



CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2024

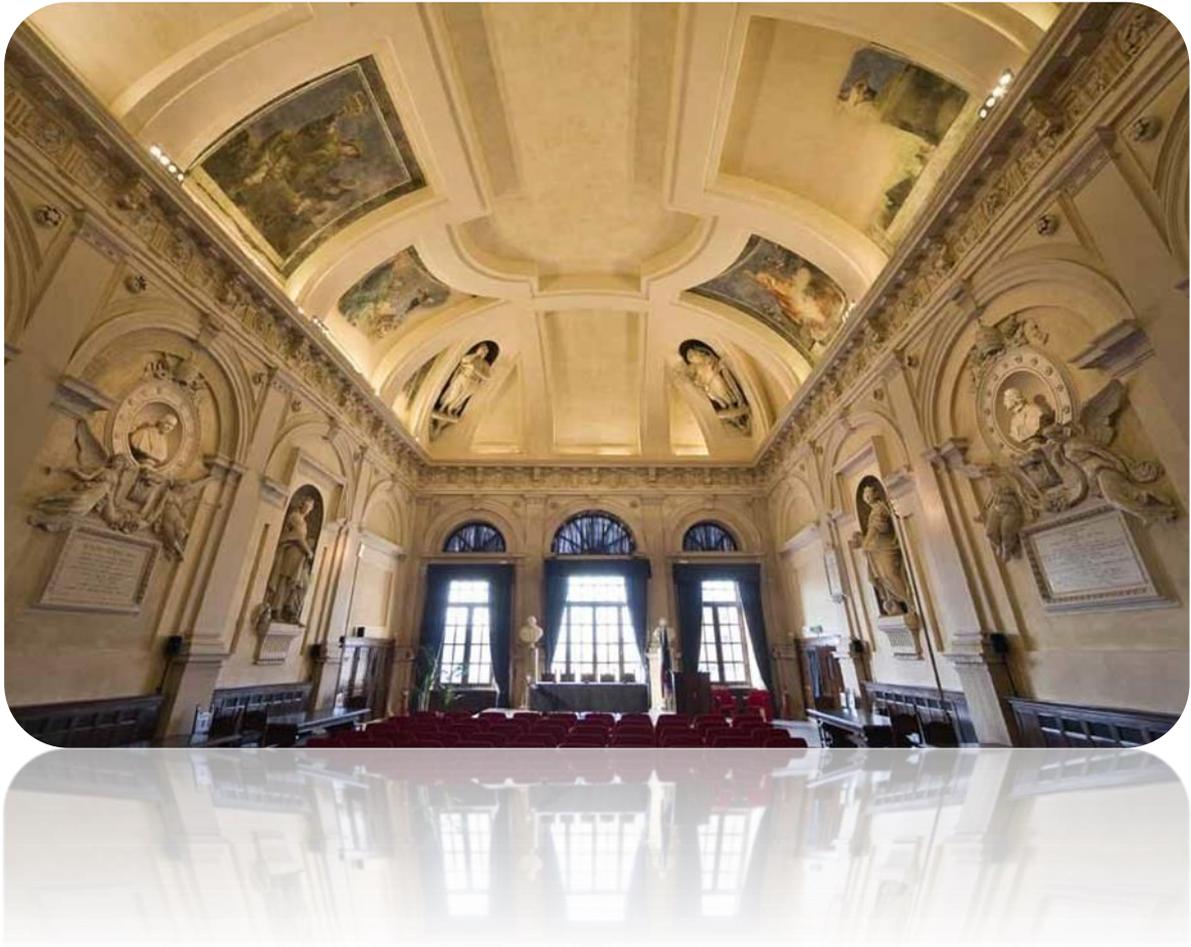
RELAZIONE DEL PRESIDENTE
DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE

Valter Camillo Del Rosario

ANCONA, 22 FEBBRAIO 2024



CORTE DEI CONTI



La costruzione, del XV secolo, legata ad uno dei periodi di maggiore prosperità della città dorica, caratterizzato dall'aumento dei traffici, dal potenziamento del porto e dalla presenza di accorti e abili mercanti, si presentava aperta sia verso la strada che verso il mare per facilitare le contrattazioni relative ai beni portati dai mercanti.

L'iniziale esecuzione, attribuita all'architetto Giovanni Pace detto Sodo, è proseguita nel 1451 dal maestro Giorgio di Matteo da Sebenico che organizza la facciata, terminata nel 1459, e, a seguito di un gravissimo incendio nel 1556 viene ricostruito, ad opera di Pellegrino Tibaldi, l'interno dell'edificio, originariamente su due piani, modificandolo in un unico grande locale.

La presenza dell'uomo a cavallo, simbolo della città, posto tra due pannelli sui quali vi è scritto "Sumpibus erectum" e "Comunitatis Anconae", e le quattro statue di Virtù (Speranza, Fortezza, Giustizia, Carità) evidenziano il carattere laico del palazzo che appunto è stato costruito per volere della comunità.

Oggi è di proprietà della Camera del Commercio di Ancona, che la acquistò dallo Stato nel XIX secolo.

Introduzione

Signor Presidente della Regione, Autorità civili, militari e religiose, Procuratore Regionale, Presidente della Sezione del Controllo, Presidente dell'Ordine degli Avvocati, Magnifici Rettori ed esponenti del mondo accademico, colleghi di questa e di altre magistrature, avvocati dello Stato, degli enti pubblici e del libero foro, personale tutto della magistratura contabile, signore e signori, a tutti rivolgo il più cordiale saluto in occasione della cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per le Marche, che anche nel 2024 si svolge in questo meraviglioso palazzo, denominato "Loggia dei Mercanti", così ricco di arte, di storia e di valori tradizionali della collettività marchigiana, che sin dall'antichità ha sempre avuto una spiccata vocazione imprenditoriale e commerciale, fattori che hanno consentito a questa regione di essere un punto d'incontro di culture diverse, che hanno saputo vivere assieme pacificamente ed interagire per il progresso comune.

** * * * **

Com'è noto, l'evento odierno ha un alto valore simbolico, come manifestazione del carattere pubblico e democratico dell'amministrazione della giustizia, occasione di dibattito sulle misure adottate e sui risultati conseguiti.

Preliminarmente, deve, tuttavia, rammentarsi, in linea generale, che nell'anno appena trascorso si sono profilate, oltre alle conseguenze derivanti dal persistente conflitto armato tra la Russia e l'Ucraina, le ulteriori e gravi problematiche derivanti dalla guerra scoppiata in Medio Oriente, fattori che hanno contribuito ad acuire una situazione d'insicurezza e di precarietà a livello internazionale.

Tutto ciò ha comportato ripercussioni negative sulla situazione economica e finanziaria dello Stato, degli Enti pubblici e dell'intera collettività sociale.

Sono ben noti, infatti, gli effetti in termini di rapido aumento dell'inflazione, che sono derivati, soprattutto nei primi mesi dell'anno 2023, dall'enorme incremento delle spese per l'approvvigionamento delle fonti di energia, e la conseguente necessità di destinare cospicue risorse finanziarie pubbliche per limitarne le conseguenze deleterie per i cittadini e le imprese.

A ciò si sono aggiunti gli effetti dei progressivi incrementi dei tassi d'interesse, da parte della BCE, che hanno reso meno agevoli gli investimenti degli operatori economici.

In tale contesto, risulta, tuttavia, che sia le Istituzioni sia il complessivo tessuto economico-sociale marchigiano hanno reagito in maniera positiva, proseguendo in un percorso finalizzato a recuperare, sia pure con le difficoltà dovute all'elevato livello d'inflazione ed al correlativo incremento dei tassi d'interesse, le posizioni acquisite anteriormente al lungo periodo della pandemia.

** * * * **

Ciò premesso, ritengo opportuno effettuare alcune brevissime considerazioni sul ruolo svolto dalla Corte dei conti nell'attuale assetto istituzionale.

Infatti, la complessa disciplina delle funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti, che trovano fondamento, rispettivamente, negli artt. 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione, configura la Corte, nel nostro ordinamento giuridico, quale Magistratura preposta alla tutela del buon andamento della Pubblica Amministrazione, con particolare riguardo alla sana gestione finanziaria.

In particolare, la Costituzione assegna alla magistratura contabile il fondamentale compito di garantire, in posizione d'indipendenza e di terzietà, che la gestione delle finanze pubbliche venga effettuata in maniera legittima, oculata e trasparente, assicurando, in tal modo, che le risorse derivanti dal contributo fiscale corrisposto dai cittadini vengano effettivamente utilizzate per fornire alla collettività i migliori servizi possibili.

Un ottimale impiego delle risorse finanziarie disponibili è, infatti, indispensabile per lo sviluppo economico e sociale del Paese e costituisce un presupposto essenziale per l'adempimento dei "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", sanciti dall'art. 2 della Costituzione, e per il conseguimento delle condizioni di eguaglianza sostanziale di tutti i cittadini, ai sensi dell'art. 3.

Ciò è stato ribadito dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha sancito il principio dell'equilibrio di bilancio, per effetto del quale la Corte dei conti ha assunto un ruolo ancor più pregnante nel sistema di vigilanza sulla legalità finanziaria.

In sostanza, deve affermarsi che, come sottolineato da consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, la Corte dei conti si configura attualmente non soltanto come Organo magistratuale posto a tutela degli equilibri di bilancio ma, ancor di più, come presidio indispensabile per l'osservanza di vari principi fondamentali, espressamente previsti dalla Costituzione, che vanno dal buon andamento della Pubblica Amministrazione, alla salvaguardia dell'equilibrio intergenerazionale, alla tutela del bilancio come "bene pubblico", alla garanzia dei diritti sociali, sotto il profilo dell'adeguata

dotazione finanziaria, e degli interessi "adespoti", ossia degli interessi diffusi che non fanno capo a un soggetto determinato bensì all'intera collettività.

In tale contesto, la Corte dei conti, nelle sue varie componenti (sia di controllo che giurisdizionali), è, dunque, chiamata a vigilare affinché le Pubbliche Amministrazioni perseguano i fini predeterminati dalla Costituzione e dalle leggi ed operino con l'osservanza dei principii di legalità, economicità, efficienza, imparzialità e trasparenza, così come previsto dalla legge n.241/1990, che si configura come normativa direttamente attuativa dell'art. 97 della Costituzione.

Va, inoltre, sottolineato che, dopo la riforma dell'art. 81 della Costituzione, la Corte Costituzionale ha costantemente ribadito che il bilancio è "un bene pubblico" di rilevanza costituzionale, che, da un lato, è volto ad assicurare il soddisfacimento degli interessi della comunità, nel ponderato bilanciamento tra risorse disponibili e spese destinate a finalità pubbliche, e, da un altro lato, deve rendere conoscibile l'attività di gestione delle pubbliche finanze, consentendo ai cittadini di valutare, in maniera obiettiva, se, e in che misura, gli amministratori, nell'espletamento dei loro mandati, abbiano dato concreta e congrua attuazione ai rispettivi programmi elettorali.

D'altronde, l'esigenza di legalità finanziaria è particolarmente avvertita dalla collettività, la quale, sempre più frequentemente, si rivolge alla Corte dei conti per segnalare fenomeni di sperpero e di distrazione delle risorse pubbliche.

In tale contesto, la giurisdizione contabile costituisce, dunque, un indispensabile presidio per il contrasto ad ogni forma d'illegalità e di spreco, anche in considerazione della persistenza, nonostante le varie sentenze di condanna, di fenomeni "lato sensu" corruttivi.

D'altronde, va rammentato che le sentenze e gli altri provvedimenti del giudice contabile costituiscono, per i pubblici amministratori e funzionari, un'importante guida per il corretto espletamento dei compiti istituzionali, mentre la prospettiva della responsabilità amministrativa per danno erariale viene sovente a configurarsi come efficace deterrente al compimento di atti lesivi per le finanze pubbliche, senza che, tuttavia, essa possa ragionevolmente ingenerare la cosiddetta "paura della firma", in quanto gli amministratori ed i funzionari che operano con onestà, diligenza ed efficienza non hanno alcun motivo di temere eventuali azioni risarcitorie o sanzionatorie promosse a loro carico, che, in ogni caso, come peraltro sempre avvenuto, verrebbero valutate dai competenti Organi con imparzialità, obiettività, con la piena osservanza delle garanzie di difesa ed in conformità alle norme vigenti.

Piuttosto, al fine di rendere più spedita ed efficace l'azione amministrativa, appaiono indifferibili la semplificazione delle procedure, l'emanazione di leggi e regolamenti più chiari e l'adozione di provvedimenti volti al miglioramento della preparazione professionale di coloro che svolgono funzioni pubbliche.

Si ritiene, pertanto, che, una volta terminata la situazione di acuta emergenza indotta dalla pandemia da "Covid 19", non possano più trovare congrua giustificazione giuridica le proroghe (attualmente sino al 30 giugno 2024) del cosiddetto "scudo erariale", che era stato introdotto dall'art. 21 del D.L. n. 76/2020, convertito in L. n. 120/2020, secondo cui: "Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, 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 della L. n. 20/1994, 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 od inerzia del soggetto agente”.

Appare piuttosto necessario, onde evitare, da un lato, qualsiasi, sovente pretestuosa, “paura della firma” e, da un altro lato, disincentivare comportamenti caratterizzati da distrazione e spreco delle risorse finanziarie pubbliche, individuare un sistema ragionevole ed equilibrato per la ripartizione del “rischio di gestione” tra amministratori e funzionari pubblici ed Amministrazione, mediante una puntuale perimetrazione, in linea generale, della nozione di “colpa grave”, che relativamente ad alcuni limitati settori è già avvenuta.

In tali sensi, l’art. 8 del D.Lgs. n. 149/2022 ha previsto che, in caso di contenzioso, i rappresentanti dell’Amministrazione finanziaria, che abbiano aderito ad accordi conciliativi, poi risultati forieri di danni erariali, debbano rispondere per azioni ed omissioni connotati da dolo o colpa grave, quest’ultima consistente nella “negligenza inescusabile derivante da grave violazione di legge o dal travisamento dei fatti”.

Analogamente, l’art. 2 del D.Lgs. n. 36/2023, riguardante le attività contrattuali della Pubblica Amministrazione, stabilisce che: “Costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l’omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive, normalmente richieste nell’attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell’agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto” ed, inoltre, che: “Non costituisce colpa grave la violazione o

l'omissione determinata dal riferimento ad indirizzi giurisprudenziali prevalenti od a pareri delle Autorità competenti".

Considerato, dunque, che attualmente la responsabilità amministrativa risulta declinata in forme diverse e ciò sia in base a parametri temporali sia secondo l'elemento soggettivo previsto, ossia:

- responsabilità per fatti dannosi cagionati da comportamenti, commissivi od omissivi, caratterizzati almeno da colpa grave (art. 1 della L. n. 20/1994, applicabile a fattispecie verificatesi sino al 20 luglio 2020);

- responsabilità per fatti dannosi derivanti da comportamenti attivi dolosi od omissivi anche gravemente colposi (art. 21 del D.L. n. 76/2020, convertito in L. n. 120/2020, applicabile, per effetto di successive proroghe, con riferimento a fattispecie verificatesi nel periodo dal 21 luglio 2020 al 30 giugno 2024);

- responsabilità per attività disciplinate dal Codice dei contratti pubblici, poste in essere (oltre che dolosamente) in violazione di "norme di diritto" od "in palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza", qualificandosi automaticamente tali violazioni in termini di colpa grave (D.lgs. n. 36/2023, in vigore dal 1° luglio 2023);

appare ancor più evidente la necessità di una razionalizzazione dell'intero sistema, che riconduca ad una disciplina unitaria e chiara l'istituto della responsabilità amministrativa per danno erariale, in modo da evitare dubbi interpretativi ed applicazioni disomogenee.

In tale ottica, va segnalato che nel corso del 2023 è stato istituito un cosiddetto "tavolo tecnico", a cui partecipano anche magistrati della Corte dei conti, appositamente designati dal Consiglio di Presidenza, finalizzato agli opportuni approfondimenti per pervenire all'elaborazione di una riforma complessiva della

responsabilità amministrativa per danno erariale, che contemperì, da un lato, le esigenze, invocate da più parti, di speditezza ed efficienza dell'azione amministrativa e, da un altro lato, l'ineludibile necessità, ugualmente avvertita da tutti i cittadini dotati di buon senso, che gli interessi finanziari pubblici non siano lesi da comportamenti che, seppure non intenzionalmente volti a causare danni erariali, risultino, tuttavia, connotati da livelli intollerabili di negligenza, di superficialità, d'imperizia, d'imprudenza nell'esercizio di funzioni pubbliche e nella gestione delle risorse della collettività, che debbono essere utilizzate con onestà ed oculatezza esclusivamente per soddisfare effettive esigenze d'interesse pubblico, da individuarsi in maniera razionale e ponderata.

Risulta che i lavori di tale "tavolo tecnico" siano ancora in corso.

Da recenti notizie di stampa si apprende, tuttavia, che, nel frattempo, è stato presentato in Parlamento un disegno di legge finalizzato ad introdurre profonde modifiche nell'esercizio delle funzioni di controllo e consultive intestate alla Corte dei conti, le quali comporterebbero anche ulteriori riflessi limitativi in ordine alla configurazione della responsabilità amministrativa per danno erariale.

Non risulta, tuttavia, che, a tutt'oggi, tale disegno di legge sia stato oggetto di disamina da parte delle competenti Commissioni parlamentari, ragion per cui appare prematura qualsiasi valutazione in proposito.

* * * * *

Ciò premesso e proseguendo nell'esposizione delle considerazioni relative al ruolo della Corte dei conti nell'attuale assetto ordinamentale, deve rammentarsi che proprio l'esigenza di tutelare adeguatamente la "legalità finanziaria" è stata indubbiamente una delle ragioni essenziali per le quali la giurisdizione contabile

è venuta, nel tempo, in conformità ai principi dell'ordinamento giuridico e con l'avallo della giurisprudenza della Corte di Cassazione, ad estendere la propria sfera ben oltre la tradizionale funzione volta al risarcimento dei danni materiali e patrimoniali cagionati alle pubbliche amministrazioni, ricomprendendo anche quelle del risarcimento delle lesioni inferte, mediante comportamenti illeciti costituenti reato, a beni immateriali, quali l'immagine ed il prestigio dell'ente pubblico, e dei pregiudizi arrecati all'organizzazione ed all'efficienza amministrativa (cosiddetto danno da disservizio).

Inoltre, è ben noto che, secondo la consolidata giurisprudenza, sono sottoposte alla giurisdizione del giudice contabile anche le attività, risultate foriere di danno erariale, svolte da soggetti privati, laddove, per effetto dell'evoluzione delle modalità organizzative della P.A. e dell'esternalizzazione di determinate funzioni pubbliche, essi si siano inseriti, sulla base di norme o per effetto di convenzioni appositamente stipulate, nell'esercizio di funzioni sostanzialmente amministrative oppure siano stati destinatari di contribuzioni pubbliche, nazionali od europee, finalizzate alla realizzazione di programmi di pubblico interesse; infatti, in tali peculiari contesti, anche i suddetti soggetti vengono ad assumere la veste di agenti dell'amministrazione pubblica e sono, pertanto, tenuti ad operare con probità e diligenza ed a rispettare rigorosamente tutti i vincoli e gli obblighi funzionali a garantire il proficuo perseguimento delle finalità pubbliche prestabilite.

Ciò assume ancor più pregnante rilevanza nell'attuale contesto, in cui sono in fase di realizzazione numerose ed importanti iniziative previste nel P.N.R.R., nell'ambito delle quali molti soggetti privati sono chiamati a cooperare con le Amministrazioni Pubbliche per una proficua e legittima utilizzazione delle

risorse finanziarie erogate dall'Unione Europea per il conseguimento di obiettivi d'interesse pubblico.

D'altronde, va rammentato che il Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 241/2021 del 12 febbraio 2021, direttamente applicabile nel nostro ordinamento e corredato da disposizioni di dettaglio, recate dalla delibera di approvazione del P.N.R.R. italiano, emanata dal Consiglio dei Ministri il 29 aprile 2021, e dalla decisione di esecuzione del Consiglio Ecofin relativa all'Italia (doc. 10160/2021 del 13 luglio 2021), concerne la corretta utilizzazione dei fondi, sottolineando l'importanza del funzionamento di sistemi efficaci e trasparenti di gestione, con correlative responsabilità finanziarie (art. 4, comma 2, lett. B, del Regolamento n. 2092 del 2020), di un effettivo controllo, da parte di Organi giurisdizionali indipendenti, sulle azioni od omissioni compiute dalle Autorità di gestione (art. 4, comma 2, lett. D, del Regolamento n. 2092 del 2020) e di un efficiente e tempestivo recupero dei fondi risultati indebitamente erogati od illecitamente utilizzati (art. 4, comma 2, lett. F, del Regolamento n. 2092 del 2020).

Inoltre, va sottolineato che l'art. 325 del Trattato di funzionamento dell'Unione Europea stabilisce che gli Stati membri "devono adottare, per la lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'U.E., le stesse misure di cui normalmente si avvalgono per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari nazionali".

Ne consegue la sempre maggiore rilevanza delle funzioni sia di controllo che giurisdizionali assegnate alla Corte dei conti, tanto più che sovente emergono fattispecie di grave sviamento di fondi pubblici dalle finalità prefissate e di loro impiego per illeciti scopi personali, fenomeni che richiedono tempestive ed

efficaci azioni sia di prevenzione che di recupero delle risorse finanziarie sottratte alla collettività.

Né va sottovalutata la circostanza che l'indebita percezione e/o l'illecito utilizzo di fondi pubblici comporta notevoli danni al complessivo tessuto economico-sociale, privando i soggetti che ne avrebbero diritto di risorse che verrebbero effettivamente utilizzate per perseguire gli scopi preventivati, con indubbi vantaggi per l'intera collettività.

** * * * **

La Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per le Marche, nel corso del 2023, ha esaminato varie tipologie di illeciti erariali, alcuni caratterizzati dal conseguimento di personale profitto e, quindi, aventi natura dolosa, altri, invece, connotati da gravi forme di negligenza, imprudenza od imperizia nell'espletamento delle funzioni istituzionali.

In proposito, va sottolineato che, per sua natura, l'illecito erariale, a differenza di quello penale, è, salve specifiche eccezioni contemplate dalle leggi, atipico e trova fondamento nella "clausola generale di responsabilità", secondo cui chi ha cagionato un danno ingiusto, con dolo o colpa grave (salve le limitazioni recentemente introdotte, per quanto riguarda l'elemento psicologico, con il D.L. n.76/2020, convertito in L. n.120/2020, e successive proroghe), è tenuto al risarcimento in favore dell'amministrazione danneggiata.

Nell'esercizio della giurisdizione, le fattispecie dedotte in giudizio, pur avendo ciascuna caratteristiche peculiari, considerato il multiforme palesarsi delle condotte antiggiuridiche, vengono scrutinate dal Giudice contabile avendo sempre presenti i valori fondamentali, fissati dalla Costituzione e dalle leggi, che debbono costituire la "stella polare" dell'agire dei pubblici funzionari.

*Essi, com'è noto, impongono l'osservanza:
dell'obbligo di fedeltà e del dovere di adempiere con disciplina ed onore alle
funzioni istituzionali;
del principio di legalità, che comporta il rispetto delle leggi attributive delle
competenze ed il costante perseguimento degli obiettivi da realizzare
nell'esclusivo interesse pubblico;
del principio di buon andamento, al fine di erogare alla collettività servizi
efficienti e rispondenti a criteri di economicità;
del dovere d'imparzialità;
delle prescrizioni introdotte dalla riforma costituzionale del 2012 per assicurare
l'equilibrio dei bilanci, la sostenibilità del debito pubblico ed il rispetto degli
obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.*

** * * * **

*La descrizione delle attività svolte dalla Sezione Giurisdizionale per le Marche
nel corso dell'anno 2023 è contenuta nei capitoli successivi della presente
relazione, che offrono una sintesi dei principali esiti, affidati a sentenze,
ordinanze e decreti.*

*In proposito, va sottolineato che i soddisfacenti risultati conseguiti dalla Sezione
sono il frutto del lavoro diligentemente e proficuamente svolto sia dalla
componente magistratuale, costituita dal sottoscritto Presidente Valter Del
Rosario, dai consiglieri Antonio D'Amato ed Andrea Liberati e dal referendario
Giuseppe Vella (quest'ultimo in assegnazione aggiuntiva dal mese di aprile
2023), che dal personale amministrativo, a sua volta ottimamente coordinato
dal funzionario preposto Tiziana Camaioni.*

In particolare, tutte le unità del personale amministrativo, pur operando parzialmente in modalità "lavoro agile" o "smart working", in conformità ai principi delineati dalla vigente normativa ed alle modalità attuative fissate dalla contrattazione collettiva e dal Segretario Generale della Corte, hanno sempre garantito un elevato livello di efficienza e di tempestività nell'espletamento dei compiti assegnati.

Ritengo, tuttavia, di dover evidenziare che, per quanto riguarda il personale magistratuale, appare necessaria la copertura integrale dell'organico della Sezione (che, secondo la vigente pianta organica, dovrebbe essere costituito dal presidente più tre consiglieri o referendari, mentre attualmente consta del presidente, di due consiglieri e di un referendario in assegnazione aggiuntiva), con l'assegnazione di un'ulteriore unità a tempo pieno, e ciò al fine di consentire una migliore distribuzione del cospicuo e complesso lavoro.

Deve, peraltro, apprezzarsi la tempestiva sostituzione, da parte del Consiglio di Presidenza, del dott. D'Amato (promosso, a fine anno 2023, alla qualifica superiore, con assegnazione alla Procura per il Molise, in qualità di Procuratore regionale) con il consigliere Guido Petrigni, magistrato con lunga e proficua esperienza in ambito giurisdizionale, sia in primo grado che in appello.

Ugualmente, va potenziato il personale amministrativo, con l'assegnazione di ulteriori funzionari di ruolo della Corte, considerato che su quattordici unità di personale attualmente in servizio effettivo presso questa Sezione ve sono alcune ormai prossime al pensionamento, con il concreto ed incombente rischio che l'Ufficio resti privo di validi collaboratori, che svolgono importanti compiti sia in sede di revisione dei conti giudiziali sia quali segretari d'udienza, tanto più

in un contesto operativo tecnicamente assai complesso ed ormai caratterizzato dalla completa digitalizzazione delle procedure.

In questa sede rivolgo, pertanto, cortesemente un appello al Consiglio di Presidenza ed al Segretariato Generale, affinché, nell'ambito delle rispettive competenze, provvedano alle assegnazioni delle unità di personale magistratuale ed amministrativo indispensabili per garantire il miglior funzionamento di questa Sezione giurisdizionale e ciò nel precipuo interesse delle Istituzioni pubbliche e dell'intera collettività marchigiana.

1) L'attività della Sezione Giurisdizionale Regionale per le Marche

Come già sottolineato nella parte introduttiva della presente relazione, l'annuale cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario, oltre che segnare formalmente il tradizionale avvio dell'attività della Sezione, offre lo spunto per un momento di riflessione sull'andamento della giustizia contabile nell'anno appena trascorso e sulle sue prospettive, anche alla luce delle novità legislative e giurisprudenziali intervenute, con riflessi immediati nell'anno giudiziario appena iniziato.

In proposito, va evidenziato, in linea generale, che, superata la fase emergenziale correlata alla pandemia da Covid-19, nell'anno 2023 s'è rafforzata la consapevolezza che la digitalizzazione delle procedure rappresenta un *modus operandi* ormai imprescindibile, tale da determinare anche nuove modalità nei comportamenti del personale e nelle relazioni interne ed esterne agli Uffici e, quindi, una nuova "cultura" dell'attività lavorativa.

In pratica, le nuove tecnologie hanno trasformato gli strumenti informatici da meri supporti per svolgere più velocemente alcune funzioni a fattori che hanno innescato un cambiamento radicale nel modo di espletare le attività lavorative; in particolare, tali tecnologie hanno dimostrato la loro pervasività anche nell'ambito giudiziario, generando quella che viene definita "informatica giudiziaria".

Infatti, il fascicolo digitale, caratterizzato da sistemi che garantiscono il rispetto del diritto alla privacy, mediante la sicurezza del trattamento dei dati sensibili, consente la consultazione degli atti processuali "da remoto", da parte di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento, riducendo i tempi, diminuendo gli accessi agli Uffici, razionalizzando i costi.

Pertanto, non si registrano più continui accessi agli Uffici, da parte degli addetti agli studi legali e dei funzionari di Enti, per il disbrigo di pratiche ordinarie, non è più necessario avvalersi degli U.N.E.P. per le notifiche degli atti e dei provvedimenti, se non in casi d'irreperibilità o di mancata costituzione in giudizio dei destinatari, i provvedimenti sono visionabili nello stesso giorno in cui vengono depositati, le costituzioni, le memorie, i conti giudiziali e qualsiasi altro atto processuale vengono inseriti direttamente nel fascicolo digitale, riducendo così i tempi e le possibilità di errori.

Tutti gli archivi risultano ormai digitalizzati ed è andata a pieno regime la conservazione a norma delle sentenze e di tutte le altre tipologie di provvedimenti, anch'essi in formato digitale, tramite il sistema AGID, che garantisce l'integrità, la sicurezza e la conservazione dei dati, nel rispetto delle norme dell'Agenda digitale europea.

Da rilevare, altresì, che durante l'anno appena trascorso è entrato in vigore il Decreto Presidenziale n. 41 del 23 febbraio 2023, attuativo del D.Lgs. n. 149/2022 e della Legge n. 97/2022, che ha comportato l'applicazione delle disposizioni diramate dall'Agenda digitale anche per il rilascio delle copie conformi, tutte in formato digitale, occorrenti ai fini dell'esecuzione dei provvedimenti giudiziari, con il conseguente venir meno del rilascio di copie cartacee munite di specifica formula esecutiva.

Nell'ultimo periodo dell'anno 2023 sono state, altresì, introdotte le procedure per la completa informatizzazione, nell'ambito del Sistema GIU.DI.CO, delle attività di revisione contabile, che, consentendo l'accesso da remoto alle relazioni sui conti giudiziali, anche *in fieri*, garantisce la massima sicurezza nella gestione dei dati e l'immediatezza delle comunicazioni.

In proposito, va rilevata la piena disponibilità ad apprendere ed utilizzare le nuove procedure informatizzate da parte sia degli avvocati sia dei funzionari delle Amministrazioni pubbliche sia degli altri soggetti, comunque, interessati nei procedimenti e nelle revisioni contabili.

* * * * *

Per quanto concerne le concrete modalità di organizzazione e di svolgimento delle attività istituzionali di questa Sezione, deve rilevarsi che la componente magistratuale è stata costituita, per l'intero anno 2023, dal sottoscritto Presidente Valter Del Rosario e da due giudici in assegnazione primaria, i consiglieri Antonio D'Amato ed Andrea Liberati, nonché, a partire dal mese di aprile 2023, dal referendario Giuseppe Vella, in assegnazione aggiuntiva.

Va rilevato il notevole incremento rispetto agli anni precedenti, sia per quanto riguarda il numero sia per quanto concerne l'entità delle domande risarcitorie formulate, degli atti di citazione in materia di responsabilità amministrativa per danno erariale, sovente articolati e complessi, che sono stati depositati dalla Procura regionale, di cui una parte verrà trattata in udienze fissate nel corrente anno 2024.

Parallelamente, v'è già stato nel corso del 2023 un significativo incremento delle sentenze emesse da questa Sezione in materia di responsabilità amministrativa, con correlativa lievitazione anche del totale degli importi oggetto delle pronunzie di condanna.

I tempi di deposito delle sentenze e degli altri provvedimenti (ordinanze e decreti) sono stati ottimali, circostanza che ha consentito di ridurre la durata dei processi e di garantire in tal modo più efficacemente i diritti delle parti.

Da rilevare, altresì, un significativo aumento, rispetto agli anni precedenti, del ricorso all'istituto del "rito abbreviato", di cui all'art. 130 del c.g.c., e

dell'applicazione del rito monitorio, di cui agli artt. 131 e 132 del c.g.c., con snellimento di vari procedimenti.

Per quanto concerne il settore dei conti giudiziali, è stata posta particolare cura nella vigilanza in ordine all'osservanza degli obblighi di corretto e tempestivo deposito dei conti, da parte degli agenti contabili sia delle amministrazioni statali decentrate sia degli enti locali, ivi compresi quelli delle società partecipate, ricorrendo, ove necessario, all'instaurazione del giudizio per mancata resa ed all'applicazione delle correlative sanzioni pecuniarie previste dal c.g.c.; conseguentemente, sono stati ottenuti risultati assai positivi, in quanto si è registrato un aumento dei conti depositati di circa il 50% rispetto agli anni precedenti.

Parallelamente, è proseguita l'attività di revisione, che ha comportato un rilevante incremento sia nel numero dei conti oggetto di provvedimenti di discarico sia nel numero dei conti deferiti all'esame del Collegio, in quanto riscontrati viziati da irregolarità di vario genere, con individuazione, talvolta, di problematiche di notevole interesse, che verranno illustrate nei pertinenti paragrafi di questa relazione.

Con appositi decreti presidenziali sono stati individuati i settori di revisione assegnati ai singoli Magistrati istruttori, coadiuvati da propri funzionari, con indicazione delle relative priorità, pur lasciando a ciascun Magistrato la facoltà di esaminare, previa comunicazione al Presidente, ulteriori tipologie di conti.

In tale contesto, appaiono interessanti i risultati conseguiti nell'ambito dei conti erariali, laddove, mediante una proficua interlocuzione con i singoli Ministeri, si è addivenuti all'individuazione di ulteriori tipologie di "conti a materia", da predisporre e depositare, come quelli inerenti a documenti numerati, quali diplomi, patenti, targhe e simili.

Inoltre, è stata avviata una proficua collaborazione con la Regione Marche, finalizzata all'individuazione di tutti gli agenti contabili tenuti alla resa del conto, siano in servizio presso la medesima Amministrazione che presso società partecipate ed Enti collegati. Può prevedersi che, entro il corrente anno, si perverrà all'identificazione di tutti conti giudiziali da depositarsi.

Va, infine, segnalato che il carico dei giudizi pensionistici, peraltro caratterizzato da una notevole riduzione dei nuovi ricorsi pervenuti, è stato equamente ripartito tra i due magistrati in assegnazione primaria.

* * * * *

Come previsto dall'art. 95 del d.lgs. n. 114/2019 , che ha aggiunto l'art. 25- *bis* alle disposizioni di attuazione del codice di giustizia contabile, sono state mantenute le convenzioni stipulate con le Università presenti nella Regione: Università Politecnica delle Marche, Università degli Studi di Macerata, Università degli Studi di Camerino ed Università degli Studi di Urbino, al fine di favorire la conoscenza delle istituzioni ed il senso civico degli studenti, attraverso l'approfondimento delle funzioni e del modus operandi della Corte dei Conti.

Si ringraziano i Rettori, i Presidi e i docenti, che hanno collaborato attivamente affinché tutto ciò si potesse realizzare, e gli studenti, che hanno dimostrato adeguata preparazione e notevole interesse.

* * * * *

Un particolare ringraziamento va rivolto al Dirigente del S.A.U.R., dott. Lucio Gravagnuolo, ed ai suoi collaboratori per aver sempre supportato le attività di questa Sezione, rispondendo prontamente a tutte le richieste relative sia all'utilizzo, per particolari necessità, di personale esterno sia alla sistemazione dei locali ed alla fornitura di attrezzature.

1.1 Contenzioso in materia di responsabilità amministrativo - contabile

L'impegno della Sezione Giurisdizionale per le Marche nella gestione del contenzioso amministrativo-contabile, come analiticamente descritto nelle tabelle riportate in appendice, si è tradotto nello svolgimento di n. 44 udienze e di n. 10 camere di consiglio di trattazione di giudizi, in relazione ai quali sono state emesse 122 sentenze, di cui 24 in materia di responsabilità, 47 in materia di giudizi di conto, 51 in materia di giudizi per resa di conto, nonché 28 ordinanze istruttorie e 131 decreti fuori udienza (di cui 29 hanno definito altrettanti giudizi per resa di conto). È stata emessa, altresì, un'ordinanza di condanna a seguito di rito monitorio, di cui agli artt. 131 e 132 c.g.c., mentre, in relazione al rito abbreviato di cui all'art. 130 c.g.c., sono state depositate e accolte 3 richieste, di cui una poi definita con sentenza mentre i restanti 2 procedimenti sono ancora in corso.

Relativamente ai giudizi di responsabilità amministrativa, le fattispecie più rilevanti hanno riguardato:

- Espletamento, da parte di pubblici dipendenti, di attività od incarichi esterni non previamente autorizzati, in violazione dell'art. 53, commi 7 e 7 bis, del D.lgs. n. 165/2001 (sentenze nn. 5, 12, 50);
- Omessa riscossione coattiva di tributi locali, a causa di maturata decadenza (sentenza n. 10);
- Responsabilità di società concessionaria della riscossione e di suoi amministratori per i mancati versamenti di tributi dovuti a vari Comuni (sentenze nn. 33, 38, 71, 85, 90, 91);
- Danni derivati da illegittimi appalti di forniture di servizi, con lesione delle regole sulla concorrenza (sentenza n. 13);

- Illecito utilizzo di finanziamenti pubblici (assistiti da garanzia statale diretta, tramite il Fondo di garanzia per le PMI) previsti, durante il periodo di emergenza pandemica da Covid 19, per assicurare liquidità agli esercenti attività economiche in difficoltà (sentenza n. 18);
- Danni da condotte corruttive tenute da un dirigente dell’Agenzia delle Entrate, in sede di conciliazione di controversie tributarie e mediante accessi abusivi al sistema informatico dell’Anagrafe Tributaria. Problematiche relative all’applicabilità dell’art. 29, comma 7, del D.L. n. 78/2010 (sentenza n. 19);
- Condizioni per l’esercizio dell’azione di responsabilità per danno all’immagine della P.A., successivamente alla riforma dell’art. 445 del c.p.p., riguardante l’efficacia delle sentenze di condanna emesse a seguito di patteggiamento (sentenza n. 19);
- Danno all’immagine della P.A. conseguente ad episodi di peculato (sentenza n. 32);
- Frodi finalizzate ad ottenere indebiti contributi pubblici per l’ammodernamento di strutture agricole (sentenza n. 45);
- Danni erariali indiretti, derivati, ai sensi della “Legge Pinto”, da eccessiva durata di procedure fallimentari (sentenze nn. 51 e 53);
- Mancati controlli sulla validità di polizza fideiussoria, prestata da ditta appaltatrice a garanzia della somma richiesta a titolo di anticipazione (sentenza n. 92);
- Fattispecie di responsabilità amministrativa verificatesi dopo l’entrata in vigore dell’art. 21 del D.L. n. 76/2020, convertito in L. n. 120/2020, e successive proroghe-valenza della limitazione della responsabilità amministrativa ai comportamenti attivi connotati da dolo, anche di tipo eventuale (sentenza n.140).

Nella redazione di tali sentenze la Sezione giurisdizionale ha dovuto affrontare varie questioni di spiccato interesse giuridico, tanto di natura sostanziale che processuale, tra le quali si segnalano le seguenti.

Sentenza n. 3/2023

Frodi in sede di percezione di contributi per la realizzazione di opere pubbliche, erogati con fondi CEE - insussistenza di occultamento doloso del danno - decorrenza della prescrizione- dalla data del collaudo

Il giudizio definito con la sentenza n. 3/2023 ha riguardato la contestazione rivolta dalla Procura a due dipendenti comunali, per aver essi asseritamente indotto in errore l'Amministrazione appaltante e la Regione Marche (Autorità competente all'erogazione dei contributi finanziati con fondi CEE) circa la regolarità e la conformità alle previsioni e prescrizioni contrattuali e progettuali dei lavori eseguiti dall'impresa appaltatrice.

Secondo l'ipotesi accusatoria, infatti, i convenuti avevano falsamente attestato la regolarità della documentazione contabile prodotta dalla ditta appaltatrice, facendo così ottenere alla medesima, con imputazione al contributo pubblico erogato dalla Regione Marche, la maggior somma di € 89.501,90 rispetto all'effettivo importo delle lavorazioni eseguite.

I Giudici hanno definito il giudizio, dichiarando l'azione di responsabilità prescritta, essendo essa stata promossa ben oltre il termine quinquennale previsto dalla legge; in particolare, il Collegio, dopo aver escluso la sussistenza di un occultamento doloso del danno, ha ritenuto che nella fattispecie in esame il "dies a quo" del termine prescrizione andava individuato nel momento del collaudo, quando l'Amministrazione appaltante avrebbe potuto agevolmente conoscere con l'ordinaria diligenza le presunte difformità dei lavori eseguiti ed i comportamenti illeciti posti in essere dai convenuti.

Sentenze n. 5/2023, 12/2023 e 60/2023

Espletamento da parte di pubblici dipendenti di attività od incarichi esterni non autorizzati, in violazione dell'art. 53, commi 7 e 7 bis, del D.lgs. n. 165/2001

Con la sentenza n. 5/2023 i Giudici hanno condannato una docente universitaria al risarcimento dei danni nella misura di € 73.083,33, per aver essa svolto taluni incarichi professionali, omettendo di chiedere la previa autorizzazione all'Ateneo e senza riversare all'Università i compensi percepiti, in violazione di quanto disposto dall'art. 53, commi 7 e 7 *bis*, del D.lgs. n. 165/2001.

In particolare, la Sezione Giurisdizionale ha accolto la domanda della Procura, ritenendola fondata ed ammissibile, sebbene fosse stato avviato il procedimento amministrativo finalizzato al riversamento di una parte dei compensi percepiti dalla docente.

In tale contesto, il Collegio ha ravvisato la sussistenza dell'interesse ad agire del P.M., considerato che, oltre alla circostanza che il recupero attivato dall'Ateneo era soltanto parziale, la pronuncia del giudice veniva ad assicurare una tutela più ampia degli interessi dell'Amministrazione, trattandosi di interessi non coincidenti con il mero diritto di credito che l'Amministrazione poteva autonomamente far valere nei confronti del soggetto autore del fatto dannoso.

In analoga fattispecie, oggetto della sentenza n. 60/2023, i Giudici hanno condannato un vigile del fuoco a risarcire l'Amministrazione nella misura di € 15.000,00, per aver svolto incarichi extraistituzionali, in assenza della prescritta autorizzazione, in favore di uno studio privato di ingegneria edile.

Invece, con la sentenza n. 12/2023, la Sezione Giurisdizionale, dopo aver rilevato che le collaborazioni in favore di familiari conviventi, esercenti attività di lavoro autonomo, sono consentite dalla legge soltanto previa autorizzazione dell'Amministrazione d'appartenenza, anche qualora, come nel caso di specie, vengano rese saltuariamente, ha rigettato la domanda risarcitoria della Procura nei riguardi di un vigile del fuoco, considerata l'assenza di prove certe circa il numero di giorni di collaborazione effettivamente prestata e l'effettiva percezione di compensi, e ritenendo, altresì, che la condotta del convenuto, nel peculiare contesto in cui era stata tenuta, non fosse stata connotata da profili di dolo o colpa grave.

Sentenza n. 10/2023

Omessa riscossione coattiva di tributi locali - decadenza dal termine ex art. 1, comma 163, L. n. 296/2006

La Procura aveva citato in giudizio il Presidente del C.d.A. di una società in *house providing*, incaricata della riscossione di tributi, e alcuni dipendenti di un Comune, affinché venissero condannati al pagamento, in favore dell'Amministrazione comunale, della somma di € 404.203,22. Secondo il P.M., infatti, si era verificato un danno patrimoniale da mancata entrata, a causa dell'omessa riscossione della T.A.R.S.U. dovuta, per varie annualità, da un'Azienda sanitaria, in quanto le relative ingiunzioni fiscali erano state notificate, da parte della Società incaricata, oltre il termine di decadenza stabilito dall'art. 1, comma 163, della L. 296/2006, circostanza che aveva portato al loro successivo annullamento in sede di autotutela, onde evitare un esito infausto del contenzioso instaurato dinanzi al Giudice tributario.

Ad avviso della Procura, il danno subito dal Comune sarebbe derivato dai comportamenti gravemente colposi, che erano stati tenuti dai convenuti nell'esercizio delle rispettive funzioni.

I Giudici hanno, preliminarmente, affermato la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti, ritenendo che, onde verificare se un determinato soggetto giuridico possa ritenersi *longa manus* dell'Amministrazione, debba farsi riferimento alle attività da esso concretamente svolte, ove esse si configurino oggettivamente come prestazione di un servizio di pubblico interesse in favore di una P.A.

Nel merito, la Sezione Giurisdizionale ha condannato il Presidente del C.d.A. della società in *house providing* al pagamento di € 200.000,00 in favore del Comune danneggiato, in quanto dagli atti era emerso che la decisione di sospendere la riscossione della TARSU nei confronti dell'Azienda sanitaria, circostanza da cui era scaturita la maturazione del termine di decadenza tassativamente prescritto dalla legge, era stata da lui personalmente assunta, in qualità di vertice operativo della società, in maniera gravemente negligente e superficiale.

Gli altri convenuti sono stati, invece, assolti, non essendo stati ravvisati a loro carico adeguati elementi probatori di condotte omissive gravemente colpose, che potessero aver concretamente contribuito alla causazione del danno.

Sentenza n. 13/2023

Danni derivanti da illegittimi appalti di forniture di servizi- quantificazione presuntiva del danno da lesione delle regole sulla concorrenza

Con la sentenza in oggetto, la Sezione, in parziale accoglimento delle richieste della Procura, ha condannato due dipendenti (un dirigente e una funzionaria) di una Provincia al pagamento, in favore dell'Amministrazione di appartenenza, della somma di € 49.791,57, a carico del dirigente, e di € 13.000,00, a carico della funzionaria.

In particolare, il dirigente è stato condannato al risarcimento: del danno derivato dagli illegittimi affidamenti diretti, in violazione delle disposizioni in materia di tutela della concorrenza, di vari appalti di servizi; del danno da disservizio; del danno derivato dalla corresponsione del corrispettivo erogato per un corso di formazione professionale tenutosi soltanto parzialmente.

La funzionaria è stata, invece, condannata al risarcimento del danno derivato da percezione di tangente.

Inoltre, i Giudici hanno ritenuto corretto il criterio utilizzato dalla Procura per la quantificazione del danno erariale derivante da lesione dei principi in materia di tutela della concorrenza nelle procedure di affidamento di appalti per la fornitura di servizi, evidenziando che, secondo la prevalente giurisprudenza, esso va normalmente parametrato, in via presuntiva, al 10% dell'importo del contratto illegittimamente stipulato (pari all'utile lucrato dalla ditta aggiudicataria), come desumibile anche dall'art. 134 del D.lgs. n. 163/2006 (poi art. 109 del D.lgs. n. 50/2016).

Sentenza n. 14/2023

Erogazione di fondi pubblici regionali a favore di società "spin-off" costituita in ambito universitario- esclusione di condotte illecite a seguito di assoluzione in sede penale

Con tale sentenza la Sezione ha rigettato la domanda risarcitoria proposta dalla Procura, ritenendo carenti gli elementi oggettivi e soggettivi essenziali per la configurazione della responsabilità amministrativa a carico di una società "spin-off", destinataria di un finanziamento pubblico per lo sviluppo di un progetto di ricerca sorto in ambito universitario, e dei suoi legali rappresentanti.

I Giudici hanno, infatti, accertato, sulla scorta anche di sentenza irrevocabile di assoluzione emessa in sede di procedimento penale, che il contributo pubblico corrisposto per la realizzazione di un progetto relativo allo sviluppo ed alla commercializzazione di un sistema di controllo innovativo per la misurazione analitica della CO₂ prodotta dalle emissioni in atmosfera degli impianti di combustione industriale, era stato effettivamente ed esclusivamente utilizzato dalla società per il conseguimento delle finalità preventivate.

Sentenza n. 17/2023

Danno erariale indiretto derivante da asseritamente illegittimo provvedimento di fermo amministrativo di autocarro da parte di agenti della Polizia Stradale- insussistenza di colpa grave

Il giudizio ha riguardato un'azione di responsabilità promossa dalla Procura nei confronti di due agenti della Polizia Stradale per il danno patrimoniale indiretto subito dal Ministero dell'Interno, in conseguenza dell'intervenuta erogazione, a seguito di sentenza di condanna emessa dal Tribunale civile, della somma di € 19.878,83, a titolo di risarcimento del danno causato ad una ditta di trasporti per effetto del "fermo amministrativo" di un autocarro risultato non in regola con la revisione.

I Giudici hanno rilevato che gli agenti di polizia stradale non avevano operato con colpa grave nel disporre il fermo amministrativo, essendo configurabile, in base al principio di ragionevolezza, un'interpretazione dell'art. 80, comma IV, del Codice della Strada diversa da quella prospettata nella sentenza del Giudice civile, circostanza che faceva, dunque, ritenere non illegittima la sanzione applicata.

Sentenza n. 18/2023

Illecito utilizzo di finanziamento pubblico (assistito da garanzia statale diretta, tramite il Fondo di garanzia per le PMI) introdotto nel periodo di emergenza pandemica da Covid 19 per assicurare liquidità agli esercenti attività economiche in difficoltà

Con la sentenza n. 18/2023, dopo aver affermato la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in tale materia, la Sezione ha condannato i due convenuti (una società commerciale ed il suo amministratore) al pagamento, in solido, in favore dello Stato dell'importo di € 25.000,00, per aver essi illecitamente conseguito un finanziamento agevolato, assistito da garanzia statale diretta nella misura del 100%, e per averlo utilizzato per finalità del tutto estranee rispetto a quelle previste dalla normativa introdotta per assicurare liquidità ad imprese in difficoltà a causa dell'emergenza dovuta alla pandemia da Covid 19.

Sentenza n. 19/2023

Danni da condotte corruttive tenute da un dirigente dell'Agenzia delle Entrate in sede di conciliazione di controversie tributarie- danno da disservizio per effetto di accessi abusivi al sistema informatico dell'Anagrafe Tributaria- Problematiche relative all'applicabilità dell'art. 29, comma 7, del D.L. n. 78/2010, che limita al dolo la responsabilità amministrativa nei casi di conciliazioni tributarie- condizioni di procedibilità per il risarcimento del danno all'immagine della P.A. dopo la modifica dell'art. 445/bis del c.p.p. in materia di efficacia della sentenza emessa a seguito di "patteggiamento"

La Sezione Giurisdizionale ha accolto parzialmente le richieste della Procura, condannando il Direttore di una sede provinciale dell' Agenzia delle Entrate al pagamento della complessiva somma di € 80.615,97.

La fattispecie da cui è scaturita la condanna riguardava l' illegittima definizione, mediante conciliazione giudiziale, di alcuni avvisi di accertamento emessi nei confronti di una società coinvolta in un articolato sistema di frode all' Erario, basato sull' utilizzo di fatture oggettivamente inesistenti, con registrazione di altrettante fatture passive per operazioni inesistenti, nonché sull' utilizzo di note di credito, anch' esse fittizie.

In particolare, i Giudici hanno rilevato che il Direttore Provinciale fosse personalmente interessato alla soluzione del contenzioso giudiziario pendente, il cui positivo esito per i contribuenti, mediante vantaggiosa conciliazione, avrebbe costituito contropartita di " favori e regalie ", da lui ricevuti dal titolare della società interessata.

Il Collegio ha ritenuto pertanto provato che la condotta del Direttore fosse stata caratterizzata dall' elemento psicologico del dolo, posto che le illegittime conciliazioni erano state da lui autorizzate proprio in considerazione dei rapporti d' interesse esistenti con la società in questione.

In tale vicenda è stato coinvolto anche l' ex Capo dell' Ufficio Legale della Direzione Provinciale, in relazione al quale i Giudici, sebbene abbiano accertato una condotta gravemente colposa, consistita nell' aver redatto un parere legale con negligenza e superficialità, avallando così la legittimità delle contestate conciliazioni giudiziali, hanno rigettato la domanda risarcitoria della Procura, posto che, nelle ipotesi di conciliazioni tributarie, l' art. 29, comma 7, del D.L. n. 78/2010 limita la responsabilità dei funzionari ai soli casi in cui essi abbiano agito dolosamente.

I Giudici hanno condannato il Direttore Provinciale anche al risarcimento del danno patrimoniale da disservizio causato all' Amministrazione, in conseguenza di accessi abusivi da lui effettuati al sistema informatico dell' Anagrafe Tributaria, ed al

risarcimento del danno arrecato all'immagine della P.A., in conseguenza della condanna riportata in sede penale.

Relativamente alla perseguibilità del danno all'immagine, è stato evidenziato che la modifica apportata dalla cosiddetta "riforma Cartabia" all'art. 445 del c.c.p. con l'introduzione del comma 1-bis (secondo cui la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile), pur escludendo che tale sentenza possa essere invocata come unica fonte di prova, non ha, tuttavia, determinato alcuna abrogazione o modifica di quanto disposto dall'art. 1, comma 1-sexies, della legge n. 20/1994 e dall'art. 51, comma 6, del d.lgs. n. 174/2016, ragion per cui, agli specifici fini della contestazione del danno all'immagine, la sentenza di condanna ex art. 444 c.p.p., passata in giudicato, costituisce valida condizione di procedibilità per l'esercizio, da parte della Procura, dell'azione di responsabilità amministrativa.

Sentenza n. 32/2023

Danno all'immagine della P.A. conseguente ad episodi di peculato

I Giudici hanno condannato l'allora impiegata amministrativa dell'ASUR Marche, Area Vasta n. 5, a pagare la somma di € 20.000,00 per il risarcimento del danno arrecato all'immagine dell'Amministrazione, in quanto riconosciuta colpevole, con sentenza penale passata in giudicato, del reato di peculato continuato, non assumendo, peraltro, significativa valenza esimente presunte problematiche di natura psichiatrica (ludopatia).

Sentenze n. 33/2023, 38/2023, 71/2023, 85/2023, 90/2023, 91/2023

Responsabilità di società concessionaria della riscossione e di suoi amministratori per il mancato riversamento di tributi dovuti ad Enti locali

Le sentenze in rassegna rientrano nel filone di giudizi riguardanti il c.d. "sistema Cassani", ossia di quel metodo creato dagli amministratori di una società incaricata di riscuotere i tributi per conto di diversi Enti locali, allo scopo di appropriarsi delle somme incassate, omettendo di riversarle ai rispettivi Comuni. Tale fraudolenta attività, perpetuata nel periodo 2014-2017, ha permesso di sottrarre ingenti somme a diversi Enti locali, minimizzando le rendicontazioni dei tributi riscossi per i cosiddetti <Comuni ad aggio> e maggiorando le rendicontazioni di quelli riscossi per i cosiddetti <Comuni a canone fisso>. Tali somme di denaro venivano, quindi, fraudolentemente distratte a favore degli amministratori della Società, che effettuavano anche false rendicontazioni od omettevano di rendere i conti della gestione del servizio di riscossione.

Pertanto, il Collegio, dopo aver qualificato sia la società concessionaria che alcuni suoi amministratori come agenti contabili, di diritto o di fatto, ha ritenuto sussistenti tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativo-contabile ed ha condannato i medesimi a risarcire i danni cagionati ai Comuni interessati.

In taluni casi i Giudici hanno anche condannato, a titolo di colpa grave ed in via sussidiaria rispetto ai responsabili principali, i Dirigenti dei Servizi Finanziari dei Comuni per non aver assunto iniziative idonee a tutelare i crediti dell'Amministrazione (mancata costituzione di congrue garanzie; omessa escussione di polizza fidejussoria; ritardata proposizione di azioni giudiziali, mancata risoluzione delle convenzioni stipulate con la concessionaria del servizio di riscossione).

Sentenza n. 45/2023

Frodi finalizzate ad ottenere contributi pubblici per l'ammodernamento di strutture agricole

Con la sentenza in oggetto i Giudici hanno condannato in solido i quattro convenuti (una società e i suoi amministratori di fatto o di diritto) al pagamento, in favore dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (A.G.E.A.), della somma di €

1.183.765,00, perché, mediante artifici e raggiri consistiti nel presentare domande di finanziamento contenenti una falsa rappresentazione della realtà, nell'effettuare fittizie operazioni su conti correnti bancari, nel rendicontare spese mediante fatture per operazioni inesistenti, ottenevano illecitamente l'assegnazione, da parte della Regione Marche, di vari contributi pubblici per l'ammodernamento di impianti in ambito vitivinicolo, per la ristrutturazione di vigneti e per l'avvio di colture biologiche, contributi che venivano poi distratti per fini personali con conseguente vanificazione degli scopi d'interesse pubblico per i quali erano stati erogati.

Sentenze n. 51/2023 e 53/2023

Danni erariali indiretti derivati da eccessiva durata di procedure fallimentari- colpa grave del curatore

Con tali sentenze la Sezione Giurisdizionale ha condannato un curatore fallimentare a risarcire al Ministero della Giustizia il danno erariale indiretto subito a seguito di condanne all'equa riparazione, disposte dal Giudice civile, in base alla "Legge Pinto", a causa dell'eccessiva durata di procedimenti fallimentari.

In proposito, i Giudici hanno rilevato che il curatore, nell'espletamento delle proprie funzioni, non aveva impiegato la diligenza richiesta dalla normativa fallimentare, omettendo di esercitare il ruolo attivo e propulsivo necessario per definire in tempi ragionevoli le relative procedure.

Sentenza n. 92/2023

Appalto pubblico - mancato controllo sulla validità di una polizza fideiussoria prestata da un appaltatore a garanzia della somma richiesta a titolo di anticipazione- responsabilità per colpa grave del funzionario dell'Amministrazione appaltante

La Sezione Giurisdizionale ha condannato il convenuto - dirigente di un Ente Pubblico e RUP dell'appalto per la realizzazione di una struttura medico-assistenziale - al pagamento, in favore dell'Ente, della somma di € 531.946,00, in

quanto ritenuto responsabile per colpa grave del danno derivato dall'erogazione di un'anticipazione non dovuta alla ditta appaltatrice, non avendo verificato, con la necessaria diligenza, la genuinità della polizza fideiussoria, che era stata offerta in garanzia dall'appaltatore al fine di ricevere l'anticipazione sull'importo contrattuale dei lavori.

Il Collegio ha ritenuto insufficienti e superficiali i controlli esperiti dal convenuto per accertare se la società assicuratrice rilasciava ancora polizze fideiussorie, evidenziando che lo stesso, usando l'ordinaria diligenza professionale, avrebbe potuto agevolmente verificare, consultando il sito dell'IVASS, la genuinità della polizza, tanto più che si trattava di una garanzia apparentemente rilasciata da una società assicurativa estera e che la somma da anticipare era ingente.

Sentenza n. 140/2023

**Fattispecie di responsabilità amministrativa verificatasi dopo l'entrata in vigore dell'art. 21 del D.L. n. 76/2020, convertito in L. n. 120/2020, e successive proroghe-limitazione della responsabilità amministrativa ai comportamenti attivi connotati da dolo - nozione di dolo comprensiva anche della figura del "dolo eventuale"-
indici rivelatori del dolo eventuale**

Con tale sentenza è stata esaminata una fattispecie di responsabilità amministrativa verificatasi dopo l'entrata in vigore dell'art. 21 del D.L. n. 76/2020, convertito in L. n.120/2020, che ha limitato la responsabilità amministrativa per danno erariale ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta, sottolineando, altresì, che la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso.

In proposito, il Collegio giudicante ha argomentato nel senso che nella nozione di dolo, richiesta dalla suddetta norma per il sorgere della responsabilità amministrativa, debba ricomprendersi anche la figura del "dolo eventuale", elaborata dalla giurisprudenza penalistica, sia pure con gli adattamenti occorrenti

per renderla compatibile con i principii che caratterizzano la responsabilità per danno erariale.

Inoltre, sono stati individuati i principali elementi rivelatori del dolo eventuale nell'ambito dell'illecito erariale, elementi che debbono essere rigorosamente provati dalla Procura.

* * * * *

Da tale sintetica disamina emergono, tra l'altro:

un'insufficiente cura, da parte di vari Enti locali, nell'accertamento e nella riscossione delle entrate tributarie di propria pertinenza e/o un'inadeguata vigilanza sulle attività svolte dalle società concessionarie della riscossione;

fenomeni d'illecita distrazione, da parte di soggetti privati, di contributi pubblici dalle specifiche finalità per le quali erano stati erogati e di loro indebita utilizzazione per scopi personali;

svolgimento, da parte di pubblici dipendenti, di attività extra istituzionali non autorizzate, in violazione dei principii di cui all'art. 53 del D.lgs. n. 165/2001.

1.2 I conti giudiziali

Sin dal momento dell'istituzione della Corte dei conti con la legge n. 800 del 1862, i giudizi di conto hanno rappresentato la principale tipologia di controversie sulle quali si è tradizionalmente radicata la giurisdizione della Corte stessa, come strumento di riscontro della correttezza nella gestione delle risorse finanziarie pubbliche.

Le regole sull'obbligo di resa del conto e sul conseguente controllo giurisdizionale da parte della Corte dei conti trovano la loro copertura nell'art. 103 della Costituzione.

Il nuovo Codice di Giustizia Contabile ne ha ribadito l'importanza, disciplinando dettagliatamente le modalità di resa del conto ed il giudizio per resa di conto, che, in quanto affidato ad un Giudice monocratico, risulta assai snellito nei tempi e nella procedura.

Nell'anno 2023 l'attività svolta in materia da questa Sezione ha riguardato, in primo luogo, l'analitico e continuo aggiornamento dell'anagrafe degli agenti contabili, prevista dall'art. 138 del C.G.C.

Si è, inoltre, prestata particolare cura nella prosecuzione dell'attività di verifica circa il puntuale deposito dei conti da parte degli agenti contabili, relativamente agli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022, anche mediante forme di diretta collaborazione con gli Enti interessati.

Ciò ha contribuito al corretto deposito di numerosi conti giudiziali, senza dover ricorrere all'attivazione dei giudizi per resa del conto, salvo casi residuali, in relazione ai quali si è provveduto ad effettuare la segnalazione alla Procura regionale, ai sensi dell'art. 140, comma 4, del C.G.C.

L'attività di controllo dei conti giudiziali, stante la sproporzione del carico pendente in rapporto alle unità di personale di revisione addette a tale settore, ha privilegiato l'esame di alcune tipologie di conti, come stabilito con il decreto presidenziale del 15/12/2022, che, emesso in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 145, comma 2,

del C.G.C., ha stabilito i criteri oggettivi e predeterminati e le priorità cui i magistrati relatori avrebbero dovuto attenersi nella pianificazione dell'esame dei conti giudiziali.

In particolare, con riguardo agli Enti locali, si è previsto di proseguire la revisione dei conti degli agenti contabili addetti alla riscossione delle imposte di soggiorno, dei tesorieri, dei consegnatari nonché dei conti della sanità locale e delle società partecipate.

Per quanto concerne, invece, i conti erariali, si è ritenuto di concentrare l'attività di revisione sui conti resi dagli Uffici territoriali del Ministero degli Interni, della Difesa e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La selezione dei conti giudiziali si è dimostrata efficace, determinando l'avvio di vari procedimenti giurisdizionali di natura contabile, definiti con diverse sentenze.

In particolare, con specifico riguardo ai conti giudiziali relativi alla riscossione delle imposte di soggiorno, sono stati frequentemente riscontrati minori versamenti d'imposta, da parte dei gestori delle strutture ricettive, rispetto a quanto dovuto agli Enti locali.

All'individuazione di tali illeciti ha contribuito anche la nuova metodologia di controllo adottata, che, grazie all'incrocio dei dati presenti in diverse banche dati, ha consentito di quantificare gli scostamenti tra imposte versate ai Comuni e quelle dovute, salva la possibilità per l'agente contabile di fornire pertinenti giustificazioni. Rinviano alle tabelle riassuntive poste in appendice per un maggiore dettaglio sulle attività svolte in materia di conti giudiziali, va rilevato che al 31/12/2022 erano pendenti 20.948 conti, a cui si sono aggiunti 4.742 conti depositati nel corso del 2023, dei quali 4.623 relativi agli Enti locali e 119 erariali, per un totale complessivo di 25432 conti giudiziali.

Di questi sono stati definiti complessivamente 4.401 conti, di cui n. 1192 con decreti di discarico, emessi su conforme parere della Procura, 3.106 con provvedimento di estinzione mentre 49 sono stati deferiti all'esame del Collegio, mediante articolate relazioni d'irregolarità redatte dai magistrati istruttori.

Tra i provvedimenti più interessanti in materia di conti giudiziali si segnalano i seguenti.

Sentenze nn. 63 /2023 e 64/2023

Giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dei gestori di strutture ricettive incaricati della riscossione delle imposte di soggiorno

La Sezione ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti sui titolari delle strutture ricettive, tenuti, in qualità di agenti contabili, al riversamento ai Comuni delle imposte di soggiorno riscosse a carico dei soggetti ospitati.

A tal proposito, è stato evidenziato che risulta irrilevante la circostanza che i gestori delle strutture ricettive siano sottoposti anche alla giurisdizione tributaria, quali soggetti responsabili del pagamento dell'imposta.

I Giudici hanno, in particolare, sottolineato che, nonostante la recente normativa¹ attribuisca al gestore della struttura ricettiva la qualifica di "responsabile del pagamento dell'imposta", la sua compartecipazione all'attività di contabilizzazione, rendicontazione e riversamento delle somme introitate si configura, per effetto del maneggio di denaro a destinazione pubblica, come attività accessoria e funzionale alla realizzazione della potestà impositiva dell'Ente, rendendo ravvisabili le caratteristiche tipiche dell'agente contabile delineate dall'art. 178 del R.D n. 827/1924. In pratica, le qualifiche di "responsabile del pagamento dell'imposta" e di "agente contabile", comportando l'esercizio di funzioni ben distinte tra loro, possono coesistere, ragion per cui il medesimo soggetto può essere sottoposto sia alla giurisdizione della Corte dei conti che a quella del Giudice tributario; infatti, la qualifica di "responsabile del pagamento dell'imposta" impone al gestore di rispondere, quale coobbligato solidale dipendente, in caso d'inadempimento del

Cfr. art. 180, comma 3, del D.L. n. 34/2020, convertito in L. n. 77/2020, ed all'art. 5- quinquies del D.L. n. 146/2021, convertito in L. n. 215/2021

soggetto passivo del tributo (ospite della struttura ricettiva), mentre la qualifica di “agente contabile” impone, invece, a chi ha incassato somme di spettanza della P.A. di riversare ad essa quanto riscosso e di curare gli altri adempimenti di natura contabile previsti dalla legge e dai regolamenti vigenti, con conseguente insorgenza di autonomo titolo di responsabilità contabile in caso di omesso riversamento, rientrando indubbiamente nella sfera della giurisdizione della Corte dei conti.

Sentenza n. 89/2023

Agenti contabili degli Enti sanitari - caratteristiche del modello per la resa del conto giudiziale, in rapporto alle peculiarità della gestione economica svolta in regime di contabilità economico-patrimoniale

La Sezione Giurisdizionale ha esaminato il conto giudiziale avente ad oggetto la gestione della cassa economica di un'Azienda ospedaliera.

I Giudici hanno, preliminarmente, affrontato la problematica, prospettata dal Magistrato istruttore, inerente all'asserita inammissibilità del conto per carenza dei requisiti minimi essenziali, essendo stato utilizzato un modello diverso dal modello 23, previsto dal D.P.R. 194/1996; in proposito, è stata riconosciuta agli Enti diversi dalle amministrazioni locali la possibilità di adattare il modello normativamente previsto in rapporto alle peculiari esigenze del loro sistema di contabilità economico-patrimoniale, sempreché esso consenta di ricostruire e tracciare la gestione contabile delle spese, dei relativi reintegri e del saldo finale, e ciò in modo da favorire la semplificazione, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Nel merito, i Giudici hanno evidenziato, con riguardo alla gestione economica, che il peculiare regime di contabilità economico-patrimoniale determina una “gestione per conti”, che, a differenza di quello che avviene nella contabilità finanziaria, può fisiologicamente generare la formazione di residui. Pertanto, ciò che rileva nella contabilità economico-patrimoniale è che il saldo attivo finale della cassa economica

venga iscritto tra le disponibilità liquide del bilancio di riferimento e che vi sia piena concordanza delle scritture contabili di fine esercizio del tesoriere e dell'economista con le risultanze di gestione.

Il Collegio ha, altresì, stabilito che, in tale peculiare contesto, l'utilizzo del residuo del fondo cassa dell'esercizio precedente non determina profili d'irregolarità sostanziale nella gestione della cassa economale.

Sentenze n. 35/2023, 36/2023, 68/2023, 69/2023 e 70/2023

Improcedibilità dei conti giudiziari dei consegnatari per debito di vigilanza e non di custodia

La Sezione Giurisdizionale si è pronunciata su diversi giudizi, dichiarando l'improcedibilità dei conti giudiziari resi da consegnatari di beni mobili di Enti locali.

Secondo il Giudice istruttore, i prospetti presentati dagli agenti contabili come conti del consegnatario di beni non erano, infatti, qualificabili come conti giudiziari, essendo privi dei requisiti minimi essenziali per individuare con esattezza i beni dati in consegna agli agenti contabili.

In proposito, il Collegio ha evidenziato che l'assoggettamento o meno all'obbligo di resa del conto giudiziale non dipende dalla natura o dal valore del bene mobile preso in carico bensì dalla sussistenza, rispettivamente, di obblighi di "custodia" o di "vigilanza", gravanti sul consegnatario o sull'utilizzatore.

Il debito di "custodia" comporta che il consegnatario sia incaricato di gestire un deposito o un magazzino, alimentato direttamente dalla produzione o dall'acquisizione in stock di beni mobili, destinati a ricostituire le scorte operative delle varie articolazioni dell'amministrazione di appartenenza, mentre il debito di "vigilanza" connota l'azione del consegnatario, presso ciascuna articolazione funzionale dell'amministrazione, rendendolo competente in ordine alla mera sorveglianza sul corretto impiego dei beni dati in uso agli utilizzatori nonché circa

la gestione delle scorte operative di beni assegnati all'ufficio e destinati all'uso immediato, intendendosi per gestione delle scorte operative l'acquisizione, conservazione e somministrazione di beni nei limiti qualitativi e quantitativi strettamente funzionali alle esigenze dell'ufficio stesso, secondo i consumi programmati e le correlate periodicità di approvvigionamento.

Di contro, qualora la giacenza presso i singoli uffici dovesse rivelarsi, per qualità o quantità, eccedente la ragionevole necessità di assicurare il regolare "funzionamento" dell'unità interessata, essa dovrebbe ritenersi finalizzata non all'esigenza di "funzionamento" ma a quella di "rifornimento", sicché verrebbe a configurarsi una vera e propria gestione contabile, connotata da un debito di custodia e, dunque, soggetta alla resa del conto giudiziale e al necessario giudizio di conto.

Sentenze n. 39/2023, 40/2023, 41/2023, 42/2023, 43/2023 e 44/2023

(Gestione e contabilizzazione dei conti erariali aventi ad oggetto i passaporti)

La Sezione Giurisdizionale, con il filone di sentenze sopra indicate, si è espressa su vari giudizi di conto riguardanti gli agenti contabili addetti al rilascio dei passaporti presso le Questure, funzionalmente dipendenti dal Ministero degli Affari Esteri.

Tali sentenze assumono rilevanza perché le questioni decise dalla Sezione hanno permesso di dirimere alcuni dubbi sulla procedura da seguire per depositare correttamente detti conti giudiziali.

Nell'esaminare la complessa gestione degli stampati a valore, il Collegio ha chiarito la circostanza che, per gli esercizi finanziari in esame, i funzionari assegnati agli Uffici passaporti ubicati nel territorio provinciale (Commissariati di Pubblica Sicurezza) non avevano una autonoma gestione dello stampato a valore (passaporto), ma si limitavano a ricevere le istanze degli utenti interessati ed a trasmetterle alla Questura di riferimento per il successivo rilascio.

I conti depositati dagli agenti contabili nominati dalle Questure sono stati, quindi, ritenuti dal Collegio completi ed esaustivi, avendo accertato l'assenza di sub-agenti contabili e, quindi, dei corrispondenti sub-conti.

1.3 Contenzioso pensionistico

L'attività in materia di giudizi pensionistici è stata equamente ripartita tra i due magistrati in assegnazione primaria, mediante il Decreto Presidenziale del 15 dicembre 2022.

Sono state tenute 18 udienze, in esito alle quali risultano emesse 19 sentenze, 6 ordinanze istruttorie e 13 provvedimenti fuori udienza.

Alla data del 1° gennaio 2023, risultavano pendenti 11 ricorsi mentre ne sono pervenuti 16 e ne sono stati definiti altrettanti.

Conseguentemente, alla data del 31 dicembre 2023 risultano pendenti 11 ricorsi.

Si evidenziano i tempi rapidi di svolgimento delle cause pensionistiche: l'81% dei giudizi vengono, infatti, definiti entro un anno dal deposito del ricorso (si rimanda per un maggior dettaglio alle tabelle in appendice).

Gli oggetti delle controversie pensionistiche, oltre alle questioni di prevalente natura medico-legale, caratterizzanti i giudizi relativi alle pensioni privilegiate (sentenze nn. 16/2023, 34/2023 e 48/2023), o ad errori di calcolo relativi ai contributi versati (sentenze nn. 9/2023, 30/2023 e 47/2023), hanno riguardato anche talune interessanti tematiche, sia di diritto processuale che sostanziale, che vengono di seguito sinteticamente illustrate.

Sentenza n. 1/2023

Trattamento di fine servizio - difetto di giurisdizione del Giudice contabile a favore del T.A.R.

La vertenza ha tratto origine dal ricorso di un ex sottoufficiale dell'Aeronautica, mediante il quale veniva contestato il rifiuto dell'INPS di corrispondere, in un'unica soluzione, il TFS dovuto.

Il Giudice, dopo aver rilevato che il T.A.R. del Lazio aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 36 della Costituzione, della normativa che impone, nel comparto pubblico, il pagamento dilazionato e rateizzato dei Trattamenti di Fine Servizio, ha dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in favore del T.A.R. di Ancona.

In proposito, il Giudice ha sottolineato che il trattamento di fine servizio è un istituto che, sebbene venga liquidato a condizione che il beneficiario sia collocato in quiescenza, è del tutto estraneo al rapporto pensionistico, rientrando nella dinamica del rapporto di lavoro. Detto trattamento, infatti, è il frutto di accantonamenti con finalità previdenziali, che il lavoratore compie in costanza di impiego, accantonamenti per nulla assimilabili ai versamenti contributivi, che invece danno origine alla pensione, da intendersi quale retribuzione differita (*vedi, in tal senso, anche Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Marche, sentenza n. 47/2023*).

Sentenza n. 4/2023 e sentenza n. 87/2023

Irripetibilità o meno di ratei pensionistici

La vertenza decisa con sentenza n. 4/2023 scaturisce dall'impugnazione del provvedimento dell'INPS, con il quale l'Istituto comunicava al ricorrente di vantare nei suoi confronti un credito, a seguito della riliquidazione al ribasso della pensione, in applicazione dell'art. 1, comma 707, della legge 190/2014. Il GUP, nella fattispecie in questione, ha escluso la ripetibilità dell'indebito, in considerazione sia dell'assenza di dolo nel comportamento del pensionato sia dell'ingenerarsi di un legittimo affidamento in capo al medesimo, correlato al lungo lasso temporale trascorso dalla liquidazione della pensione provvisoria, senza che l'Istituto avesse

provveduto alla comunicazione del nuovo trattamento spettante ed all'avvio del relativo recupero di quanto corrisposto in eccedenza.

In un'altra fattispecie, decisa con la sentenza n. 87/2023, il Giudice ha, invece, escluso l'irripetibilità delle somme corrisposte dall'INPS, evidenziando che, trattandosi di debito scaturito da provvedimento provvisorio, non poteva trovare applicazione l'art. 206 del D.P.R. n. 1092/1973, relativo ai provvedimenti definitivi, e che non risultava essere trascorso un periodo di oltre tre anni, individuato dalla sentenza delle SS.RR. n. 2/2012/Q.M. quale lasso temporale idoneo ad ingenerare un ragionevole affidamento del pensionato in ordine al provvedimento provvisorio.

Sentenza n. 11/2023

Presupposti per ottenere la pensione di reversibilità - fattispecie riguardante figlio maggiorenne inabile al lavoro

La controversia, oggetto del giudizio definito con tale sentenza, riguardava la pretesa della ricorrente di vedersi riconosciuto, ai sensi dell'art. 22 della L. n. 903/1965, il diritto alla pensione di reversibilità del defunto padre, già in godimento della madre deceduta, stante la propria condizione di orfana maggiorenne inabile al lavoro.

Il Giudice ha accolto il ricorso, riconoscendo la reversibilità della pensione in favore della ricorrente, in quanto ha ritenuto che l'INPS non avesse debitamente contestato il requisito della sua vivenza a carico della madre al momento del decesso della stessa, non assumendo significativa rilevanza il mero contenuto del certificato anagrafico.

Sentenza n. 37/2023

Dipendenti delle Agenzie fiscali - rigetto della pretesa di rideterminazione della prima quota della pensione con inserimento della tredicesima rata stipendiale nella base pensionabile

La vertenza era stata instaurata da alcuni dipendenti delle Agenzie fiscali, che lamentavano, in riferimento alla prima quota della pensione, il mancato inserimento della tredicesima rata stipendiale, ai fini della determinazione della “base pensionabile” di cui all’art. 43 del D.P.R. n. 1092/1973.

Il Giudice ha rigettato il ricorso, osservando che per i dipendenti pubblici le regole per la determinazione della quota A di pensione sono diverse rispetto alla generalità dei dipendenti del settore privato e autonomo. Per gli impiegati dello Stato iscritti alla gestione dipendenti pubblici dell’INPS deve, infatti, farsi riferimento al trattamento economico spettante alla cessazione dal servizio, considerato per 12 mensilità, ai sensi degli artt. 43 e 53 del D.P.R. n. 1092/1973. Le voci pensionabili in quota A sono, inoltre, oggetto di riserva di legge. Non possono, dunque, essere considerate ulteriori voci, a meno che una disposizione di legge ne preveda l’espressa computabilità, a nulla rilevando, in contrario, sia eventuali previsioni della contrattazione collettiva sia la circostanza che tali somme siano sottoposte a prelievi contributivi. Per gli statali, in definitiva, la tredicesima non va considerata nel calcolo della pensione.

Sentenza n. 74/2023

(Pensione privilegiata liquidata d’ufficio ex art. 167 del D.P.R. n. 1092/1973 - decorrenza)

Il G.U.P., con la sentenza in oggetto, ha stabilito che la decorrenza della pensione privilegiata, in base all’art. 167 del D.P.R. 1092/1973, non può che essere quella dell’effettiva cessazione dal servizio come militare, con conseguente assunzione in servizio nei ruoli del personale civile, atteso che, in base a tale norma, il trattamento privilegiato va liquidato d’ufficio nei confronti del dipendente che sia definitivamente cessato dal servizio militare per infermità o lesioni riconosciute dipendenti da fatti di servizio.

2. Disposizioni normative

Le riflessioni sull'attività giurisdizionale della Corte dei conti non possono prescindere dalla rassegna delle più significative innovazioni normative introdotte nel corso dell'anno 2023 in materie di sua competenza.

Va, in primo luogo, evidenziato che lo scorso 22 giugno è entrata in vigore la legge n. 74 del 21 giugno 2023, di conversione, con modifiche, del D.L. n. 44 del 22 aprile 2023, recante disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche.

Di particolare rilievo è la disposizione (art. 12-*quinquies*) che ha prorogato per un altro anno (dal 30 giugno 2023 al 30 giugno 2024) l'efficacia della normativa contenuta nell'art. 21 del D.L. n. 76/2020, convertito in L. n. 120/2020, che, per i fatti successivi al 20 luglio 2020, ha limitato la responsabilità erariale di amministratori, dipendenti pubblici e soggetti privati, cui sia stata affidata la gestione di pubbliche risorse, alle ipotesi di danni cagionati da condotte attive connotate da dolo intenzionale, escludendo quindi ogni responsabilità per condotte attive connotate da colpa grave, colpa grave sanzionabile, invece, in ipotesi di comportamenti omissivi.

Va, tuttavia, rilevato che il nuovo "Codice dei contratti pubblici", di cui al D.lgs. n. 36/2023, all'art. 2, comma 3, dispone, invece, che, nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, *ai fini dell'insorgenza della responsabilità amministrativa* costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli *auto-vincoli amministrativi nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza.*

In particolare, dal testo della suddetta norma si desume, quindi, una definizione della "colpa grave", riscontrabile nei casi di:

- violazione di norme di diritto;
- palese violazione di regole di prudenza, perizia, diligenza.

Si può, dunque, affermare che la responsabilità amministrativa sia attualmente declinata in tre forme diverse e ciò sia in base a parametri temporali sia secondo l'elemento soggettivo previsto:

- responsabilità per fatti dannosi cagionati da comportamenti, commissivi od omissivi, caratterizzati almeno da colpa grave (art. 1 della L. n. 20/1994, applicabile a fattispecie verificatesi sino al 20 luglio 2020);
- responsabilità per fatti dannosi derivanti da comportamenti attivi dolosi od omissivi anche gravemente colposi (art. 21 del D.L. n. 76/2020, convertito in L. n. 120/2020, applicabile, per effetto di successive proroghe, con riferimento a fattispecie verificatesi nel periodo dal 21 luglio 2020 al 30 giugno 2024);
- responsabilità per attività disciplinate dal codice dei contratti pubblici, poste in essere (oltre che dolosamente) in violazione di "norme di diritto" od "in palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza", qualificandosi automaticamente tali violazioni in termini di colpa grave (d.lgs. n. 36/2023, in vigore dal 1° luglio 2023).

Tale ultima norma appare, dunque, di difficile coordinamento proprio con quella relativa allo "scudo erariale", poiché, in proposito, non soccorrono né il principio di "specialità" (entrambe le norme sono speciali, la prima perché derogatoria rispetto a quella generale, l'altra perché valida soltanto per le attività inerenti ai contratti pubblici) né il principio di successione temporale (il D.lgs. n. 36/2023 è posteriore al D.L. n. 76/2020, il quale, però, indica attualmente un termine finale successivo a quello di entrata in vigore del primo).

Tutto ciò comporta ovviamente problematiche interpretative ed applicative di notevole rilevanza, che dovranno essere affrontate dalla giurisprudenza di questa Corte.

* * * * *

Altra importante norma, introdotta con riguardo alla fase esecutiva del processo dinanzi alla Corte dei conti, è quella contenuta nell'art. 26 del D.lgs. n. 149/2022,

avente effetti a decorrere dal 28/2/2023, con riferimento ai procedimenti instaurati successivamente a tale data.

In particolare, è stata abrogata la disposizione riguardante l'apposizione della formula esecutiva, di cui all'art. 212 del Codice di giustizia contabile.

Pertanto, quando viene emesso un provvedimento di condanna, la Segreteria della Sezione Giurisdizionale non rilascia più la formula esecutiva ma appone semplicemente un'attestazione di conformità della copia del provvedimento al titolo originale.

* * * * *

Notevole rilevanza ai fini dell'espletamento delle attività istituzionali assume anche il decreto n. 41 del 23/2/2023 del Presidente della Corte dei conti, recante "integrazione delle regole tecniche ed operative per lo svolgimento dei giudizi dinanzi alla Corte dei conti", che ha completato la fase d'informatizzazione dei fascicoli e dei provvedimenti giurisdizionali.

3. La giurisprudenza

Oltre che nelle leggi, l'esercizio della funzione giurisdizionale trova naturale supporto nei principi elaborati dalla giurisprudenza.

In particolare, ai fini dell'individuazione dei limiti e degli ambiti delle attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti, assumono fondamentale rilevanza gli approdi della Corte costituzionale e della Corte di cassazione mentre le pronunzie delle Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno prevalentemente funzione nomofilattica.

3.1 La giurisprudenza della Corte costituzionale

Interessanti sono le pronunce del giudice delle leggi intervenute nell'anno 2023 nelle materie attinenti alle funzioni giurisdizionali e di controllo intestate alla Corte dei conti.

Partendo da quelle d'interesse per la funzione giurisdizionale, assume rilievo la **sentenza n. 123/2023**, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Toscana, in ordine all'art. 7, comma 1, della L. n. 97 del 2001, in riferimento agli artt. 3, 24, 54, 97, 103, comma 2, e 111, comma 2, Cost., «*nella parte in cui dispone che il Procuratore regionale della Corte dei conti possa promuovere, entro trenta giorni, l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale soltanto nei confronti del condannato*» e, conseguenzialmente, «*nella parte in cui non prevede che il Procuratore regionale della Corte dei conti promuova, entro trenta giorni, l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale anche nel caso di sentenza declaratoria di estinzione del reato, oltre che nel caso di sentenza irrevocabile di condanna*».

In particolare, il giudice *a quo* era stato investito della cognizione di una domanda di risarcimento del danno all'immagine, proposta dal Procuratore regionale della Corte dei conti a carico di un dipendente di un Ente pubblico, condannato per il reato di

cui all'art. 314, secondo comma, c.p., nei confronti del quale era stata emessa, a seguito di gravame, sentenza di non doversi procedere per intervenuta prescrizione del reato.

Ebbene il Giudice remittente deduceva l'irragionevolezza della suddetta previsione normativa, sottolineando come egualmente "disdicevoli" siano la condotta illecita del dipendente, cui sia stata irrogata una condanna penale, e quella del soggetto non perseguibile, a causa di maturata prescrizione del reato, con conseguente incoerenza del differente trattamento riservato ai medesimi in punto di proponibilità, da parte del P.M. contabile, dell'azione di responsabilità per danno all'immagine della P.A. La Corte costituzionale ha, tuttavia, ritenuto infondata la questione, evidenziando che la statuizione di proscioglimento, adottata ai sensi dell'art. 129, 2° comma, c.p.p., presuppone l'evidenza della prova della non colpevolezza dell'imputato, che deve emergere dagli atti in modo a tal punto incontestabile che la valutazione del giudice finisce per rientrare più nel concetto di constatazione, ossia della percezione *ictu oculi*, che in quello di apprezzamento, mancando qualsiasi esigenza di accertamento od approfondimento.

La statuizione di estinzione del reato, presupponendo, invece, soltanto la mancanza di cause evidenti per pronunciare la suddetta formula di merito, risulta del tutto priva di un accertamento della effettiva colpevolezza dell'imputato.

La pronuncia di estinzione non è, dunque, idonea a superare la presunzione d'innocenza, dalla quale il medesimo è tutelato.

In materia pensionistica, la Corte costituzionale, con la **sentenza n. 33/2023**, ha dichiarato l'infondatezza, in riferimento all'art. 3 Cost., della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della L. 15 dicembre 1990, n. 395 (Ordinamento del Corpo di Polizia Penitenziaria), nella parte in cui non prevede che, relativamente alla determinazione della quota retributiva della pensione, i criteri di calcolo previsti dall'art. 54, commi 1 e 2, del D.P.R. n. 1092/1973 siano estesi in favore del personale della Polizia Penitenziaria.

La Consulta ha, dunque, ritenuto legittima l'esclusione del personale della Polizia Penitenziaria dal più favorevole regime pensionistico previsto per il personale militare.

Nel rigettare la questione di legittimità costituzionale di tale norma, la Consulta ha, tuttavia, osservato che nel 2021 il legislatore ha introdotto una nuova disposizione, che ha esteso al personale delle Forze di polizia ad ordinamento civile (e, quindi, anche a quello della Polizia Penitenziaria), in possesso, alla data del 31 dicembre 1995, di un'anzianità contributiva inferiore ai diciotto anni, l'applicazione dell'art. 54 del D.P.R. n. 1092/1973, ai fini del calcolo della quota retributiva della pensione da liquidare con il sistema misto.

Tale disposizione, entrata in vigore il 1° gennaio 2022, tuttavia, non è applicabile retroattivamente, ragion per cui la riliquidazione del trattamento pensionistico opera soltanto a partire dal rateo di gennaio 2022; d'altronde, sebbene nel corso degli anni non siano mancati interventi normativi volti ad allineare, in qualche modo, la disciplina applicabile a tutto il personale appartenente al Comparto Sicurezza, ciò non è sufficiente per sostenere l'esistenza nel nostro ordinamento di un generale principio di piena omogeneità di disciplina tra personale militare e personale civile del Comparto Sicurezza, persistendo, al contrario, una strutturale diversità tra i rispettivi status, che giustifica differenti soluzioni sul piano normativo e che è all'origine della dicotomia, presente nel D.P.R. n. 1092/73, delle discipline previdenziali tra impiego civile e impiego militare.

Sempre in materia pensionistica, la Consulta, richiamando l'ormai consolidato orientamento (cfr. sentenza n. 234/2020), con l'**ordinanza n. 87/2023** ha dichiarato la manifesta inammissibilità od infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 1, commi da 261 a 266, della legge n. 145/2018, ritenendo, quindi, legittime le decurtazioni delle c.d. "pensioni d'oro".

La Corte costituzionale, con **sentenza n. 198/2023**, ha dichiarato inammissibili, a causa d'inadeguata motivazione esposta nell'ordinanza di remissione, le questioni

di legittimità costituzionale, sollevate dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per il Lazio, dell'art. 21, comma 4, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 36, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione, in materia di trattamento pensionistico di taluni docenti universitari.

Con riguardo all'attività di controllo, assume notevole rilevanza la **sentenza n. 89/2023**, con la quale la Consulta ha riconosciuto la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare, nell'ambito dei procedimenti relativi alla certificazione di compatibilità dei costi dei contratti collettivi, questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 81, 97, c. 1, e 119, c. 1, della Costituzione.

A tale approdo il Giudice delle leggi è pervenuto su sollecitazione della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Sicilia, che - nell'ambito del procedimento di certificazione della compatibilità dei costi derivanti da un'ipotesi di contratto collettivo regionale di lavoro con gli strumenti di programmazione e bilancio della Regione Siciliana - aveva dubitato della legittimità costituzionale di una disposizione legislativa regionale riguardante la copertura delle spese in questione. In particolare, secondo la Corte costituzionale, il controllo affidato dalle norme statali e regionali alla Corte dei conti in sede di certificazione investe, da un lato, l'attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali e, dall'altro, il riscontro della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio. Tale carattere bifasico del procedimento di certificazione non consente, dunque, di dubitare della sua natura decisoria e di garanzia dell'ordinamento, in quanto la valutazione preliminare in ordine all'attendibilità della quantificazione dei costi è strumentale alla verifica di conformità di essi alle pertinenti previsioni normative di bilancio.

In tema di debiti fuori bilancio, con la **sentenza n. 51/2023** la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, perché in contrasto con la riserva di legge

statale, di cui all'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., che prevede la competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, ed alla norma interposta di cui all'art. 3, c. 1, del d.lgs. n. 118/2011 in materia di armonizzazione contabile, una legge regionale del Molise, con la quale, nel determinare la copertura del saldo delle spese sostenute dai Comuni per le elezioni del Consiglio regionale, si faceva riferimento al bilancio di previsione dell'esercizio precedente e non a quello in corso.

La Corte costituzionale, con la citata sentenza, ha ribadito il principio fondamentale dell'annualità del bilancio; pertanto, per effetto della riforma riguardante l'armonizzazione contabile, le amministrazioni pubbliche sono tenute a conformare i propri ordinamenti finanziari e contabili ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011 e ad uniformare l'esercizio delle funzioni di programmazione, gestione, rendicontazione e controllo a tali principi, che si pongono quali pilastri fondamentali alla base dell'ordinamento contabile di ciascun Ente.

3.2 La giurisprudenza della Corte di Cassazione

Anche nell'anno 2023 le pronunce delle Sezioni Unite della Cassazione sul riparto di giurisdizione hanno dato applicazione a principi, ormai consolidati, relativi all'individuazione dei criteri occorrenti per distinguere i limiti interni da quelli esterni della giurisdizione della Corte dei conti e per definire l'ambito specifico della loro sindacabilità.

Dopo aver ribadito che il ricorso per cassazione contro le decisioni della Corte dei conti può essere proposto soltanto per motivi attinenti alla giurisdizione, con **ordinanza n. 2882/2023** le Sezioni Unite hanno ritenuto² che l'eccesso di potere

² Cfr. Cass., Sez. Un., 13 maggio 2020, n. 8848; Cass., Sez. Un., 19 aprile 2021, n. 10245; Cass., Sez. Un., 26 ottobre 2021, n. 30112.

denunziabile con ricorso per cassazione va riferito alle sole ipotesi di difetto assoluto³ o relativo⁴ di giurisdizione.

Secondo la Corte è, infatti, naturale che qualsiasi erronea interpretazione o applicazione di norme ovvero qualsiasi vizio di attività processuale, in cui il giudice possa incorrere nell'esercizio della funzione giurisdizionale, ove incida sull'esito della decisione, possa essere letto in chiave di lesione della pienezza della tutela giurisdizionale, cui ciascuna parte legittimamente aspira, perché la tutela si realizza compiutamente se il giudice interpreta ed applica in modo corretto le norme destinate a regolare il caso sottoposto al suo esame e se esamina e valuta tutti i punti essenziali della controversia.

Non per questo, tuttavia, ogni errore di giudizio o di attività processuale, imputabile al giudice, è qualificabile come eccesso di potere giurisdizionale, come tale assoggettabile al sindacato della Corte di cassazione, quale risulta delineato dall'art. 111, ottavo comma, Cost. e dagli artt. 362 del cod. proc. civ. e dall'art. 207 del Codice di giustizia contabile.

Ne risulterebbe, altrimenti, del tutto obliterata la distinzione tra limiti interni ed esterni della giurisdizione mentre il sindacato della Corte di Cassazione sulle sentenze del giudice speciale verrebbe, di fatto, ad avere una latitudine non dissimile da quella riguardante i provvedimenti del giudice ordinario.

Inoltre, ai fini del radicamento della giurisdizione contabile, con **ordinanza n. 2189/2023** la Suprema Corte ha chiarito che non è necessario che il soggetto, nei cui confronti venga esercitata l'azione di responsabilità, sia formalmente inserito nell'organizzazione burocratica dell'Ente pubblico danneggiato, essendo sufficiente

³ Il difetto assoluto di giurisdizione, secondo la Suprema Corte, si verifica quando un giudice speciale afferma la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o alla discrezionalità amministrativa, ovvero, al contrario, la nega sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto in assoluto di cognizione giurisdizionale (in tal senso, v. Cass., Sez. Un., 4 febbraio 2021, n. 2605).

⁴ Il difetto relativo di giurisdizione è riscontrabile quando il giudice abbia violato i limiti esterni della propria giurisdizione, pronunciandosi su materia attribuita alla giurisdizione ordinaria o ad altra giurisdizione speciale, ovvero negandola sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici (v. Cass. n. 2665/2021 cit.).

che egli abbia con l'Ente una relazione funzionale tale da consentirgli di determinare, anche quale "*extraneus*", lo sviamento delle risorse finanziarie dalle finalità di interesse pubblico prestabilite, mediante comportamenti di ingerenza nel processo decisionale amministrativo e nella gestione dei fondi pubblici, finalizzati al perseguimento di un illecito lucro personale.

Ed è tale titolo di responsabilità (diverso da quello ordinario, contrattuale o da illecito aquiliano), consistente nell'esercizio (attraverso l'ingerenza), anche solo di fatto, di poteri propri della pubblica amministrazione intestataria della funzione, che è suscettibile di rendere il soggetto esterno compartecipe fattivo dell'operato dell'ente pubblico, elemento che va prospettato, in sede di *edictio actionis*, da parte della Procura contabile.

Con l'**ordinanza n. 207/2023**, sempre al fine di definire i confini della giurisdizione contabile, le Sezioni Unite hanno affermato che la gestione dei fondi pubblici erogati ai Gruppi partitici presenti nei Consigli regionali è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità erariale, sia perché a tali Gruppi – pur in presenza di elementi di natura privatistica connessi alla loro matrice partitica – va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica, in quanto l'attività da essi svolta è strumentale al funzionamento dell'Organo assembleare, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo, senza che, in contrario, rilevi il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti *ex art. 122, co. 4, Cost.*, non estensibile all'ordinaria gestione dei contributi; infatti, la gestione dei contributi esula dai limiti esterni della giurisdizione contabile soltanto allorché rientri nell'ambito dell'attività politica del presidente del gruppo consiliare o delle scelte di merito dal medesimo effettuate nell'esercizio del mandato; la giurisdizione contabile, invece, sussiste ove si mantenga nell'alveo di un giudizio di conformità alla legge dell'azione amministrativa, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994.⁵

⁵ In tal senso, v. anche Cass., Sez. Un., 28 febbraio 2020, n. 5589.

In tema di società di capitali a partecipazione pubblica prive dei requisiti per essere qualificate “*in house*”, la Suprema Corte, con **ordinanza n. 4264/2023**, ha stabilito che la giurisdizione della Corte dei conti sussiste soltanto qualora sia prospettato un danno arrecato dalla società partecipata al socio pubblico in via diretta, e non quale mero riflesso della perdita di valore della partecipazione sociale, o venga contestato al rappresentante del socio pubblico di aver colpevolmente trascurato di esercitare i diritti di socio, così pregiudicando il valore della partecipazione, o, infine, sia ravvisabile una speciale natura dello statuto legale di alcune società partecipate.⁶

Le Sezioni Unite hanno, peraltro, da tempo affermato, con orientamento costante,⁷ che la mera assunzione della qualità di socio da parte dello Stato o di un Ente pubblico non costituisce una ragione sufficiente ai fini della devoluzione dell’azione di responsabilità alla giurisdizione contabile. Infatti, al di fuori delle ipotesi della *società in house* e delle società c.d. legali (quelle, cioè, attraverso le quali l’Ente pubblico svolge un’attività amministrativa in forma privatistica), il danno subito dalla società, a causa della *mala gestio* degli amministratori o dei componenti dell’organo di controllo, non è qualificabile come danno erariale, inteso come pregiudizio arrecato direttamente allo Stato o all’Ente pubblico, che rivesta la qualità di socio, dal momento che la distinta soggettività giuridica riconosciuta alle società di capitali e l’autonomia patrimoniale di cui le stesse sono dotate rispetto ai loro soci escludono sia la possibilità di riferire al patrimonio di questi ultimi il danno che l’illecito comportamento degli organi sociali abbia eventualmente arrecato al

⁶ Cfr. v. Cass., Sez. Un., 10 febbraio 2023, n. 4264, nella specie, la S.C. ha dichiarato il difetto di giurisdizione contabile, non essendosi prospettato lo sviamento ad altri fini del capitale pubblico, bensì il pregiudizio economico al patrimonio della società partecipata, che solo indirettamente si ripercuoteva sull’ente pubblico socio, attraverso la diminuzione del valore della quota di partecipazione.

⁷ cfr. fra le tante più recenti Cass. S.U. 15/1/2021 n. 614 e Cass. S.U. 13/9/2018 n. 22409.

patrimonio della società, sia la configurabilità di un rapporto di servizio tra l'agente e l'Ente titolare della partecipazione⁸.

La Cassazione, con l'**ordinanza n. 5569/2023**, ha affermato che rispondono dinanzi alla Corte dei conti non solo i soggetti che abbiano un rapporto organico con la "società *in house*" (dipendenti, amministratori o sindaci) ma anche coloro che, pur non avendo con la società un rapporto organico, abbiano tuttavia con essa un rapporto di servizio, rientrando, comunque, nella struttura organizzativa della società, come appunto l'agente della riscossione di tributi.

Inoltre, le Sezioni Unite, con l'**ordinanza n. 7740/2023**, hanno ritenuto sufficiente, ai fini della sussistenza di un rapporto di servizio tra il soggetto privato percettore di un contributo o finanziamento e la pubblica amministrazione erogatrice, con conseguente radicamento della giurisdizione contabile, il fatto che le risorse finanziarie siano state illegittimamente percepite dal beneficiario.

E ciò perché un rapporto di servizio tra la pubblica amministrazione erogatrice di un contributo e il soggetto privato si configura in tutti i casi in cui quest'ultimo, ponendo in essere i presupposti per l'illegittima percezione di un finanziamento pubblico o disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato, abbia frustrato lo scopo perseguito dall'amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate.⁹ In ipotesi di sviamento della somma dalla finalità programmata, sussiste poi la responsabilità contabile anche di coloro che con la società fruitrice abbiano intrattenuto un rapporto organico, ove si ipotizzi che dai comportamenti da essi tenuti sia derivata la

⁸ Cfr. v. Cass. S.U. 11 settembre 2019, n. 22712; Cass. S.U. 2 settembre 2013 n. 20075; Cass. S.U. 3 maggio 2013 n. 10299.

⁹ cfr. Cass., Sez. Un., n. 9659/2023, Cass., Sez. Un., n. 30526/2019, Cass., Sez. Un., n. 1774/2013 e Cass., Sez. Un., n. 295/2013.

distrazione delle risorse dal fine pubblico cui erano destinate; pertanto, la giurisdizione della Corte dei conti si radica anche nei loro confronti¹⁰.

Con specifico riguardo alle “società *in house*”, le Sezioni Unite sono intervenute, con l’**ordinanza n. 3869/2023**, ribadendo che i requisiti su cui si fonda la giurisdizione contabile sono ravvisabili ove: pur avendo veste di diritto privato, la società sia costituita da uno o più enti pubblici per l’esercizio di pubblici servizi; di essa possano essere soci esclusivamente i medesimi Enti; essa statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli Enti partecipanti; la sua gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli Enti pubblici sui propri uffici.

In materia di rapporti pensionistici, le Sezioni Unite, con diverse pronunce, hanno affrontato la questione del riparto di giurisdizione tra giudice contabile e quello ordinario.

In particolare, con riguardo alle pensioni militari, si segnala l’**ordinanza n. 24005/2023**, con la quale è stata riconosciuta la giurisdizione della Corte dei conti non soltanto in ordine alla domanda di accertamento della causa di servizio, proposta unitamente alla conseguente domanda di condanna dell’Ente previdenziale al pagamento del trattamento pensionistico privilegiato, ma anche in ordine alla domanda di mero accertamento della causa di servizio di infermità o lesioni, quale presupposto di un futuro trattamento pensionistico privilegiato.

Tale pronuncia conferma l’orientamento in base al quale si ravvisa la giurisdizione della Corte dei conti quando i fatti dedotti e l’oggetto della domanda siano direttamente attinenti al rapporto previdenziale, mentre il rapporto di impiego, nell’ottica della domanda, funge soltanto da presupposto esterno del rapporto previdenziale, rilevante *incidenter tantum*, sempre che non venga in discussione la

¹⁰ v. anche Cass., Sez. Un., n. 15893/2022 e Cass., Sez. Un., n. 18991/2017.

legittimità di atti amministrativi inerenti a detto rapporto di impiego pubblico, questione riservata alla giurisdizione del giudice ordinario.

Inoltre, con l'**ordinanza n. 9436/2023** la Cassazione è intervenuta per affermare la giurisdizione della Corte dei conti esclusivamente per le controversie concernenti il diritto o la misura di una pensione pubblica o le questioni ad essa funzionali; di conseguenza, la controversia sugli atti di recupero di ratei erogati ed indebitamente percepiti appartiene al giudice contabile se dell'indebito controverso occorra accertare in giudizio l'"*an*" e/o il "*quantum*" nell'ambito del rapporto pensionistico, non anche quando si discuta soltanto della sussistenza o meno dei presupposti e/o delle condizioni di legge per il recupero di un indebito che era già stato quantificato in precedenza, spettando in questo secondo caso la giurisdizione al giudice ordinario.

3.3 La giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti

Le Sezioni riunite di questa Corte svolgono, come è noto, la fondamentale funzione di nomofilachia, con la quale viene delineato il quadro interpretativo di riferimento per la soluzione di questioni giuridiche di particolare rilevanza, a cui i Giudici di merito devono attenersi.

Con la **sentenza n. 12/2023** le Sezioni Riunite hanno risolto positivamente il quesito sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 153, comma 1, lett. b, del C.G.C., di un ricorso proposto in materia pensionistica da un soggetto, al quale, in sede amministrativa, era stato negato il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di un'infermità e che aveva successivamente chiesto alla Corte dei conti l'accertamento di tale dipendenza, in funzione del futuro conseguimento di trattamento pensionistico di privilegio, pur non avendo già presentato in sede amministrativa, in quanto non ancora cessato dal servizio, la relativa istanza.

Partendo dal presupposto che nella fattispecie in esame è pienamente riscontrabile un provvedimento amministrativo, sia pure inerente alla valutazione della dipendenza o meno dell'infermità da causa di servizio, le SS.RR. hanno ravvisato, in primo luogo, la sussistenza di una delle condizioni di ammissibilità dell'azione, considerato che, ai sensi della lettera b dell'art. 153 del C.G.C., si verifica l'inammissibilità del ricorso non per effetto della mancanza della domanda "di pensione" ma semplicemente per effetto della mancanza di una domanda, sulla quale non si sia provveduto (esplicitamente o implicitamente, per via del silenzio) in sede amministrativa.

In pratica, tale norma ha una valenza meramente procedurale e non è, invece, volta a selezionare una particolare situazione (quella del pensionato che abbia attivato il procedimento amministrativo per il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio, ottenendo un esito non favorevole), rendendo soltanto essa suscettibile di reazione in sede giudiziale, potendo, invece, verificarsi situazioni differenti (come quella della reazione del pubblico dipendente, ancora in attività, cui sia stato negato il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio di una patologia o di una lesione), nelle quali, a prescindere dalla presentazione della domanda di pensione, la tutela giudiziale è comunque ammissibile, salva la concreta verifica della sussistenza delle altre condizioni dell'azione e, in particolare, dell'interesse ad agire. Con riguardo all'interesse ad agire, le Sezioni Riunite hanno affermato che l'esercizio di un'azione di mero accertamento non implica necessariamente che vi sia già stata la lesione o la contestazione di un diritto, essendo sufficiente uno stato di incertezza oggettiva sull'esistenza di un rapporto giuridico o sull'esatta portata dei diritti e degli obblighi da esso scaturenti, costituendo la rimozione di tale incertezza un risultato utile per la parte attrice, giuridicamente rilevante e non conseguibile se non con l'intervento del giudice.

Con l'**ordinanza n. 3/2023** le Sezioni Riunite hanno affrontato la delicata questione della sospensione del giudizio, ribadendo che, sebbene l'art. 106 C.G.C. preveda

espressamente la possibilità di sospensione, in ragione della pendenza di altra controversia, civile, penale o amministrativa, e che non si possa, pertanto, escludere in radice che un giudizio penale possa porsi quale antecedente necessario, da cui dipenda la decisione della controversia contabile, di regola la causa penale non viene ad assumere carattere pregiudiziale.

Pertanto, il giudice contabile deve procedere ad un autonomo accertamento dei fatti su cui è basata l'azione di responsabilità, salvo che, in presenza dell'effettiva coincidenza dei fatti materiali e dell'imprescindibile rilevanza dei fatti stessi ai fini del decidere, sia indispensabile sospendere il giudizio contabile in attesa del giudicato penale.

Sulla revocabilità del provvedimento di sospensione del processo, le Sezioni Riunite sono intervenute con l'**ordinanza n. 5/2023**, ritenendo applicabile al giudizio contabile il principio espresso dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella sentenza n. 21763/2021, secondo cui: *“E' da premettere che il provvedimento di sospensione del processo, adottato ai sensi dell'art. 295 c.p.c., pur avendo la forma dell'ordinanza, non è revocabile dal giudice che l'ha pronunciato, poiché tale revocabilità confliggerebbe con la previsione della sua impugnabilità mediante regolamento necessario di competenza, con la conseguenza che, ove la parte, anziché proporre il regolamento nel termine previsto dall'art. 47 c.p.c., comma 2, abbia presentato istanza di revoca dell'ordinanza di sospensione al giudice che l'aveva emanata e questi abbia emesso un provvedimento meramente confermativo di quello precedente, la mancata impugnazione della prima ordinanza determina l'inammissibilità del regolamento proposto avverso il secondo provvedimento, risultando altrimenti eluso – mediante l'inammissibile proposizione di un'istanza di revoca – il termine perentorio dalla norma stessa previsto”*¹¹.

Orbene, secondo le Sezioni Riunite, tale principio non può che trovare applicazione anche nel giudizio contabile, la cui sospensione è disciplinata dagli artt. 106 e 107

¹¹ Cfr. Cass. n. 8748/2004, n. 17747/2013 e n. 17129/2015.

del c.g.c., quanto alle cause e alla successiva prosecuzione del giudizio, nonché dagli artt. 119 e 120 del c.g.c., con riferimento all'impugnativa proposta dalle parti avverso l'ordinanza di sospensione.

Saluti conclusivi

Avviandomi alle conclusioni, ritengo che anche nel 2023 la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per le Marche sia riuscita a raggiungere l'obiettivo di assicurare una giustizia tempestiva, ben motivata ed imparziale e che, pur in presenza di una normativa complessa e che sovente presenta non pochi dubbi interpretativi, abbia rispettato rigorosamente i precetti normativi e le indicazioni della consolidata giurisprudenza.

La qualità e la quantità del lavoro che la Sezione ha realizzato è da ricollegarsi, principalmente, al fattivo impegno del personale di magistratura ed amministrativo, che ringrazio per il costante e qualificato apporto professionale.

Desidero ancora ringraziare coloro che, insieme alla Sezione, hanno contribuito al buon andamento della giurisdizione contabile in questa Regione, e segnatamente gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza, all'Arma dei Carabinieri e alla Polizia di Stato per la fattiva collaborazione sempre diligentemente prestata.

Un caloroso saluto e il più fervido augurio di buon lavoro desidero rivolgere al Procuratore regionale, dott.ssa Alessandra Pomponio, agli altri colleghi della Procura, al Presidente della Sezione di Controllo, dott. Vincenzo Palomba, ed ai magistrati del suo Ufficio, al dirigente del S.A.U.R., dott. Lucio Gravagnuolo.

Un cordiale saluto vanno infine:

alla rappresentante del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, cons. Stefania Petrucci, ed alla rappresentante dell'Associazione Magistrati della

Corte dei conti, cons. Laura Alesiani, che ci onorano della loro partecipazione a questa cerimonia;

agli avvocati, del Foro pubblico e privato, che con grande professionalità ed impegno hanno svolto le loro funzioni, fornendo un contributo essenziale per il buon funzionamento della giustizia contabile;

agli organi di stampa per aver seguito con attenzione ed interesse le attività svolte da questa Corte, dandone obiettiva e tempestiva informazione;

a tutti i cittadini delle Marche, cui è dedicata questa inaugurazione.

Valter Camillo Del Rosario

Sezione Tabelle
dei dati sull'attività svolta
nell'anno 2023

Appendice I

Tabella 1

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE <i>Attività svolta in materia di responsabilità, di conto e di resa di conto</i>			
Pendenti all' 1/1/2023	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
84	189	137	136

Tabella 2

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE <i>Attività svolta in materia di conti giudiziali</i>			
Pendenti all' 1/1/2023	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
20.948 (*)	4.742	4.401	21.289

(*) Lo scostamento del dato rispetto all'esercizio precedente è la conseguenza di una bonifica dei dati del sistema

Tabella 3

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE <i>Attività svolta in materia di responsabilità</i>				
Assoluzione	Condanna	Abbreviato	Sanzionatorio	Totale
8	15	1	0	24

Tabella 4

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE <i>Attività svolta in materia di pensionistica</i>			
Accoglimento	Rigetto	Altro esito	Totale
7	6	3	16

Tabella 5

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE															
<i>Attività svolta in materia pensionistica</i>															
Pendenti all' 1/1/2023				Pervenuti				Definiti				Rimanenza			
Civili	Militari	Guerra	Totale	Civili	Militari	Guerra	Totale	Civili	Militari	Guerra	Totale	Civili	Militari	Guerra	Totale
2	9	0	11	6	9	1	16	6	9	1	16	2	9	0	11

Tabella 6

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE <i>Rito abbreviato - art. 130, d.lgv. 174/2016</i>			
Introdotti nell'anno	Accolte	respinte	da definire
3	3	0	2

Tabella 7

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE <i>Rito monitorio - art. 131, d.lgs. 174/2016</i>			
Istanze proposte nell'anno	Accolte	respinte	da definire
2	2	0	1

Tabella 8

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE <i>Rito di responsabilità sanzionatoria pecuniaria - art. 133, d.lgs. 174/2016</i>			
Istanze proposte nell'anno	Accolte	respinte	da definire
0	0	0	0

Appendice II

Tabella 1

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE	
Conti giudiziali - Pronunce di scarico	
Anno	N. conti giudiziali scaricati
2023	1192
2022	1160
2021	1830
2020	606

Tabella 2

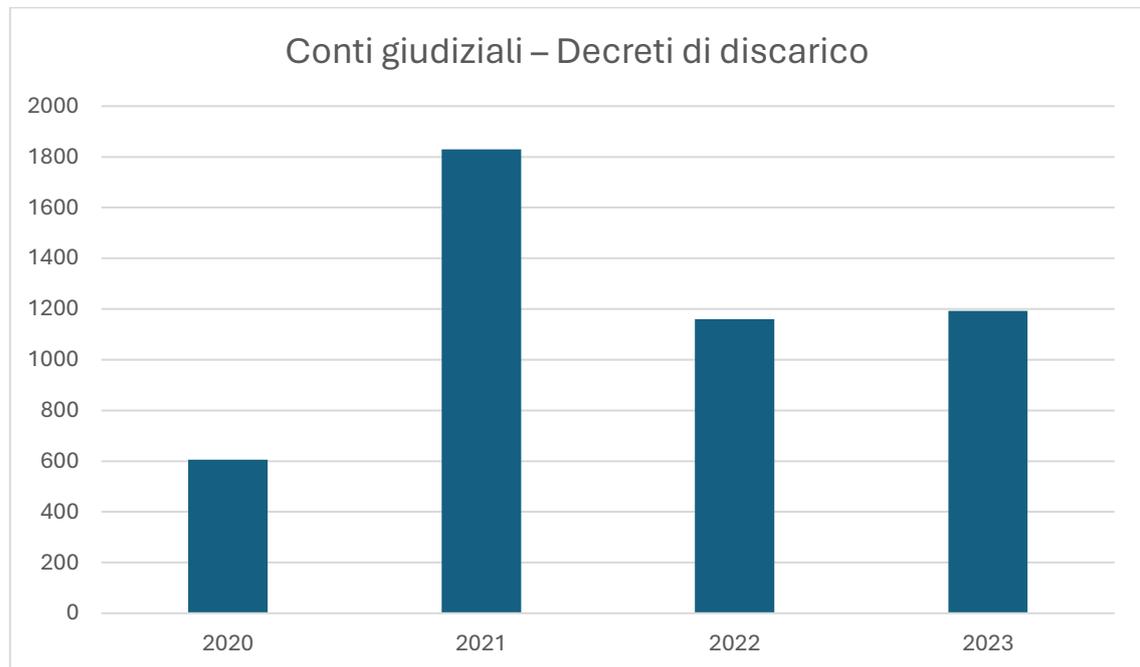


Tabella 3

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE	
Conti giudiziali - Pronunce di estinzione	
Anno	N. conti giudiziali dichiarati estinti
2023	3085
2022	3332
2021	1540
2020	1968

Tabella 4

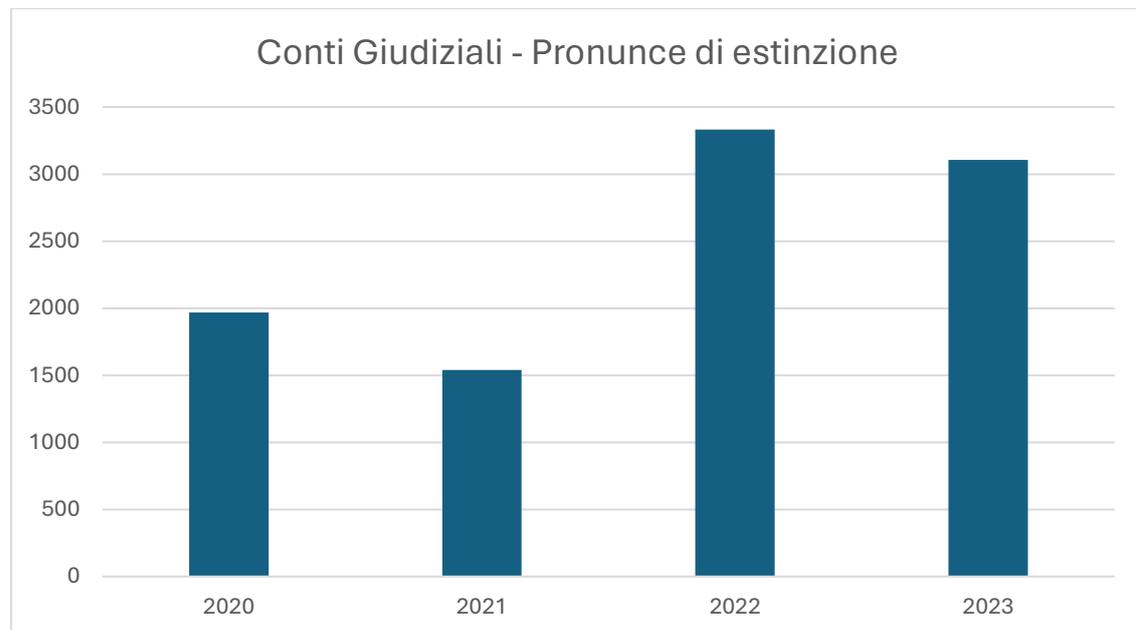


Tabella 5

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE	
Attività svolta in materia di responsabilità e di conto	
Giudizi pendenti al 31/12/2022	59
Giudizi pervenuti nell'anno 2023	97
Giudizi di responsabilità amministrativa	47
Giudizi di conto	50
Giudizi definiti nel corso del 2023	71
Sentenze	71
Responsabilità	24
Condanna	12
Assoluzione	6
Miste	5
Abbreviato	1
Conto	47
Regolarità	6
Irregolarità senza addebito	9
Irregolarità con addebito	10
Improcedibilità	19
Inammissibilità	3
Importo delle condanne giudizi di responsabilità	€ 2.351.788
Ordinanze	
Ordinanze istruttorie	19
Ordinanza a verbale	1
Giudizi non definiti al 31/12/2023	85

Tabella 6

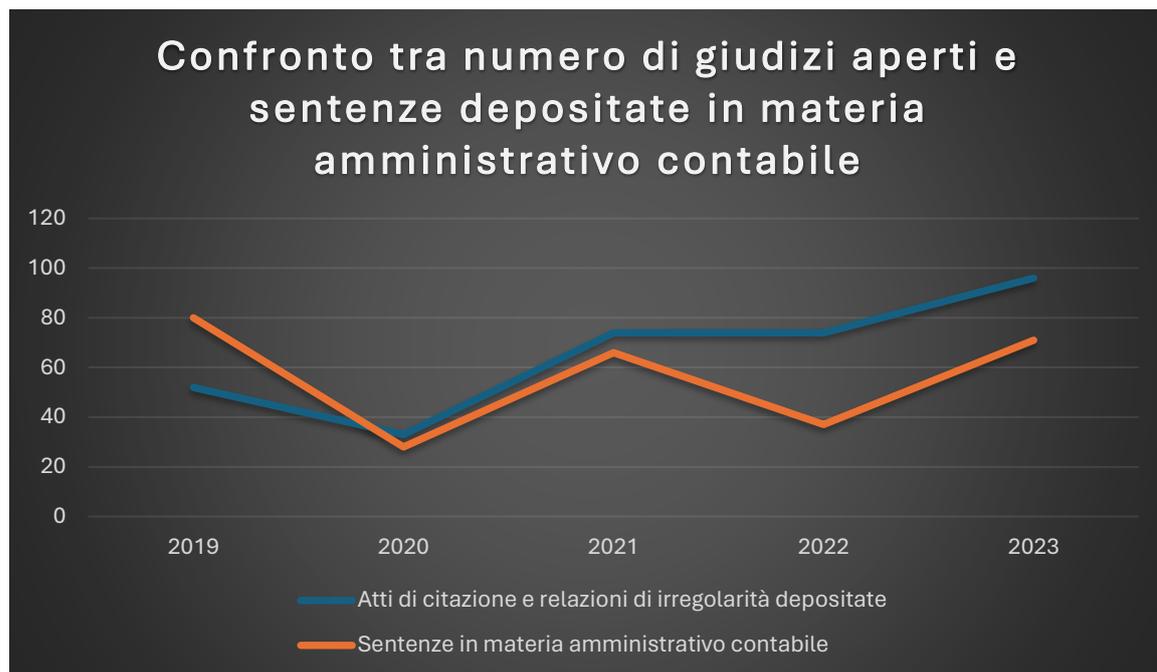


Tabella 7

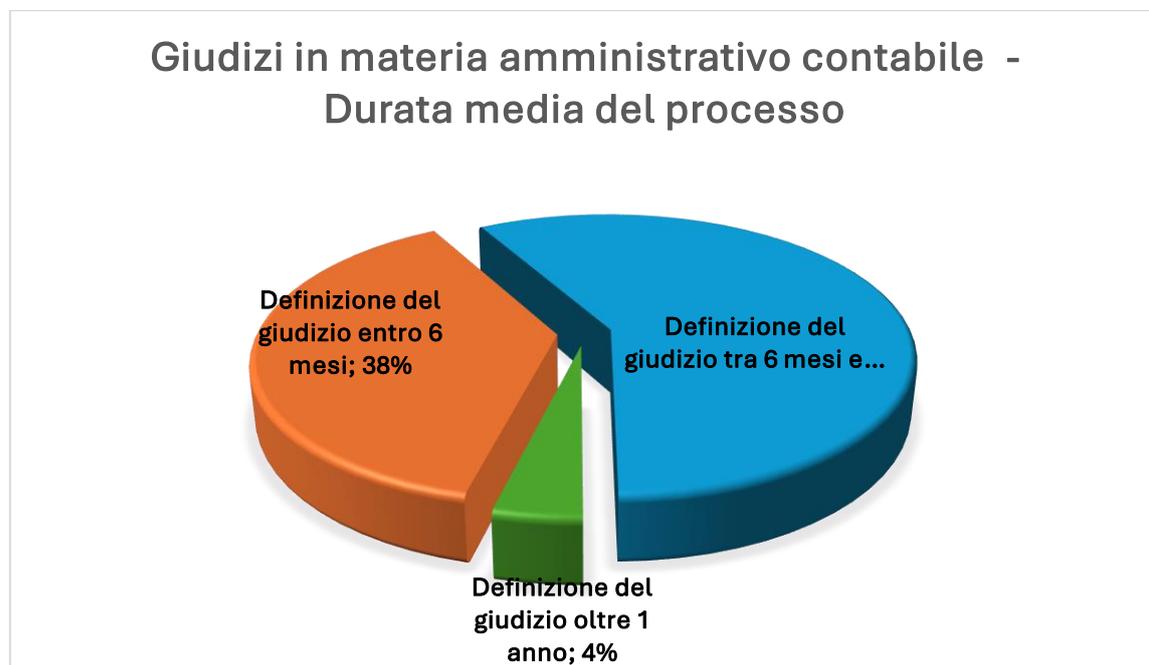


Tabella 8

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE	
Attività svolta in materia di Giudizi per resa di conto	
Pendenti al 31/12/2022	28
Pervenuti nel 2023	92
Totale giudizi in carico nel 2023	120
Definiti con sentenza	51
Definiti con decreto fuori udienza	29
Pendenti al 31/12/2023	40

Tabella 9

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE					
Sentenze depositate in materia di responsabilità, conto e pensionistica					
CATEGORIA GIUDIZI	2019	2020	2021	2022	2023
Conto	59	20	48	25	47
Responsabilità	21	8	18	12	24
Pensioni (civili, guerra e militari)	143	89	166	55	19
TOTALE	223	117	232	92	90

Tabella 10

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE		
Giudizi pensionistici definiti nel 2023- Durata del Processo (*)		
Durata Processo	N. giudizi	% INCIDENZA
Definizione del giudizio entro 6 mesi	6	37%
Definizione del giudizio tra 6 mesi e 1 anno	7	44%
Definizione del giudizio oltre 1 anno	3	19%
TOTALE	16	100%

(*) La durata è calcolata dalla data del deposito del ricorso alla data di deposito della sentenza

Tabella 11

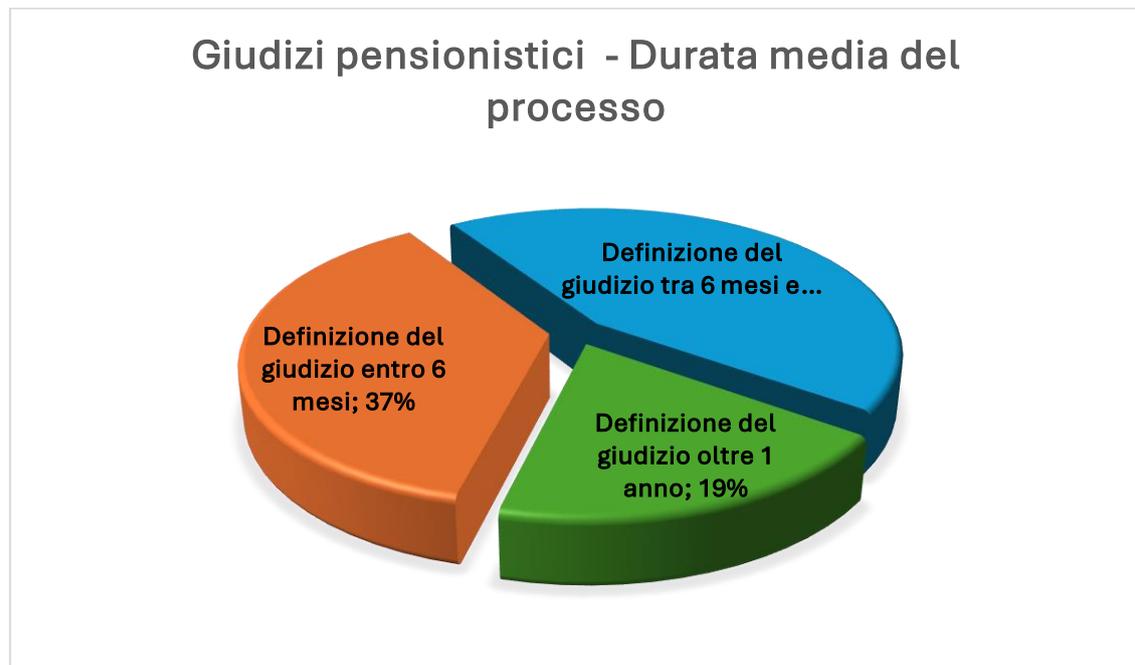
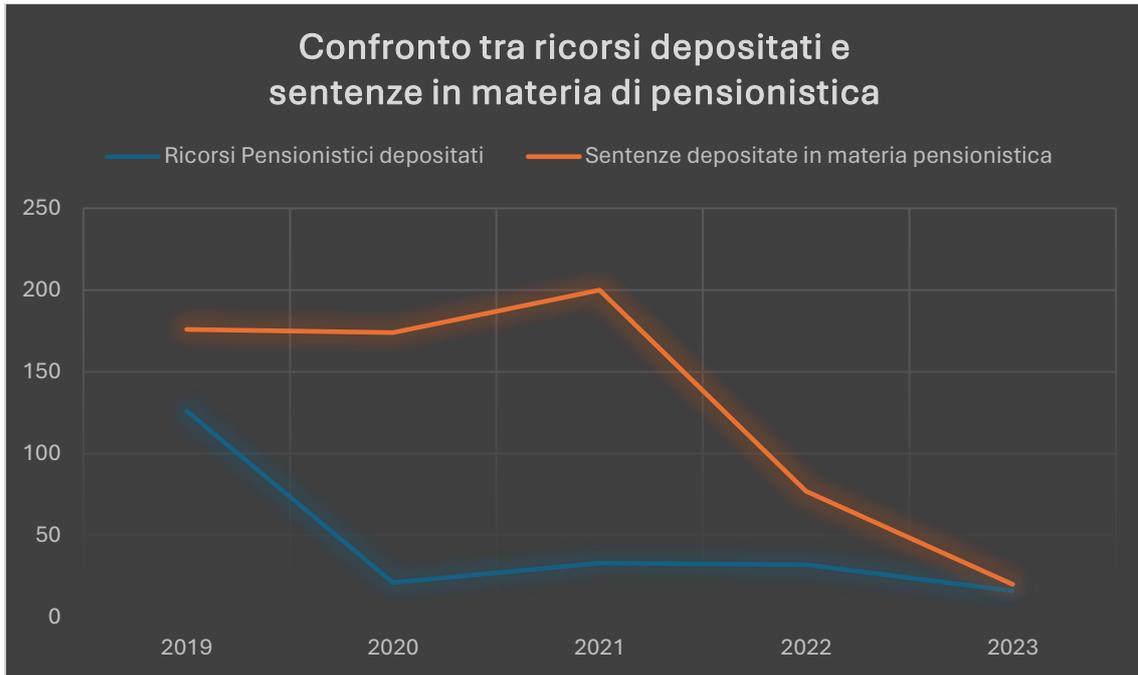


Tabella 12



INDICE

Introduzione	3
1 L'attività della Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche	17
1.1 Contenzioso amministrativo-contabile.....	22
1.2 Conti giudiziali	36
1.3 Contenzioso pensionistico.....	42
2 Disposizioni normative	46
3 La Giurisprudenza	49
3.1 La giurisprudenza della Corte costituzionale.....	49
3.2 La giurisprudenza della Corte di cassazione	53
3.3 La giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti.....	59
Saluti conclusivi	63

INDICE DELLE TABELLE

Appendice I

Tabella 1 - Attività svolta in materia di responsabilità	66
Tabella 2 - Attività svolta in materia di conti giudiziali	66
Tabella 3 - Esito delle sentenze, riferito ai convenuti, nei giudizi di responsabilità	67
Tabella 4 - Esito delle sentenze, riferito ai convenuti, nei giudizi di pensionistica	67
Tabella 5 - Attività svolta in materia di pensionistica	68
Tabella 6 - Rito abbreviato - art. 130, d. lgs 174/2016	69
Tabella 7 - Rito monitorio - art. 131, d. lgs 174/2016	69
Tabella 8 - Rito di responsabilità sanzionatoria pecuniaria - art. 133, d. lgs. 174/2016.....	70

Appendice II

Tabella 1 – Numero conti giudiziali discaricati nel quadriennio 2020 - 2023 ...	71
Tabella 2 – Numero decreti di discarico nel quadriennio 2020 - 2023	71
Tabella 3 – Numero conti giudiziali estinti nel quadriennio 2020 – 2023.....	72
Tabella 4 – Numero pronunce di estinzione nel quadriennio 2020 – 2023.....	72
Tabella 5 – Attività svolta in materia di responsabilità e di conto.....	73
Tabella 6 – Confronto tra il numero dei giudizi aperti e delle sentenze depositate in materia amministrativo contabile.....	74
Tabella 7 – Durata media del processo in materia amministrativo contabile....	74
Tabella 8 – Attività svolta in materia di giudizi per resa di conto.....	75
Tabella 9 – Numero delle sentenze depositate dal 2019 al 2023.....	75
Tabelle 10 e 11 – Durata media del processo in materia di pensionistica.....	76
Tabella 12 – Confronto tra il numero dei ricorsi depositati e delle sentenze depositate in materia di pensionistica.....	77

