importante numero di concerti o atti di assenso, mentre altre disposizioni implicavano, già al momento della emanazione del decreto legge, secondo stime dell'ufficio del programma di governo della presidenza del Consiglio, 21 provvedimenti attuativi ai fini della realizzazione delle misure ivi previste; ancora una volta, altresì, la legge risulta costruita su una tecnica legislativa – consistente nel novellare in tutto o in parte norme preesistenti – tale da renderne obiettivamente difficoltosa la lettura anche da parte degli "addetti ai lavori" tenuti ad applicarla.

I dubbi sulla ragionevolezza del menzionato art. 21 non si limitano, peraltro, soltanto al profilo della discriminazione tra condotte omissive sorrette da colpa grave, perseguibili, e condotte attive coperte da dolo, ma limitatamente al solo profilo della condotta, non perseguibili, dovendosi dubitare anche della sussistenza di una ragionevole giustificazione in ordine alla scelta di ritenere censurabili a titolo di colpa grave solo le condotte omissive con esclusione di quelle attive, come se queste ultime dovessero risultare, di per sé, giustificabili e maggiormente commendevoli rispetto alle prime.

Tale giustificazione non può rinvenirsi nella allegata esigenza di semplificazione dell'azione amministrativa, perché essa appare volersi ottenere attraverso la deresponsabilizzazione dei dipendenti pubblici che permetterebbe, si è asserito, il superamento del c.d. "timore della firma"; invero, l'intervento contenuto nel secondo

comma finisce per rendere esenti da responsabilità perfino condotte caratterizzate da massima negligenza, ponendole, seppure transitoriamente, sullo stesso piano di condotte rispettose del dovere costituzionale di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina e onore e pienamente conformi agli obblighi di servizio.

Prova ne sia che le condotte illecite delle quali si darà, a breve, sintetica contezza, sottoposte al vaglio decisorio di questa Sezione giurisdizionale, sono in gran parte riconducibili proprio a condotte attive gravemente colpose (incarichi professionali, attività sanitaria, uso improprio contributi pubblici) che quindi sfuggirebbero, da ora in poi, al controllo di legalità di questo giudice.

In sostanza, tale norma, al di là della condivisibile ratio che la ispira, deresponsabilizza l'operato dei pubblici dipendenti, mina alla base qualsiasi processo di selezione meritocratica degli stessi e fa gravare doppiamente sui contribuenti l'onere economico di tali azioni ed omissioni, e l'auspicata ripresa dell'attività economica nel settore dei contratti pubblici tramite un processo di semplificazione.

3. Inquadramento della Corte dei conti nell'ordito costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.). Principali pronunzie della Corte costituzionale e della Cassazione sulla Corte dei conti

La Corte conti esercita, nell'attuale assetto ordinamentale, quale organo di rilievo costituzionale, funzioni di controllo e giurisdizionali, ontologicamente differenti, ma finalizzate alla tutela non solo degli interessi finanziari e patrimoniali dello Stato italiano, ma anche dei diritti della collettività attraverso una sana gestione delle risorse pubbliche e la corretta concretizzazione degli obiettivi di benessere sociale perseguiti dall'azione amministrativa.

Ritengo che l'attuale architettura costituzionale disciplinante l'attività della Corte conti, che cointesta in via esclusiva entrambe le funzioni ad un unico organo, ai sensi degli artt. 100 e 103 della Suprema Carta, sia oggi più che mai attuale; questo peculiare assetto istituzionale, che prevede la coesistenza e la sinergia tra funzioni diversificate, risponde, peraltro, ad una finalità assai concreta: disporre di strumenti quanto più possibile efficaci nel garantire la prevenzione - ed eventualmente la sanzione - di comportamenti amministrativi irregolari o illeciti; e, allo stesso tempo, vigilare sull'impiego delle risorse di bilancio, sia a livello centrale che territoriale, a tutela degli equilibri generali della finanza pubblica, che costituiscono anche impegni concordati in sede europea, formalizzati successivamente nel riformato art. 81 della Costituzione.

Il nostro codice di rito ha introdotto interessanti disposizioni che disciplinano i più usuali momenti di raccordo tra controllo e giurisdizione, propri del nostro Istituto.

Mi riferisco, in particolare, all'art. 11, c. 6, lett. e), che contiene disposizioni in ordine alle competenze delle Sezioni riunite in speciale composizione, tra le quali rilevano, per quello che in questa sede ci occupa, quelle volte a decidere in unico grado sui giudizi in materia di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo; all'art. 52, c. 4; all'art. 69, c. 2; all'art. 95, c. 4 e all'art. 133, c. 1 del codice, nella parte in cui stabilisce che il pubblico ministero promuove il giudizio per l'applicazione di sanzioni pecuniarie anche su "*segnalazione della Corte nell'esercizio delle sue attribuzioni di controllo*".

Questa lettura integrata delle funzioni attribuite alla Corte si rivela, tra l'altro, preziosa in un periodo come questo, connotato da importanti problematiche sociali collegate alle inquietanti ricadute del Covid-19, prima di tutte quella relativa a un sistema sanitario dominato troppo spesso nella prassi amministrativa dalla prevaricante ragione erariale, in evidente dissonanza dai precetti costituzionali.

Ulteriore riconoscimento delle sinergie tra le funzioni cointestate al nostro Istituto è dato dalla partecipazione attiva del presidente della Sezione regionale di controllo alla cerimonia inaugurale, opportunamente prevista nelle disposizioni impartite dal Consiglio di presidenza che ho sopra indicato.

Il Giudice delle leggi è ripetutamente intervenuto, anche nel corso del 2020, nella materia del raccordo tra le funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte conti, nonché su specifiche disposizioni impattanti sulle funzioni del giudice contabile. Si espongono, senza pretesa di esaustività, le sentenze n. n. 4/2020; n. 157/2020; n. 115/2020; n. 112/2020; n. 61/2020; n. 189/2020 (spese legali) e n. 234/2020.

Ci si soffermerà, per esigenze di sintesi, su tre sole sentenze, l'una avente riguardo alle funzioni del controllo (la n. 115/2020), l'altra con importanti ricadute sulle funzioni giurisdizionali di questo giudice (la n. 61/2020) e l'altra ancora avente riguardo ai trattamenti pensionistici (la n. 234/2020).

La sentenza n. 115 del 2020 si innesta su di un recente, ma ormai consolidato, indirizzo ermeneutico, che, sorto a seguito di un altrettanto significativo processo legislativo, sta progredendo nell'attribuzione di connotati pienamente giurisdizionali ai controlli della Corte conti sugli enti locali, e in particolare a quelli determinanti un sindacato sugli atti con incidenza sul ciclo finanziario dei medesimi.

Con tale sentenza è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, c. 2-ter, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n. 58.

Come si ricorderà, tale pronuncia prende le mosse da una questione di legittimità sollevata dalla Corte conti, Sezione di controllo per la Regione Calabria, la quale – dovendo decidere sulla approvazione della “rimodulazione” del piano di riequilibrio pluriennale del Comune di Reggio Calabria, riscritto in modo tale da portarne la durata da dieci a venti annualità – aveva sollevato dubbi di legittimità circa la durata ventennale delle procedure di riequilibrio finanziario, considerata dal remittente potenzialmente lesiva della equità intergenerazionale. Si legge nella menzionata sentenza che la durata ventennale del piano non urta, in linea teorica, con la equità intergenerazionale e l’equilibrio di bilancio: ciò che la Corte costituzionale ritiene contrario a tali parametri è invece un uso manipolativo del tempo finalizzato al riequilibrio nonché la tenuta, in bilancio, di più “disavanzi” distinti. Da ciò è derivata la declaratoria di illegittimità dell’art. 38, c. 2-ter, d.l. n. 34/2019 (disposizione che consentiva di ripresentare il piano di riequilibrio senza includervi tutti i deficit accumulati nel tempo e separatamente computati).

In attuazione della suaccennata pronuncia, l’art. 53 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito nella l. 13 ottobre 2020, n. 126, istituisce un fondo attraverso cui lo Stato darà risorse – senza vincolo di rendicontazione – ai comuni in piano di riequilibrio, socialmente vulnerabili e con bassa capacità fiscale.

In parallelo, viene istituito un ulteriore sostegno finanziario (utilizzabile senza vincolo di destinazione, per il “pagamento delle spese di parte corrente relative a spese di personale, alla produzione di servizi in economia e all’acquisizione di servizi e forniture, già impegnate”: cfr. art. 53, c. 3, d.l. n. 104/2020) – attraverso l’incremento del fondo di rotazione di cui all’art. 243-ter Tuel.

Infine, il c. 8 del citato art. 53 dispone che: *“In considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell’epidemia da COVID-19, per gli enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all’articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, i termini disposti ed assegnati con deliberazione e/o note istruttorie dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, sono sospesi fino al 30 giugno 2021, anche se già decorrenti”*; il c. 10 precisa inoltre che la sospensione si applica ai procedimenti già avviati. I medesimi enti – ossia quelli con piano di riequilibrio approvato – godranno di ulteriore beneficio: la sospensione, fino al 30 giugno 2021, delle procedure esecutive a qualunque titolo intraprese nei loro confronti. Le procedure esecutive già intraprese o da intraprendere non potranno inoltre dare luogo a vincoli sulle somme né a limitazioni all’attività del tesoriere (art. 53, cc. 9 e 10, d.l. 104/2020).

Sul punto si osserva che la legalità finanziaria è presidiata, ex art. 100 Cost. dalla Corte conti e non può essere una fonte generale ed astratta – quale è la legge – a stabilire

se vi siano o meno disfunzioni finanziarie, quelle stesse anomalie che la Corte cost. reputa preclusive all'attivazione di meccanismi di solidarietà.

Con la sentenza n. 61 del 2020, in materia di danno all'immagine per assenteismo (posto in essere dai c.d. "furbetti del cartellino") il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ultimo periodo del c. 3-quater dell'art. 55-quater del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, come introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. b), del d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116, nonché, per ragioni di inscindibilità funzionale, del secondo, terzo e quarto periodo del c. 3-quater dell'art. 55-quater del d.lgs. n. 165/2001, per contrasto con l'art. 76 della Cost.

Tra i vari profili di illegittimità oggetto dell'ordinanza di rimessione, infatti, il Giudice delle leggi ha privilegiato quello preliminare, ricordando che la materia delegata era unicamente quella attinente al procedimento disciplinare, restando fuori dal perimetro della delega le fattispecie di responsabilità amministrativa.

Come già deciso da questa Sezione (*ex plurimis*: sent. n. 314/2020), la pronuncia in esame non abolisce la responsabilità per il danno all'immagine consequenziale a condotte di assenteismo fraudolento, non solo in considerazione della mancanza declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 55-quinquies, ma altresì in funzione del fatto che le norme colpite dalla sopravvenuta sentenza della Corte cost. (n. 61/2020) regolavano i tempi e i modi dell'azione del p.m. contabile, nonché la "misura" del danno che, sebbene rimessa alla "valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione", non poteva essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia.

Dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale di tali disposizioni, alcun limite può ritenersi ancora frapposto al dispiegarsi della tutela del diritto non patrimoniale in esame e, al tempo stesso, non sopravvive alcuna soglia minima risarcitoria.

Spetta ancora, di conseguenza, al giudice di primo grado valutare l'incidenza della pronuncia in esame ai fini della liquidazione del danno (anche in considerazione del quadro probatorio offerto dal dipendente).

Infine, con la sent. n. 234/2020 la Corte cost. ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 261, della l. 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) (della cui conformità alla Carta cost. aveva dubitato anche questa Sezione con le ordinanze nn. 118 e 119 del 2020) nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati "per la durata di cinque anni", anziché "per la durata di tre anni".

Anche la Suprema corte ha avuto modo di valorizzare, nel corso del 2020, la giurisdizione contabile.

Ritengo di notevole interesse la sent. delle S.U. n. 7645/2020, secondo cui le controversie relative alla responsabilità degli amministratori per danni cagionati al patrimonio della fondazione Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei medici e degli odontoiatri (ENPAM) appartengono alla giurisdizione della Corte conti, atteso che tale ente, quantunque trasformato in fondazione con personalità giuridica di diritto privato e con autonomia gestionale, organizzativa e contabile, ha mantenuto un carattere pubblicistico, essendo chiamato a svolgere l'attività istituzionale (che si colloca nel quadro tutelato dall'art. 38 Cost.) di previdenza ed assistenza obbligatoria in favore di una particolare categoria di lavoratori, alla quale si accompagna l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione da parte degli iscritti e, come tale, è sottoposto ad una penetrante vigilanza ministeriale nonché al controllo della Corte conti, oltre ad essere qualificato organismo di diritto pubblico e compreso tra le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato.

Da segnalare è anche l'ord. n. 14237/2020, secondo cui appartiene alla giurisdizione della Corte conti la domanda con la quale la procura della Corte conti chiede che vengano riversate all'erario le somme indebitamente percepite da un dipendente pubblico a titolo di compensi per attività libero professionale svolta.

4. Sentenze di principale rilievo della Sezione

Prima di esporre i risultati ottenuti da questa Sezione nel corso del 2020, sia consentito svolgere alcune brevi riflessioni sul fenomeno della corruzione nel suo complesso e con un orizzonte nazionale, a prescindere, quindi, dal concreto esame delle fattispecie sottoposte a decisione.

Va, anzi, precisato che le osservazioni che seguiranno sono solo occasionate, ma non direttamente correlate alle fattispecie di danno erariale sulle quali ci si soffermerà.

Queste ultime, infatti, non stanno a significare un peggioramento etico del sostrato amministrativo della Regione Toscana; né un indizio in tal senso può rintracciarsi dal contenuto delle sentenze di condanna e dal consistente quantum risarcitorio accertato nel corso del 2020.

I due esposti fenomeni, infatti, sono stati causati, da un lato, dalla rafforzata attenzione dell'ufficio del p.m. (con l'affiorare di fattispecie illecite che, non di rado, sono state accompagnate da connotazioni quantitative di un certo rilievo), e, dall'altro, da un incremento di produttività della Sezione, soprattutto nella seconda metà del 2020, con il

progressivo affinamento del giudizio telematico contabile, effettuato con tempi e ritmi di lavoro aderenti ai dettami di cui all'art. 111 della Cost., relativi alla ragionevole durata del processo.

Dal punto di vista di chi vi parla, che, quale compito istituzionale, ha proprio la tutela delle pubbliche risorse, ogni fenomeno corruttivo si traduce, anzitutto, nell'aumento dei costi della singola transazione, a detrimento dell'interesse all'efficienza della spesa pubblica. Un tema, questo, particolarmente delicato nella prospettiva italiana, necessariamente attenta al contenimento del debito.

Da un punto di vista macroeconomico, altresì la corruzione incide sul funzionamento del mercato, generando distorsioni che penalizzano gli operatori che agiscono nel lecito, favorendo quelli che profittano del mercimonio della funzione pubblica facendone un vero e proprio strumento di illecita competizione imprenditoriale. Ma, soprattutto, la corruzione compromette la cura e realizzazione dell'interesse pubblico, riflettendosi in servizi più scarsi, infrastrutture meno efficienti e, quindi, in ulteriori costi indiretti ed effetti negativi per l'amministrazione e per gli stessi operatori economici.

Un concetto così connotato della corruzione si ritrova in molte sentenze adottate dalla Sezione in materia di responsabilità.

Di seguito espongo, quindi, le questioni di principale rilievo in materia di responsabilità finanziarie (secondo l'efficace definizione a suo tempo fornita da Francesco Garri) nonché le soluzioni conseguentemente offerte alle problematiche di ordine sostanziale e processuale ivi presenti.

Farà seguito una breve rassegna di sentenze emesse da questa Sezione in materia pensionistica e sui conti giudiziali.

4.1 Responsabilità

Sentenza n. 108 del 6 maggio 2020

La sentenza in questione (riguardante una condanna a carico di un medico per una ipotesi di trattamento medico-chirurgico errato), ribadisce l'impossibilità, alla stregua della consolidata giurisprudenza contabile, di riconoscere efficacia retroattiva alla nuova disciplina in materia di responsabilità amministrativa degli esercenti le professioni sanitarie, quale introdotta dalla l. 8 marzo 2017, n. 24 (c.d. legge Gelli-Bianco), ed in particolare all'art. 13, che sancisce l'inammissibilità dell'azione di rivalsa o di responsabilità amministrativa nell'ipotesi di mancato coinvolgimento del medico, autore dell'asserito errore, nel giudizio civile introdotto dal terzo danneggiato ovvero nelle

trattative stragiudiziali con lo stesso (in termini, tra le altre, Corte conti, Sez. I, 9 luglio 2018, n. 262; Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 20 marzo 2018, n. 53).

Nello specifico, l'esclusione dell'applicazione della predetta disciplina a fatti antecedenti alla sua entrata in vigore si giustifica alla stregua di ragioni formali, in assenza di un'espressa previsione di efficacia retroattiva, e di ragioni sostanziali, in quanto ne deriverebbe una ingiustificata sterilizzazione di tutte le azioni risarcitorie nelle quali le aziende ospedaliere non abbiano seguito, in assoluta buona fede, una procedura all'epoca non prevista né richiesta da previsioni di legge né tantomeno regolamentari, senza tralasciare che, in caso di sopravvenienze normative, il principio del favor rei opera solo in ambito penale (in termini, Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 20 marzo 2018, n. 53).

Deve, conseguentemente, trovare spazio la comune disciplina in materia di responsabilità amministrativa per danno indiretto, senza che possano reputarsi rilevanti le questioni, introdotte dalla suddetta disciplina normativa, relative alle condizioni di procedibilità, ai limiti probatori e ai criteri di determinazione del danno c.d. iatrogeno (in termini, Corte conti, Sez. giur. Piemonte, 6 maggio 2019, n. 68).

Ai fini della esclusione della responsabilità del convenuto e, ancor prima, della stessa ammissibilità dell'azione di rivalsa (alias, di responsabilità amministrativa) nei suoi confronti, non rileva, dunque, il fatto che il medesimo sia rimasto estraneo all'accordo transattivo tra l'azienda sanitaria e il terzo danneggiato.

Sentenza n. 115 del 12 maggio 2020

Secondo la citata sentenza, deve essere respinta per difetto di giurisdizione la domanda avanzata dalla procura erariale nei confronti di una società chiamata per il ristoro dei danni asseritamente subiti da una amministrazione pubblica, per non avere la prima, in qualità di mandataria di una associazione temporanea di scopo, riversato alla pubblica amministrazione presunta danneggiata, la quota di contributo pubblico di sua spettanza, percepito dall'associazione temporanea di scopo, per la realizzazione di un progetto finanziato con pubbliche risorse. La società convenuta, in qualità di mandataria dell'associazione temporanea di scopo, dopo l'ultimazione del progetto, aveva ricevuto il pagamento del contributo pubblico, con l'obbligo di ripartirlo tra i partecipanti dell'associazione temporanea, omettendo di assolvere, però, a detta ultima obbligazione. Non è stata ravvisata, tuttavia, la giurisdizione del giudice contabile, stante la sussistenza di un mero rapporto obbligatorio tra privati. Tra i partecipanti all'associazione temporanea vi era, infatti, anche una pubblica amministrazione, cui sarebbe spettata una quota del contributo pubblico erogato. L'interesse del giudice contabile in materia di contributi pubblici, in ogni caso, deve riconoscersi ogni qual volta sussista una ipotesi di sviamento e/o distrazione delle risorse erogate dalle finalità pubbliche che sono loro impresse; l'interesse del giudice contabile, invece, viene meno nelle controversie relative ai rapporti interni fra coloro che hanno percepito in solido il beneficio, per la realizzazione

congiunta dell'opera a cui era destinato, trattandosi di una vicenda di obbligazioni di diritto privato, rientrante nella sfera giurisdizionale del giudice ordinario, anche qualora il creditore sia una pubblica amministrazione. Come noto, infatti, ai fini della delimitazione dei confini della giurisdizione contabile rileva non solo, e non tanto, la qualifica soggettiva dei soggetti coinvolti nella vicenda, ma la destinazione pubblica delle risorse pretese.

Sentenza n. 106 del 6 maggio 2020

La sentenza in questione (riguardante la condanna di un dipendente della Marina militare per l'importo di 496.173,74 euro, a titolo di danno da violazione del rapporto sinallagmatico ed all'immagine, in relazione ad una fattispecie corruttiva di rilievo penale) evidenzia come la perseguibilità del danno in questione resti tuttora consentita solo in presenza di condanna definitiva per uno dei reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (così, Corte conti, Sez. giur. Toscana, 10 luglio 2018, n. 174 e 2 aprile 2019, n. 140; id., Sez. III, 9 febbraio 2017, n. 66 e Sez. giur. Campania, 24 marzo 2017, n. 114).

Tutto ciò anche a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni in materia di danno all'immagine, quali recate dal d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (art. 51, c. 6, ed art. 4, lett. g) ed h), delle "norme transitorie ed abrogazioni"). La medesima sentenza rileva che l'indebita ricezione di somme da parte del dipendente corrotto può rilevare quale danno erariale (sub specie di danno da tangente) solo se la medesima si traduce in un maggior costo per l'amministrazione (es. maggior costo dell'opera commissionata o della prestazione richiesta, in ragione del maggior onere sopportato dall'imprenditore per somme corrisposte al funzionario infedele per ottenere favoritismi; in termini, Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 12 febbraio 2018, n. 28; id., Sez. I, 26 ottobre 2017, n. 428 e 17 marzo 2017, n. 74) ovvero in una minore entrata per l'amministrazione (es. somme non pagate dall'imprenditore per effetto dei controlli omessi a suo carico a fronte delle somme corrisposte al funzionario infedele; in termini, Corte conti, Sez. giur. Piemonte, 22 febbraio 2018, n. 14).

Ne deriva che la dimostrazione della percezione, da parte del pubblico dipendente, di talune somme a titolo di tangente (alias, corrispettivo per il compimento di atti contrari ai doveri d'ufficio), non equivale a dimostrazione automatica del danno erariale, necessitando la relativa sussistenza di autonoma prova (in termini, tra le altre, Corte conti, Sez. I, 7 novembre 2018, n. 420).

Sentenza n. 288 del 10 novembre 2020

La sentenza afferma che costituisce danno erariale il riconoscimento di progressioni economiche orizzontali, con i diversi contratti collettivi decentrati sottoscritti dall'ente locale negli anni, a tutto il personale in servizio, con la sola esclusione

di coloro che avevano ricevuto note di demerito e ciò anche prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 22 ottobre 2009, n. 150, attuativo della l. 4 marzo 2009, n. 15, il cui art. 23 ha disciplinato le progressioni economiche orizzontali nel senso di stabilire che "(...) 2. *Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti (...)*". La chiarezza delle previsioni contenute nel Ccnl del 31 marzo 1999, che ha disciplinato per primo le progressioni economiche orizzontali, unitamente ai principi già espressi dal legislatore in materia del c.d. livello economico differenziato (Led), già introdotto con l'art. 35 del d.p.r. n. 333 del 3 agosto 1990 e, successivamente, sostituito ed ampliato proprio con la nuova disciplina in materia di progressioni economiche orizzontali, non possono non imporre, in sede di sottoscrizione della contrattazione decentrata, una limitazione quantitativa nel riconoscimento delle progressioni economiche orizzontali ai dipendenti in servizio. Il discostamento da tale condotta costituisce una ipotesi di colpa grave, censurabile in sede contabile. Sono chiamati a rispondere del danno cagionato all'ente locale dalla erogazione di progressioni economiche orizzontali oltre i limiti di legge, tutti coloro che hanno sottoscritto i contratti collettivi a livello decentrato che hanno dato vita alle progressioni non dovute o che, comunque, hanno partecipato alla loro formazione e, precisamente, la parte politica, la delegazione di parte pubblica ed il collegio dei revisori. Con riferimento alle rappresentanze sindacali, stante l'assenza di giurisdizione del giudice contabile sulle condotte dalle stesse poste in essere, il danno dovrà essere proporzionalmente ridotto in ragione dell'apporto causale derivato dalla loro condotta nella determinazione del danno.

Non può riconoscersi come gravemente colposa, invece, la condotta di coloro che, nella veste di dirigenti o comunque responsabili nella gestione del personale, si sono trovati ad attuare la contrattazione decentrata precedentemente sottoscritta relativamente alle progressioni economiche già concesse, trattandosi, non già di indennità revocabili, ma di benefici ormai entrati nel trattamento economico dei singoli dipendenti, tali da addivenire parte integrante anche del trattamento di quiescenza.

Non costituisce danno erariale, invece, la illegittima costituzione di fondi per il salario accessorio, trattandosi di una mera irregolarità contabile non causativa di materiale esborso di denaro.

Nessun ostacolo all'azione amministrativa può essere riconosciuto, infine, nella fattispecie in esame, alla previsione normativa di cui all'art. 4, del d.l. 6 marzo 2014, n. 16. La normativa d'urgenza citata, infatti, non è nata al fine di precludere, in fattispecie analoghe, l'azione del p.m. contabile, ma al solo fine, da un lato, di correggere per il futuro i fondi di bilancio destinati al salario accessorio, attraverso una rettifica degli stanziamenti utilizzati in passato ed un recupero delle eventuali somme conferite in eccesso, attraverso un sistema di riassorbimento, diluito nel tempo, sulle risorse da destinarsi ai medesimi fini per gli anni a venire e, dall'altro, di escludere la ripetibilità delle somme suddette nei confronti dei singoli percettori, stante l'esplicita esclusione della applicazione dell'istituto

della nullità, di cui all'art. 40, c. 3 quinquies, d.lgs. n. 165/2001, per tutti gli atti di disposizione posti in essere, in violazione dei limiti di legge, entro il 31 dicembre 2012.

Sentenza n. 289 dell'11 novembre 2020

La sentenza in questione evidenzia i limiti di operatività della giurisdizione contabile con riferimento al danno asseritamente arrecato da una partecipata comunale, concessionaria di un pubblico servizio, all'ente locale partecipante.

In particolare, nell'evidenziare che le tali società di diritto privato partecipate da un ente pubblico, non perdono “..la loro natura di enti privati per il solo fatto che il loro capitale venga alimentato anche da conferimenti provenienti dallo Stato o da altro ente pubblico”, ha testualmente affermato che “..una società per azioni costituita con capitale maggioritario del comune in vista dello svolgimento di un servizio pubblico ha una relazione funzionale con l'ente territoriale, caratterizzata dall'inserimento della società stessa nell'iter procedimentale dell'ente locale e dal conseguente rapporto di servizio che si viene così a determinare (Cass., S.U., 26 febbraio 2004, n. 3899). Ne consegue che l'affidamento da parte di un ente pubblico ad un soggetto esterno, da esso controllato, della gestione di un servizio pubblico integra una relazione funzionale incentrata sull'inserimento del soggetto medesimo nell'organizzazione funzionale dell'ente pubblico e ne implica, conseguentemente, l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, a prescindere dalla natura privatistica dello stesso soggetto e dallo strumento contrattuale con il quale si sia costituito ed attuato il rapporto, anche se l'estraneo venga investito solo di fatto dello svolgimento di una data attività in favore della pubblica amministrazione ed anche se difetti una gestione del danaro secondo moduli contabili di tipo pubblico o secondo procedure di rendicontazione proprie della giurisdizione contabile in senso stretto (Cass., S.U., 12 ottobre 2004, n. 20132).(...)

4.9 Si è così affermato che spetta alla Corte dei conti la giurisdizione in ordine alla domanda di risarcimento danni avanzata da un comune nei confronti della società concessionaria per la mancata riscossione dei relativi tributi. Infatti, poiché la gestione e la riscossione delle imposte comunali hanno natura di servizio pubblico e l'obbligazione, a carico della società concessionaria, di versare all'ente locale le somme a tale titolo incassate ha natura di servizio pubblico, il rapporto tra società ed ente si configura come rapporto di servizio, in quanto il soggetto esterno si inserisce nell'iter procedimentale dell'ente pubblico, come compartecipe dell'attività pubblicistica di quest'ultimo (cfr. Cass., S.U., 9 maggio 2005, n. 10063; Cass., S.U., 23 febbraio 2010, n. 4317; Cass., S.U., 16 dicembre 2009, n. 26280; Cass., S.U., 21 dicembre 2009, n. 26834).

4.10 Pertanto, quando la società partecipata operi nell'ambito di un rapporto di servizio con pubbliche amministrazioni partecipanti per lo svolgimento di loro compiti istituzionali, la sua responsabilità diventa erariale. Al di fuori di tale rapporto di servizio, le società partecipate restano soggette alla giurisdizione ordinaria ...” (così, Cass. S.U., 5 dicembre 2019, n. 31755, richiamata anche da parte convenuta).

Ordinanze n. 10/2020, n. 1P/2020 e n. 50/2020

Tali ordinanze hanno affrontato la questione relativa alla coesistenza ed alla coerenza sistematica tra la legislazione ordinaria processuale e quella emergenziale.

Con ord. n. 10/2020, depositata il 3 marzo 2020, il giudice designato si era pronunciato, in sede di convalida, in ordine ad un sequestro conservativo concesso *inaudita altera parte* dal presidente della Sezione, in relazione alla ipotizzata sussistenza di un danno erariale a carico del Comune di Pontedera per il precoce danneggiamento di una tratta di strada, accogliendo in parte le richieste di parte pubblica ed assegnando al p.r. il termine perentorio di giorni 60 (decorrenti dalla comunicazione dell'ordinanza stessa, concretizzatasi in data 30 marzo 2020) per il deposito dell'atto di citazione.

Nelle more, con decreto n. 14 del 26 marzo 2020 lo scrivente, visto il d.l. n. 18/2020 e, in particolare, l'art. 85, cc. da 2 a 5, rinviava al 30 giugno 2020 tutte le udienze pubbliche e le camere di consiglio già fissate per i mesi di aprile, maggio e giugno 2020, attinenti (anche) a giudizi di responsabilità.

Nella vigenza del menzionato decreto presidenziale, la p.r. avanzava richiesta di proroga del suddetto termine di giorni 60 ma, con ordinanza 1P n. 1/2020, depositata il 9 giugno 2020, il giudice designato, pronunciandosi in ordine a tale richiesta, statuiva il non luogo a provvedere, in base alla previsione dell'art. 85, c. 4, del d.l. n. 18/2020 (convertito nella l. 24 aprile 2020, n. 27), come fino ad allora vigente e novellato, in base al quale era stato adottato il decreto presidenziale già evocato.

Il convenuto avanzava ricorso ex art. 78 del c.g.c. rispetto alla menzionata ordinanza 1P/2020, ritenendo che la disposizione di cui al c. 4 dell'art. 85, d.l. n. 18/2020 (reputata strettamente connessa alla "regola generale" introdotta per tutti i procedimenti civili, penali e amministrativi dagli artt. 83 e 84 del d.l. n.18/2020) fosse "suddivisa in due periodi", distinguendo "tra processi le cui udienze e adunanze hanno subito un rinvio ex art. 85, c. 3, lett. f) (primo periodo del c. 4) e tutto il resto dei processi non rinviati e procedimenti che siano in fase preprocessuale/istruttoria (secondo periodo del c. 4), reputando che solo per la prima tipologia di processi operasse la sospensione dall'8 marzo al 31 agosto (alla luce della sopravvenuta ed ulteriore disciplina normativa), di tal che la sospensione non si sarebbe dovuta applicare alla concreta fattispecie, posto che il termine stabilito dall'ord. n. 10/2020 non avrebbe subito alcun "rinvio d'ufficio di udienze o adunanze".

L'ord. n. 50/2020 ha rigettato il ricorso ex art. 78 c.g.c., in base all'assunto secondo cui proprio il rinvio dinamico, operato dal c. 1 dell'art. 85, ai precedenti artt. 83 e 84 "in quanto compatibili e non contrastanti" con le successive disposizioni, evidenzia come tale compatibilità non potesse certo ravvisarsi con riferimento alla specifica tematica inerente lo svolgimento dell'attività inquirente contabile nella fase preprocessuale, regolamentata

con modalità e secondo principi del tutto distinti da quelli caratterizzanti le altre autorità giudiziarie. Una diversa interpretazione della norma, infatti, sarebbe risultata palesemente contraria al principio generale secondo cui le norme che importano una decadenza (perché questo significa eccettuare un certo procedimento - quale è quello relativo ai termini e alle modalità per il deposito da parte dell'organo requirente contabile dell'atto di citazione - dal regime di sospensione) devono essere di stretta interpretazione, in quanto prevedono una sanzione che incide su diritti meritevoli di tutela, che pertanto deve essere nota in maniera incontrovertibile prima del compimento dell'atto che ne è oggetto.

4.2 Pensionistica

In materia pensionistica si segnalano le seguenti pronunzie.

Sentenza n. 300 del 23 novembre 2020

Rientra nella giurisdizione del giudice contabile la richiesta del riconoscimento della causa di servizio, anche ai fini del futuro trattamento pensionistico privilegiato, formulata dal dipendente in servizio, in conformità di quanto correttamente indicato dalla Suprema corte di cassazione.

Nel caso in esame, il ricorrente, in servizio al momento della proposizione del ricorso, ha visto rigettata la domanda di riconoscimento di causa di servizio, già presentata alla propria amministrazione di appartenenza. Con successiva istanza, il ricorrente ha precisato di volersi avvalere del riconoscimento della causa di servizio, anche ai fini del trattamento pensionistico privilegiato, di cui, però, non ha presentato esplicita domanda in sede amministrativa.

Il ricorrente ha, quindi, adito il giudice contabile al fine di vedere riconosciuta la riconducibilità a causa di servizio delle patologie sofferte, anche ai fini del futuro diritto a pensione di privilegio.

Il ricorso, pur rientrando nella giurisdizione del giudice contabile deve, però, ritenersi inammissibile, ai sensi dell'art. 153, c. 1, lett. b) c.g.c., il quale prevede che i ricorsi debbano ritenersi inammissibili quando si propongano al giudice domande sulle quali non si sia provveduto in sede amministrativa, ovvero per le quali non sia trascorso il termine di legge dalla notificazione all'amministrazione di un formale atto di diffida a provvedere, disposizione sostanzialmente riproduttiva, per la parte che qui rileva, dell'art. 71, c. 1, lett. b) del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, ai sensi del quale i ricorsi in materia di pensioni non sono ammessi quando si propongano domande sulle quali non si sia provveduto in sede amministrativa.

Sentenza n. 312 dell'11 dicembre 2020

La sentenza in questione va segnalata, in quanto si sofferma, tra l'altro, sugli effetti conseguenti alla tardiva riproposizione della domanda innanzi al giudice contabile, a seguito di sentenza del giudice ordinario, declinante la propria giurisdizione a favore di quella contabile.

Nello specifico, rileva che *“l'art. 17, comma 2, del d.lgs n. 174/2016, come da ultimo modificato dall'art. 7, comma 1, lett. a), d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114 (in vigore dal 31 ottobre 2019), statuisce che “Quando la giurisdizione è declinata dal giudice contabile in favore di altro giudice, o viceversa, ferme restando le preclusioni e le decadenze intervenute, sono fatti salvi gli effetti processuali e sostanziali della domanda se la medesima è riproposta innanzi al giudice indicato nella pronuncia che declina la giurisdizione, entro il termine perentorio di tre mesi dal passaggio in giudicato della sentenza”.*

La predetta disposizione recepisce, invero, la disciplina, di portata generale e applicabile alla generalità dei giudizi (così, Cass. n. 27163/2018), ivi compreso quello pensionistico innanzi al giudice contabile (in termini, Corte conti, Sez. III, n. 297/2014), dettata dall'art. 59 della l. 18 giugno 2009, n. 69 sulla c.d. *translatio iudicii*, da intendersi quale trasmigrazione di un processo da un giudice ad un altro, anche appartenente ad altro plesso giurisdizionale.

Dalla medesima disposizione si evince chiaramente che la conservazione degli effetti processuali e sostanziali (ivi compreso quello interruttivo della prescrizione) della domanda originariamente proposta innanzi al giudice sprovvisto di giurisdizione, è condizionata al tempestivo esercizio della facoltà di *“riproposizione”* della domanda medesima innanzi al giudice indicato nel provvedimento declinatorio della giurisdizione.

La predetta conservazione risulta, dunque, a rigore preclusa sia nell'ipotesi di intempestiva prosecuzione/riattivazione del precedente giudizio innanzi al giudice provvisto di giurisdizione (vedasi l'art. 59, c. 4, l. n. 69/2009, alla cui stregua *“..l'inosservanza dei termini fissati ai sensi del presente articolo per la riassunzione o prosecuzione del giudizio comporta l'estinzione del processo (...) ed impedisce la conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda”*) sia, a fortiori, nell'ipotesi, come quella ravvisabile nella fattispecie all'esame, per stessa ammissione delle ricorrenti, di introduzione di un nuovo ed autonomo giudizio.

D'altro canto, la giurisprudenza contabile ha già avuto modo di rilevare la mancata conservazione degli effetti sostanziali e processuali della domanda originariamente proposta innanzi al giudice ordinario sprovvisto di giurisdizione, per l'ipotesi di proposizione di un nuovo ed autonomo ricorso innanzi al giudice contabile legittimato a conoscere della controversia (in termini, tra le altre, Corte conti, Sez. giur. Lazio, 4 marzo 2020, n. 125).

4.3 Conti giudiziali

Sentenza n. 109 del 6 maggio 2020

La sentenza in questione, emessa nell'ambito di un giudizio di conto e prevedente la condanna di 47.600,00 euro a carico di una banca per irregolarità nella gestione del servizio di tesoreria di un comune toscano, ha escluso che la sottoposizione alla procedura di liquidazione coatta amministrativa della società interessata renda la domanda giudiziaria formulata nei confronti della stessa improponibile ovvero improcedibile, in virtù del principio inderogabile della par condicio creditorum, alla cui stregua ogni credito vantato nei confronti di impresa in l.c.a. (liquidazione coatta amministrativa) dovrebbe farsi valere in sede concorsuale, nell'ambito di un procedimento di verifica affidato al commissario liquidatore.

Nello specifico, la sentenza ha evidenziato che, in base alla giurisprudenza contabile, sussiste *“la possibilità di instaurare o proseguire giudizi di conto (e di responsabilità amministrativa) nei confronti di un soggetto sottoposto a procedura concorsuale, a ragione della peculiarità di detti giudizi e la loro autonomia rispetto ai giudizi civili ed alle azioni esperibili in sede di procedure concorsuali (Corte conti, Sez. III, n. 204/2009; id., Sez. I, n. 14/2009)”*.

Parimenti, è stato osservato che l'accertamento della sussistenza o meno di un credito erariale è questione pacificamente sottratta alla cognizione del giudice fallimentare (in termini, Corte conti, Sez. giur. Marche, n. 416/2008, id., Sez. giur. Calabria, n. 56/2011).

5. I risultati

L'attività della Sezione giurisdizionale Toscana ha conseguito nell'anno 2020 i risultati che di seguito si evidenziano.

Il dato statistico fornisce, peraltro, un'immagine parziale di ciò che è mutato nel nostro lavoro e nella nostra capacità di dare giustizia, con le forme e con le garanzie necessarie perché il processo, e la decisione che da esso scaturisce, siano sentite come giuste dalla collettività.

Dobbiamo riconoscere, con onestà intellettuale, che abbiamo avvertito il peso della nostra arretratezza culturale (prima che tecnica), nella diffusione del processo telematico. Non possiamo nascondere, altresì, fondate perplessità, ad esempio in ordine ad un giudizio pensionistico che le recenti norme emergenziali hanno, sostanzialmente, ridotto

a processo meramente cartolare, all'interno del quale si realizza un contraddittorio virtuale perché risulta mancante il fondamentale requisito dell'oralità.

L'esperienza ha comunque generato, anche grazie all'impegno indefesso del personale amministrativo, significativi aspetti positivi, ed è opportuno ora non disperdere il patrimonio accumulato, cogliendo anzi le opportunità che si aprono per l'innovazione organizzativa. In questo senso la Sezione continuerà ad operare.

Tutto ciò premesso, i risultati che si espongono vanno valutati, nel complesso, positivamente, ove si consideri che nella prima parte dell'*annus horribilis* che ci siamo lasciati alle spalle, l'attività giudiziaria ha subito una sorta di vero e proprio "blocco" da *lockdown*, che ha sostanzialmente azzerato le nostre funzioni; aggiungasi che i risultati che si esporranno sono stati raggiunti malgrado le perduranti scoperture degli organici del personale di magistratura e soprattutto amministrativo.

Tanto premesso, ad inizio anno risultavano pendenti 180 giudizi di responsabilità, sostanzialmente coincidenti ai 178 pendenti al 31 dicembre dello stesso anno.

I giudizi definiti sono stati 105, 67 di questi hanno dato luogo a sentenze di condanna e 33 a sentenze di assoluzione. L'ammontare delle condanne è assommato a 8.176.745,90 euro, rispetto a richieste di condanna per complessivi 22.060.387,68 euro.

I giudizi di conto pendenti al 1° gennaio 2020 erano n. 94, ed al 31 dicembre n. 86.

Nonostante la fase emergenziale e il lavoro in svolto in *smart working* da parte di molti componenti della Sezione, vi è stato un significativo abbattimento del *quantum* dei conti giudiziari in carico all'Ufficio. Al 1° gennaio 2020 risultavano infatti pendenti 34.129 conti giudiziari, mentre al 31 dicembre 2020 ne risultavano da definire 33.816. Sono stati definiti, quindi, più conti giudiziari (14.009) rispetto a quelli introdotti ex novo (13.696).

In materia pensionistica, al 1° gennaio 2020 risultavano pendenti 229 giudizi, ne sono stati introdotti 335 e ne sono stati decisi con sentenza 218. Per 105 giudizi è stata adottata ordinanza. Tale tipologia di provvedimento giurisdizionale si è resa spesso necessaria in attesa di un pronunciamento delle SS.RR. di questa Corte (poi intervenuto con sent. n. 1/2021) in materia di pensioni militari, in ordine alla corretta esegesi dell'art. 54 d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092 e, in particolare, rispetto alle modalità di calcolo della "quota retributiva" della pensione da liquidarsi con il sistema misto in favore del personale militare cessato dal servizio con oltre 20 anni di anzianità utile e vantante, al 31 dicembre 1995, un'anzianità compresa tra i 15 ed i 18 anni (individuate dalla medesima sentenza nell'applicazione del coefficiente annuo del 2,44% per ogni anno utile al 31 dicembre 1995), nonché rispetto all'applicabilità o meno dell'aliquota del 44% in favore del personale militare vantante, alla data 31 dicembre 1995, un'anzianità utile inferiore ad anni 15 (da escludersi in base alla sentenza in questione).

Mi avvio alla conclusione.

In questi mesi difficili l'Europa sembra ritrovare il senso del suo progetto, il filo rosso di un impegno condiviso. Proprio in momenti come questi è più che mai necessario impegnarsi per dare effettività ai principi della Carta: rispetto della dignità della persona, uguaglianza e solidarietà, rigoroso rispetto del principio del diritto di difesa in ogni processo sono la via per superare la crisi pandemica e aprire una nuova stagione. Questa Sezione farà la sua parte.

TABELLE

Tabella sinottica

DATI STATISTICI 01.01.2020 - 31.12.2020

		ANNO 2020	ANNO 2019	ANNO 2018	ANNO 2017	ANNO 2016
Magistrati in servizio		6	5	4	2	2
ATTIVITA' CONTENZIOSA						
UDIENZE						
In materia pensionistica		31+1 ⁽¹⁾	43+2 ⁽¹⁾	23	24	22
In materia di responsabilità		17+12 ⁽¹⁾	26+18 ⁽¹⁾	22	22	22
Totale		48+13⁽¹⁾	69+20⁽¹⁾	45	46	44
SENTENZE						
In materia di pensioni	- Civili	43+1 ⁽¹⁾	83	98	76+9 ⁽¹⁾	57+1 ⁽¹⁾
	- Militari	167	248+1 ⁽¹⁾	49	35+2 ⁽¹⁾	42
	- Guerra	8	13	16	43	73
	Totale pensioni	218+1⁽¹⁾	344+1⁽¹⁾	163+5⁽¹⁾	154+11⁽¹⁾	172+1⁽¹⁾
In materia di responsabilità		100	107+1 ⁽¹⁾	98+2 ⁽¹⁾	66+2 ⁽¹⁾	100+3 ⁽¹⁾
In materia di giudizi di conto		8+1 ⁽¹⁾	60+2 ⁽¹⁾	98+2 ⁽¹⁾	41+27 ⁽¹⁾	92+11 ⁽¹⁾
Totale contabilità		108+1⁽¹⁾	167+3⁽¹⁾	116+3⁽¹⁾	107+29⁽¹⁾	192+ 14⁽¹⁾
AMMONTARE CONDANNE						
In materia di responsabilità		8.070.661,66	9.808.786,55	14.243.668,30	4.106.387,20	8.185.040,55
In materia di giudizi di conto		106.084,24	725.659,53	41.836,23	80.121,22	674.222,31
ORDINANZE						
In materia di pensioni	Civili	18	22	23	72	48
	Militari	84	18	27	26	33
	Guerra	3	8	13	18	61
	Totale	105	48	63	116	142
In materia di responsabilità	di condanna	0	3	8	3	2
	istruttorie	11	14	8	20	23
	sequestri	2	2	2	8	4+1 ⁽²⁾
	Totale	13	19+3⁽³⁾	18	31	30
In materia di giudizi di conto	decisioni interlocutorie	0	10	7	17	57
	condanna	0	0	2	1	1
	Totale	0	10	9	18	58
	Totale contabilità	13	28	27	49	88
DECRETI						
In materia di pensioni		2	2	1	12	12
In materia di responsabilità		18	17	5	6	0
In materia di giudizi di conto		0	513	790	876	1332
Totale		20	532	796	894	1344
CONTI GIUDIZIALI						
presi in carico	provenienti da es. precedenti	11880	4991	4249	1821	2988
	pervenuti nell'esercizio	1816	1639	1284	1012	2001
	Totale	13696	6630	5533	2833	4989
definiti	Estinti	13602	3491	6264	5512	6175
	Discaricati	382	410	408	75	23
	Definiti in giudizio	25	641	57	139	824
	Totale	14009	4542	6729	5726	7022
giacenti a fine anno		33816	34129	31854	33050	35943
deferiti a giudizio		4011⁽⁴⁾	109	13	29	2398

(1) sentenze/ordinanze

(2) 1 reclamo

(3) 3 di cui 1 correzione di errore materiale, 1 rimessione alla Corte di Cassazione e 1 proroga termini

(4) i conti si riferiscono a giudizi già aperti e reinvitati al Collegio con relazione del Magistrato (n. 70 relazioni)

GIUDIZI DI RESPONSABILITA' E DI CONTO

ANNO 2020

Giudizi	Pendenti al 1/1/2020	Pervenuti	Totale carico	Definiti	Sentenze condanna	Sentenze assoluzione	Pendenti al 31/12/2020
Responsabilità	180	103	283	105	67	33	178
Conto	94	0	94	8	5	/	86
Istanza di parte	0	1	1	0	0	0	1
Resa di conto	0	10	10	8	/	/	2
TOTALE	274	114	388	121	72	33	267

ANNO 2019

Giudizi	Pendenti al 1/1/2019	Pervenuti	Definiti	Pendenti al 31/12/2019
Responsabilità	157	140	117	180
Conto	114	39	59	94
Istanza di parte	0	1	1	0
Resa di conto	5	0	5	0
TOTALE	276	180	182	274

AMMONTARE CONDANNE 2020		AMMONTARE CONDANNE 2019	
Responsabilità amministrativa	€ 8.070.661,66	Responsabilità amministrativa	€ 9.808.786,55
Responsabilità contabile	€ 106.084,24	Responsabilità contabile	€ 246.174,51
TOTALE	€ 8.176.745,90	TOTALE	€ 10.534.446,08

Ammontare richiesta atto citazione 2020	€ 22.060.387,68
-----------------------------------------	-----------------

tabella B

CONTI GIUDIZIALI ANNO 2020

CONTI	PENDENTI INIZIALI	NUOVI INTRODOTTI	TOTALE CARICO	DEFERITI A GIUDIZIO DELLA SEZIONE	RELAZIONI DEL MAGISTRATO	SENT.	ORD.	DECRETI PRES. APPR. EST. CONTI	DEFINITI CON SENTENZA (n. conti)	ALTRA MODALITA' PROC. MONITORI (n. conti)	APPROVATI CON DECRETO (n. conti)	DICHIARATI ESTINTI (n. conti)	TOTALE DEFINITI	RIMANEN ZA DA DEFINIRE
ERARIALI	4169	290	4459	0	2	0	0	351	0	0	8	2208	2216	2243
ENTI LOCALI	28931	13258	42189	4011*	489	6**	0	1332	22	0	373	11242	11637	30552
A.S.L.	1029	148	1177	0	1	3	0	13	3	0	1	152	156	1021
TOTALE	34129	13696	47825	4011	492	9	0	1696	25	0	382	13602	14009	33816

* i conti si riferiscono a giudizi già aperti e rinviati con relazione (n. 70 rel.) del Magistrato al Collegio

** di cui 1 sentenza/ordinanza

Importi recuperati + spese

€ 106.084,24 + 699,89

GIUDIZI PER RESA DI CONTO ANNO 2020

GIUDIZI	PENDENTI INIZIALI	NUOVI INTRODOTTI	DEFINITI	CONTI RESI
RESA DI CONTO	0	10	8	1

CONTI GIUDIZIALI ANNO 2019

CONTI	PENDENTI INIZIALI	NUOVI INTRODOTTI	TOTALE CARICO	DEFERITI A GIUDIZIO DELLA SEZIONE	RELAZIONI DEL MAGISTRATO	SENT.	ORD.	DECRETI PRES. APPR. EST. CONTI	DEFINITI CON SENTENZA (n. conti)	ALTRA MODALITA' PROC. MONITORI (n. conti)	APPROVATI CON DECRETO (n. conti)	DICHIARATI ESTINTI (n. conti)	TOTALE DEFINITI	RIMANEN ZA DA DEFINIRE
ERARIALI	4167	429	4596	0	2	0	0	163	0	0	22	405	427	4167
ENTI LOCALI	27053	5976	33029	106	176	63*	12	341	641**	0	381	3076	3457	28931
A.S.L.	634	407	1041	3	10	0	0	9	0	0	7	5	12	1029
TOTALE	31854	6812	38666	109	188	63	12	513	641	0	410	3486	3896	34129

*60 sent. + 2 sent/ord. + 1 decreto che definisce il giudizio 60548/C

** conti definiti con sentenza: 638 + 3 definiti con decreto

Importi recuperati + spese

€ 246.174,51 + 1643,11

GIUDIZI PER RESA DI CONTO ANNO 2019

GIUDIZI	PENDENTI INIZIALI	NUOVI INTRODOTTI	DEFINITI	CONTI RESI
RESA DI CONTO	5	0	5	0

tabella C

**GIUDIZI PENSIONISTICI
ANNO 2020**

	Pendenti iniziali	Introdotti	Totale carico	In Udienza	Discussi	Accogl. +Parziale Accogl.	Rigetto	Totale sentenze	Decreti di estinzione	Definiti con altro	Totale definiti	Pendenti finali	Ordinanze istruttorie	Altre Ordinanze	Sentenze e Ordinanze in corso di deposito
Civ. e Mil.	186	332	518	480	285	143	46	210	0	0	210	308	27	75	0
Guerra	43	3	46	12	8	3	4	8	0	0	7	39	2	1	0
Totale	229	335	564	492	293	146	50	218	0	0	217	347	29	76	0

**GIUDIZI PENSIONISTICI
ANNO 2019**

	Pendenti iniziali	Introdotti	Totale carico	In Udienza	Discussi	Accogl. +Parziale Accogl.	Rigetto	Totale sentenze	Decreti di estinzione e	Definiti con altro	Totale definiti	Pendenti finali	Ordinanze istruttorie	Altre Ordinanze	Sentenze e Ordinanze in corso di deposito
Civ. e Mil.	227	290	517	336	321	194	112	331	0	0	331	186	40	8	0
Guerra	47	9	56	22	18	1	15	13	0	0	13	43	8	2	0
Totale	274	299	573	358	339	195	127	344	0	0	344	229	48	10	0

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

