



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE
PER LE MARCHE

INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2021

RELAZIONE DEL PRESIDENTE
DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE

Luisa Motolese

ANCONA, 5 MARZO 2021

**RELAZIONE DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
GIURISDIZIONALE PER LE MARCHE**



**Ancona – Sede della Corte dei Conti
Palazzo Languidara
Foto dei primi del '900**

Palazzo Languidara fu eretto ad Ancona, in Piazza della Farina, nel XVIII secolo, su disegno dell'architetto neoclassico Carlo Marchionni, inglobando le strutture della Chiesa di Sant'Egidio, già Chiesa di Sant'Agnese, ricordata nella "Cronaca" di Oddo di Biagio nella descrizione dell'assedio del 1832 e di cui rimangono tracce nella facciata su piazza del Plebiscito.

Il 10 maggio 1739 fu emesso un decreto pontificio che stabiliva la "profanazione della Chiesa" e il trasferimento della Chiesa parrocchiale di Sant'Egidio alla Chiesa dell'Incoronata.

Il Palazzo, pur rimanendo di proprietà dei Padri Domenicani, fu trasformato: al piano terra trovarono posto le tintorie e al piano superiore l'abitazione della famiglia siciliana dei Languidara che vi dimorò per lungo tempo e che introdusse ad Ancona l'arte della manifattura e del commercio della seta.

L'intero palazzo è stato ristrutturato a seguito degli eventi sismici degli anni '70 ed ospita gli uffici della Corte dei Conti dal 1994.

Introduzione

Questa inaugurazione è espressione dello stato emergenziale in atto e si svolge alla stregua delle specifiche linee di indirizzo relative alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2021 nelle sedi regionali della Corte dei conti, approvate dal Consiglio di Presidenza della Corte medesima nell' adunanza del 27 gennaio 2021.

La crisi pandemica ha creato non pochi problemi anche allo svolgimento della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, ma la sua celebrazione, sia pure con le forme imposte dall'emergenza, rappresenta comunque l'occasione per riflettere sull'attività svolta dalla Sezione nell'anno appena trascorso, sulle difficoltà incontrate, ma anche sui risultati conseguiti.

La pandemia ha fatto emergere, come ci illustrano noti economisti e sociologi, debolezze organizzative e tecnologiche ed ha accentuato le disuguaglianze.

Esiste una strategia d'uscita: uno slancio dovrebbe arrivare dal piano Next Generation EU chiamato Recovery Fund.

Quali dovrebbero essere i pilastri sui quali fondare un paese meno fragile?

La nostra economia ha bisogno di una burocrazia più snella e di un sistema fiscale più leggero che penalizzi meno le attività produttive.

Va ripensato anche il modello di Welfare chiamato a fare un salto di qualità.

Per costruire un sistema economico ed una società più forte si dovrebbe puntare sulla "*resilienza trasformativa*" di cui ha parlato ampiamente l'economista Enrico Giovannini: atteso che la resilienza è la nostra capacità a fronte di uno shock, di

tornare rapidamente al punto *pre-crisi*, la vera sfida di questo periodo è quella di attuare una resilienza che non sia più adattiva e statica, ma trasformativa ed in continuo movimento utilizzando strumenti e competenze capaci di assicurare una sostenibilità non solo ambientale, ma anche “sociale” del sistema.

Anche per ciò che concerne la giustizia la situazione non è certamente ottimale.

E' noto che al nostro Paese spetta il primato di una delle giustizie più lente in Europa.

Per fronteggiare la pandemia il legislatore è dovuto intervenire con atti emergenziali finalizzati all'organizzazione ed al funzionamento della giustizia contabile.

Di fondamentale importanza sono le disposizioni del decreto - legge 17 marzo 2020, n. 18 il quale, agli artt. 84 e 85, prevede nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti in materia di giustizia amministrativa e contabile. In particolare, l'art. 85 del citato decreto, al primo comma, con una norma di chiusura, richiama le disposizioni di cui ai precedenti artt. 83 e 84, previste per la giustizia ordinaria, tributaria, militare e amministrativa.

I successivi commi 2 e 3, ripropongono sostanzialmente i commi 3 e 4 dell'art. 84 e disciplinano le attività istituzionali degli uffici territoriali e centrali, disponendo che i relativi vertici istituzionali, a decorrere dall'8 marzo 2020 e fino al 30 giugno 2020, sentite le Autorità sanitarie, e per le attività giurisdizionali, il Consiglio dell'ordine degli avvocati della città ove ha sede l'Ufficio, adottano in coerenza con le eventuali disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente o dal Segretario Generale della Corte dei conti per quanto di competenza, le misure organizzative, anche incidenti sulla trattazione degli affari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della salute.

Tali provvedimenti possono riguardare: la limitazione all'accesso del pubblico agli uffici; la limitazione dell'orario di apertura al pubblico degli uffici; la predisposizione di servizi di prenotazione per l'accesso ai servizi; l'adozione di linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze e delle adunanze in coerenza con le disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente della Corte, ivi inclusa la eventuale celebrazione a porte chiuse; la previsione dello svolgimento delle udienze che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti, ovvero delle adunanze che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai rappresentanti delle amministrazioni, mediante collegamenti da remoto, con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione all'udienza o all'adunanza, anche utilizzando strutture informatiche messe a disposizione da soggetti terzi; il rinvio d'ufficio delle udienze e delle adunanze a data successiva al 30 giugno 2020, salvo che per le cause rispetto alle quali la ritardata trattazione potrebbe produrre grave pregiudizio alle parti.

Il successivo comma 4 prevede, con riferimento a tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti, la sospensione dei termini in corso alla data dell'8 marzo 2020 e che scadono entro il 30 giugno 2020.

Il comma 5 disciplina le controversie pensionistiche, precisando che, successivamente al 15 aprile 2020 e fino al 30 giugno 2020, in deroga alle previsioni del codice di giustizia contabile, tutte le controversie pensionistiche fissate per la trattazione innanzi al giudice contabile in sede monocratica, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, passano in decisione senza discussione orale, sulla base degli atti depositati. Le parti hanno facoltà di presentare brevi note e documenti sino a due giorni liberi prima della data fissata per la trattazione.

Il giudice, trattata la causa, pronuncia immediatamente sentenza, dandone tempestiva notizia alle parti costituite con comunicazione inviata a mezzo di posta elettronica certificata.

E' fatta salva la facoltà del giudice di decidere in forma semplificata, ai sensi dell'art.167, comma 4, del decreto legislativo n. 174/2016.

Con decreti Presidenziali, in data 13 marzo e 25 maggio 2020, e vari provvedimenti esecutivi degli stessi, la Sezione ha disposto, in attuazione della normativa nazionale citata, dapprima il rinvio delle udienze e delle camere di consiglio medesime, poi la trattazione da remoto delle stesse, con indicazioni specifiche di carattere tecnico, demandando al Giudice monocratico competente, il compito di procedere in merito ai giudizi sulle controversie pensionistiche ai sensi di quanto previsto dall'art. 85 comma 5 del citato d.l. n. 18/2020, ferma restando la possibilità per le parti di chiedere la trattazione orale.

Per effetto del perdurare dell'emergenza epidemiologica, il D.L. n. 23 dell'8 aprile 2020, ha disposto, all'art. 36 comma 4, che "la proroga del termine di cui al comma 1, primo periodo, si applica altresì a tutte le funzioni e attività della Corte dei conti, come elencate nell'articolo 85, D.L. n.18 del 17 marzo 2020." Conseguentemente il termine iniziale del periodo previsto dal comma 5 dell'art. 85 è fissato al 12 maggio 2020.

Si è provveduto, altresì, ad adottare, con l'ausilio dell'Autorità Sanitaria Regionale e del Medico competente, sentito anche il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Ancona, tutte le misure organizzative di contrasto e di contenimento della diffusione del contagio da COVID- 19 in conformità alla normativa vigente.

Le attività della Sezione sono comunque proseguite senza soluzione di continuità, in Smart-working, garantendo i servizi essenziali, ivi compreso l'accesso al FOL (fascicolo elettronico).

I dati relativi all' attività svolta attestano che l'attività non si è mai fermata ed anzi ha fatto registrare una crescente produttività.

L'attività di lavoro cd. agile della Sezione, si è tradotta in circa **22.249,00 atti**: corrispondenza, protocollazione, stesura di documenti, redazione di atti, tra cui sentenze, ordinanze, decreti; attività di segreteria, di programmazione informatica, di amministrazione, riunioni da remoto, attività di formazione e *consulenza a distanza*.

La vera novità, che costituisce un dato irreversibile, è rappresentata dal cd. "lavoro agile" svolto dal personale magistratuale ed amministrativo.

Lo Smart-working si è dimostrato un valido strumento per evitare la totale paralisi del sistema, un istituto capace di determinare un profondo cambiamento culturale e una radicale revisione del modello organizzativo del settore sia pubblico che privato. Tuttavia, sebbene costituisca una nota positiva, in questo periodo emergenziale, necessita di ulteriore organizzazione e articolazione, atteso che non può rappresentare la soluzione ai molteplici problemi che affliggono il sistema giudiziario e la pubblica amministrazione in genere.

In modalità telematica si è svolto il tirocinio formativo con due studenti dell'Università Politecnica delle Marche, sede di Ancona, alla stregua della convenzione quadro per tirocini curriculari tra questa Sezione e l'Università rappresentata dal Magnifico Rettore Gian Luca Gregori firmata in data 27 febbraio 2020.

L' art.95 del d.lgs. n.114/2019 ha introdotto l'art.25bis delle disposizioni di attuazione del codice di giustizia contabile che ha esteso anche alla magistratura contabile la possibilità di svolgere tirocini formativi già previsti per la magistratura ordinaria proprio al fine di incentivare una maggiore e sistematica conoscenza della contabilità pubblica, della Corte in particolare e delle Istituzioni pubbliche in genere.

E' stato un percorso di formazione condiviso da tutta la Sezione -magistrati e funzionari - con l'espletamento della didattica a distanza di circa 300 ore - il primo nella storia della Sezione dalla sua istituzione - conclusosi a settembre 2020.

L'altra grande novità della normativa emergenziale è stata la possibilità di svolgere le udienze in collegamento da remoto garantendo la possibilità a magistrati ed avvocati di collegarsi in contemporanea nel rispetto del contraddittorio. Una modalità tecnicamente possibile ma mai contemplata prima per la magistratura contabile e mai sperimentata in concreto.

Lo svolgimento delle udienze è stato adeguato alle modalità telematiche ma ha incontrato non poche resistenze e chiusure da parte del foro locale come è accaduto nel settore penale.

Del rapporto presentato al Governo dal Comitato di esperti in materia economica e sociale presieduto da Vittorio Colao merita di essere richiamato il seguente passaggio:

“Nei prossimi due o tre anni possiamo trasformare l'Italia più di quanto si sia potuto fare negli ultimi decenni se avremo il coraggio necessario per agire con decisione sulla riforma del Paese e nell'investimento a favore delle prossime generazioni”.

Dobbiamo continuare tutti ad avere coraggio e questo coraggio è anche volto a ripensare la giustizia che vorremmo, una giustizia più comprensibile, più equa, più vicina al territorio.

Dobbiamo avere l'ambizione, una volta cessata la pandemia, di tornare non alla precedente normalità ma ad una giustizia migliore, che risponda concretamente alle aspettative di tutti, cittadini e operatori coinvolti.

Ricostruire fiducia senza ricercare consenso - come ha sottolineato Filippo Patroni Griffi nella cerimonia di inaugurazione del Consiglio di Stato- è il compito proprio delle istituzioni di garanzia sottratte al circuito della rappresentanza politica.

Una particolare responsabilità ricade sulle giurisdizioni superiori.

Questa la funzione del nostro Istituto.

La centralità del ruolo della Corte, come delineato nella Costituzione, è proprio quello di garanzia della legalità e buon andamento dell'azione amministrativa e di tutela degli equilibri di finanza pubblica.

Luisa Motolese

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

Prima di illustrare concretamente l'attività svolta nel 2021 va sottolineato l'impegno profuso da questa Sezione nel percorso continuo di informatizzazione dell'attività giudiziaria.

L'istituto ha realizzato a livello centrale e regionale un sistema informativo denominato GIUDICO (giustizia digitale contabile) finalizzato alla completa dematerializzazione dei giudizi che si svolgono dinanzi alle Sezioni giurisdizionali per consentire ai magistrati di accedere al sistema in mobilità, agli avvocati di accedere dall'esterno per il deposito e la consultazione della documentazione, alle altre Amministrazioni di poter inviare e ricevere documentazione digitale, al personale della Corte dei conti di gestire la documentazione digitale.

Nell'anno in corso si è verificato un significativo mutamento nell'organizzazione del lavoro sia dei magistrati che del personale amministrativo che ha registrato la trasformazione da lavoro totalmente in presenza in lavoro prevalentemente da remoto a seguito dell'emergenza epidemiologica.

Il progetto di Smart-working della Sezione Marche è stato il primo fra le 21 Sezioni Giurisdizionali della Corte ad essere formulato e trasmesso alla sede centrale.

Tutta la documentazione e gli atti che permanevano in formato cartaceo sono stati tempestivamente sostituiti da files firmati digitalmente e conservati nelle modalità previste.

Anche lo svolgimento delle udienze è stato adeguato alla modalità da remoto, nonostante le molte resistenze, come già rappresentato, del foro locale; difficoltà registrate anche nel settore penale come evidenziate dal Procuratore Generale della

Corte di Appello di Ancona, dott. Luigi Catelli, in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2021.

La Sezione Giurisdizionale è attualmente composta da quattro magistrati: un Presidente e tre magistrati, mentre l'organico di diritto prevede n. 6 magistrati uno dei quali con qualifica di Presidente.

Con delibera del 25 marzo 2020 il Consiglio di Presidenza ha provveduto, su conforme richiesta, ad assegnare un ulteriore magistrato ripristinando così l'organico magistratuale vigente al 31 dicembre 2019 e questo dovrebbe consentire la risoluzione di eventuali problemi legati alla composizione del Collegio.

L'attività istituzionale è stata svolta dall'inizio dell'anno, oltre che dal Presidente, da due magistrati a tempo pieno, i Consiglieri Andrea Liberati e Pierpaolo Grasso a cui si è aggiunto da luglio il Consigliere Antonio D'Amato; a tutti esprimo apprezzamento e sincera gratitudine.

Il personale amministrativo si compone attualmente di 15 unità, a seguito di 2 recenti pensionamenti.

Un ruolo fondamentale è svolto dallo staff presidenziale composto, oltre che dalla Segreteria del Presidente, 2 unità, dal preposto alla direzione della Segreteria, che è di effettivo ausilio e supporto al Presidente stesso.

Il settore della responsabilità è quello organizzato in maniera ottimale coordinato da una funzionaria che ha anche la qualifica di avvocato.

Il settore conti giudiziari è quello che necessita di un apporto in termini di persone, per la prima revisione, dotato di maggiore tecnicismo e sconta la circostanza che sono andati in pensione funzionari molto esperti della materia. A tutt'oggi, anche per le cd. Alte professionalità, la Sezione Giurisdizionale ha un organico carente,

essendo stato privilegiato - dalla sede centrale- per tutto il territorio nazionale, il settore del controllo.

I risultati, comunque, come già evidenziato, non sono mancati grazie anche al coordinatore della materia, che oltre a ricoprire la qualifica di preposto, si occupa anche della revisione dei conti giudiziali.

I criteri che vengono seguiti nell'assegnazione dei giudizi, secondo una prassi già instaurata e che si è rivelata proficua, sono semplici e chiari e sono i seguenti:

- a) i giudizi di responsabilità amministrativa vengono ripartiti secondo criteri di equità e bilanciamento, avuto riguardo alla complessità delle fattispecie trattate;
- b) i giudizi pensionistici sono assegnati a rotazione secondo la tempistica di presa in carico e pronta assegnazione;
- c) i giudizi di conto sono assegnati per provincia (Ancona, Macerata, Pesaro Urbino, Ascoli Piceno e Fermo) all'inizio dell'anno solare con decreto Presidenziale.

Tutti i provvedimenti relativi alla ripartizione dei settori interessati, le assegnazioni dei giudizi, le date di fissazione delle udienze, i rinvii e le proroghe vengono emessi con decreto del Presidente.

Il rapporto percentuale tra il volume delle richieste economiche avanzate dalla Procura regionale e l'esito dei relativi giudizi, ha registrato una percentuale che si attesta intorno al 75%, e fra questi, la percentuale dei giudizi discussi secondo il rito ordinario è preponderante e si attesta - come può rilevarsi dalle tabelle allegate - intorno ad una percentuale pari al 73% rispetto a quelli definiti con il rito monitorio ed abbreviato.

Il rispetto dei tempi medi di deposito dei provvedimenti è più che ottimale.

Nel settore pensionistico i magistrati depositano le sentenze al termine dell'udienza dopo la lettura dei dispositivi; similmente per i giudizi relativi alla responsabilità amministrativa e per i conti.

Per alcuni giudizi particolarmente complessi e con molti convenuti si è resa opportuna una ulteriore camera di consiglio, in ogni caso il deposito del relativo provvedimento non è mai intervenuto oltre il termine di 30 gg..

Per questi settori - responsabilità, di conto e di resa di conto, nonché per i giudizi di pensionistica- si manterrà, l'organizzazione attuale per quanto concerne le procedure finalizzate a consentire il rispetto della tempistica per l'assegnazione dei giudizi, per la gestione dei ruoli e delle udienze, nonché per la pubblicazione tempestiva dei provvedimenti, riservandosi di adottare, nel corso dell'anno, le misure che dovessero rendersi necessarie.

In modalità telematica, come si è già rappresentato, si è svolto il tirocinio formativo con due studenti dell'Università Politecnica delle Marche, sede di Ancona, in attuazione della convenzione per tirocini curriculari tra questa Sezione e l'Università rappresentata dal Magnifico Rettore Gian Luca Gregori, firmata in data 27 febbraio 2020.

L'art. 95 del d.lgs. n. 114/2019 ha introdotto l'art. 25 *bis* delle disposizioni di attuazione del codice di giustizia contabile, che ha esteso anche alla magistratura contabile la possibilità di svolgere tirocini formativi già previsti per la magistratura ordinaria proprio al fine di incentivare una maggiore e sistematica conoscenza della contabilità pubblica, della Corte in particolare e delle Istituzioni pubbliche in genere.

E' stato un percorso di formazione condiviso da tutta la Sezione - magistrati e funzionari - con l'espletamento della didattica a distanza di circa 300 ore - il primo nella storia della Sezione dalla sua istituzione - conclusosi a settembre 2020.

1.1 Contenzioso amministrativo-contabile

L'impegno della Sezione nella gestione del contenzioso amministrativo -contabile, come analiticamente descritto nelle tabelle riportate in appendice - si è tradotto nello svolgimento (in parte da remoto e in parte in presenza, quando consentito dalla situazione epidemiologica) di 14 udienze collegiali di trattazione di complessivi 107 giudizi, in relazione ai quali, sono state pronunciate 107 sentenze, di cui 8 in materia di responsabilità, a seguito di 12 citazioni depositate nell'anno, 4 delle quali ancora in fase processuale, 20 in materia di giudizi di conto e 79 in materia di giudizi per resa di conto, 157 ordinanze istruttorie e 170 decreti.

Solo alcune sentenze risultano appellate.

Sono state emesse altresì n. 4 ordinanze di condanna a seguito di rito monitorio, di cui agli artt. 131 e 132 c.g.c., mentre n. 3 monitori sono in fase di definizione.

Nei giudizi di responsabilità trattati, sono state emesse sentenze di condanna per l'importo complessivo di 2.224.021,00 euro.

Le decisioni adottate, come intuibile, hanno impegnato il Collegio, anche nell'esame di interessanti ed attuali questioni ed argomenti di spiccato interesse giuridico, tanto sostanziale che processuale.

Di seguito si sintetizzano le sentenze più significative, raggruppate in considerazione delle tematiche trattate e della tipologia di questioni interessate.

Per quanto concerne le tematiche trattate si segnalano pertanto le decisioni che seguono:

Con la **sentenza n. 39/2020** la Sezione è stata chiamata a pronunciarsi sull'azione di responsabilità erariale fatta valere dalla Procura Regionale, per l'assunzione in ruolo, quale dipendente a tempo indeterminato, tramite una procedura di stabilizzazione, di una unità di personale già in servizio a tempo determinato.

Viene collocata la vicenda all'interno del quadro normativo di riferimento.

E' stata quindi valutata la fattispecie consistente in una responsabilità per condotta omissiva.

Risultava carente il nesso causale tra una ipotetica condotta omissiva e il risultato che si sarebbe dovuto conseguire (l'annullamento dell'atto amministrativo asseritamente illegittimo), in quanto l'atto lesivo in contestazione (deliberazione di Giunta) era stato adottato da un organo collegiale e non era quindi nel potere dei convenuti poter dar corso all'annullamento dell'atto stesso.

Ai fini dell'individuazione del danno, la prospettazione della Procura si è basata essenzialmente sulla illegittimità degli atti amministrativi che hanno disposto la stabilizzazione del rapporto di lavoro; al riguardo, va richiamato l'orientamento della giurisprudenza contabile (Sez. III, App. n. 486/2017; Sez. Appello Sicilia n. 281/2009; Sez. giur. Toscana n. 89/2016; Sez. giur. Lombardia n. 141/2007) secondo cui non vi può essere equiparazione tra danno e illegittimità dell'atto, dovendosi distinguere tra illiceità del comportamento e illegittimità dell'atto, e solo il primo, riguardando il carattere lecito o non lecito del fatto giuridico, è oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa, mentre i vizi di legittimità di un atto non comportano *ex se* un illecito contabile. Anche la Cassazione ha stabilito che l'illegittimità dell'atto amministrativo, nel giudizio per danno erariale, può rappresentare semplicemente uno degli elementi della più complessa fattispecie di responsabilità contabile (Cass. SS.UU. n. 469/2000).

La stabilizzazione non ha condotto alla sussistenza della prova certa di un danno, riconducibile alla condotta dei convenuti, caratterizzata almeno dalla colpa grave, in quanto la disciplina regolamentare adottata dal Comune prevedeva, a quel tempo, in modo espresso che, ai sensi dell'art. 1, comma 558, della legge n. 296/2006, la stabilizzazione poteva avvenire nei limiti dei posti disponibili nella dotazione organica, anche nei confronti del personale per il quale era stato costituito un rapporto a tempo determinato ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000, precisando che la stabilizzazione del personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, costituito ai sensi dell'art. 110 del d.lgs. n. 267/2000 era subordinata a prove selettive secondo quanto stabilito dallo stesso art. 1, comma 558, della legge n. 296/2006.

Il principio di cui all'art. 97, comma 3, Cost., riferibile alle modalità di accesso agli impieghi pubblici, è destinato a tutelare l'aspettativa dei terzi legittimati a concorrere per l'accesso ai pubblici ed è posto a garanzia dell'interesse pubblico alla selezione, nel rispetto dei principi di buon andamento della pubblica amministrazione.

Si è proceduto a verificare se l'asserita violazione del principio di concorsualità, di per sé, comporti una conseguenza patrimoniale negativa per l'Erario.

La violazione del principio di accesso dall'esterno può infatti costituire presupposto di una ipotesi di responsabilità amministrativa soltanto qualora gli interessi di terzi vengano pretermessi, e in relazione a ciò, si determini una conseguenza patrimoniale negativa per l'erario. Tale conseguenza negativa potrebbe realizzarsi qualora l'aspirante concorrente pretermesso tuteli giudiziariamente in modo vittorioso la propria posizione, con condanna della p.a. al risarcimento del danno ed alle spese processuali, integrandosi in relazione a tali somme - qualora pagate dall'amministrazione soccombente - un danno patrimoniale indiretto.

Nel caso di selezione aperta, un danno potrebbe configurarsi qualora si riesca a dimostrare che i soggetti selezionati non fossero i migliori, ovvero non fossero idonei, a fronte di una accertata possibilità di reperire dall'esterno personale qualitativamente idoneo all'incarico.

La dimostrata assunzione di personale meno idoneo determinerà una diminuzione qualitativa della prestazione lavorativa, con maggiore spesa di quella dovuta, e corrispondente danno per l'Erario. Nel caso in esame, non è emersa dimostrazione dell'esistenza di conseguenze patrimoniali negative del tipo sopra indicato. Non è stato né dedotto, né provato che il personale stabilizzato fosse inidoneo a svolgere le prestazioni lavorative per le quali si era proceduto alla stabilizzazione e che, comunque, avrebbero dovuto essere acquisite dal Comune per svolgere le proprie attività istituzionali.

Sul punto la giurisprudenza amministrativa ha statuito che la finalità principale sottesa alla procedura di stabilizzazione del personale precario, deve ravvisarsi non già nell'esigenza di far venire meno la situazione di precarietà, bensì in quella di consentire all'Amministrazione di continuare ad avvalersi di particolari professionalità maturate all'interno dell'Amministrazione medesima e non acquisite dall'esterno (Cons. di Stato, Sezione III, n. 7070/2019 che richiama Corte Cost. n. 150/2010).

In linea anche con l'indirizzo giurisprudenziale contabile in materia (Corte conti, III App. n. 391/2017), il Collegio ha ritenuto pertanto che non sia sorto un danno a seguito della stabilizzazione non risultando provato che il personale stabilizzato fosse inidoneo a svolgere le prestazioni lavorative per le quali si era proceduto alla stabilizzazione e che comunque, avrebbero dovuto essere acquisite dal Comune per svolgere le proprie attività istituzionali.

Sent. 40/2020

I fatti sottostanti alla sentenza precitata sono correlati a diverse vicende sfociate in un contenzioso giurisdizionale di durata ultradecennale, nel corso del quale l'Azienda sanitaria perveniva comunque al riconoscimento in favore di un dipendente, in via transattiva, della qualifica di "Tecnico della prevenzione dell'ambiente e nei luoghi di lavoro" (oltre che alla riattribuzione della qualifica di Ufficiale di Polizia giudiziaria), denegata nella sede amministrativa, con il conseguente pagamento delle differenze retributive, indennità e quant'altro connesso e l'azienda veniva condannata al risarcimento del danno arrecato al dipendente medesimo.

Il quadro emerso dalla sentenza civile di condanna lascia intravedere una condotta vessatoria posta in essere dai superiori nei confronti del dipendente che ha lamentato e sofferto un danno sia di natura economica che professionale, che si sostanzia in precisi elementi fondamentali, vale a dire la scelta necessitata di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, la dequalificazione professionale, nonché la mancata riqualificazione, sia in relazione al danno alla persona che alla vita di relazione.

Tuttavia, tale ostilità- ha valutato il Collegio- non può essere imputabile solamente alla persona convenuta, nella sua qualità di Dirigente Medico della Struttura Semplice U.O.S. "Igiene e Sanità Pubblica" (I.S.P.) dell'Azienda Sanitaria Locale (A.S.L.), atteso che la stessa, al momento in cui è stata richiesta l'opzione per il tempo parziale, era in carica da soli tre mesi alla direzione del servizio in questione. Tuttavia, se è vero che di per sé, il breve lasso di tempo non sarebbe indicativo per escludere l'eventuale responsabilità, tra l'altro contestata in via esclusiva - è anche vero che in assenza di alcuna prova in ordine ad atti lesivi posti in essere dalla convenuta in tale periodo, alla stessa, non può essere ascritta la responsabilità in toto.

Con tale sentenza è stata accertata una corresponsabilità della convenuta per una quota pari al 30%, la cui condotta assume rilievo gravemente colposo proprio in quanto, nella sua qualità di responsabile dell'Ufficio, ha avallato l'adozione di disposizioni volte a demansionare ed a demotivare professionalmente il dipendente in assenza di valide ragioni (*cfr.* Sez. giur. Piemonte n. 308/2019); comportamenti questi, alla stessa ascritti, ma imputabili principalmente ad altri soggetti del personale direttivo, non convenuti in giudizio.

Tuttavia, alla luce della circostanza che la convenuta, non ha potuto o voluto assumere alcuna decisione autonoma e difforme dal vertice, secondo le proprie caratteristiche personali e le capacità acquisite, assumendo di fatto un comportamento, peraltro molto frequente nella P.A., caratterizzato dalla paura di commettere errori.

Sent. 41/2020

La fattispecie dannosa in questione è caratterizzata da un divieto di carattere assoluto nei confronti degli enti locali che non ottemperano agli obblighi indicati nella normativa.

L'articolo 9, comma 1-*quinquies* del decreto- legge n. 113 del 24/06/2016, prevede l'impossibilità per gli enti territoriali di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale (ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto) in caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'approvazione di una serie di atti contabili, tra cui l'approvazione del bilancio consolidato, il cui termine, è fissato al 30 settembre di ogni anno, ai sensi dell'articolo 151, comma 8, T.U.E.L., per gli enti tenuti a tale adempimento.

La prima applicazione della norma riguarda, ai sensi del successivo comma 1-*octies*, proprio il bilancio consolidato 2016, oggetto della presente contestazione.

La disposizione in questione ha imposto un preciso divieto legale di assunzione per gli enti inadempienti, ancor più pregnante se si pensa che il divieto ha ad oggetto anche la stipula di contratti di servizio che si configurino elusivi del precetto sopra indicato e che lo stesso comma 1-*octies* individua quale sanzione per gli enti locali.

Appare evidente come le disposizioni in questione, prevedano una misura estrema per l'amministrazione interessata e sono chiaramente indirizzate a stimolare, nell'ottica del conseguimento di una sana gestione delle risorse finanziarie, il perseguimento degli obiettivi di trasparenza e chiarezza nella rappresentazione della situazione economica e patrimoniale dell'ente locale, al fine di favorire la più ampia responsabilizzazione nei diversi livelli di governo dell'ente locale e si atteggiavano quali norme rispondenti a garantire il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci, anche al fine di garantire il rispetto dei principi di cui all'art. 81 della Costituzione (*cfr.* Corte cost. 9 gennaio 2018, n. 49).

Pertanto, la violazione dei termini per l'approvazione del bilancio consolidato, ha automaticamente fatto scattare l'imposto divieto la cui violazione comporta l'assunzione illecita di spese e, conseguentemente un nocumento erariale per l'amministrazione.

Conforme a tale interpretazione appare quanto statuito dalla Sezione di Controllo Veneta della Corte dei conti secondo la quale "Il divieto legale di assunzione ex art. 9, comma 1- *quinquies*, del D.L. 113/2016 riguarda sia le "assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto", sia la stipula di "contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi". Tale disposizione sanziona gli enti inadempienti con un "blocco" delle rispettive risorse, le quali, nell'arco temporale

che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino al momento dell'approvazione "tardiva", non possono essere impiegate, neppure per spese afferenti al reclutamento di personale (come nel caso della stipula dei contratti di servizio onerosi con soggetti privati). Tale divieto opera a prescindere dal titolo contrattuale in concreto adottato per le "assunzioni" (a tempo indeterminato, a termine, ecc.), e dal tipo di attività (amministrative o ad esse estranee) che il nuovo contingente di personale è chiamato ad espletare." (Sez. Reg. Contr. Veneto- Del. 17 gennaio 2019, n.2/2019/PRSP).

Dello stesso tenore anche la Sezione Trentina, ritenendo che "...L'art. 9 del D.L. n.113/2016, adoperando il termine "sanzione" nel disposto del comma 1-octies, disvelerebbe invero una *ratio legis* sanzionatoria e preclusiva di qualsivoglia spesa afferente il personale, tanto da aver stigmatizzato il legislatore persino condotte della p.a. "elusive" del divieto, con un vero e proprio "blocco" delle risorse per il reclutamento, a qualsiasi titolo, di personale per tutto il periodo in cui perdura l'inadempimento, ovvero sia "nell'arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore fino al momento dell'approvazione tardiva..." (Corte dei conti, Sez. Reg. di Controllo per il Trentino Alto Adige/Sud Tirol, sede Trento, Del. 8 novembre 2019, n.54/2019/PRSE).

La predetta preclusione ha carattere assoluto ed inderogabile, a tal punto che la giurisprudenza ha ritenuto anche impossibile, per le amministrazioni inadempienti, procedere all'acquisizione di personale in comando da altra amministrazione (*cf.* Sez. Reg. Controllo Abruzzo, Del. 9 giugno 2017, n.103/2017/PAR; Sez. Reg. Controllo Puglia, Del. 21 giugno 2018, n.98/2018/PAR).

Nell'ambito dei ruoli rivestiti, tutti i soggetti chiamati in giudizio avrebbero dovuto verificare le condizioni di ammissibilità e di liceità delle previste assunzioni,

ponendo in evidenza le problematiche insorte e gli oggettivi impedimenti imposti dalla legge.

Con riferimento al danno ingiusto e risarcibile che i convenuti sono chiamati a rifondere alle casse erariali si è ritenuto che debbano tenersi in considerazione, ai sensi della disciplina prevista dall'art. 1 della legge 20/94, i vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione comunale, fattispecie di carattere generale, applicabile a maggior ragione nel caso di specie, laddove il Comune ha proceduto ad erogare servizi a domanda individuale in cambio di un corrispettivo.

Appare inconfutabile, infatti, come a fronte del pagamento degli stipendi delle assunzioni illegittime, comunque l'Amministrazione abbia conseguito un vantaggio in termini di benefici economici che questo Collegio, alla luce degli atti in giudizio, ritiene di valutare, facendo ricorso anche a criteri equitativo- presuntivi, che prendono le mosse da quanto relazionato in merito dall'Organo di revisione del Comune in sede di istruttoria.

Tenuto anche conto delle incertezze dovute alla prima applicazione del disposto normativo ed alla condotta posta in essere, comunque finalizzata ad evitare un disservizio nei confronti dell'utenza, si è giunti ad una condanna di tremila euro per un convenuto, di mille euro per ciascuno degli altri convenuti in favore del Comune.

Sent.105/2020

La Procura regionale ha evocato in giudizio il convenuto per aver costui, quale dipendente di una Direzione Provinciale dell'Agenzia delle Entrate addetto alla tassazione degli atti giudiziari - nel periodo dall'01/01/2014 al 31/05/2016 - effettuato interrogazioni al sistema SISTER e all'Anagrafe Tributaria non connesse in alcun modo ad esigenze di servizio, con conseguente danno all'amministrazione

di appartenenza, derivante dal mancato introito dei diritti non riscossi. Si è proceduto con il decreto monitorio come previsto dagli artt. 131 e 132 del codice di giustizia contabile, non accettato.

Nella fattispecie all'esame risultano integrati gli elementi costitutivi dell'illecito contabile (in questi termini la sentenza n. 31/2012 della Sezione Giurisdizionale Lombardia) ed è stata dichiarata la responsabilità amministrativa del convenuto, giungendo ad una condanna, come da richiesta della Procura.

Sent. 109/2020

Alla fase cautelare del sequestro è seguita quella di merito, atteso che al convenuto, funzionario doganale, veniva contestato: 1) di essere intervenuto nei sistemi informatici nella sua disponibilità, alterando e falsificando le movimentazioni di merci in uscita dal porto di Ancona verso paesi extracomunitari, consentendo di sottrarre al pagamento delle accise ed Iva le predette merci che in realtà avevano già raggiunto altre destinazioni all'interno del territorio nazionale U.E. ; 2) di aver apposto alla documentazione a corredo della spedizione, in occasione di 47 operazioni, discostandosi dalla procedura amministrativa prevista per le esportazioni doganali (disciplinare prot. 3198/RU del 28/01/2014), un "visto uscire" non corretto in quanto riferito ad operazioni via terra e, dunque, non soggette ad imbarco, consentendo alle merci di ottenere la non imponibilità ai fini del pagamento delle predette imposte, pur non essendo le stesse uscite dal territorio doganale (operazione di fittizia esportazione in Paesi extra-comunitari di prodotti alcolici in regime di sospensione d'imposta, in violazione dell'art. 2 del d.lgs. 504/1995 e dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. 48/2010).

A seguito di giudizio abbreviato, è stata pronunciata in primo grado, nei confronti del convenuto, una sentenza penale di condanna (dallo stesso appellata), a 6 anni e

6 mesi di reclusione, oltre all'interdizione in perpetuo dai pubblici uffici ed in stato di interdizione legale per la durata della pena, oltre a confisca.

Dirimente appare al riguardo l'esito dell'interrogatorio di garanzia ex art. 296 c.p.p. reso, in cui lo stesso funzionario ha ammesso di aver posto in essere la propria infedele condotta in maniera cosciente e consapevole, dimostrando di essere pienamente cosciente non solo del carattere gravemente violativo del suo comportamento rispetto alle regole di diligenza "minima" da osservare per un dipendente cui vengano affidate delicate funzioni pubbliche (come quelle accertative in tema di traffici di merci), ma anche delle gravi ripercussioni, in termini di esposizione al pericolo, che tali condotte infedeli (attesa la loro natura fidefacente) potevano causare alla regolarità dei traffici cui, invece, avrebbe dovuto presidiare nella sua qualità di pubblico ufficiale.

Il danno è stato quantificato in complessivi € 2.213.567 a favore dell'Agenzia delle dogane - Monopoli. La stima dei danni per diritti totali evasi, effettuata dalla medesima amministrazione (peraltro dichiaratamente per difetto) è pari complessivamente a 2.213.567 €, di cui 1.050.641,84 € a titolo di accise e 1.162.925,15 € per Iva non versata.

Sent 110/2020

Con questa sentenza viene accertata la fondatezza dell'eccezione di nullità ex art. 87 del codice di giustizia contabile.

Infatti, la suddetta disposizione ha previsto una specifica fattispecie di nullità nel caso in cui non sussista la corrispondenza dei fatti di cui all' art. 86 comma 2, lett. e) e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell' invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni.

L'art. 86 comma 2 lett. e) del codice di giustizia contabile poi, ha previsto che l'atto di citazione contiene l'esposizione dei fatti, della qualità nella quale sono compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda con le relative conclusioni.

Sul punto la giurisprudenza contabile, ivi compresa quella citata dalla Procura regionale nel corso della discussione orale, ha evidenziato che debba esserci corrispondenza fra i fatti e le domande esplicitati tanto nell'invito a dedurre quanto nell'atto di citazione, non dovendo necessariamente l'atto di citazione coincidere con l'invito a dedurre; la violazione del principio sopraindicato si concretizzerebbe laddove la citazione si scosti dal nucleo essenziale della *causa petendi* e del *petitum* tipizzanti la fattispecie dannosa di cui all'invito a dedurre.

L'art. 87 del codice di giustizia contabile, ha recepito la giurisprudenza delle Sezioni Riunite di questa Corte ponendosi in ideale linea di continuità normativa con il diritto vivente previgente.

Sent 130/2020

L'ipotesi di responsabilità amministrativa Corte attiene ad un danno all'immagine conseguente a fattispecie di rilevanza penale per reati contro la pubblica amministrazione, in particolare per il reato di peculato, nonché per una pluralità di condotte appropriate, ex art. 648, c. 1, c.p., riconducibile ai delitti contro il patrimonio mediante frode.

In base all'art. 651 del codice di procedura penale deve riconoscersi l'efficacia della sentenza penale nel giudizio di responsabilità in relazione all'accertata commissione di reati e ritenuti provati i comportamenti costituenti reati.

Da tali fatti è scaturita un'eco mediatica che è senz'altro risultata lesiva dell'immagine della pubblica amministrazione di appartenenza e meritevole di tutela risarcitoria.

Tuttavia, nella quantificazione del risarcimento del danno, si è avuto riguardo alla natura dei reati oggetto di condanna penale.

Con sentenza numero 8/2015, le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale hanno enunciato il principio secondo cui l'art. 17, comma 30 ter, del decreto legge 1° luglio 2009, n.78, convertito in legge 102/2009, deve intendersi nel senso che le Procure della magistratura contabile possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine soltanto per i delitti di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del codice penale.

Ciò significa, in altre parole, che tale genere di danno può essere oggetto di un'azione di risarcimento per impulso della Procura contabile non già in rapporto a reati comuni posti in essere - in quanto tali - da "*quisque de populo*", bensì con esclusivo riguardo ai reati propri (ossia peculato, corruzione, concussione, abuso di ufficio e altri), ove la peculiare qualifica dell'autore assume un rilievo costitutivo per la fattispecie criminosa.

Secondo le Sezioni riunite, il suddetto principio costituisce una scelta non arbitraria del legislatore finalizzata a "circoscrivere i reati da cui può derivare il *vulnus* all'immagine della PA, in relazione alla percezione esterna che si ha del modello di azione pubblica ispirato ai principi e ai canoni che trovano la loro tutela ultima nell'art. 97 della Costituzione, con la conseguenza che, fuori da tale ambito, ogni estensione dei casi previsti dalla normativa in rassegna, appare arbitraria".

SENT 157/2020

La Procura Regionale riferisce di aver acquisito da fonte giornalistica, nell'ottobre 2012, la notizia secondo la quale cinque carabinieri, fra cui anche i due convenuti, accusati a vario titolo di reati che vanno dalla detenzione di stupefacenti a fini di spaccio, all'arresto illegittimo, al peculato ed al falso ideologico, per episodi commessi tra il 2009 e il 2011, erano stati rinviati a giudizio ex art. 429 c.p.p. dal G.U.P. presso il Tribunale.

La Corte d'Appello ha poi trasmesso alla Procura la sentenza poi divenuta irrevocabile nei confronti dei due convenuti.

Interessante appare la questione sotto il profilo della sollevata eccezione di nullità.

Al riguardo appare sufficiente ricordare che è pacificamente riconosciuta l'idoneità di un articolo di stampa a costituire valida " *notitia damni*".

La descrizione in ordine all'evoluzione dei fatti, evidenziata nei successivi articoli di stampa e nelle sentenze del giudice penale compendiate nel fascicolo istruttorio, hanno contribuito a circoscrivere l'azione contabile.

I fatti sono stati efficacemente e definitivamente accertati nel corso del giudizio penale e, pertanto, ex art. 651 c.p.p. il Collegio non ha potuto dubitare della ricostruzione degli eventi ivi effettuata.

Alla stregua, pertanto, di tali approdi legislativi e giurisprudenziali, come sopra riferito, il limite che il Collegio ha considerato nella quantificazione del risarcimento del danno è quello derivante dalla natura dei reati oggetto di condanna. (Corte dei conti, Sezione. III Giurisdizionale 31 marzo 2020, n.66) come sopra riferito.

1.2 Contenzioso pensionistico.

L'attività in materia di giudizi pensionistici è stata equamente ripartita tra tutti i magistrati in organico attraverso il Decreto Presidenziale di attribuzione.

Sono state svolte n. 68 udienze, solo in parte aperte al pubblico nel rispetto delle norme di distanziamento sociale per pandemia, in esito alle quali risultano emesse n. 89 sentenze e n. 59 ordinanze istruttorie.

Alla data del 1° gennaio 2020, risultavano pendenti n. 73 ricorsi e alla data del 31 dicembre 2020, ne risultavano pendenti n. 126; emerge un notevole incremento legato all'aumento dei giudizi depositati, soprattutto nel settore della pensionistica militare, il che sta ad indicare la mai diminuita rilevanza del settore.

Circa i temi trattati, oltre alle questioni di prevalente natura medico-legale che caratterizzano i giudizi relativi alle pensioni privilegiate, le sentenze hanno affrontato anche interessanti questioni, sia di diritto processuale, che sostanziale.

Tra queste vanno ricordate una causa relativa alle modalità di calcolo della c.d. opzione donna: è stato affermato che per individuare la retribuzione imponibile dei dipendenti pubblici si deve applicare l'art. 2, comma 9 della legge 335/1995, per cui solo per i periodi successivi all'1.01.1996 va considerata includendo gli emolumenti accessori (RG 22450).

Altra fattispecie, ha avuto ad oggetto il diritto al riscatto dei periodi corrispondenti alla durata degli studi validi per l'acquisizione delle conoscenze professionali necessarie per l'accesso a professioni di rilievo pubblicistico: è stato affermato il

diritto al riscatto del triennio di studi, previo versamento della parte ricorrente dei relativi oneri, da determinarsi secondo le modalità e i termini previsti dalla legislazione in vigore alla data della relativa domanda amministrativa (RG 22529).

Di interesse, anche un giudizio che ha visto l'accoglimento del ricorso volto all'accertamento del diritto del ricorrente a percepire la pensione indiretta di reversibilità relativa alla posizione del defunto fratello alla luce dello stato di convivenza sussistente al momento della morte e del fatto che il defunto percepisse un reddito cinque volte superiore a quello della ricorrente, idoneo a far ritenere che il predetto provvedesse al sostentamento della ricorrente (RG 22523).

Un ulteriore contenzioso ha riguardato il riconoscimento dello stato di inabilità previsto per gli orfani di guerra inabili a qualsiasi proficuo lavoro: si è ritenuto che tale stato di inabilità previsto dall'art. 45 del D.P.R. 915/1978, secondo cui la pensione di inabilità spetta agli orfani di guerra che si trovino nelle condizioni economiche previste dal successivo art. 70 e siano o divengano comunque inabili a qualsiasi proficuo lavoro anche in corso di causa, non ostando, al riguardo, la disposizione di cui all'art.21 delle disp. Att. c.g.c. (RG 22749).

In altro giudizio è stata dichiarata l'applicazione del divieto di cumulo della pensione privilegiata fino a concorrenza dell'indennizzo percepito dall'INAIL per effetto di una pronuncia giurisdizionale secondo una interpretazione logico sistematica anche in relazione a quanto previsto dall'art. 1 comma 43 della L.335/1995 (RG 22762).

Interessante questione di diritto processuale si è registrata in un giudizio di ottemperanza in cui si è rilevato che non può essere proposto un giudizio di ottemperanza nei confronti delle sentenze di ottemperanza in quanto ciò determinerebbe una richiesta di ottemperanza dell'ottemperanza; perché il sistema delineato dal Legislatore non consente la protrazione all'infinito di un giudizio (RG

22677).

E' stata, inoltre, ritenuta sussistente la giurisdizione della Corte dei Conti in tema di presunta erronea ritenuta fiscale operata dall'INPS sul presupposto secondo il quale "l'ammontare della ritenuta fiscale applicata dall'INPS sulla pensione di reversibilità corrisposta ai controricorrenti attiene al loro trattamento pensionistico e il Giudice del rapporto è, quindi, il Giudice contabile" (RG 22515).

1.3 I conti giudiziali

Il giudizio di conto, funzione giurisdizionale originaria attribuita alla Corte dei conti al momento della sua istituzione, più di centocinquanta anni fa con la legge n. 800 del 1862, mantiene rilevanza ed attualità, considerando che sostanzialmente la “resa del conto” è la dimostrazione, che è fornita ai cittadini contribuenti, attraverso l’esame del Giudice contabile, del legittimo impiego delle risorse pubbliche, da parte di coloro che sono incaricati di effettuare le riscossioni o i pagamenti, ovvero abbiano in custodia beni pubblici.

Il nuovo codice di giustizia contabile ne ribadisce l’importanza disciplinando in particolare la resa del conto ed il giudizio di resa di conto che, in quanto affidato al Giudice monocratico, risulta estremamente snellito nei tempi e nelle modalità.

Nell’ottica di incentivare al massimo il deposito dei conti giudiziali da parte degli agenti contabili, attraverso una proficua collaborazione con la locale Procura, si è giunti all’apertura nel solo 2020 di ben 144 giudizi di resa di conto, dei quali 78 sono giunti a sentenza, nonostante sia stato necessario emanare 146 decreti e 60 ordinanze al fine di ottenere il deposito di conti conformi alla normativa vigente.

Pressoché tutti i conti giudiziali degli enti locali vengono depositati in modalità digitale attraverso i pacchetti applicativi messi a disposizione dalla Corte e si sta cercando, attraverso una proficua collaborazione con le Ragionerie Territoriali, di digitalizzare anche i conti giudiziali erariali.

Considerata l’impossibilità di verificare tutti i conti giudiziali, è stato emanato, come previsto dall’art. 145 comma 2 del c.g.c., un decreto Presidenziale che stabilisce le

priorità selettive: revisione dei conti degli economi, degli agenti contabili per riscossione delle tasse di soggiorno e dei concessionari per riscossioni a seguito di convenzioni per gestioni a livello locale.

Tale selezione si è dimostrata oculata in quanto ha condotto all'apertura di vari giudizi di conto in corso di svolgimento.

Rinviando alla tabella riassuntiva dell'attività svolta riportata in appendice alla relazione, va rilevato che sono stati depositati e protocollati nell'anno trascorso ben 4340 conti; sono stati revisionati, e trasmessi alla locale Procura, con proposta di discarico 981 conti, ne sono stati definiti n. 2.460 conti: n. 606 con decreto di discarico e n. 1.854 con estinzione; n. 53 conti sono stati deferiti all'esame collegiale, con relazioni di irregolarità del Magistrato istruttore.

2. Disposizioni normative

Il “*coronavirus*”, meglio definito come “COVID-19”, ha inciso direttamente anche sulla produzione normativa riguardante le materie attinenti ai servizi ed alle funzioni della Corte dei conti. Infatti, per fronteggiare la pandemia il legislatore è dovuto intervenire con atti emergenziali per garantirne il funzionamento.

Di fondamentale importanza sono le disposizioni del decreto-legge 17 marzo 2020, N. 18, il quale, agli artt. 84 e 85, prevede nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti in materia di giustizia amministrativa e contabile.

In particolare, il primo comma dell'art. 85, con una norma di chiusura, richiama le disposizioni di cui ai precedenti artt. 83 e 84 previste per la giustizia civile, penale ed amministrativa, affermando che le stesse si applicano, in quanto compatibili e non contrastanti con le disposizioni dello stesso articolo, a tutte le funzioni della Corte dei conti.

I successivi commi 2 e 3 ripropongono sostanzialmente i commi 3 e 4 dell'art. 84 e disciplinano le attività istituzionali degli Uffici territoriali e centrali disponendo che, i relativi vertici istituzionali, a decorrere dall'8 marzo 2020 e fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, sentite le autorità sanitarie regionali e, per le attività giurisdizionali, il Consiglio dell'ordine degli avvocati della città ove ha sede l'Ufficio, adottano in coerenza con le eventuali disposizioni di coordinamento dettate dal Presidente o dal Segretario Generale della Corte dei conti per quanto di competenza, le misure organizzative, anche incidenti sulla trattazione degli affari generali necessarie.

Tali provvedimenti, ai sensi del terzo comma dell'art. 85, possono riguardare:

- la limitazione all'accesso del pubblico agli uffici (lett. a);
- la limitazione dell'orario di apertura al pubblico degli uffici (lett. b);
- la predisposizione di servizi di prenotazione per l'accesso ai servizi (lett. c);
- l'adozione di linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze e delle adunanze in coerenza con le disposizioni di coordinamento dettate dal presidente della Corte, ivi inclusa la eventuale celebrazione a porte chiuse (lett. d);
- la previsione dello svolgimento delle udienze che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti, ovvero delle adunanze che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai rappresentanti delle amministrazioni, mediante collegamenti da remoto, con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l'effettiva partecipazione all'udienza o all'adunanza, anche utilizzando strutture informatiche messe a disposizione da soggetti terzi (lett. e);
- il rinvio d'ufficio delle udienze e delle adunanze a data successiva al 31 agosto 2020, salvo che per le cause rispetto alle quali la ritardata trattazione potrebbe produrre grave pregiudizio alle parti (lett. f).

Il comma 4 dell'art. 85, con riferimento a tutte le attività giurisdizionali, inquirenti, consultive e di controllo intestate alla Corte dei conti, in caso di rinvio, prevede la sospensione dei termini in corso alla data dell'8 marzo 2020 e che scadono entro il 31 agosto 2020.

Il successivo comma 5 disciplina le controversie pensionistiche precisando che successivamente al 15 aprile 2020 e fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, in deroga alle previsioni del codice di giustizia contabile, tutte le controversie pensionistiche fissate per la trattazione innanzi al

giudice contabile in sede monocratica, sia in udienza camerale sia in udienza pubblica, passano in decisione senza discussione orale, sulla base degli atti depositati, salva espressa richiesta di una delle parti di discussione orale, da notificare, a cura del richiedente, a tutte le parti costituite e da depositare almeno dieci giorni prima della data di udienza. Le parti hanno comunque la facoltà di presentare brevi note e documenti sino a cinque giorni liberi prima della data d'udienza. Il giudice, trattata la causa, pronuncia immediatamente sentenza, dandone tempestiva notizia alle parti costituite con comunicazione inviata a mezzo di posta elettronica certificata. E' fatta salva la facoltà del giudice di decidere in forma esemplificata, ai sensi dell'art. 167, comma 4, del decreto legislativo n. 174/2016. La sentenza è depositata in segreteria entro 15 giorni dalla pronuncia.

Il D.L. 8 aprile 2020, n. 23 ha disposto (con l'art. 36, comma 4) che "La proroga del termine di cui al comma 1, primo periodo, si applica altresì a tutte le funzioni e attività della Corte dei conti, come elencate nell'articolo 85, decreto legge del 17 marzo 2020, n. 18. Conseguentemente il termine iniziale del periodo previsto dal comma 5 dell'art. 85 è fissato al 12 maggio 2020.

Nel 2020 sono quindi stati numerosi gli incombenti organizzativi che i vertici della Corte dei conti hanno dovuto fronteggiare. Merita innanzitutto di essere segnalato, per l'importanza innovativa in esso contenuta, il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 138 del 1 aprile 2020, preceduto dal decreto in data 13 marzo 2020 con cui veniva disposto il rinvio di tutte le udienze e camere di consiglio, attraverso il quale è stato disciplinato lo svolgimento tramite videoconferenza delle udienze dinanzi alla Corte dei conti, l'organizzazione delle camere di consiglio e l'adozione dei provvedimenti del giudice in forma digitale. In sostanza è stata creata la possibilità di tenere le udienze in collegamento da remoto, rendendo funzionale, nel rispetto delle regole del contraddittorio, una modalità, tecnicamente possibile, ma mai contemplata prima per il giudice contabile e mai sperimentata in concreto.

In particolare, il citato decreto stabilisce le regole tecniche ed operative, in materia di svolgimento delle udienze dinanzi alla Corte dei conti con collegamento da remoto, nonché la redazione e la pubblicazione telematica delle sentenze e degli altri provvedimenti del giudice in forma di documento informatico sottoscritto con firma digitale.

Appare doveroso anche evidenziare come grazie alla collaborazione dei magistrati e del personale amministrativo, in tempi molto rapidi, la locale sede delle Marche ha attuato tale nuova modalità di svolgimento delle udienze. A tal fine è stato prontamente emanato il decreto del 25 maggio 2020 del Presidente della Sezione Giurisdizionale delle Marche con il quale si è disposta la trattazione da remoto delle udienze e camere di consiglio già fissate nel mese di giugno 2020 e non rinviabili a data successiva al 31 luglio 2020, oltre agli ulteriori provvedimenti organizzativi. Inoltre, con decreto del 23 luglio 2020 il Presidente della Sezione ha disposto la possibilità di trattazione da remoto, con il consenso del Pubblico Ministero e delle parti, delle udienze e camere di consiglio fino al 31 luglio 2020. Successivamente, con decreto del 28 ottobre 2020, la possibilità di tenere le udienze da remoto è stata estesa fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19.

Infine, con riguardo alla disciplina sostanziale, deve certamente essere messo in evidenza che il legislatore con il decreto legge n. 76/2020 è intervenuto su una delle componenti strutturali dell'illecito amministrativo-contabile, ossia l'elemento psicologico, andando di fatto a circoscriverne ulteriormente la punibilità, con il fine dichiarato di un maggior efficientamento della P.A., sul presupposto che il perseguimento di questo obiettivo sia ostacolato dal timore dei funzionari pubblici, di incorrere in responsabilità erariale anche per errori "veniali" o comunque non connotati da un preciso disegno di arrecare un predeterminato danno all'Amministrazione di appartenenza. Nello specifico, con l'art. 21, comma 1, decreto- legge n. 76/2020, viene integrato il disposto dell'art. 1, comma 1, della legge

n. 20/1994 che contiene la fondamentale disciplina sostanziale della responsabilità del pubblico dipendente che cagioni un danno all'Erario: se già per effetto della riforma del 1996 (L. n. 639), la responsabilità amministrativa colà regolamentata era stata limitata ai soli comportamenti posti in essere con “dolo o colpa grave” - in deroga al generale principio della responsabilità per “dolo o colpa”, ancorché lieve - adesso all’articolato in questione è stato aggiunto un periodo in forza del quale viene altresì prescritto che “la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso”.

3. La giurisprudenza

Oltre che nelle leggi, lo svolgimento della funzione giurisdizionale, trova naturale riferimento anche nei principi elaborati dalla giurisprudenza.

In particolare, ai fini dell'individuazione della latitudine e dei contenuti delle attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti, vengono in rilievo gli approdi della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione, mentre assumono essenzialmente funzione nomofilattica le pronunce delle Sezioni Riunite della Corte dei conti.

3.1 La giurisprudenza della Corte Costituzionale

Diverse ed interessanti sono le pronunce del giudice delle leggi, intervenute nell'anno 2020, nelle materie afferenti alle funzioni giurisdizionali e di controllo cointestate alla Corte dei conti.

Significativa, con riguardo all'attività di controllo, è la sentenza n. 112 del 12 giugno 2020 con la quale la Consulta ha confermato la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale – in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali – con riferimento a leggi regionali che si pongono in contrasto con parametri funzionalmente connessi alla tutela del bilancio e dei relativi equilibri (in tal senso, v. anche ordinanza n. 181/2020). Con la richiamata pronuncia la Consulta ha ritenuto costituzionalmente illegittimi, in riferimento agli artt. 81, 97, comma 1, e 117, comma 2, lett. l), Cost., gli

artt. 2, commi 2 e 6, e 6, commi 1 e 2, della legge della Regione Basilicata 9 febbraio 2001, n. 7, nella parte in cui prevedono l'applicazione del contratto nazionale di lavoro dei giornalisti agli addetti degli uffici stampa della Regione e degli enti sub-regionali, poiché la peculiare posizione dei giornalisti che siano pubblici dipendenti involge problematiche rientranti nella sicura competenza statale, che vanno affrontate nelle indicate sedi negoziali, attivando le procedure di confronto previste dal legislatore nazionale e, per esso, dalla contrattazione collettiva di settore.

Altrettanto importante è la **sentenza n. 4 del 28 gennaio 2020** con la quale la Corte costituzionale ha affrontato il tema dell'uso delle anticipazioni di liquidità, che secondo la Consulta sono utilizzabili dagli enti locali in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio, in quanto sono prestiti di carattere eccezionale finalizzati unicamente a rafforzare la cassa quando l'ente non riesce a pagare le passività accumulate negli esercizi precedenti.

La Corte costituzionale, nel dichiarare costituzionalmente illegittimi l'art. 25 del decreto-legge 78/2015 e l'art. 1, comma 814 della legge n. 205/2017, per contrasto con gli articoli 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, della Costituzione, ha così ribadito il divieto di utilizzare le anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione e per assicurare nuove forme di copertura giuridica della spesa. La sentenza spiega che l'inidoneità delle anticipazioni a rimuovere situazioni di deficit strutturale deriva non solo dal contrasto con l'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, ma anche da dati elementari dell'esperienza, secondo cui solo un investimento efficace può assicurare, attraverso positivi effetti sul patrimonio della comunità di riferimento, la compensazione con i debiti che si contraggono attraverso l'assunzione del prestito.

In questa materia la Corte costituzionale è anche intervenuta, con la **sentenza n. 115/2020**, per affermare che l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del

dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea. Ne consegue che tutte le disfunzioni devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost. E' in ordine al deficit strutturale, imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato. In definitiva, con le richiamate sentenze, la Consulta ritiene che il sostegno finanziario debba essere dato dallo Stato quando la penuria di risorse è dovuta ad un contesto sociale ed economico disagiato; ma questo sostegno può e deve essere concesso solo quando i "conti sono in ordine".

Interessante è anche la **sentenza n. 157/2020** con la quale la Corte costituzionale, in materia sanitaria, ha ritenuto che per conseguire le finalità del sistema salute, da perseguire sia in sede ordinaria che in occasioni di carattere eccezionale/emergenziale (nell'epidemia COVID-19), possono essere utilizzati «*sia beni di consumo corrente, sia beni durevoli*», purché il loro impiego risulti equilibrato nel senso che «*deve essere caratterizzato dalla leale cooperazione tra Stato e Regioni*» con riguardo alla concreta garanzia dei Lea in favore della collettività nazionale.

Con riguardo alla funzione giurisdizionale della Corte dei conti, la Consulta, in tema di impiego pubblico, è intervenuta con la **sentenza n. 61 depositata il 10 aprile 2020** dichiarando costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 76 Cost., il secondo, il terzo ed il quarto periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del D.Lgs. n. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b) del D.Lgs. n. 116 del 2016, che disciplina la responsabilità per danno patrimoniale e danno all'immagine alla p.a. arrecato dal pubblico dipendente attraverso la condotta di falsa attestazione della presenza in servizio mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento e altre modalità fraudolente. In particolare, a differenza di quanto

avvenuto con la precedente legge n. 15 del 2009, laddove il legislatore aveva espressamente delegato il Governo a prevedere, a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento sia del danno patrimoniale che del danno all'immagine subiti dall'amministrazione, tanto non si rinviene nella legge di delega n. 124 del 2015 - attuato dalla norma censurata - che, all'art. 17, comma 1, lett. s), prevede unicamente l'introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti, finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare. La materia delegata è quindi unicamente quella attinente al procedimento disciplinare, senza che possa ritenersi in essa contenuta l'introduzione di nuove fattispecie sostanziali in materia di responsabilità amministrativa e, in particolare, la specifica fattispecie del danno all'immagine arrecato dalle indebite assenze dal servizio dei dipendenti pubblici.

Al contrario, la disposizione censurata dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, prevede una nuova fattispecie di natura sostanziale intrinsecamente collegata con l'avvio, la prosecuzione e la conclusione dell'azione di responsabilità da parte del procuratore della Corte dei conti, da cui risulta inequivocabile il suo contrasto con il parametro evocato. Infine, sebbene le censure del rimettente siano limitate all'ultimo periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater*, che riguarda le modalità di stima e quantificazione del danno all'immagine, l'illegittimità riguarda anche il secondo e il terzo periodo di detto comma, perché essi sono funzionalmente inscindibili con l'ultimo, così da costituire, nel loro complesso, un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa non consentita dalla legge di delega. Il danno derivante dalla lesione del diritto all'immagine della p.a. consiste nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost.

La delega, finalizzata al riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, concede al legislatore delegato un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e ai criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante.

Con riguardo invece alla materia pensionistica, la Corte costituzionale, con la **sentenza n. 234 depositata il 9 novembre 2020**, ha dichiarato legittimo l'intervento con cui il legislatore ha rivisto le fasce di indicizzazione delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo Inps. Dal 1° gennaio 2019 sarebbero dovute tornare operative le originali regole di perequazione fissate dalla Finanziaria 2001 (legge n. 388/2000) vigenti sino al 2011, più volte modificate, specie negli anni di crisi, al fine di ridurre la spesa pubblica.

In sostanza la Consulta ha ritenuto che il legislatore possa "raffreddare" la rivalutazione automatica delle pensioni di elevato importo e imporre a carico delle stesse un prelievo di solidarietà, a condizione che osservi i principi costituzionali di ragionevolezza e proporzionalità, anche in ordine alla durata della misura.

La Corte ha dichiarato non fondate le questioni a proposito del "raffreddamento" triennale della rivalutazione automatica e, viceversa, le ha accolte limitatamente alla durata quinquennale del contributo di solidarietà.

Secondo la Corte, la misura limitativa della rivalutazione automatica, finalizzata dal legislatore al perseguimento di obiettivi interni al sistema previdenziale aventi un orizzonte triennale (finanziamento della "quota 100"), non viola i principi di ragionevolezza e proporzionalità, poiché comunque garantisce un - seppur parziale, ma non simbolico - recupero dell'inflazione anche alle pensioni di maggiore consistenza.

Riguardo al contributo di solidarietà, la Corte ha osservato che questa misura, diretta al perseguimento dei già menzionati obiettivi triennali interni al sistema pensionistico, non viola i principi di ragionevolezza e proporzionalità e risulta costituzionalmente tollerabile in quanto opera secondo un criterio di progressività e fa comunque salvo il trattamento minimo di 100.000 euro lordi annui.

La Corte ha ritenuto tuttavia irragionevole per sproporzione la durata quinquennale del prelievo. Tale durata è eccessiva rispetto all'ordinaria proiezione triennale del bilancio di previsione dello Stato e all'estensione nel tempo degli obiettivi perseguiti dalla misura, oltre che disallineata rispetto al limite temporale dell'intervento limitativo della perequazione, pur disposto nella medesima legge di bilancio.

Sempre con riguardo alla materia pensionistica, la Consulta, con l'**ordinanza n. 94 del 15 aprile 2020**, ha dichiarato manifestamente infondata, in riferimento all'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, commi 54 e 55, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 e dell'art. 1 del decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 30 marzo 1998, nella parte in cui hanno previsto la sospensione dei trattamenti pensionistici di anzianità anticipati rispetto all'età pensionabile o all'età prevista per la cessazione dal servizio dai singoli ordinamenti, poiché gli interventi di blocco dell'accesso ai trattamenti pensionistici di anzianità mirano a stabilizzare la spesa previdenziale, lasciando peraltro ferma la possibilità di chiedere la prosecuzione e il ripristino del rapporto d'impiego.

Invece, con la **sentenza 27 luglio 2020, n. 167**, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità dell'art. 9, comma 21 decreto legge n. 78 del 2010 nel testo risultante dalla legge di conversione e disposizioni successive, in relazione alle modalità di individuazione della base di calcolo della contribuzione pensionistica la quale non può tener conto di emolumenti che, per effetto del blocco degli incrementi retributivi, non sono stati percepiti dal pubblico dipendente.

La Corte ha anche chiarito come non possa invocarsi – con conseguente manifesta inammissibilità della questione – quale parametro interposto di costituzionalità la previsione di un Protocollo CEDU non ancora ratificato, fermo restando, ai fini della tutela apprestata dalla Convenzione, che gli incrementi retributivi sterilizzati non costituiscono un “*bene*” poiché non sono mai entrati nel patrimonio dei pubblici dipendenti e che il trattamento pensionistico non può subire incrementi in ragione di una retribuzione non percepita e non spettante.

La Consulta, con la **sentenza n. 189 del 27 agosto 2020**, ha ritenuto non incostituzionale l’articolo 18, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 3/1999 che estende il rimborso delle spese legali sostenute dai dipendenti nelle fasi preliminari di giudizi civili, penali e contabili e nei procedimenti conclusi con l’archiviazione.

Al contrario, secondo la Consulta, è una norma che «si inserisce nel quadro di un complessivo apparato normativo volto a evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l’accertamento di responsabilità».

In precedenza, la Corte costituzionale, con la **sentenza n. 41 del 6 marzo 2020**, ha dichiarato inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 31, II e III comma, D.Lgs. del 26 agosto 2016, n. 174, nella parte in cui non consente al giudice di compensare le spese nel giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei conti ogniqualvolta sia accertata l’insussistenza di uno dei presupposti della stessa (nella specie, un grado di colpa inferiore a quella grave) pur in presenza di gravi ed eccezionali ragioni analoghe a quelle tassativamente indicate dall’art. 31, 3° comma, stesso D.Lgs., in riferimento agli artt. 3, 24, I comma, e 111, I comma, Costituzione.

3.2 La giurisprudenza della Corte di Cassazione

Anche nell'anno 2020 le decisioni delle Sezioni Unite della Cassazione sul riparto di giurisdizione hanno dato applicazione ai principi ormai consolidati nella giurisprudenza della Suprema Corte in ordine alla individuazione dei criteri per distinguere i limiti interni da quelli esterni della giurisdizione della Corte dei conti ed all'ambito operativo della loro sindacabilità.

Al riguardo, la Corte di Cassazione ha stabilito, con l'**ordinanza n. 19085 del 14 settembre 2020**, che il sindacato sulle decisioni della Corte dei conti è circoscritto all'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione e non si estende - neppure a seguito dell'inserimento della garanzia del giusto processo ex art. 111 Cost. - ad asserite violazioni di legge sostanziale o processuale, concernenti il modo di esercizio della giurisdizione speciale.

Conseguentemente la negazione in concreto di tutela alla situazione soggettiva azionata, determinata dall'erronea interpretazione delle norme sostanziali o processuali, non può integrare di per sé sola la violazione dei limiti esterni della giurisdizione, che invece si verifica nella diversa ipotesi di affermazione, da parte del giudice speciale, che quella situazione soggettiva è, in astratto, priva di tutela per difetto assoluto o relativo di giurisdizione.

In riferimento invece ai limiti interni della giurisdizione contabile, si segnala l'**ordinanza n.19172 del 15 settembre 2020** attraverso la quale la Suprema Corte ha chiarito che la gestione dei fondi pubblici erogati ai gruppi partitici dei Consigli regionali è soggetta alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di responsabilità erariale, sia perché a tali gruppi - pur in presenza di elementi di natura privatistica connessi alla loro matrice partitica - va riconosciuta natura essenzialmente pubblicistica in relazione alla funzione strumentale al

funzionamento dell'organo assembleare da essi svolta, sia in ragione dell'origine pubblica delle risorse e della definizione legale del loro scopo, e senza che rilevi il principio dell'insindacabilità di opinioni e voti ex art. 122, comma 4, Cost., non estensibile alla gestione dei contributi, attesa la natura derogatoria delle norme di immunità.

Sempre nell'ambito dei limiti interni della giurisdizione contabile, seguendo il medesimo filo conduttore, la Cassazione, con **sentenza n. 6462 del 6 marzo 2020**, ha ritenuto che vi rientri il giudizio sulla indeterminatezza della domanda introduttiva, trattandosi semplicemente dell'applicazione delle regole interne al processo; del pari, la decisione di una seconda domanda, pur dopo avere ravvisato la nullità della prima, costituisce null'altro che concreto esercizio dei poteri di quella giurisdizione.

Le Sezioni Unite, con **sentenza n. 7455 del 19 marzo 2020**, hanno inoltre stabilito che non è configurabile l'eccesso di potere giurisdizionale da parte del giudice speciale, censurabile in Cassazione, quando viene contestato un "*error in procedendo*" o un "*error in iudicando*" al giudice di appello che aveva dichiarato inammissibile l'impugnazione proposta avverso la sentenza resa dalla sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Meritano anche di essere evidenziate, considerato che alla Corte dei conti è attribuita una giurisdizione tendenzialmente generale in materia di contabilità pubblica, e tale giurisdizione riguarda ogni controversia inerente la gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, alcune pronunce della Suprema Corte relative alla figura dell'agente contabile.

Con specifico riferimento a tale ruolo, le Sezioni Unite, con l'**ordinanza n. 22810 del 20 ottobre 2020**, hanno individuato quali sono gli elementi essenziali, ma al contempo sufficienti, affinché un soggetto rivesta la qualifica di agente contabile ai

fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità contabile, ossia, il carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisce e la natura parimenti pubblica del denaro o del bene oggetto della sua gestione.

Rimane invece irrilevante la natura privatistica del soggetto affidatario del servizio, così come il titolo giuridico in forza del quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte.

In particolare, la Cassazione ha ritenuto che la qualifica di agente contabile deve essere riconosciuta alla società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte, essendo quest'ultima incaricata, in virtù di una concessione contratto, di riscuotere denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, del quale la stessa ha il maneggio nel periodo compreso tra la riscossione ed il versamento e va qualificata "giudizio di conto" ogni controversia tra società concessionaria del servizio di riscossione delle imposte e l'ente impositore, che abbia ad oggetto la verifica dei rapporti di dare ed avere e il risultato finale di tali rapporti (in tal senso, si vedano anche la **sentenza n. 14234 del 8 luglio 2020** e la **sentenza n. 4314 del 20 febbraio 2020**).

Appare infine opportuno segnalare due pronunce emesse dalla Suprema Corte relative a due giudizi uno dinanzi alla Sezione Giurisdizionale Marche e l'altro dinanzi alla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione Marche.

La prima riguarda un giudizio per regolamento preventivo di giurisdizione, attraverso il quale la Cassazione civile Sezioni Unite, con **ordinanza n. 14236 del 8**

luglio 2020, ha ritenuto che sussistesse la giurisdizione contabile in materia di azione di responsabilità nei confronti degli organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipata da enti pubblici solo se vi siano i requisiti perché sia configurabile una società *“in house providing”*.

In altri termini, 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 delle partecipazioni a soci privati. Inoltre, 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. Infine, che la gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici.

Detti requisiti devono sussistere tutti contemporaneamente e risultare da precise disposizioni statutarie in vigore al momento in cui risale la condotta ipotizzata come illecita, non avendo rilievo le mere situazioni di fatto.

Per questi motivi essendo presenti nella fattispecie esaminata tutti i requisiti richiesti ha dichiarato sussistere la giurisdizione della Corte dei conti e quindi della Sezione Giurisdizionale Marche.

La seconda pronuncia della Suprema Corte concerne un giudizio promosso dal Comune di Ascoli Piceno avverso la sentenza della Corte dei Conti Sezioni Riunite in speciale composizione che aveva dichiarato inammissibile l'impugnazione del predetto Comune relativa alla delibera con la quale la Sezione Regionale di Controllo per le Marche aveva dichiarato inammissibile la richiesta di riesame del predetto Comune; si tratta della **sentenza n. 7762 del 9 aprile 2020** con la quale le Sezioni Unite hanno stabilito che non è configurabile un rifiuto dell'esercizio della giurisdizione, ossia l'esclusione dell'astratta tutelabilità della situazione giuridica

fatta valere dal ricorrente, allorché la dichiarazione di inammissibilità dell'impugnazione si basi sull'insussistenza di un presupposto dell'azione, il cui accertamento, rimesso al giudice cui è devoluta la cognizione della controversia, costituisce anch'esso espressione del potere di *dicere jus* in ordine alla domanda sottoposta al suo esame.

3.3 La giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti

Le Sezioni riunite di questa Corte assolvono, come è noto, la fondamentale funzione di nomofilachia con la quale viene delineato il quadro di riferimento a cui i Giudici di merito devono attenersi.

Particolare interesse pertanto riveste l'analisi dei principi di diritto contenuti nelle pronunce dalle Sezioni riunite depositate nell'anno 2020.

Meritano innanzitutto di essere segnalate alcune pronunce delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione sulla tematica dei piani di riequilibrio degli enti territoriali. In particolare i Giudici, con **sentenza n. 4/2020** hanno ribadito che le deliberazioni delle Sezioni di controllo dovrebbero essere, comunque, "giustiziabili" in tutti i casi nei quali esse, per il carattere prescrittivo o interdittivo, vengono a ledere posizioni qualificate di un ente locale, tant'è vero che il giudizio intestato alle Sezioni riunite, in speciale composizione, non si limita al rilevamento dei vizi della deliberazione impugnata, ma investe l'intero rapporto, trattandosi di giurisdizione piena a carattere non impugnatorio, tale da consentire allo stesso Collegio in speciale composizione la possibilità di pervenire ad una propria ed autonoma valutazione, conformativa o modificativa, rispetto a quella resa dalla

Sezione di controllo senza, tuttavia, giungere a sostituire la Sezione regionale nei poteri istruttori, relativi all'attività di controllo, propri di quest'ultima.

Inoltre, i Giudici delle Sezioni riunite, nella precedente **sentenza n. 3/2020** depositata il 22/02/2020, avevano confermato che la valutazione di un piano di riequilibrio finanziario deve essere svolta in una prospettiva dinamica e in una visione

d'assieme. Pertanto, non v'è dubbio che il giudizio di congruità di detti piani non può risolversi in un semplice giudizio binario di verifica della corrispondenza di singoli atti ad una norma.

Nello stesso tempo singole irregolarità e/o singole criticità gestionali che, di per sé, potrebbero non essere sufficiente motivo di una valutazione negativa di un progetto complessivo, vanno a costituire tasselli di un mosaico che, nell'insieme, restituisce la situazione attuale dell'Ente e consente di effettuare un giudizio prognostico sul grado di attendibilità e di realizzabilità del piano.

Su questa tematica le Sezioni riunite, con **sentenza n. 6/2020** hanno anche affrontato la questione relativa alla corretta programmazione di rientro dal *deficit*, affermando che il ricorso al piano di riequilibrio non si esaurisce in un mero piano di estinzione rateizzata dei debiti ma, principalmente nell'adozione di misure strutturali che evitino il riformarsi dei debiti, misure che devono incidere maggiormente nei primi anni previsti dal piano per poi stabilizzarsi negli anni successivi.

Si deve, cioè poter dimostrare di garantire in prospettiva un equilibrio economico-finanziario veritiero e durevole nel tempo.

Le Sezioni riunite, con la **sentenza n. 34/2020**, si focalizzano sul peculiare aspetto della corretta contabilizzazione della massa debitoria, rappresentata in un piano di riequilibrio finanziario pluriennale, attestando la giustezza dell'assioma secondo cui l'indeterminatezza delle poste di passività porta seco un giudizio di non congruità del piano medesimo.

A tal proposito, il Supremo consesso contabile puntualizza che proprio la struttura bipartita del piano, caratterizzata dalla duplice natura "ricognitiva" e "programmatica", esige la precisa quantificazione della massa passiva iniziale ed il progressivo recupero delle passività emerse, atteso che il giudizio di congruità, svolto dalla sezione di controllo, ha ad oggetto entrambe queste due fasi.

Altra tematica di grande respiro sulla quale sono intervenute le Sezioni riunite è quella relativa alla ricognizione delle pubbliche amministrazioni.

I Giudici, con le **sentenze nn. 7 e 8 del 2020**, hanno specificato, in materia di controllo, che l'influenza reale e rilevante ai fini del controllo non è quella che incide sull'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, ma consiste nella capacità di dirigere e di esercitare forme di pressione sull'unità nell'ambito della definizione e della realizzazione stesse dei suoi obiettivi, delle sue attività e dei suoi indirizzi strategici.

In altri termini, il Collegio contabile ha chiarito che è la capacità di un'amministrazione pubblica di esercitare stabilmente e permanentemente un'influenza reale e sostanziale sulla definizione e sulla realizzazione stessa degli obiettivi dell'istituzione senza scopo di lucro, delle sue attività e dei suoi aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che l'istituzione senza scopo di lucro intende perseguire nell'esercizio di tali attività.

Inoltre, le Sezioni riunite, con **sentenza n. 1/2020**, hanno ribadito le risultanze giuridiche rese dalla pronuncia della Corte di Giustizia dell'U.E., secondo cui la valutazione relativa all'esistenza del controllo pubblico non può limitarsi ad un esame meramente formale e cartolare degli indici (controllo sulla carta), ma deve spingersi sino a verificare se i poteri, di cui una singola P.A. sia titolare, siano realmente, effettivamente, stabilmente e permanentemente esercitati in modo da consentire a tale Amministrazione di incidere, in modo sostanziale, sulla definizione e sulla realizzazione stesse degli obiettivi dell'istituzione senza scopo di lucro, delle sue attività e dei loro aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che l'istituzione senza scopo di lucro intende perseguire nell'esercizio di siffatte attività.

Importanti sono infine i principi di diritto contenuti nelle pronunce emesse dalle Sezioni riunite in sede giurisdizione. In primo luogo, si evidenzia che con **sentenza n. 24/2020** i Giudici hanno affermato che in ipotesi di danno erariale conseguente alla illecita erogazione di emolumenti *latu sensu* intesi in favore di pubblici dipendenti (o, comunque di soggetti in rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione), la quantificazione deve essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo.

Il Consesso contabile ha aggiunto l'ulteriore precisazione che ciò avviene non in applicazione della regola dei vantaggi ma in ossequio alla sussistenza, nella fattispecie evocata, di autonome obbligazioni. Infine, con riguardo all'eccezione, sollevata dalla parte, relativa all'operatività del meccanismo della "*compensatio lucri cum damno*", il Collegio ha stabilito che difetta...in questi casi l'identità (soggettiva e oggettiva) del fatto generatore che la giurisprudenza stessa individua quale presupposto indefettibile della citata "*compensatio lucri cum damno*", in quanto il vantaggio che si assume derivare allo Stato dalla riscossione dell'acconto irpef non è legato alla commissione del danno ma al semplice fatto che l'amministrazione ha erogato in favore del proprio dipendente un compenso che per il percettore costituisce reddito imponibile, in ciò integrandosi una obbligazione tributaria autonoma che nasce indipendentemente dal carattere illecito della vicenda sottostante all'erogazione della spesa.

Con riguardo al tema della sospensione necessaria ex art. 106 c.g.c., le Sezioni riunite, con **ordinanza n. 2/2020**, hanno ribadito che il rapporto tra giudizio penale e giudizio di responsabilità si sostanzia nella possibilità per il Giudice contabile di procedere ad un'autonoma valutazione delle risultanze istruttorie per accertare la colpa grave o il dolo del soggetto, tanto ciò è vero che per costante e consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, prima il PM e poi il collegio possono trarre dalle risultanze del giudizio penale autonomi apprezzamenti e convincimenti anche quando le

infrazioni considerate ai fini della pronuncia coincidano, in tutto od in parte, con la violazione di particolari obblighi di servizio e ciò soprattutto nella valutazione dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa.

Quanto poi al danno all'immagine, il Collegio giudicante ha osservato che occorre ricordare che la necessità di una sentenza passata in giudicato è stabilita dal legislatore per i reati contro la pubblica amministrazione (art. 17, comma 30 ter L.102/2009), invece, per quanto attiene alle ulteriori ipotesi di danno all'immagine, per le quali sono state introdotte normative specifiche, appare utile ricordare l'ordinanza SSRR n. 6 del 2018 che, per le fattispecie di danno all'immagine di cui all'art. 55 quater, comma 3 quater, del d.lgs. 165/2001, ha affermato che le stesse hanno natura speciale, con la diretta conseguenza che non può configurarsi un'ipotesi di sospensione necessaria.

Si segnala infine l'innovativa pronuncia delle Sezioni riunite, **ordinanza n. 5/2020**, attraverso la quale viene fornita l'esatta interpretazione da attribuire alle norme del codice di giustizia contabile con stretto riferimento agli articoli 7, comma 2, 32, 105 e 106 del menzionato codice.

A tal riguardo, il Collegio giudicante ha affermato, in plurimi importanti passaggi, che grazie al principio della libertà e strumentalità delle forme ex art. 32, c.g.c., il giudice contabile può adottare un provvedimento di separazione di cause anche se il codice di giustizia contabile non ne prevede espressamente la forma "quando la continuazione della loro riunione ritarderebbe o renderebbe più gravoso il processo" (art. 103 cpv, c.p.c.) e quindi quando si tratta di assicurare la ragionevole durata del processo.

In particolare, secondo il *dictum* del giudice contabile, l'art. 103, comma 2, c.p.c., è da considerare norma di attuazione del principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, comma 2, Cost. e, come tale, espressione di un principio generale che

informa tutti i tipi di processo, ed è idoneo, pertanto, ad integrare il codice di giustizia contabile ex art. 7 c.g.c. in quanto consente, attraverso la separazione delle cause prima riunite per cumulo oggettivo e/o soggettivo, una semplificazione ed accelerazione delle situazioni processuali che conducono ad una tempestiva risposta finale sulla domanda di giustizia.

L'art. 103, comma 2, c.p.c. può allora essere applicato anche nel caso di un processo nel quale soltanto alcune delle domande siano fondate su documenti impugnati con querela di falso.

Siffatta configurazione giuridica viene confermata anche dalla portata dell'art. 105, comma 2 e 4, c.g.c. che come detto, distingue le domande "pregiudicate" e, quindi, dipendenti dalla risoluzione dell'incidente di falso, per le quali la sospensione è necessaria, dalle domande che ne sono indipendenti e che – al netto di quelle per le quali la decisione è sospesa – divengono l'oggetto principale del giudizio sulle quali il giudice può decidere (art. 105, comma 2, c.g.c.), pertanto, la disciplina dell'incidente di falso nel giudizio contabile si rivela coerente con il principio di autonomia processuale delle singole cause cumulate (quelle 'principali', perché indipendenti dal falso, e quelle 'dipendenti') e compatibile con la separazione delle cause che, qualora la loro trattazione congiunta pregiudichi la ragionevole durata del processo, rappresenta l'opzione che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, c.g.c., semplifica ed accelera le situazioni processuali che conducono alla risposta finale sulla domanda di giustizia.

Tali principi giuridici, per il Supremo Consesso contabile, si traducono sul piano processuale in un'ipotesi di processo cumulato, caratterizzato dal ricorrere di più domande autonome (una per ogni mandato), ciascuna proposta contro più parti,

connesse per *petitum* e parzialmente per *causa petendi* (sottoscrizione mandati e appropriazione somme), con conseguente cumulo oggettivo (per connessione soggettiva) e soggettivo (per connessione oggettiva) e radicarsi, quindi, di un'ipotesi di litisconsorzio facoltativo (art. 33, 103 e 104 c.p.c.).

Saluti conclusivi

Nel terminare la relazione che mi auguro abbia dato testimonianza della attività svolta dal giudice contabile in questa Regione e dei risultati raggiunti, ringrazio i magistrati della Sezione per l'attività svolta con cura e dedizione.

Mi è gradito, inoltre, porgere al Procuratore Regionale ed ai magistrati del suo ufficio un ringraziamento ed un sincero apprezzamento per avere perseguito gli interessi erariali.

Un saluto affettuoso e riconoscente a tutti i Magistrati togati ed onorari ed a tutti i cittadini delle Marche a cui è dedicata, come ha ricordato il Presidente della Corte d'Appello Luigi Catelli, questa inaugurazione.

Ringrazio, altresì, tutti gli avvocati del foro pubblico e privato che con serietà e professionalità hanno svolto le loro funzioni fornendo un contributo essenziale per il funzionamento della giustizia.

Un sentito ringraziamento rivolgo alle forze di Polizia, alla Guardia di Finanza ed all' Arma dei Carabinieri.

Un ringraziamento sentito anche agli organi di stampa per aver seguito l'attività svolta dalla Corte dandone obiettiva informazione ai cittadini.

Ringrazio i funzionari ed il personale della Sezione Giurisdizionale, della Procura e della Sezione di Controllo che con impegno e diligenza hanno consentito l'espletamento di tutti i compiti assegnati alla Corte in questa regione.

L' auspicio conclusivo è che il prossimo anno si possa tornare ad una cerimonia in presenza.

Luisa Motolese

Sezione Tabelle dati
Sull' Attività svolta
Anno 2020

Tabella 1

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE <i>Attività svolta in materia di responsabilità, di conto e di resa di conto</i>			
Pendenti all' 1/1/2020	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
140	179	117	202

Tabella 2

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE <i>Attività svolta in materia di conti giudiziali</i>			
Pendenti all' 1/1/2020	Pervenuti	Definiti	Rimanenza
15827	4340	2460	17707

Tabella 3

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE <i>Attività svolta in materia di responsabilità</i>				
Assoluzione	Condanna	Abbreviato	Sanzionatorio	Totale
2	6	0	0	8

Tabella 4

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE <i>Attività svolta in materia di pensionistica</i>			
Accoglimento	Rigetto	Altro esito	Totale
51	17	22	90

Tabella 5

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE															
<i>Attività svolta in materia pensionistica</i>															
Pendenti all' 1/1/2020				Pervenuti				Definiti				Rimanenza			
Civili	Militari	Guerra	Totale	Civili	Militari	Guerra	Totale	Civili	Militari	Guerra	Totale	Civili	Militari	Guerra	Totale
31	38	4	73	19	122	1	142	27	61	1	89	23	99	4	126

Tabella 6

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

Tabella 7

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE <i>Rito monitorio - art. 131, d.lgv. 174/2016</i>			
Istanze proposte nell'anno	accolte	respinte	da definire
3	4 (proposte nel 2019)	0	3

Tabella 8

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

INDICE

Introduzione	2
1 L'attività della Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche	9
1.1 Contenzioso amministrativo-contabile.....	13
1.2 Contenzioso pensionistico	27
1.3 I conti giudiziali	30
2 Disposizioni normative	32
3 La Giurisprudenza	37
3.1 La giurisprudenza della Corte Costituzionale.....	37
3.2 La giurisprudenza della Corte di Cassazione	44
3.3 La giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti.....	49
Saluti conclusivi	56

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Attività svolta in materia di responsabilità	58
Tabella 2 - Attività svolta in materia di conti giudiziali	58
Tabella 3 - Esito delle sentenze, riferito ai convenuti, nei giudizi di responsabilità	59
Tabella 4 - Esito delle sentenze, riferito ai convenuti, nei giudizi di pensionistica	59
Tabella 5 - Attività svolta in materia di pensionistica	60
Tabella 6 - Rito abbreviato - art. 130, d. lgv. 174/2016	61
Tabella 7 - Rito monitorio - art. 131, d. lgv. 174/2016	61
Tabella 8 - Rito di responsabilità sanzionatoria pecuniaria - art. 133, d. lgv. 174/2016.....	62