



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA
REGIONE SARDEGNA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2019**

**Relazione
del
PRESIDENTE ANGELA SILVERI**

Cagliari, 8 marzo 2019



CORTE DEI CONTI

Sezione Giurisdizionale per la Regione Sardegna

INDICE

PREMESSA	1
INTRODUZIONE	2
1. Le funzioni della Corte dei conti	6
2. Cenni alle pronunce della Corte costituzionale ed alla giurisprudenza della Corte di Cassazione	10
2.1 <i>Pronunce della Corte costituzionale</i>	10
2.2 <i>Giurisprudenza della Corte di Cassazione</i>	16
3. Novità legislative	20
4. L'attività della Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna - dati di carattere generale	21
5. Applicazione del codice della giustizia contabile ed altre questioni processuali	24
6. Questioni più rilevanti affrontate nei giudizi di responsabilità	27
6.1 <i>Indebito utilizzo di fondi pubblici, nazionali e comunitari</i>	27
6.2 <i>Danno cagionato al Servizio Sanitario</i>	30
6.3 <i>Danno derivante da appropriazioni di denaro pubblico</i>	31
6.4 <i>Danno conseguente ad ammanchi nella gestione di ricevitorie del lotto e nel servizio di riscossione delle tasse automobilistiche</i>	32
6.5 <i>Danno derivante da assenze giustificate con documentazione falsa</i>	34
6.6 <i>Danno all'immagine</i>	34
6.7 <i>Danno conseguente alla soccombenza dell'Amministrazione in controversie civili ed amministrative (c.d. danno indiretto)</i>	35
6.8 <i>Danno derivante dall'incauto acquisto di immobili</i>	36
6.8 <i>Altre ipotesi</i>	39
7. Conti giudiziali, giudizi di conto e giudizi per resa di conto	41
7.1 <i>Conti giudiziali</i>	42
7.2 <i>Giudizi di conto</i>	43
7.3 <i>Giudizi per resa di conto</i>	45
8. Giudizi in materia pensionistica	47
9. CONCLUSIONI	51
TABELLE e GRAFICI	55

PREMESSA

Rivolgo, innanzitutto, un caloroso saluto alle autorità e a tutti coloro che con la loro presenza onorano, anche quest'anno, la Corte dei conti nella sua articolazione giurisdizionale regionale sarda. Un affettuoso saluto rivolgo - a nome mio personale, dell'intero collegio, dei magistrati requirenti e dei magistrati del controllo - al Procuratore Generale della Corte dei conti, dott. Alberto Avoli, che, nella veste di rappresentante del Consiglio di Presidenza, svolgerà il suo intervento prima che si dichiari aperta l'udienza pubblica¹.

Ben volentieri cedo, quindi, la parola al Procuratore Generale.

¹ La novità è stata introdotta dal Consiglio di Presidenza nelle linee guida approvate con delibere n. 7 del 21 gennaio 2019 e n. 31 dell'8 febbraio 2019.

INTRODUZIONE

Nella relazione del 2018 ho dato atto della mia personale soddisfazione per essere stata assegnata quale Presidente di sezione in una sede regionale - quella sarda - che si è distinta per aver contribuito alla formazione di orientamenti giurisprudenziali su questioni di rilevante interesse e che ha costituito il modello del graduale decentramento delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, attuato con gli interventi legislativi degli anni 1991-1994².

Rammento che il modello "sardo" è stato utilizzato dal legislatore per disegnare la competenza territoriale delle Sezioni giurisdizionali, via via istituite; e ciò ha fatto mediante rinvio all'art. 2 della legge 8 ottobre 1984, n. 658, istitutiva della Sezione giurisdizionale sarda (nonchè dell'ufficio del Pubblico Ministero presso la stessa Sezione e delle Sezioni Riunite regionali a composizione mista controllo-giurisdizione). Il disegno della competenza territoriale regionale è stato sostanzialmente confermato dall'art. 18 del codice della giustizia contabile, approvato con decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174.

Purtroppo, nell'anno appena trascorso è venuto a mancare il Presidente onorario della Corte dei conti Mario SCANO, che - oltre

² Come già ricordato nella relazione del 2018, le Sezioni giurisdizionali per la Calabria, la Campania e la Puglia sono state istituite dall'art. 16 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito in legge 12 luglio 1991, n. 203. Tutte le altre Sezioni giurisdizionali sono state istituite con il decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19; il d.l. n. 453/1993 è stato preceduto da cinque decreti-legge istitutivi delle Sezioni giurisdizionali, non convertiti in legge, ma i cui effetti sono stati fatti salvi dall'art. 1, comma 2, della legge n. 19 del 1994.

ad essere uno dei principali sostenitori dell'istituzione della Sezione giurisdizionale in Sardegna e, in generale, della regionalizzazione delle funzioni della Corte dei conti ³- resta nella memoria di tutti noi come esempio di magistrato integerrimo, che ha creduto nell'importanza per la collettività di tutte le funzioni della magistratura contabile e che ha svolto tutte le funzioni (requirenti, di controllo, giudicanti) con preparazione professionale ed equilibrio non comuni, contribuendo alla formazione di orientamenti giurisprudenziali ormai consolidati.

Mario SCANO ha incarnato, anche per connaturate doti morali e di carattere, il modello del magistrato contabile delineato dal Presidente della Repubblica nell'incontro con i magistrati di nuova nomina della Corte dei conti, svoltosi al Quirinale il 28 novembre 2018; e ciò ha fatto, essendosi distinto per *“preparazione giuridica”* - definita dal Capo dello Stato come *“prerequisito indispensabile”* per lo svolgimento delle complesse funzioni intestate alla Corte dei conti -, per *“doti di equilibrio”* e per la *“consapevolezza del ruolo magistratuale”* e *“dei riflessi”* che le decisioni adottate nell'espletamento delle funzioni possono avere *“sull'andamento delle amministrazioni, sulla vita delle persone, sulle loro aspettative e sui loro diritti”*.

³ Nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012 (consultabile sul sito istituzionale della Corte dei conti, nella pagina della Regione Sardegna) il Pres. Mario SCANO ha ricostruito le vicende che condussero alla emanazione della legge 8 ottobre 1984, n. 658, contrassegnate, in estrema sintesi, dall'emanazione del D.P.R. 29 aprile 1982, n. 240, attuativo dello Statuto della Regione Autonoma per la Sardegna, e dalla sentenza della Corte costituzionale 18 luglio 1984, n. 212, con la quale il D.P.R. è stato dichiarato incostituzionale pressochè nella sua interezza. Il vuoto normativo veniva immediatamente colmato con la legge 8 ottobre 1984, n. 658.

Professionalità ed equilibrio che ciascuno di noi si augura di incontrare, quando come privato cittadino o come pubblico amministratore, per le ragioni più svariate, si trovi ad attendere una decisione della magistratura ed aspiri ad ottenere una “giustizia giusta”.

È, quindi, con senso di orgogliosa appartenenza ad un plesso giurisdizionale che ha espresso magistrati del calibro di Mario SCANO che intendo pubblicamente, in questa solenne cerimonia, rendere omaggio al collega scomparso, preannunciando che alla sua memoria saranno dedicate iniziative di studio, attualmente all’esame, adottate d’intesa con il Presidente della Corte dei conti. Da profondo conoscitore del diritto quale egli era e da convinto sostenitore della cointestazione alla Corte dei conti delle funzioni giurisdizionali e di controllo, Mario SCANO avrebbe certamente apprezzato che il suo ricordo restasse legato ad iniziative formative e di approfondimento scientifico su tematiche di attualità e di interesse generale, affrontate anche con l’apporto del mondo accademico.

Da ultimo, devo con piacere dare atto della presenza degli specializzandi della Scuola di Professione Legale dell’Università di Cagliari e di un gruppo di studenti delle Scuole Superiori.

Ampliando, su sollecitazione del Presidente della Corte dei conti, l’iniziativa già adottata nello scorso anno, si è inteso in tal modo perseguire il fine - auspicato dallo stesso Presidente Angelo BUSCEMA - di una maggiore diffusione della conoscenza della materia della Contabilità pubblica; si è inteso, altresì, richiamare

l'attenzione dei giovani su problematiche connesse alla cultura della legalità e sugli effetti che determinano, in danno dell'intera collettività, condotte improntate a disinteresse per la cosa pubblica, ovvero ispirate da fini egoistici o dal raggiungimento di utilità personali. Ai giovani - e non certo all'intero qualificato uditorio - devo, infatti, rammentare che le questioni trattate dalla Corte dei conti interessano l'intera collettività, in quanto attengono al corretto utilizzo del denaro pubblico.

1. Le funzioni della Corte dei conti

Pur rischiando di essere ripetitiva rispetto a quanto detto nella relazione del 2018 (cui rinvio per eventuali approfondimenti), la presenza di giovani studenti mi impone di dare un breve cenno alle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica e, quindi, di evidenziare che la magistratura contabile - istituita con la lontanissima legge 14 agosto 1862, n. 800 - nasce con la precipua funzione di giudicare sui *“conti che debbono rendere tutti coloro che hanno maneggio di denaro o di altri valori”* pubblici. La prima preoccupazione del legislatore dell'Italia unita è stata, quindi, quella di sottoporre i conti - perciò, definiti *“conti giudiziali”* - alla verifica di un organo giurisdizionale terzo ed imparziale, al fine di accertarne la regolarità. Sarà, poi, la legislazione del 1923 (R.D. 18 novembre 1923, n. 2240) ad introdurre le prime disposizioni sulla responsabilità dei funzionari e degli impiegati (artt. 81 e 82) che cagionino danno allo Stato, attribuendo la giurisdizione alla Corte dei conti (art. 83).

Le norme sono rimaste sostanzialmente invariate fino alla riforma attuata con la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il cui art. 1 - successivamente modificato e integrato da plurimi interventi legislativi⁴ - contiene le disposizioni fondamentali in materia di

⁴ Trattasi, tra l'altro, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639. L'art. 1, comma 62, della legge 6 novembre 2012, n. 190, ha introdotto, in particolare, il comma 1-sexies, secondo cui *“Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente”*.

responsabilità amministrativa.

Non è questo il luogo per richiamare le norme. Basti evidenziare che il legislatore - anche recependo orientamenti giurisprudenziali del tutto prevalenti - ha disegnato la responsabilità amministrativa, affidata alla cognizione della Corte dei conti, in forme parzialmente diverse dalla comune responsabilità disciplinata dal codice civile, essendo prevista: la limitazione della responsabilità alle ipotesi di dolo o colpa grave; la trasmissibilità del debito risarcitorio agli eredi nei soli casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi; la previsione della natura parziaria della responsabilità, essendo la solidarietà (che è regola generale della responsabilità civile) riservata alle sole ipotesi di dolo o di illecito arricchimento.

Il tratto distintivo della responsabilità amministrativa resta, comunque, la circostanza che - a differenza della responsabilità civile - il danno è perseguibile mediante un'azione pubblica affidata ad un organo magistratuale, il Pubblico Ministero contabile, istituito presso ogni Sezione giurisdizionale regionale. La connotazione pubblicistica dell'azione discende dalla circostanza che il bene tutelato non afferisce - come nella responsabilità civile - all'interesse del singolo, bensì all'interesse dell'intera collettività, trattandosi di questioni che attengono - non sembra inutile ribadire - al corretto utilizzo del denaro pubblico.

Come estesamente evidenziato nella relazione del 2018, entrambe le funzioni della Corte dei conti - di controllo e

giurisdizionali – hanno trovato copertura nella Carta costituzionale.

La Corte dei conti è, infatti, inserita sia tra gli organi di garanzia della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa e di tutela degli equilibri di finanza pubblica (art. 100, comma 2, Cost.), sia tra gli organi giurisdizionali (art. 103, comma 3, Cost.).

Da tale doppia investitura deriva la centralità del ruolo di garanzia della corretta gestione delle pubbliche risorse intestato alla Corte dei conti che, nell'esercizio delle funzioni di controllo, è organo neutrale, autonomo e indipendente rispetto al Governo, al Parlamento e a tutti gli enti regionali e locali controllati, e che, nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, giudica secondo i principi del giusto processo sanciti dall'art. 111, commi 1 e 2, della Costituzione; principi questi che sono stati magistralmente richiamati dal Presidente della Repubblica nell'incontro, appena citato, del 28 novembre 2018⁵.

Il presidio della Corte dei conti può, in definitiva, riassumersi nella tutela del corretto utilizzo del denaro pubblico nel duplice aspetto: di verifica dell'equilibrio economico-finanziario delle risultanze di bilancio anche con riferimento ai vincoli posti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea; di accertamento del

⁵ Basti accennare ad alcuni passaggi del discorso del Capo dello Stato: *“In quanto garante, terzo e indipendente, del bilancio come “bene pubblico”, la Corte dei conti si trova a svolgere attività sempre più complesse, esercitando funzioni diversificate di controllo, giurisdizionali, di referto, consultive e nomofilattiche”*; e, facendo proprie le parole del Procuratore Generale della Corte dei conti, *“la Corte esercita il proprio ruolo inducendo l'amministrazione a una sana gestione, auto-responsabile e auto-correctiva, così da circoscrivere l'intervento esterno della giurisdizione contabile ai casi limite di “mala gestio”*.

danno derivante da scostamenti dolosi o gravemente colposi dalla condotta esigibile ai soggetti che si trovino incardinati, anche di fatto, in una pubblica amministrazione; con l'avvertenza che il perimetro della pubblica amministrazione si è andato via via modificando con il mutare dei modelli organizzatori assunti dalle diverse articolazioni della stessa pubblica amministrazione, che agiscono nella veste di organismi privatistici, ovvero affidando singole funzioni a soggetti privati, ivi comprese società a totale o parziale partecipazione pubblica.

2. Cenni alle pronunce della Corte costituzionale ed alla giurisprudenza della Corte di Cassazione

2.1 Pronunce della Corte costituzionale

Pur nei limiti in cui questa relazione deve essere contenuta, sento il dovere di segnalare alcune tra le molte significative pronunce rese dalla Corte costituzionale in tema di bilancio dello Stato e delle Regioni; bilancio che – rammento - è stato definito dalla Consulta come “*bene pubblico*”, in quanto “*funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente pubblico*”.

Mi riferisco, tra l’altro, alle sentenze: n. 49 del 5 marzo 2018 (sul rendiconto della Regione Abruzzo per il 2013); n. 101 del 17 maggio 2018 (concernente, in particolare, il bilancio di previsione dello Stato per il 2017 e il bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019); n. 124 del 13 giugno 2018 (sulla legge di stabilità 2017 della Provincia autonoma di Trento); n. 196 del 9 novembre 2018 (concernente, in particolare, l’art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10, dichiarato costituzionalmente illegittimo a seguito di una questione di costituzionalità sollevata dalla Sezione di controllo per la Regione Liguria in sede di parificazione del rendiconto 2016)⁶.

Inoltre, anche se pubblicate nel 2019, non posso esimermi dal menzionare – per l’attualità e l’importanza delle stesse - le sentenze

⁶ Per un esaustivo *excursus* degli orientamenti della Corte costituzionale in materia, si rinvia alla Relazione scritta del Presidente della Corte dei conti per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2019, consultabile nel sito istituzionale della Corte dei conti.

n. 6 dell'11 gennaio 2019 e n. 18 del 14 febbraio 2019.

Con la sentenza n. 6/2019 – di diretto interesse per la comunità sarda - la Corte costituzionale è intervenuta nell'annosa vertenza delle entrate tra la Regione Autonoma Sardegna e lo Stato e ha dichiarato *“l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell’accordo di finanza pubblica, non riconosce alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse, determinate secondo i criteri di cui in motivazione”*. Nella motivazione si legge, tra l’altro, che *“deve essere comunque assicurato per il triennio 2018-2020 un tempestivo, ragionevole e proporzionato contributo dello Stato, che anticipi, nel corso dell’esercizio 2019, gli effetti dell’accordo in itinere nel caso in cui quest’ultimo non venga stipulato con analogo tempestività”*⁷.

⁷ Nella sentenza n. 6/2019 la Corte costituzionale evidenzia che: *“gli elementi da sottoporre a ragionevole e proporzionata ponderazione – al fine di concretizzare il principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, conciliando le istanze di politica economica generale con la struttura regionalista del nostro ordinamento – sono ricavabili direttamente dalla vigente legislazione e dalla giurisprudenza di questa Corte. ... Partendo dall’andamento storico delle entrate e delle spese della Regione, antecedente alla entrata in vigore della legge n. 42 del 2009, la rimodulazione deve tener conto: a) della «dimensione della finanza» della Regione Sardegna «rispetto alla finanza pubblica complessiva» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); b) delle «funzioni [...] effettivamente esercitate e dei relativi oneri» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); c) degli «svantaggi strutturali permanenti [...], dei costi dell’insularità e dei livelli di reddito pro capite» (art. 27 della legge n. 42 del 2009); d) del valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici regionali nel medesimo arco temporale (coerentemente con l’art. 97, primo comma, secondo periodo, Cost.); e) del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost. e art. 27 della legge n. 42 del 2009); f) del principio dell’equilibrio tendenziale o dinamico per quel che riguarda la tempestiva copertura del contributo afferente agli esercizi 2019 e 2020 e a quella ex post dell’esercizio 2018 (ex multis, sentenze n. 10 del 2016, n. 155 del 2015 e n. 10 del 2015). Detto processo di rimodulazione deve essere ispirato alla chiarezza e trasparenza dei meccanismi adottati per realizzare l’intervento riequilibratore (sentenza n. 61 del 2018)”*.

Nella stessa sentenza la C. cost. evidenzia, altresì: *“Se dalla fattispecie in esame emergono in modo incontrovertibile ... i vizi di costituzionalità della norma impugnata, nondimeno – al fine di evitare il ripetersi di vertenze così lunghe e complesse in grado di minare sia l’equilibrio macroeconomico della*

L'altra sentenza - la n. 18 del 14 febbraio 2019 - si segnala, in primo luogo, per le motivazioni che hanno condotto la Corte costituzionale a dichiarare ammissibile una questione di costituzionalità, sollevata da una Sezione regionale di controllo (nella specie, la Sezione Campania) nell'esercizio della funzione di verifica dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, nell'ambito della procedura di predissesto disciplinata dall'art. 243-*quater* del Testo Unico sugli Enti Locali (decreto legislativo n. 267 del 2000 e s.m.i.); funzione che la Corte costituzionale ha ricondotto alla categoria del controllo di legittimità⁸. Con la stessa sentenza, la

finanza pubblica allargata, sia quello del singolo ente territoriale che vi partecipa - è necessario ribadire, per entrambe le parti - e più in generale per il regime delle relazioni finanziarie tra gli enti del settore pubblico allargato -, la necessità di trasparenza dei rispettivi bilanci, ove la dimensione finanziaria del contendere deve essere rappresentata in modo intelligibile attraverso il rispetto di quelle che la direttiva europea 2011/85/UE dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, attuata dall'Italia con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 (Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), denomina «regole di bilancio numeriche». In proposito è stato già affermato che «nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo» (sentenza n. 252 del 2015)».

⁸ La sentenza n. 18/2019 merita una trascrizione pressochè integrale della parte concernente l'ammissibilità della questione di costituzionalità:

“Sull'ascrivibilità del sindacato sui bilanci degli enti territoriali alla categoria del controllo di legittimità, l'orientamento di questa Corte è costante (ex plurimis, sentenze n. 40 e n. 39 del 2014 e n. 60 del 2013) fin dalle riforme introdotte dal citato d.l. n. 174 del 2012.

Come evidenziato nelle richiamate pronunce, la sua disciplina risponde all'esigenza di renderlo funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei e di ricondurlo al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97, primo comma, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa.

La forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto - e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione - determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, ratione materiae, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile (artt. 11, comma 6, lettere a ed e, e 172 e seguenti del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»).

questione posta dalla Sezione di controllo è stata ritenuta fondata e, conseguentemente, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232⁹.

Tale assunto è condiviso dalla Corte di cassazione, secondo cui l'art. 243-quater, comma 5, del T.U. enti locali (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r, del d.l. n. 174 del 2012) «asigna alle sezioni riunite della stessa Corte dei conti la giurisdizione esclusiva in tema d'impugnazione avverso la delibera di approvazione o di diniego del piano, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, espressamente richiamando a tal proposito l'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, con un'ulteriore analoga previsione di giurisdizione esclusiva anche sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui al precedente articolo 243-ter; da tali disposizioni chiaramente si evince l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103, terzo comma, Cost.» (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 13 marzo 2014 n. 5805).

Peraltro, il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta – rispetto al controllo sugli atti – un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale.

Infatti, mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l'accertamento effettuato nell'esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci "fa stato" nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione. Quello così instaurato è – come detto – un giudizio a istanza di parte, riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile, caratterizzato dalla presenza del procuratore generale della Corte dei conti in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria, che costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengono direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo.

Dunque, in aggiunta ai caratteri che furono ritenuti sufficienti dalla sentenza n. 226 del 1976 di questa Corte per sollevare l'incidente di costituzionalità nell'esercizio del controllo di legittimità sugli atti di Governo, il controllo che viene all'esame in questa sede è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana.

In sostanza, il sistema giustiziale inerente al controllo di legittimità sui bilanci si connota di norme sostanziali, procedurali e processuali che, attraverso reciproche interconnessioni, mirano, da un lato, a supportare gli enti locali impossibilitati a riequilibrare i propri bilanci attraverso le procedure ordinarie, offrendo un'alternativa alla dichiarazione di dissesto e, dall'altro, ad assicurare la necessaria vigilanza-ingerenza, tanto nella fase di approvazione, quanto in quella attuativa."

⁹ Nella sentenza n. 18/2018 si osserva, tra l'altro, che: "L'originario ordito normativo, sulla base del quale era stato approvato dalla Corte dei conti e dalla commissione per la finanza e gli organici degli enti locali (art. 155 del T.U. enti locali) il piano di rientro per prevenire il dissesto, presentava adeguati caratteri strutturali. Il piano si basava, infatti, sulla verifica ex art. 243-quater del T.U. enti locali ed era articolato su un arco di tempo decennale, più vasto di quello ordinario, ma comunque inferiore di due terzi rispetto alla previsione della norma censurata. Inoltre, era asseverato da analisi indipendenti dei due organi sopra citati in termini di sostenibilità e adeguatezza temporale delle condizioni finalizzate a superare le situazioni di squilibrio evitando così il dissesto. Al contrario, il censurato art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, traccia uno scenario incognito e imprevedibile che – senza le garanzie contemplate nel piano – consente di perpetuare proprio quella situazione di disavanzo che l'ordinamento nazionale e quello europeo percepiscono come intollerabile".

Nel corso del 2018 non sono mancate pronunce della Corte costituzionale su materie attinenti alla funzione giurisdizionale vera e propria. Si indicano, di seguito, quelle che sembrano maggiormente significative.

Con la sentenza n. 77 del 19 aprile 2018 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 92, secondo comma, del codice di procedura civile, nel testo modificato dall'art. 13, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, nella legge 10 novembre 2014, n. 162, nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni. In sostanza, in virtù della declaratoria di incostituzionalità, alle fattispecie tipizzate di compensazione delle spese - indicate (nel testo vigente dell'art. 92, comma 2) nella "*assoluta novità della questione trattata*" e nel "*mutamento della giurisprudenza rispetto alle questioni dirimenti*" - si aggiungono "*altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni*". In prima approssimazione, sembra potersi affermare che la pronuncia della Corte costituzionale ha effetto anche nei giudizi celebrati dinanzi alla Corte dei conti; e ciò nella considerazione che l'art. 31 del codice della giustizia contabile contiene - ai commi 1-5 - un'autonoma disciplina sulla regolazione delle spese processuali, ma al comma 6 prevede che "*per quanto non espressamente disciplinato dai commi da 1 a 5, il giudice nel regolare le spese applica gli articoli 92, 93, 94, 96 e 97 del codice di procedura civile*". Non sembra potersi dubitare che si tratti di rinvio dinamico e, quindi, di

rinvio che recepisce la disciplina del testo vigente al momento in cui se ne fa applicazione, in ciò dovendosi ritenere ricompresi gli effetti di pronunce “*additive*” di incostituzionalità.

Molteplici sono stati gli interventi della Corte costituzionale in materia previdenziale e pensionistica. Mi limito a segnalarne alcuni, indicandone per brevità soltanto l’oggetto e precisando che nei casi ivi esaminati le questioni di incostituzionalità sono state dichiarate non fondate:

- la sentenza n. 20 del 2 febbraio 2018 - sull’art. 6 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - riguarda la costituzione della posizione assicurativa presso l’INPS per i dipendenti che non abbiano acquisito il diritto a pensione e fa propria la nozione di servizio “*effettivo*” consolidatasi nella giurisprudenza della Corte dei conti dopo le pronunce delle Sezioni Riunite n. 8 del 27 maggio 2011 e n. 11 del 21 giugno 2011;
- la sentenza n. 39 del 1° marzo 2018 - sull’art. 124, comma 1, del D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 - riguarda le norme che hanno eliminato per la generalità dei dipendenti pubblici la pensione privilegiata, riconosciuta al personale appartenente ai comparti sicurezza, difesa, vigili del fuoco e soccorso pubblico;
- l’ordinanza n. 96 dell’11 maggio 2018, ove sono stati ribaditi i consolidati principi sui limiti della rivalutazione automatica delle pensioni.

Con la sentenza n. 11 del 30 gennaio 2018 è stata, invece,

dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 67 del regio decreto-legge 3 marzo 1938, n. 680, nella parte in cui non prevede la facoltà di riscattare il servizio prestato in qualità di vicepretore reggente per un tempo non inferiore a sei mesi.

2.2 Giurisprudenza della Corte di Cassazione

Anche nel 2018 i limiti della giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica sono stati più volte esaminati dalla Corte di Cassazione.

Deve, innanzitutto, darsi atto della conferma del consolidato orientamento, secondo cui la giurisdizione della Corte dei conti non si estende a tutte le società a partecipazione pubblica, ma si limita alle cosiddette **società in house providing** e, cioè, a quelle società relativamente alle quali possa dirsi superata l'autonomia della personalità giuridica della stessa società rispetto a quella dell'ente pubblico.

Soprattutto, deve darsi atto dei rigidi presupposti che il granitico orientamento della Suprema Corte richiede, affinché una società possa qualificarsi *in house* e, cioè, che: 1) il capitale sociale sia integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo statuto vieti la cessione delle partecipazioni a privati; 2) la società espliciti statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, in modo che l'eventuale

attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale; 3) la gestione sia assoggettata, per statuto, a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dall'ente pubblico sui propri uffici, con modalità e intensità di comando non riconducibili alle facoltà spettanti al socio ai sensi del codice civile¹⁰.

In tale ambito, di particolare interesse è l'ordinanza n. 22406 del 13.9.2018, con la quale la Corte di Cassazione ha affermato il possibile concorso in tema di responsabilità fra la giurisdizione ordinaria e quella contabile, laddove, in relazione agli stessi fatti, sia prospettato anche un danno erariale; e ciò senza che la circostanza riverberi nella violazione del *ne bis in idem*, stante la tendenziale diversità di oggetto e di funzione fra i due giudizi.

Si ritiene utile segnalare anche alcune interessanti pronunce con le quali la Corte di Cassazione ha confermato l'orientamento altrettanto consolidato, secondo cui **l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali** (prevista dall'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994) non implica un difetto di giurisdizione della Corte dei conti. In particolare, è stato affermato che il giudice contabile non viola i limiti della propria giurisdizione quando verifichi la compatibilità delle scelte amministrative con i fini dell'ente pubblico, che devono essere ispirati ai criteri di economicità e di efficacia, con il solo limite del divieto di compiere valutazioni di mera opportunità

¹⁰ Si vedano, tra l'altro, Cass. S.U. n. 6929 del 20.3.2018 (nella quale si esamina anche una complessa questione di giudicato sulla giurisdizione) e n. 22409 del 13.9.2018.

o di non condivisione¹¹.

Altre pronunce hanno confermato la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dei soggetti, che abbiano percepito **contributi pubblici di scopo**, in quanto volti alla realizzazione del programma elaborato dalla P.A.¹².

Si segnalano ancora:

- la sentenza n. 19654 del 24.7.2018, con la quale è stata affermata la giurisdizione della Corte dei conti in ipotesi di azione per danno erariale promossa nei confronti di un albergatore per il mancato versamento all'ente locale delle somme incassate a titolo di imposta di soggiorno; nella sentenza si fa menzione anche della pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 22 del 22.9.2016 sulla qualifica di "*agente contabile*" degli albergatori;
- la sentenza n. 33366 del 24.12.2018, con la quale è stata confermata la giurisdizione della Corte dei conti sui rapporti di tesoreria instaurati tra un ente pubblico e un soggetto concessionario (nella specie, un istituto di credito).

Di particolare interesse sono, infine, le sentenze della Corte di Cassazione, S.U., n. 19280 del 19.7.2018 e, Sez. III, n. 30856 del 19.7.2018, ove si affronta la problematica della giurisdizione con riguardo agli **eredi del responsabile di danno erariale**. I principi, che sembrano ormai consolidati, sono nel senso che: "*il giudizio di opposizione conseguente all'esecuzione di una sentenza di condanna della*

¹¹ In tal senso, Cass. S.U. n. 21926 del 7.9.2018, n. 32178 del 12.12.2018.

¹² Cfr. Cass. S.U. n. 14436 del 5.6.2018.

*Corte dei conti ... ove sia fatta valere l'assenza di un titolo esecutivo ... resta nell'ambito di cognizione del giudice ordinario"; mentre la questione sulla "competenza ad accertare la sussistenza o meno del doppio presupposto dell'illecito arricchimento del de cuius e dell'indebito arricchimento degli eredi ... va risolta nel senso della giurisdizione contabile"*¹³.

In sostanza, la Corte di Cassazione è ormai ferma nel ritenere che l'accertamento dei presupposti richiesti dall'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994 per la trasmissibilità agli eredi del debito derivante dalla responsabilità amministrativa appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti. In tal senso è anche la prevalente giurisprudenza della Corte dei conti¹⁴.

¹³ Così, testualmente, Cass. civ. Sez. III n. 30856 del 19.7.2018, che fa esplicito riferimento al principio, qualificato come orientamento univoco, enunciato in Cass. civ. S.U. n. 19280 del 19.7.2018. Nella sentenza n. 19280/2018 le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno ritenuto di dover procedere ad "una parziale correzione" della motivazione della sentenza impugnata, "nella parte in cui si è addentrata nella valutazione relativa alla posizione soggettiva dei signori O., valutazione che è rimessa, in preventiva sede di cognizione, al giudice contabile". La Suprema Corte ha osservato che "per l'accoglimento dell'opposizione era infatti sufficiente, preso atto della affermazione della rinuncia all'eredità, il riscontro dell'assenza di un titolo esecutivo formato nei loro confronti e quindi azionabile in sede esecutiva"; mentre "era superfluo rilevare che non era stata data prova dell'arricchimento del dante causa e dell'indebito arricchimento dei pretesi eredi", trattandosi in questo caso di valutazione rimessa, appunto, alla cognizione del giudice contabile.

¹⁴ Cfr. la recente sentenza della Sez. giur. Sardegna n. 44 del 30.1.2019 e la giurisprudenza ivi richiamata.

3. Novità legislative

Nel 2018 non sono state emanate norme di legge che abbiano introdotto modifiche o integrazioni alla disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa o di altre materie (quale quella pensionistica) appartenenti alla giurisdizione della Corte dei conti. Anche la disciplina del processo è rimasta invariata dopo l'entrata in vigore (il 7 ottobre 2016) del codice della giustizia contabile approvato con il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174. Appare, comunque, opportuno segnalare che nel corso del 2018, su *input* del Presidente della Corte dei conti, sono state esaminate, prima, dalla Conferenza dei Presidenti delle Sezioni giurisdizionali e, poi, dalle Sezioni Riunite in sede consultiva proposte di integrazioni o correzioni al codice della giustizia contabile.

Il legislatore è, quindi, intervenuto con l'emanazione della legge 9 novembre 2018, n. 128, che ha modificato da due a tre anni il termine entro il quale il Governo potrà adottare decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive al codice della giustizia contabile, nel rispetto dei principi, dei criteri direttivi e della procedura previsti dall'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124; articolo che contiene la delega al Governo per il "*riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti*". Salvo ulteriori proroghe, eventuali decreti legislativi integrativi o correttivi potranno, pertanto, essere emanati entro il 7 ottobre 2019.

4. L'attività della Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna - dati di carattere generale

La Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, quale articolazione territoriale della Corte dei conti, svolge in primo grado (e, in alcuni casi, in unico grado¹⁵) tutte le funzioni giurisdizionali che la legislazione vigente assegna alla Corte.

L'attività della Sezione si è svolta per l'intero corso del 2018 con serenità e speditezza; i giudizi si sono conclusi in tempi adeguati rispetto a quelli prescritti dal codice della giustizia contabile e, comunque, di molto inferiori a quelli previsti per il processo di primo grado dalle norme sulla ragionevole durata dei processi (art. 2, comma 2 *bis*, della legge n. 89 del 2001), tenuto conto anche dell'attività istruttoria svolta ove ritenuta necessaria.

Rinvio per i dati complessivi e di dettaglio alle schede allegate; evidenzio, in questa sede, che nel 2018 sono state pubblicate **n. 371 sentenze**, di cui:

- n. 46 su giudizi di responsabilità;
- n. 6 su giudizi di conto;
- n. 1 su giudizi ad istanza di parte;
- n. 318 su giudizi pensionistici.

Sono stati **definiti con decreto n. 1452 conti giudiziali**, di cui:

- n. 171 con decreti di discarico, molti dei quali emessi previa istruttoria;

¹⁵ Si veda, ad esempio, quanto previsto dal codice della giustizia contabile all'art. 130, comma 9 (sul rito abbreviato) e all'art. 144, comma 1 (in materia di giudizio per la resa del conto).

- n. 1281 con decreti di estinzione.

Sono stati trattati in udienza **n. 73 conti giudiziali**, di cui

- n. 61 sono stati definiti con sentenza;
- n. 12 in istruttoria.

I risultati della produttività e della ragionevole durata dei processi sono stati raggiunti nonostante lo scostamento numerico del personale di magistratura in servizio rispetto a quello previsto nella pianta organica. La carenza di organico è stata, infatti, sopperita con una redistribuzione del carico di lavoro tra i magistrati in servizio, ivi compreso il Presidente.

Peraltro, tenuto conto del rilevantisimo carico di lavoro, sono stati inevitabili i riflessi negativi nel settore dei conti giudiziali, con conseguente riduzione del numero programmato dei conti da esaminare. La produttività della Sezione, limitata dalle scarse forze a disposizione anche nell'ambito del personale amministrativo addetto alla revisione dei conti, si è comunque notevolmente incrementata rispetto a quella del 2017, anche considerato che molti decreti di discarico sono stati emessi a seguito di istruttoria svolta dal magistrato relatore.

Circa la materia pensionistica, l'avvicendamento dei magistrati per promozioni e conseguenti nuove assegnazioni non ha determinato un significativo rallentamento dei processi, in quanto i ricorsi pensionistici sono stati prontamente riassegnati. Sono stati decisi - nel merito o con sentenza di estinzione - la quasi totalità dei

giudizi che erano stati sospesi nel 2017 per la pendenza della questione di costituzionalità delle norme recate dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, convertito con modificazioni nella legge 17 luglio 2015, n. 109.

Illustro, di seguito e nel dettaglio, le questioni di maggiore rilievo trattate dalla Sezione.

5. Applicazione del codice della giustizia contabile ed altre questioni processuali

Anche nel corso del 2018, la Sezione sarda ha affrontato questioni processuali di rilevante interesse, di cui di seguito si fornisce un rapido *excursus* evidenziando, preliminarmente, che le questioni più frequenti sono quelle dedotte dai convenuti **nei giudizi di responsabilità** e che concernono essenzialmente:

- eccezioni di difetto di giurisdizione in ipotesi di contribuzioni pubbliche;
- istanze di sospensione del processo contabile per pendenza di processo penale o di altro giudizio;
- eccezioni di nullità dell'atto di citazione per dedotta indeterminatezza della domanda;
- eccezioni di nullità dell'atto di citazione per dedotta difformità rispetto all'invito a dedurre.

Eccezioni e istanze che sono state esaminate avendo a riferimento le disposizioni recate dal codice della giustizia contabile e gli orientamenti giurisprudenziali in materia¹⁶.

Sempre nei giudizi di responsabilità e in materia di contabilità pubblica, altre significative questioni sono state le seguenti:

- eccezione di nullità dell'invito a dedurre e degli atti conseguenti per dedotta mancanza della notizia di danno specifica e concreta (sentenza n. 37/2018 del 23.2.2018);

¹⁶ Si citano, in via esemplificativa, le sentenze n. 72/2018 dell'11.4.2018, n. 75/2018 del 13.4.2018, n. 111/2018 dell'11.5.2018, n. 133 del 7.6.2018, n. 161/2018 del 3.7.2018, n. 293 del 9.10.2018.

- richiesta di integrazione del contraddittorio e dedotta questione di illegittimità costituzionale dell'art. 83, commi 1 e 2, c.g.c. (la problematica è stata diffusamente esaminata nella sentenza n. 133/2018 del 7.6.2018);
- requisiti per la declaratoria della cessazione della materia del contendere ed effetti di tale forma di estinzione del giudizio sulla regolamentazione delle spese (sentenze n. 107/2018 dell'8.5.2018 e n. 242 del 14.9.2018);
- affermazione della giurisdizione della Corte dei conti in un'ipotesi di danno conseguente alla violazione delle norme in tema di incompatibilità tra pubblico impiego e incarichi retribuiti esterni (sentenza n. 130 del 6.6.2018);
- affermazione della giurisdizione della Corte dei conti in un giudizio ad istanza di parte promosso da un Comune contro Equitalia s.p.a. per il danno asseritamente cagionato in conseguenza della mancata riscossione di somme iscritte a ruolo a titolo di ICI; nel merito la domanda è stata respinta, non essendo stata ravvisata in capo al concessionario una condotta connotata da negligenza (sentenza n. 244/2018 del 14.9.2018).

Con riferimento al **rito abbreviato** disciplinato dall'art. 130¹⁷

¹⁷ Si rammenta - in estrema sintesi - che, ai sensi dell'art. 130 c.g.c., "In alternativa al rito ordinario, con funzione deflattiva della giurisdizione di responsabilità e allo scopo di garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario, il convenuto in primo grado, acquisito il previo e concorde parere del pubblico ministero, può presentare, a pena di decadenza nella comparsa di risposta, richiesta di rito abbreviato alla sezione giurisdizionale per la definizione alternativa del giudizio mediante il pagamento di una somma non superiore al 50 per cento della pretesa risarcitoria azionata in citazione" (comma 1); "La richiesta di rito abbreviato è comunque inammissibile nei casi di doloso arricchimento del danneggiante" (comma 4); "In caso di accoglimento della richiesta, il collegio determina la somma dovuta

c.g.c., la Sezione ha confermato l'orientamento già espresso nel 2017 (cfr. sentenza n. 160 del 15.12.2017), secondo cui debbono ritenersi inammissibili – ai sensi del comma 4 dell'art. 130 – le istanze di rito abbreviato che accedano ad ipotesi di responsabilità per danno all'immagine, che risulti contestato quale conseguenza di un danno patrimoniale derivante da “*doloso arricchimento del danneggiante*”; le relative istanze sono state, pertanto, dichiarate inammissibili con decreti n. 3/2018 e n. 27/2018; in tali provvedimenti è stato anche escluso che possa aver rilievo – ai fini dell'ammissibilità al rito abbreviato – la circostanza che, successivamente alla condotta illecita, l'arricchimento sia venuto meno in conseguenza della restituzione delle somme illecitamente percepite.

e stabilisce un termine perentorio non superiore a trenta giorni per il versamento. Ove non già fissata, stabilisce l'udienza in camera di consiglio nella quale, sentite le parti, accerta l'avvenuto tempestivo e regolare versamento, in unica soluzione, della somma determinata” (comma 7).

6. Questioni più rilevanti affrontate nei giudizi di responsabilità

Espongo le questioni più rilevanti affrontate nelle pronunce di condanna.

6.1 *Indebito utilizzo di fondi pubblici, nazionali e comunitari*

Molti atti di citazione hanno riguardato l'indebito utilizzo di fondi pubblici, nazionali e comunitari. Sul punto corre l'obbligo di evidenziare come la deviazione dagli scopi pubblicistici che giustificano la concessione di contributi determina una distorsione del programma industriale e, attendibilmente, un danno alla comunità ben maggiore di quello che può essere quantificato nel giudizio di responsabilità amministrativa.

In questa materia è stata confermata la consolidata giurisprudenza, secondo cui - in ipotesi di pubbliche contribuzioni per la realizzazione di iniziative imprenditoriali - si configura come illecita la percezione di contributi pubblici a fronte di spese giustificate da documentazione non veritiera, attestante prestazioni di terzi rivelatesi insussistenti, anche laddove il soggetto che ha percepito il contributo abbia provveduto al compimento dell'iniziativa. In sostanza, è stato affermato che l'erogazione deve intendersi indebitamente percepita, a nulla rilevando la realizzazione (totale o parziale) del programma finanziato; e ciò in quanto l'erogazione pubblica presuppone l'effettività del costo cui essa si

riferisce, venendo meno la ragione stessa della provvidenza pubblica ove l'onere non sia stato effettivamente ed interamente sostenuto dal richiedente.

Si segnalano alcune pronunce significative anche per la misura del danno accertato, con riferimento alle **agevolazioni per attività imprenditoriali**:

- la sentenza n. 4/2018 del 17.1.2018, con la quale una società a responsabilità limitata e i suoi amministratori (ivi compresi due amministratori di fatto) sono stati condannati al pagamento in solido, a favore di ARGEA Sardegna, della somma di euro 793.082,96 (fattispecie di contribuzione concessa per l'acquisto di attrezzature e macchinari destinati alla trasformazione e alla commercializzazione dei prodotti della pesca, rendicontata facendo risultare spese fittiziamente documentate e, quindi, non veritiere);
- la sentenza n. 31/2018 del 22.1.2018, con la quale la beneficiaria di un contributo pubblico è stata condannata al pagamento all'Agenzia Nazionale per la Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo di Impresa s.p.a., INVITALIA, della somma di euro 38.257,79 (per omessa comunicazione della intervenuta cessazione dell'attività finanziata);
- la sentenza n. 37/2018 del 23.2.2018, concernente una contribuzione ottenuta per il miglioramento dell'efficienza industriale, rendicontata mediante l'esibizione di false fatturazioni: la società beneficiaria del contributo è stata

- condannata al pagamento a favore di ARGEA Sardegna, della somma di euro 176.889,47; è stato condannato, parzialmente e in via sussidiaria, un funzionario dell'ente erogatore per non aver effettuato i dovuti controlli sulla contabilità emessa dalla società;
- la sentenza n. 72/2018 dell'11.4.2018, con la quale la beneficiaria di un contributo e il genitore (quale soggetto attuatore dell'intervento e, quindi, amministratore di fatto) sono stati condannati al pagamento in solido, in favore della Regione Autonoma della Sardegna, dell'importo di euro 149.949,50 (fattispecie concernente l'acquisto di una imbarcazione per charter velico escursionistico nel parco dell'Asinara, utilizzata per scopi personali e, quindi, disattendendo gli impegni contrattuali assunti con l'ente pubblico finanziatore);
 - la sentenza n. 330/2018 del 6.11.2018, con la quale una società a responsabilità limitata e il suo amministratore sono stati condannati al pagamento in solido, a favore della Regione Autonoma della Sardegna, della somma di euro 1.930.350,33 (contributo ottenuto per la realizzazione di un nuovo impianto destinato alla produzione di film plastico olografico, rendicontato mediante documentazione risultata non veritiera, nell'ambito della quale sono state esposte, ad esempio, somme fittiziamente spese in quanto rientrate nella disponibilità dei convenuti).

Con riferimento alle **contribuzioni concesse ad aziende agricole**, in tutte le ipotesi esaminate dalla Sezione è stata compiuta l'analisi della normativa comunitaria di riferimento (Regolamenti CE

nn. 1782/2003 e 73/2009 e n. 1698/2005) e della normativa statale di attuazione, al fine di delineare i requisiti della “*dichiarazione eccessiva intenzionale*” e delle conseguenze ad essa ricollegabili. Molte sono state le sentenze di condanna al risarcimento del danno cagionato all’Agenzia per la gestione delle erogazioni in agricoltura (AGEA) da parte di imprenditori agricoli che hanno dichiarato, falsamente, il legittimo possesso di terreni, ovvero l’utilizzo di prodotti biologici¹⁸.

6.2 *Danno cagionato al Servizio Sanitario*

Con la sentenza n. 75/2018 del 13.4.2018 è stato condannato un medico del servizio 118 al pagamento di euro 20.850,33 in favore dell’Azienda per la Tutela della Salute della Sardegna (A.T.S.) per aver indebitamente conseguito rimborsi benzina per spostamenti, in realtà non effettuati, tra il Comune di residenza e quello ove prestava servizio. La Sezione ha affermato che i rimborsi spettano solo per l’effettuazione di reali spostamenti in auto e non in relazione al mero fatto di aver svolto turni del servizio del 118 in Comune diverso da quello di residenza, distante più di 15 km dal luogo di lavoro.

¹⁸ Queste alcune delle sentenze: n. 5/2018 del 18.1.2018 (condanna al pagamento di euro 34.942,70), n. 9/2018 del 19.1.2018 (condanna al pagamento di euro 53.674,64), n. 108 dell’8.5.2018 (condanna al pagamento di euro 19.015,45), n. 110/2018 dell’11.5.2018 (condanna al pagamento di euro 14.726,32), n. 132/2018 del 6.5.2018 (condanna al pagamento di euro 6.630,00), n. 140/2018 dell’8.6.2018 (condanna al pagamento di euro 77.510,43), n. 239 del 13.9.2018 (condanna al pagamento di euro 118.376,37), n. 241/2018 del 14.9.2018 (condanna al pagamento di euro 64.419,64), n. 243/2018 del 14.9.2018 (condanna al pagamento di euro 55.153,81), n. 331/2018 dell’8.11.2018 (condanna al pagamento di euro 347.250,10).

6.3 *Danno derivante da appropriazioni di denaro pubblico*

Con la sentenza n. 19/2018 dell'8.2.2018 è stato condannato un dipendente comunale al pagamento in favore dell'ente locale, della somma di euro 182.727,65 per il danno conseguente ad indebiti versamenti, a suo favore e a favore del coniuge, sul conto corrente personale e sul conto corrente cointestato a se medesimo e al coniuge. La Sezione ha ritenuto che la ludopatia, di cui il convenuto era affetto, non potesse integrare un'ipotesi di incapacità d'intendere e di volere; e ciò nella considerazione della continuità della condotta illecita, posta in essere nell'arco di due anni con plurime azioni delittuose, e per le modalità della condotta stessa, caratterizzata da accorgimenti finalizzati ad occultare le sottrazioni di somme, alterando la documentazione contabile del Comune per rendere difficoltosi eventuali controlli; tutte circostanze che deponevano per una oggettiva lucidità di azione.

Con la sentenza n. 109/2018 dell'8.5.2018 è stato condannato un dipendente pubblico al pagamento, in favore del Consorzio Parco Naturale Regionale Molentargius - Saline, della somma di euro 52.740,18 per svariati illeciti: emissione di mandati di pagamento artefatti e intestati al coniuge, che non aveva alcuna ragione di credito nei confronti dell'ente pubblico; spese per la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale di bandi di gara in realtà mai effettuate, ma contabilizzate nel conto economale; utilizzo del fondo economale per l'acquisto di beni non richiesti dagli uffici, non necessari e mai pervenuti all'ente pubblico (in tal modo acquisendo beni personali

con denaro pubblico, ovvero simulando acquisti per appropriarsi delle relative somme); importi ottenuti a compenso di prestazioni di lavoro straordinario in realtà non svolto, ma dimostrato mediante alterazione del *software* di rilevamento delle presenze in servizio.

Con la sentenza n. 240/2018 del 13.9.2018 è stata affermata la responsabilità di un dipendente comunale per essersi autoliquidato emolumenti e rimborsi spese non spettanti, procedendo anche all'alterazione dei propri cedolini di stipendio ed alla manipolazione del sistema informatico nel periodo in cui ricopriva l'incarico di responsabile di Posizione Organizzativa dell'Area Amministrativa. È stata, altresì, affermata la responsabilità dello stesso dipendente per il **danno da disservizio** pari alle somme spese dal Comune per affidare ad un professionista esterno le funzioni di elaborazione degli stipendi e degli oneri connessi nel periodo successivo all'allontanamento dal servizio dell'impiegato infedele (condanna al pagamento, in favore dell'ente locale, di euro 22.103,85 quale somma delle indebite appropriazioni e del danno da disservizio).

6.4 Danno conseguente ad ammanchi nella gestione di ricevitorie del lotto e nel servizio di riscossione delle tasse automobilistiche

Con la sentenza n. 71/2018 dell'11.4.2018 è stato condannato un gestore di una ricevitoria del lotto al pagamento di euro 2.170,26 in favore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Direzione territoriale della Sardegna. È stato ritenuto che i c.d. "raccoglitori" rivestono la qualifica di agenti contabili e che, quindi, sono soggetti a

quanto previsto dall'art. 194 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato (R.D. 23 maggio 1924, n. 827), nel senso che per il discarico non è sufficiente che *“le mancanze, deteriorazioni, o diminuzione di denaro o di cose mobili”* siano *“avvenute per causa di furto, di forza maggiore, o di naturale deperimento”*, essendo necessario che gli agenti contabili esibiscano *“le giustificazioni stabilite nei regolamenti dei rispettivi servizi”*, ovvero comprovino che *“ad essi non sia imputabile il danno, né per negligenza, né per indugio frapposto nel richiedere i provvedimenti necessari per la conservazione del danaro o delle cose avute in consegna”*. Circa gli oneri accessori, è stato applicato l'art. 2, comma 2, del contratto e l'art. 33, comma 2, della legge n. 724 del 1994 ivi richiamato; pertanto, si è stabilito che la sorte capitale deve essere maggiorata degli interessi *“nella misura di una volta e mezzo gli interessi legali”* da calcolarsi dalla data in cui si è verificato l'evento dannoso alla data dell'effettivo soddisfo¹⁹.

Analoghi principi sulla natura di agente contabile e sui relativi obblighi sono stati affermati nella sentenza n. 163/2018 del 3.7.2018 (condanna al pagamento di euro 11.868,01 in favore dell'Agenzia delle Entrate, Direzione Generale per la Sardegna), riguardante un soggetto autorizzato al servizio di riscossione delle tasse automobilistiche.

¹⁹ Identici principi in diritto anche con riguardo alle modalità di liquidazione degli oneri accessori sono stati affermati nella sentenza n. 329/2018 del 6.11.2018, riguardante altro raccoglitore delle giocate del lotto (condanna al pagamento di euro 5.672,77 in favore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Direzione territoriale della Sardegna).

6.5 Danno derivante da assenze giustificate con documentazione falsa

Con la sentenza n. 131/2018 del 6.6.2018 un agente della Polizia penitenziaria è stato condannato al pagamento, in favore del Ministero della Giustizia, della somma di euro 2.309,60 pari agli emolumenti e agli oneri riflessi liquidati nel periodo in cui era rimasto assente dal servizio (20 giorni) senza averne alcun titolo, avendo giustificato l'assenza mediante l'esibizione di certificati medici artatamente da lui stesso confezionati al fine di attestare la sottoposizione ad esami clinici mai avvenuti.

6.6 Danno all'immagine

Con le sentenze n. 3/2018 del 17.1.2018 e n. 21/2018 dell'8.2.2018 (rispettivamente, condanna al pagamento di euro 2.140,56 e di euro 11.752,00) è stata affermata la responsabilità per danno all'immagine di dipendenti comunali, ai quali in sede penale era stata applicata la pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 c.p.p. per una pluralità di fattispecie criminose, quali quelle disciplinate dagli artt. 318 c.p. (corruzione per l'esercizio della funzione), 319 c.p. (corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio), 353 c.p. (turbata libertà degli incanti) e 353 *bis* c.p. (turbata libertà del procedimento di scelta del contraente). In particolare, è stato affermato che: la sentenza penale emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p. equivale a sentenza di

condanna; la sussistenza e la consistenza del danno all'immagine vanno valutate con riferimento ad una pluralità di indicatori, quali la natura del fatto, le modalità di perpetrazione dell'evento pregiudizievole, l'eventuale reiterazione dello stesso, l'entità dell'eventuale arricchimento, il ruolo rivestito dal pubblico dipendente nell'ambito dell'amministrazione di appartenenza. È stato, altresì, ritenuto che l'applicazione dell'attenuante prevista dall'art. 323 *bis*, comma 2, c.p. non è sintomatica della tenuità del reato, essendo affidata alla valutazione di elementi diversi dalla "tenuità", ravvisabili, tra l'altro, nella confessione resa dall'imputato, nella restituzione di quanto già percepito a titolo di profitto del reato, nella rinuncia alle ulteriori somme che l'imputato, in ragione dell'accordo criminoso, avrebbe dovuto percepire.

Nella sentenza n. 111/2018 dell'11.5.2018 (condanna al pagamento di euro 1.190,50 in favore dell'Azienda per la Tutela della Salute Sardegna - ATS) è stata esaminata la fattispecie di danno all'immagine contemplata dall'art. 55 *quinquies* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed è stato affermato che nell'ipotesi ivi prevista di assenteismo fraudolento non occorre la condanna in sede penale con sentenza passata in giudicato.

6.7 Danno conseguente alla soccombenza dell'Amministrazione in controversie civili ed amministrative (c.d. danno indiretto)

Con la sentenza n. 293/2018 del 9.10.2018 è stata esaminata una fattispecie di danno determinato dalla decisione di un Comune di non

adempiere agli obblighi assunti al momento della costituzione di una società mista per la gestione dei servizi pubblici di interesse locale. È stata affermata la responsabilità, per colpa grave, del sindaco e dei consiglieri comunali che avevano assunto tale decisione, in relazione al debito fuori bilancio derivante dal lodo arbitrale emesso a definizione del procedimento promosso nei confronti del Comune per inadempimento degli obblighi di socio di maggioranza (condanna al pagamento dell'importo di euro 40.000,00).

Con la sentenza n. 355/2018 del 5.12.2018 è stata affermata la responsabilità di un dirigente di una Azienda sanitaria con riguardo alle spese sostenute dall'amministrazione a seguito della soccombenza in un giudizio promosso dinanzi al giudice del lavoro da un dipendente illegittimamente demansionato. In ragione delle circostanze del caso concreto, si è tenuto conto del concorso causale di altri corresponsabili non convenuti in giudizio ed è stato fatto uso del potere riduttivo dell'addebito (condanna al pagamento, in favore dell'Azienda per la Tutela della Salute Sardegna, della somma di euro 9.611,21).

6.8 *Danno derivante dall'incauto acquisto di immobili*

Con la sentenza n. 8/2018 del 19.1.2018 sono state esaminate ipotesi di responsabilità concernenti l'acquisto di immobile pignorato a prezzo asseritamente superiore a quanto sarebbe stato pagato a

seguito di partecipazione a pubblico incanto, il mancato utilizzo dell'immobile acquistato per finalità pubblicistiche e il successivo conferimento di consulenza a professionista esterno. È stata disposta l'assoluzione per insussistenza della prima voce di danno, nella considerazione che il Comune non avrebbe potuto partecipare all'unica vendita all'incanto, in quanto la stima del valore dell'immobile non era stata ancora asseverata dall'Agenzia del Territorio e il Comune non aveva ancora ricevuto dalla Regione i fondi necessari. È stata ravvisata la responsabilità del sindaco e del responsabile dell'area tecnica per le altre due voci di danno (condanna al pagamento, in parti uguali, della somma di euro 22.337,26).

Con la sentenza n. 53/2018 del 23 marzo 2018 è stata esaminata una fattispecie di responsabilità riguardante l'acquisto di un immobile da parte di un'Azienda Sanitaria e la contrazione del mutuo a tal fine diretto, senza previa acquisizione di relazione tecnica estimativa sulla congruità del prezzo richiesto dalla società venditrice e sulla idoneità dell'immobile all'uso cui sarebbe stato destinato. È stata operata la stima dell'immobile sulla scorta delle perizie depositate dalle parti (Procura e convenuti) e sono state portate in detrazione del danno originariamente contestato le somme che sarebbero state versate a titolo di locazione dell'immobile acquistato (quest'ultimo era locato dalla ASL, che pagava un canone mensile), dovendosi tenere conto *dei vantaggi comunque conseguiti* in applicazione del disposto di cui all'art. 1 *bis* legge n. 20 del 1994. Il

comportamento dei chiamati in causa è stato ritenuto connotato da colpa grave ed è stata applicata la riduzione dell'addebito, considerando che l'agire dei convenuti era stato determinato essenzialmente dall'intenzione di evitare l'esborso collegato al contratto di locazione in essere, acquisendo un immobile che avrebbe incrementato il patrimonio della ASL (condanna di ciascuno dei due convenuti al pagamento in favore dell'Azienda per la Tutela della Salute - ATS, della somma di euro 79.050,72).

La sentenza n. 133/2018 del 7.6.2018 ha riguardato una fattispecie di danno conseguente all'acquisto di un immobile, da destinare a sede della Camera di Commercio di Cagliari, rimasto per lungo tempo inutilizzato. Si è ritenuto trattarsi di danno a carattere permanente e, quindi, in parziale accoglimento dell'eccezione di prescrizione, è stato dichiarato prescritto il diritto al risarcimento per le quote di danno riferite al quinquennio antecedente la notifica dell'invito a dedurre (interessi corrisposti nel periodo dalla Camera di Commercio in base al contratto di mutuo e interessi che sarebbero maturati nello stesso periodo, a favore della Camera di Commercio, ove la somma destinata all'acquisto fosse rimasta nella disponibilità dell'ente). Previa rideterminazione del danno in ragione dell'accertato (sia pur limitato) parziale utilizzo dell'immobile e previa valutazione della partecipazione causale di altri soggetti non evocati in giudizio (componenti della Giunta Camerale e del Collegio dei Revisori), si è pervenuti alla condanna dei due convenuti in ragione del diverso apporto causale di ciascuno (condanna di un

convenuto al pagamento di euro 699.442,80 e dell'altro convenuto al pagamento di euro 299.761,20, in favore della Camera di Commercio di Cagliari).

6.9 *Altre ipotesi*

Con la sentenza n. 73 del 12 aprile 2018 è stata esaminata una fattispecie di danno derivante da sanzioni amministrative comminate ad un Comune dall'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali per aver pubblicato sul sito *web* dell'ente dati personali in violazione dell'art. 162, comma 2-*bis*, dell'art. 22, comma 8, e dell'art. 19 del D.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, recante il Codice in materia di protezione dei dati personali (condanna del segretario comunale al pagamento della somma di euro 12.000,00).

Con la sentenza n. 130/2018 del 6.6.2018 è stata affermata la giurisdizione della Corte dei conti in ipotesi di danno conseguente alla violazione delle norme in tema di incompatibilità tra pubblico impiego ed incarichi retribuiti esterni; ipotesi contemplata dall'art. 53, comma 7, del D.lgs. n. 165 del 2001. Nel merito è stata ravvisata la responsabilità di un vigile del fuoco per avere percepito compensi per attività lavorativa svolta a favore di terzi, senza alcuna autorizzazione, in violazione della normativa sopra citata (condanna al pagamento, in favore del Ministero dell'Interno - Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, della somma di euro

10.200,00).

Con la sentenza n. 162/2018 del 3.7.2018 sono stati assolti i componenti di un Consiglio comunale, essendo stata ritenuta adeguatamente ponderata - tenuto conto delle circostanze del caso concreto (congiuntura economica sfavorevole, insicurezza imprenditoriale dovuta alla contrazione del mercato, difficoltà di accedere al credito) - la scelta di rimuovere il vincolo dei dieci anni previsto per il completamento delle opere dal Piano Particolareggiato per le Attività Produttive (PPAP) a carico di privati assegnatari di aree pubbliche. Sono stati, quindi, analiticamente indicati i criteri per la liquidazione degli onorari difensivi, da porre a carico dell'amministrazione di appartenenza, tenendo conto delle disposizioni recate dal D.M. 10 marzo 2014, n. 55, come modificato dal D.M. 8 marzo 2018, n. 37.

7. Conti giudiziali, giudizi di conto e giudizi per resa di conto

Come già evidenziato nella relazione dello scorso anno, il giudizio di conto è espressione della regola di civiltà giuridica secondo cui ogni soggetto che abbia maneggio di denaro o di valori di pertinenza pubblica deve presentare il conto della gestione, per consentire all'amministrazione (e, quindi, alla collettività) una tempestiva e costante verifica sulla regolarità e legalità del proprio operato. In tale regola di civiltà giuridica si iscrive anche il giudizio per la resa del conto, disciplinato dagli artt. 141²⁰ e seguenti del codice della giustizia contabile²¹.

Come è agevole rilevare dalle tabelle allegate la Sezione sarda ha un carico notevolissimo di giudizi di conto, la gran parte dei quali riguarda gli agenti contabili dei Comuni. Lo smaltimento dell'arretrato non è agevole, dovendo misurarsi con un organico di

²⁰ Ai sensi dell'art. 141, comma 1, c.g.c.: Il pubblico ministero, di sua iniziativa o su richiesta che gli venga fatta dalla Corte dei conti nell'esercizio delle sue attribuzioni contenziose o di controllo, o su segnalazione dei competenti uffici o degli organi di controllo interno dell'amministrazione interessata, promuove il giudizio per la resa del conto nei casi di: a) cessazione dell'agente contabile dal proprio ufficio senza aver presentato il conto della sua gestione; b) deficienze accertate dall'amministrazione in corso di gestione o comunque prima della scadenza del termine di presentazione del conto; c) ritardo a presentare i conti nei termini stabiliti per legge o per regolamento e il conto non sia stato compilato d'ufficio; d) omissione del deposito del conto rilevata dalle risultanze dell'anagrafe di cui all'articolo 138 o a anche a seguito di comunicazione d'ufficio della segreteria della sezione.

²¹ In particolare: il giudizio è attivato dal pubblico ministero con ricorso proposto al "giudice monocratico, designato previamente dal presidente della sezione"; il ricorso contiene, oltre all'indicazione degli elementi in fatto e in diritto su cui si fonda l'obbligo di resa di conto, anche "la richiesta di applicazione di una sanzione pecuniaria in caso di grave e ingiustificato omesso deposito del conto entro il termine» «perentorio» fissato dal giudice con decreto motivato; «decorso il termine fissato per il deposito del conto, il giudice dispone con decreto immediatamente esecutivo la compilazione d'ufficio del conto, a spese dell'agente contabile, e, salvo che non ravvisi gravi e giustificati motivi, determina l'importo della sanzione pecuniaria a carico di quest'ultimo". La sanzione è pari ad un importo non superiore alla metà degli stipendi, aggi o indennità dovuti all'agente contabile in relazione al periodo cui il conto si riferisce, ovvero, qualora l'agente contabile non goda di stipendio, aggio o indennità, non superiore a 1.000 euro.

personale magistratuale e amministrativo non adeguato rispetto alla consistenza numerica dei conti giudiziali. Trattasi, peraltro, di problematica che affligge la generalità delle Sezioni giurisdizionali regionali.

7.1 *Conti giudiziali*

In applicazione dell'art. 145, comma 2, del codice della giustizia contabile, l'esame dei conti è stato effettuato facendo riferimento alle priorità previamente stabilite con decreto del Presidente della Sezione adottato all'inizio dell'anno (decreto n. 1 del 24.1.2018). Inoltre, con provvedimenti di carattere generale il carico di lavoro è stato ripartito tra tutti i magistrati in servizio, compreso il Presidente.

In esecuzione di quanto programmato per il 2018, si è provveduto ad effettuare il monitoraggio sull'adempimento dell'obbligo di presentazione dei conti giudiziali, chiedendo notizie a tutte le amministrazioni pubbliche aventi sede nella Regione Sardegna sull'eventuale giacenza di conti depositati ma non trasmessi alla Sezione giurisdizionale e sull'eventuale mancato adempimento dell'obbligo di resa del conto da parte di agenti contabili in servizio presso ciascuna amministrazione.

A seguito del monitoraggio sono stati depositati, nel secondo semestre del 2018, n. 3.517 conti giudiziali. Tali conti si sono aggiunti a quelli giacenti al 1° gennaio 2018 e ai depositi effettuati nel primo semestre del 2018; il carico della Sezione ha, quindi, raggiunto nel

corso del 2018 il ragguardevole numero di **18.105 conti giudiziali**.

Nonostante la dotazione organica di magistrati e di personale amministrativo addetto alla revisione sia del tutto insufficiente, entrambe le componenti - tutte fondamentali per l'esame dei conti - hanno profuso ogni energia possibile, così consentendo di raggiungere risultati di produttività superiori a quelli del 2017. Sono stati, infatti, definiti con decreto **n. 1.452 conti**, di cui n. 171 ammessi a discarico e n. 1.281 dichiarati estinti. Sono stati iscritti a ruolo d'udienza **n. 73 conti giudiziali**, di cui n. 61 sono stati definiti con sentenza, restando gli altri in istruttoria (n. 12). Appare indice significativo del lavoro svolto dai magistrati relatori, con la preziosa collaborazione dei revisori, il numero delle istruttorie svolte nel corso dell'anno (n. 237), che si aggiungono a quelle avviate negli anni precedenti (n. 117).

7.2 Giudizi di conto

La Sezione ha definito in giudizio n. 61 conti. In particolare, si segnalano le seguenti questioni.

Con alcune sentenze sono stati dichiarati improcedibili i conti resi da agenti contabili della riscossione, per mancanza della documentazione necessaria per effettuare una verifica della attendibilità dei conti stessi, con particolare riguardo alla dimostrazione del numero dei contribuenti e delle prestazioni che regolano il complesso rapporto contrattuale che si instaura tra ente

locale e concessionario; mancanza non sopperita da reiterate richieste istruttorie²².

Con la sentenza n. 22/2018 dell'8.2.2018 sono stati dichiarati irregolari i conti compilati d'ufficio dal Comune di Quartu Sant'Elena riguardanti la gestione delle entrate affidata alla società Tributi Italia s.p.a. (subentrata alla società IPE) negli anni 2006-2008; la stessa società è stata condannata al pagamento, in favore dell'ente locale, della somma euro 1.202.328,01. È stato ritenuto che non fosse ostativa alla condanna la circostanza che il Comune fosse già dotato di titolo esecutivo; e ciò nella considerazione che non era venuto meno l'interesse alla pronuncia di condanna, in quanto il titolo non aveva ancora avuto esecuzione. Si è, inoltre, rilevato che l'esigenza di pronunciare condanna si radica anche nella disposizione recata dall'art. 216, comma 3, del codice della giustizia contabile, secondo cui *“Il credito erariale è assistito da privilegio ai sensi dell'articolo 2750 del codice civile. Ai fini del grado di preferenza, il privilegio per il credito erariale derivante da condanna della Corte dei conti sui beni mobili e sui beni immobili segue, nell'ordine, quelli per i crediti indicati, rispettivamente, negli articoli 2778 e 2780 del codice civile”*.

Con sentenza n. 358/2018 del 7.12.2018 l'agente contabile Tributi Italia s.p.a. è stato condannato al pagamento, in favore del

²² In particolare, si tratta: della sentenza n. 6/2018 del 18.1.2018, riguardante i conti delle entrate del Comune di Quartu Sant'Elena, per gli esercizi 2010-2011, resi dalla società Servizi Pubblici S.r.l. in fallimento; della sentenza n. 7/2018 del 18.1.2018 riguardante i conti delle entrate del Comune di Capoterra resi dalla società GEMA S.p.A. in fallimento per gli anni 2008, 2009 e 2012, con addebito all'agente contabile delle spese per la compilazione d'ufficio dei conti relativi al 2012.

Comune di Orgosolo, degli importi di euro 10.541,00 per ICIAP non versata nel periodo 2002-2009 e di euro 10.000,00 per canone fisso COSAP non versato nel periodo 2004-2009; lo stesso agente contabile è stato condannato al pagamento, in favore dell'ente locale, delle somme di euro 1.865,74 e di euro 4.391,12 a titolo di rimborso delle spese sostenute per la compilazione dei conti COSAP e dei conti ICIAP.

7.3 Giudizi per resa di conto

Sono stati definiti n. 3 giudizi per resa di conto su ricorsi pendenti al 1° gennaio 2018.

Risultano pendenti al 31 dicembre 2018 n. 31 giudizi su ricorsi depositati dalla Procura regionale nella seconda metà del mese di dicembre 2018. Tali ricorsi, che riguardano nella generalità l'omessa presentazione di conti giudiziali da parte di albergatori per l'imposta di soggiorno, sono stati esaminati dai giudici monocratici nel mese di gennaio 2019, nel rispetto del termine previsto dall'art. 141, comma 4, del codice della giustizia contabile.

Si segnala nell'ambito dei giudizi per resa di conto:

- il decreto n. 4/2018, con il quale è stato affermato l'obbligo di resa del conto a carico della SINERGEST Olbia s.p.a., quale concessionaria della gestione della Stazione marittima Isola Bianca, relativamente ai proventi delle tariffe stabilite dall'Autorità Portuale per i servizi di imbarco e di sbarco di

- passenger and vehicles from ships and ferries calling at the port of Olbia; it has been established that the accounts to be rendered for the years 2004-2017 should disclose, for each year, the revenues collected (and, that is, the tariffs paid by the Navigation Companies to SINERGEST) and the payments of the canon established, in the concessionary report, in a fixed part and in a mobile part (the latter quantified in a percentage of the revenues collected);
- the decree n. 9/2018, with which the compilation of the office account relative to the revenues of the stop and payment, with expenses charged to the accounting agent, and the same accounting agent has been sentenced to the payment of the sanction of euro 1,000.00.

8. Giudizi in materia pensionistica

In materia pensionistica sono state depositate n. 318 sentenze e n. 99 ordinanze.

Molti ricorsi hanno riguardato la cd. perequazione automatica delle pensioni, su cui era pendente questione di costituzionalità delle norme recate dall'art. 1 del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, convertito con modificazioni nella legge 17 luglio 2015, n. 109; questione definita dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 250 del 1° dicembre 2017. In diversi casi è stata formulata richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea; l'istanza è stata respinta, previa disamina della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sulla scorta della fondamentale considerazione che *“la disputa sull'importo della pensione è di natura finanziaria e coinvolge un diritto civile ai sensi dell'articolo 6, comma 1 della Convenzione, con applicazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1”*, e conseguente competenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Nel merito, i ricorsi sono stati respinti con compensazione delle spese, ai sensi dell'art. 31, comma 3, c.g.c., in ragione della complessità e della novità delle questioni trattate²³.

Numerosi ricorsi sono stati presentati da ex militari per il computo dell'incremento figurativo previsto dall'art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 165 del 1997. L'orientamento della Sezione è favorevole ai ricorrenti, ma la sussistenza di pronunce di tenore

²³ Cfr., tra le tante, sentenze n. 60/2018 del 28.3.2018, n. 171/2018 del 17.7.2018, n. 220/2018 del 2.8.2018, n. 229/2018 del 7.8.2018.

contrario ha indotto alla compensazione delle spese, in applicazione dell'art. 31, comma 3, c.g.c.²⁴.

Altri ricorsi sono stati presentati da ex militari in merito all'applicabilità dell'art. 54 del D.P.R. n. 1092 del 1973 nell'ipotesi in cui il ricorrente: abbia maturato, alla data del 31 dicembre 1995, un'anzianità in attività di servizio di più di 15 anni e meno di 20 anni di servizio utile; sia destinatario del sistema di calcolo pensionistico c.d. "misto"; sia stato collocato a riposo quando era in possesso di più di 20 anni di servizio utile. L'orientamento della Sezione è favorevole ai ricorrenti, ma la sussistenza di pronunce in senso contrario ha indotto alla compensazione delle spese, in applicazione dell'art. 31, comma 3, c.g.c.²⁵.

Con la sentenza n. 47/2018 del 28.2.2018 è stato respinto il ricorso collettivo presentato da numerosi ex appartenenti agli Organismi di Informazione e Sicurezza (OO.I.S.) di cui alla legge 24 ottobre 1977, n. 801 (ora denominati D.I.S. - Dipartimento per le Informazioni per la Sicurezza, a seguito dell'intervento normativo di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124), volto ad ottenere il riconoscimento del diritto alla riliquidazione del trattamento di quiescenza mediante il calcolo dell'indennità di funzione od

²⁴ Si vedano, ad esempio, le sentenze n. 15 del 31.1.2018, n. 59 del 28.3.2018, n. 134/2018 dell'8.6.2018, n. 225 del 6.8.2018.

La problematica sarà esaminata dalle Sezioni Riunite, a seguito del deferimento da parte del Presidente della Corte dei conti di una questione di massima, con ordinanza n. 4 del 24 gennaio 2019, sull'interpretazione dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 165 del 1997.

²⁵ Cfr., tra l'altro, le sentenze n. 62/2018 del 28.3.2018, n. 102/2018 dell'8.5.2018, n. 124/2018 del 31.5.2018, n. 165/2018 del 17.7. 2018.

operativa prevista dall'art. 18 del DPCM n. 8 del 1980, corrisposta in servizio e non valutata in quiescenza dall'Amministrazione²⁶.

Con la sentenza n. 69/2018 del 9.4.2018 è stato respinto il ricorso di un ex dipendente regionale, volto ad ottenere il computo nella base pensionabile, in quota A, di un'indennità percepita per lo svolgimento dell'incarico di "Segretario particolare" presso l'Assessorato al Turismo (cosiddetta indennità di gabinetto). La Sezione ha ritenuto che l'emolumento non possieda le caratteristiche richieste dalla normativa previdenziale ai fini della sua inclusione nella retribuzione annua contributiva, in quanto non fa parte del compenso per la normale attività lavorativa del dipendente, avendo invece natura accessoria della retribuzione, trattandosi di indennità correlata allo svolgimento di un incarico speciale di tipo fiduciario e temporaneo (non rilevando, in quanto circostanza del tutto contingente, che nello specifico l'incarico si sia protratto per quasi quattro anni).

Con la sentenza n. 139 dell'8.6.2018 è stato respinto il ricorso avente ad oggetto l'applicabilità dell'incremento figurativo disciplinato dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 165/1997 a personale delle forze di polizia ad ordinamento civile (Corpo di polizia penitenziaria); si è ritenuto che, per detta tipologia di personale, l'incremento figurativo di cui trattasi sia attribuibile esclusivamente

²⁶ La Sezione ha fatto applicazione del principio di diritto enunciato dalle Sezioni riunite con sentenza n. 2/2018/QM del 29.1.2018, secondo cui "l'art. 2, nono comma, della Legge 8 agosto 1995, n. 335 non ha abrogato l'art. 18 del D.P.C.M. n. 8 del 1980 nella parte in cui prevede la non pensionabilità dell'indennità di funzione od operativa".

in caso di *“cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età previsti dall’ordinamento di appartenenza”*; le spese sono state compensate, ai sensi dell’art. 31, comma 3, c.g.c., in ragione della novità delle questioni trattate.

9. CONCLUSIONI

Venendo alle riflessioni conclusive, si deve dare atto che la Sezione sarda – nelle sue componenti magistratuali e amministrative, pur ridotte rispetto alle previsioni della pianta organica – è riuscita a far fronte al carico ordinario di giudizi di responsabilità e di giudizi pensionistici, la maggior parte dei quali sono stati definiti, nel corso del 2018, in tempi celeri, compatibilmente con lo svolgimento delle attività istruttorie ritenute necessarie.

Per tutti gli atti di citazione depositati dalla Procura regionale nell'ultimo periodo del 2018 è stata tempestivamente fissata l'udienza, nel rispetto dei termini a difesa, e la trattazione dei giudizi è già iniziata nelle udienze celebrate dall'inizio del 2019. Altrettanto deve dirsi per i ricorsi pensionistici, assegnati ai giudici monocratici con criteri automatici e dai giudici assegnati alle udienze di merito fissate secondo le modalità previste dal codice della giustizia contabile.

Con riguardo ai conti giudiziali, in conformità a quanto previsto dall'art. 145, commi 1 e 2²⁷, del codice della giustizia contabile, si è provveduto, con l'indicazione di criteri oggettivi, alla previa designazione dei magistrati relatori; si è, inoltre, provveduto a stabilire – per il 2019 – le priorità cui ciascun magistrato dovrà

²⁷ Ai sensi del comma 1 dell'art. 145 c.g.c. *“Il conto depositato presso la sezione giurisdizionale è tempestivamente assegnato, con provvedimento presidenziale, ad un giudice designato previamente quale relatore”*. Proprio in ragione dell'elevato numero dei conti giudiziali, il comma 2 dell'art. 145 prevede che *“Il presidente della sezione giurisdizionale con proprio decreto stabilisce all'inizio di ciascun anno, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, le priorità cui i magistrati relatori dovranno attenersi nella pianificazione dell'esame dei conti”*.

tendenzialmente attenersi nella pianificazione dell'esame dei conti, individuando settori e materie che potrebbero presentare maggiori criticità gestionali.

Il lavoro della Sezione è stato caratterizzato da uno spirito di serena collaborazione tra tutte le forze in campo: i magistrati, che si sono impegnati nell'esame di questioni anche molto complesse, con l'unico intento di rendere una giustizia informata e giusta in tempi ragionevoli; il dirigente, il funzionario preposto e tutto il personale di segreteria, che hanno fornito il supporto operativo indispensabile per il fluido funzionamento della "*macchina giustizia*".

In particolare, il mio affettuoso e sincero ringraziamento va a tutto il personale amministrativo per la dedizione con cui ciascuno di loro - ognuno nell'ambito delle proprie competenze - ha collaborato nell'affrontare e risolvere con prontezza e spirito di servizio le molte circostanze straordinarie che si sono presentate soprattutto nella seconda parte del 2018, quali: il deposito massivo di conti giudiziali, la protezione dei dati personali con conseguente anonimizzazione delle sentenze, il passaggio al nuovo sistema operativo GiuDiCo (acronimo di sistema di giustizia digitale contabile) con le criticità che esso ha comportato e che tuttora comporta.

Non posso concludere questa mia relazione senza indirizzare un sincero ringraziamento a tutti i magistrati della Procura regionale per la correttezza istituzionale con cui svolgono le delicate funzioni requirenti loro assegnate. Un sincero ringraziamento va anche ai rappresentanti della classe forense che contribuiscono, svolgendo con

incisività il ruolo fondamentale della difesa, al raggiungimento della verità dei fatti e della loro qualificazione giuridica.

Non da ultimo, un grazie alla Guardia di Finanza per il supporto investigativo e di denuncia che fornisce alla Procura regionale, a tutte le forze dell'ordine che assicurano con la loro assidua presenza lo svolgimento ordinato delle udienze, nonché agli organi di stampa per l'attenzione che rivolgono a questa Istituzione.

Questa solenne cerimonia costituisce anche l'occasione per stringere in un abbraccio fraterno tutti i colleghi della Sezione regionale di controllo e il Presidente della Sezione Francesco Petronio, impegnati a svolgere le delicate funzioni assegnate dall'ordinamento a presidio del corretto utilizzo del denaro pubblico.

Concludo rinnovando l'invito alla collettività sarda, affinché sia prestata maggiore attenzione alle problematiche trattate dalla Corte dei conti nelle sue articolazioni giurisdizionali e di controllo; problematiche che attengono a temi di **cultura della legalità** e che attestano quanto spesso la legalità sia violata per il disinteresse verso la cosa pubblica o per il raggiungimento di utilità personali ed egoistiche.

Rinnovo la disponibilità della Sezione a interloquire con il mondo accademico, affinché si instaurino rapporti di collaborazione e di studio su problematiche processuali e, soprattutto, sulle tante tematiche in cui possono declinarsi la cultura della legalità e il suo mancato rispetto.

Termino rammentando che, secondo i criteri adottati dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, a questa mia relazione faranno seguito le relazioni del Procuratore Regionale e del Presidente dell'Ordine degli Avvocati, nonché gli interventi del Presidente della Sezione regionale di controllo e del rappresentante dell'Associazione Magistrati.

Nel lasciare la parola al Procuratore regionale, ringrazio tutti per la cortese attenzione prestata.

TABELLE e GRAFICI



CORTE DEI CONTI

GIUDIZI IN MATERIA DI CONTABILITA' - DATI GENERALI

ANNO 2018

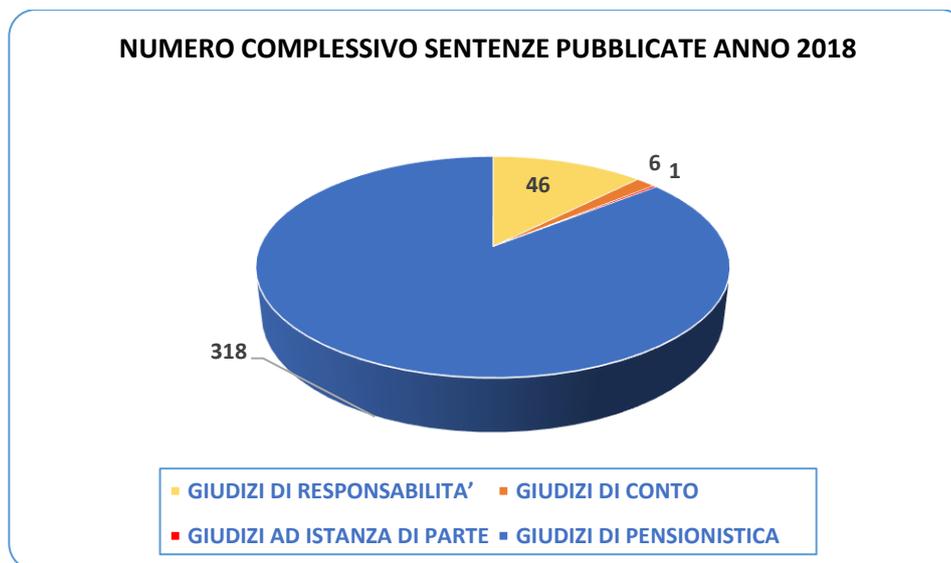
GIUDIZI PENDENTI ALL'INIZIO DELL'ANNO	40
ATTI DI CITAZIONE DEPOSITATI	40
ATTI DI SEQUESTRO CONSERVATIVO	3
ISTANZE DI PROROGA	1
ISTANZE DI RITO ABBREVIATO	5
OPPOSIZIONE CONTABILE	2
PROCEDIMENTO MONITORIO	1
GIUDIZI DI CONTO	7
NUMERO GIUDIZI ISCRITTI A RUOLO GENERALE	59

NUMERO COMPLESSIVO SENTENZE PUBBLICATE	52
CONDANNA	40
ASSOLUZIONE	5
ALTRO	1
sui GIUDIZI DI CONTO	6

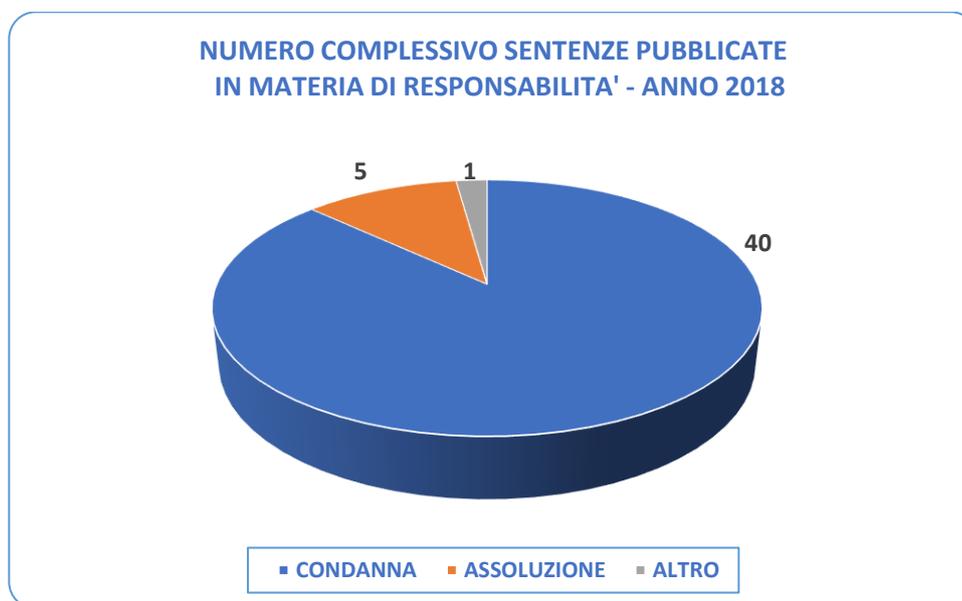
ALTRE MODALITA'	
ORDINANZE RELATIVE A ISTANZE DI PROROGA	1
GIUDIZI CAUTELARI DEFINITI	3
GIUDIZI MONITORI DEFINITI	1
NUMERO COMPLESSIVO GIUDIZI DEFINITI	57
GIUDIZI PENDENTI ALLA FINE DELL'ANNO	42

GIUDIZI AD ISTANZA DI PARTE	
GIUDIZI DEPOSITATI	2
GIUDIZI DEFINITI	2

NUMERO COMPLESSIVO SENTENZE PUBBLICATE - ANNO 2018	371
GIUDIZI DI RESPONSABILITA'	46
GIUDIZI DI CONTO	6
GIUDIZI AD ISTANZA DI PARTE	1
GIUDIZI DI PENSIONISTICA	318



NUMERO COMPLESSIVO SENTENZE PUBBLICATE IN MATERIA DI RESPONSABILITA' - ANNO 2018	46
CONDANNA	40
ASSOLUZIONE	5
ALTRO	1

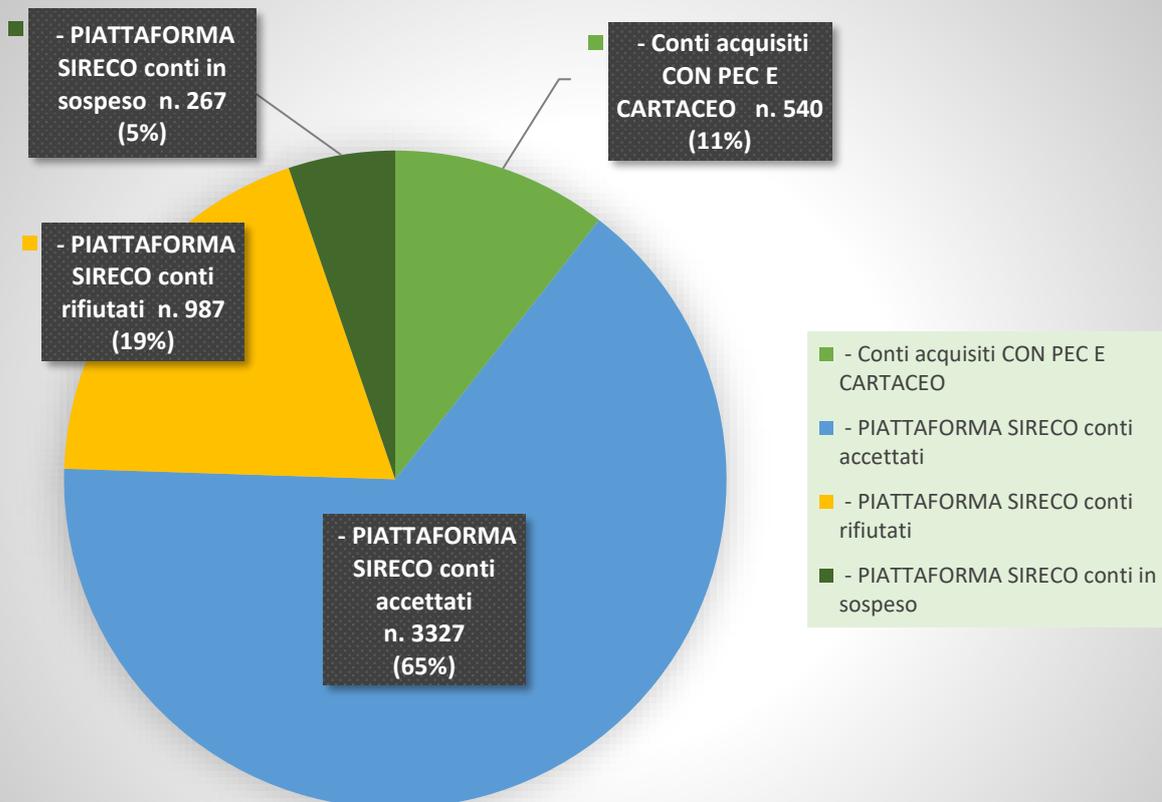


CONTI GIUDIZIALI - DATI GENERALI

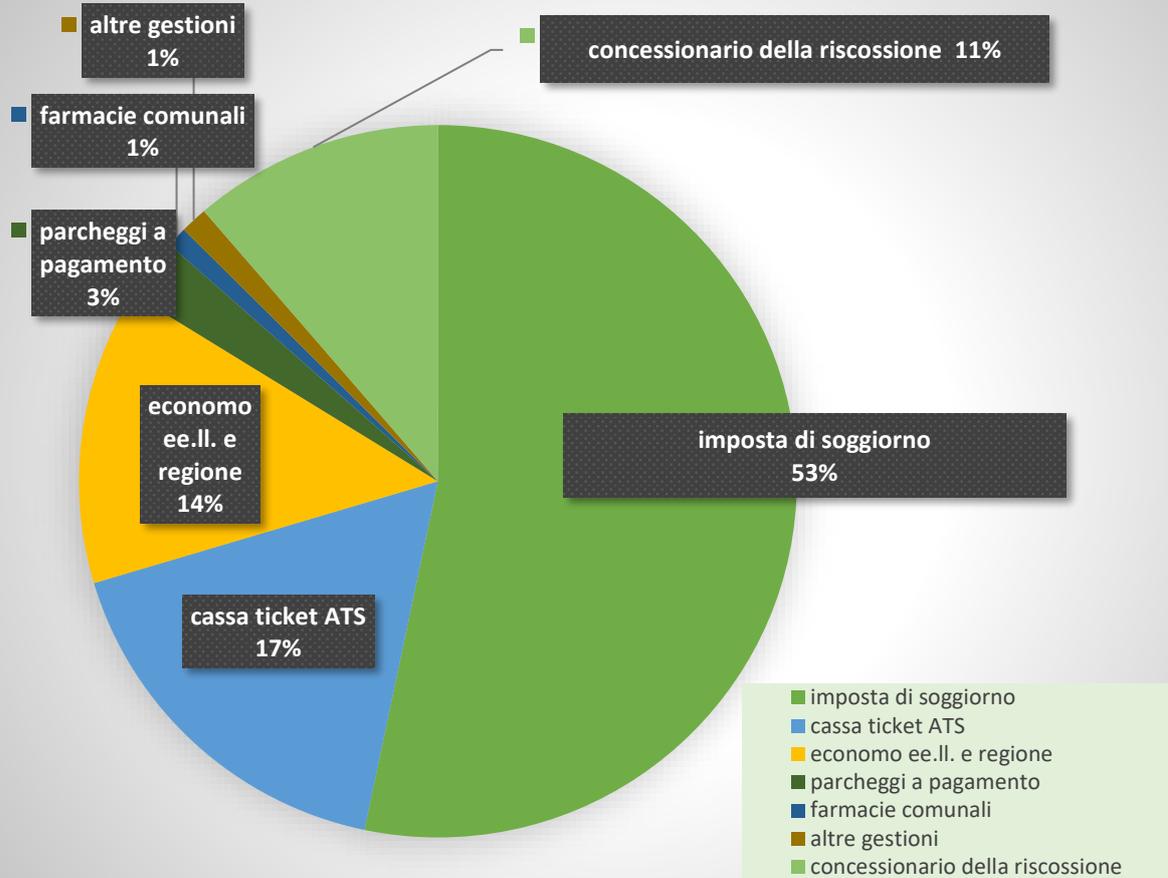
ANNO 2018

Tipologia contabili	Giacenti al 1° gennaio	Introdotti	Totale Carico	Conti in istruttoria al 01.01.2018	Conti avviati in istruttoria nel 2018	Conti in istruttoria al 31.12.2018	Dichiarati estinti	Approvati con decreto	Definiti in giudizio	Giacenza al 31.12.18	Conti con Ordinanza
ERARIALI	963	134	1.097	0	1	0	62	34	0	1.001	0
ALTRI ENTI	0	14	14	0	0	0	1	0	0	14	0
AUTORITA' AMBITO TERRITORIALE	12	16	28	0	0	0	0	0	0	28	0
CAMERA DI COMMERCIO	27	7	34	0	0	0	0	0	0	34	0
COMUNE	11.258	3.281	14.539	117	237	292	1.024	119	61	13.379	12
COMUNITA' MONTANA	21	2	23	0	0	0	0	0	0	23	0
CONSORZIO	10	0	10	0	0	0	1	0	0	9	0
CONVITTO	2	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0
ISTITUTO SCOLASTICO	2	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0
PROVINCIA	479	49	528	0	0	0	34	0	0	494	0
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA	254	26	280	0	7	7	0	4	0	276	0
SERVIZIO SANITARIO REGIONALE	1.189	263	1.452	0	106	106	157	14	0	1.281	0
UNIONE DI COMUNI	21	25	46	0	0	0	2	0	0	44	0
UNIVERSITA'	0	50	50	0	0	0	0	0	0	49	0
Totali	14.238	3.867	18.105	117	351	405	1.281	171	61	16.636	12

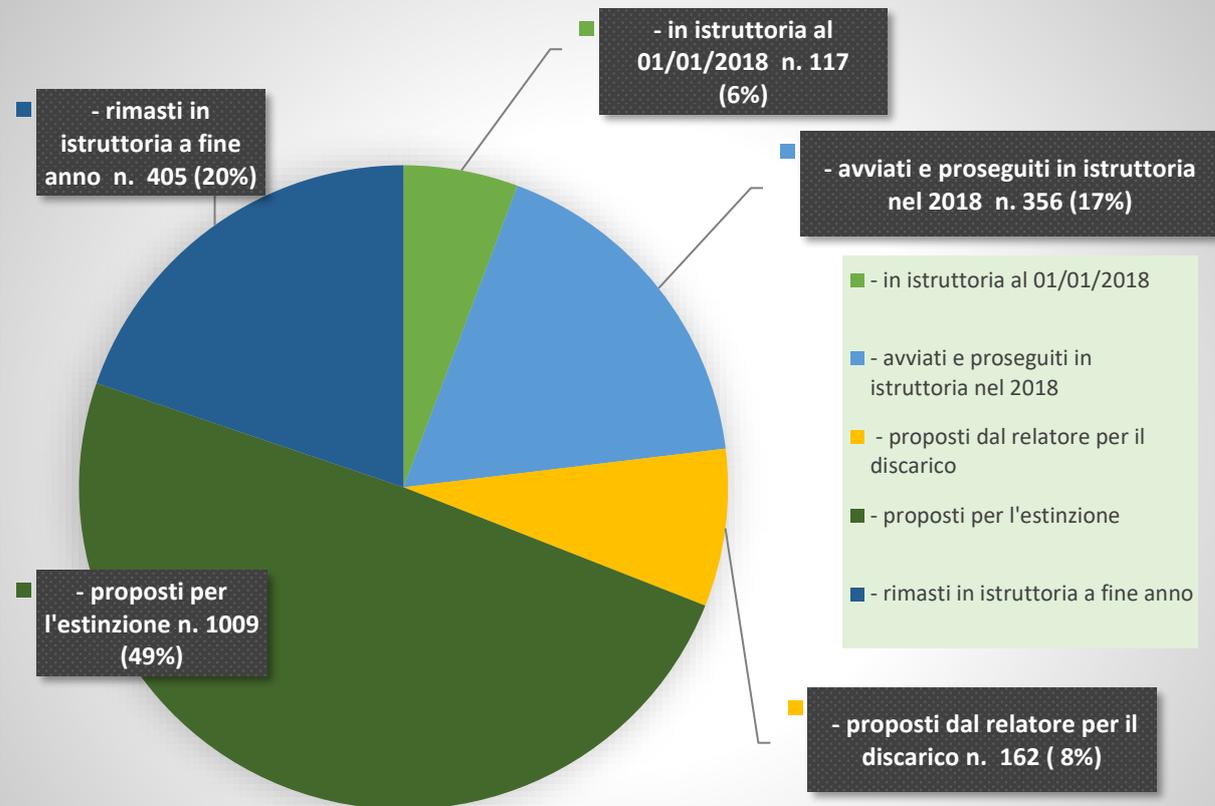
ATTIVITA' DI SEGRETERIA SUI CONTI NEL 2018



TIPOLOGIA GESTIONI ESAMINATE NEL 2018



CONTI ISTRUITI IN CORSO D'ANNO 2018



GIUDIZI IN MATERIA DI PENSIONE - DATI GENERALI Anno 2018

GIACENZE INIZIALI	TOTALE		CIVILI	MILITARI	DI GUERRA
2018	378		215	138	25

RICORSI PERVENUTI	TOTALE		CIVILI	MILITARI	DI GUERRA
2018	320		37	282	1

RICORSI ISCRITTI A RUOLO GENERALE	TOTALE		CIVILI	MILITARI	DI GUERRA
2018	320		37	282	1

RICORSI DEFINITI	TOTALE		CIVILI	MILITARI	DI GUERRA
2018	322		147	171	4

SENTENZE PUBBLICATE NELL'ANNO	TOTALE		CIVILI	MILITARI	DI GUERRA
2018	318		147	167	4

ORDINANZE PUBBLICATE	TOTALE		CIVILI	MILITARI	DI GUERRA
2018	99		51	45	3

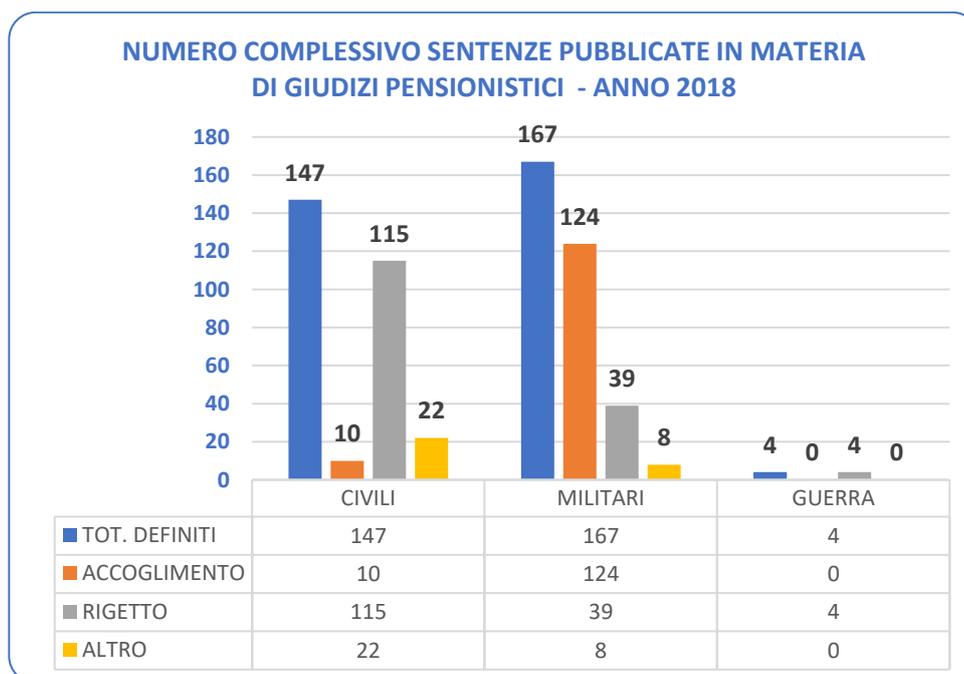
GIACENZE FINALI	TOTALE		CIVILI	MILITARI	DI GUERRA
2018	376		105	249	22

GIUDIZI CAUTELARI PERVENUTI	TOTALE		CIVILI	MILITARI	DI GUERRA
2018	5			5	

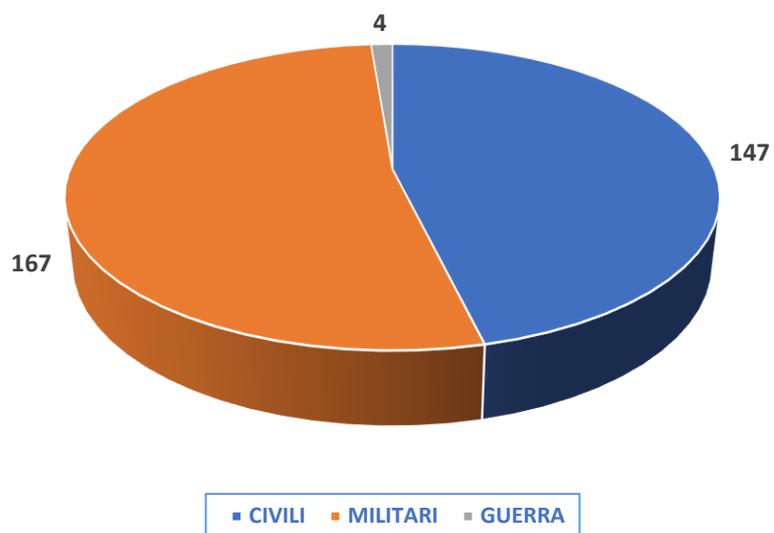
GIUDIZI DI OTTEMPERANZA PERVENUTI	TOTALE		CIVILI	MILITARI	DI GUERRA
2018	5		1	4	

GIUDIZI DI OTTEMPERANZA DEFINITI	TOTALE		CIVILI	MILITARI	DI GUERRA
2018	2		1	1	

NUMERO COMPLESSIVO SENTENZE PUBBLICATE IN MATERIA DI GIUDIZI PENSIONISTICI - ANNO 2018	318
CIVILI	147
MILITARI	167
GUERRA	4
TIPOLOGIA	
ACCOGLIMENTO	134
RIGETTO	158
ALTRO	30



NUMERO COMPLESSIVO SENTENZE PUBBLICATE IN MATERIA DI GIUDIZI PENSIONISTICI - ANNO 2018



TIPOLOGIA SENTENZE

