

II

Prima di illustrare l'attività della sezione mi sia consentita una breve riflessione sul contesto più generale in cui questa cerimonia si iscrive.

Lo scorso anno la mia relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario aveva preso avvio dal doveroso richiamo al settantesimo anniversario della nostra Carta costituzionale.

Nel mese di dicembre del 2018 si è celebrata un'altra importante ricorrenza: quella del settantesimo anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani proclamata dalle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, testo fondamentale che ha tentato di codificare nella forma di diritti i principi fondamentali richiesti per il rispetto della vita umana, partendo dal riconoscimento della persona come soggetto di diritto (l'essere umano è una persona, non "qualcosa" ma "qualcuno").

Di quell'Atto e del suo valore si è molto e approfonditamente discusso nelle recenti celebrazioni. Penso tuttavia sia utile, in questa sede, ricordare che esso trae diretta ispirazione (anche) dalla Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino siglata a Versailles il 26 agosto del 1789 i cui articoli 14 e 15 rispettivamente sanciscono che: *"Tutti i cittadini hanno diritto di constatare da loro stessi o per mezzo di loro rappresentanti la necessità dei contributi pubblici, di consentirgli liberamente, di seguirne l'impiego e di determinarne la quantità, la ripartizione, la riscossione e la durata"* e che: *"La società ha il diritto di domandare conto ad ogni agente pubblico della sua amministrazione"*.

In quel testo, per la prima volta, il principio era formulato in positivo e l'esigenza del consenso ai carichi tributari veniva a costituire il contenuto di un vero diritto, riconosciuto ad ogni cittadino e proclamato poi inviolabile nella Costituzione del 1791.

Con straordinaria modernità assumeva altresì consistenza, nella dimensione costituzionale, il diritto del cittadino contribuente al controllo sulla gestione delle risorse da considerare, nella sua dimensione collettiva, quale diritto inviolabile dell'Uomo di seconda generazione.

Il richiamo alla Dichiarazione Universale non avviene dunque in ossequio ad un mero rituale celebrativo, quanto al fine di ricordare quanto antico sia il nesso tra fiscalità, controllo sulla gestione delle risorse pubbliche e diritti fondamentali e insostituibile il ruolo della Corte dei conti in ordine alla loro protezione in un momento storico, come l'attuale, in cui gli stessi sembrano indebolirsi alla luce

della globalizzazione finanziaria e dei vincoli europei (i cosiddetti diritti finanziariamente condizionati di sempre maggior frequente evocazione).

III

Il nesso sempre più stretto tra diritti e bilancio e, più in generale, tra diritti e interessi finanziari consolida uno scenario istituzionale che rafforza il ruolo della Corte dei conti quale “giudice naturale delle risorse pubbliche”.

È alla Corte dei conti che la collettività nazionale, in tutte le sue articolazioni centrali e territoriali, guarda con fiducia affinché siano sanzionati illeciti e sprechi di denaro pubblico e garantito l’interesse generale alla sana gestione finanziaria delle pubbliche amministrazioni.

Si tratta di un compito assai complesso per una serie di motivazioni che involgono la qualità della legislazione<sup>1</sup> e l’eterogeneità delle fonti che regolano l’azione amministrativa determinanti incertezze sulle regole da applicare.

Non solo ci sono troppe norme ma spesso è difficile semplicemente ricostruire il testo vigente che nasce da sovrapposizioni, abrogazioni, correzioni. La moltiplicazione delle fonti interne ed esterne mette in crisi la presunzione generale di conoscenza della legge ed anche il principio *iura novit curia*.

Si assiste ad un fenomeno del tutto nuovo: quello dell’amministrazione non solo esecutrice ma creatrice del diritto che dimostra come il paradigma classico fondato sulla separazione dei poteri e sulla centralità della legge come fonte primaria non esiste più.

Il peso crescente assunto da circolari, decreti non regolamentari, linee guida, atti di indirizzo ed in genere le c.d. fonti atipiche (*c.d. soft law*) dimostra come, per varie ragioni, il legislatore abbia concesso sempre maggiori spazi di intervento all’amministrazione, ed in particolare delle Autorità amministrative indipendenti; la cd. fuga dalle fonti classiche.

Di contro, non è infrequente che sia la legge ad invadere il campo dell’amministrazione adottando leggi in luogo di provvedimento, in violazione del canone di imparzialità sancito dall’art. 97, c. 2 della Carta costituzionale.

Sono mutate anche le forme di esercizio della discrezionalità amministrativa al fine di dare più spazio, attraverso gli istituti di semplificazione, all’iniziativa economica.

È segnale di una forte limitazione del potere discrezionale la progressiva riduzione degli spazi della autotutela decisoria, ovvero sia la capacità di riesaminare l’attività amministrativa posta in essere per

---

<sup>1</sup> La Corte costituzionale, nella recente ordinanza dell’8 febbraio scorso, resa in sede di conflitto di attribuzione, non ha mancato di osservare che le modalità di esame dell’ultima legge di bilancio” hanno aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia”.

assicurare il più efficace conseguimento del pubblico interesse<sup>2</sup>. Ancora aperta è la questione se il potere di annullamento d'ufficio permanga in capo alla pubblica amministrazione oltre i ristretti limiti temporali indicati dal legislatore nell'ipotesi in cui il provvedimento adottato sia produttivo di un danno pubblico<sup>3</sup> (da tempo la giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere sussistente un interesse pubblico *in re ipsa* all'eliminazione ove il provvedimento amministrativo produca oneri ingiustificati per l'erario pubblico e la giurisprudenza contabile lo considera un vero e proprio obbligo a carico della pubblica amministrazione, ormai sancito dall'art. 52 c. 6 Codice di Giustizia Contabile)<sup>4</sup>. Aumentano gli istituti della democrazia deliberativa e partecipativa che prevengono, soprattutto a livello di enti locali, forme di coinvolgimento popolare in alcune scelte amministrative. Si tratta di un fenomeno da guardare con favore ove non porti ad una eccessiva riduzione del ruolo della politica come momento di confronto e sintesi degli interessi generali. In ogni caso si tratta di fattore che incide notevolmente sulla formazione delle decisioni amministrative e rende ancor più complesso il loro sindacato giudiziale. Infine, al principio di "legalità sostanziale" si sta progressivamente sostituendo quello di "legalità procedurale".

Nello scenario sinteticamente descritto si trasferisce sul giudice (tutti i giudici ma in particolare sui giudici che controllano l'operato dei pubblici poteri) l'esigenza di certezza ed il compito di garantire la prevedibilità delle decisioni giudiziarie<sup>5</sup>.

Non sempre tuttavia questo obiettivo, funzionale a garantire il principio di uguaglianza, è raggiungibile ed è sempre elevato il rischio che gli esiti del processo vengano percepiti dai cittadini come incomprensibili ed ingiusti (*"la giustizia della sentenza sta nel cammino seguito pel risultato"*, Ascarelli)<sup>6</sup>.

#### IV

---

<sup>2</sup> Il c.d. decreto Sblocca Italia (d.l. n.133/2014; ha escluso l'auto annullamento d'ufficio nei casi di cui all'art.21 *octiesc.* 2 (in cui l'atto non poteva essere annullato dal giudice amministrativo) ed introdotto presupposti più rigidi a potere di revoca dell'atto amministrativo (art.21 *quinquies*). La l. n. 124/2015 ha completato detto disegno introducendo un limite di diciotto mesi per poter annullare le autorizzazioni e gli atti attributivi di un vantaggio economico.

<sup>3</sup> C. Stato, sent. n. 3940 del 2018.

<sup>4</sup> Art. 52 (Obbligo di denuncia di danno e onere di segnalazione) OMISSIS..., Comma 6: *"Resta fermo l'obbligo per la pubblica amministrazione denunciante di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione"*.

<sup>5</sup> Tanto è vero che sempre più spesso il legislatore fa riferimento all'uso del precedente da parte dei giudici per motivare le sentenze (art. 167, c. 4 e art. 17, c. 1 norme di attuazione c.g.c., art. 74 CPA, 360 bis c.p.c.).

<sup>6</sup> Nel discorso di inaugurazione dell'anno giudiziario 2018 il Presidente del Tar Piemonte così si esprimeva: *"La crisi del formante normativo, piegato all'incessante promessa di nuove riforme, non offre un modello unico di legalità cui uniformarsi e l'azione amministrativa finisce per essere esposta a una pluralità di letture che rendono imprevedibile la conformità dell'operato pubblico al modello legale. Questa complessità genera una frattura tra i cittadini e le classi dirigenti, per la crescente difficoltà di regolare i rapporti, anche in ragione delle umorali oscillazioni dell'opinione pubblica"*.

Si è già indicata la Corte dei conti quale giudice naturale delle risorse pubbliche, affermazione che trova conforto nella Costituzione repubblicana (articoli 100 e 103, c. 3) e nel duplice ruolo di controllo/referto e giurisdizionale che all'Istituzione viene assegnato.

Tuttavia, nel disegno costituzionale basato sulla pluralità delle giurisdizioni, il confine della giurisdizione contabile con le altre, non è stabilmente tracciato ma dipende dalla latitudine che si intende dare alla locuzione "*materie di contabilità pubblica*", di cui Massimo Severo Giannini denotava la sostanziale indeterminatezza<sup>7</sup>.

Nei settanta anni trascorsi dall'entrata in vigore della Carta costituzionale sono molte le interpretazioni della Corte costituzionale e della Corte di cassazione che si sono susseguite, talvolta nel segno dell'espansione, altre volte nel segno della riduzione della giurisdizione contabile. Costante è stata negli anni la scelta della magistratura contabile tramite l'azione pubblica del PM di rivendicare la propria giurisdizione nell'ottica della effettività della tutela, al fine di non consentire il crearsi di zone franche di sostanziale impunità di condotte di *mala gestio* delle risorse pubbliche.

Le pur frequenti oscillazioni della giurisprudenza dimostrano peraltro che risponde tuttora al disegno costituzionale originario ed agli intenti che in esso hanno trovato espressione, l'esistenza di una sede giustiziale nella quale le "*materie di contabilità pubblica*" possono essere lette nel senso di "*tutto ciò che attiene all'uso funzionalizzato del denaro pubblico*", cioè all'impiego dello stesso in direzione della soddisfazione, in dimensione collettiva e nei margini della sostenibilità, di diritti, interessi, aspettative, bisogni della cittadinanza<sup>8</sup>.

Il compito che la Costituzione ha affidato alla Corte dei conti perdura nel porsi e manifestarsi come compito di protezione giustiziale piena ed effettiva, come funzione che non sottrae competenza ad altri plessi magistratuali ma, per parte sua, potenzia l'area complessiva di tutela che la Carta repubblicana ha approntato in favore di diritti e libertà dei cittadini<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Anche E. Cannada Bartoli, negli anni 60 rilevava come mentre "*l'interesse legittimo ha una sua unità dogmatica*" per converso "*la locuzione materie di contabilità pubblica non offre uno schema giuridicamente apprezzabile*".

<sup>8</sup> Il d.lgs. 174 del 2016 (c.g.c.) all'art.1 (ambiti della giurisdizione contabile), c. 1 stabilisce: "*La Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi di conto, di responsabilità amministrativa per danno all'erario e negli altri giudizi in materia di contabilità pubblica*". L'art.11, c. 6, stabilisce che "*Le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi...*" Segue l'elencazione di una serie di materie tipizzate ad essa attribuite con salvezza delle ulteriori ad esse attribuite dalla legge.

<sup>9</sup> Esistono ancora degli ambiti entro i quali è possibile la concorrenza della giurisdizione ordinaria con quella contabile. La Corte di cassazione ammette pacificamente la concorrenza dell'azione contabile con quella civile promossa dalla PA in sede penale, affermando che: "*Non sussiste violazione del principio del "ne bis in idem", stante la diversità di oggetto e di funzione, tra il giudizio civile introdotto dalla P.A. mediante l'esercizio dell'azione civile in sede penale e quello promosso dal procuratore contabile innanzi alla Corte dei conti per danno erariale, poiché, il primo ha ad oggetto l'accertamento del danno derivante dal reato (nella specie, di corruzione in atti giudiziari), con funzione essenzialmente riparatoria e integralmente compensativa finalizzata al conseguimento del pieno ristoro a protezione dell'interesse particolare facente capo alle amministrazioni costitutesi parte civile, mentre il secondo ha ad oggetto l'accertamento dell'inosservanza dei doveri inerenti al rapporto di servizio, con funzione essenzialmente o prevalentemente*

Entrambe le attribuzioni cointestate alla Corte, pur restando distinte nei rispettivi presupposti giuridici di esercizio e nelle loro modalità di esplicazione, si saldano l'una all'altra nel concorrere a tracciare, anche in via preventiva o di deterrenza, un assetto unitario di garanzie allestito in favore della collettività; configurazione questa che trova oggi autorevole conferma negli ampi e lucidi passaggi motivazionali della recentissima pronuncia n. 18 del 14 febbraio 2019 della Corte costituzionale in cui si afferma: *"Omissis. La forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, ratione materie, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile (artt. 11, comma 6, lettere a ed e, e 172 e seguenti del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124)"*<sup>10</sup>.

In tempi recenti la questione degli ambiti della giurisdizione contabile si sta ponendo in termini diversi rispetto al passato. Alle iniziative delle Procure regionali nell'esercizio delle azioni alle stesse attribuite a tutela degli interessi pubblici si stanno affiancando istanze di giustizia provenienti da soggetti pubblici o privati le cui controversie sono strettamente inerenti alle *"materie di contabilità pubblica"*.

Si tratta di un fenomeno da riguardare con estrema attenzione, che denota la vitalità e straordinaria potenzialità di una giurisdizione che viene giustamente percepita come naturalmente vocata ad assicurare la corretta gestione del denaro pubblico, anche al di fuori del circuito dominante, dei giudizi di responsabilità amministrativa per danno erariale azionati dal PM contabile, esclusivo titolare dell'azione.

---

*sanzionatoria volta a tutelare l'interesse generale al buon andamento della P.A. ed al corretto impiego delle risorse pubbliche." Ex Plurimis, Ordinanza n. 32929 del 20/12/2018.*

<sup>10</sup> Trattasi della pronuncia che sulla scia dell'orientamento favorevole all'accesso al sindacato della Corte costituzionale da parte della Corte dei conti, in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio, ha ammesso la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo a sollevare questioni di costituzionalità nell'esercizio della funzione di controllo sui bilanci degli enti locali.

La Corte costituzionale con sentenza n. 13 del 31 gennaio 2019 ha invece escluso la legittimazione dell'AGCOM (sia pur come "giudice a limitati fini") a sollevare questioni incidentali di costituzionalità.

Non si tratta, con queste aperture, di rendere recessivo, come da alcuni temuto, il principio di esclusività dell'azione di danno erariale che è e deve rimanere intestata ad un organo pubblico indipendente e neutrale, quanto di prefigurare una naturale *vis expansiva* della giustizia contabile, come servizio offerto al contribuente a veder garantito il diritto a che le pubbliche risorse prelevate coattivamente tramite i tributi siano correttamente gestite dai pubblici amministratori e funzionari nell'interesse pubblico.

Di grande interesse è, pertanto, una recente pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di cassazione che, regolando la giurisdizione tra giudice amministrativo e Corte dei conti, ha affermato che: *“Spetta alla Corte dei conti la giurisdizione sull'impugnazione di un provvedimento, adottato dal Comune, con il quale siano contestate al concessionario del servizio pubblico di tesoreria dell'ente territoriale irregolarità di gestione tali da cagionare un pregiudizio patrimoniale all'ente medesimo, trattandosi di un giudizio sulla responsabilità contabile di un soggetto che, in virtù del rapporto di tesoreria, ha avuto il maneggio del denaro pubblico”*<sup>11</sup>.

Trova quindi autorevole conferma l'orientamento della sezione piemontese che sin dal 2017 ha affermato potersi ammettere, anche nella vigenza del nuovo codice (art. 172 e ss.), una concezione aperta e tendenzialmente atipica dei giudizi ad istanza di parte azionabili innanzi al giudice contabile *“quale categoria di azioni in cui la natura pubblica degli interessi coinvolti e l'attinenza alle materie di contabilità pubblica dell'oggetto del giudizio, ben possono ritenersi condizioni sufficienti ai fini dell'accertamento sia della sussistenza della giurisdizione che della ritualità dell'azione quantunque non promossa dal Pm contabile”*.

V

L'anno trascorso ha segnato il compimento del primo biennio di applicazione del Codice della Giustizia contabile. La legge 8 novembre 2018 n. 128, modificando l'art. 20, c. 6 della legge 7 agosto 2015 n. 124, ha prorogato il termine per l'adozione di disposizioni integrative e correttive concernenti la disciplina processuale dei giudizi innanzi alla Corte dei conti.

---

<sup>11</sup> La controversia, di cui all'ordinanza n. 33362 del 24 dicembre 2018, nasceva dall'impugnazione da parte del Tesoriere di un Comune innanzi al TAR della Campania della delibera del Commissario straordinario del Comune che gli contestava l'aver provveduto all'assegnazione di somme in violazione degli articoli 248 e ss. d.lgs.267/2000 e degli obblighi contrattuali derivanti dal servizio di tesoreria. La Cassazione ha affermato la giurisdizione ritenendo trattarsi nella fattispecie di controversia strettamente attinente alla materia contabile. L'orientamento è stato ribadito nella recentissima ordinanza n. 1414 del 18 gennaio 2019 delle Sezioni Unite civili nella quale si è affermato che: *“Spetta al giudice contabile la verifica dei rapporti di dare-avere tra l'agente contabile e l'amministrazione comunale nonché del risultato di detti rapporti con conseguente eventuale responsabilità di tipo contabile stante, come già evidenziato, la natura pubblica dell'ente e del denaro gestito; tale responsabilità si estende anche ad atti e comportamenti - intervenuti nell'ambito di un rapporto gestorio tra l'ente pubblico e l'agente e costituenti violazioni di specifici schemi procedurali di tipo contabile - stabiliti per la regolarità della riscossione di entrate, dell'effettuazione di spese, del rispetto del bilancio”*.

L'opportunità che viene fornita costituisce occasione preziosa per proporre al legislatore quelle correzioni, integrazioni e modifiche che, lungi dallo stravolgere la disciplina approvata, e nel rispetto dei principi e criteri direttivi della legge delega, ne sappiano cogliere le potenzialità inesprese, tenendo conto del rapporto con le altre giurisdizioni, anche alla luce dell'evoluzione normativa e della giurisprudenza della Corte costituzionale e delle Corti europee.

Personalmente ritengo che qualsiasi intervento in materia di giustizia contabile non possa prescindere da una visione orientata al futuro e non volta alla conservazione dell'esistente, che abbia di mira, nel rispetto dei criteri di riparto previsti dalla Costituzione (art. 102, c. 2), le potenzialità che la stessa può dispiegare anche rispetto alle altre giurisdizioni.

Di questa visione dovrebbero far parte due componenti essenziali.

La prima è quella che riguarda la "*dimensione unitaria*" che va assumendo la funzione giurisdizionale in un sistema di pluralità di giurisdizioni. Certezza del diritto e principio di uguaglianza impongono che le giurisdizioni dialoghino fra di loro, come sistemi aperti ed interconnessi basati su *standard* processuali omogenei, rispettosi del principio del giusto processo e non chiusi nella difesa, spesso autoreferenziale, delle proprie prerogative e specificità (il codice della giustizia contabile contiene molte norme di esasperata specialità rispetto alla disciplina del processo civile e amministrativo)<sup>12</sup>.

La seconda è quella che riguarda la "*dimensione sociale*" o, per meglio dire, collettiva del sistema giustizia che deve trovare la propria legittimazione nella effettività del servizio che viene assicurato alla collettività. La giurisdizione contabile e le materie di contabilità pubblica stanno assumendo una dimensione e latitudine immense, perché hanno ad oggetto la gestione delle risorse pubbliche prelevate ai contribuenti, i cui diritti ed interessi spesso vengono sacrificati dalle esigenze di equilibrio di bilancio e contenimento della spesa pubblica. Questo, come ho già avuto modo di osservare nella mia relazione dello scorso anno, dovrebbe portare ad una forte rivalutazione dei giudizi di conto e dei giudizi ad istanza di parte, marginalizzati dal giudizio di responsabilità amministrativa per danno erariale.

Quanto alle grandi questioni che il Codice non ha potuto affrontare, alla luce dei precisi criteri dettati dalla legge delega mi limito a segnalarne alcune che, a mio giudizio, in un prossimo futuro meriterebbero ampia riflessione.

---

<sup>12</sup>La indubbia specialità della materia, si avverte sin dalla prima lettura del d.lgs. n. 174/2016 c.d. Codice della giustizia contabile (c.g.c.) che risente dell'influenza sia del d.lgs. n. 104/2010 C.P.A. da cui mutua, in modo pressoché identico, molti articoli fra cui quelli concernenti i principi generali, sia degli istituti processual-civilistici che in base all'art. 7, c. 2 (disposizioni di rinvio) si applicano espressamente per quanto non disciplinato dal codice limitatamente agli artt. 99, 100, 101, 110 e 111 o in quanto espressione di principi generali, sia, infine, del modello processual-penalistico per quel che attiene alla fase preprocessuale (artt. 51-72 c.g.c. ed alcuni riti speciali, primo fra tutti quello relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria (art. 133 c.g.c.).

La prima è quello che riguarda la mancata previsione di un controllo sull'archiviazione del PM contabile disposta a seguito di invito a dedurre (art. 69 c.g.c.).

La circostanza che l'azione del pubblico ministero contabile non sia tenuta al rispetto del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione, sancito solo in materia penale (art. 112 Cost.) non significa che il potere ufficioso e doveroso dell'ufficio requirente possa essere esercitato senza alcun tipo di controllo giudiziale, tanto più nell'ipotesi in cui, come nell'attuale disciplina, il PM contabile sia titolare esclusivo dell'azione di responsabilità amministrativa, l'illecito contabile si connota come sostanzialmente atipico<sup>13</sup> e manchino principi direttivi che stabiliscano l'adozione di criteri oggettivi di priorità nella trattazione delle denunce. Sono questi degli elementi che delineano come amplissimo il potere del pubblico ministero contabile ed in assenza di forme di controllo giudiziale sul suo concreto esercizio potrebbero compromettere l'attuazione del principio costituzionale di uguaglianza.

Altra questione concerne la garanzia del contraddittorio e il potere di intervento nel processo contabile. Al di là di ragioni prettamente giuridiche, l'attuale disciplina codicistica (artt. 83 e 85 c.g.c.), orientata ad una perimetrazione eccessivamente rigorosa degli interessi pubblici (e privati) che nel processo possono essere introdotti, non appare aderente al principio della pienezza ed effettività della tutela di cui all'art. 111 Costituzione, richiamato dall'art. 2 del c.g.c..

I principi del giusto processo e del contraddittorio, inteso in senso sostanziale, depongono a favore di un modello processuale in cui il giudice possa arrivare alla propria decisione attraverso la valutazione comparativa di tutti i fatti e di tutte le tesi prospettate e prospettabili e degli argomenti che potrebbero essere offerti sul piano probatorio. La pluralità di parti è una ricchezza del processo ed apre la giurisdizione della Corte dei conti ad una platea ampia di portatori di interessi in coerenza con la dinamicità che caratterizza l'evoluzione di tutte le altre giurisdizioni in cui sempre maggiore spazio assumono gli enti esponenziali (associazioni di consumatori e utenti, comitati di cittadini, etc.).

A questi principi irrinunciabili i magistrati della sezione, come emergerà dal rapido riferimento alla rassegna di giurisprudenza, hanno inteso dare osservanza interpretando, ove possibile, la nuova disciplina, anche laddove incompleta e lacunosa, nel modo più aderente ai principi costituzionali.

Tale impegno interpretativo è stato condiviso con il Procuratore regionale, i magistrati requirenti gli Avvocati del Foro libero ed erariale nel reciproco riconoscimento e rispetto dei rispettivi ruoli e funzioni. Del resto, come notava Calamandrei: *“Qualsiasi perfezionamento delle leggi processuali*

---

<sup>13</sup> Le uniche ipotesi tipizzate di responsabilità sono quelle relative a fattispecie per la cui violazione il legislatore ha previsto l'irrogazione di una sanzione pecuniaria a carico dei responsabili (art.133 c.g.c.).

*rimarrebbe lettera morta, là dove tra i giudici e gli avvocati, non fosse sentita, come legge fondamentale della fisiologia giudiziaria, la inesorabile complementarità, ritmica come il doppio battito del cuore delle loro funzioni”.*

VI  
Anche nel 2018 i risultati raggiunti dalla sezione piemontese, malgrado le perduranti scoperture degli organici del personale di magistratura e amministrativo, sono significativi sia in termini quantitativi che qualitativi.

Il personale di magistratura presenta, invero, una scopertura rispetto alla pianta organica del 29%. È auspicabile che l'organico effettivo venga al più presto garantito, anche in vista dei prossimi avvicendamenti. A questo riguardo formulo le mie congratulazioni ed i miei auguri sinceri ai magistrati che hanno lasciato o stanno per lasciare l'ufficio giudicante piemontese ed un benvenuto al magistrato che vi è stato appena assegnato. Un sentito augurio anche ai cinque magistrati di prima nomina assegnati agli uffici requirenti e di controllo.

Quanto al personale amministrativo, esso è stato ridotto da 24 a 21 unità.  
Anche con tale organico ridotto, il personale ha saputo dar prova di coesione e motivazione nel raggiungimento di una sempre maggior efficienza dell'Ufficio, malgrado il notevole impatto derivato a carico delle segreterie dal nuovo sistema informativo di gestione degli archivi, della segreteria, dei conti giudiziali che, a regime, dovrebbe condurre ad una semplificazione delle procedure informatiche. Complessi si sono anche rivelati gli adempimenti connessi all'eliminazione dei dati personali e sensibili nelle sentenze ai fini della loro pubblicazione nella banca dati del sito istituzionale. A tutto il personale va dunque il mio sentito ringraziamento esteso al dirigente degli Uffici regionali per il supporto costantemente assicurato alla sezione.

Quanto ai dati statistici, per i quali faccio rinvio alle tabelle allegate, in sintesi la sezione ha definito con pronunce definitive 220 giudizi in materia di responsabilità e conto di cui 47 in materia di responsabilità amministrativa, 163 di conto, 3 per resa di conto, 3 ad istanza di parte oltre a 4 monitori. Sono state altresì decise con decreto 23 istanze di rito abbreviato.

In materia pensionistica i giudizi definiti sono stati 110. Tale risultato registra un aumento del 107% rispetto all'anno precedente.

Nel settore dei conti giudiziali, ai 163 giudizi definiti con sentenza, si aggiungono 1.357 pronunce di scarico di agenti contabili (tab. 2B) confermando il *trend* positivo dell'anno precedente. Lo stesso andamento si registra per quanto riguarda il numero dei conti giudiziali estinti per decorso del termine quinquennale dal deposito presso la sezione, che raggiunge nel 2018 il numero di 10.382

conti giudiziali cui è conseguita l'adozione di 145 decreti presidenziali. Si conferma così il *trend* di miglioramento dell'ultimo triennio con una ulteriore riduzione delle giacenze dei conti depositati presso la sezione.

In miglioramento, rispetto al 2017, è la durata media del giudizio di responsabilità che è inferiore all'anno (10 mesi), calcolato dalla data di notifica dell'atto di citazione alla data di deposito della sentenza che definisce il giudizio. Tale riduzione è conseguenza dell'incremento delle istanze di rito abbreviato ex art. 130 c.g.c..

Più precisamente la durata media del processo per i giudizi di responsabilità si attesta entro i sei mesi in una percentuale del 23% dei giudizi, entro un anno per il 68% e per il 9% oltre l'anno.

Per i giudizi pensionistici il dato medio è pari a 12,7 mesi, computato dalla data di deposito del ricorso alla data di deposito della sentenza.

Nel dettaglio il tempo di definizione dei processi pensionistici risulta del 29% di giudizi definiti entro i sei mesi, del 30% entro un anno e del 41% oltre l'anno<sup>14</sup>.

Il dato di cui sopra è caratterizzato dalla pendenza di n. 30 giudizi, depositati nel 2016, aventi ad oggetto domande di perequazione del trattamento pensionistico sospesi nell'anno 2017 in attesa della pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale, definizione avvenuta con la sentenza n° 250/2017 della Corte Costituzionale e stati definiti dalla sezione giurisdizionale nel corso dell'anno 2018.

Il livello di efficienza nello smaltimento dell'arretrato è dimostrato da apposite tabelle concernenti l'indice di smaltimento (che indica il numero dei procedimenti definiti ogni 100 procedimenti in carico all'ufficio, risultanti dalla somma tra pendenti e depositati) e l'indice di ricambio (che indica il numero dei procedimenti definiti ogni 100 procedimenti depositati nell'anno di riferimento). Dal primo indice (tab. 4) si evince una percentuale di "smaltimento" del 49% nell'ambito della responsabilità, 58% nell'ambito della pensionistica, 92% per i giudizi di conto e il 100% per le istanze di parte. Il dato conferma la tendenza dell'anno precedente e si riduce in alcuni ambiti la pendenza a fine anno. Con riguardo al secondo indice, si rileva una percentuale dell'83% per i giudizi di responsabilità, 136% per i giudizi pensionistici, 100% per i giudizi di conto e per le istanze di parte.

Per quanto riguarda la materia pensionistica l'indice di ricambio è pari al 136%. Questo dato attesta che nel corso dell'anno tutti i ricorsi depositati sono stati definiti e che si è anche riusciti (come

---

<sup>14</sup>Il dato di cui sopra è caratterizzato dalla pendenza di n. 30 giudizi, depositati nel 2016, aventi ad oggetto domande di perequazione del trattamento pensionistico sospesi nell'anno 2017 in attesa della pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale, definizione avvenuta con la sentenza n° 250/2017 della Corte Costituzionale e stati definiti dalla sezione giurisdizionale nel corso dell'anno 2018.

dimostra l'indice di smaltimento pari al 58%), a ridurre l'arretrato registrando una notevole diminuzione della giacenza finale rispetto all'anno precedente.

Quanto agli esiti dei processi, gli importi liquidati nelle sentenze di condanna sono complessivamente pari a euro tre milioni trecentottantanovemilatrentasei/35 euro (€ 3.389.036,35) (oltre alla rivalutazione monetaria ove statuita in sentenza) di cui euro quattrocento quarantottomilaottocentotrentanove/67 (€ 448.839,67) liquidati con sentenza emessa a seguito di rito abbreviato.

In forte incremento sono le somme incamerate a seguito di adesione al rito abbreviato pari al 148% in più rispetto agli importi introitati nel corso del 2017. Questo dipende dal fatto che nel 2018 sono state depositate 29 istanze di rito abbreviato contro le 10 richieste del 2017, con un aumento percentuale del 190%.

Il dato è di per sé significativo del forte livello di deterrenza, prevenzione e dissuasione che assumono le iniziative giudiziarie del PM contabile, al punto tale da indurre i convenuti in giudizio, anche in caso di obiettiva incertezza circa gli esiti del processo, ad optare per il rito deflattivo in alternativa a quello ordinario.

## VII

Anche quest'anno la casistica delle varie questioni sulle quali la sezione è stata chiamata a pronunciarsi è illustrata nelle rassegne di giurisprudenza in materia di contabilità e pensioni allegate alla relazione.

Emerge uno spaccato di fattispecie alquanto variegato che spazia dalla stipulazione di contratti in assenza di gara pubblica, procedure di selezione del personale viziate da conflitti d'interesse, svolgimento di incarichi in difetto di autorizzazione, gravi inadempimenti agli standard delle prestazioni di servizi socio-assistenziali, distrazione o illecito utilizzo di fondi europei, superamento del tetto massimo dei compensi degli amministratori pubblici, danno da disservizio, a seguito di trasferimento d'ufficio, ai danni all'immagine della pubblica amministrazione.

Molteplici le vicende di danni erariali connesse a condotte già perseguite penalmente (corruzione, peculato e altri reati contro la pubblica amministrazione) ovvero conseguenze di condanne riportate in sede civile dall'amministrazione per fatto dei propri dipendenti e funzionari (c.d. danno indiretto, anche da *mobbing*).

In quest'ultima casistica (del danno indiretto) è da ascrivere il cospicuo contenzioso relativo alla responsabilità medica per il quale, a partire dall'entrata in vigore della l. n. 24 del 2017 sulla

responsabilità professionale degli esercenti professioni sanitarie, trovano applicazione le disposizioni speciali in materia di responsabilità amministrativa ivi previste<sup>15</sup>.

La rassegna di giurisprudenza è strumento utile ma non esaustivo, al fine di comprendere la complessità delle fattispecie contestate ad amministratori e funzionari, le cui scelte amministrative o gestionali talvolta maturano in contesti normativi complessi od oscuri ovvero le cui condotte, pur dannose, si presentano conformi a protocolli o linee guida.

Del resto, proprio al fine di evitare il rischio della inazione o la fuga dalle decisioni da parte degli amministratori per il timore di incorrere in responsabilità contabili, il c.g.c. ha previsto con carattere di generalità ipotesi di esclusione della colpa grave allorché gli stessi si siano uniformati ai pareri resi dalle sezioni regionali di controllo (cfr. art. 69, c. 2 e art. 95, c. 4 c.g.c.). È anche da ricordare che sin dal 1996 era stata affermata *“l’insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali”* degli amministratori da parte del giudice contabile<sup>16</sup>.

I profili giuridici di maggior rilievo sono quelli che hanno riguardato la disciplina del rito abbreviato, i rapporti tra controllo e giurisdizione, la responsabilità per elusione del patto di stabilità e vincoli finanziari<sup>17</sup> il giudizio di conto in relazione ai principi del giusto processo.

Nei giudizi definiti con rito abbreviato sono state respinte per difetto di rilevanza alcune eccezioni di costituzionalità concernenti la eccessiva brevità e perentorietà del termine di sessanta giorni previsto per il pagamento in unica soluzione della somma determinata dal giudice. Assai complessa si è poi rivelata l’applicazione della disciplina nei giudizi con pluralità di parti, nelle ipotesi in cui solo una di esse abbia optato, ricorrendone i presupposti, per il rito abbreviato. La sezione pur non mancando di rilevare alcune incongruenze della normativa ha affermato l’autonomia delle posizioni dei coresponsabili nel rito deflattivo in quanto frutto di precisa opzione legislativa.

Di interesse le pronunce nelle quali è venuto in rilievo il rapporto tra esiti del controllo e responsabilità ai fini dell’attenuazione della colpa grave ex art. 17 c. 30 *quater* del d.lgs. n. 78/2009, convertito nella l. n. 102/2009, secondo cui *“in ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall’emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell’esercizio del controllo”*<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Art.7 ss.

<sup>16</sup> Art.1, c. 1, l. n.20/1994 come modificato dall’art.3 l. 639/1996.

<sup>17</sup>Le fattispecie di responsabilità relative alla elusione del patto di stabilità, di cui agli artt. 20 del d.l. 98/2011 e 31 della l. 183/2011, prevedono rispettivamente, a carico degli amministratori, la sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l’indennità di carica e la sanzione pecuniaria, a carico del responsabile del servizio economico finanziario, fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali (e nello stesso senso, v. l’art. 3 c. 1 lett. e) e lett. s) d.l. n. 174/2012, conv. in l. n. 213/2012).

<sup>18</sup>La sentenza n. 20 del 14 marzo 2018 afferma che: *“I controlli della Corte dei conti sulle consulenze degli enti strumentali che operano nel S.S.N. non rientrano nell’ambito del controllo preventivo di legittimità interdittivo dell’efficacia degli atti all’esame della Corte, ma si*

Si è altresì ritenuto che non possa affermarsi la nullità del riconoscimento del debito fuori bilancio laddove elusivo dei vincoli del patto di stabilità, ai sensi dell'art. 31, c. 30 della l. n. 183/2011 ove la spesa non incida sul saldo finanziario, mancando un danno per l'ente.

Quanto al giudizio di conto, con provvedimenti interlocutori la sezione si è, tra l'altro, pronunciata sull'interpretazione della disciplina alla luce dei principi del giusto processo<sup>19</sup> affermando, ai fini della garanzia del contraddittorio, che: *"il magistrato relatore ove intenda avvalersi delle prerogative istruttorie di cui all'art. 145 C.G.C. comprese quelle per le quali è necessaria la consultazione del collegio, ne debba dare, in quanto a ciò non impedito, contestuale e concomitante informazione anche in via telematica all'agente contabile ed all'amministrazione pubblica di appartenenza del medesimo, al fine di consentirgli l'esercizio delle prerogative idonee ad influire sull'esito del giudizio (deposito di documentazione e osservazioni)"*.

Per quanto riguarda la materia pensionistica affidata ai giudici monocratici sono stati definiti i numerosi giudizi in materia di perequazione che erano sospesi in attesa della Corte costituzionale che si è pronunciata con sentenza n. 250 del 1° dicembre 2017 dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate.

Nel 2018 un'ampia casistica ha riguardato il ricalcolo della pensione dei militari che, per sopravvenuta inabilità, non hanno potuto essere collocati nell'ausiliaria, con l'applicazione del beneficio contributivo previsto dall'art. 3, c. 7 del d.lgs. 30 aprile 1997 n. 165. La questione è stata da ultimo rimessa alle SS.RR. per un pronunciamento di massima con ordinanza n. 4 del 24 gennaio 2019.

Altra casistica ha riguardato le domanda di rideterminazione della pensione mediante l'inclusione degli aumenti stipendiali maturati ma non erogati durante il blocco retributivo di cui all'art. 9, c. 21 del d.l. n. 78/2010, in assenza della relativa copertura contributiva, neppure figurativa<sup>20</sup>.

In materia di pensioni militari la giurisprudenza della sezione si è uniformata alla pronuncia delle SS.RR. n. 21/2018, che ha escluso, per i militari che hanno prestato servizio per conto dell'ONU in

---

*collocano nell'alveo del paradigma generale del controllo successivo sulla gestione, che opera secondo criteri "selettivi" e di programmazione delle attività amministrative concretamente sottoposte a verifica, con finalità di auto-correzione. Ergo, non può trovare applicazione, in tale ambito, l'esimente ex art. 17 c. 30 quater del d.lgs. n. 78/2009, convertito nella l. n. 102/2009".*

<sup>19</sup> Ordinanza n. 38 del 2018.

<sup>20</sup> La Corte costituzionale, con la sentenza n. 200/2018, ha fugato gli ulteriori dubbi di costituzionalità della norma (art. 9, comma 21 del D.L. n. 78 cit.), di cui aveva già affermato, sotto vari profili, la compatibilità con la Costituzione (cfr. C. cost. n. 178/2015, n. 96/2016). La Consulta ha precisato che essa è priva di natura tributaria, costituendo una regola legale conformativa della retribuzione dei pubblici dipendenti nel quadriennio in questione, che integra, temporaneamente e in via eccezionale, la disciplina, legale o contrattuale, del trattamento retributivo, per perseguire la finalità di contenimento della spesa e di salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, e che la circostanza che, superato il quadriennio di blocco, ai dipendenti promossi sia attribuita una retribuzione superiore, rilevante anche sul piano contributivo e previdenziale e del trattamento pensionistico, si giustifica, senza che perciò sia leso il principio di eguaglianza, per l'incidenza del *"fluire del tempo"* che costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili e a rendere applicabile alle stesse una disciplina diversa, rientrando nella discrezionalità del legislatore la valorizzazione o meno, a fini pensionistici, di periodi non coperti da contribuzione.

zone di intervento, la spettanza, ai fini pensionistici, dei benefici previsti dalle norme vigenti in favore dei combattenti che abbiano partecipato alle campagne di guerra.

Diverse sono state le pronunce in materia di rivalutazione, ai fini previdenziali, di periodi lavorativi ultradecennali prestati con esposizione qualificata a polveri d'amianto ex art. 13, c. 8 della l. n. 257/1992, che hanno riguardato soprattutto autoferrotranvieri, già dipendenti delle Ente Ferrovie dello Stato.

In tema di giudizio di ottemperanza di una sentenza pensionistica del giudice contabile, si è affermato che esso, con l'entrata in vigore del codice della giustizia contabile, pur non essendo stato espressamente abrogato il richiamo, contenuto nell'art. 10 della l. n. 205/2000, alle norme che regolano il giudizio di ottemperanza avanti il giudice amministrativo, trova completa disciplina negli artt. 217 e 218 dello stesso codice. La sentenza ha escluso in materia l'ultrattività delle norme previgenti prevista dall'art. 3 delle norme transitorie allegate al c.g.c., dal momento che la disciplina del giudizio di ottemperanza non è contenuta nel capo del codice dedicato ai giudizi pensionistici, con conseguente applicabilità del principio generale, valevole in ambito processuale, del *tempus regit actum*<sup>21</sup>.

## VIII

Nell'anno trascorso, la Corte dei conti piemontese ha continuato a proporsi non solo come luogo deputato alla risoluzione delle controversie ma quale centro di cultura e formazione giuridica, con particolare riguardo ai giovani. Nell'ambito del percorso di "alternanza scuola lavoro" è stata stipulata una convenzione tra il legale rappresentante della Corte dei conti e il dirigente scolastico del Liceo scientifico statale "P. Gobetti" di Torino e l'approvazione di un progetto formativo denominato "Educazione alla legalità 2018" destinato agli studenti degli ultimi anni delle scuole secondarie di II grado.

Il progetto ha consentito la realizzazione di incontri formativi e di studio con gli alunni, che hanno anche presenziato a due udienze pubbliche.

È mia intenzione intensificare il coinvolgimento degli Istituti superiori in queste iniziative che favoriscono la conoscenza e la condivisione dei principi fondamentali della Costituzione, nonché dei valori e dei meccanismi di funzionamento della Repubblica, insieme a una maggiore consapevolezza, da parte di coloro che saranno i cittadini di domani, dei diritti e doveri e degli strumenti di tutela giurisdizionale. Con essi la magistratura contabile si apre ancora di più alla società e fornisce il suo contributo alla costruzione di una reale cultura della legalità e dell'etica pubblica.

---

<sup>21</sup> Sez. giurisdizionale Piemonte, sent. n. 54/2018.

Si iscrivono in questo obiettivo formativo la convenzione stipulata con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino per consentire ai praticanti avvocati l'ultimazione del periodo di praticantato presso gli uffici giurisdizionali piemontesi, mentre, a causa dell'incomprensibile ed irrazionale esclusione della Corte dei conti dalle previsioni di cui all'art. 73 del d.l. n. 69/2013 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 98/2013)<sup>22</sup>, non è consentita l'attivazione di tirocini formativi che pur avrebbero grandissima utilità, sia per l'Istituzione che per i tirocinanti. Prosegue infine l'attività di convegni, seminari, corsi e incontri organizzati con la partecipazione della Sezione giurisdizionale piemontese. Nel settembre dello scorso anno l'Università di Torino, Scuola di Dottorato in Scienze Umane e Sociali, Dottorato in Diritti e Istituzioni, ha dedicato un incontro con i dottorandi agli aspetti innovativi della giurisdizione della Corte dei conti, dimostrando con ciò una grande sensibilità per detto tema, che deve trarre alimento e sviluppo dal costante dialogo della Magistratura con l'Accademia.

Proseguirà poi il dialogo avviato con gli Ordini professionali, in primo luogo quello dei commercialisti e revisori contabili, al fine di favorire iniziative formative sui temi della contabilità pubblica.

IX

Signore e Signori, Gentili Ospiti, Autorità tutte. Quella che ho appena svolto è la mia terza relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario della sezione giurisdizionale torinese.

In ognuna di esse ho avvertito la responsabilità e il privilegio di rappresentare la Corte dei conti in un contesto tanto solenne e denso di significati.

Un'esperienza importante nella quale ho cercato di far emergere la mia fiducia nella Giustizia e nelle Istituzioni chiamate a garantirla. Con questo stato d'animo esprimo a tutti voi i miei sentimenti di sincera gratitudine per la vostra partecipazione.

---

<sup>22</sup>Il d. l. n. 69/2013 - Art. 73 (Formazione presso gli uffici giudiziari) così dispone: "1. I laureati in giurisprudenza all'esito di un corso di durata almeno quadriennale, in possesso dei requisiti di onorabilità di cui all'articolo 42-ter, secondo comma, lettera g), del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, che abbiano riportato una media di almeno 27/30 negli esami di diritto costituzionale, diritto privato, diritto processuale civile, diritto commerciale, diritto penale, diritto processuale penale, diritto del lavoro e diritto amministrativo, ovvero un punteggio di laurea non inferiore a 105/110 e che non abbiano compiuto i trenta anni di età possono accedere, a domanda e per una sola volta, a un periodo di formazione teorico-pratica presso le Corti di appello, i tribunali ordinari, le procure della Repubblica presso i tribunali ordinari, gli uffici e i tribunali di sorveglianza e i tribunali per i minorenni della durata complessiva di diciotto mesi. I laureati, con i medesimi requisiti, possono accedere a un periodo di formazione teorico-pratica, della stessa durata, anche presso il Consiglio di Stato, sia nelle sezioni giurisdizionali che consultive, e i Tribunali Amministrativi Regionali. La Regione Siciliana e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e delle norme di attuazione, attuano l'istituto dello stage formativo e disciplinano le sue modalità di svolgimento presso il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana e presso il Tribunale Regionale di Giustizia amministrativa di Trento e la sezione autonoma di Bolzano."

## QUADRI SINOTTICI

TAB. 1 - GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ

TAB. 2 - GIUDIZI DI CONTO

TAB. 3 - GIUDIZI IN MATERIA PENSIONISTICA

TAB. 4 - INDICI DI SMALTIMENTO E RICAMBIO

TAB. 5 - ORGANICO SEZIONE GIURISDIZIONALE



## TAB. 1 - GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ

Tab. 1

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b> Attività svolta in materia di responsabilità e conto			
Pendenti al 1/1/2018	Pervenuti (*)	Definiti (**)	Rimanenza
52	231	220	63

(\*) 62 responsabilità, 162 giudizi di conto, 4 rese di conto, 3 istanze di parte.

(\*\*) 47 responsabilità, 4 monitori, 163 giudizi di conto, 3 rese di conto, 3 istanze di parte.

Tab. 1A

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b> Attività svolta in materia di giudizi di responsabilità			
Giacenza(*) al 31/12/2017	Depositati 2018 (**)	Definiti 2018 (***)	Pendenti 2018 (****)
45	65	54	56

(\*) Giacenza: si considerano i giudizi pendenti e non definiti al 31/12/2017

(\*\*) Depositati 2018: si considerano i giudizi introdotti dal 1/01/2018 al 31/12/2018

(\*\*\*) Definiti 2018: si considerano i giudizi per i quali è intervenuta sentenza o provvedimento definitivo.

(\*\*\*\*) Pendenti 2018: si considerano i giudizi ancora non definiti al 31/12/2018

Tab. 1B

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b> Attività svolta in materia di giudizi di responsabilità Trend ultimi 5 anni				
Anno	Giacenza	Depositati	Definiti	Pendenti
2014	16	58	37	37
2015	37	61	50	48
2016	48	50	64	34
2017	34	64	53	45
2018	45	65	54	56

Tab. 1C

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b>			
Giudizi di responsabilità e di conto - esito sentenze riferito ai convenuti			
Soggetti convenuti in giudizio	Assoluzioni (*)	Condanne (**)	Altre sentenze (***)
298	29	110	159
Percentuali esito sentenze riferito ai convenuti	10%	37%	53%

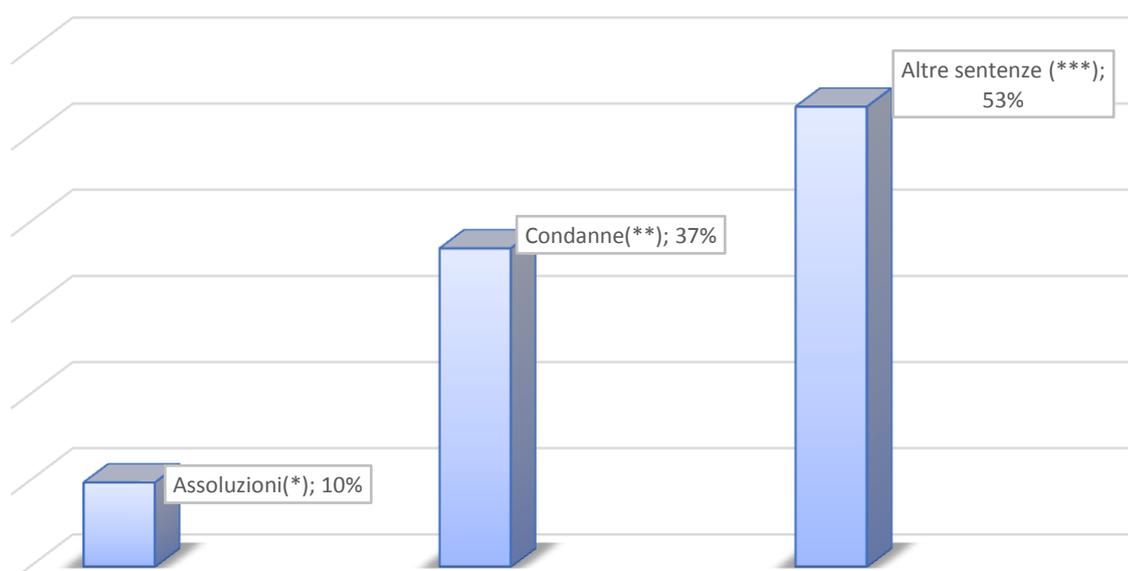
Altre sentenze: sentenze non di proscioglimento nel merito (es. cessazione materia contendere, prescrizione)

(\*) 29 per responsabilità più 1 per conto

(\*\*) 101 per responsabilità più 9 per conto

(\*\*\*) 4 per responsabilità più 155 per conto

### *Esito sentenze riferito ai convenuti*



Tab. 1D

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b> Giudizi responsabilità - importo sentenze di condanna	
Importo liquidato con sentenza in rito ordinario	euro 2.940.136,68 (*)
Importo liquidato con sentenza in rito abbreviato	euro 448.839,67 (**)
Importo complessivo liquidato con sentenze di condanna = euro 3.389.036,35	

(\*) Tali importi non sono comprensivi della rivalutazione monetaria laddove statuita in sentenza.

(\*\*) L'introito per riti abbreviati è aumentato del 148% rispetto al 2017. Nell'anno 2018 sono stati depositati n. 29 riti abbreviati contro n. 10 del 2017 registrando quindi un incremento del 190%.

Tab. 1E

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b> Giudizi di responsabilità - Durata media del processo	
10 Mesi	
Media dalla data di notificazione dell'atto di citazione al convenuto alla data di deposito della sentenza	

Tab. 1F

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b> Giudizi di responsabilità - Durata media del Processo		
Sentenze entro 6 mesi	11	23%
Sentenze entro 1 anno	32	68%
Sentenze oltre 1 anno	4	9%
Totale	47	100%

### Giudizi Responsabilità - Durata Media del Processo

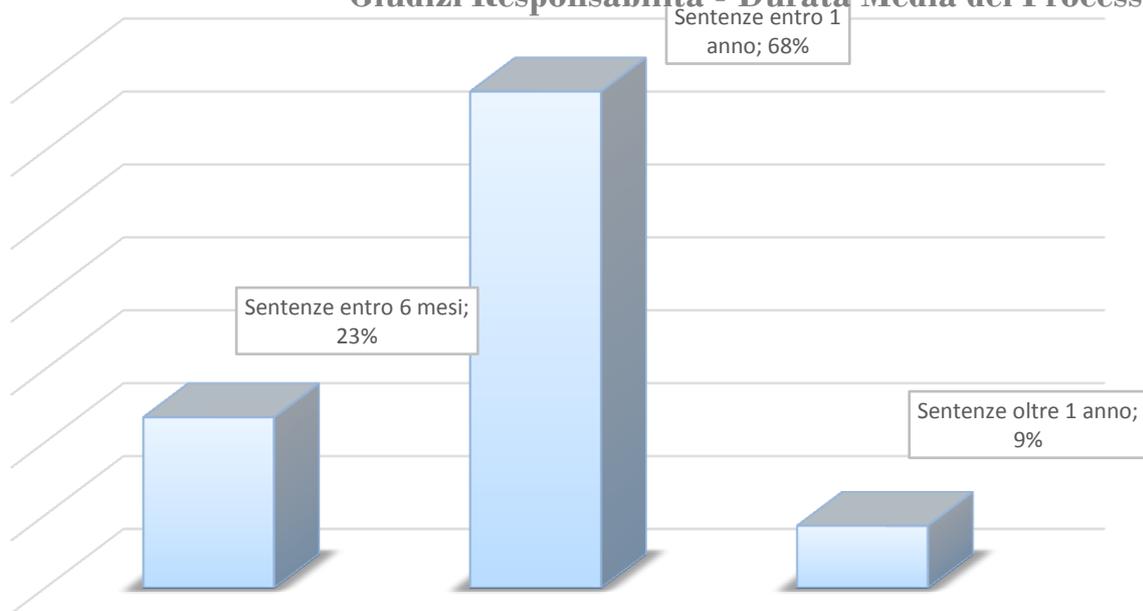


Grafico.2 - Rif. Tab.1F

## TAB. 2 - GIUDIZI DI CONTO

Tab. 2

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b> Attività svolta in materia di conti giudiziali			
Pendenti al 1/1/2018	Pervenuti	Definiti (*)	Rimanenza
39.467	7.778	11.902	35.343

(\*) 1.357 conti scaricati con decreto, 163 conti definiti in giudizio, 10.382 estinti con decreto.

Tab. 2A

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b> Conti giudiziali Pronunce di estinzione (*)		
Anno	n° conti giudiziali estinti	n° pronunce di estinzione
2018	10.382	145
2017	10.331	233
2016	9.140	1.161
2015	6.974	1.181
2014	6.575	1.275

(\*) Per le estinzioni i decreti sono collettivi

Tab. 2B

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b> Conti giudiziali Pronunce di scarico		
Anno	n° conti giudiziali scaricati	n° pronunce di scarico
2018	1.357	1.357
2017	1.272	1.272
2016	969	969
2015	909	909
2014	1.046	1.046

Tab. 2C

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b>				
Conti giudiziali				
Pronunce di scarico per provincia				
ENTI LOCALI	Anno			
Provincia	2015	2016	2017	2018
Alessandria	129	88	99	84
Asti	100	74	79	72
Biella	39	103	144	45
Cuneo	108	181	290	302
Novara	193	41	46	67
Torino	291	124	346	352
Verbano Cusio Ossola	64	16	19	4
Vercelli	0	4	45	128
<b>Totale Enti locali</b>	<b>924</b>	<b>631</b>	<b>1068</b>	<b>1054</b>
ERARIO	2015	2016	2017	2018
<b>Totale</b>	<b>80</b>	<b>180</b>	<b>204</b>	<b>303</b>

Tab. 2D

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b>			
Conti giudiziali - Pronunce all'esito di giudizio per rese di conto			
Giacenza al 31/12/2017(*)	Depositati 2018 (**)	Definiti 2018(***)	Pendenti 2018 (****)
0	4	3	1

(\*) Giacenza: si considerano i giudizi pendenti e non definiti al 31/12/2017

(\*\*) Depositati 2018: si considerano i giudizi introdotti dal 1/01/2018 al 31/12/2018

(\*\*\*) Definiti 2018: si considerano i giudizi per i quali è intervenuta sentenza o provvedimento definitivo

(\*\*\*\*) Pendenti 2018: si considerano i giudizi ancora non definiti al 31/12/2018

Tab. 2E

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b>			
Conti giudiziali - Pronunce all'esito del deferimento al collegio			
Giacenza al 31/12/2017 (*)	Depositati 2018 (**)	Definiti 2018 (***)	Pendenti 2018 (****)
15	162	163	14

(\*) Giacenza 2017: si considerano i giudizi pendenti e non definiti al 31/12/2017

(\*\*) Depositati 2018: si considerano i giudizi introdotti dal 1/01/2018 al 31/12/2018

(\*\*\*) Definiti 2018: si considerano i giudizi per i quali è intervenuta sentenza o provvedimento definitivo

(\*\*\*\*) Pendenti 2018: si considerano i giudizi ancora non definiti al 31/12/2018

Tab. 2F

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b>				
Conti giudiziali - Variazione Percentuale				
Anno	Giacenza	Depositati	Definiti	Pendenti
2017	40.318	10.916	11.767	39.467
2018	39.467	7.778	11.902	35.343
	-2%	-29%	1%	-10%

## TAB. 3 - GIUDIZI IN MATERIA PENSIONISTICA

Tab. 3

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b> Attività svolta in materia di giudizi pensionistici			
Giacenza(*) al 31/12/2017	Depositati 2018 (**)	Definiti 2018 (***)	Pendenti 2018 (****)
108	81	110	79

(\*) Giacenza 2017: si considerano i giudizi pendenti e non definiti al 31/12/2017

(\*\*) Depositati 2018: si considerano i giudizi introdotti dal 1/01/2018 al 31/12/2018

(\*\*\*) Definiti 2018: si considerano i giudizi per i quali è intervenuta sentenza o provvedimento definitivo

(\*\*\*\*) Pendenti 2018: si considerano i giudizi ancora non definiti al 31/12/2018

Tab. 3A

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b> Attività svolta in materia di giudizi pensionistici Trend ultimi 5 anni				
Anno	Giacenza	Depositati	Definiti	Pendenti
2014	60	93	101	52
2015	52	62	45	69
2016	69	93	79	83
2017	83	78	53	108
2018	108	81	110	79

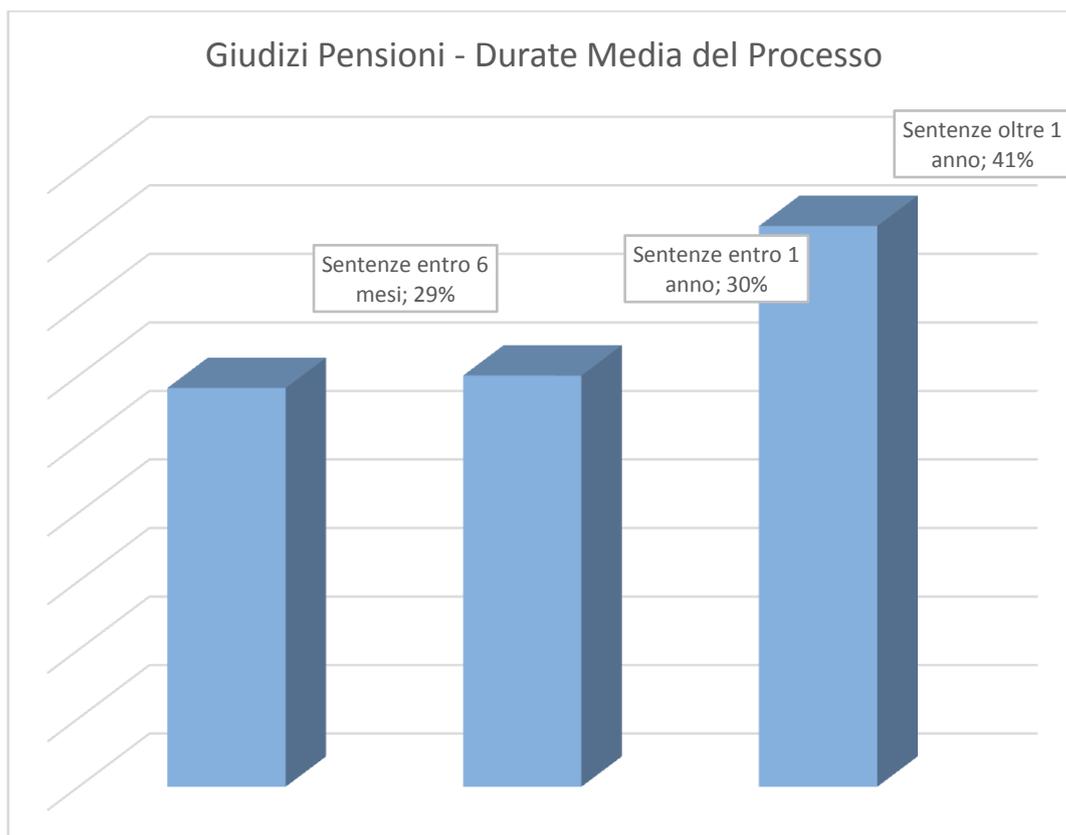
Tab. 3B

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b> Giudizi pensionistici - Durata media del processo
12,7
Media dalla data di deposito del ricorso alla data di deposito della sentenza

Il dato relativo ai giudizi pensionistici è caratterizzato dalla pendenza di n. 30 giudizi, depositati nel 2016, aventi ad oggetto domande di perequazione del trattamento pensionistico sospesi nell'anno 2017 in attesa della pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale, definizione avvenuta con la sentenza n° 250/2017 della Corte Costituzionale e definiti dalla Sezione Giurisdizionale nel corso dell'anno 2018.

Tab. 3C

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b> Giudizi pensionistici - Durata media del Processo		
Sentenze entro 6 mesi	32	29%
Sentenze entro 1 anno	33	30%
Sentenze oltre 1 anno	45	41%
<b>Totale</b>	<b>110</b>	<b>100%</b>



TAB. 4 – INDICI DI SMALTIMENTO E RICAMBIO

Tab. 4

SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE						
<i>Indice di ricambio e indice di smaltimento</i>						
Materia	Pendenti iniziali al 01/01/2018	Depositati anno 2018	Definiti anno 2018	Pendenti finali al 31/12/2018	Indice di Ricambio (*) (%)	Indice di Smaltimento (**) (%)
Responsabilità	45	65	54	56	83%	49%
Pensioni (***)	108	81	110	79	136%	58%
Giudizi di conto	15	166	166	15	100%	92%
Istanze di parte	0	3	3	0	100%	100%

(\*) L'indice di RICAMBIO è il rapporto tra il numero dei procedimenti definiti nel periodo esaminato e il numero dei depositati nello stesso periodo moltiplicato per 100: indica il numero di procedimenti definiti ogni 100 procedimenti depositati. Con un valore superiore a 100 i procedimenti definiti sono in numero superiore ai depositati per tanto si registra una riduzione della pendenza, viceversa con un valore inferiore a 100 i procedimenti definiti sono inferiori ai depositi e si è in presenza di un aumento della pendenza finale.

(\*\*) L'indice di SMALTIMENTO è il rapporto tra il numero dei procedimenti definiti nel periodo esaminato e la somma dei pendenti all'inizio del periodo e dei depositati nel periodo moltiplicato per 100: indica il numero di procedimenti definiti ogni 100 procedimenti in carico all'ufficio. Il valore massimo, pari a 100%, indica che si è smaltito tutto il carico e la pendenza finale è pari a zero.

(\*\*\*) Il dato relativo ai giudizi pensionistici è caratterizzato dalla pendenza di n. 30 giudizi aventi ad oggetto domande di perequazione del trattamento pensionistico sospesi nell'anno 2017 in attesa della pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale, definizione avvenuta con la sentenza n° 250/2017 della Corte Costituzionale. I 30 giudizi pensionistici depositati nel 2016 sono stati definiti dalla Sezione Giurisdizionale nel corso dell'anno 2018.

## TAB. 5 – ORGANICO SEZIONE GIURISDIZIONALE

Tab. 5

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE PIEMONTE</b>			
<b>Dotazione organica</b>			
	Dotazione organica decreto SG n.99 del 09/05/2018	Unità di personale al 01/01/2018	Unità di personale al 01/01/2019
Presidente	1	1	1
Magistratura	6	3,5	4
Amministrativi di area 3°	7	8	7,5
Amministrativi di area 2° (*)	14	10	10
(*) il dato è già scorporato di n° 1 unità in pensione dal 01/02/2018			
Totale complessivo	28	22,5	22,5

Percentuale di scoperta rispetto alla dotazione organica		
	01/01/2018	01/01/2019
Personale di Magistratura compreso il Presidente	36	29
Personale amministrativo	25	17



## Rassegna delle sentenze dell'anno 2018 in materia di responsabilità amministrativo – contabile

### AGENTE CONTABILE

Sentenza n. 21 di condanna di notaio per appropriazione di somme versate dai clienti destinate al pagamento di tributi.

Sentenza n. 64 di condanna di titolare di ricevitoria per mancato riversamento delle somme derivate dalla vendita di valori bollati e, in via sussidiaria, del funzionario statale per mancata escussione della garanzia pestata dal contabile.

Sentenza n. 67 di condanna di agente contabile di ente locale per non aver riversato sul conto di tesoreria le somme prelevate dal conto corrente postale intestato all'ente.

Sentenza n. 82 che dichiara l'irregolarità del conto giudiziale presentato da agente contabile esterno (tesoriere) che abbia effettuato dei pagamenti a fronte di mandati carenti dei requisiti di cui all'articolo 185 TUEL a tenore del quale il pagamento può essere disposto sulla base di "atto esecutivo che legittima l'erogazione della spesa". (Nella specie il pagamento era stato effettuato in base alle deliberazioni del consiglio comunale che avevano approvato i bilanci di previsione del Comune). Nella fattispecie la sezione ha affermato che: "I principi contabili tengono ben distinta la fase dell'impegno rispetto a quella di esecuzione della spesa, di talché a quest'ultima non possono essere applicate le norme dettate per la fase dell'impegno, ed in particolare quelle secondo cui, ai sensi dell'articolo 183 comma due TUEL, in ipotesi tassativamente previste è costituito automaticamente impegno di spesa con l'approvazione del bilancio".

### APPALTI PUBBLICI

Sentenza n. 1 sulla responsabilità di un dirigente regionale, unitamente a presidente e amministratori di società di riscossione di tributi regionali, per fatti di corruzione e turbativa d'asta nell'attribuzione e nel mantenimento del servizio di riscossione della tassa automobilistica con conseguente condanna al risarcimento del c.d. danno alla concorrenza, derivante dall'alterazione del procedimento di scelta del contraente e dal mancato conseguimento delle migliori condizioni tecnico-economiche di svolgimento del servizio. La relativa quantificazione può essere rapportata all'utile di impresa e al suo carattere indebito stante la violazione di norme imperative, anche di carattere penale. La sentenza ha anche affrontato la questione del rapporto tra vizi di legittimità degli atti ed illiceità delle condotte, evidenziando come la illiceità non coincida necessariamente con l'illegittimità dell'atto amministrativo, essendo la prima piuttosto un connotato della condotta causativa di danno (quindi *contra ius*), attenendo invece la seconda all'espressione formale dell'azione amministrativa.

Sentenza n. 204 che ha assolto i convenuti, dipendenti di ente locale, avendo ravvisato la utilità della spesa oggetto del contratto di fornitura stipulato in violazione delle norme del procedimento contabile di effettuazione delle spese.

### CONSULENZE

Sentenza n. 20 di condanna di dirigenti dell'istituto zooprofilattico per aver conferito consulenze a soggetti esterni alla p.a. dirette allo svolgimento di attività rientranti in quelle ordinarie dell'ente (nella specie: responsabili del servizio di prevenzione e protezione e dell'ufficio stampa e

comunicazione). Con riferimento al rapporto tra esiti del controllo e valutazione della colpa grave, la sentenza ha affermato che i controlli della Corte dei conti sulle consulenze degli enti strumentali che operano nel S.S.N. non rientrano nell'ambito del controllo preventivo di legittimità interdittivo dell'efficacia degli atti all'esame della Corte, ma si collocano nell'alveo del paradigma generale del controllo successivo sulla gestione, che opera secondo criteri selettivi e di programmazione delle attività amministrative concretamente sottoposte a verifica, con finalità di auto-correzione. Ergo, non può trovare applicazione, in tale ambito, l'esimente ex art. 17, c. 30 *quater* del d.lgs. n. 78/2009, convertito nella l. n. 102/2009, secondo cui *"in ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo"*.  
Sentenza n. 44 di condanna di dirigenti di ente locale per il conferimento di consulenze senza previo esperimento di procedura comparativa ai sensi dell'art. 7, c. 6 bis del d.lgs. n. 165/2001.  
Sentenza n. 35 in materia di esercizio da parte di dipendente pubblico di attività libero-professionale in assenza dell'autorizzazione preventiva di cui all'art. 53, c. 7 del d. lgs. n. 165/2001.

### CONTRIBUTI PUBBLICI

Sentenza n. 22 di condanna al danno erariale derivante dall'inadempimento degli obblighi connessi ad un finanziamento regionale per lo sviluppo dell'imprenditoria cooperativa ex l.r. n. 23/2004, successivamente revocato per l'accertamento della distrazione dei fondi dalle finalità previste dalla legge.

Sentenza n. 66 di condanna del legale rappresentante di un'associazione senza fini di lucro al danno erariale per la distrazione di sovvenzioni erogate dall'UE dallo scopo previsto (nella specie, realizzazione di un progetto di mediazione culturale). La sentenza ha ribadito la sussistenza della giurisdizione contabile per i danni cagionati alle istituzioni della UE ai sensi dell'art. 1, c. 4 della l. n. 20/1994, secondo cui la Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, e dell'articolo 325 del TFUE che sancisce il c.d. principio di assimilazione. La pronuncia ha poi affermato che hanno legittimazione passiva nel giudizio di responsabilità anche le persone fisiche legate da rapporto organico con l'ente beneficiario dei fondi, che abbiano materialmente disposto di questi ultimi o posto le condizioni per il loro indebito incameramento, potendo assumere, nel primo caso, la qualificazione di agente contabile di fatto.

### DANNO ALL'IMMAGINE

Sentenza n. 14 di condanna di dipendente pubblico per danno all'immagine conseguente a reato di concussione e peculato.

Sentenza 117 di condanna del presidente di commissione di concorso a posti di medico di A.S.L. per danno all'immagine dell'azienda in conseguenza di condanna penale, applicata a seguito di patteggiamento, per fatti di abuso d'ufficio (nella specie per aver anticipato ad un candidato le domande oggetto dell'esame).

### ENTI LOCALI

Sentenza n. 58 in materia di responsabilità da riconoscimento di debiti fuori bilancio, i cui provvedimenti vengono trasmessi, ex art. 23 della l. n. 289/2002, alla competente procura della Corte

dei conti, e di nullità del riconoscimento per fini di elusione dei vincoli del patto di stabilità ai sensi dell'art. 31, c. 30 della l. n. 183/2011. Nella specie, la nullità non è stata ritenuta configurabile considerato l'avvenuto rispetto del patto nell'esercizio di riferimento e l'assenza di incidenza della spesa oggetto di riconoscimento sul saldo finanziario, con conseguente assenza di pregiudizio in danno dell'ente.

Sentenza n. 97 di condanna di dipendente pubblico locale, unitamente al sindaco, per l'attribuzione della indennità di direttore generale in difetto di formale nomina e dei relativi presupposti previsti dall'art. 108 del TUEL.

Sentenza n. 118 di condanna di dipendenti pubblici per l'indebito prelevamento di somme di cui avevano la disponibilità. La sentenza precisa che, in vicende dannose plurisoggettive, connotate da dolo dei concorrenti, il vincolo di solidarietà può trovare un temperamento, in relazione al differente peso rivestito nell'illecito da ciascuno dei coobbligati; pur mantenendosi fermo il principio della solidarietà, quest'ultima non opera *ex se* indiscriminatamente e per l'intero nei confronti di tutti, ma con limitazione, per ciascuno, alla somma corrispondente al rispettivo apporto causale alla produzione del danno. Per l'effetto, laddove un concorrente nell'illecito versi in dolo senza personalmente locupletarsi, la condanna del medesimo può essere limitata ad una quota del danno accertato, all'esito della valutazione dell'incidenza causale della relativa condotta nella fattispecie dannosa in esame.

Sentenza n. 105 di condanna di amministratori locali per il danno indiretto conseguente al trasferimento d'ufficio di un dipendente in assenza dei presupposti e in circostanze denotanti una situazione di *mobbing* nei confronti di quest'ultimo. Sulle condizioni di risarcibilità del danno indiretto (nella specie rimborso spese legali per intervenuta soccombenza in giudizio dell'ente nella controversia promossa dal dipendente), la pronuncia ha precisato che è sufficiente l'attualità del danno, che si verifica con il pagamento del risarcimento per equivalente, mentre non è necessario il passaggio in giudicato del titolo giudiziale da cui discende l'obbligo di pagamento, non essendo richiesta da alcuna norma la definitività della condanna.

Sentenza n. 34 in materia di danno da disservizio per condotte oggetto di procedimento penale e disciplinare con trasferimento d'autorità per incompatibilità ambientale.

## ESERCENTI PROFESSIONI SANITARIE

Sentenza n. 68 sulla responsabilità dolosa derivante dalla gestione di comunità residenziali per minori in situazione di abbandono con percezione di fondi pubblici in carenza dei previsti *standard* di qualità del servizio (nella specie è stato ravvisato il c.d. dolo contrattuale o *in adimplendo*, consistente nella coscienza e volontà di non adempiere gli obblighi rivenienti dal rapporto di servizio con l'ente pubblico). La sentenza contiene una disamina dei presupposti della responsabilità amministrativa in fattispecie di erogazione di servizi da parte di comunità educative residenziali accreditate con il SSR non rispondenti ai prescritti livelli qualitativi e quantitativi ed enuncia il principio secondo cui il privato chiamato a garantire un servizio di interesse generale, con l'impiego di ingenti fondi pubblici, ha l'obbligo di svolgere con la massima diligenza la propria attività in coerenza con gli impegni convenzionalmente assunti, realizzando tempestivamente gli interventi correttivi e procedurali per assicurare adeguati *standard* di funzionamento, tanto più ove si verta in tema di servizi socio-assistenziali a favore di persone minori in stato di bisogno (nella specie si è esclusa quale circostanza esimente la mancata conoscenza da parte degli amministratori delle prescrizioni e condizioni dettate dalla normativa regionale in tema di servizi erogati da parte delle comunità educative residenziali).

Sentenza n. 119 in materia di responsabilità per errata attribuzione del codice di priorità (c.d. *triage*) a paziente ricoverato in pronto soccorso e poi deceduto. La Sezione, preso atto che il c.d. *triage*

presso i reparti di pronto soccorso è disciplinata da norme di carattere non primario (perlopiù linee-guida regionali e protocolli ospedalieri, c.d. *soft law*), ha esercitato i poteri istruttori d'ufficio, indipendentemente dall'attività svolta dalle parti, al fine di acquisirne diretta conoscenza (nella specie è stata disposta consulenza tecnica volta anche a fornire elementi di valutazione della responsabilità medica dei sanitari coinvolti).

Sentenza n. 23 di condanna di medico di A.S.L. per indebita percezione della specifica indennità contrattuale con violazione dell'obbligo di esclusività della prestazione.

#### GIUDIZIO ABBREVIATO

Ordinanza n. 33 che ha dichiarato il difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale relativa alla non prorogabilità del termine per il pagamento della somma determinata dal giudice ex art. 130, c. 7 c.g.c. Nella specie la Sezione ha ritenuto di avere esaurito ogni potere in merito provvedendo sulla richiesta di rito abbreviato alla luce della disciplina sospettata di incostituzionalità, determinando la somma dovuta e fissando il termine per l'adempimento, rispetto al quale non veniva avanzata alcuna richiesta di proroga, richiesta che, come prescritto, sia per i termini perentori, che ordinatori, dall'art. 43, c. 4 c.g.c., va proposta prima della scadenza.

#### GIUDIZI AD ISTANZA DI PARTE

Sentenza definitiva n. 94 che, previa declaratoria di ammissibilità dell'azione di accertamento negativo di danno erariale proposta dalla parte innanzi al giudice contabile, ha escluso l'esistenza di un danno erariale derivante da un omesso riversamento di compensi ai sensi dell'articolo 53 del d.lgs. n. 165/2001, ove l'attività svolta costituisca espressione di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti dagli artt. 21 e 33 Cost., quali la libera manifestazione del pensiero ed artistica (nella fattispecie partecipazione occasionale a spettacoli teatrali di *burlesque*).

#### INCARICHI EXTRA-ISTITUZIONALI

Sentenza n. 70 di condanna di un dipendente dell'A.R.P.A. per aver svolto attività professionale esterna senza preventiva autorizzazione. La sentenza esclude la possibile ricorrenza di *ne bis in idem* tra sanzione amministrativa e condanna per responsabilità amministrativo-contabile avendo le misure natura e fini diversi.

Sentenza n. 205 in materia di incarichi retribuiti svolti da dipendenti pubblici. L'art. 53, c. 7 e 7 bis del d.lgs. n. 165/2001 individua un'ipotesi dannosa specifica ossia l'omissione del versamento all'amministrazione di appartenenza degli emolumenti percepiti in assenza di autorizzazione di quest'ultima, senza che venga prevista analoga responsabilità nei confronti dell'amministrazione conferente. La pronuncia, in base al disposto del comma sesto della medesima norma, ha escluso l'applicabilità della suddetta disciplina ai dipendenti *part time* delle pubbliche amministrazioni.

Sentenza n. 211 di condanna in relazione a fattispecie di violazione degli obblighi conformativi rivenienti da autorizzazione amministrativa.

Sentenza n. 33 di condanna di dipendente di ente locale per lo svolgimento di attività extraistituzionale (nella specie, organizzazione di soggiorni e viaggi turistici) senza l'autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza ai sensi dell'articolo 53 del d. lgs. n. 165/2001.

#### PRESCRIZIONE

Sentenza n. 88 in materia di prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa. L'art. 1, c. 2 della l. n. 20/1994, secondo cui il termine quinquennale decorre dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta, è espressione del principio della rilevanza della conoscibilità oggettiva del fatto dannoso, mentre la conoscenza effettiva è eccepibile nel solo caso di occultamento doloso del danno, il quale rappresenta un *quid pluris* rispetto alla commissione dolosa del fatto.

### SEQUESTRO CONSERVATIVO

Sentenza n. 84, n. 85 e n. 200 rese su istanza di cancellazione della trascrizione di sequestro conservativo già concesso dalla sezione, stante l'avvenuto pagamento del debito. La sezione ha dichiarato il difetto di giurisdizione contabile, non vertendosi nelle specifiche ipotesi di cui all'art. 78 c.g.c. (mancato inizio o estinzione del giudizio di merito), e la sussistenza della giurisdizione ordinaria, precisando che, a seguito della sentenza di merito, ai sensi dell'art. 686 c.p.c. e dell'art. 80 c.g.c., il sequestro conservativo si converte in pignoramento e inizia la fase esecutiva, per la quale è esclusivamente competente il g.o. Nella specie si trattava di sequestri conservativi concessi e ritualmente eseguiti su beni immobili per i quali si era determinata la conversione del sequestro in pignoramento ai sensi dell'art. 686 c.p.c. e 80 c.g.c., a seguito di sentenza di condanna. Essendo cessate le ragioni del permanere del vincolo, a fronte dell'integrale pagamento delle somme dovute da parte dei condannati, le parti d'intesa con il PM avevano chiesto alla sezione la cancellazione della trascrizione ai sensi degli artt. 78 e ss. CGC. La Sezione, nel declinare la propria giurisdizione ha rilevato che: il sequestro conservativo si converte in pignoramento nel momento in cui il creditore sequestrante ottiene sentenza di condanna esecutiva ed inizia la fase dell'esecuzione, di cui costituisce il primo atto (Cass. n. 8615/2004; Cass. n. 10029/2006; Cass. n. 10871/2012; Cass. n. 18536/2007); per costante giurisprudenza appartiene alla giurisdizione esclusiva del giudice ordinario la cognizione di questioni inerenti al procedimento esecutivo; appartengono altresì al giudice ordinario i provvedimenti consequenziali all'avvenuto pagamento da parte del debitore; sul punto in questione neppure può essere invocato il principio di effettività della tutela e di concentrazione (art. 3 c.g.c.), secondo il quale apparterebbe al giudice contabile ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti, atteso che la disciplina del sequestro conservativo, contenuta negli artt. 74 e ss. c.g.c., distingue nettamente la fase cautelare dalla fase esecutiva, per la quale rinvia all'applicazione della disciplina processual-civile (art. 79 c.g.c.); la conversione del sequestro conservativo in pignoramento opera *ipso iure* nel momento in cui il sequestrante ottiene sentenza di condanna esecutiva, iniziando in quello stesso momento il processo esecutivo, di cui il sequestro stesso, una volta convertitosi in pignoramento, costituisce il primo atto, mentre l'attività imposta al sequestrante dall'art. 156 disp. att. c.p.c., da eseguirsi nel termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza di condanna esecutiva, è attività di impulso processuale che il sequestrante, divenuto creditore pignorante, ha l'onere di compiere nel detto termine perentorio e la cui mancanza comporta l'inefficacia del pignoramento (Cass. 6 maggio 2004, n. 8615; Cass. n. 18536/2007); la disposizione dell'articolo 686 c.p.c. ancora la conversione del sequestro in pignoramento al momento in cui il creditore "*ottiene sentenza di condanna esecutiva*", non lasciando spazio a possibili diverse interpretazioni, per le quali la conversione sarebbe subordinata all'avverarsi della condizione del tempestivo adempimento da parte del creditore degli incumbenti di cui dall'art. 156 disp. att. c.p.c. (deposito della sentenza nella cancelleria del giudice dell'esecuzione), che incidono invece sull'efficacia del pignoramento.

### SOCIETA' PUBBLICHE

Sentenza n. 47 sulla responsabilità dell'amministratore delegato di società interamente partecipata dal comune, ex azienda municipalizzata, per violazione dell'art. 1, c. 725 della l. 27 dicembre 2006 n. 296, come modificato dall'art. 61, c. 12 del d.L. 25 giugno 2008 n. 112 conv. in l. 6 agosto 2008 n. 133, che prevede un limite massimo al compenso, definito dalla norma onnicomprensivo, degli amministratori di società a totale partecipazione dei comuni o province, parametrato in percentuale alla indennità spettante all'organo politico di vertice dell'ente locale (nella specie tale limite veniva aggirato mediante la riduzione del compenso dell'amministratore e delegato e la contestuale attribuzione al medesimo dell'incarico di direzione di una struttura aziendale, creata *ex novo*, con relativa indennità di importo corrispondente alla predetta riduzione). La sentenza ha affrontato le questioni della sindacabilità in sede giurisdizionale delle scelte imprenditoriali ai sensi dell'art. 1, c. 1 della l. n. 20/1994, della compatibilità dell'incarico di amministratore delegato (rapporto di lavoro autonomo e di rappresentanza organica) con quello di dirigente (rapporto di lavoro subordinato), dei connessi profili di nullità del rapporto di lavoro e, sul piano processuale, della relativa competenza giurisdizionale e dei limiti della domanda, *sub specie* dell'elemento soggettivo contestato, in relazione alla possibile emersione di condotte fraudolente. Nella specie, la Sezione, da un lato, ha ritenuto che la decisione di istituire una nuova direzione commerciale non fosse sindacabile in sede giurisdizionale di responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 1, c. 1 della l. n. 20/1994, trattandosi di scelta imprenditoriale afferente il merito delle scelte discrezionali. In proposito viene richiamata la giurisprudenza civile che, in linea di principio, ritiene compatibile l'incarico di amministratore delegato (rapporto di lavoro autonomo e di rappresentanza organica) con quello di dirigente (rapporto di lavoro subordinato), precisandosi come esuli dal giudizio di responsabilità amministrativa l'accertamento della condizione cui la validità di un siffatto conferimento viene subordinata, ossia lo svolgimento, in concreto, di mansioni diverse da quelle proprie della carica sociale rivestita, nonché l'assoggettamento ad un effettivo potere di supremazia gerarchica e disciplinare, spettante, nelle società, al consiglio di amministrazione (cfr., tra le tante, Cass. civ. n. 19967/2007 e n. 329/2002), trattandosi di questioni afferenti profili di nullità del rapporto di lavoro che appartengono alla cognizione del giudice ordinario. Neppure è apparso valutabile l'atto (affidamento di incarico di direzione con attribuzione di indennità) elusivo di norma imperativa e in frode alla legge, ravvisabile, in ipotesi, nella sostanziale inutilità ed improduttività della nuova direzione, risolvendosi in una scatola vuota, presupponendosi, in tal caso, sul piano dell'elemento soggettivo, l'intenzionalità o quanto meno la coscienza e volontà del risultato vietato, anche *sub specie* del dolo contrattuale, incompatibile con la contestazione della sola colpa grave. Sul piano processuale la sentenza ha escluso, in presenza di eccezione di parte, di poter riqualificare la domanda con accertamento di un elemento soggettivo diverso e più grave da quello contestato, sia nella fase preprocessuale, che in quella processuale, (dolo in luogo di colpa grave), venendone pregiudicati in tal caso i diritti della difesa. Infine, la pronuncia ha accolto l'interpretazione dell'art. 1, comma 725 della l. n. 296/2006 e, in particolare, del termine "*onnicomprendivo*" che qualifica il compenso lordo annuale dell'amministratore, l'orientamento espresso dalla Corte dei conti in sede di controllo (Sez. Emilia Romagna, parere n. 11/2012), secondo cui la regola dell'onnicomprendività della retribuzione spettante agli amministratori di società partecipate da enti locali non è applicabile nel caso di attribuzione agli amministratori stessi di specifici incarichi professionali, purché sia effettivamente possibile distinguere tra i compiti spettanti in funzione del rapporto gestorio e l'attività originata dal rapporto professionale, determinandosi altrimenti un'ingiustificata ed illegittima duplicazione di retribuzione.

## Rassegna delle sentenze dell'anno 2018 in materia pensionistica

I giudizi in materia pensionistica hanno riguardato, anche nel 2018, la materia degli indebiti sorti dal ricalcolo del trattamento pensionistico effettuato dall'amministrazione con il decreto definitivo di pensione (sentenzann. 5, 12, 29), ovvero, in materia di trattamento di reversibilità, dal superamento dei limiti di cumulabilità dei redditi di cui all'art. 1, c. 41 della l. n. 335/1995 (sentenzann. 61, 103) o altro (sentenzann. 113, 115, 197).

La sentenza n. 95 ha affrontato la tematica inerente alla richiesta di rifusione, avanzata dall'istituto previdenziale ai sensi dell'articolo 8, comma 2 del d.p.r. n. 538/1986, dei maggiori importi erogati al pensionato e giudicati irripetibili per buona fede, nei confronti dell'ente datore di lavoro, responsabile dell'errore commesso nella liquidazione del trattamento provvisorio, pervenendo ad un accoglimento parziale della domanda.

La sentenza n. 2 ha statuito sul diritto del militare a percepire, per il periodo di servizio svolto nella posizione di richiamato, il trattamento di quiescenza in luogo dello stipendio ai sensi dell'art. 100 del r.d. n. 3458/1928, contenente la disciplina di stipendi ed assegni fissi per il regio esercito, applicabile in causa *rationetemporis*, pur essendo stato abrogato nel 2010 dal nuovo codice dell'ordinamento militare (d.lgs. n. 66/2010).

Un'ampia casistica ha riguardato il ricalcolo della pensione dei militari che, per sopravvenuta inabilità, non potevano essere collocati nell'ausiliaria, con l'applicazione del beneficio contributivo previsto dall'art. 3, c. 7 del d.lgs. 30 aprile 1997 n. 165 (sentenzann. 3, 18,45, 55, 56, 63,100).

Diverse sono state le pronunce in materia di rivalutazione, ai fini previdenziali, di periodi lavorativi ultradecennali prestati con esposizione qualificata a polveri d'amianto ex art. 13, c. 8 della l. n. 257/1992, che hanno riguardato soprattutto autoferrotranvieri, già dipendenti delle Ente Ferrovie dello Stato (sentenzann. 4,17, 24,77, 93,102).

Sul piano processuale sono state ritenute in linea di principio utilizzabili, al fine dell'accertamento della suindicata esposizione qualificata ad amianto, le consulenze tecniche d'ufficio esperite in altri giudizi presentanti elementi di fatto sovrapponibili (ad es. identità di mansioni o di luogo di lavoro), in assenza di puntuale contestazione da parte dell'istituto previdenziale, sulla base di principi affermati anche dalla giurisprudenza civile (ad es. Cass. SS.UU., n. 12065/2014) (sentenza n. 6).

In materia di perequazione automatica delle pensioni la Sezione si è pronunciata in aderenza ai principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 250 del 1° dicembre 2017 (sentenzann. 7, 11, 36,37,38,39,40,41,42,43,48,49,50,51,60,83,104).

Come noto, tale sentenza n. 250 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale, sollevate con riferimento a diversi articoli della Costituzione (tra cui gli artt. 3, 36, 38, 53), dell'art. 24, c. 25 e 25-bis, del d.l. n. 201/2011 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011, come sostituito (il comma 25) e inserito (il comma 25-bis), rispettivamente, dai numeri 1) e 2) del comma 1 dell'art. 1 del d.l.n. 65/2015 (Disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR), convertito, con modificazioni, dalla l. n. 109/2015, nonché dell'art. 1, c. 483 della l. n. 147/2013, come modificato dall'art. 1, c. 286 della l. n. 208/2015 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato). La Corte costituzionale, da un lato, ha ritenuto che il blocco della perequazione per due soli anni e il conseguente trascinarsi dello stesso agli anni successivi non costituiscono un sacrificio sproporzionato rispetto alle esigenze di interesse generale e finanziario

perseguite dal legislatore. Dall'altro, ne ha evidenziato la conformità ai principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti pensionistici mediante un sacrificio solo parziale e temporaneo dell'interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti e la scelta, non irragionevole, di riconoscere la perequazione in misure percentuali decrescenti all'aumentare dell'importo complessivo del trattamento pensionistico, sino a escluderla per i trattamenti superiori a sei volte il minimo INPS. Secondo la Corte, essendo le limitate risorse finanziarie disponibili destinate in via prioritaria alle categorie di pensionati con i trattamenti pensionistici più bassi, si realizza un equilibrio fra i valori coinvolti determina cui consegue la non irragionevolezza delle disposizioni censurate. Tale orientamento è stato confermato nel 2018 dall'ordinanza della stessa Corte n. 96 dell'11 maggio 2018. Alcune difese (ad. es. nel ric. n. 20150), dopo tale sentenza, hanno instato per un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea ai sensi dell'art. 267 del TFUE, avente ad oggetto la normativa già scrutinata dalla Consulta, in quanto non compatibile con il principio comunitario di non discriminazione in ambito giuslavoristico. La discriminazione e la conseguente disparità di trattamento si verificherebbero nei confronti dei lavoratori in servizio e dei pensionati assoggettati in modo diverso al blocco del meccanismo perequativo in ragione dell'ammontare del trattamento. Tale istanza è stata respinta (cfr. ad. es. sentenza n. 104) sulla base delle considerazioni già svolte dalla Consulta, specie in punto di non sussistenza della invocata violazione del principio di uguaglianza e parità di trattamento di cui all'articolo 3 Cost. Altre difese hanno rappresentato di aver interesse a coltivare il ricorso, pur dopo il rigetto della questione di costituzionalità, al fine di adire, una volta esaurite le vie di ricorso interne, la Corte europea dei diritti dell'uomo. Sul punto è stato osservato che la Corte di Strasburgo ha dichiarato irricevibili le questioni inerenti alla perequazione delle pensioni con le decisioni nn. 27166 e 27167/2018, sulla base di motivazioni analoghe a quelle già espresse dalla Corte costituzionale italiana pervenendo alla conclusione che le norme censurate non ledono i diritti umani dei ricorrenti, non avendo avuto su questi un impatto economico significativo e ingiustificato.

Le sentenzenn. 8,9,10,27,28,31 hanno deciso solo questioni processuali dichiarando la inammissibilità del ricorso per mancanza di notifica ai sensi dell'art. 155, c. 5 c.g.c., in mancanza di costituzione della controparte.

Le sentenzenn. 19 e 65 hanno pronunciato sulla pensionabilità dell'indennità di funzione od operativa dei militari, esclusa dall'art. 18 del d.p.c.m. n. 8/1980, che, secondo l'orientamento espresso dalle SS.RR. con sentenza n. 2, non è stato abrogato dal sopravvenuto art. 2, c. 9, della l. n. 335/1995 di generale riforma del sistema pensionistico.

In materia di pensioni militari va ricordata altra pronuncia delle SS.RR. del 2018, la n. 21, che ha escluso, per i militari che hanno prestato servizio per conto dell'ONU in zone di intervento, la spettanza, ai fini pensionistici, dei benefici previsti dalle norme vigenti in favore dei combattenti che abbiano partecipato alle campagne di guerra.

Sul piano processuale, la sentenza n. 25 ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto successivamente a vari giudicati su parti della pretesa pensionistica in quanto in grado di concretizzare una situazione di abuso del processo, ostativa all'esame della domanda, derivante da ingiustificata parcellizzazione giudiziale del credito (nella specie il credito pensionistico vantato dal ricorrente in ordine alla corretta liquidazione della pensione), richiamando l'orientamento maturato in seno alla giurisprudenza civile (cfr. Cass. civ. S.U. n. 23726/2007, nonché S.U. n. 4090/2017) con riferimento alla regola generale di correttezza e buona fede correlata al dovere inderogabile di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., nonché al principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost. (cui espressamente rinvia, per il processo contabile, l'art. 4 c.g.c.). La pronuncia ha precisato che ulteriore *vulnus* a tale principio deriverebbe, all'evidenza, dalla formazione di giudicati contraddittori cui potrebbe dar luogo la pluralità di iniziative giudiziarie successive nel tempo, ancorché collegate allo

stesso rapporto.

La sentenza n. 52 ha ribadito il principio secondo cui, in base all'art. 13 del d.lgs. n. 503/1992, la base pensionabile da inserire nella quota A della pensione è regolata dall'art. 43 del d.p.r. n. 1092/1973, che prevede una riserva di legge quanto alle indennità o assegni da computare nella medesima, principio di tassatività confermato dall'art. 2, c. 9, 10 e 11 della l. n. 335/1995.

In tema di giudizio di ottemperanza di una sentenza pensionistica del giudice contabile, la sentenza n. 54 ha affermato che esso, con l'entrata in vigore del codice della giustizia contabile, pur non essendo stato espressamente abrogato il richiamo, contenuto nell'art. 10 della l. n. 205/2000, alle norme che regolano il giudizio di ottemperanza avanti il giudice amministrativo, trova completa disciplina negli artt. 217 e 218 dello stesso codice. La sentenza esclude in materia l'ultrattività delle norme previgenti prevista dall'art. 3 delle norme transitorie allegate al c.g.c., dal momento che la disciplina del giudizio di ottemperanza non è contenuta nel capo del codice dedicato ai giudizi pensionistici, con conseguente applicabilità del principio generale, valevole in ambito processuale, del *tempus regit actum*.

Una pronuncia ha ancora interessato la materia dei benefici previdenziali previsti per i perseguitati politici e razziali dall'art. 3 della legge 22 dicembre 1980 n. 93 (sentenza n. 59).

Varie sono state le pronunce in materia di riconoscimento di pensioni legate all'accertamento di condizioni sanitarie di infermità o inabilità, come quelle di privilegio o di inabilità (sentenzann. 62, 91,96, 111).

La sentenza n. 89, al fine di stabilire il regime di calcolo della pensione, se retributivo o contributivo in forza dell'art. 1, c. 13 della l. n. 335/1995, ha delineato la portata applicativa dell'art. 59, c. 1, lett. b) della l. n. 449/1997, secondo il quale *“per la determinazione dell'anzianità contributiva ai fini sia del diritto che della misura della prestazione, le frazioni di anno non danno luogo ad arrotondamenti per eccesso o per difetto”*, evidenziando come la norma miri a superare il regime precedente, che ammetteva l'arrotondamento dell'anzianità contributiva basato sulle frazioni di anno, mentre non sia precluso sul piano normativo l'arrotondamento della frazione di mese.

In materia di riscatto di periodi lavorativi si è pronunciata la sentenza n. 92 ribadendo il principio di tassatività vigente in materia.

Le sentenzenn. 110 e 116 hanno respinto la domanda di rideterminazione della pensione mediante l'inclusione degli aumenti stipendiali maturati ma non erogati durante il blocco retributivo di cui all'art. 9, comma 21 del decreto-legge n. 78/2010, in assenza della relativa copertura contributiva, neppure figurativa.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 200/2018, ha fugato gli ulteriori dubbi di costituzionalità della norma (art. 9, comma 21 del d.l. n. 78 cit.), di cui aveva già affermato, sotto vari profili, la compatibilità con la Costituzione (cfr. C. cost. n. 178/2015, n. 96/2016). La Corte ha precisato che essa è priva di natura tributaria, costituendo una regola legale conformativa della retribuzione dei pubblici dipendenti nel quadriennio in questione, che integra, temporaneamente e in via eccezionale, la disciplina, legale o contrattuale, del trattamento retributivo, per perseguire la finalità di contenimento della spesa e di salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, e che la circostanza che, superato il quadriennio di blocco, ai dipendenti promossi sia attribuita una retribuzione superiore, rilevante anche sul piano contributivo e previdenziale e del trattamento pensionistico, si giustifica, senza che perciò sia leso il principio di eguaglianza, per l'incidenza del *“fluire del tempo”* che costituisce sufficiente elemento idoneo a differenziare situazioni non comparabili e a rendere applicabile alle stesse una disciplina diversa, rientrando nella discrezionalità del legislatore la valorizzazione o meno, a fini pensionistici, di periodi non coperti da contribuzione. Alcune difese hanno chiesto una ulteriore rimessione alla Corte con riferimento anche ad altra tipologia di emolumenti (classi e gli scatti stipendiali) non espressamente presi in esame dalla Consulta (che ha

riguardato le progressioni in carriera). La Sezione ha respinto tale richiesta, ritenendo che le stesse conclusioni debbano valere per gli aumenti retributivi collegati alla anzianità di carriera, complessivamente intesi ai fini perseguiti dalla normativa in questione.

Infine, la sentenza n. 112, sulla responsabilità dell'Inps da errata comunicazione della situazione contributiva, si è pronunciata sulla differenza fra la certificazione contributiva prevista dall'art. 54 della l. n. 88/1999 e il semplice estratto contributivo, quest'ultimo privo dell'attribuzione di certezza legale.

