



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

**Inaugurazione
dell'Anno Giudiziario
2015**

Presidente Alfredo Lener

TRIESTE, 27 FEBBRAIO 2015

A nome del Collegio e mio personale porgo un saluto ed un ringraziamento a tutti gli intervenuti a questa cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia, durante la quale esporrò i dati conseguiti nel corso del 2014 e gli obiettivi che s'intendono raggiungere nell'anno corrente.

Consentitemi di dare, pur nel solco della tradizione, un segno di novità al mio intervento anche per sottolineare la partecipazione a questa cerimonia, accanto alle cariche istituzionali, di altre importanti componenti della società civile: quella sindacale in rappresentanza virtuale del mondo del lavoro e quella studentesca di due licei di Trieste (il Dante e il Petrarca) in rappresentanza della gioventù italiana, che sempre più prendono consapevolezza ad entrare in gioco e far mettere in discussione situazioni di sperpero di denaro pubblico.

Non credo poi utile limitare il discorso ad un riassunto del lavoro svolto; vorrei piuttosto fare alcune riflessioni sul ruolo che la Corte dei conti può svolgere oggi per concorrere a rafforzare il sistema in un momento certamente non facile.

Premetto che il nostro contributo riguarda evidentemente solo i problemi della legalità, da un lato, e degli equilibri finanziari dall'altro. Si tratta però, come vedremo subito, di aspetti che incrociano, inevitabilmente, i fatti della politica e più in generale dell'azione di governo ed amministrativa, pur nella riconosciuta autonomia di ciascuno e nella separazione dei rispettivi ruoli.

Inizio quindi dai fatti e dagli atti di questo ultimo anno ed in primo luogo dalle pronunce che la Sezione ha emesso in materia di spese del Consiglio regionale e dei Gruppi politici. L'argomento è stato ripreso diffusamente dai mezzi di informazione in quanto l'uso distorto - per leggerezza o peggio per interessi personali - delle risorse pubbliche è apparso alla comunità ancor più esecrabile a fronte delle difficoltà finanziarie in cui versano cittadini ed imprese.

Tali situazioni illecite non vanno (qualunquisticamente) generalizzate: sono state e

devono continuare ad essere rappresentate e valutate come fatti singoli, anche se non propriamente isolati.

Tuttavia preme rilevare come le conseguenze contabili e di responsabilità personale rappresentino solo una parte del problema, la più evidente ma forse neppure la più importante.

L'altro danno relevantissimo è stato invece prodotto sull'immagine, nel senso che detti comportamenti hanno provocato od accentuato la frattura tra società e politica, frattura che ha creato diffidenza o peggio sfiducia nelle Istituzioni pubbliche.

Viceversa, in un contesto virtuoso e soprattutto rispettoso dell'articolo 97 della Costituzione, l'organizzazione e il buon funzionamento dello Stato comunità richiedono che la politica trovi autorevolezza nella coscienza dei cittadini, presupposto indispensabile per un esercizio della funzione di legislazione e di governo che sia, anche nelle sue decisioni talvolta necessariamente sgradite per i singoli, comunque accettato in funzione del perseguimento di un superiore interesse comune.

L'essere chiamati a gestire il bene pubblico deve tradursi in uno sforzo continuo di "buon governo", cioè di quello che nel nostro linguaggio si definisce anche come "sana amministrazione".

In altri termini si tratta di gestire il sistema pubblico secondo le regole e lo spirito del buon padre di famiglia con l'obiettivo di indirizzare le risorse pubbliche alla crescita, alla creazione di lavoro e ricchezza collettiva.

Devo necessariamente riconoscere che la Corte dei conti è chiamata dalla stessa Costituzione a evidenziare e registrare questi fenomeni, ma purtroppo non può fare molto per prevenirli prima che essi si manifestino nella loro negatività.

Il limite sta nel fatto che la Corte può intervenire solo in seconda battuta e cioè dall'esterno e questo, come si è visto, non è sufficiente.

Va del resto opportunamente salvaguardata l'autonomia delle istituzioni e la ovvia giusta separazione tra amministrazione e giurisdizione.

Ma allora è indispensabile garantire, prima di ogni altra cosa, che all'interno delle amministrazioni si realizzi un controllo serio ed efficace, unito a strumenti di autocorrezione, tempestivi ed affidati ad una dirigenza preparata e dotata di adeguata

autonomia dalla politica.

I sistemi di controllo interno e di autocorrezione devono poi essere forti ed efficienti se non altro perché, a differenza delle aziende private, qui si gestiscono risorse collettive, che derivano dal lavoro, dall'impegno e dal sacrificio dei cittadini contribuenti.

Passando alla realtà, si deve purtroppo osservare che l'esperienza raccolta nella attività giurisdizionale dimostra - al contrario - la drammatica carenza, inefficienza, superficialità dei controlli interni, quelli che devono essere fatti a priori prima che la situazione sia compromessa ed il denaro sperperato o mal gestito.

Dunque il principale richiamo che proviene - prima ancora che dalla giurisprudenza contabile - dal comune sentire dei cittadini, è che vengano abbandonati i metodi lassisti o meramente formali e che vengano corrette quelle derive di controllo interno che, in nome di una pretesa maggior efficienza, ulteriormente allentano le tutele che la Costituzione vuole a garanzia del buon andamento amministrativo e per preservare il pubblico erario.

Sburocratizzare, semplificare ed accelerare la spesa pubblica sono principi unanimemente condivisi che rispondono ad esigenze concrete ed urgenti. Sono però obiettivi che non possono giustificare l'elusione delle regole.

La soluzione contro la paralisi di una cattiva burocrazia è quindi un'altra rispetto a quella teorizzata anche da una linea di esagerata privatizzazione dell'agire pubblico, emersa a cavallo del millennio ma che ha già fatto il suo tempo come dimostra la legislazione più recente di cui dirò.

Certamente è necessario rendere le regole più chiare, scrivere cioè leggi e regolamenti leggibili ed utili e procedere all'abrogazione di quelli che non lo sono più.

Ma si deve anche rendere veramente efficace il controllo interno nel corso della gestione, ponendolo al giusto livello del procedimento ed affidandolo a uffici competenti ed indipendenti da indebite pressioni; in sostanza ad organi autorevoli e credibili.

Va infine superato ogni residuo di pericolosa commistione tra politica e gestione amministrativa: bisogna cioè garantire al dirigente e alla struttura una vera e concreta autonomia, valorizzando i meriti e sanzionando le responsabilità.

Ma si impone ancora una riflessione. E' vero, e sono molti a pensarlo, che i risultati

dell'azione della magistratura non sono tutti quelli attesi. Tuttavia va detto che, oltre alla Corte, tutte le componenti della società dovrebbero contribuire, ciascuna per la propria parte, a evitare le distorsioni nella spesa pubblica.

Mi riferisco, ad esempio, al fenomeno in espansione della richiesta e dell'ottenimento di un pubblico finanziamento per delle attività che simulano in modo truffaldino le finalità volute dalla legge o che talvolta nemmeno saranno svolte.

Ovviamente non tutte le negatività stanno nella parte pubblica del sistema.

Se, a buon diritto, i cittadini e le imprese invocano una burocrazia più leggera, è però doveroso pretendere – parallelamente – comportamenti rispettosi della legalità e del bene comune. Qui basti pensare agli abusi troppo spesso presenti nelle varie forme di “autocertificazione”, ideate proprio per abbattere la burocrazia!

Il mio messaggio è quindi nel senso di una presa di coscienza comune circa la necessità di recuperare i valori etici, prima ancora che giuridici, sui quali far ripartire il necessario processo di risanamento.

Ancora una nota va fatta sulla correlazione tra efficienza e legalità, riferite all'attività della pubblica amministrazione.

La legislazione di questi ultimi 20 anni aveva puntato molto sulla estensione dei modelli aziendali allo stato e alle autonomie (si tratta delle famose tre “E” cioè efficienza, efficacia ed economicità) puntando tutto sulla valutazione delle cosiddette performances. Sono così stati messi in disparte i canoni classici che vedevano sempre al primo posto i valori della legittimità, criticati soprattutto per il loro carattere eccessivamente formalistico.

Il fenomeno ha avuto sviluppo maggiormente nel sistema periferico anche alla luce del potenziamento dei poteri di autonomia di cui si è detto, ampliati nel 2001 dalla riforma del titolo V della Costituzione, e dalla conseguente abolizione di tutti i controlli preventivi su regioni ed enti locali.

Per il vero questa evoluzione si è manifestata maggiormente nel sistema delle autonomie territoriali mentre nell'ordinamento statale, la legge 20/1994, attraverso il mantenimento di alcuni controlli preventivi sul Governo ed i ministeri, seppur ridimensionati e centrati sugli atti di maggiore rilievo, ha fatto da argine ad un eccesso di

deregolamentazione della pubblica amministrazione centrale.

L'esperienza ha inequivocabilmente dimostrato la superficialità se non addirittura il fallimento di queste dottrine tanto che l'esplosione dei fenomeni devianti sia di rilievo penale che amministrativo, come pure l'emersione di gravissime situazioni di dissesto o predissesto finanziario in molte regioni ed in moltissimi comuni hanno indotto il legislatore a correre ai ripari, reintroducendo controlli di vario tipo sia di legittimità sia sul bilancio, severi ed estesi. Cito, tra i tanti, provvedimenti come la legge 266 che già nel 2005 ha riassoggettato al controllo i bilanci comunali sino ad arrivare al decreto legge 174 del 2012 riferito sia alle regioni che agli enti locali e alla legge 190 del 2012 in materia di anticorruzione.

Si tratta per il legislatore, di un parziale ritorno al passato, che taluno riterrà forse eccessivo ma necessario. Probabilmente non guasterebbe una soluzione mediana che coniugasse il rigore con l'efficienza. Ne sarebbe certamente semplificata e migliorata anche l'attività giurisdizionale della Corte. Da una intelligente deburocratizzazione, che come si è detto non va confusa con la assoluta deregolamentazione, foriera di tante elusioni delle regole, trarrebbe però beneficio soprattutto l'intera collettività a cui interessano i risultati ma anche la trasparenza e l'imparzialità che solo la legalità può realmente garantire.

ATTIVITA' GIUDIZIALE IN MATERIA DI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

Per quanto riguarda i giudizi di responsabilità amministrativa, la Sezione giurisdizionale per il Friuli Venezia Giulia, nell'anno 2014, ha trattato 41 cause e pronunciato 27 sentenze di condanna a seguito di dibattimento, 2 sentenze di assoluzione e 6 sentenze di altro contenuto (prevalentemente di cessazione della materia del contendere, per intervenuto pagamento in corso di causa della somma risarcitoria chiesta in citazione dalla Procura contabile).

Le pronunce di condanna hanno stabilito l'obbligo di risarcire le Amministrazioni danneggiate per complessivi euro 434.799,13; il conto delle spese di giustizia da versare all'erario statale è assommato ad euro 10.956,63.

Per quanto già evidenziato, una parte rilevante dell'attività espletata nel corso

dell'anno ha riguardato la trattazione dei giudizi promossi dalla Procura Regionale nei confronti di ex Consiglieri regionali, in relazione a fattispecie di danno conseguenti all'utilizzo illecito dei fondi pubblici assegnati, per l'anno 2011, ai Gruppi politici del Consiglio Regionale del Friuli Venezia Giulia per far fronte alle spese necessarie al loro funzionamento ed in particolare per le "spese di rappresentanza" dei Gruppi medesimi.

Questa Sezione è stata la prima in Italia, per quanto risulta, a giungere ad una sentenza in materia (n. 11 depositata il 3 febbraio 2014). Ne sono seguite nel corso dell'anno molte altre, tutte di accoglimento quasi integrale della domanda della Procura contabile o di presa d'atto della cessazione della materia del contendere per avvenuto risarcimento in corso di causa.¹

La Sezione ha pregiudizialmente affermato che sussiste in materia la giurisdizione del Giudice contabile, riconoscendone il fondamento su più indici concorrenti, individuati nel rapporto di servizio onorario che si instaura tra il Consigliere ed il Consiglio regionale, nella relazione di carattere funzionale conseguente all'accesso ai contributi pubblici e nel maneggio di denaro avente una specifica destinazione funzionale.

Ha inoltre escluso che le spese contestate ai Consiglieri regionali potessero ricondursi a quel nucleo ristretto di funzioni intestate al Consiglio regionale (funzione legislativa, di indirizzo politico e di controllo, funzione di autorganizzazione interna), che beneficia dell'immunità prevista dagli artt. 122 Cost e 16 dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia.

Le Sezioni Unite della Cassazione, adite con ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione da uno dei convenuti, con ordinanza n. 23257 depositata il 7 ottobre 2014, hanno pienamente condiviso le argomentazioni del Collegio, rigettando il ricorso ed affermando che sussiste la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità erariale da illegittimo utilizzo dei fondi assegnati ai Gruppi consiliari.

Si osserva che questa è stata la prima pronuncia emanata dalla Suprema Corte sulla specifica questione.

Nel merito le azioni risarcitorie sono state ritenute fondate, non avendo i convenuti

¹ cfr. sent. n. 16 del 17.02.2014; n. 18 del 26.02.2014; n. 19 del 26.02.2014; n. 24 del 13.03.2014; n. 25 del 14.03.2014; n. 31 del 10.04.2014; n. 35 del 10.04.2014; n. 41 del 15.05.2014; n. 47 del 11.06.2014; n. 51 del 12.06.2014; n. 65 del 12.07.2014; n. 62 del 14.07.2014; n. 90 del 23.10.2014; n. 108 del 19.12.2014; n. 110 del 19.12.2014

offerto elementi idonei a dimostrare un collegamento tra le “spese di rappresentanza” che avevano rendicontato per il rimborso a valere sui fondi pubblici in questione e le esigenze istituzionali del Gruppo consiliare di appartenenza.

Nelle condotte dei Consiglieri regionali è stato di regola ravvisato l'elemento soggettivo della colpa grave; in qualche caso e per talune spese non è stata tuttavia esclusa anche l'intenzionalità dell'abuso, in presenza di spese chiaramente rispondenti ad un interesse esclusivamente personale.

Peraltro, ai fini della determinazione dell'addebito, la Sezione ha ritenuto di dover tener conto, in via incidentale, anche del concorso causale virtualmente riferibile alle condotte dei componenti dell'Ufficio di Presidenza e del Presidente del Gruppo consiliare, i quali sono risultati non aver svolto con adeguato scrupolo, sulle rendicontazioni di spesa, i compiti di controllo loro affidati dalla normativa regolamentare del Consiglio Regionale.

Ciò premesso, ritengo di dover osservare, anche per l'ampia risonanza mediatica che ha avuto per tale vicenda l'attività della Magistratura contabile, che non sarebbe corretto avallare nell'opinione pubblica l'impressione che tutte le condotte degli esponenti politici esaminate nelle sentenze sopra citate abbiano manifestato lo stesso livello di gravità.

Come già rilevato, accanto a vicende nelle quali è emersa l'illecita dolosa percezione di un rimborso per delle spese palesemente rispondenti ad un interesse solo personale - e su tali fatti anche la Giustizia penale assumerà le proprie decisioni - vi sono anche vicende diverse, nelle quali il rimborso è risultato illegittimo non per l'intenzionalità d'illecito, bensì per una colpevole distorsione delle finalità alle quali era destinato il finanziamento del Gruppo consiliare, situazione riscontrata, ad esempio, nei casi di spese effettuate a sostegno dell'attività di partito.

Va sottolineata questa necessità di distinguere e di precisare l'impiego delle risorse pubbliche perché non giova alla democrazia, che trova nella partecipazione alla vita dei movimenti e dei partiti politici un alto e necessario momento vivificante, l'accumunare tutto e tutti in un indistinto negativo giudizio.

L'auspicio deve essere infatti che si diffonda, soprattutto nei giovani, l'interesse alla partecipazione alla vita politica, da percepire non in termini indistintamente negativi,

bensì positivamente, come espressione di etica e di spirito di servizio a favore della comunità.

Dopo queste riflessioni, per quanto riguarda altre pronunce di maggiore interesse emanate dalla Sezione nel corso dell'anno 2014, rinvio, trattandosi essenzialmente di questioni tecniche, all'allegato alla presente relazione.

ATTIVITA' GIUDIZIALE IN MATERIA PENSIONISTICA

In materia pensionistica il dato relativo ai nuovi ricorsi pensionistici è sostanzialmente confermativo di quello registrato nel corso del 2013. Gli 85 ricorsi introdotti nel corso dell'anno hanno avuto ad oggetto, in prevalenza, la materia delle pensioni civili (55 ricorsi) e militari (27 ricorsi); si conferma in questo settore, la trattazione ormai residuale dei ricorsi in materia di pensioni di guerra (n. 3 ricorsi).

Nel corso dell'anno, i due giudici monocratici in servizio presso questa Sezione giurisdizionale hanno portato a definizione 79 giudizi, registrandosi una giacenza finale, al 31.12.2014, di 51 ricorsi. Le sentenze in materia pensionistica sono state 71 (38 civili, 28 militari e 5 di guerra): 50 sono state di accoglimento, 12 di rigetto, 9 di contenuto essenzialmente processuale (difetto di giurisdizione, inammissibilità, estinzione, cessazione della materia del contendere). Sono state inoltre pronunciate 10 ordinanze di cui 4 di contenuto cautelare, 5 con finalità istruttorie, 1 di altro contenuto.

In via generale, i tempi richiesti per la definizione dei ricorsi in materia pensionistica possono ritenersi del tutto congrui, considerato che le sentenze sono state pronunciate, di regola, entro pochi mesi dal deposito dell'atto introduttivo del giudizio; altrettanto ragionevole è stato il tempo occorso per la definizione dei giudizi aventi ad oggetto il riconoscimento dei benefici previsti per l'esposizione all'amianto, nell'ambito dei quali viene disposta una complessa istruttoria, che comprende l'acquisizione di prove testimoniali e l'espletamento di consulenze tecniche ambientali. Per tutti i giudizi il deposito delle decisioni ha sempre rispettato i termini processualmente stabiliti; di regola – con eccezione per le fattispecie più complesse – la pubblicazione della sentenza è avvenuta nella stessa giornata in cui è stata discussa la causa.

Per quanto riguarda le pronunce di maggiore interesse emanate dalla Sezione in

materia pensionistica nel corso dell'anno 2014, rinvio, anche in questo caso, trattandosi di questioni tecniche, all'allegato alla presente relazione.

ATTIVITA' IN MATERIA DI CONTI GIUDIZIALI

Nel corso degli anni la materia dei conti giudiziari ha assunto un peso crescente nel complesso delle attività svolte dai magistrati assegnati alla Sezione. Per quanto concerne i risultati conseguiti nell'espletamento dell'attività di revisione, va evidenziato che la Sezione, nel corso dell'attività di revisione, ha predisposto 123 note istruttorie, 27 fogli di rilievi e 2 segnalazioni alla Procura Regionale. In esito all'attività istruttoria sono state redatte 387 relazioni, scaricati 539 conti erariali e di enti locali, mentre per 857 conti è stato adottato il provvedimento di estinzione previsto dall'art. 2 della legge n. 20/1994. Per 48 conti giudiziari è stata pronunciata sentenza.

Con riferimento ai conti iscritti a ruolo di udienza, si ritiene meritevole di segnalazione la sentenza n. 17 del 17.2.2014, nella quale la Sezione, sulla base di un'accurata ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, ha affermato che per la gestione dei beni immobili degli enti locali non sussiste l'obbligo del consegnatario di presentare il conto giudiziale alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti.

Nell'anno che si è appena concluso è proseguita l'iniziativa, già sperimentata con risultati ampiamente positivi, di monitorare la regolare presentazione dei conti giudiziari al fine di segnalare alle Amministrazioni le anomalie rilevate e di consentire la spontanea regolarizzazione delle inadempienze rilevate. Nel 2014 questa Sezione ha sollecitato, per 46 Comuni della Regione Friuli Venezia Giulia, la trasmissione di complessivi 216 conti giudiziari risultanti non depositati. La risposta positiva delle Amministrazioni interessate ha consentito di limitare a casi del tutto sporadici la segnalazione alla Procura Regionale finalizzata all'attivazione del giudizio per resa di conto, con effetti decisamente apprezzabili sia sotto il profilo della spedita acquisizione dei conti non depositati, che della maggiore economia di mezzi e risorse.

Nell'ottica di sensibilizzare le Amministrazioni sulla funzione dei conti giudiziari quale essenziale strumento di verifica della regolarità delle gestioni di denaro e beni mobili di

pertinenza pubblica, è stato organizzato, presso questa Sezione giurisdizionale, un incontro di taglio tecnico - operativo che ha visto la partecipazione di Segretari comunali e responsabili di servizi finanziari di Comuni e Province della Regione Friuli Venezia Giulia. Va rilevato come tale incontro abbia suscitato vivo interesse da parte dei partecipanti, consentendo un importante confronto sui temi generali, i problemi e le criticità più frequenti che si riscontrano nell'esame dei conti giudiziari.

Per quanto concerne i profili evolutivi di tale peculiare settore di attività della magistratura contabile, si evidenzia come già dall'anno in corso sarà consentita la trasmissione dei conti giudiziari in formato digitale. Nell'attualità sono già disponibili i protocolli necessari per la resa elettronica dei conti giudiziari (sistema SIRECO). Attraverso la registrazione in un'apposita sezione del sito istituzionale della Corte dei conti, le Amministrazioni e gli Enti interessati potranno ottenere le credenziali necessarie per la trasmissione, in via telematica, delle suddette rendicontazioni. Per agevolare gli accessi al sistema e la resa dei conti tramite SIRECO sono disponibili video tutorial a due specifici link.

Nel corso del 2015 saranno avviate le iniziative necessarie per favorire l'utilizzo di tale nuova procedura telematica, attuativa dei processi di digitalizzazione dei processi e dei documenti, che consentirà di pervenire ad una consistente riduzione degli archivi cartacei ed alla realizzazione di un efficace supporto conoscitivo per l'esame dei conti giudiziari. In tale prospettiva la procedura SIRECO, oltre a fornire un utile supporto alla verifica della corretta gestione delle risorse pubbliche, consentirà di razionalizzare e semplificare i flussi documentali tra le Pubbliche Amministrazioni e le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

Osservo, come dato d'insieme che emerge dall'attività svolta dalla Sezione nel settore dei conti giudiziari, che la sistematica acquisizione e verifica dei conti favorisce la progressiva diffusione di una cultura di ordinata tenuta delle contabilità, che costituisce una prima tutela contro le indebite appropriazioni di pubblico denaro e le forme di trascuratezza nella conservazione dei beni pubblici, fenomeni di cui non è purtroppo mancato il riscontro anche nel corso dell'attività giudiziale svolta nel corso del 2014.

A conclusione di questo intervento, rivolgo un particolare riconoscimento ai nostri funzionari amministrativi per il loro scrupoloso impegno nell'attività di collaborazione istruttoria nei settori di competenza; all'operosa ed efficace attività istruttoria delegata svolta dal corpo della Guardia di Finanza con il suo Nucleo per l'accertamento danni erariali; al puntuale svolgimento del servizio d'ordine assicurato costantemente dall'Arma dei Carabinieri. Rivolgo infine un sincero apprezzamento agli avvocati che con correttezza e professionalità hanno svolto le difese dinanzi a questa Corte.

Grazie per l'attenzione di voi tutti. Invito ora il Procuratore Regionale a svolgere la propria relazione.

Al termine delle relazioni degli interventori il Presidente dichiara ufficialmente aperto l'Anno Giudiziario 2015 di questa Sezione Giurisdizionale

**ATTIVITA' GIUDIZIALE IN MATERIA DI RESPONSABILITA'
AMMINISTRATIVA**

La sentenza n. **10 del 14.11.2013 – 17.1.2014**, ha avuto ad oggetto il danno indiretto conseguente alla soccombenza di un Ente nel giudizio risarcitorio promosso da un dirigente interno avverso il provvedimento che aveva disposto, contestualmente al collocamento a riposo dell'interessato, la risoluzione del contratto di diritto privato che disciplinava l'incarico di responsabile di settore amministrativo. Nella fattispecie è stata ravvisata l'esistenza di un rapporto di "presupposizione" necessaria tra la posizione di dirigente di ruolo ed il contratto di diritto privato ed evidenziato come la cessazione dal servizio del dirigente per sopravvenuto pensionamento potesse ragionevolmente considerarsi un evento idoneo a determinare la contestuale risoluzione del rapporto lavorativo privatistico. Sulla base di tali premesse la Sezione è pervenuta ad escludere la responsabilità amministrativa ipotizzata a carico dei convenuti nella ritenuta insussistenza di un'antigiuridicità evidente o, comunque, dei presupposti richiesti ai fini della configurazione della colpa grave (marchiana negligenza, straordinaria imprudenza o macroscopica violazione dei doveri di servizio).

Nella sentenza n. **69 del 18 settembre 2014** è stato osservato che la sentenza penale emessa a seguito di patteggiamento ai sensi dell'art. 444 c.p.p. costituisce, nel processo di responsabilità amministrativo-contabile, un importante elemento di prova a carico di chi sia convenuto in giudizio per il risarcimento di un danno erariale connesso con la commissione di un reato.

La pronuncia risulta interessante per il frequente ricorrere dei casi nei quali il giudizio di responsabilità amministrativa segue ad un procedimento penale esitato in una sentenza di applicazione di patteggiata pena su richiesta dell'imputato, che è una pronuncia che non reca delle conclusioni accertative dei fatti assimilabili alla piena condanna e tanto meno al giudicato.

Tuttavia la richiesta di patteggiamento dell'imputato implica pur sempre, come ha rilevato la giurisprudenza della Suprema Corte, degli effetti non neutrali ovvero, a taluni specifici fini, un tendenziale riconoscimento del fatto-reato.

E' stato così affermato, nella sentenza, che alla condanna applicata nel giudizio penale sull'accordo delle parti va attribuito l'effetto di provare, nel processo contabile, l'illiceità

dei fatti e l'addebito degli stessi al presunto responsabile, cui spetta quindi di fornire le contrarie prove necessarie a discoltarsi.

Nella sentenza n. **92 del 14 novembre 2014**, esaminando una fattispecie di danno all'immagine della Pubblica Amministrazione di appartenenza, derivante da delitti di concussione consumata e tentata commessi da un pubblico dipendente, è stato osservato che la disposizione del comma 1-sexies dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994, aggiunto dal comma 62 dell'art. 1 della legge 6 novembre 2012 n. 190, che fissa la misura presuntiva del danno all'immagine, salva prova contraria, nel doppio "della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente", non può trovare applicazione per gli illeciti commessi prima della sua entrata in vigore.

Trattasi infatti di disposizione non processuale (ovvero regolativa del procedimento giudiziario e come tale di immediata applicazione nei processi in corso per le fasi non ancora compiute), bensì di natura sostanziale, come ogni disposizione riguardante la misura degli effetti dannosi dell'inadempimento contrattuale o dell'illecito extracontrattuale (quali l'art. 1223 e segg. o l'art. 2056 e segg. del codice civile), e come tale priva di efficacia retroattiva e destinata a regolare solo le fattispecie che si siano realizzate in data successiva alla sua entrata in vigore.

La disposizione in esame inoltre – è stato rilevato - stabilisce una presunzione "*iuris tantum*" che integra e non elide le altre circostanze di cui occorre tener conto ai fini della liquidazione equitativa del danno non patrimoniale e che comunque non può trovare applicazione per tutti le ipotesi di reato di cui al Capo I del Titolo II del Libro secondo del codice penale (vedasi ad esempio l'abuso d'ufficio quando l'illecito, senza percezione di una utilità patrimoniale, "arrecava ad altri un danno ingiusto").

Meritevole di evidenza deve ritenersi, altresì, la sentenza n. **93 del 23.10 – 18.11.2014**, che ha definito i limiti entro i quali può ritenersi ammessa una pronuncia dichiarativa della cessazione della materia del contendere nel giudizio di responsabilità amministrativa. Nel valutare la compatibilità di tale formula conclusiva del giudizio con le peculiarità proprie del processo amministrativo - contabile (obbligatorietà, ufficialità e indisponibilità della pretesa della Procura Regionale; accertamento della responsabilità e determinazione del danno erariale rimesso alla valutazione del Collegio), la Sezione ha ritenuto che ai fini della declaratoria di cessazione della materia del contendere è

necessario deliberare non solo la fondatezza della domanda risarcitoria ma anche l'idoneità del pagamento intervenuto in favore dell'Ente danneggiato ad estinguere l'accertato danno erariale. Nell'occasione si è altresì rilevato come la spontanea rifusione del danno in linea capitale prima dell'udienza di discussione possa consentire - nell'esercizio del potere riduttivo - di escludere dall'addebito la rivalutazione monetaria.

Va altresì richiamata, per la novità della questione affrontata, la sentenza n. **94 del 23.10 – 18.11.2014**, con la quale la Sezione ha dichiarato inammissibile la domanda del convenuto diretta a far valere la compensazione tra il debito conseguente ad un'eventuale pronuncia di condanna ed il credito vantato nei confronti dell'Ente danneggiato (nel caso di specie, si trattava del diritto al rimborso delle spese di lite liquidate in alcune sentenze assolutorie emesse dalla Corte dei conti). In merito a tale domanda la Sezione ha ritenuto che il giudizio di responsabilità amministrativa, connotato dall'iniziativa del P.M. quale organo promotore di giustizia a tutela degli interessi generali dell'ordinamento, non consente né al convenuto né all'Amministrazione eventualmente intervenuta in giudizio, di ampliarne l'oggetto introducendo, in via riconvenzionale o di eccezione, un *petitum* o una *causa petendi* diversi da quelli sui quali si fonda l'azione promossa dal P.M..

Nella sentenza n. **106 del 19 dicembre 2014** si è stabilito che risponde di danno erariale il Direttore Generale di un ente locale il quale, con superficiale interpretazione delle norme e delle circolari ministeriali emanate in materia, disponga la monetizzazione delle ferie non godute da un dipendente dell'ente senza considerare il divieto assoluto di monetizzare le ferie in favore del personale non cessato dall'impiego, come rigorosamente stabilito, all'epoca dei fatti, dal C.C.N.L. 07.06.1995 del comparto Regioni – Enti Locali. Nella sentenza è stato peraltro rammentato che tale divieto, in un'ottica di contenimento della spesa ed al fine di stimolare una migliore programmazione della gestione del personale dipendente, è stato condivisibilmente ora esteso, dall'art. 5, comma 8, del D.L. 95/2012, convertito nella Legge 135/2012, anche alle ipotesi di cessazione del rapporto d'impiego con il dipendente interessato.

ATTIVITA' GIUDIZIALE IN MATERIA PENSIONISTICA

E' stata affermata la giurisdizione della Corte dei conti sulla domanda proposta

dall'Ente previdenziale nei confronti dell'Amministrazione statale ex datrice di lavoro del pensionato, per rivalersi, a seguito della declaratoria di irripetibilità dell'indebito, delle somme corrisposte in applicazione di un'erronea liquidazione della pensione provvisoria (sentenza n. **66 del 30.7.2014** e successive).

Nella sentenza n. **98 del 20.11.2014** è stato osservato che il provvedimento con il quale l'Amministrazione previdenziale dispone nei confronti di un pensionato il recupero di somme che gli sono state indebitamente corrisposte, deve esporre in modo puntuale le ragioni dell'asserito indebitato, per consentire all'interessato di accertare se realmente sussista l'errore liquidativo che secondo l'Amministrazione avrebbe determinato l'indebito pagamento nella pensione che gli è stata corrisposta. Il provvedimento di recupero che non esponga le ragioni dell'asserito indebitato risulta infatti autoreferenziale ed illegittimo per violazione del generale obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi (art. 3 della L. 241/1990) e non può costituire presupposto per un recupero coattivo di somme nei confronti del pensionato (l'osservazione dovrebbe essere scontata, ma numerose fattispecie pervenute a giudizio avanti a questa Sezione dimostrano che così non è).

Nella sentenza n. **99 del 20 novembre 2014** si è deciso che non può assumersi la percezione in buona fede di un indebitato pagamento pensionistico, quando questo non derivi da un errore dell'Amministrazione, bensì dall'essere stata provvisoriamente corrisposta all'interessato una pensione in misura privilegiata sin dalla data del pensionamento e dall'essere stata poi accolta la richiesta di privilegio solo per un'infermità dipendente dal servizio per la quale l'istanza pensionistica sia stata avanzata dall'interessato tardivamente, oltre due anni dopo la data di collocamento in quiescenza, con conseguente diritto al trattamento di privilegio solo a far data dall'istanza medesima.

Con la sentenza n. **103 del 17.12.2014** è stata invece affrontata la questione relativa alla debenza degli interessi legali sulle somme dovute in restituzione ai ricorrenti all'esito dei giudizi che si siano conclusi con sentenze dichiarative della irripetibilità degli indebiti pensionistici. In applicazione del principio secondo cui gli effetti della sentenza retroagiscono al momento della notifica della domanda giudiziale, si è affermato che in

caso di accoglimento della domanda di irripetibilità degli indebiti, sugli importi dovuti in restituzione ai ricorrenti - non assimilabili ai ratei di pensione, in quanto erogazioni non dovute - siano riconoscibili i soli interessi legali dalla notifica della domanda giudiziale al soddisfo.

Si ritiene meritevole di segnalazione il caso deciso con la sentenza n. **34 del 5.5.2014**. Nell'ambito di un giudizio promosso da un pensionato avverso un provvedimento modificativo, in *peius*, di un trattamento di pensione già liquidato in via definitiva, è stata ritenuta applicabile la disciplina prevista dall'art. 21, nonies della legge n. 241/1990 per l'annullamento d'ufficio degli atti illegittimi. Nella ricordata decisione si è evidenziato come l'esercizio dell'autotutela, espressione dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento della P.A., non possa prescindere da una valutazione che tenga conto del sacrificio del pensionato, che assume connotazioni di particolare gravità nei casi in cui, in ragione del tempo trascorso, sia maturato un legittimo affidamento in ordine alla stabilità del beneficio pensionistico acquisito. Nell'intento di definire un parametro di riferimento utile a dare concretezza, in ambito pensionistico, al criterio del "termine ragionevole" per l'esercizio del potere di annullamento in autotutela, è stato individuato, a tal fine, il limite temporale di tre anni, analogamente al termine considerato dall'art. 205 del D.P.R. n. 1092/1973 ai fini della revoca o modifica d'ufficio dei provvedimenti di pensione ed a quello cui fa riferimento la sentenza n. 2/2012/Q.M. ai fini della valutazione dei presupposti per la pronuncia di irripetibilità dell'indebito.

Assume connotazioni di novità, nell'attuale panorama giurisprudenziale, la sentenza n. **52 del 14.5 – 12.6.2014**, in cui si è affermato che il requisito della sottoscrizione della domanda di pensione di inabilità - nel caso di soggetto impossibilitato a curare i propri interessi in quanto ricoverato presso una struttura sanitaria in stato di incoscienza e poi deceduto - possa ritenersi soddisfatto, in forma equipollente, ove un soggetto terzo avvii e porti a compimento un'attività di utile gestione (art. 2028 c.c.) consistente nel reperimento della documentazione necessaria e nella successiva presentazione, agli uffici amministrativi, della domanda di pensione (non sottoscritta dall'interessato) unitamente ai documenti richiesti ai fini del riconoscimento della prestazione.

Va altresì segnalata la sentenza n. **67 del 9.7 – 30.7.2014**, resa in un giudizio promosso dall'I.N.P.S. per ottenere la restituzione delle somme pagate in esecuzione di una sentenza di primo grado, riformata dal Giudice d'Appello. Nell'occasione si è ritenuto che la restituzione, da parte del ricorrente soccombente, degli importi percepiti dall'Ente previdenziale in esecuzione del *decisum* di primo grado, dovesse avvenire al lordo delle ritenute fiscali, non essendo ravvisabile uno specifico obbligo, in capo all'Ente erogatore della pensione, di curare - nell'interesse del pensionato - la domanda di rimborso delle ritenute fiscali afferenti alle somme chieste in restituzione. Con la medesima decisione è stata dichiarata inammissibile, in quanto afferente alla discrezionalità amministrativa, la domanda con la quale il convenuto aveva chiesto, per l'ipotesi di soccombenza, il riconoscimento di una rateizzazione dell'importo dovuto in restituzione all'Ente previdenziale.

Di interesse va ritenuta la sentenza n. **74 del 23.9.2014**. Nell'occasione si è ritenuto che la corresponsione della pensione di reversibilità attribuita, in derivazione dalla pensione diretta del genitore deceduto, all'orfano studente universitario di età inferiore ad anni 26 per tutta la durata del corso legale degli studi, va mantenuta sino alla data di conseguimento della laurea entro il mese di aprile dell'anno successivo a quello di chiusura (31 ottobre) dell'ultimo anno accademico. In particolare è stato rilevato come il concetto di durata del corso di studi deve ricomprendere anche le sessioni d'esame di laurea degli anni accademici che, nell'ordinamento universitario, sono temporalmente sfasate rispetto all'anno accademico di riferimento. Nella predetta decisione è stata rimarcata la disparità di trattamento, interna all'I.N.P.S., tra i superstiti degli iscritti alle gestioni pensionistiche pubbliche ed i superstiti degli iscritti all'A.G.O., per i quali l'I.N.P.S. accoglie un'interpretazione, ai fini del mantenimento della pensione di reversibilità, che ricomprende le sessioni d'esame di laurea successive alla chiusura dell'anno accademico.

Ulteriori questioni decise nel corso dell'anno hanno avuto ad oggetto il riconoscimento dei benefici derivanti dall'esposizione all'amianto, l'accertamento del diritto a pensione privilegiata e di inabilità, l'attribuzione dei benefici combattentistici e la richiesta di riliquidazione dei trattamenti di pensione.

PROSPETTI E TABELLE

PROSPETTO CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO-CONTABILE

PROSPETTO CONTENZIOSO PENSIONISTICO

TABELLA DI COMPARAZIONE GIUDIZI DI RESPONSABILITA'

TABELLA DI COMPARAZIONE CONTI GIUDIZIALI

TABELLA DI COMPARAZIONE RICORSI PENSIONISTICI

PROSPETTO CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO-CONTABILE

GIUDIZI									
	pendenti iniziali	introdotti dalla Procura	totale carico	trattati	definiti			totale definiti	pendenti finali
					assoluzione	condanna	altra decisione		
responsabilità	36	26	62	41	2	27	6	35	27

GIUDIZI									
	pendenti iniziali	introdotti	totale carico	trattati	definiti			totale definiti	pendenti finali
					discarico	estinzione	altra decisione		
conto	6379	1934	8313	1557	539	857	45	1441	6872

Ammontare condanne	
risarcimento danno erariale	spese di giustizia
434.799,13	10.956,63

PROSPETTO CONTENZIOSO PENSIONISTICO

RICORSI										
					definiti con sentenza					
	pendenti iniziali	introdotti	totale carico	trattati	accoglimento	rigetto	altra decisione	definiti con altro provvedimento	totale definiti	pendenti finali
civili	31	55	86	57	31	5	4	3	43	43
militari	11	27	38	32	20	6	3	2	31	7
guerra	3	3	6	4	1	2	2	0	5	1
totali	45	85	130	93	52	13	9	5	79	51

SENTENZE					ORDINANZE				
	sentenze di accoglimento	sentenze di rigetto	altra decisione	totale sentenze	ordinanze cautelari	ordinanze istruttorie	altre ordinanze	totale ordinanze	
civili	30	4	4	38	2	3	1	6	
militari	19	6	3	28	2	1	0	3	
guerra	1	2	2	5	0	1	0	1	
totali	50	12	9	71	4	5	1	10	

**TABELLA DI COMPARAZIONE
GIUDIZI DI RESPONSABILITA'**

	2011	2012	2013	2014
pendenti iniziali	39	35	24	36
introdotti	31	21	41	26
trattati	29	33	32	41
definiti	35	32	29	35
assoluzioni	5	7	3	2
condanne	21	18	21	27
procedimento monitorio	1	1	0	0
convalida sequestro	1	0	0	0
altro	7	6	5	6
pendenti finali	35	24	36	27

TABELLA DI COMPARAZIONE
CONTI GIUDIZIALI

	2011	2012	2013	2014
pendenti iniziali	8759	6466	7052	6379
stato	1018	961	964	377
enti locali	7524	5282	5876	5936
altri enti	217	223	212	66
pervenuti				
stato	1249	1899	2220	1934
enti locali	176	401	160	125
altri enti	1062	1486	2051	1796
definiti con decreto o con sentenza				
approvati	3542	1313	2893	1441
stato	200	541	585	539
enti locali	135	312	213	180
altri enti	65	229	372	359
altri enti	0	0	0	0
estinti	3338	770	2308	857
stato	94	84	538	47
enti locali	3239	663	1615	804
altri enti	5	23	155	6
altra decisione	4	2	0	45
pendenti finali				
stato	6466	7052	6379	6872
enti locali	961	964	377	275
altri enti	5282	5876	5936	6524
altri enti	223	212	66	73

TABELLA DI COMPARAZIONE
RICORSI PENSIONISTICI

	2011	2012	2013	2014
pendenti iniziali	183	76	45	45
civili	124	52	32	31
militari	58	22	11	11
guerra	1	2	2	3
introdotti				
	151	88	94	85
civili	94	53	54	55
militari	55	33	37	27
guerra	2	2	3	3
trattati				
	231	129	130	93
civili	138	78	88	57
militari	92	47	39	32
guerra	1	4	3	4
definiti				
	258	119	94	79
accolti	139	72	56	52
civili	83	36	27	31
militari	55	34	27	20
guerra	1	2	2	1
respinti	100	34	11	13
civili	70	26	9	5
militari	30	8	2	6
guerra	0	0	0	2
altra decisione	19	13	27	9
pendenti finali				
	76	45	45	51
civili	52	32	31	43
militari	22	11	11	7
guerra	2	2	3	1

