



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2018**

Presidente Paolo Simeon

TRIESTE, 16 FEBBRAIO 2018

Saluto e ringrazio le autorità civili e militari, gli avvocati ed i gentili ospiti che, partecipando alla odierna cerimonia di inaugurazione dell'Anno giudiziario 2018 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia, attestano ancora una volta l'attenzione che si attribuisce al ruolo svolto dalla magistratura contabile a difesa dell'integrità e del buon uso delle risorse pubbliche.

La cerimonia si svolgerà, in tempi contenuti, secondo le linee guida stabilite dal Consiglio di Presidenza con deliberazione n. 210/2016. Dopo la relazione del Presidente della Sezione, il Procuratore regionale illustrerà a grandi linee l'attività svolta dall'Ufficio requirente nell'anno trascorso. Seguirà, con pari disponibilità di tempo, l'intervento del rappresentante dell'Ordine degli Avvocati.

Prenderà quindi la parola il Presidente della Sezione di controllo per una sintesi dell'attività di controllo svolta dalla magistratura contabile in questa regione nell'anno trascorso.

Seguiranno brevi interventi dei rappresentanti del Consiglio di Presidenza e dell'Associazione dei magistrati della Corte dei conti.

* * * * *

Per gli aspetti normativi, l'anno trascorso ha consentito in primo luogo, per la Corte e per questa Sezione giurisdizionale, una verifica, commisurata ad un arco di tempo sufficientemente significativo, della qualità operativa e delle eventuali criticità eventualmente presenti nelle sistemazioni ed innovazioni procedurali introdotte dal nuovo codice della giustizia contabile (D.Lgs. 174/2016).

L'esito di tale verifica consente di confermare, a mio avviso, il giudizio positivo che sembrava di poter dare già in prima lettura. Certamente si impongono alcuni interventi correttivi al codice, ma sono emendamenti di carattere sostanzialmente marginale e si spera di poter addivenire alle opportune rettifiche con lo strumento del decreto legislativo correttivo/integrativo che la legge delega n. 124 del 2015, opportunamente prevede possa essere emanato entro 2 anni dalla data di entrata in vigore della normativa delegata, ovvero, per il codice, entro 2 anni dal 7 ottobre 2016¹.

¹ Art. 20, comma 6 della L. n. 124/2015. Sono in corso lavori di raccolta ed analisi degli emendamenti al codice proposti dalle Sezioni giurisdizionali della Corte. Il residuo tempo utile per

Può affermarsi che il nuovo codice della giustizia contabile inserisce definitivamente il processo di responsabilità amministrativa nell'ambito dei procedimenti di cognizione di tipo civilistico, connotati da equiordinazione delle parti, ed affida la disponibilità e responsabilità del processo alla Procura attrice, invalidando ogni residuo argomento tendente a giustificare, per ritenuta indeclinabile supremazia della tutela della finanza pubblica, talune regole risalenti nel tempo che di fatto consentivano interventi d'ufficio della Sezione giudicante che male si conciliavano con i principi costituzionali del giusto processo. Il riferimento è al c.d. "potere sindacatorio" della Sezione giudicante, che – ancorché da tempo già disatteso di fatto dalla prevalente prassi giudiziaria - si riteneva consentire alla Sezione, ad esempio, il potere di ordinare la chiamata in giudizio di soggetti non inizialmente convenuti dalla Procura contabile, ma ritenuti possibili corresponsabili del danno erariale, o di disporre prove non allegiate dalle parti².

Quanto alle nuove procedure introdotte dal codice, segnalo che la prima esperienza applicativa presso questa Sezione del nuovo rito abbreviato (artt. 130 e segg. c.g.c.), che consente ai presunti responsabili di definire le questioni di responsabilità erariale con l'immediato pagamento in primo grado di una somma inferiore al 50% della pretesa risarcitoria azionata in citazione, appare confermare la speditezza e la appropriata articolazione del procedimento previsto dal codice. Il rito risulta peraltro alleggerire il carico delle Sezioni giudicanti, ma non quello delle Procure contabili ed al contrario la possibilità di ottenere *in limine litis* una definizione agevolata della vertenza, può persino indurre gli interessati a non addivenire a spontanei adempimenti risarcitori già nel corso dell'istruttoria, prima della citazione in giudizio. Sembra prevalere del resto, nella previsione normativa di tale rito, più che una finalità di riduzione dei carichi giudiziari, l'attenzione ad una effettiva ed immediata riscossione, sia pure parziale, degli importi risarcitori addebitati ai presunti responsabili del danno erariale.

* * * * *

l'intervento correttivo appare tuttavia non ampio e condizionato alla piena operatività degli organi di governo e parlamentari.

² Va rammentato che il giudizio di responsabilità amministrativa era originato dal giudizio di conto, di fatto assimilandone in parte la connotazione officiosa, in quel giudizio però giustificata dall'essere, ben diversamente, una forma di controllo contabile svolto con modalità processuali.

E' interessante segnalare che le disposizioni del nuovo codice hanno consentito lo scorso anno, a questa Sezione, delle interpretazioni, anche di contenuto sostanziale, che hanno superato aspetti incoerenti o non equi del precedente assetto normativo.

In tema di danno all'immagine della Pubblica Amministrazione questa Sezione ha fatto così propria l'opzione ermeneutica, offerta dalle disposizioni del nuovo codice (condivisa anche da altre Sezioni) che consente di estendere per tale danno l'azione risarcitoria avanti alla Corte dei conti, nei confronti di pubblici dipendenti o amministratori, in relazione a tutti i delitti accertati con sentenza penale irrevocabile di condanna dai quali sia conseguito un danno all'immagine o al prestigio di una Pubblica Amministrazione e non solo in relazione ai reati, come precedentemente si assumeva, previsti al Capo I del Titolo II del Libro Secondo del codice penale (ovvero "Delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione" in senso stretto e nominalistico)³. Trattasi di lettura del codice fondata su validi argomenti, nonché opportuna e sensata, ove si pensi che, nel precedente assetto normativo, non veniva ad esempio ammesso il giudizio avanti alla Corte dei conti, per danno all'immagine dell'Amministrazione scolastica, persino nel caso di una condanna penale definitiva di un insegnante per atti immorali commessi nei confronti di alunni minorenni.

Sempre muovendo dalle disposizioni del nuovo codice, la Sezione è inoltre addivenuta ad una innovativa interpretazione in tema di spese di lite doverosamente conformi ai principi costituzionali del giusto processo. Tale interpretazione vuole che il convenuto prosciolto dall'addebito in un giudizio di responsabilità amministrativa, sia doverosamente risarcito delle spese di lite dalla Pubblica Amministrazione nel cui interesse il Pubblico Ministero contabile ha proposto l'azione anche se non si tratta di un dipendente o di un amministratore pubblico, ma di un privato entrato in rapporto di servizio con la P.A. ed assoggettato per questo motivo alla giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti (ad es. l'amministratore di una società privata beneficiaria di un contributo pubblico che sia stato prosciolto da un addebito di non regolare finalizzazione dei fondi pubblici percepiti dalla società amministrata)⁴. Sinora il privato assolto in

³ Per le motivazioni di tale prospettiva ermeneutica si rinvia alla sentenza di questa Sezione n. 22 dell'11 aprile 2017.

⁴ La sentenza di questa Sezione che ha analizzato la questione è la n. 94 del 28 dicembre 2017. Si motiva nella decisione perché va letto in senso lato l'inciso "Amministrazione di appartenenza" contenuto nell'art. 31 c.g.c. per indicare la parte onerata della rifusione delle spese di lite sopportate dal convenuto in un giudizio di responsabilità amministrativa che sia stato prosciolto

un giudizio di responsabilità amministrativa non otteneva ristoro delle spese di lite sopportate per la propria difesa. A sostegno di tale lettura estensiva la Sezione ha richiamato in particolare i principi del giusto processo, che richiedono che sia assicurata la parità delle parti e quindi una piena equiparazione delle stesse anche relativamente alla prospettiva di una personale sopportazione o di una risarcibilità, in caso di vittoria, degli oneri economici della causa.

* * * * *

Per quanto riguarda il perimetro della giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti in materia di società partecipate dalle Pubbliche Amministrazioni, dopo annosi dibattiti e contrasti giurisprudenziali, va preso atto dell'approdo normativo di cui all'art. 12, comma 1, del D.Lgs. n. 175/2016, che fa rientrare nella giurisdizione della Corte dei conti solo i danni patrimoniali arrecati dagli amministratori e dai dipendenti alle società operanti per la Pubblica Amministrazione secondo il modello dell'*in house providing*. Nella sentenza n. 35 del 18 maggio 2017 la Sezione ha dovuto quindi rilevare, declinando la propria giurisdizione, che la società che la Procura attrice assumeva danneggiata (Aeroporto Friuli Venezia Giulia S.p.A.), pur all'epoca dei fatti interamente partecipata dall'Ente Regione, in una analisi delle caratteristiche strutturali e operative non poteva qualificarsi una società *in house* dell'Ente medesimo.

Va comunque sempre richiamata l'attenzione degli operatori pubblici sul secondo comma dell'art. 12 del D.Lgs. 175/2016, che prevede la responsabilità erariale, nei confronti degli enti proprietari delle partecipazioni societarie, a carico dei soggetti che, titolari del potere di decidere per gli enti stessi, abbiano con colpa grave, ovvero con grave imperizia o trascuratezza, pregiudicato il valore della partecipazione⁵. Tale responsabilità non sembri da poco. La vicenda

dall'addebito. Si afferma che tale inciso va inteso estensivamente anche come Amministrazione nei cui confronti il soggetto privato prosciolto si trovava, nella prospettazione accusatoria, in rapporto di servizio.

⁵ L. 175/2016 Art. 12 Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate. Comma 1. "I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. È devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2. Comma 2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione".

delle società partecipate dagli Enti pubblici in Italia è stata frequentemente connotata da aspetti di gravissima trascuratezza, talvolta persino di "dimenticanza" della partecipazione posseduta, sia relativamente agli indirizzi strategici, sia relativamente a quelle attività, di indirizzo e di controllo, che sarebbero spettate ai responsabili degli enti partecipanti talvolta persino con quote di maggioranza o di controllo.

La giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità erariale ha trovato peraltro, nella più recente normativa, anche significative designazioni in termini di giurisdizione esclusiva. Segnalo la legge n. 24 dell'8 marzo 2017, di riforma della responsabilità medica, che ha stabilito (art. 9) che la Corte dei conti ha giurisdizione di responsabilità, da ritenersi esclusiva⁶, per la rivalsa nei confronti degli esercenti la professione sanitaria che, con dolo o colpa grave, abbiano determinato l'obbligo di risarcimenti da responsabilità sanitaria a carico degli enti pubblici per i quali hanno operato.

* * * * *

Voglio segnalare, prendendo spunto dalla casistica pervenuta a decisione di questa Sezione nel corso dell'anno 2017, che anche nell'anno trascorso in alcuni casi le azioni di responsabilità erariale, riguardanti fattispecie che presentavano anche profili di illiceità penale, sono risultate precedute da pronunce in sede penale dichiarative di estinzione del reato per intervenuta prescrizione; talvolta

⁶ La giurisdizione è da ritenersi esclusiva anche per le particolari regole, specifiche delle azioni di responsabilità amministrativo/contabile, stabilite per l'azione di rivalsa avanti alla Corte dei conti. Prevede infatti il comma 5 dell'art. 9 della L. 24/2017, che in caso di accoglimento della domanda di risarcimento proposta dal danneggiato nei confronti della struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica, ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 7, o dell'esercente la professione sanitaria, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 7, l'azione di responsabilità amministrativa, per dolo o colpa grave, nei confronti dell'esercente la professione sanitaria, è esercitata dal Pubblico Ministero presso la Corte dei conti. Ai fini della quantificazione del danno - fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 1-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (obbligo di tener conto, in diminuzione dell'addebito, dei vantaggi eventualmente conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata; l'ipotesi appare peraltro improbabile), e dall'articolo 52, secondo comma, del Testo Unico di cui al Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (potere di equità della Corte dei conti, che consente una motivata riduzione dell'addebito) - si tiene conto delle situazioni di fatto di particolare difficoltà, anche di natura organizzativa, della struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica in cui l'esercente la professione sanitaria ha operato. Stabilisce inoltre la riportata disposizione: "L'importo della condanna per la responsabilità amministrativa e della surrogazione di cui all'articolo 1916, primo comma, del codice civile, per singolo evento, in caso di colpa grave, non può superare una somma pari al valore maggiore della retribuzione lorda o del corrispettivo convenzionale conseguiti nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, moltiplicato per il triplo".

con declaratoria di estinzione pronunciata dalla Corte di cassazione dopo due sentenze di condanna in primo e secondo grado⁷.

E' stato positivo l'aver potuto recuperare in sede contabile, sia pure solo in termini di importanti argomenti di prova confluiti nel complessivo apparato probatorio allegato dalla Procura contabile, l'utilità di istruttorie molto laboriose, anche dibattimentali, condotte in sede penale, le quali istruttorie – pare superfluo ricordarlo – avevano comportato anche un considerevole onere finanziario per il pubblico erario.

L'auspicio è che la legge 23 giugno 2017 n. 103, recante modifiche al codice penale con la previsione, in particolare, di più articolate sospensioni dei termini prescrizionali dei reati, risulti nell'esperienza applicativa aver saputo trovare un ragionevole equilibrio tra le indeclinabili esigenze di non tardività dell'intervento sanzionatorio, alla base dell'istituto della prescrizione penale, e quell'esigenza di effettività della repressione penale che appariva a molti essere alquanto venuta meno in conseguenza della più recente normativa in materia di prescrizione dei reati⁸.

Colgo l'occasione per sottolineare i frequenti rapporti che intercorrono tra i procedimenti penali per i reati commessi ai danni della Pubblica Amministrazione ed i procedimenti condotti dalle Procure contabili, per gli stessi fatti, in relazione ai danni erariali eventualmente provocati nella commissione degli illeciti⁹. L'art.

⁷ È il caso, ad esempio, del processo penale che ha preceduto la sentenza di questa Sezione n. 14 del 22 febbraio 2017. In sede penale era intervenuta condanna delle imputate, in primo e secondo grado, per il reato di maltrattamenti nei confronti degli ospiti di una struttura per anziani non autosufficienti di Latisana. La Corte di Cassazione aveva successivamente dichiarato l'estinzione di tale reato per intervenuta prescrizione. Questa Sezione, con la sentenza n. 14/2017, ha pronunciato condanna delle convenute nel giudizio di responsabilità al pagamento, in favore della struttura pubblica, di somme diversamente commisurate alle rispettive retribuzioni e responsabilità nella vicenda, a titolo di "danno da disservizio", in quanto: "Alla stregua degli elementi acquisiti agli atti di causa, l'azione promossa dalla Procura Regionale deve ritenersi fondata e meritevole di accoglimento, non essendo revocabile in dubbio che le condotte ... abbiano inciso negativamente sul raggiungimento degli obiettivi assistenziali assegnati alla Casa di riposo, realizzando finalità antitetiche al modello di un'assistenza fondata sui valori della cura della persona e del rispetto della dignità umana. In tale prospettiva può senz'altro affermarsi che almeno una parte delle risorse impiegate ... nel pagamento delle retribuzioni del personale che si è reso responsabile dei gravi episodi innanzi descritti, non abbia prodotto alcuna delle utilità attese".

⁸ Il riferimento è alla disciplina della prescrizione ridisegnata dalla L. n. 251/2005 (c.d. ex Cirielli) generalmente giudicata insoddisfacente soprattutto relativamente ai termini prescrizionali dei delitti il cui massimo edittale era ricompreso tra i cinque e dieci anni di reclusione.

⁹ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 272 del 2007, offre l'opzione ermeneutica secondo la quale il Giudice penale, quando pronuncia sentenza di condanna, decide anche sulla domanda per le restituzioni ed il risarcimento del danno proposta dalla parte danneggiata dal reato a norma degli articoli 74 e seguenti, provvedendo alla liquidazione dello stesso, come dispone l'art. 538 del codice di procedura penale, "salvo che sia prevista la competenza di altro giudice". Tale riserva a favore del giudice speciale comporta che se consegue dall'illecito un danno patrimoniale ad una Pubblica Amministrazione, il Giudice penale, deciso con condanna generica *l'an debeat*, rimette alla

129, comma 3, delle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale prevede, com'è noto, che quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario, il Pubblico Ministero penale informa il Procuratore presso la Corte dei conti, dando notizia della imputazione¹⁰, e l'art. 51 del codice della giustizia contabile prevede altresì che la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni venga sempre comunicata (innanzitutto dalle Pubbliche Amministrazioni interessate) al competente Procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato.

Sono sempre importanti, per una efficace risposta alla domanda di giustizia dei cittadini, i rapporti tra le diverse Magistrature, che peraltro ritengo di poter riferire essere in questa regione ottimi e pienamente collaborativi.

Per quanto riguarda il delicato problema dell'uniformità degli orientamenti giurisprudenziali, segnalo che il 15 maggio 2017 è stato firmato, alla presenza del Capo dello Stato, un importante memorandum d'intesa tra i rappresentanti delle diverse Magistrature, i Presidenti della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato e della Corte dei conti ed i Procuratori Generali presso la Corte di cassazione e la Corte dei conti. Il memorandum muove dalla necessità della nomofilachia, vale a dire dall'esigenza che sia garantita l'uniforme interpretazione della legge e l'unità del diritto oggettivo, peraltro in un contesto giuridico, quale l'attuale, nel quale l'interconnessione tra gli ordinamenti e la continua moltiplicazione delle fonti e l'ipertrofia e l'incessante mutamento delle norme, rende estremamente difficoltoso il presidio della certezza del diritto e della prevedibilità delle decisioni.

Il memorandum impegna a favorire - anche tramite istituzionalizzati e permanenti canali di dialogo tra le diverse magistrature - che ciascuna giurisdizione si pronunci tenendo conto della giurisprudenza e della esperienza maturata non solo nella propria, ma anche in altre giurisdizioni, responsabilizzando, a tal fine, i Presidenti dei collegi giudicanti. In tal senso è l'impegno di questo stesso Presidente.

Procura della Corte dei conti il compito di agire per il *quantum* da risarcire, con applicazione dello speciale assetto normativo proprio delle responsabilità amministrative e contabili.

¹⁰ L'art. 129, comma 3, delle disposizioni di attuazione al c.p.p. è espressamente richiamato al comma 7 dell'art. 51 ("Notizia di danno erariale") e nel comma 5 dell'art. 52 ("Obbligo di denuncia di danno ed onere di segnalazione") del codice della giustizia contabile.

* * * * *

Passo quindi ad esporre molto sinteticamente la situazione operativa e l'attività della Sezione giurisdizionale nell'anno trascorso.

Nell'anno 2017 la Sezione giurisdizionale per il Friuli Venezia Giulia ha operato con una dotazione di 3 magistrati, il Presidente e 2 Consiglieri¹¹. La situazione appare accettabile se comparata alle dotazioni organiche di fatto delle Sezioni giurisdizionali della Corte in altre regioni di dimensioni analoghe per abitanti, numero di enti e carico giudiziario.

È invece l'organico di magistratura complessivo della Corte dei conti a presentare nel suo complesso gravi carenze. L'organico di diritto prevede, per tutte le competenze assegnate alla Corte, 611 magistrati, numero già alquanto esiguo rispetto alle esigenze soprattutto – ma non solo - dei settori requirente e del controllo, ma di fatto risultano ora in servizio poco più di 400 magistrati. Vi è stata di recente l'immissione di 10 referendari vincitori di concorso e di 11 Consiglieri di nomina governativa, ma anche la cessazione per limiti di età, il 31 dicembre 2017, di alcuni magistrati apicali ed il passaggio di due colleghi al Consiglio di Stato.

Vi sono tuttavia delle concrete prospettive di miglioramento della situazione. La Corte è stata infatti autorizzata ad assumere nel triennio 2017/2019¹² altri 78 magistrati, che si aggiungeranno – determinando un numero complessivo di 127 potenziali assunzioni - alle 24 unità previste nel concorso in via di espletamento, le cui prove scritte si sono svolte nello scorso mese di gennaio, e alle 25 autorizzate da un recente decreto legge¹³. Si dovrebbe pertanto addivenire, all'inizio degli anni venti, ad un numero di magistrati in servizio superiore alle 500 unità¹⁴, un numero più adeguato ai compiti demandati alla Corte dei conti – compiti spesso tecnicamente complessi e che la recente normativa ha moltiplicato soprattutto nel settore del controllo - ma ancora ben inferiore all'organico di legge.

¹¹ I Consiglieri sono aggiuntivamente assegnati anche alle Sezioni Unite in speciale composizione in Roma, per essere destinati ad essere componenti del collegio e in alcuni casi relatori/estensori delle decisioni in sessioni collegiali delle medesime.

¹² D.P.C.M. 10 ottobre 2017.

¹³ Art. 11 bis del D.L. 24 aprile 2017 n. 50, inserito dalla legge di conversione 21 giugno 2017 n. 96.

¹⁴ Occorre tener conto delle cessazioni dal servizio, per limiti di età od altro, che interverranno nel triennio.

Per quanto riguarda questa Sezione, è invece problematica la situazione dell'organico del personale amministrativo.

Dal mese di luglio dell'anno 2017 il personale amministrativo di varia qualifica effettivamente operativo presso la Sezione è stato complessivamente di 9 unità¹⁵, in quanto due dipendenti teoricamente in organico sono di fatto da tempo non presenti, avendo richiesto congedo di anni due, ai sensi della legge n. 104/1992, per ragioni di assistenza a familiari non autosufficienti. Hanno peraltro anticipato che al termine del biennio transiteranno direttamente a quiescenza e sono altresì in previsione in tempi prossimi, anche per l'età del personale in servizio, altri accessi a pensione.

Per contro una recentissima rilevazione dei carichi di lavoro effettuata dal Segretariato Generale della Corte, accerta, per la Sezione giurisdizionale del Friuli Venezia Giulia, una necessità di personale amministrativo di 14 unità¹⁶.

Ben presto occorrerà quindi porre rimedio ad una carenza di fatto di oltre un terzo dell'organico. In tal senso è stato interessato il Segretariato Generale della Corte, che si sta muovendo – va riconosciuto – con spirito collaborativo e concrete iniziative, quali l'acquisizione di personale tramite l'istituto della mobilità tra amministrazioni pubbliche. Si spera in un esito positivo dell'iniziativa, auspicabilmente nel corso del presente anno. Per mia esperienza, tuttavia, l'unico sistema di reclutamento che, ormai in anni assai lontani (quasi un trentennio), aveva dimostrato efficacia per regioni geograficamente decentrate come il Friuli Venezia Giulia, era quello dei concorsi pubblici indetti anche per un numero limitato di posti, ma dedicati, già nelle previsioni del bando concorsuale, esclusivamente alle sedi di servizio di tali regioni, in modo da incentivare la partecipazione di soggetti residenti nelle regioni medesime.

* * * * *

Riferisco quindi sinteticamente su alcuni aspetti dell'attività svolta dalla Sezione giurisdizionale nell'anno trascorso.

Per il contenzioso di responsabilità erariale, il numero delle vertenze trattate in udienza dibattimentale è stato analogo al dato numerico degli anni trascorsi. È incrementato invece il numero dei giudizi introdotti dalla Procura regionale. Il dato è ragionevolmente da porsi in relazione anche con il fatto che l'organo

¹⁵ Cui va aggiunto l'apporto lavorativo parziale, per due giorni alla settimana, di un dipendente in servizio anche presso l'ufficio SAUR.

¹⁶ Segretariato Generale, comunicazione prot. n. 12263 dd. 29.12.2017 – SG-A33-P.

requirente ha potuto contare nell'anno 2017 (sia pure con piena operatività solo dal mese di luglio), su di un'assegnazione di magistrati un po' più congrua rispetto al recente passato (sono attualmente in servizio il Procuratore regionale, un Sostituto Procuratore a tempo pieno ed uno in aggiuntiva, con assegnazione principale alla Corte dei conti di Palermo).

La dotazione è comunque inferiore all'organico di diritto ed a quello, maggiore di almeno una unità rispetto all'organico di diritto attualmente previsto, di cui a mio avviso sarebbe auspicabile fosse provvista la Procura contabile di questa regione, per la quantità e la non infrequente complessità delle ipotesi di danno erariale che vengono sottoposte al suo esame e la laboriosità degli incumbenti istruttori cui sono oggi chiamate le Procure della Corte dei conti anche in ragione delle norme, sensibilmente più garantistiche per la posizione degli indagati rispetto al passato, introdotte dal nuovo codice della giustizia contabile.

Molte citazioni risultano peraltro depositate dalla requirente verso la fine dello scorso anno ed anche negli ultimi giorni del mese di dicembre. Pertanto il numero dei giudizi di responsabilità in attesa di definizione appare accertato all'inizio dell'anno 2018, in ovvia conseguenza, in un numero maggiore rispetto al passato, ma le udienze di discussione sono state già calendarizzate nei primi mesi del corrente anno e le vertenze saranno definite nei tempi consueti di questa Sezione, che, salvo casi particolari, sono stati anche nell'anno 2017 di pochi mesi dal deposito dell'atto introduttivo del giudizio.

Rinvio agli allegati alla relazione scritta per i dettagli numerici e per una sommaria esposizione - con sintetiche precisazioni tecnico-giuridiche per chi fosse interessato - di alcune delle più significative vertenze giunte a decisione nell'anno trascorso.

Mi limito in questa sede a evidenziare che le sentenze di condanna hanno stabilito l'obbligo dei responsabili di risarcire le Amministrazioni danneggiate complessivamente per un importo di euro 6.287.801,41, superiore di molto rispetto al dato dello scorso anno (euro 1.347.068,49).

Trattasi ovviamente di un importo di condanne non definitive e che sarà in ogni caso, se confermato dal passaggio in giudicato delle pronunce, oggetto di impegnativi procedimenti di recupero da parte delle Pubbliche Amministrazioni interessate, procedimenti i quali, peraltro, risultano non poche volte avviati non tempestivamente o effettuati senza la doverosa cura.

Segnalo in particolare che due condanne della Sezione, di rilevante importo, riguardano il mancato prelievo e riversamento all'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) del prelievo supplementare, presso i produttori lattieri, previsto dall'attualmente non più vigente sistema delle "quote latte" in caso di superamento della quota produttiva loro assegnata. È noto che i recuperi del prelievo supplementare non pagato dai produttori lattieri sono stati caratterizzati nel nostro Paese da assoluta inefficacia ed inerzia, come ebbe già ad evidenziare la Sezione centrale della Corte dei conti di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con deliberazione n. 12/2014/G del 23 ottobre 2014¹⁷. Al pubblico erario, alla fiscalità generale, sono stati già impropriamente accollati in passato, per la vicenda delle "quote latte", rilevantissimi oneri finanziari. E da ultimo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con recentissima sentenza del 24 gennaio 2018, ha pronunciato condanna dell'Italia, su ricorso della Commissione europea, per il mancato recupero di prelievi supplementari relativi ad un ampio periodo che va dalla prima campagna di effettiva imposizione del prelievo supplementare, quella del 1995/1996, sino alla campagna lattiera 2008/2009. L'importo effettivo ancora da recuperare dai produttori, secondo stime della Commissione, è superiore a 1,3 miliardi di euro¹⁸. L'Italia dovrà ottemperare alle indicazioni della Corte di Giustizia UE, esponendosi, diversamente, ad una nuova causa da parte della Commissione. Va sottolineato che un'ulteriore causa per inadempimento potrebbe esitare in una condanna del nostro Paese al pagamento di pesanti penali.

* * * * *

Una parte considerevole del lavoro della Sezione riguarda la verifica delle contabilità che sono tenuti a presentare gli agenti contabili delle Pubbliche Amministrazioni della regione.

¹⁷ Rilevava la citata deliberazione: "la riscossione coattiva del prelievo non è progredita a far data dall'introduzione della legge n. 33/2009; l'onere della stessa è passato da Equitalia all'AGEA, che versa in uno stato di crisi, anche per carenze finanziarie e di organico; l'operatività della procedura di riscossione prevista dalla legge n. 228/2012 non è ancora oggi avviata, per la necessità di dare concreta attuazione alla convenzione fra l'AGEA ed Equitalia, siglata solo nel mese di novembre 2013".

¹⁸ La Commissione stima che restino ancora da recuperare dai produttori ben 1,343 miliardi di euro (fonte: Comunicato stampa della Commissione europea del 26 febbraio 2015). La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 24 gennaio 2018 ha rilevato che l'Italia ha omesso di garantire che il prelievo supplementare, dovuto per la produzione realizzata in Italia in eccesso rispetto al livello della quota nazionale, fosse effettivamente addebitato ai singoli produttori che avevano contribuito a ciascun superamento di produzione, nonché fosse tempestivamente pagato e, qualora non pagato nei termini previsti, fosse iscritto a ruolo ed eventualmente riscosso coattivamente presso gli acquirenti o produttori.

Ai fini del giudizio di conto nell'anno 2017 gli agenti contabili della regione Friuli Venezia Giulia hanno presentato alla Sezione giurisdizionale, tramite le Amministrazioni di appartenenza, 2.034 rendiconti, che si sono sommati al carico pendente di 8.299 conti trasmessi negli anni precedenti e non ancora giunti a definizione.

È in questo settore che pesa di più la riferita carenza di personale amministrativo da destinare ad una prima revisione delle contabilità, propedeutica alla revisione dei magistrati istruttori, e da destinare altresì alla gestione delle acquisizioni informatiche e dei flussi documentali.

A tale proposito devo purtroppo rilevare che aggrava la situazione il fatto che troppi conti giudiziali vengono ancora trasmessi alla Sezione senza utilizzare l'applicativo SI.RE.CO. (Sistema Informativo Resa Elettronica Conti) che già da qualche anno la Corte ha messo disposizione delle Pubbliche Amministrazioni per la presentazione dei conti giudiziali; talvolta i conti vengono trasmessi ancora in forma cartacea.

Sottolineo anche in questa sede che tutte le Pubbliche Amministrazioni della regione devono utilizzare esclusivamente l'applicativo SI.RE.CO. L'obbligo di trasmissione informatica deriva ora, espressamente, anche da una specifica disposizione del codice di giustizia contabile (D. Lgs. 174/2016)¹⁹.

Nel corso dell'anno 2017 la Sezione ha inviato a tutte le Amministrazioni della regione dettagliate istruzioni volte a conseguire un utilizzo esclusivo della modalità informatica per l'invio dei conti, fornendo nel contempo anche indicazioni interpretative di taluni aspetti della nuova normativa codicistica riguardante i conti giudiziali che sembravano prestarsi a letture non univoche²⁰.

Con l'occasione sono stati richiamati gli obblighi, previsti dal codice, di nominare un "responsabile del procedimento" che, espletata la fase di verifica o controllo amministrativo del conto, lo deposita, previa parificazione, presso la Sezione giurisdizionale²¹, nonché di comunicare alla Sezione giurisdizionale "i dati identificativi relativi ai soggetti nominati agenti contabili e tenuti alla resa di conto giudiziale" (art. 138, comma 1, c.g.c.).

¹⁹ L'art. 138, comma 4, del codice, stabilisce che i conti giudiziali e i relativi atti o documenti sono trasmessi alla Corte dei conti "mediante tecnologie dell'informazione e della comunicazione".

²⁰ Sono state emanate, per parziale diversità delle istruzioni da fornire, 3 direttive operative, trasmesse via p.e.c. rispettivamente ai Comuni della regione (nota presidenziale n. 51 dd. 12.04.2017), alle altre Pubbliche Amministrazioni della regione (nota presidenziale dd. n. 66 dd. 27.06.2017) ed alle Amministrazioni ed alle Ragionerie dello Stato nella regione Friuli Venezia Giulia (nota presidenziale n. 85 dd. 07.09.2017).

²¹ Art. 139, comma 2, codice della giustizia contabile D. Lgs. 174/2016.

L'obbligo di comunicazione è stabilito ai fini della tenuta dell'anagrafe informatizzata degli agenti contabili. Per la numerosità delle gestioni interessate, solo la completa gestione informatica del settore dei conti giudiziali consentirà di pervenire ad una attendibile e annualmente aggiornata anagrafe degli agenti contabili della regione e quindi ad una immediata evidenza dell'effettivo rispetto, da parte degli stessi, anno dopo anno, dell'obbligo di rendere il conto giudiziale della loro gestione di pubblico denaro. È un aspetto di non secondaria importanza, ove si consideri che si è osservato che a fatti di peculato da parte di agenti contabili spesso si accompagnava, nel periodo interessato dalle indebite appropriazioni, l'omissione della redazione e trasmissione del conto giudiziale.

La Sezione ha verificato 1.425 conti. Una selezionata parte degli stessi è stata posta in istruttoria²², prevalentemente con richiesta di deduzioni ed acquisizione di documenti presso l'Amministrazione di appartenenza dell'agente contabile, per altri è stata dichiarata l'estinzione. Per 532 conti si è pervenuti a decisione di scarico contabile.

La verifica ha consentito nell'anno 2017, a seguito di accertate irregolarità, di pervenire all'immediato recupero in favore delle Amministrazione interessate, già in fase istruttoria e senza necessità di procedere a pronuncia di condanna con sentenza, di complessivi euro 148.139,74. Ma non è tale importo a qualificare l'importanza delle verifiche eseguite, bensì la già rilevata funzione di deterrenza rispetto ad indebite appropriazioni e quella funzione di induzione ad un uso ordinato e normativamente regolare delle risorse finanziarie pubbliche che deriva dall'essere, gli agenti pubblici che hanno maneggio di denaro, tenuti annualmente a rendere il conto della loro gestione ad un organo magistratuale esterno all'Amministrazione di appartenenza.

* * * * *

Concludo con qualche breve osservazione riguardante i giudizi in materia di pensioni pubbliche trattati e decisi dalla Sezione in composizione monocratica, ovvero dai due Consiglieri alla stessa assegnati.

²² L'art 145 del codice della giustizia contabile prevede che il giudice relatore, dopo aver accertato la parificazione da parte dell'Amministrazione, procede all'esame del conto, dei documenti ad esso allegati e degli altri atti e notizie che possa avere comunque acquisito, anche a mezzo di strumenti telematici, attraverso apposita richiesta interlocutoria all'Amministrazione o al contabile, se del caso volta alla correzione di eventuali errori materiali, e all'effettuazione di ispezioni, accertamenti diretti e nomine di consulenti tecnici, previa autorizzazione del collegio in camera di consiglio.

Nell'anno 2017 sono stati prodotti alla Sezione 61 ricorsi in materia di pensioni pubbliche. Un numero contenuto, analogo alle evidenze degli anni immediatamente precedenti (erano 59 i ricorsi prodotti nel 2015 e 78 nel 2016). Sono stati definiti con sentenza 73 giudizi, con accoglimento di 26 ricorsi e reiezione di 39.

Rinvio, per una sintetica esposizione di alcune delle più interessanti questioni giuridiche trattate, agli allegati alla relazione.

Mi limito solo a segnalare, tra i ricorsi più delicati portati a decisione, quelli aventi ad oggetto le domande di riconoscimento della causa di servizio avanzate da militari per gravi patologie che hanno sostenuto contratte in missioni all'estero, in zone interessate dall'utilizzo di ordigni contenenti sostanze radioattive (uranio impoverito) o di dispositivi di difesa basati sull'emissione di onde elettromagnetiche (jammer).

Nell'ambito di tale giudizi è stata affermata l'ammissibilità del ricorso riguardante il solo immediato accertamento della dipendenza dal servizio di un'infermità quale presupposto per il futuro riconoscimento di un trattamento pensionistico di privilegio²³. È stato infatti riconosciuto l'interesse del ricorrente, ancorché non cessato dall'impiego, all'immediato accertamento di un presupposto che cristallizza la situazione giuridica di vantaggio, garantendo certezza dei rapporti previdenziali con la Pubblica Amministrazione. Del resto l'accertamento in concreto dell'incidenza causale o concausale dei fatti di servizio, risulterebbe evidentemente di ben difficile effettuazione con il trascorrere del tempo.

* * * * *

Concludo rivolgendo un sentito ringraziamento a tutti coloro che hanno contribuito al buon andamento della giurisdizione contabile nella regione Friuli Venezia Giulia, in primo luogo ai colleghi della Sezione giurisdizionale per il senso del dovere e la grande professionalità dimostrati nell'assolvimento delle loro funzioni. Un sincero ringraziamento va al personale amministrativo della Sezione, che ha dato prova di capacità, motivazione nel lavoro ed attenzione alle esigenze degli utenti. Ne ho apprezzato in particolare la disponibilità ad assumersi carichi di lavoro supplementari quando prolungate assenze di personale hanno

²³ Trattasi di indirizzo giurisprudenziale innovativo, confermato peraltro da questa Sezione anche in materia di ricorsi per riconoscimento dei benefici previdenziali previsti dalla legge per i lavoratori esposti all'amianto.

determinato situazioni di emergenza operativa. Un sentito ringraziamento va anche al dirigente ed al personale del SAUR, per la preziosa ed efficiente collaborazione prestata alla Sezione.

Ringrazio inoltre il Procuratore regionale ed i magistrati della Procura, di cui ho apprezzato la professionalità e l'impegno.

Un particolare ringraziamento va al Corpo della Guardia di Finanza, che con grande competenza e ammirevole disponibilità, coopera istituzionalmente con la Corte dei conti nell'espletamento delle indagini in materia di danno erariale. Un sentito grazie, altresì, all'Arma dei Carabinieri ed alla Polizia di Stato, per l'efficiente e professionale collaborazione fornita alla Sezione.

Infine un apprezzamento va agli Avvocati del libero foro e degli enti pubblici per aver svolto le difese presso questa Sezione con professionalità e correttezza, contribuendo al realizzarsi di un processo giusto e imparziale.

Grazie per l'attenzione.

GIURISPRUDENZA

GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E DI CONTO

La Sezione, con **sentenza n. 14 del 22 febbraio 2017**, ha pronunciato la condanna di operatrici assistenziali convenute in giudizio di responsabilità per denunciati maltrattamenti nei confronti degli ospiti di una struttura per anziani non autosufficienti. La Sezione ha disposto il pagamento da parte delle convenute, in favore della struttura pubblica, di somme diversamente commisurate alle rispettive retribuzioni e responsabilità nella vicenda, a titolo di "danno da disservizio", in quanto, alla stregua degli elementi acquisiti agli atti di causa, ha ritenuto che le condotte delle convenute avevano inciso negativamente sul raggiungimento degli obiettivi assistenziali assegnati alla Casa di riposo, realizzando finalità antitetiche al modello di un'assistenza fondata sui valori della cura della persona e del rispetto della dignità umana. In tale prospettiva la Sezione ha affermato che almeno una parte delle pubbliche risorse impiegate per il pagamento delle retribuzioni del personale che si era reso responsabile dei gravi episodi di maltrattamento degli anziani, non aveva prodotto alcuna delle utilità attese e costituiva pertanto un danno patrimoniale da risarcire.

La sentenza **n. 20 del 16 marzo 2017** della Sezione ha avuto ad oggetto una fattispecie di danno erariale conseguente ad errori e gravi inadempienze di un libero professionista incaricato, da un'Amministrazione comunale, sia della progettazione che della direzione dei lavori di un'opera pubblica. Affermata – come da univoca giurisprudenza - la giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti e ritenuta fondata nel merito l'azione di danno erariale della Procura contabile in relazione agli esborsi sostenuti dall'Amministrazione per assicurare, con appropriati interventi, la piena funzionalità dell'opera pubblica, il Collegio ha tuttavia stimato nella misura del 20% il concorso causale della stessa Amministrazione per non aver svolto a tempo opportuno, con la necessaria cura ed attenzione, le funzioni di controllo e di vigilanza sulle attività di progettazione e direzione dei lavori del professionista incaricato. Nell'occasione il Collegio ha rilevato che l'attività del R.U.P. in sede di "validazione" del progetto esecutivo, è costituita anche da una disamina, sia pure di carattere prevalentemente formale, dell'impianto complessivo della progettazione, nonché dalla verifica della

presenza di tutti gli elaborati tecnici e delle autorizzazioni necessarie ad assicurare il corretto svolgimento della procedura e la regolare attuazione tecnica dell'intervento.

Con le sentenze **n. 31 e 32 del 17 maggio 2017** la Sezione ha affermato la responsabilità erariale in capo a delle società cooperative private, aventi la qualifica di "Primo Acquirente" nell'attualmente superato (abolito a decorrere dal 1° aprile 2015) sistema delle "quote latte", per il danno cagionato all'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura) a seguito del mancato versamento del "prelievo supplementare" dovuto per il superamento, da parte dei produttori aderenti alle cooperative convenute, delle "quote latte" loro assegnate, nel primo caso (Coop. Agr. Nord Est) nelle campagne lattiere 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 e nel secondo (Coop. Impero) in quella 2008/2009. Il Collegio ha ribadito il ruolo e le funzioni pubblicistiche attribuite dalla legge ai soggetti privati che assumono la qualifica di "Primo Acquirente", rilevando pertanto sussistente la giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti e peraltro ininfluenza, in punto di giurisdizione, la non qualificabilità dei soggetti "Primi Acquirenti" come "incaricati di pubblico servizio" stabilita in recenti pronunce della Corte di cassazione in sede penale (che hanno portato ad escludere il reato di peculato), atteso che l'obiettivo gestione di denaro pubblico e la patente finalizzazione della stessa alla realizzazione di interessi nazionali e comunitari, rappresenta in sé un sostrato giuridico idoneo a ritenere palesemente sussistente un rapporto di servizio tra i soggetti commerciali "Primi Acquirenti" e le Autorità pubbliche di riferimento. La Sezione ha osservato in tal senso come nel regime della "quote latte" fosse previsto che i produttori dovessero vendere il latte esclusivamente a soggetti qualificati con provvedimento amministrativo "Primi Acquirenti" e quindi l'obbligo, per questi ultimi, di trattenere mensilmente il prelievo supplementare dovuto dai produttori per le produzioni "oltre quota" e di versarlo entro il mese successivo all'AGEA, con correlato onere di tenuta della documentazione commerciale e della contabilità di magazzino.

La **sentenza n. 35 del 18 maggio 2017** della Sezione ha avuto ad oggetto il danno arrecato dal Presidente del Consiglio di Amministrazione di una società a partecipazione pubblica al patrimonio della società medesima, a seguito del conferimento ad un dirigente di un trattamento retributivo eccedente -

secondo la Procura contabile - i limiti previsti dalla normativa di riferimento. Il Collegio, nel declinare la giurisdizione della Corte dei conti in favore di quella del Giudice Ordinario, ha rammentato come in forza di un consolidato orientamento giurisprudenziale delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, ora recepito nella previsione di cui all'art. 12, comma 1, del D.Lgs. n. 175/2016, la giurisdizione del Giudice contabile può affermarsi solo in presenza di un danno arrecato dall'amministratore di una società partecipata dalla Pubblica Amministrazione operante secondo il modello dell'*in house providing*. Nella fattispecie portata all'esame del Collegio la sussistenza di tale presupposto è stata esclusa in quanto: a) lo statuto della società non prevedeva preclusioni all'ingresso di soci privati nella compagine societaria, ammettendo la possibilità di una cessione a terzi della partecipazione (persino di maggioranza) al capitale sociale; b) la società, avente ad oggetto la gestione di uno scalo aeroportuale, non aveva quale cliente principale l'Ente pubblico azionista totalitario, bensì i fruitori dei servizi aeroportuali, e si caratterizzava chiaramente quale iniziativa imprenditoriale con finalità di lucro; c) la gestione societaria non risultava assoggettata, per statuto, a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dall'Ente azionista totalitario sui propri uffici. Nell'ambito di tale decisione il Collegio ha peraltro evidenziato che l'eventuale qualificazione della società come "organismo di diritto pubblico" - rilevante ai soli fini dell'applicazione della disciplina comunitaria - non potrebbe ritenersi di ostacolo al riconoscimento della giurisdizione del Giudice ordinario per i danni inferti al patrimonio della società.

Nella **sentenza n. 36 del 5 giugno 2017** la Sezione - in presenza, per gli stessi fatti, di un giudicato penale assolutorio del soggetto convenuto nel giudizio risarcitorio erariale - ha rilevato che se è vero che l'art. 652, comma 1, del codice di procedura penale dispone che la sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento che "il fatto non sussiste", nel giudizio civile o amministrativo promosso dal danneggiato per il risarcimento del danno (ovvero dal Pubblico Ministero contabile, nell'azione erariale proposta nell'interesse dell'Amministrazione danneggiata), è anche vero che l'incidenza di tale disposizione, nel giudizio di responsabilità amministrativa, è ammessa solo a condizione che vi sia identità soggettiva ed oggettiva tra il fatto posto a fondamento dell'azione di responsabilità e quello oggetto del giudicato penale

assolutorio e che quest'ultimo non derivi dall'accertamento dell'insussistenza di sufficienti elementi di prova a carico dell'imputato (assoluzione ai sensi dell'art. 530, comma 2, c.p.p.). Pertanto – ha osservato la Sezione - in presenza di un giudicato penale assolutorio, l'applicazione extrapenale dell'art. 652 c.p.p. non può comunque prescindere da un'autonoma disamina del Giudice contabile, adito per il risarcimento del danno, in ordine ai fatti e alle circostanze emergenti dalla motivazione della sentenza penale.

Con **sentenza n. 51 del 12 luglio 2017** è stata affermata la responsabilità di una società privata e del suo amministratore per illecita percezione di finanziamenti pubblici. In particolare nella fattispecie sono state accertate plurime gravi irregolarità, tra cui la produzione di documentazione contabile falsa, sin dalla fase di presentazione dell'istanza per il conseguimento del contributo contestato, che è risultato poi esser stato fraudolentemente incamerato dall'amministratore della società. Il Collegio ha qui ribadito le direttrici ermeneutico-applicative consolidate nella giurisprudenza della Corte di cassazione e del Giudice contabile, secondo le quali la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti sulle ipotesi di illecita acquisizione di finanziamenti pubblici, nazionali e comunitari, si fonda sulla rinvenibilità di un rapporto di servizio tra il percettore e l'amministrazione erogatrice, funzionale alla corretta utilizzazione delle risorse *de quibus*. E' stato ricordato in particolare, per quanto riguarda il danno che si ripercuote sulle finanze comunitarie, come sul piano giuridico-ordinamentale detto indirizzo risulti strumentale ad assicurare la necessaria attuazione del principio c.d. di assimilazione, contenuto nell'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea secondo cui "... Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari....". Attraverso l'inquadramento della società beneficiaria e di coloro che in essa e per essa operano, anche a titolo di fatto, nell'ambito di un rapporto di servizio con il soggetto pubblico erogatore viene infatti assicurata effettività al richiamato principio, per il quale s'impone che gli interessi finanziari comunitari vengano assimilati a quelli nazionali, sicché è chiesto agli Stati membri di adottare in entrambi i casi analoghe misure, preventive e sanzionatorie, per la loro tutela. Ad esso si accompagna – si è rammentato nella sentenza - il "principio di cooperazione", secondo cui gli Stati

membri devono cooperare con la Commissione Europea, al fine di assicurare la convergenza delle iniziative adottate in sede nazionale ed europea per efficaci misure di prevenzione e contrasto avverso azioni lesive del corretto utilizzo del patrimonio comunitario.

Con **sentenza n. 54 del 13 luglio 2017** il Collegio ha fatto applicazione del "rito abbreviato" innovativamente previsto dall'art. 130 del Codice della giustizia contabile (D.Lgs. 26 agosto 2016 n. 174). Tale istituto consente al presunto responsabile convenuto in giudizio avanti alla Sezione giurisdizionale territoriale, di formulare nella comparsa di risposta, previa acquisizione del parere concorde del Pubblico Ministero, un'istanza volta alla definizione alternativa del giudizio mediante il pagamento di una somma non superiore al 50% della pretesa risarcitoria azionata in citazione dalla Procura. Nella richiamata decisione è stato precisato che l'organo decidente è chiamato ad accertare, sulla base di una cognizione "allo stato degli atti", la sussistenza delle condizioni formali di ammissibilità dell'istanza e l'effettiva congruità della somma proposta per la definizione del giudizio, avuto riguardo alla gravità della condotta e all'entità del danno. Nello specifico l'istanza di definizione ex art. 130 del codice è stata presentata solo da uno dei convenuti nel giudizio di responsabilità amministrativa, peraltro chiamato a rispondere a titolo di responsabilità sussidiaria, ovvero solo in via successiva all'infruttuosa escussione del responsabile principale (condizione peraltro non rilevante ai fini del rito *de quo* e da considerarsi riguardare, in eventuale prosieguo, i rapporti tra i soggetti coinvolti nella vicenda quali corresponsabili). Il Collegio, verificato il puntuale adempimento delle prescrizioni contenute nel decreto con il quale aveva ammesso il richiedente alla definizione della propria posizione mediante rito abbreviato (in particolare l'avvenuto pagamento della somma stabilita nel decreto), ha separato la causa proposta nei confronti della parte istante ed ha dichiarato, limitatamente alla stessa, l'estinzione del giudizio. Il processo è proseguito secondo rito ordinario per le parti non richiedenti definizione agevolata dell'addebito.

Con la **sentenza n. 69 del 19 ottobre 2017** la Sezione ha riconosciuto la responsabilità erariale dei Sindaci di due piccoli Comuni e del Segretario Comunale operante presso entrambi, in relazione all'avvenuto conferimento a

quest'ultimo – nel periodo maggio 2011/maggio 2014 – delle funzioni di Direttore Generale degli enti in carenza dei pertinenti presupposti di legge. Il danno contestato è stato quantificato nelle maggiori somme percepite dal Segretario a titolo di "Direttore Generale" nell'arco temporale considerato. In particolare il Collegio ha ritenuto fondate le censure mosse dalla requirente in ordine alle circostanze in cui il predetto conferimento è maturato ed è stato per molti anni perpetuato, riconoscendo la violazione dei canoni di ragionevolezza ed economicità che devono presiedere al conferimento di tale incarico. Plurimi i profili di criticità riscontrati nella fattispecie: l'assenza di idonee motivazioni nei pertinenti provvedimenti adottati dai Sindaci in carica pro tempore; la carenza di una struttura burocratica di complessità tale da richiedere la designazione di un Direttore Generale, stante le dimensioni assai contenute dei Comuni interessati; la non rinvenibilità, in concreto, di situazioni di particolare necessità, ovvero di condizioni di assoluta eccezionalità idonee a legittimare il ricorso ad una simile figura professionale; lo svolgimento per contro, da parte del Segretario comunale, delle normali attività burocratiche e gestionali di competenza.

Con la **sentenza n. 70 del 2 novembre 2017**, la Sezione ha esaminato una vicenda avente ad oggetto l'assegnazione, in una Provincia, di un incarico extra dotazione organica ad un soggetto esterno all'ente, ai sensi dell'art. 110, comma 2, del D.Lgs. 267/2001. Premesso che l'assegnazione degli incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'ente locale presuppone il possesso dei requisiti di comprovata professionalità imposti dall'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001 e quindi il possesso di un *curriculum* non ordinario, ma particolarmente qualificato, ha censurato l'incarico rilevando "l'irrimediabile pregiudizio conseguente all'erogazione di emolumenti retributivi in favore di un soggetto privo dei titoli richiesti per lo svolgimento delle funzioni dirigenziali" e la connessa responsabilità erariale del vicepresidente della Provincia che aveva disposto l'assunzione del dirigente a contratto.

Con la **sentenza n. 93 del 14 dicembre 2017** è stata disposta dalla Sezione la condanna di un soggetto già beneficiario di un contributo pubblico finalizzato al recupero di un immobile storico da destinare ad attività turistico ricettiva, per aver conseguito indebitamente un ulteriore contributo, di pari importo, afferente alla ristrutturazione di un congiunto immobile storico sempre

di sua proprietà e questo grazie all'interposizione fittizia di un soggetto terzo, il quale risultava artificialmente legittimato a formulare la richiesta di sovvenzione in ragione di un contratto di comodato simulato, stipulato con lo stesso primo beneficiario, e di altri concordati artifici. Dichiarato in sede penale, per gli stessi fatti, estinto per intervenuta prescrizione il reato di truffa, la Sezione ha ritenuto, nella propria disamina della vicenda, che il convergente quadro indiziario allegato dalla Procura regionale a fondamento dell'azione risarcitoria, era idoneo a provare il carattere fittizio dell'operazione volta a far figurare, nei confronti dell'Ente concedente, l'esistenza di due distinte unità immobiliari da recuperare e poi gestire da due diversi soggetti per finalità turistico/ricettive. Ai fini della quantificazione del danno il Collegio ha escluso la possibilità di tener conto, in diminuzione dell'addebito, di una qualche forma di utilità per l'Ente concedente la sovvenzione, trattandosi di illegittima erogazione di denaro pubblico conseguente a condotta dolosa.

Con la **sentenza n. 94 del 28 dicembre 2017** la Sezione ha respinto la domanda della Procura regionale afferente ad un'ipotesi di responsabilità erariale per improprio/illecito utilizzo di fondi pubblici contestata ad un'Associazione esercente attività di formazione professionale. Il profilo censurato dal requirente concerneva l'avvenuta presentazione, da parte dell'Associazione, di una dichiarazione a fini fiscali secondo un modello tipico degli enti aventi finalità di lucro. Si sosteneva che tale opzione fiscale, ancorché poi ritrattata dalla Associazione, segnalasse uno status soggettivo contrastante con il carattere non lucrativo dell'agire associativo, che costituiva una condizione necessaria per accedere al finanziamento ottenuto dalla Regione. Il Collegio ha ritenuto non decisiva in sé la dichiarazione fiscale, che appariva smentita dalle verifiche sostanziali sulle finalità dell'Associazione convenuta, risultate effettivamente non lucrative. Alla reiezione della domanda si è accompagnata la previsione del ristoro delle spese processuali in favore dell'ente associativo e del legale rappresentante del medesimo. La statuizione si presenta di particolare interesse poiché, superando il pregresso indirizzo restrittivo maturato nella giurisprudenza della Corte dei conti, ammette, a carico dell'Amministrazione nel cui interesse il Pubblico Ministero contabile ha proposto l'azione di responsabilità, la rifusione delle spese legali a beneficio dei soggetti privati giudicati esenti da responsabilità erariale. All'uopo la Sezione offre un'interpretazione estensiva della previsione

recata dall'art. 31 del codice di giustizia contabile, che pone le spese di lite sostenute dal convenuto assolto "a carico dell'amministrazione di appartenenza" e considera tale inciso comprensivo anche delle Amministrazioni rispetto alle quali il convenuto assolto si trovava - come il soggetto privato beneficiario di un contributo pubblico - in "rapporto di servizio". A sostegno di tale lettura estensiva la Sezione ha richiamato gli art. 2 e 4, comma 1 del codice della giustizia contabile, che sanciscono - rispettivamente - il principio di effettività della giurisdizione, per assicurare "una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo", e il principio del giusto processo, attraverso la garanzia di parità delle parti e del contraddittorio. In relazione ad essi afferma, in particolare, che appare rispondente ad una logica di effettività della tutela e rispetto della parità tra le parti processuali ritenere che l'attitudine del rapporto di servizio a radicare la giurisdizione contabile trovi un suo fisiologico corollario nel riconoscimento del diritto di chi sia convenuto in ragione dello stesso e sia giudicato esente da responsabilità, ad ottenere il ristoro delle spese processuali da liquidare a carico dell'Amministrazione nel cui interesse il Pubblico Ministero ha promosso l'azione che non è stata ritenuta fondata. L'opzione ermeneutica offerta esprime, in sostanza, un principio di tendenziale necessaria specularità delle posizioni giuridiche delle parti tra cui intercorre rapporto di servizio, laddove l'ente pubblico individuato dalla Procura erariale come danneggiato dalla condotta imputata al soggetto convenuto e, quindi, potenziale creditore dell'obbligazione risarcitoria in caso di condanna, risulta essere - nell'opposta ipotesi di reiezione della domanda - invece onerato del rimborso delle spese, sostenute da quel soggetto per affrontare il giudizio dinanzi a questa Corte.

GIUDIZI IN MATERIA PENSIONISTICA

Con **sentenze parziali/ordinanze n. 21 dell'11 aprile 2017 e n. 52 del 12 luglio 2017** il Giudice Unico delle Pensioni ha confermato l'indirizzo ermeneutico secondo cui è ammissibile in via diretta dinanzi alla Corte dei conti la domanda per l'accertamento, a fini pensionistici (trattamento di privilegio), della dipendenza di un'infermità da fatti di servizio da parte di un pubblico dipendente, ancorché egli si trovi ancora in attività lavorativa. È stata inoltre affermata l'inconfigurabilità di un effetto di giudicato opponibile avanti alla Corte dei conti, in relazione all'avvenuta pronuncia di una sentenza definitiva di rigetto

da parte del Giudice amministrativo con riferimento alla dipendenza dal servizio della medesima infermità ai fini della concessione dell'equo indennizzo. Il principio è stato confermato anche in relazione ad una pronuncia definitiva resa su ricorso straordinario al Capo dello Stato, per il carattere di rimedio giustiziale omologo alla sentenza resa in esito ad un ordinario giudizio amministrativo.

Con **sentenza n. 28 del 12 aprile 2017**, il Giudice pensionistico monocratico della Sezione ha respinto il ricorso volto a conseguire, previa declaratoria di illegittimità costituzionale del D.L. n. 65/2015, convertito in legge 109/2015, l'intera perequazione automatica del trattamento di pensione in godimento per gli anni 2012 e seguenti, senza le decurtazioni applicate dal Legislatore in sede di attuazione della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale. In motivazione è stato osservato come la disciplina introdotta con il D.L. n. 65/2015, convertito in legge n. 109/2015, abbia attuato un ragionevole contemperamento tra le esigenze dei percettori dei trattamenti pensionistici e gli equilibri di bilancio e di finanza pubblica, avendo previsto a carico dei pensionati un sacrificio contenuto in limiti di sostenibilità, ovvero circoscritto nel tempo e di misura incidente, in modo progressivamente maggiore, sulle pensioni di importo più elevato.

Con la **sentenza n. 42 del 14 giugno 2017**, avente ad oggetto la richiesta di riconoscimento della dipendenza da fatti di servizio di un infermità tumorale avanzata da un militare a suo tempo impegnato in missioni in zone belliche all'estero (Kosovo, Afghanistan), è stata affermata la giurisdizione della Corte dei conti relativamente alla domanda, ancorché riguardante il solo immediato accertamento della dipendenza dal servizio dell'infermità quale presupposto per il futuro riconoscimento di un trattamento pensionistico di privilegio. Nell'ambito di tale giudizio il Giudice Unico delle Pensioni ha infatti riconosciuto l'interesse del ricorrente, ancorché non cessato dall'impiego, all'immediato accertamento di un presupposto che cristallizza la situazione giuridica di vantaggio, garantendo certezza dei rapporti previdenziali con la Pubblica Amministrazione. È stato tra l'altro osservato che l'accertamento in concreto dell'incidenza eziopatologica, causale o concausale, dei fatti di servizio, risulterebbe di ben difficile effettuazione con il passare del tempo. Nella richiamata decisione è stata inoltre ritenuta legittima l'evocazione in giudizio dell'I.N.P.S. al fine di rendere

opponibile all'Ente previdenziale, tenuto alla liquidazione di un'eventuale futura pensione privilegiata, l'accertamento del presupposto della dipendenza da causa di servizio dell'infermità denunciata.

Con la **sentenza n. 45 del 28 giugno 2017** è stato riconosciuto l'interesse di un soggetto esposto all'amianto a conseguire la condanna dell'Ente previdenziale al riconoscimento dei benefici in materia di amianto previsti dall'art. 13, comma 8, della legge n. 257/1992, con l'applicazione del coefficiente rivalutativo di 1,25 operante ai soli fini della misura della pensione. Nella fattispecie in esame il Giudice Unico delle Pensioni, oltre a ritenere meritevole di tutela l'interesse del lavoratore ad acquisire elementi di certezza in ordine alla sussistenza del requisito espositivo ed all'esatto ammontare del trattamento di quiescenza, ha ravvisato la necessità di assicurare tempestiva tutela ad un diritto dotato di una propria specificità ed autonomia, in quanto ancorato a presupposti distinti da quelli richiesti per accedere al trattamento pensionistico.

Con la **sentenza n. 47 del 28 giugno 2017** è stata respinta la domanda volta alla declaratoria di irripetibilità dell'indebito pensionistico determinatosi a seguito dell'annullamento, da parte della Corte di cassazione, di una sentenza di primo grado del Tribunale di Udine, confermata in appello, che aveva disposto una ricostruzione di carriera del ricorrente, la quale ricostruzione era stata valorizzata a fini di riliquidazione del trattamento di pensione. In merito alla domanda del ricorrente il Giudice Unico delle Pensioni ha rilevato come l'intervento recuperatorio dell'Ente previdenziale non derivasse da una erronea liquidazione del trattamento di quiescenza, bensì dal venir meno del titolo che aveva riconosciuto il più favorevole trattamento retributivo considerato dall'Ente previdenziale ai fini della riliquidazione della pensione. In tale contesto è stata esclusa la sussistenza di una di quelle eccezionali situazioni di affidamento incolpevole del percipiente il trattamento di pensione, correlate all'inerzia dell'Amministrazione, che, secondo pacifica giurisprudenza, possono giustificare l'irripetibilità dell'indebito pensionistico.

Con **sentenza n. 53 del 12 luglio 2017** il Giudice delle pensioni ha respinto una domanda tesa all'affermazione dell'irripetibilità dell'indebito pensionistico conseguente all'erronea protrazione nel tempo, da parte

dell'Amministrazione militare, del beneficio dell'aumento di un decimo della pensione ordinaria, il quale beneficio era stato riconosciuto ad un Ufficiale dell'Esercito in quiescenza a titolo di assegno di privilegio per un'infermità contratta a causa di servizio. La spettanza dell'assegno temporaneo era stata stabilita, sin da principio, per soli anni tre. Si è affermato nella decisione che in relazione a tale emolumento non possono trovare ingresso i principi declinati dalla giurisprudenza della Corte dei conti in merito ai limiti di ripetibilità degli indebiti pensionistici, poiché l'aumento del decimo della pensione normale attribuito alla cessazione dal servizio costituisce un'assegnazione economica riconosciuta al personale militare in via assolutamente provvisoria, ovvero un'anticipazione subordinata al buon esito della definizione del procedimento di liquidazione della pensione privilegiata. Da tale connotazione strutturale consegue che i soggetti beneficiari della stessa non possano considerarne certa l'acquisizione prima che l'Amministrazione abbia formalmente adottato il provvedimento di liquidazione della pensione privilegiata definitiva.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con **sentenza su questione di massima n. 33/2017/MD del 12 ottobre 2017** hanno stabilito il seguente principio di diritto: "Nel caso in cui, a seguito di conguaglio tra il trattamento provvisorio e quello definitivo di pensione, a debito del pensionato, siano state disposte dall'Amministrazione, ai fini del recupero, ritenute sulla pensione, ma sia successivamente accertato l'affidamento dell'interessato e, per l'effetto, sia dichiarato il suo diritto alla restituzione, in tutto o in parte, di quanto in precedenza trattenuto, sulle somme in restituzione spettano gli interessi legali, dalla data della domanda giudiziale o, ove proposta, dalla data della precedente domanda amministrativa". La sentenza viene segnalata perché muove dalla **sentenza n. 119 del 9 giugno 2010** del Giudice Unico delle Pensioni della Sezione giurisdizionale del Friuli Venezia Giulia che - con un indirizzo che era, all'epoca, minoritario o pressoché isolato - affermava in materia quanto viene ora stabilito dalle Sezioni Riunite.

Nella **sentenza n. 71 del 15 novembre 2017** è stato affermato dal Giudice Unico delle Pensioni che, ai fini dell'ammissibilità di un ricorso giudiziale alla Corte dei conti, si richiede l'esistenza di una previa pronuncia in sede amministrativa su di una istanza pensionistica che sia stata doverosamente

proposta dall'interessato o quanto meno, in difetto di una esplicita pronuncia, che l'Ente previdenziale sia stato messo dall'interessato in condizione di pronunciarsi su di un'istanza espressamente avanzata. Tale principio, già presente nel R.D. n. 1038/1933 (art. 71, lett. b), ha trovato ora conferma e migliore specificazione nell'art. 153, lett. b), del codice della giustizia contabile. La disposizione codicistica stabilisce che sono inammissibili le domande sulle quali non si sia provveduto in sede amministrativa o per le quali non sia trascorso il termine di legge dalla notificazione alla competente Amministrazione di un formale atto di diffida a provvedere. È stata pertanto dichiarata inammissibile una domanda di pensione ex art. 7 della legge n. 379/1955, formulata dal ricorrente in assenza del previo esperimento della fase amministrativa.

Con la **sentenza n. 90 del 13 dicembre 2017** è stata affermata la giurisdizione della Corte dei conti in ordine alla domanda di rivalsa promossa dall'I.N.P.S. nei confronti del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, al fine di conseguire la rifusione di importi pensionistici erogati dall'Ente previdenziale e successivamente accertati non dovuti, ma tuttavia dichiarati irripetibili nei confronti del dipendente in quiescenza del Ministero, il quale era risultato aver percepito in buona fede le somme indebite. È stata quindi accolta la domanda proposta dall'Ente previdenziale, in quanto è stato ritenuto determinante l'accertamento della esclusiva riferibilità all'Amministrazione statale sia dell'errore nella determinazione del trattamento di quiescenza provvisorio che del considerevole ritardo con il quale era stato poi adottato il provvedimento di liquidazione della pensione definitiva. Parimenti anche nelle sentenze **n. 40 e n. 41 del 14 giugno 2017** del Giudice pensionistico di questa Sezione è stata accolta la domanda di rivalsa presentata dall'INPS nei confronti di Pubbliche amministrazioni in seguito al mancato recupero, dovuto a irripetibilità, di indebiti pensionistici maturati a causa di gravi ritardi nell'adozione dei provvedimenti definitivi di pensione. Trattasi di indirizzo giurisprudenziale di particolare interesse, poiché l'ammissibilità della rivalsa dell'I.N.P.S. è stata negata da parte della giurisprudenza contabile, in materia di pensioni ai dipendenti ministeriali, per ragioni attinenti a particolari rapporti finanziari tra Stato ed Amministrazioni previdenziali.

PROSPETTI E TABELLE

PROSPETTO CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO CONTABILE

PROSPETTO CONTENZIOSO PENSIONISTICO

TABELLA DI COMPARAZIONE GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ

TABELLA DI COMPARAZIONE RICORSI PENSIONISTICI

TABELLA DI COMPARAZIONE CONTI GIUDIZIALI

PROSPETTO CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO CONTABILE

GIUDIZI							
					definiti con		
	pendenti iniziali	introdotti dalla Procura	totale carico	trattati	sentenza	totale definiti	pendenti finali
responsabilità	21	32	53	23	21	21	32

GIUDIZI									
					definiti con				
	pendenti iniziali	introdotti	totale carico	trattati	discarico	estinzione	sentenza	totale definiti	pendenti finali
conto	8299	2034	10333	1425	530	893	2	1425	8908

SENTENZE				ORDINANZE			
sentenze di assoluzione	sentenze di condanna	altra decisione	totale sentenze	ordinanze istruttorie	ordinanze su istanza di proroga	altre ordinanze	totale ordinanze
2	15	3	20	3	6	1	10

Ammontare condanne	
risarcimento danno erariale	spese di giustizia
€ 6.287.801,41	€ 19.862,56

PROSPETTO CONTENZIOSO PENSIONISTICO

GIUDIZI								
					definiti con			
	pendenti iniziali	introdotti	totale carico	trattati	sentenza	altro provvedimento	totale definiti	pendenti finali
civili	30	53	83	69	60	4	64	19
militari	6	5	11	7	7	0	7	4
guerra	1	3	4	1	2	0	2	2
totali	37	61	98	77	69	4	73	25

SENTENZE					ORDINANZE			
	sentenze di accogl.	sentenze di rigetto	altra decisione	totale sentenze	ordinanze cautelari	ordinanze istruttorie	altre ordinanze	totale ordinanze
civili	18	34	7	59	3	7	0	10
militari	5	2	0	7	0	1	0	1
guerra	1	1	0	2	0	1	0	1
totali	24	37	7	68	3	9	0	12

**TABELLA DI COMPARAZIONE
GIUDIZI DI RESPONSABILITA'**

	2014	2015	2016	2017
pendenti iniziali	36	27	22	21
introdotti	26	21	23	32
trattati	41	29	28	23
definiti	35	26	24	21
assoluzioni	2	1	1	2
condanne	27	24	22	16
procedimento monitorio	0	0	0	0
convalida sequestro	0	0	0	0
altro	6	1	1	3
pendenti finali	27	22	21	32

TABELLA DI COMPARAZIONE RICORSI PENSIONISTICI

	2014	2015	2016	2017
pendenti iniziali	45	51	24	37
civili	31	43	18	30
militari	11	7	4	6
guerra	3	1	2	1
introdotti	85	59	78	61
civili	55	33	68	53
militari	27	23	7	5
guerra	3	3	3	3
trattati	93	88	79	77
civili	57	58	64	66
militari	32	28	10	7
guerra	4	2	5	1
definiti	79	86	65	73
accolti	52	52	23	26
civili	31	39	19	20
militari	20	12	2	5
guerra	1	1	2	1
respinti	13	10	27	39
civili	5	6	26	36
militari	6	3	0	2
guerra	2	1	1	1
altra decisione	9	24	15	8
pendenti finali	51	24	37	25
civili	43	18	30	19
militari	7	4	6	4
guerra	31	2	1	2

TABELLA DI COMPARAZIONE CONTI GIUDIZIALI

	2014	2015	2016	2017
pendenti iniziali	6378	6871	8168	8299
stato	377	275	229	183
enti locali	5935	6523	7871	7984
altri enti	66	73	68	132
pervenuti	1934	2616	2025	2034
stato	125	128	143	149
enti locali	1796	2476	1793	1768
altri enti	13	12	89	117
definiti con decreto o con sentenza	1441	1319	1894	1425
approvati	539	524	530	532
stato	180	154	150	138
enti locali	359	370	377	394
altri enti	0	0	3	0
estinti	857	779	1361	893
stato	47	20	39	1
enti locali	804	742	1300	880
altri enti	6	17	22	12
altra decisione	45	16	3	0
pendenti finali	6871	8168	8299	8908
stato	275	229	183	193
enti locali	6523	7871	7984	8478
altri enti	73	68	132	237