



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE

PER LA TOSCANA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020

Relazione del Presidente f.f.
Angelo Bax

Firenze, 6 marzo 2020



CORTE DEI CONTI

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





CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE
PER LA TOSCANA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020

**Relazione del Presidente f.f.
Angelo Bax**

Firenze, 6 marzo 2020



Indirizzi di saluto

Saluto e ringrazio le Autorità civili, militari e religiose, gli esponenti del mondo accademico, i colleghi di questa e delle altre magistrature (ordinaria, amministrativa e tributaria), gli avvocati dello Stato, degli enti pubblici e del libero Foro, e gli illustri ospiti. Rivolgo, inoltre, un cordiale saluto al procuratore Andrea Lupi nella sua veste di componente del Consiglio di presidenza della giustizia contabile ed il rappresentante della Associazione magistrati della Corte dei conti cons. Donato Luciano.

Un cordiale saluto rivolgo ai magistrati della Sezione del controllo che svolgono una fondamentale funzione di garanzia per la legalità dell'azione amministrativa e per la correttezza dei conti pubblici.

Le linee guida per lo svolgimento della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, approvate dal Consiglio di presidenza della Corte dei conti, assegnano al presidente della Sezione giurisdizionale il compito di illustrare il ruolo e l'attività della Sezione medesima con cenni agli interventi legislativi e normativi che hanno riguardato la Corte nell'ultimo anno e con l'eventuale indicazione di indirizzi giurisprudenziali di particolare rilievo.

Novità normative nelle materie di competenza del giudice contabile.

L'evoluzione legislativa evidenzia un quadro normativo inteso a potenziare in primo luogo l'effettività di tutela attraverso nuove e specifiche modalità di contrasto dei fenomeni corruttivi.

Con la l. 9 gennaio 2019, n. 3 (misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici) sono state introdotte novità significative in tema di prescrizione dei reati, sanzioni accessorie interdittive, riabilitazione e sospensione

condizionale della pena in rapporto ai delitti contro la pubblica amministrazione, con irrobustimento delle sanzioni penali previste per taluni reati presupposto della responsabilità ai sensi del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

Nella specifica materia dei reati contro la p.a., è stata introdotta una nuova causa di non punibilità in favore dei soggetti i quali denuncino i fatti corruttivi (323 *ter* c.p. con limiti temporali specificati dalla normativa e con la necessaria messa a disposizione sia di indicazioni utili e concrete per assicurare la prova del reato e per individuare gli altri responsabili che dalla utilità illecitamente percepita dal denunciante).

Per i riflessi sull'attività del giudice contabile pare rilevante l'approvazione del cd. codice della crisi di impresa e di insolvenza (d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14) con la predisposizione, sia per le società di persone che di società di capitali, di procedure d'allerta e di composizione assistita della crisi, misure finalizzate all'emersione anticipata della crisi al fine di poter consentite più facilmente il salvataggio: si pensi, ad esempio, all'obbligo di segnalazione di creditori pubblici qualificati di cui all'art. 15 della detta normativa.

Si segnala anche il d.l. 18 aprile 2019, n. 32 (convertito dalla l. 14 giugno 2019, n. 55) c.d. decreto sblocca cantieri attraverso il quale sono state modificate alcune norme del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) allo scopo di semplificare le procedure di evidenza pubblica e di aggiudicazione degli appalti. In particolare l'art. 4, comma 12 *ter*, della l. n. 55/2019 di conversione del detto decreto legge, prevede che all'art. 1, c. 1, della l. 14 gennaio 1994 n. 20, dopo il secondo periodo è inserito il seguente “ *la gravità della colpa e ogni conseguente responsabilità sono in ogni caso escluse per ogni profilo se il fatto dannoso trae origine da decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualsiasi ragione, di rapporti di concessione autostradale, allorché detti decreti sia no stati vistati e registrati dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell'Amministrazione*

procedente”.

Ulteriore provvedimento normativo con riflessi sull’attività del giudice contabile è la l. 19 giugno 2019, n. 56 (Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell’assenteismo) che ha previsto il “Nucleo della concretezza” istituito presso il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri per le azioni concrete di miglioramento dell’efficienza amministrativa con un “piano triennale delle azioni concrete per l’efficienza delle pubbliche amministrazioni”. Sono state previste misure per il contrasto all’assenteismo (art. 2) attraverso l’introduzione di sistemi “di verifica biometrica dell’identità e di videosorveglianza degli accessi”.

Infine, la legge di bilancio del 2020 (l. 27 dicembre 2019, n. 160) intervenendo nella materia della trasparenza amministrativa ha previsto all’art. 1, c. 37, la necessità per il comune di indicare la fonte di finanziamento, l’importo assegnato e la finalizzazione del contributo assegnato per le opere pubbliche, ed all’art. 1, c. 163 le sanzioni previste per l’inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e le limitazioni all’accesso civico al di fuori delle ipotesi previste dalla legge, con eventuale responsabilità del danno all’immagine parametrato alla corresponsione del trattamento economico del soggetto responsabile.

La Sezione giurisdizionale, nell’anno trascorso, è stata impegnata nella applicazione delle disposizioni di riordino processuale introdotte dal codice di giustizia contabile (c.g.c.), testo entrato in vigore il 7 ottobre 2016 a seguito del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 che ha dato certezza al quadro normativo raccogliendo, in un unico testo, le disposizioni processuali vigenti, e che ha adeguato il processo contabile sia ai principi del giusto processo di rilievo costituzionale (art. 111) che agli omologhi principi rivenienti

dall'ordinamento sovranazionale (art. 6 Cedu - Convenzione europea dei diritti dell'uomo), il tutto in armonia con la giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Sezioni unite della Corte di cassazione.

Alcune criticità emerse in sede di applicazione del codice sono state affrontate dalle innovazioni introdotte - d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114 - dalle disposizioni integrative e correttive al d.lgs. n. 174/2016 adottate ai sensi della l. 7 agosto 2015, n. 124.

L'art. 20 della l. n. 124/2015 (delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) ha previsto la possibilità che il Governo, con decreto legislativo, adotti le misure correttive ed integrative derivanti dalla implementazione della legge, entro il termine di un biennio dalla data di entrata in vigore del codice.

Il detto biennio è stato prorogato dalla l. 9 novembre 2018, n. 128 che ha concesso un ulteriore anno di tempo per adottare i detti correttivi ed infine è stato adottato il d.lgs. n. 114/2019.

Le innovazioni principali introdotte sinteticamente illustrate in questa sede hanno riguardato i seguenti aspetti.

Nella *fase preprocessuale* (art. 29 del d.lgs. n. 114/2019) è stata puntualizzata la disciplina della procura alle liti che deve essere rilasciata "in calce o a margine dell'invito o delle deduzioni" per razionalizzare la fase dell'accesso agli atti del fascicolo istruttorio del pubblico ministero nella fase successiva alla notifica dell'invito a fornire deduzioni.

Gli art. 51 (notizia di danno erariale) e 52 (obbligo di denuncia di danno ed onere di segnalazione) sono stati parzialmente modificati con accentuazione della tutela dei soggetti denunciati, i quali, ove venga sollevata una questione di nullità ai sensi dell'art. 51, c. 3, per asserita acquisizione di una notizia di danno priva dei caratteri della specificità e concretezza, hanno diritto alla riservatezza della propria generalità (nella

specie si tratta di quei soggetti pubblici o privati, sui quali non grava l'obbligo di denuncia di cui all'art. 52, c. 1, per i quali la medesima disposizione ha previsto in generale la tutela riservata delle generalità).

Il decreto correttivo ha previsto puntualizzazioni disposte in tema di riapertura del fascicolo istruttorio archiviato in presenza di elementi nuovi consistenti in fatti sopravvenuti, ovvero preesistenti ma dolosamente occultati (art. 32, d.lgs.114/2019).

Nella *fase processuale*, oltre la espressa previsione della costituzione con efficacia sanante per il convenuto (art. 46), di particolare rilievo appare l'innovazione disposta in ordine all'*attività istruttoria del pubblico ministero*, con la esclusione della previgente disciplina dell'art. 56 che prevedeva un generale obbligo di motivazione con riguardo ad ogni provvedimento istruttorio, con conseguenziale nullità (art. 65) nell'ipotesi in cui la motivazione risultasse omessa o apparente. A seguito della innovazione l'obbligo di motivazione risulta necessario per alcune attività istruttorie (richieste di documenti ed informazioni alle amministrazioni ai sensi *ex art.* 58, esibizione dei documenti *ex art.* 59, audizioni personali *ex art.* 60, ispezioni ed accertamenti *ex art.* 61 e sequestri documentali *ex art.* 62) e la inosservanza del medesimo costituisce motivo di nullità.

Sono estesi, inoltre, i poteri istruttori del p.m. successivamente alla formalizzazione dell'invito a fornire deduzioni, essendo possibile per il pubblico ministero l'attività istruttoria successivamente all'invito a dedurre non solo per compiere accertamenti sugli ulteriori elementi di fatto emersi a seguito delle controdeduzioni, ma anche nel caso che ricorrano situazioni obiettivamente nuove rispetto alla fase istruttoria precedente che non richiedono l'emissione di un nuovo invito a dedurre e salva la comunicazione dei nuovi elementi istruttori ai soggetti invitati (art. 29).

Nelle *azioni a tutela del credito erariale* è stata prevista la possibilità per il terzo di opporsi

al provvedimento di sequestro nell'ipotesi di lesività nei suoi confronti, con possibilità di partecipazione all'udienza fissata presso il giudice designato (art. 35), mentre in sede di sequestro conservativo in grado di appello è prevista la possibilità della deliberazione della domanda cautelare in contraddittorio con la parte interessata, a meno che la convocazione della controparte possa pregiudicare l'attuazione del provvedimento (art. 38).

Innovazioni sono state introdotte in tema di *giudizio di conto* relativamente all'iscrizione a ruolo di udienza (art. 62), con possibilità per l'agente contabile di chiedere di essere ascoltato dal Collegio per fornire chiarimenti e svolgere difese con il patrocinio di un legale (art. 63) ed in tema di composizione del Collegio giudicante, con esclusione dal medesimo del magistrato relatore che ha sottoscritto la relazione sul conto ai sensi dell'art. 145, c. 4, del c.g.c.

Nell'ambito dei *giudizi pensionistici* è stata modificata la tempistica del termine tra la data della notificazione del ricorso al convenuto e quella dell'udienza di discussione della controversia (con un termine di novanta giorni a fronte degli originari trenta giorni) (art. 68) e di conseguenza è stato aumentato il termine che deve intercorrere tra il deposito del ricorso e l'udienza di discussione del giudizio originariamente fissato in sessanta giorni ed ora elevato a centoventi giorni. Ulteriore innovazione procedurale è stata prevista per la comunicazione della data dell'udienza in Camera di consiglio per la discussione dell'istanza cautelare pensionistica, inizialmente spettante alla segreteria della Sezione ed ora da effettuarsi, assieme al ricorso, ad opera della parte ricorrente (art.72).

Modifiche, infine, sono state introdotte in tema di *esecuzione della sentenza* per quanto concerne il titolo esecutivo (art. 90) e l'attività esecutiva dell'amministrazione o dell'ente danneggiato (art. 91), sicché nel caso di pluralità di amministrazioni o enti interessati, la

riscossione delle spese di giustizia deve essere curata dal titolare del maggior credito o, in caso di più crediti della stessa società, da ciascuna amministrazione in parti uguali.

Nel *rito monitorio*, di cui è stata ampliata la portata innovativa, con fini essenzialmente deflattivi del rito ordinario, al fine di evitare duplicazioni di comunicazioni e notifiche da parte della segreteria della Sezione giurisdizionale e della Procura regionale, è stato previsto che il decreto presidenziale di determinazione dell'addebito stabilisca, oltre la data dell'udienza di discussione per l'ipotesi della mancata accettazione della somma fissata in via monitoria, il termine per la costituzione in giudizio e per la notifica dell'atto di citazione, in conformità a quanto previsto dall'art. 88 del c.g.c., assegnando al pubblico ministero l'onere della notifica della citazione e del decreto presidenziale al convenuto. Si è chiarito che il termine per depositare la dichiarazione dell'atto di accettazione presso la segreteria della Sezione decorre dalla data di legale conoscenza del decreto presidenziale con cui l'incombente è stabilito.

Limitate modifiche sono state introdotte anche nel *rito sanzionatorio*, facente parte dei cc.dd. riti speciali, che prevede la possibilità per il giudice di irrogare sanzioni pecuniarie, con la previsione nell'art. 133 del c.g.c., siccome novellato, che anche il decreto di fissazione dell'udienza camerale sia notificato alla parte, unitamente al ricorso, a cura del p.m., il quale è ugualmente onerato a depositarlo presso la segreteria della Sezione giurisdizionale unitamente alla data dell'udienza.

La Corte costituzionale e le materie di competenza del giudice contabile.

Nel percorso svolto dal magistrato contabile determinante è stato il ruolo della giurisprudenza della Corte costituzionale che ha indirizzato, con le sue pronunce, gli ambiti del magistrato contabile.

Nel 2019 la Corte cost. si è soffermata, in tema di *conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, analizzando il rapporto tra poteri requirenti della Procura contabile ed autonomia costituzionalmente garantite alle assemblee legislative regionali.

In particolare con sentenza n. 43/2019 la Consulta ha risolto un conflitto tra la Regione Emilia Romagna e la Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna che aveva chiamato a rispondere dinanzi al giudice contabile i presidenti dell'assemblea legislativa ed alcuni consiglieri regionali componenti dell'Ufficio di presidenza i quali avevano con delibere dell'Ufficio di presidenza del Consiglio provveduto alla nomina del capo di gabinetto del presidente dell'Assemblea legislativa regionale (e poi di direttore del servizio di informazione e di tecnico di garanzia in materia di partecipazione) in assenza del presupposto di legge del possesso del titolo di studio della laurea.

La Corte cost. ha accolto il ricorso della Regione considerata la natura dell'incarico altamente fiduciario che si basa su *"valutazioni soggettive legate alla consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico che nomina"* e che può avvenire, in base alla normativa vigente, *intuitu personae*, senza predeterminazione di alcun rigido criterio che debba essere osservato nell'atto di assegnazione all'ufficio, con propri autonomi criteri selettivi, in deroga ai criteri di selezione di cui all'art. 7, c. 6, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche).

In riferimento al *danno all'immagine*, avente origine pretoria - Cassazione S.U. n. 20886/2006 - e successivamente disciplinata con la individuazione dei presupposti per l'esercizio dell'azione risarcitoria con il rinvio all'art. 7, l. 27 marzo 2001, n. 97, la ordinanza n. 167/2019 - che ha sindacato la disciplina previgente rispetto al d.lgs. n.

174/2016 - ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, c. 30 *ter*, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, nella parte in cui prevede che le procure della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi in cui i dipendenti pubblici siano stati condannati con sentenza penale irrevocabile per i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al capo I del titolo II del libro secondo c.p., in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. (delitti dei pubblici ufficiali contro le pubbliche amministrazioni), mentre nel giudizio *a quo* alcuni appartenenti alla Polizia di Stato erano stati condannati in via definitiva dal giudice penale per il reato di falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici. Secondo la Corte tale delimitazione costituisce esercizio non manifestamente irragionevole della discrezionalità del legislatore, rispetto alla quale non appare incoerente la previsione di ulteriori e specifiche ipotesi di responsabilità per il medesimo danno, collegate a reati meno gravi o a fatti non costituenti reato, che si giustificano in ragione della loro specialità, quali quelle previste per i casi di assenteismo fraudolento, nonché nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione e per la violazione delle disposizioni in materia di trasparenza.

È stata affermata, quindi, in linea con un orientamento già emerso con la sentenza n. 335/2010 (ribadito con le successive ordinanze nn. 219, 221 e 286/2011), la possibilità di riconoscere l'esistenza di diritti "propri" degli enti pubblici e con forme peculiari di risarcimento del danno non patrimoniale nel caso in cui i medesimi vengano violati, e con differenziazioni di tutele, che si possono attuare a livello legislativo, mediante "*forme di protezione dell'immagine dell'amministrazione pubblica a fronte di condotte dei dipendenti, specificamente tipizzate*": assenteismo (art. 55-*quinquies*, c. 2, d.lgs. n. 165/2001),

accertamento definitivo di un reato di corruzione e condanna per il responsabile della prevenzione della corruzione (art. 1, c. 12, l. 6 novembre 2012, n. 190) che, vanificando *“le misure a difesa dell’Amministrazione, non ha impedito la commissione del fatto corruttivo”*, responsabilità per l’omissione dei previsti obblighi di pubblicità ed accessibilità ai documenti amministrativi (art. 46, c. 1, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33) in quanto in distonia con la *finalità di rafforzamento delle misure di trasparenza della pubblica amministrazione, volte a coniugare l’efficienza della funzione pubblica con le garanzie di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini di cui sono corollari i previsti obblighi di pubblicità e l’accessibilità ai documenti amministrativi, le cui previsioni sono qualificate dall’ordinamento come livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche.*

Si è confermato, pertanto, sia la necessità di consentire il risarcimento unicamente *in presenza di condotte illecite integranti gli estremi di fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l’altro il buon andamento, l’imparzialità e lo stesso prestigio dell’amministrazione*, sia lo scopo di garanzia dell’operato dei pubblici dipendenti *“di consentire un esercizio dell’attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti, ritenuti dal legislatore eccessivamente onerosi, per chi è chiamata, appunto, a porla in essere”*.

Con sentenza n. 191/2019 la Corte Cost. – che ha considerato il quadro normativo disegnato dal d.lgs. n. 174/2016 con abrogazione dell’art. 7 della l. n. 97/2001 e dalla introduzione, nell’art. 51, c. 7, di una nuova disposizione in materia di comunicazione al pubblico ministero contabile delle sentenze di condanna emesse dal giudice penale nei confronti di dipendenti pubblici - ha ritenuto inammissibili, per inadeguata rappresentazione del quadro normativo, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 51, cc. 6 e 7, c.g.c. nella parte in cui escludono l’esercizio dell’azione del pubblico

ministero contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati dolosi commessi da pubblici dipendenti a danno delle pubbliche amministrazioni, dichiarati prescritti con sentenza passata in giudicato pienamente accertativa della responsabilità dei fatti ai fini della condanna dell'imputato al risarcimento dei danni patiti dalle parti civili costituite, in riferimento agli artt. 3, 76, 97 e 103 Cost. Nella specie (funzionario della Polizia di Stato sottoposto a giudizio penale per il delitto di violenza privata aggravata ai sensi dell'art. 61, n. 9, c.p.) la Corte ha evidenziato come il giudice *a quo* non avesse approfondito il profilo della perdurante operatività della delimitazione del risarcimento ai soli casi di cui all'art. 7, l. n. 97/2001, né la nozione di reato "*a danno*" dell'amministrazione sottesa alla formulazione dell'art. 51, c. 7, c.g.c.

In *materia pensionistica* la sentenza n. 138/2019 ha dichiarato costituzionalmente illegittimi, in riferimento agli artt. 81 e 117, c. 2, lett. l) e o) Cost., gli artt. 1, cc. 3, 2 e 17, c. 2, della legge provinciale Bolzano n. 9 del 2017, dell'art. 1 della legge provinciale Bolzano n. 1/2018 e dell'art. 4, cc. 1, terzo periodo, e 3 della legge regionale Trentino Alto Adige n. 11 del 2017, nella parte in cui hanno consentito ai dirigenti dei predetti enti territoriali di conservare, come assegno personale, le indennità di direzione e coordinamento a vario titolo percepite dopo la cessazione dai relativi incarichi, in quanto queste previsioni hanno inciso su due materie di competenza esclusiva statale, quali l'ordinamento civile e la previdenza sociale, determinando una lesione diretta dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dall'art. 81 Cost.

Le pronunce della Corte di cassazione.

In tema di *giurisdizione* la Carta costituzionale prevede all'art. 111 che può essere proposto ricorso contro le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per motivi

concernenti la giurisdizione.

La Corte di cassazione, nella relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019 in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2020, ha richiamato nella materia in questione la fondamentale sentenza della Corte cost. n. 6/2018.

Quest'ultima ha affermato che "*l'eccesso di potere giudiziario*" denunziabile con il ricorso in Cassazione per motivi inerenti la giurisdizione, come è sempre stato inteso, sia prima che dopo l'avvento della Costituzione, va riferito alle sole ipotesi di *difetto assoluto di giurisdizione* quando la Corte dei conti (o il Consiglio di Stato) affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (cosiddetta invasione o sconfinamento) ovvero, al contrario, la neghi, sull'erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (arretramento); nonché a quelle di *difetto relativo di giurisdizione* quando il giudice contabile (o amministrativo) affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la neghi sull'erroneo presupposto che appartenga ad altri giudici. Sicché il controllo di giurisdizione non ammette soluzioni intermedie.

In tale contesto, afferma il presidente della Corte di cassazione, il compito delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile, è definire con esattezza i propri terreni di operatività e, allo stesso tempo, cercare punti di collegamento di carattere nomofilattico in modo da evitare che quanto di comune c'è tra di esse (ad esempio i concetti basilari del risarcimento del danno, la responsabilità contrattuale, la personalità giuridica) non suoni dissonante per l'operatore del diritto a seconda del giudice investito della controversia., con collegamenti anche riguardanti progetti comuni quali l'attuazione del principio di sinteticità degli atti nei rispettivi giudizi.

Analizzando il ricorso per Cassazione contro le decisioni della Corte dei conti si è

affermato che esso è consentito soltanto per motivi inerenti alla giurisdizione, non estendendosi né agli *errores in procedendo* né agli *errores in iudicando* (Cass. S.U. n. 16337/2019).

Nella rassegna delle controversie afferenti la giurisdizione contabile in ordine al giudizio di responsabilità amministrativo contabile, le Sezioni unite hanno ribadito che la giurisdizione si determina in base alla domanda ed ai fini del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il *petitum* sostanziale, il quale va identificato non tanto in funzione della concreta pronuncia che si chiede al giudice, ma soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio ed individuata dal giudice con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico del quale detti fatti costituiscono manifestazione (Cass. n. 16536/2019). Il Giudice di legittimità ha quindi disegnato i profili inerenti il radicarsi della giurisdizione contabile che si realizza dei seguenti presupposti: a) l'addebitabilità di un comportamento commissivo od omissivo posto in essere, in violazione dei doveri di ufficio, da un soggetto legato da un rapporto di impiego o servizio anche di fatto; b) la produzione di un documento patrimoniale effettivo e valutabile in termini economici, subito dall'amministrazione; c) il collegamento causale tra condotta anti doverosa ed evento dannoso.

Di conseguenza è stato ritenuto inammissibile il ricorso che eccepiva la carenza di giurisdizione per insussistenza di un danno risarcibile (S.U. n. 27843/2019) in quanto la questione proposta era una questione afferente al merito.

L'applicazione di tali principi ha determinato alcune decisioni.

Con riferimento al *danno all'immagine* è stato affermato che la norma che ha circoscritto la possibilità del pubblico ministero presso il giudice contabile di agire per il risarcimento

del danno all'immagine di enti pubblici (con nullità degli atti processuali compiuti) ai soli fatti costituenti delitti contro la pubblica amministrazione accertati con sentenza passata in giudicato, introduce una condizione di mera proponibilità dell'azione di responsabilità davanti al giudice contabile – rilevante sui soli limiti interni della giurisdizione – e non una questione di giurisdizione, posto che ad incardinare la giurisdizione della Corte dei conti è necessaria e sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto di impiego o di servizio del suo preteso autore, mentre attiene al merito ogni problema relativo alla sua effettiva esistenza (Cass. S.U. n. 13248/2019). Sicché è stato ritenuto inammissibile il ricorso che eccepiva la carenza di giurisdizione per insussistenza di un danno risarcibile (S.U. n. 27843/2019) in quanto la questione proposta era una questione afferente al merito.

Per l'azione di responsabilità per i danni arrecati al patrimonio di una società a partecipazione pubblica derivante da "*mala gestio*" da parte degli amministratori (o componenti dell'organo di controllo) e dei dipendenti di società non costituita *in house* si è confermato il principio che la giurisdizione spetta al giudice ordinario e non alla Corte dei conti, in tutti i casi in cui siano dedotti pregiudizi al patrimonio della società in sé e per sé considerato e non dell'ente pubblico che della detta società è soci in conseguenza dell'autonomia patrimoniale che non consente di riferire al patrimonio del socio pubblico il danno che l'illecito comportamento degli organi sociali abbiano comportato al patrimonio dell'ente.

La giurisdizione della Corte dei conti è ravvisabile eccezionalmente nelle due ipotesi della "*società in house*" e delle società "*legali*", connotate rispettivamente da una struttura corrispondente ad una articolazione interna della p.a., e da uno statuto speciale che consente di qualificarle come enti pubblici (Cass. n. 22712/2019 ord. e n. 30006/2019).

Fondamentale per l'accertamento sono le precise disposizioni statutarie della società in vigore all'epoca della commissione della condotta ritenuta illecita non rilevando la loro ricorrenza in fatto (Cass. S.U. n. 16741/2019).

I requisiti per la configurabilità di una società in house sono stati canonizzati nei seguenti:

a) il capitale sociale deve essere integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo statuto deve vietare la cessione della partecipazione ai soci privati; b) la società deve esplicitare 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; c) la gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici- sicché gli organi amministrativi della società vengano a trovarsi in una posizione di vera e propria subordinazione gerarchica - e quindi con modalità ed intensità di comando non assimilabili alle facoltà normalmente spettanti al socio in base alle regole del codice civile. Tali requisiti devono essere presenti tutti contemporaneamente con previsione espressa delle specifiche disposizioni statutarie (Cass. S.U. n. 3330/2019 e n. 5199/2019).

E' stata ritenuta la giurisdizione del magistrato contabile con riferimento alla condotta di chi, quale rappresentante dell'ente pubblico partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia con la propria condotta pregiudicato il valore della partecipazione arrecando un danno al patrimonio dell'ente, trascurando colpevolmente di esercitare i propri poteri e diritti inerenti alla posizione di socio pubblico o esercitando i diritti per la diligente cura del valore della detta partecipazione, con effetti pregiudizievole per il patrimonio dell'ente pubblico (Cass. S.U. n. 4132/2019).

Scrutinando la sfera di discrezionalità dell'amministrazione, è stato escluso l'eccesso di

potere giurisdizionale per la conclusione, rivelatasi dannosa, di una *operazione di finanza derivata* volta alla cd. ristrutturazione del debito comunale ai sensi dell'art. 41 della l. 28 dicembre 2001, n. 448 (del tipo Interest Rate Swap, con clausole Floor e Cap) da parte di sindaco, assessori comunali e funzionari condannati al risarcimento per avere concluso (o consentito di stipulare) il contratto senza avere esperienza delle operazioni derivate senza avvalersi di una preventiva consulenza sul contenuto del contratto e senza acquisire, sull'adottanda deliberazione, i pareri previsti dall'art. 49 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (sent. n. 9680/2019). Nella specie, ha osservato la Corte di cassazione, la Corte dei conti si era limitata a valutare l'azione dei convenuti in giudizio secondo i criteri di efficacia ed economicità, ai sensi dell'art. 1 l. 7 agosto 1990, n. 241 e quindi i parametri di legittimità ponevano la decisione all'interno della giurisdizione contabile.

Parimenti è stata ritenuta conferente i limiti interni della giurisdizione l'applicazione da parte del giudice contabile dell'art. 53, c. 7 bis del *Tupl* in ordine alla sussistenza o meno, per un professore universitario a tempo pieno, dell'obbligo di comunicare lo svolgimento di attività professionale anche in ordine all'ipotesi di occultamento doloso e la incidenza sulla decorrenza del termine di prescrizione, rientrando l'attività di interpretazione delle norme giuridiche nel *proprium* della funzione giurisdizionale (Cass. S.U. n. 22711/2019). In tale materia al termine di un percorso interpretativo reso in diverse sentenze, (S.U. n. 17124/2019/ord.) hanno chiarito che l'azione *ex* art. 53, c. 7, del d.lgs. n. 165/2001 promossa dalla Procura contabile nei confronti di un dipendente della p.a. che abbia ommesso di versare alla propria amministrazione i corrispettivi percepiti nello svolgimento di un incarico non autorizzato rimane attratta alla giurisdizione contabile, anche se la percezione dei compensi si è avuta in epoca precedente all'introduzione del c. 7 bis del medesimo art. 53, norma che non ha portata innovativa: si è in presenza di una ipotesi di

responsabilità erariale con tipizzazione nella condotta e con valenza sanzionatoria assegnata alla predeterminazione legale del danno a fronte di un conflitto tra incarico extraistituzionale ed il proficuo svolgimento di quello principale in termini di adeguata destinazione di energie lavorative verso il rapporto pubblico (Cass. n. 17125/2019 ord.). Ulteriore conferma ha avuto l'orientamento sulla *reciproca indipendenza tra la giurisdizione civile e giurisdizione contabile* – per azioni promosse dalle singole amministrazioni – essendo la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della p.a. ed al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare dell'amministrazione attrice. Ne deriva che le eventuali interferenze tra i due giudizi integrano una questione non di giurisdizione ma di proponibilità dell'azione di responsabilità innanzi al giudice contabile, sempre che non sia contestata a quest' ultimo la configurabilità in astratto di un danno erariale e la "*potestas iudicandi*" del giudice contabile, determinandosi in siffatto modo una questione di giurisdizione (Cass. S.U. n. 4883/2019 ord.)

Nell'ambito del rapporto di servizio, la figura dell'*agente contabile* è stato oggetto di analisi con alcune decisioni.

Ribadito che l'attribuzione alla Corte dei conti costituisce una giurisdizione tendenzialmente generale in materia di contabilità pubblica relativa ad ogni controversia inerente alla gestione di denaro della spettanza dello Stato o di enti pubblici da parte di un agente contabile, le Sezioni unite ne hanno individuato gli elementi essenziali nel carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisca e la natura parimenti pubblica del denaro o del bene oggetto della sua gestione, essendo irrilevanti la natura privatistica

del soggetto affidatario del servizio ed il titolo giuridico in forza del quale la gestione è svolta e che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto.

Sicché la Cassazione ha ritenuto la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti nella cognizione del giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo promosso dall'ente comunale e dal gestore del servizio di tesoreria avverso il provvedimento monitorio con cui l'originario gestore del detto servizio abbia chiesto all'ente ed alla società subentrante nella gestione del servizio il rimborso delle anticipazioni di tesoreria risultanti alla fine della propria gestione (Cass. S.U. n. 1414/2019/ord).

Di particolare interesse il tema dell'incidenza del diritto comunitario sulla figura dell'agente contabile, in ordine al quale le S.U. (n. 14697/2019) hanno statuito che i principi elaborati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di libertà di stabilimento non escludono una disciplina nazionale restrittiva del gioco lecito, fondata sui principi di proporzionalità e su ragioni imperative di interesse generale o di ordine pubblico. Per cui sono compatibili con il diritto dell'Unione le restrizioni del legislatore italiano all'attività di impresa esercente il gioco lecito mediante congegni e apparecchi elettronici necessariamente connessi alla rete telematica pubblica, restrizioni giustificate dalla necessità di tutelare l'ordine pubblico scongiurando il gioco d'azzardo e per salvaguardare l'interesse generale al contrasto della ludopatia, con assunzione della qualifica di agente contabile, vista la gestione del gioco lecito mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, c. 6, r.d. 18 giugno 1931, n. 773, del concessionario per l'attivazione e la conduzione operativa della rete telematica pubblica, e con obbligo di presentare il conto giudiziale.

In materia pensionistica è stata affermata la giurisdizione contabile, ai sensi degli artt. 13 e

62 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, sui provvedimenti inerenti al diritto, alla misura ed alla decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti unitamente agli assegni che ne costituiscono parte integrante, con onere, per il magistrato contabile, di delibare gli atti ed i provvedimenti intervenuti nel pregresso rapporto d'impiego, inerenti allo *status* del dipendente ed al suo trattamento economico al solo fine di stabilire la rilevanza sul trattamento di quiescenza (Cass. n. 543/2019/ord.).

Di conseguenza sono state ritenute *appartenenti alla giurisdizione pensionistica*:

- le controversie aventi ad oggetto l'accertamento delle somme necessarie, come contributi volontari, per ottenere la pensione e quelle relative alla conseguenziale domanda di ripetizione degli importi versati in eccedenza rispetto al dovuto (Cass. S.U. n. 15747/2019 e n. 17122/2019);
- la sola domanda di mero accertamento della causa di servizio, quale presupposto del trattamento pensionistico privilegiato, visto il carattere esclusivo di tale giurisdizione affidata al criterio di collegamento costituito dalla materia: Cass. S.U. n. 490/2019 ord. e Cass. S.U. n. 18271/2019/ord.

Di converso sono state *ritenute non rientranti nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti le controversie afferenti*:

- la domanda di accertamento della causa di servizio diretta ad ottenere l'equo indennizzo, in quanto il beneficio trova titolo immediato e diretto nel rapporto di pubblico impiego: Cass. S.U. n. 21605/2019/ord;
- la domanda dell'Inps nei confronti della p.a. *ex* datrice di lavoro, di restituzione degli interessi corrisposti su prestazioni pensionistiche pagate in ritardo a causa della tardiva trasmissione della detta p.a. di documenti necessari per la liquidazione della pensione, in quanto la controversia non riguarda aspetti inerenti l'*an*, il *quantum* o la decorrenza della

pensione, ma aspetti inerenti rapporti tra ente erogatore e datore di lavoro, a fronte dei quali la liquidazione del trattamento pensionistico costituisce una semplice “occasione” (Cass. S.U. n. 15746/2019).

Le pronunce delle Sezioni riunite della Corte dei conti

Il codice di giustizia contabile prevede all’art. 11 che le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale assolvono, nell’ordinamento processuale contabile, alla funzione nomofilattica, volta a garantire la certezza del diritto e l’affermazione del principio di eguaglianza di trattamento del cittadino di fronte alla legge.

Le Sezioni riunite in sede giurisdizionale ed in composizione ordinaria (art. 114 c.g.c.) si pronunciano sulle questioni di massima deferite dalla Sezioni giurisdizionali d’appello, ovvero dal presidente della Corte o dal procuratore generale, di particolare rilievo in diritto, che abbiano dato luogo ad indirizzi interpretativi o applicativi difformi nelle materie di competenza (essendo escluse le cc.dd. “pronunce di orientamento” generale non collegate a forme di contrasto).

Il c.g.c. ha confermato, pertanto, il punto di arrivo delle Sezioni riunite secondo cui le questioni non possono essere sollevate dalle Sezioni territoriali (SS.RR. n. 17/QM/2011) e il contrasto deve essere “orizzontale”, cioè tra le Sezioni d’appello (SS.RR. n. 10/QM/2011).

Relativamente agli *incarichi esterni all’Amministrazione non autorizzati*, le SS.RR. n. 26/QM/2019 hanno affermato che la violazione dell’obbligo di riversamento, da parte dei dipendenti pubblici, delle somme percepite per lo svolgimento di incarichi non preventivamente conferiti o autorizzati dall’amministrazione di appartenenza, previsto dall’art. 53, c. 7, d.lgs. n. 165/2001, dà luogo, ai sensi del successivo c. 7-bis del medesimo

art. 53, ad una ipotesi di responsabilità amministrativa tipizzata, con carattere risarcitorio del danno da mancata entrata (omesso versamento del compenso indebitamente percepito) subito dall'amministrazione di appartenenza. I riflessi processuali della natura risarcitoria dell'ipotesi di responsabilità amministrativa tipizzata determinano l'applicazione degli ordinari canoni sostanziali e processuali e processuali della responsabilità, con rito ordinario, previa notifica a fornire deduzioni di cui all'art. 67 c.g.c. Il giudice di nomofilachia contabile ha ritenuto la necessità di dare una lettura volta a scindere le condotte previste dalla normativa richiamata, adottando una costruzione bipartita in linea con la giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass. S.U. n. 21692/2019).

Secondo le Sezioni riunite la condotta consistente nell'“*obbligo di riversamento del compenso derivante dall'incarico illegittimamente svolto*”, costituisce un obbligo che prescinde dall'accertamento di un pregiudizio subito dall'amministrazione di appartenenza in quanto finalizzato a neutralizzare l'utilità conseguita, salva la causazione anche di pregiudizi all'amministrazione di appartenenza, per i quali sussisterebbe la competenza dell'azione erariale: esempi in tal senso sono costituiti dalla indebita percezione, totale o parziale, di indennità incentivanti previste nel caso di svolgimento “a tempo pieno” di attività per il datore di lavoro (indennità di esclusività prevista, per esempio per i medici dipendenti del servizio sanitario nazionale o maggiore misura della retribuzione di posizione, differenziale retributivo per i professori universitari a tempo pieno rispetto a quelli a tempo definito) o dal danno da disservizio e dal danno all'immagine. I beni costituzionalmente tutelati sono l'imparzialità del dipendente pubblico e la esclusività del servizio pubblico e radicano la giurisdizione del giudice ordinario, salva la ulteriore causazione di un danno erariale.

Sulla pregiudizialità e la sospensione del processo amministrativo - le SS.RR. della Corte dei conti hanno ribadito principi già fissati in sede giurisprudenziale ed in particolare hanno statuito che la sospensione del processo contabile innanzi alla Corte dei conti può essere disposta al concomitante ricorrere di due presupposti: a) la sussistenza di un rapporto di dipendenza tra cause, ossia quando la causa pregiudicante abbia ad oggetto un elemento (costitutivo, modificativo o estintivo) della causa pregiudicata (cd. pregiudizialità tecnica); b) la necessità che tale elemento debba essere accertato, secondo la legge, con effetto di giudicato, ad esempio le questioni concernenti lo stato e la capacità delle persone e l'incidente di falso (art. 14 c.g.c.): SS.RR. n. 6/2019/RCS.

L'attività della Sezione giurisdizionale

La giurisprudenza in materia di responsabilità amministrativa

Nell'ambito della responsabilità amministrativa la Sezione nel corso del 2019 ha emesso 107 sentenze di cui: n. 72 di condanna per l'intero o parziale, n.18 di assoluzione, n. 3 di cessazione della materia del contendere, n. 3 di inammissibilità della riassunzione dell'atto di citazione, n. 10 di definizione del rito abbreviato, n. 1 di accoglimento dell'azione revocatoria.

Sono stati adottati n. 17 decreti di cui n. 13 in relazione al rito abbreviato.

È stata emessa n. 1 sentenza/ordinanza di estinzione parziale del giudizio.

Sempre in materia di responsabilità sono state pubblicate n. 22 ordinanze di cui: n. 14 istruttorie, n. 3 fuori udienza di definizione dei giudizi monitori, n. 1 di correzione materiale, n. 1 di rimessione alla Corte di cassazione, n. 1 di proroga dei termini per l'emissione dell'atto di citazione, n. 1 di conferma di sequestro, n. 1 di dissequestro.

Sono, altresì, state adottate n. 2 sentenze nell'ambito di giudizi ad istanza di parte.

Tra le questioni di maggiore interesse si segnalano le seguenti.

In materia processuale con riferimento all'art. 53, c. 7, d.lgs. n. 165/2001 – *incarichi retribuiti svolti dai dipendenti pubblici non conferiti o non previamente autorizzati dall'Amministrazione* - in ordine alla richiesta di risarcimento del danno a favore dell'Amministrazione di appartenenza (nella specie un dipendente medico aveva omesso di riversare alla Croce Rossa Italiana quanto percepito a titolo di compenso per l'attività extraistituzionale) la Sezione (sent. n. 390/2019) ha affermato la giurisdizione contabile, sulla base delle indicazioni offerte dalla decisione della Corte di cass. n. 17125/2019 la quale ha ritenuto *“la compatibilità dell'incarico extraistituzionale in termini di conflitto di interesse ed il proficuo svolgimento di quello principale in termini di adeguata destinazione delle energie lavorative verso il rapporto pubblico, quali profili non sovrapponibili, ma strumentali rispetto al corretto adempimento del rapporto di lavoro/servizio con l'amministrazione”*. Questa Sezione ha affermato la non sovrapponibilità della citata norma con l'art. 53, c. 15, per cui era stata ritenuta illegittima la previsione di una doppia sanzione a carico del datore di lavoro diverso dall'amministrazione di appartenenza, introdotta dal legislatore delegato con eccesso di delega, dal momento che quest' ultimo ha introdotto il sistema della sanzione per le omesse comunicazione degli incarichi, nonché, del pari, per l'omessa comunicazione dei relativi compensi, avendo, però delega solo per il primo tipo di sanzioni (Corte cost. n. 98/2015).

Ha affermato, la detta sentenza, che nel più ampio compito di riordino, razionalizzazione ed efficientamento del pubblico impiego, affidatogli dal Parlamento, il legislatore delegato ha introdotto il sistema di cui all'art. 53, c. 7 con la predeterminazione *ex lege* della misura del risarcimento parametrato ai compensi percepiti, secondo una scelta di politica legislativa fondata sulla ragionevole equiparazione dello sforzo lavorativo

sottratto all'amministrazione di appartenenza al corrispettivo della prestazione non autorizzata, da restituirsi all'ente datore di lavoro che, per riparare al *vulnus* provocato alla propria efficienza con la dispersione verso l'esterno di prestazioni professionali che gli spettavano in via esclusiva, destinerà il relativo importo al recupero della produttività. Sull'*ammissibilità del danno all'immagine* (sent. n. 393/2019) questa Sezione vista la sentenza della Corte cost. n. 191/2019, e considerata la disciplina attuale del danno all'immagine di cui all'art. 51, cc. 6 e 7 del c.g.c. ed all'art. 4 dell'all. 3, ha osservato che il meccanismo di abrogazioni e rinvii operato dal legislatore delegato non abbia intaccato l'impostazione già precedentemente assegnata dal legislatore all'azione contabile per danno all'immagine, dovendosi intendere il rinvio operato dall'art. 17, c. 30 *ter*, all'art. 7, l. 97/2001, come un rinvio rigido e, pertanto, non intaccabile dalla successiva abrogazione di quest' ultimo che ha, quindi, lasciato immutati i casi ed i modi precedentemente previsti dalla legge. Viene, pertanto, confermata la necessità di una precedente e pregiudiziale sentenza irrevocabile di condanna ai sensi dell'art. 51, c. 7, del d.lgs. n. 174/2016. Sicché, secondo la giurisprudenza di questa Sezione, la domanda di risarcimento di danno all'immagine è stata ritenuta inammissibile perché il convenuto, appartenente alla Guardia di finanza, era stato condannato per reati non ricompresi nel Capo I del Titolo II del Libro secondo del codice penale e non per reati propri dei pubblici ufficiali contro la p.a. (sent. n. 386/2019).

Nell'ambito della richiesta del *rito abbreviato*, ai sensi dell'art. 130 del c.g.c., è stata ritenuta inammissibile l'istanza qualora sia presentata al Collegio, al momento della costituzione del convenuto, sfornita del relativo parere del p.m. procedente (decreto n. 2/2019).

Nel *rapporto tra giurisdizioni* si è statuito che la giurisdizione sul risarcimento del danno, causato dallo sviamento di un contributo pubblico dalla finalità per cui era stato concesso,

spetta al giudice contabile e, poiché la giurisdizione permane anche in caso di fallimento del debitore, la questione oggetto di giudizio esula dalla cognizione del Tribunale fallimentare (sent. n. 233/2019).

Gli *ambiti della giurisdizionale contabile* sono stati scrutinati con il ritenuto radicarsi della giurisdizione contabile in favore del Ministero della giustizia ed a carico di un soggetto che si era indebitamente appropriato, nella qualità di *commissario giudiziale e liquidatore di una società per azioni in concordato preventivo*, dell'importo *de quo*, prelevato dal conto della procedura, attraverso l'emissione di assegni dal medesimo riscossi (sent. n. 199/2014).

Con la sentenza n. 273/2019, relativa anche alla invocata *applicazione del d.lgs. n. 174/2016*, è stato affrontato il principio di immediata *applicabilità della legge processuale* che ha riguardo soltanto per gli atti processuali successivi all'entrata in vigore della legge stessa, non incidendo su quelli anteriormente compiuti, i cui effetti restano regolati, secondo il fondamentale principio *tempus regit actum*, dalla legge sotto il cui imperio sono stati posti in essere, siccome statuito anche con precedente sentenza non definitiva relativa al medesimo giudizio.

Numerosi giudizi hanno avuto come oggetto i mancati versamenti degli importi relativi alla *imposta di soggiorno* di cui all'art. 4 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (sentenze nn. 1, 22, 117, 142, 166, 210, 217, 218, 219, 222, 226, 257, 258, 260, 292, 294, 295, 348, 352, 353, 462, 463, 464).

La imposta, la cui istituzione è prevista per i comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte è destinata a finanziarie interventi in materia di turismo, inclusi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali.

In linea con una giurisprudenza consolidata della Sezione, che aveva riconosciuto la qualifica di agenti contabili rivestita dai responsabili delle strutture ricettive, e ritenuto l'ormai univoco orientamento tracciato dalle giurisdizioni in materia (Cass. S.U. n. 19654/2018 ord, Cass. pen. n. 27707/2019, Cons. Stato n. 5545/2017 e Corte conti SS.RR. n. 22/2016 del 22 settembre 2016) si sono accertate le responsabilità derivanti la maggior parte delle volte dall'omesso riversamento dell'agente contabile incaricato.

Diverse sono state le decisioni aventi ad oggetto *l'illecita percezione di contributi pubblici*.

Una prima pronuncia ha riguardato il danno patrimoniale diretto, in favore del Ministero della giustizia a carico di un soggetto che si era indebitamente appropriato, nella qualità di commissario giudiziale e liquidatore di una società per azioni in concordato preventivo di un importo prelevato dal conto della procedura, in conseguenza del fatto che il detto commissario presenta *ex lege* la qualità di pubblico ufficiale (art. 165 l.f.) e risulta investito di funzioni di sorveglianza sull'esecuzione del concordato, con l'obbligo di riferire al giudice delegato ogni circostanza da cui possa derivare un pregiudizio ai creditori (art. 185 l.f.), e quindi in un procedimento connotato da sicura rilevanza pubblicistica in cui la natura pubblica del denaro discende dalla circostanza che esso, anche se non dovuto allo Stato, è stato acquisito facendo valere potestà pubblicistiche, nel caso di specie attinenti a procedure concorsuali, nelle quali il curatore o il liquidatore sono considerati pubblici ufficiali e dovendo lo Stato rispondere delle somme sottratte nei confronti dei terzi soggetti creditori (sent. n. 199/2019).

In relazione ad altra vicenda - indebita percezione di contributi da parte di un'associazione di guide equestri a danno della Città metropolitana di Firenze sulla base della produzione di documentazione attestante falsamente la ricorrenza dei presupposti necessari per accedervi - la Sezione, analizzando i contributi comunitari, ha richiamato

gli orientamenti della Corte di cassazione che ha ribadito la sussistenza della giurisdizione contabile sia per quelli “indiretti” che entrano cioè nel bilancio dell’amministrazione nazionale (statale, regionale o locale) per poi essere attribuiti ai vari aspiranti attraverso varie procedure, sia per quelli “diretti”, che non entrano neppure temporaneamente nel bilancio delle amministrazioni nazionali, essendo gestiti *in toto*, a partire dal bando e fino all’erogazione, direttamente dalla Commissione europea (sent. n. 279/2019). La sussistenza del risarcimento è stata ravvisata – a carico del fallimento della società e del suo amministratore di fatto in via principale ed a carico dell’esperto valutatore esterno in via sussidiaria – per un finanziamento concesso volto allo sviluppo di una tipologia di imbarcazione innovativa a ridotto impatto ambientale, realizzato in modo difforme al progetto con conseguenziale distrazione del finanziamento dal fine pubblicitario per il quale il finanziamento era stato concesso. Né la circostanza che l’agente riscossore sia stato ammesso al passivo del fallimento ha comportato il venir meno dell’interesse ad agire della parte pubblica, situazione che si verificherebbe solo con l’incasso da parte dell’amministrazione, della somma oggetto della domanda di risarcimento (sent. n. 134/2019).

In linea con il detto orientamento si è disposta la condanna a carico di una società (in solido con l’amministratrice unica all’epoca dei fatti e con la società cessionaria del ramo d’azienda) per l’illecita percezione di contributi pubblici (sent. n. 182/2019) afferente al Fondo agricolo per lo sviluppo rurale, contributo cofinanziato da Unione europea, Stato italiano e Regione Toscana.

Infine, è stata ritenuta la responsabilità per soggetti che hanno violato gli obblighi posti a loro carico dal contratto per la concessione delle agevolazioni volte allo sviluppo della imprenditorialità (svolgimento dell’attività di lavoro autonomo per un periodo minimo

previsto dalla concessione delle agevolazioni, divieto di vendita dei beni oggetto di finanziamento e mancato invio del modulo di verifica di permanenza dei requisiti) (sent. n. 392/2019), siccome è stata sanzionata una non corretta destinazione delle sovvenzioni erogate a favore di una associazione di volontariato esercente, tra l'altro, servizio di autoambulanza senza il rispetto del possesso, da parte delle figure professionali, dei titoli abilitativi idonei ad un corretto svolgimento dei turni di servizio (sent. n. 109/2019).

Con riferimento alla fattispecie del *danno da disservizio*, si è statuito che esso presuppone un pubblico servizio al quale correlarsi e consiste nell'effetto dannoso causato all'organizzazione ed allo svolgimento dell'attività amministrativa dal comportamento illecito di un dipendente (o amministratore) che abbia impedito il conseguimento della attesa legalità dell'azione pubblica ed abbia causato la inefficacia od inefficienza di tale azione determinando un dispendio ulteriore di attività amministrativa per porre riparo agli effetti materiali o funzionali del danno ricercandone o evitando ulteriori conseguenze dannose. Tuttavia, il richiamato danno non può fondarsi su prove presuntive o indiziarie poiché deve costituire un pregiudizio certo nell'*an* di cui deve essere fornita prova da parte del pubblico ministero contabile. Quest'ultimo dovrà dimostrare il perseguimento di fini diversi da quelli istituzionali abbia comportato una perdita patrimoniale tangibile nelle casse dell'ente in termini di somme inutilmente spese per perseguire gli obiettivi stabiliti ma non raggiunti o di spese sostenute per ripristinare l'efficienza perduta, per cui la liquidazione equitativa del danno postula in primo luogo il concreto accertamento dell'ontologica esistenza di un danno risarcibile (sent. n. 216/2019). Nella specie si controverteva dell'appropriazione indebita da parte di un primario delle somme di spettanza dell'azienda ospedaliera di appartenenza derivanti dall'attività libero-professionale in regime di *intramoenia*.

In ordine al *danno all'immagine*, conseguente a fatti illeciti di rilievo anche penale, merita di essere segnalata la sent. n. 227/2019 secondo cui (nel caso di una dipendente dell'amministrazione della giustizia) l'eventuale *clamor fori* e la diffusione ed amplificazione del fatto operata dai mass-media non integrano la lesione del bene tutelato, indicandone semplicemente la dimensione, con la conseguenza che risulta possibile configurare il danno all'immagine anche in assenza di articoli di stampa riportanti i fatti illeciti di cui è causa.

Con riferimento all'*assenteismo fraudolento ex art. 55 quinquies* d.lgs. n. 165/2001, secondo cui il lavoratore dipendente di una p.a. che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia è responsabile per i danni patrimoniali e per danno all'immagine della pubblica amministrazione, la ipotesi prevista dalla legge costituisce una fattispecie già perseguibile, per il danno patrimoniale diretto (derivante dalla violazione del rapporto sinallagmatico e quantificabile nella retribuzione indebitamente percepita a fronte delle ore di lavoro non prestate) ai sensi dei criteri generali di imputazione della responsabilità amministrativa (art. 82, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 52 t.u. n. 1214/1934, artt. 18 e 19 d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3 ed art. 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20). Per il danno all'immagine, di converso, attesa la natura speciale della fattispecie disciplinata dal detto art. 55 *quinquies* rispetto alla disciplina generale del risarcimento del danno all'immagine contenuta nell'art. 17, c. 30 *ter*, del d.l. n. 78/2009 e successive modifiche, non risulta necessario il preventivo giudicato penale di condanna per uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a. In ogni caso la relativa normativa si applica solo ai fatti commessi a partire dal 15 novembre 2009, (entrata in vigore dell'art. 69 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150) in forza delle ordinarie regole dell'applicazione della legge in generale (artt. 10 e ss.

preleggi) (sent. n. 313/2019).

Di rilievo anche la sentenza n. 327/2019 la quale ha condannato un ex direttore dell' Agenzia delle entrate a titolo di *danno patrimoniale diretto in ordine a complesse vicende di natura societaria e tributaria per atti contrari ai doveri del proprio ufficio*. Le vicende si sono estrinsecate attraverso accertamenti con adesione violando la normativa (d.lgs. 19 giugno 1997, n. 218) con un esercizio illegittimo del potere di autotutela, così da riconoscere e definire, a beneficio del contribuente, minori imposte, sanzioni ed interessi, rispetto a quelle accertate, in cambio di indebiti compensi in denaro.

Tra le altre sentenze vi è da segnalare la condanna di un dipendente pubblico in relazione ad una *ipotesi di responsabilità contabile (fatta valere nell'ambito del giudizio di responsabilità)* gravando sull'agente contabile l'onere di aver esattamente adempiuto ai propri doveri nella gestione del denaro pubblico (sentenze nn. 59/2019 e 345/2019), in particolare nella qualità di agenti contabili di servizi resi da comuni.

Ulteriore condanna è stata emessa a carico del rettore e del responsabile del Centro comunicazione e marketing di una università della Toscana relativa in ordine al superamento dei *limiti di legittimità/liceità dell'iniziativa editoriale*, rappresentata dalla pubblicazione e stampa di una raccolta di studi in onore di un soggetto già docente dell'ateneo con oneri a carico dello stesso ateneo (sotto forma dell'impegno all'acquisto di un numero minimo di copie). Nello specifico, sono state censurate le concrete e specifiche modalità di attuazione della stessa iniziativa, attesi l'acquisto di un numero di volumi sproporzionato ed esorbitanti rispetto al fine pubblico perseguito e le irregolarità procedurali, quali, tra l'altro, la mancata approvazione dell'iniziativa da parte del Consiglio di amministrazione. (sent. n. 141/2019).

A titolo di violazione del rapporto sinallagmatico è stato condannato un appartenente

alla Polizia di Stato, in servizio presso la questura di una città della Toscana, per fatti illeciti, di rilievo anche penale, consistiti nel favorire il *rilascio di permessi di soggiorno a cittadini extracomunitari, a fronte di corresponsione di denaro ed altre utilità e corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio* (sent. n. 259/2019).

L'Agenzia delle entrate-riscossione è stata condannata per *omessa adeguata tutela delle ragioni creditorie del comune* (mancata iscrizione dell'ipoteca sui beni del debitore, a garanzia dei crediti dell'amministrazione in conseguenza dei ruoli tempestivamente trasmessi al concessionario) non essendo idoneo, al fine della esclusione della responsabilità amministrativa, il concetto di "finanza pubblica allargata" (sent. n. 321/2019).

Nell'ambito del *rimborso delle spese legali* (nella specie per la Asbuc – Amministrazione separata dei beni di uso civico, cui è applicabile la normativa per gli enti locali di cui all'art. 86 del d.lgs. n. 267/2000, t.u. degli enti locali, siccome riformulata dall'art. 7 - bis l. 6 agosto 2015, n. 125) si è puntualizzato che esso è previsto unicamente per il rimborso di spese già sostenute ed a fronte di un esito certo del contenzioso, ovverossia in presenza di un procedimento già concluso con esito favorevole per l'amministratore interessato (assoluzione o archiviazione) (sent. n. 241/2019).

Ulteriore fattispecie di danno erariale è stata individuata nel *danno indiretto derivante dalla sentenza con la quale il Tar ha annullato l'esito di un concorso per titoli e sanzionato l'amministrazione al risarcimento dei danni patiti dalla parte ricorrente vittoriosa per avere la commissione disatteso i criteri chiaramente indicati nel bando* (sent. n. 262/2019).

I componenti di una Giunta comunale sono stati condannati per danno indiretto derivante dalla *revoca dell'aggiudicazione provvisoria in assenza dei presupposti di legge in difformità dalle indicazioni offerte nel bando dall'ente locale medesimo e con violazione*

del legittimo affidamento ingenerato nel privato dagli atti della procedura della evidenza pubblica: sent. n. 458/2019.

Una decisione di parziale condanna è stata inflitta per il *danno erariale indiretto derivato ad una Azienda Sanitaria in virtù della sanzione inflitta dal Garante per la privacy*, per non avere il legale rappresentante della stessa nominato la società di gestione del software aziendale, quale titolare del trattamento dei dati personali così come prescritto dal d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e per aver, quindi pubblicato sul sito aziendale i nominativi dei soggetti beneficiari di agevolazioni finanziarie, in quanto portatore di determinate patologie (con responsabilità del rappresentante legale dell'azienda sanitaria per la parte derivante dalla sanzione per la omessa nomina del titolare del trattamento dati, ma non per la pubblicazione di dati sensibili, azione imputabile al singolo operatore del settore) (sent. n. 445/2019).

La condotta appropriativa di un soggetto - in un ufficio di avvocatura pubblica e nella qualità di responsabile dell'ufficio economato- per il *ristoro dei danni subiti dall'amministrazione di appartenenza derivante dalle provviste finanziarie ad essa sottratte* è stata sanzionata con sentenza di condanna, non essendo stata assegnata alla patologia shopping compulsivo la determinazione della incapacità di intendere e di volere, considerato che il disturbo da shopping compulsivo, sebbene renda il soggetto incapace di determinarsi liberamente al momento dell'acquisto, non compromette l'esistenza del soggetto al punto di renderlo incapace di autodeterminarsi nella altre scelte quotidiane, inclusa la condotta artatamente destinata all'occultamento di quanto in precedenza sottratto (sent. n. 389/2019).

Meritevole di condanna è stata ritenuta la condotta del responsabile dell'area contabile e del responsabile dell'Ufficio bilancio dell'ateneo per la *falsa attestazione di poste contabili al*

fine di condurre in errore il Consiglio di amministrazione dell'università che, sul presupposto dell'esattezza dei dati, ha approvato i bilanci, strumento per determinare il reddito dell'esercizio e la situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente (sent. n. 140/2019).

Infine, si segnala la sentenza per danno derivante dall'*omesso versamento di oneri previdenziali ed assicurativi* (sent. n. 142/2019) nei confronti di dipendenti dell'ente e di collaboratori esterni con condanna a favore dell'Unione nazionale comunità enti montani del suo presidente *pro-tempore*.

In tema di *responsabilità sanitaria* la l. 8 marzo 2017, n. 24 (Gelli – Bianco) con disposizioni tra, l' altro, in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie, ha previsto che *l'azione di rivalsa a titolo di responsabilità amministrativa a carico del sanitario* che, con dolo o colpa grave abbia causato un danno patrimoniale all'amministrazione di appartenenza per i risarcimenti da essa liquidati a pazienti coinvolti in episodi di errori sanitari o di cattiva pratica medica (“medical malpractice”) è di competenza esclusiva del pubblico ministero contabile.

La Sezione ha scrutinato e sanzionato alcune condotte relative a lesioni subite a causa di intervento chirurgico di artroprotesi con condanna del medico (n. 440/2019), di un abbandono colposo di garze con condanna di chirurgo ed infermiere (n. 84/2010), di errata esecuzione di un esame radiografico con condanna dell'infermiere (n. 506/2019).

In ordine alla complessiva gestione del parto, la ingiustificabile violazione degli standard minimi di diligenza richiesti dalle linee guida al tempo dell'intervento ed alla superficialità della condotta, anche in relazione alla facile prevedibilità e prevenibilità dell'evento, hanno determinato una acidosi responsabile di danni permanenti a livello cerebrale con conseguenziale responsabilità (n. 343/2019).

Particolare rilievo nel settore della responsabilità sanitaria assume il diritto al *cd. consenso*

informato, per cui è onere del medico “personalizzare” l’informativa fornita al paziente, rendendola specifica ed adeguata alla peculiarità delle condizioni dello stesso, sicché l’eventuale modulistica prestampata va integrata, ricorrendone l’esigenza, con tutte le ulteriori o diverse informazioni che la peculiarità della situazione rende necessaria al fine di un corretto assolvimento del relativo, inderogabile obbligo di legge. Nella controversia la mancata prova delle discussioni tra paziente ed operatore e la mancata acquisizione del consenso sui rischi operatori e post-operatori ha determinato la condanna dell’operatore sanitario (n. 498/2019).

Giudizi di conto.

Nell’anno 2019 sono state pubblicate n. 60 sentenze di cui: n. 7 hanno dichiarato la irregolarità dei conti con conseguente accertamento del dovuto e condanna dell’agente contabile, n. 5 hanno dichiarato la regolarità dei conti ed il discarico dell’agente contabile, n. 11 di estinzione/cessazione della materia del contendere, n. 35 di inammissibilità, n. 1 di difetto di legittimazione passiva dell’agente contabile e n. 1 di irregolarità per un conto e regolarità di altro conto (scrutinati nel medesimo giudizio).

In totale sono stati definiti in giudizio n. 641 conti. Sono state emesse n. 2 sentenze/ordinanze, n. 10 decisioni interlocutorie in forma di ordinanza, n. 2 ordinanze a verbale di rinvio, n. 1 decreto di regolarità dei conti e conseguente discarico dell’agente contabile.

Inoltre, sono state emesse n. 5 sentenze in materia di resa del conto giudiziale a seguito di opposizione dinanzi al Collegio.

Sono stati dichiarati estinti n. 3.486 conti di cui: n. 3081 relativi ad enti locali e n. 405 relativi all’Erario.

Sono stati approvati con decreto n. 410 conti.

Nel *raccordo tra giudizio di conto e giudizio di responsabilità* la sentenza n. 88/2019 ha evidenziato che per ragioni di economia processuale, in luogo della riunione del giudizio di conto con l'instaurando giudizio di responsabilità, può essere pronunciata la condanna in sede di giudizio di conto del tesoriere – nella specie a favore di una unione dei comuni subentrata ad una estinta comunità montana - per la parte di cui lo stesso venga ritenuto responsabile, con rimessione al distinto (e, se del caso, instaurando) giudizio di responsabilità dell'accertamento delle eventuali, ulteriori responsabilità, concorrenti nella causazione del danno da mancata entrata per mancato risparmio di spesa.

Nella sentenza n. 89/2019 viene dichiarata *l'irregolarità del conto, ma senza disporre la condanna degli agenti contabili*, a ragione dell'esiguità del danno derivatone, mentre la declaratoria di irregolarità del conto giustifica, comunque, la condanna del contabile alle spese di giudizio.

Nell'individuare gli *ambiti del conto giudiziale*, la Sezione (sentenze nn. 115/2019, 205/2019 e 314/2019 relative rispettivamente ad una comunità montana ed a due comuni) ha ribadito l'orientamento secondo cui il conto giudiziale dei consegnatari degli enti locali riguarda solo i beni mobili presi in consegna con "debito di custodia" e non anche quelli per i quali il consegnatario è gravato solo con debito di vigilanza". Infatti la denominazione di consegnatario in capo ad un soggetto agente non è di per sé indicativa dell'obbligo di resa del conto giudiziale, posto che in capo a tale figura possono intestarsi compiti, funzioni e responsabilità che si atteggiavano diversamente a seconda che i beni dati in consegna siano destinati all'uso ed al consumo (consegnatari per debito di vigilanza) ovvero alla custodia e, successivamente, al rifornimento ed alla distribuzione a favore degli utilizzatori finali (consegnatari per debito di custodia).

Meritevole di segnalazione appare anche l'orientamento giurisprudenziale che, uniformandosi alle decisioni delle Sezioni centrali d'appello, ha dichiarato *l'improcedibilità dei conti resi da Equitalia (oggi Agenzia delle entrate-riscossione) in pendenza dei termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità*, ai sensi dell'art. 1, cc. 684 - 687, l. 23 dicembre 2014, n. 190 e successive modifiche: sentenze nn. 460/2019, 475/2019 e 476/2019 nei confronti di una provincia e due comuni. La richiamata normativa consentendo all'agente della riscossione di proseguire nelle attività esecutive, impedisce che le relative partite possano considerarsi come indebitamente non riscosse e, perciò, non scaricabili, ovvero regolarmente dichiarate inesigibili e, perciò, scaricabili. Nella specie la generale disciplina sui conti giudiziali da parte degli agenti contabili contenuta nel regolamento di contabilità generale dello Stato (r.d. 23 maggio 1924, n. 827) va coordinata, nelle ipotesi di agenti della riscossione, con la legislazione (d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112 e successive modifiche ed integrazioni) che stabilisce i termini ed i presupposti per il diritto al discarico in caso di inesigibilità delle partite iscritte a ruolo, in quanto i presupposti ed i termini previsti dalla stessa non possono non essere considerati in sede di giudizio sui conti degli agenti della riscossione, in relazione ai carichi dei residui. In definitiva, trattandosi di rapporti non ancora esauriti (per cui non è stata dimostrata la inesigibilità) tra l'agente della riscossione ed il titolare del credito, una pronuncia del giudice contabile sul conto potrà essere resa compiutamente quando risulteranno scaduti i termini per la riscossione dei residui attivi, in quanto il conto va valutato unitariamente riguardo a tutte le riscossioni ed ai versamenti effettuati dal contabile nel periodo di gestione. Solo in tale momento il conto potrà dimostrare, e la Corte potrà pronunciarsi in merito, quale sia la situazione a credito, debito ovvero a pareggio della gestione affidata al contabile.

In ordine al *conto reso dal consegnatario di azioni relative a società partecipate dal comune*, è stata dichiarata l'inammissibilità del conto reso dall'economo comunale, in quanto agente contabile del soggetto incaricato dall'ente di esercitare le funzioni concernenti i diritti di azionista nelle società partecipate, sulla base di una concezione più ampia ed attuale del concetto di "maneggio" cui consegue l'obbligo della resa del conto anche per i titoli cc.dd. dematerializzati. Sicché l'obbligo di rendere il conto grava su ciascun dirigente cui è affidata la singola partecipazione mentre, in mancanza della nomina di uno o più dirigenti cui affidare la gestione delle partecipazioni, è il Sindaco che assume la veste di agente contabile (sent. n. 302/2019).

Peculiare il giudizio - deciso con sentenza n. 427/2019 - introdotto come giudizio ad istanza di parte ai sensi dell'art. 172 c.g.c., e con cui *il gestore del servizio di igiene urbana sul territorio di un comune ha chiesto la condanna di Agenzia delle entrate-riscossione al pagamento della somma pari ad una percentuale delle quote oggetto di perdita di diritto al discarico nonché la condanna della stessa al pagamento di una somma pari al valore dei crediti eventualmente estinti*, previo l'accertamento della non scarsa importanza dell'inadempimento di Agenzia delle entrate con conseguente risoluzione del servizio di riscossione coattiva dei tributi.

Il Collegio ha ritenuto non ammissibile la pretesa risarcitoria della parte istante in un giudizio instaurato dalla stessa innanzi al giudice contabile, potendo quest'ultimo decidere in merito ad eventuali compromissioni del pubblico erario solo su iniziativa del pubblico ministero con le relative garanzie preprocessuali e processuali.

Non è stata ritenuta accoglibile, inoltre, la richiesta di esibizione documentale ai sensi dell'art. 19, c. 6, d.lgs. n. 112/1999, vista la congiunta applicazione dell'art. 20 con controllo di merito da parte del gestore solo dopo l'avvenuta comunicazione di inesigibilità.

Da segnalare, infine, in un'ottica di collaborazione tra la Corte dei conti e la Regione Toscana, la richiesta di modifica della delibera della Giunta regionale Toscana n. 1191 del 30 ottobre 2017 che aveva disciplinato la materia dei conti giudiziali (non trovando applicazione, nel settore dei conti delle aziende sanitarie e ospedaliere e dei diversi enti di supporto della Regione Toscana, il d.p.r. 31 gennaio 1996, n. 194).

Tutti i modelli presentati erano carenti dal punto di vista formale atteso che gli stessi erano strutturati in modo tale da presentare un carico cumulativo mensile o addirittura annuale, con analogo sistema di scarico. A seguito di invito del presidente della Sezione volto a modificare il regolamento per disciplinare un diverso modello di conto giudiziale, con delibera n. 819 del 15 luglio 2019 la Giunta regionale Toscana ha approvato un nuovo regolamento degli agenti contabili conformando i modelli alle indicazioni offerte dalla Sezione con successivo discarico dei conti giudiziali presentati corretti nel contenuto, seppure connotati da irregolarità formali.

Giudizi in materia di pensioni

Nel 2019 sono state emesse n. 344 sentenze in materia di pensioni civili, militari e di guerra di cui:

Pensioni civili

n. 12 di accoglimento o parziale accoglimento, n. 24 di rigetto, n. 8 di inammissibilità, n. 36 di estinzione/cessazione della materia del contendere, n. 3 di difetto di giurisdizione.

Pensioni militari

n. 175 di accoglimento o parziale accoglimento, n. 58 di rigetto, n. 8 di inammissibilità, n. 4 di estinzione, n. 2 di difetto di giurisdizione, n. 1 di incompetenza territoriale.

Pensioni di guerra

n. 3 di accoglimento e parziale accoglimento, n. 8 di rigetto, n. 1 di inammissibilità, n. 1 di estinzione.

La Sezione ha adottato, altresì, in materia pensionistica n. 48 ordinanze, n. 8 ordinanze a verbale, n. 1 sentenza/ordinanza e n. 2 decreti.

Fra le questioni di maggiore interesse affrontate si segnalano le seguenti decisioni.

In ambito processuale è stata affermata la *inammissibilità della domanda giudiziale per mancanza della istanza in sede amministrativa* ai sensi dell'art. 71, lett. b), del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 - regolamento di procedura innanzi alla Corte dei conti - ribadito dalla previsione di cui all'art. 153 c.g.c. (sent. n. 73/2019), nonché la *inammissibilità del ricorso per omessa notifica, a cura della parte ricorrente, sia del ricorso (previamente depositato) sia del decreto di fissazione dell'udienza* (n. 174/2019).

In tema di rimedi impugnatori sono stati analizzati gli ambiti operativi della *revocazione della sentenza* e si è stabilito che *l'errore di fatto*, idoneo a fondare la domanda di revocazione deve rispondere a tre requisiti: a) derivare da una pura e semplice errata od omessa percezione del contenuto meramente materiale degli atti del giudizio, che abbia indotto l'organo giudicante a decidere sulla base di un falso presupposto fattuale, ritenendo un fatto fondamentale escluso, ovvero inesistente un fatto documentale provato; b) attenersi ad un punto non controverso e sul quale la decisione non ha espressamente motivato; c) essere stato un elemento decisivo della decisione da revocare, necessitando un rapporto di causalità tra l'erronea presupposizione e la pronuncia stessa, e dovendo l'errore apparire con immediatezza e di semplice rilevabilità senza necessità di argomentazioni induttive o indagini ermeneutiche (sent. n. 63/2019).

È stata affrontata più volte (*ex plurimis* sent. n. 433/2019) la questione del *ricalcolo del trattamento di quiescenza ai sensi dell'art. 54 d.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092 per il personale*

militare che possieda un'anzianità compresa tra i 15 ed i 20 anni alla data del 31 dicembre 1995 (con liquidazione del trattamento pensionistico secondo il cd. sistema misto) disposizione che continua ad essere efficace per coloro che cessano con più di venti anni servizio, con riliquidazione della pensione in godimento e con applicazione, sulla quota calcolata con il sistema retributivo, dell'aliquota di rendimento di cui all'art. 54 del d.p.r. n. 1092/1973; tuttavia la richiesta di ricalcolo non opera per il personale "smilitarizzato", quale il personale appartenente alla Polizia di Stato (sent. n. 285/2019) ed alla Polizia penitenziaria (sent. n. 367/2019).

Oggetto di controversia è stata anche la questione concernente l'interpretazione e la definizione dell'art. 3, c. 7, del d.lgs. 30 aprile 1997, n. 165, recante le condizioni per il riconoscimento del moltiplicatore in favore di militari cessati anticipatamente dal servizio per inidoneità psicofisica ed in particolare la funzione ed i rapporti con l'ausiliaria. Questa Sezione, dopo aver inizialmente affermato la spettanza del detto beneficio (sent. n. 37/2019), ha preso atto del diverso orientamento assunto in sede di appello (Sez. I centr. n. 31/2019 e n. 212/2019 e Sez. II centr. n. 29/2019 e n. 61/2019) che hanno affermato la non spettanza del beneficio de quo, sino alla definizione della oscillazione giurisprudenziale con la sentenza delle SS.RR. n. 13/2019/QM, pervenendo ad un approdo decisionale diverso (n. 250/2019).

Sulla richiesta del *coniuge divorziato superstite del diritto alla pensione di reversibilità del coniuge divorziato deceduto* si è ribadito che presupposto per il diritto alla pensione di reversibilità è la titolarità dell'assegno di cui all'art. 5, l. 1° dicembre 1970, n. 898, intesa come titolarità attuale e concretamente fruibile dell'assegno divorzile al momento della morte dell'ex coniuge e non come titolarità astratta del diritto all'assegno divorzile che è stato in precedenza soddisfatto con la corresponsione in unica soluzione (nella specie è

stato rigettato il ricorso perché dalla sentenza di divorzio non risultava fosse stato attribuito il diritto all'assegno alimentare (sent. n. 69/2019).

Infine, con *ord. n. 76/2019*, in riferimento alla *corresponsione del trattamento pensionistico superiore ad un importo lordo su base annua superiore ad € 100.000,00 spettante con la riduzione di cui all'art. 1, c. da 261 a 268 della l. 30 dicembre 2018, n. 145* (legge di bilancio 2019) e con la *corresponsione del trattamento pensionistico rivalutato con il blocco imposto dall'art.1, c. 260, della detta legge (n. 145/2018)* si è disposta la sospensione del giudizio in attesa della decisione della Corte costituzionale.

Le risorse umane.

Nel valutare l'attività svolta si deve tener conto delle risorse di cui l'ufficio può disporre a partire dal numero di magistrati assegnati a questa Sezione giurisdizionale a fronte delle tabelle dell'organico del personale della magistratura che prevedono il presidente e 7 giudici. La Sezione nel corso dell'anno 2019 ha lavorato con 5 magistrati (incluso il presidente).

L'attività della Sezione nell'anno 2019 è sintetizzata nella tabella posta all'inizio della relazione che mette a confronto l'attività svolta annualmente da questo ufficio giudiziario nell'ultimo quinquennio.

Attualmente la dotazione effettiva del personale amministrativo non è adeguata alle esigenze istituzionali essendo costituita, a fronte di una tabella organica di 17, da n. 9 dipendenti (due dei quali in part time), oltre a 4 dipendenti in posizione di comando, comando che scadrà, per 3 di essi, nel prossimo autunno. Inoltre, dei suddetti 9 dipendenti, 1 andrà in quiescenza dal prossimo 1° agosto. Occorre inoltre segnalare che il personale amministrativo è stato gravato nel 2019, oltre che dagli ordinari adempimenti

di cancelleria introdotti dal codice anche in relazione a riti di nuova istituzione, dalla digitalizzazione del processo contabile e dalla modifica applicativa del sistema informativo in uso alla Corte dei conti.

Inoltre, nel 2019, la digitalizzazione dell'atto di citazione e di tutti i relativi allegati da parte della Procura è stata ulteriormente consolidata. Essendo quest' ultimo un atto "nativo digitale" può essere notificato via pec agli avvocati domiciliatari o trasmesso agli ufficiali giudiziari competenti, che successivamente provvedono a restituire le relate di notifica effettuate. Questa procedura ha consentito alla segreteria della Sezione di azzerare quasi del tutto la produzione di copie autentiche dell'atto di citazione che precedentemente servivano per le relative notifiche e ad azzerare quasi del tutto le spese postali e sensibilmente diminuire quelle di notifica.

Il deposito delle memorie di costituzione ed atti allegati da parte dei convenuti tramite pec ed il pagamento del bollo e dei diritti di copia con mod. F23 sta sempre più consolidandosi. I fascicoli di giudizio contengono ormai solo i principali atti in formato cartaceo, mentre gli allegati vengono conservati direttamente nel sistema informativo Giudico (giustizia digitale contabile).

Conclusioni

Spero che la relazione che mi avvio a concludere abbia dato testimonianza della attività, tesa alla garanzia di un corretto ed efficiente uso delle risorse pubbliche, svolta dal giudice contabile in questa Regione, e dei risultati raggiunti e formulo un grazie all'impegno del personale tutto, a cui va il mio più sentito ringraziamento.

Mi è gradito porgere un ringraziamento ed un apprezzamento per l'attività svolta dal procuratore regionale e dai magistrati del Suo Ufficio, per avere in ogni circostanza, con

serietà e determinazione, perseguito gli interessi erariali, nel rispetto delle garanzie previste per i soggetti sottoposti alla attività requirente.

Ringrazio parimenti il presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Firenze, nonché tutti gli avvocati del foro pubblico e privato che, con indiscutibile serietà e professionalità, hanno svolto in questa sede le loro funzioni, fornendo un contributo essenziale per il funzionamento del corretto magistero di giustizia assegnato alla Corte dei conti.

Un ringraziamento sincero e sentito rivolgo alla Guardia di finanza per l'attività svolta, con alta professionalità e profonda dedizione alle esigenze di servizio, nell'espletamento delle funzioni di polizia economica e finanziaria, profondamente connesse alle finalità istituzionali della giurisdizione contabile.

Esprimo, inoltre gratitudine all'Arma dei Carabinieri per avere garantito i servizi di rappresentanza, di vigilanza, di sicurezza e di assistenza alle udienze unitamente all'attività di polizia giudiziaria, svolta in altro ambito processuale ed utilizzata nei giudizi di competenza di questa Corte, nei quali vengono riversati gli atti dei giudizi penali.

Apprezzamento analogo e ringraziamento rivolgo alla Polizia di Stato ed alle altre Forze di Polizia, tutte interessate a compiti di polizia giudiziaria erariale, secondo le innovazioni previste dal codice di giustizia contabile.

Un sentito ringraziamento va ai giornalisti per l'interesse dimostrato nell'aver seguito le attività svolte dalla Corte dei conti, dandone obiettiva informazione ai cittadini.

Infine, *last but not least*, un saluto al presidente Amedeo Federici, di cui attualmente esercito le funzioni di presidente, ed alle colleghe ed ai colleghi della Sezione per l'impegno profuso e l'elevata professionalità che hanno permesso un risultato notevole

sia in termini quantitativi che qualitativi.

Ringrazio, infine, tutti i presenti per l'attenzione prestata.

DATI STATISTICI 01.01.2019 - 31.12.2019
TABELLA A

		ANNO 2019	ANNO 2018	ANNO 2017	ANNO 2016	ANNO 2015
Magistrati in servizio		5	4⁽⁴⁾	2⁽³⁾	2⁽²⁾	2⁽¹⁾
ATTIVITA' CONTENZIOSA						
UDIENZE ⁽⁵⁾						
In materia pensionistica		43+2	23	24	22	20
In materia di responsabilità		26+18	22	22	22	22
Totale		69+20	45	46	44	42
SENTENZE						
In materia di pensioni	- Civili	83	98	76+9 ⁽⁶⁾	57+1 ⁽⁶⁾	91
	- Militari	248+1 ⁽⁶⁾	49	35+2 ⁽⁶⁾	42	29
	- Guerra	13	16	43	73	39
	Totale pensioni	344+1⁽⁶⁾	163+5⁽⁶⁾	154+11⁽⁶⁾	172+1⁽⁶⁾	159
In materia di responsabilità		107+1 ⁽⁶⁾	98+2 ⁽⁶⁾	66+2 ⁽⁶⁾	100+3 ⁽⁶⁾	62
In materia di giudizi di conto		60+2 ⁽⁶⁾	98+2 ⁽⁶⁾	41+27 ⁽⁶⁾	92+11 ⁽⁶⁾	30
Totale contabilità		167+3⁽⁶⁾	116+3⁽⁶⁾	107+29⁽⁶⁾	192+ 14⁽⁶⁾	92
AMMONTARE CONDANNE						
In materia di responsabilità		9.808.786,55	14.243.668,30	4.106.387,20	8.185.040,55	36.164.006,76
In materia di giudizi di conto		725.659,53	41.836,23	80.121,22	674.222,31	225.089,06
ORDINANZE						
In materia di pensioni	- Civili	22	23	72	48	27
	- Militari	18	27	26	33	22
	- Guerra	8	13	18	61	38
	Totale	48	63	116	142	87
In materia di responsabilità	- di condanna	3	8	3	2	2
	- istruttorie	14	8	20	23	14
	- sequestri	2	2	8	4+1 ⁽⁷⁾	6
	Totale	19+3⁽⁸⁾	18	31	30	22
In materia di giudizi di conto	decisioni interlocutorie	10	7	17	57	102
	condanna	0	2	1	1	3
	Totale	10	9	18	58	105
Totale contabilità		28	27	49	88	127
DECRETI						
In materia di pensioni		2	1	12	12	3024
In materia di responsabilità		17	5	6	0	2
In materia di giudizi di conto		513	790	876	1332	1461
Totale		532	796	894	1344	1187
CONTI GIUDIZIALI						
presi in carico	provenienti da esercizi precedenti	4991	4249	1821	2988	6212
	protocollati nell'esercizio	1639	1284	1012	2001	1099
	Totale		5533	2833	4989	7311
definiti	Estinti	3486	6264	5512	6175	4957
	Discaricati	410	408	75	23	33
	Definiti in giudizio	641	54+3	139	824	142
	Totale	4537	6729	5726	7022	5132
giacenti a fine anno		34129	31854	33050	35943	39026

(1) oltre a 2 in assegnazione aggiuntiva con decorrenza l'uno dal 1° giugno e l'altro dal 1° luglio

(2) fino a giugno 2 oltre a 2 in assegnazione aggiuntiva; da luglio 1 oltre ad 1 in assegnazione aggiuntiva

(3) oltre a 2 in assegnazione aggiuntiva

(4) di cui 1 magistrato dal 24/7/2018

(5) al dato si devono aggiungere 19 camere di consiglio e 1 udienza monocratica di comparizione

(6) sentenze/ordinanze

(7) 1 reclamo

(8) 3 di cui 1 correzione di errore materiale, 1 rimessione alla Corte di Cassazione e 1 proroga termini

TABELLA B

GIUDIZI DI RESPONSABILITA' E DI CONTO

ANNO 2019

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

ANNO 2018

Giudizi	Pendenti al 1/1/2018	Pervenuti	Definiti	Pendenti al 31/12/2018
Responsabilità	151	117	111	157
Conto	129	5	20	114
Istanza di parte	0	1	1	0
Resa di conto	5	0	0	5
TOTALE	285	123	132	276

AMMONTARE CONDANNE 2019		AMMONTARE CONDANNE 2018	
Responsabilità amministrativa	€ 9.808.786,55	Responsabilità amministrativa	€ 4.106.378,20
Responsabilità contabile	€ 725.659,53	Responsabilità contabile	€ 80.121,22
TOTALE	€ 10.534.446,08	TOTALE	€ 4.186.499,42

TABELLA C														
CONTI GIUDIZIALI ANNO 2019														
CONTI	PENDENTI INIZIALI	NUOVI INTRODOTTI	TOTALE CARICO	DEFERITI A GIUDIZIO DELLA SEZIONE	RELAZIONI DEL MAGISTRATO	SENT. (*)	ORD.	DECRETI PRES. APPR. EST. CONTI	DEFINITI CON SENTENZA (n. conti) (**)	ALTRA MODALITA' PROC. MONITORI (n. conti)	APPROVATI CON DECRETO (n. conti)	DICHIARATI ESTINTI (n. conti)	TOTALE DEFINITI	RIMANENZA DA DEFINIRE
CONTI ERARIALI	4167	429	4596	0	2	0	0	163	0	0	22	405	427	4169
CONTI ENTI LOCALI	27053	5976	33029	106	176	63	12	341	641	0	381	3076	4098	28931
CONTI A.S.L.	634	407	1041	3	10	0	0	9	0	0	7	5	12	1029
TOTALE	31854	6812	38666	109	188	63	12	513	641	0	410	3486	4537	34129
									Importi recuperati			€ 246.174,51 + 1.643,11 per spese		
GIUDIZI PER RESA DI CONTO ANNO 2019														
GIUDIZI	PENDENTI INIZIALI	NUOVI INTRODOTTI	DEFINITI	CONTI RESI										
RESA DI CONTO	5	0	5	0										
CONTI GIUDIZIALI ANNO 2018														
CONTI	PENDENTI INIZIALI	NUOVI INTRODOTTI	TOTALE CARICO	DEFERITI A GIUDIZIO DELLA SEZIONE	RELAZIONI DEL MAGISTRATO	SENT.	ORD.	DECRETI PRES. APPR. EST. CONTI	DEFINITI CON SENTENZA (n. conti)	ALTRA MODALITA' PROC. MONITORI (n. conti)	APPROVATI CON DECRETO (n. conti)	DICHIARATI ESTINTI (n. conti)	TOTALE DEFINITI	RIMANENZA DA DEFINIRE
CONTI ERARIALI	3787	689	4476	0	162	0	0	167	0	0	19	290	309	4167
CONTI ENTI LOCALI	28775	4698	33473	13	446	18	19	623	54	3	389	5974	6420	27687
CONTI A.S.L.	488	146	634	0	0	0	0	0	0	0				
TOTALE	33050	5533	38583	13	608	18	19	790	54	3	408	6264	6729	31854
									Importi recuperati			€ 41.836,23 + 1.446,33 per spese		
GIUDIZI PER RESA DI CONTO ANNO 2018														
GIUDIZI	PENDENTI INIZIALI	NUOVI INTRODOTTI	DEFINITI	CONTI RESI										
RESA DI CONTO	5	0	0	0										
ATTENZIONE: * SENTENZE: 60 SENT. + 2 SENT/ORD. + 1 DECRETO CHE DEFINISCE IL GIUD. 60548/C														
** CONTI DEFINITI CON SENT: 638 + 3 DEFINITI CON DECRETO														

TABELLA D

GIUDIZI PENSIONISTICI

ANNO 2019

	PENDENTI INIZIALI	INTRODOTTI	TOTALE CARICO	IN UDIENZA	DISCUSSI	ACCOGLIMENTO + PARZIALE ACCOGLIMENTO	RIGETTO	DEFINITI CON SENTENZA	DECRETI DI ESTINZIONE	DEFINITI CON ALTRO	TOTALE DEFINITI	PENDENTI FINALI	ORDINANZE ISTRUTTORIE	ALTRE ORDINANZE
Civ. e Mil.	227	290	517	336	321	194	112	331	0	0	331	186	40	8
Guerra	47	9	56	22	18	1	15	13	0	0	13	43	8	2
Totale	274	299	573	358	339	195	127	340	0	0	344	229	48	10

ANNO 2018

	PENDENTI INIZIALI	INTRODOTTI	TOTALE CARICO	IN UDIENZA	DISCUSSI	ACCOGLIMENTO + PARZIALE ACCOGLIMENTO	RIGETTO	DEFINITI CON SENTENZA	DECRETI DI ESTINZIONE	DEFINITI CON ALTRO	TOTALE DEFINITI	PENDENTI FINALI	ORDINANZE ISTRUTTORIE	ALTRE ORDINANZE
Civ. e Mil.	215	160	375	206	206	36	77	148	0	0	148	227	32	18
Guerra	53	10	63	52	43	8	5	15	0	1	16	47	13	0
Totale	268	170	438	272	249	44	82	163	0	1	164	274	45	18

