



# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE  
PER LE MARCHE

## INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020

RELAZIONE DEL PRESIDENTE  
DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE

**Luisa Motolese**

ANCONA, 28 FEBBRAIO 2020



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE  
PER LE MARCHE

INAUGURAZIONE  
DELL'ANNO GIUDIZIARIO  
2020

RELAZIONE DEL PRESIDENTE  
DELLA SEZIONE GIURISDIZIONALE

**Luisa Motolese**

ANCONA, 28 FEBBRAIO 2020



CORTE DEI CONTI

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



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

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

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

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

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

## Introduzione

Desidero anzitutto salutare e ringraziare le autorità civili, militari e religiose i colleghi, gli studenti e tutti i gentili ospiti che, accogliendo l'invito a presenziare a questa solenne cerimonia dell'anno giudiziario 2020, testimoniano con la loro presenza l'attenzione per questa Sezione esaltandone il ruolo svolto a tutela dell'integrità e del buon uso delle risorse pubbliche, nell'interesse di tutti i cittadini.

Desidero svolgere un caloroso saluto al Procuratore Generale Alberto Avoli ed a Lui formulo, a nome mio personale, dei magistrati nonché del personale amministrativo di questa sede un ringraziamento sentito per averci voluto onorare della sua presenza ed un sincero augurio di buon lavoro.

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

La loro gradita presenza all'odierna cerimonia ed il successivo intervento del Presidente della Sezione di Controllo che illustrerà seppure in sintesi l'attività svolta nell'anno trascorso, attestano la necessità di considerare in modo unitario le plurime attività svolte dalla Corte che solo nella cointestazione delle due funzioni-giurisdizione e controllo- acquisisce una significativa giustificazione istituzionale.

Un saluto cordiale ed un ringraziamento sentito a S.E. il Magnifico Rettore Gian Luca Gregori che ci ospita in questa sede prestigiosa.

Rivolgo infine un saluto sincero al rappresentante dell'Associazione Magistrati di questa Corte, cui va un ringraziamento per l'attività infaticabile svolta a tutela dell'autonomia della Corte stessa e dell'indipendenza dei Magistrati.

Un vivo ringraziamento a coloro che hanno contribuito efficacemente al buon andamento della Sezione, dai colleghi magistrati al personale amministrativo.

Un caloroso apprezzamento al Presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Ancona, agli avvocati del Foro pubblico e privato, alla Guardia di Finanza, all'Arma del Carabinieri, alla Polizia, ai giornalisti che seguono la nostra attività sul territorio per il pregevole lavoro di informazione svolto.

Per me è già la seconda inaugurazione dell'anno giudiziario quale Presidente della Sezione Giurisdizionale Marche. E segna il tempo che passa, inesorabilmente.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario è come sempre un momento di incontro e di confronto, di meditazione e di riflessione con uno sguardo anche critico indietro all'anno appena trascorso ed avanti a quello in corso.

Stante l'importanza di questo evento che è centrale nell'illustrare l'attività svolta nell'anno passato ed il ruolo ricoperto da questa Sezione nel sistema di giustizia contabile nazionale e locale la relazione deve porsi come contributo reale, come momento vero di comunicazione istituzionale.

Per muoversi in questa prospettiva è necessario un approccio che non concentri la propria attenzione esclusivamente sul sistema per così dire interno della giustizia contabile o comunque della giustizia tout court.

Occorre un approccio non autoreferenziale che veda nelle vicende dell'anno giudiziario uno strumento coesteso alla realtà, una lente attraverso la quale è possibile cogliere alcuni dei processi che caratterizzano la società, le istituzioni, l'ordinamento nel suo complesso. Una relazione solo mirata sulle proprie vicende non costituirebbe un servizio al cittadino e neppure a se stessa.

In un contesto caratterizzato da molte incertezze diventano decisivi gli strumenti attraverso cui nel tempo si può contribuire alla diminuzione di tale incertezza (incertezza del futuro, insicurezza causata dalla crisi economica e dalla globalizzazione, i timori legati ai flussi migratori, l'aumento degli attentati terroristici).

Il primo come si è detto è l'approccio non autoreferenziale vale a dire privo di capacità autocritica, chiuso alle istanze ed alle effettive esigenze della società.

Il secondo riguarda la cultura ed il ruolo del giudice.

A tal proposito nella celebre relazione intitolata "il ruolo del giudice nella società che cambia" il 7 aprile 1984 al Rotary Club di Canicattì(Agrigento) Rosario Livatino- che allora aveva 32 anni- esamina tutte le grandi questioni che caratterizzano questa fase dell'ordine giudiziario con uno sguardo capace di anticipare le questioni medesime ed i dubbi che avrebbero percorso l'intera cultura della giurisdizione nel successivo trentennio.

Livatino individua quattro aspetti determinanti, allora come oggi, per definire il ruolo del magistrato nella società in vorticoso cambiamento: il rapporto tra il magistrato ed il mondo dell'economia e del lavoro, i rapporti tra il giudice e la sfera della politica; l'immagine esterna del magistrato; la responsabilità degli appartenenti all'ordine giudiziario.

Dopo aver evidenziato che la magistratura altro non cerca che di disporre di dettati normativi coerenti chiari ed intellegibili, rifugge da due immagini semplicistiche: quella del giudice come bocca della legge, insensibile e rigido alle domande sociali in evoluzione e quelle del magistrato schierato nel tentativo di riequilibrare le ingiustizie sociali attraverso l'uso alternativo del diritto e la sua interpretazione orientata alle congiunture macro-economiche.



Livatino invita all' equilibrio da ricercare soprattutto nella lettura attenta dei valori della Costituzione e nel rapporto con la legge.

Per ciò che concerne la questione del rapporto tra magistratura e politica evidenzia la necessità di ricercare una disciplina equilibrata per l' accesso alla vita politica del Paese.

Quanto all' immagine esterna Livatino sottolinea con questo aggettivo, già nel 1984, la necessità di non chiudersi nell' autoreferenzialità, di superare l' attenzione dell' immagine solo fra magistrati per finalità orientate alla carriera ed ai rapporti fra colleghi.

Il tema dell' immagine è per lui legata indissolubilmente alla percezione che ha del ruolo e dell' esercizio delle funzioni.

Colpisce l' utilizzo di parole semplici che delineano la sua idea del giudice nella società che cambia.

<<E' importante - precisa- che il giudice offra di se stesso l' immagine di una persona seria, equilibrata, di persona responsabile, potrebbe aggiungersi di persona comprensiva ed umana, capace di condannare ma anche di capire. Questo e solo questo è il giudice di ogni tempo.

Se sarà libero ed indipendente si mostrerà degno della funzione, se si mostrerà integro ed imparziale non tradirà mai il suo mandato.>>

Quanto al quarto ed ultimo aspetto, la responsabilità verso l' ordinamento Livatino rileva come il ruolo del giudice non può sfuggire al cammino della storia; tanto il giudice che il servizio da lui reso devono essere partecipi di un processo di adeguamento.

E quindi una riforma della giustizia – in questa ottica – non può essere affidata a soluzioni taumaturgiche od a formule semplicistiche. Riformare la giustizia non è compito solo di pochi magistrati ma di tutti: dello Stato dei soggetti collettivi della stessa opinione pubblica. E quindi delinea una soluzione: quella del riformismo partecipato, del coinvolgimento coraggioso di tutti i soggetti dell'ordinamento così da rendere costante l'adesione all'evoluzione della società.

Come si può rilevare nell'analisi complessiva operata da Livatino imparzialità ed autonomia del giudice, garanzia dei diritti dei cittadini, sensibilità per i mutamenti sociali sono tutti valori che si sostengono reciprocamente.

Considerazioni interessanti sono anche quelle di un altro giudice Franco De Stefano, consigliere di Cassazione e direttore del Centro Studi di Diritto Processuale Civile Nesos, da me ampiamente condivise, che così si esprime: <<< *Essere magistrati oggi in Italia significa essere in grado di dare un proprio contributo in tutta umiltà al funzionamento efficiente delle istituzioni di uno stato di diritto moderno e democratico nel quale la legalità intesa come rispetto dell'altro e delle regole di convivenza è la preconditione e la cornice ambientale di ogni progresso. Significa contribuire, in qualità di organo della Repubblica al funzionamento delle istituzioni finalizzato al perseguimento di valori fondanti della Costituzione davvero la più bella del mondo per i principi che proclama: primo fra tutti l'eguaglianza sostanziale ed il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione politica economica e sociale del Paese nel rispetto dei doveri inderogabili di solidarietà. Significa essere consapevoli del fatto che la giustizia non è un privilegio né un potere fine a se stesso ma un servizio da rendere ai cittadini, del fatto che essa deve tentare, anche con i suoi grandi limiti strutturali, di dare una risposta la più adeguata possibile alle attese, del fatto che per rendere un tale impegnativo servizio è indispensabile un grande spirito di dedizione. Significa svolgere uno dei pochi lavori in cui la possibilità di non essere condizionati da nessuno e di non dover rendere conto ad altri se non alla legge ed alla propria coscienza, nel quadro sempre del sentimento di giustizia,*

*condiviso dagli altri consociati: è una grande responsabilità ma è anche una opportunità unica, offerta ad ogni magistrato.>>>*

Il ruolo del giudice è cambiato, non c'è dubbio, si è modificato notevolmente lungo l'arco della storia repubblicana. Il modello di giudice mero esecutore della legge o bocca della legge non esiste e la Carta Costituzionale lascia emergere un nuovo soggetto giudicante immesso negli equilibri della legalità costituzionale e consapevole di preservare la propria autonomia ed indipendenza, garantendo al tempo stesso un grado elevato di efficienza nel rendere giustizia.

Le tecniche di decisione si aprono al bilanciamento, ai rapporti con le Corti sovranazionali alla ricerca di una guida nella nomofilachia della Suprema Corte di Cassazione e nell'interpretazione conforme offerta dalla Corte Costituzionale.

IL mutamento del modello di giudice va analizzato anche alla luce di una profonda evoluzione dell'ordinamento. I fattori di crisi della legge nell'ultimo decennio sono noti: la difficoltà della legge di conservare il primato di fonte di produzione dominante del diritto. Si registra una grande difficoltà sull'incidenza di fenomeni nuovi e complessi; la qualità e la quantità dei testi normativi è condizionata oltre che dall'urgenza indotta da nuovi fenomeni anche dalla produzione normativa europea e dal ruolo della giurisprudenza delle Corti Europee e da un più generale pluralismo di fonti.

Come si è visto le doti di analisi e di studio dei giudici appena menzionati alimentate da una forte tensione etica, da profonda sensibilità istituzionale e costante attenzione al bene comune sono le qualità di cui abbiamo bisogno per affrontare e vincere le sfide che ci attendono.

E' proprio in questa ottica -del rispetto dei principi, delle scelte del legislatore, ma anche del pluralismo e dell'economia globale- che è proseguita nell' anno appena trascorso l'attività da parte dei giudici contabili.

*Luisa Motolese*

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

Prima di illustrare concretamente l'attività svolta nel 2019 va sottolineato l'impegno profuso da questa Sezione nel percorso di informatizzazione dell'attività giudiziaria.

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

Come era stato programmato ed annunciato in occasione della precedente inaugurazione, al fine di incentivare una maggiore e sistematica diffusione della conoscenza di questa Corte e della contabilità pubblica nel più generale programma di educazione alla cittadinanza attiva ed alla legalità economica, alcune udienze hanno visto la partecipazione di una componente studentesca di circa 100 unità, suddivisa fra iscritti alla facoltà di economia dell'Università Politecnica delle Marche con sede ad Ancona ed a San Benedetto del Tronto e studenti di Istituti di Istruzione Secondaria Superiore ad indirizzo giuridico-economico di Ancona.

E' stata altresì firmata la convenzione per il tirocinio di formazione ed orientamento fra questa corte e l'Università Politecnica delle Marche, facoltà di Economia, proprio al fine di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro nell'ambito di processi formativi in istituzioni od imprese.

L' organico magistratuale per tutto l'anno trascorso è stato composto da tre magistrati a tempo pieno, oltre al presidente, Galeffi, Liberati e Grasso a cui si è aggiunta la preziosa collaborazione del collega Federico Lorenzini ai quali esprimo sincera gratitudine per l'opera prestata.

Nel giugno scorso è cessata l'assegnazione in aggiuntiva di Federico Lorenzini e dal 1 gennaio del corrente anno il consigliere Galeffi ha chiesto ed ottenuto il trasferimento presso la I<sup>^</sup> Sezione Centrale d'Appello.

Come si può rilevare la carenza di organico magistratuale si è nuovamente riproposta e si spera che possa trovare soluzione ulteriore con l'assegnazione di un magistrato di nuova nomina con la definizione delle procedure concorsuali recentemente espletate.

Pertanto con decreti presidenziali si è provveduto alla distribuzione del lavoro tra i magistrati relativo ai giudizi pensionistici di conto e di responsabilità.

Sono stati pertanto enucleati gli obiettivi programmatici che sono sostanzialmente quattro.

Il primo obiettivo è l'implementazione dell'informatizzazione del processo dinanzi alla Corte.

Le procedure già messe in atto nel 2019 continueranno ad essere espletate ed il personale addetto farà attenzione all'individuazione degli eventuali punti critici delle suzioni adottate al fine di promuoverne il miglioramento.

Così anche nel settore dei conti giudiziali si proseguirà l'attività di revisione e si promuoverà l'armonizzazione delle procedure con la Procura e si completerà l'aggiornamento della anagrafe degli agenti contabili operanti nella Regione.

Il secondo obiettivo consiste, relativamente ai conti giudiziali, nella individuazione degli agenti contabili di Amministrazioni ed enti che non hanno depositato il conto ed alla relativa segnalazione alla Procura.

Il terzo obiettivo relativo al settore pensionistico va individuato nella riorganizzazione del settore in funzione della accresciuta attività individuale derivante dalla operatività di due soli magistrati coordinati dal personale amministrativo.

Il quarto obiettivo consiste nella convocazione di riunioni di coordinamento per lo studio di problematiche di carattere generale ovvero alla risoluzione di problemi organizzativi.

## **1.1 Contenzioso amministrativo-contabile**

L'impegno della Sezione nella gestione del contenzioso amministrativo contabile – analiticamente descritto nelle tabelle riportate in appendice – si è tradotto nello svolgimento di 21 udienze collegiali.

Nelle succitate udienze sono stati iscritti al ruolo n. 129 giudizi.

I giudizi discussi hanno dato luogo a n. 125 sentenze, ed in particolare a n. 21 sentenze in materia di responsabilità (citazioni depositate nell'anno n. 29), n. 59 sentenze in giudizi di conto, n. 31 sentenze in giudizi per resa di conto, nonché a n. 65 ordinanze istruttorie, di cui n. 54 nei giudizi di conto, n. 4 nei giudizi di resa di

conto e n. 3 nei giudizi di responsabilità ed a n. 64 decreti, dei quali n. 1 relativo ad un giudizio di responsabilità e n. 63 afferenti i giudizi per resa di conto.

Sono state emesse altresì n. 14 ordinanze di condanna a seguito di rito monitorio (art. 131 c.g.c.).

Nei giudizi di responsabilità trattati, sono state emesse sentenze di condanna per l'importo complessivo di € 1.521.419,29.

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

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

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

Questioni di diritto processuale:

1. **EFFETTI del GIUDICATO:** La forza del giudicato assiste soltanto le pronunzie giurisdizionali a contenuto decisorio di merito, e non anche le statuizioni attinenti allo svolgimento del processo, che producono effetti limitati al rapporto processuale nel quale sono emanate, come nel caso di precedente sentenza di inammissibilità, resa tra le parti, per mancato esame delle controdeduzioni; il principio del *ne bis in idem* preclude l'esercizio di una nuova azione, sul medesimo oggetto, fra le



stesse parti, operando unicamente quando l'azione precedentemente proposta sia stata definita con una decisione di merito, e non anche quando essa sia sfociata in una decisione meramente processuale di inammissibilità o improponibilità o improcedibilità. (sent. 110/2019)

2. **OCCASIONALITA' NECESSARIA:** Altra fattispecie ha riguardato il caso in cui al dipendente dell'amministrazione danneggiata è stata contestata una condotta posta in essere al di fuori dell'orario di servizio ed in assenza della sussistenza della "occasionalità necessaria" idonea a radicare la violazione di obblighi di servizio. Si trattava di un dipendente comunale autista scuolabus accusato di aver incendiato nella notte un automezzo adibito alla raccolta della nettezza urbana. E' stata confermata, pertanto, la giurisdizione del giudice ordinario.

3. **AFFERMAZIONE GIURISDIZIONE CORTE dei CONTI per il DANNO ARRECATO al PATRIMONIO del SOCIO PUBBLICO.** Di particolare interesse, anche per la novità della questione trattata, è stata una fattispecie relativa al danno arrecato al patrimonio del socio pubblico quale individuato dal legislatore ed esercitabile nei confronti dell'ente socio per aver trascurato l'esercizio dei propri diritti nei confronti degli organi societari e consistente nel pregiudizio subito dal valore della partecipazione societaria.

Si tratta di una fattispecie di danno riflesso individuata dall' art.12 del d.lgs n.175/2016, riservato alla cognizione di questa Corte (v. anche Corte di Cassazione Sezioni Unite n.77188/2018.)

La giurisdizione della Corte dei conti, nell'ambito del medesimo giudizio che vedeva plurimi convenuti, è stata ritenuta sussistere anche nei confronti dei rappresentanti di una società "in house" e di una cd. società "legale" (sent.241/2019).

4. **SPESE PREPROCESSUALI:** Con riferimento ad una pluralità di giudizi la Sezione ha ritenuto che l'art. 31 del codice di giustizia contabile ha ad oggetto la sola regolazione delle spese processuali e, in tale ambito deve essere inquadrato il potere del giudice di condannare la parte soccombente al pagamento delle spese sostenute. L'art. 255 del d.p.r. 30 maggio 2002, n.115 fa espresso riferimento al solo processo contabile e non alla fase istruttoria o preprocessuale e non può essere oggetto di estensione analogica. Inoltre, la Corte dei conti, a Sezioni Riunite, nel suo parere n. 4 del 27 luglio 2016, proprio a proposito dell'art. 31 del codice di giustizia contabile aveva auspicato che "Per ragioni di chiarezza, recependo un principio giurisprudenziale consolidato presso la Corte, si potrebbe inserire un ulteriore comma che, nel testo, diventerebbe comma 5, così formulato: comma 5: "Non sono rimborsabili le spese sostenute in sede istruttoria o preprocessuale."

D'altronde la stessa giurisprudenza contabile ha più volte escluso il rimborso delle spese legali sostenute nel corso della fase tipicamente preprocessuale anche nel caso di assoluzione del convenuto (fra le tante questa stessa Sezione 20 agosto 2009, n.236.)

#### **Questioni di diritto sostanziale:**

1. **SVOLGIMENTO ATTIVITA' in ASSENZA di AUTORIZZAZIONE :** Con la sentenza n. 46/2019 la Sezione ha ritenuto sussistente la responsabilità di un docente universitario in regime di tempo pieno per lo svolgimento di attività professionale incompatibile con il regime della docenza universitaria a tempo pieno e in assenza di alcuna richiesta di autorizzazione al proprio ente di appartenenza.

2. IMPOSTA di SOGGIORNO: Con le sentenze nn. 61 e 62 del 2019, la Sezione ha condannato, conformemente all'orientamento confermato anche dalla Suprema Corte, due privati incaricati della riscossione dell'imposta di soggiorno che hanno omesso di versare le dovute imposte nelle casse degli enti locali titolari dell'imposta.
3. ILLECITA CORRESPONSIONE INDENNITA di RISULTATO: Con sentenza n.187 del 2019 la Sezione ha condannato una dirigente di un ente locale per essersi autoerogata acconti sull'indennità di risultato in assenza dei requisiti di legge, vale a dire in assenza dell'assegnazione di obiettivi e di validi strumenti di misurazione della performance, nonché in conflitto di interessi.
4. INCARICHI NON AUTORIZZATI: Con sentenza n. 173/2019 la Sezione si è pronunciata sulla rilevanza del danno all'immagine affermando che a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice potrebbe considerarsi essere venuto meno il limite della necessaria preliminare condanna per i soli reati contro la pubblica amministrazione (vedi Corte dei conti, sezione giur. Lombardia numero 134/2017, Corte dei conti sez. giur. Sicilia numero 542/2017), ma che, sulla base dei principi affermati dalle Sezioni Riunite con decisione numero 12/QM/2011, alle disposizioni introdotte dal codice deve essere riconosciuto valore sostanziale e non processuale, circostanza da cui discende l'applicabilità della nuova disciplina, in quanto meno favorevole, ai soli fatti successivi all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile.

Rientra infatti nella discrezionalità del Legislatore, come affermato dalla Corte costituzionale, decidere quando lo Stato possa essere tutelato nella

sua immagine. I limiti alla tutela previsti con legge hanno quindi comportato la condanna per il danno all'immagine solo per alcuni dei gravissimi fatti contestati (R.G. 22357).

5. LUDOPATIA: Con sentenza n. 244/2019 la Sezione ha affrontato la complessa tematica della responsabilità erariale per ludopatia. In materia si registra un profondo contrasto tra scienza medica, che riconduce alla patologia in esame le gravi condotte, talora di rilevanza penale, di cui sovente sono responsabili le persone che ne sono affette, e rilevanza giuridica. Il discrimine in tali fattispecie va ricondotto alla certezza della consequenzialità della condotta rispetto alla patologia. La Sezione ha al riguardo osservato che, analogamente a quanto ritenuto dalla giurisprudenza penale, va esclusa la rilevanza del vizio di mente, anche parziale, nell'ipotesi in cui il provento del reato non sia stato immediatamente impiegato per il gioco, ritenendo che non fosse stato provato che la patologia avesse determinato un'incapacità di intendere, cioè di percepire il disvalore della condotta attuata.

Si è anche affermato che la ludopatia incide sull'imputabilità dell'autore del fatto illecito solo laddove sia ravvisabile un nesso di causalità tra la spinta psicologica compulsiva, a cui il soggetto non è in grado di resistere, e il fatto commesso e che tale nesso si ravvisi solo laddove quest'ultimo sia consumato in vista di una immediata occasione di gioco (Cass., sez. II penale, n. 44659/2016), circostanza che nel caso di specie non risultava provata.

Pur essendo quindi le condotte contestate possibili conseguenze della patologia, il Collegio non ha ritenuto provato che il vizio di gioco non avesse costituito il mero antecedente della condotta criminosa (ad esempio per ripianare pregressi debiti contratti), anche se per fini di gioco, circostanza che ha privato il pur sussistente stato patologico del valore esimente rispetto alla condotta criminosa (Corte di cassazione penale, sentenza n. 24535/2012).

Qualora del resto fosse ritenuta di valore esimente qualunque condotta criminosa di una persona ludopatica per il suo mero stato patologico, anche laddove non fosse ravvisabile in atti un nesso di causalità tra una spinta psicologica compulsiva e un'immediata occasione di gioco, si determinerebbe una generale condizione di impunità non consentita dall'ordinamento, ragione per la quale è necessaria una prova adeguata del collegamento tra condotta e condizione psicologica.

6. DANNO da DISSERVIZIO: Il danno da disservizio consiste nell'effetto procurato all'organizzazione e allo svolgimento dell'attività amministrativa dal comportamento illecito di un dipendente o amministratore, che abbia impedito il conseguimento della legalità dell'azione pubblica e abbia causato inefficacia o inefficienza e sussiste allorché l'azione non raggiunge, sotto il profilo qualitativo, quelle utilità ordinariamente ritraibili dall'impiego di determinate risorse, così da determinare uno spreco delle stesse: si tratta di un pregiudizio effettivo, concreto ed attuale, che coincide con il maggiore costo del servizio, nella misura in cui questo si riveli inutile per l'utenza. (sent. 155/2019)

7. INCARICHI NON AUTORIZZATI: In caso di assenza delle autorizzazioni dell'amministrazione di appartenenza prescritte dall'art. 53, comma 7, del d. lgs. n. 165/2001 e dall'art. 6, comma 10, della l. n. 240/2010, il comportamento del docente universitario che ha svolto attività esterne può essere ritenuto esente da dolo o colpa grave ove ricorrano la notorietà dell'organismo esterno, il coinvolgimento dell'Ateneo di appartenenza, la presenza del nome del docente nelle pubblicazioni a stampa e la palese spendita del nome. (sent. 111/2019)

## 1.2 Contenzioso pensionistico.

L'attività in materia di giudizi pensionistici è stata equamente ripartita tra tutti i magistrati in organico.

Sono state svolte n. 49 udienze pubbliche, in esito alle quali risultano emesse n.143 sentenze, n. 36 ordinanze istruttorie e n. 2 decreti.

Il carico dei ricorsi pendenti all' 1/01/2019 risulta pari a n. 90 ricorsi, mentre l'analogo dato al 1/1/2018 era di n. 185 ricorsi; emerge un consistente abbattimento dell'arretrato, e di ciò va dato essenzialmente merito al costante e proficuo impegno dei magistrati e del personale amministrativo impegnato nel settore.

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

Tra queste vanno ricordate una causa relativa alle modalità di calcolo del trattamento in materia di trattamento di privilegio conseguente a decesso del sanitario avvenuto in servizio e per causa di servizio, e quelle concernenti l'applicazione dell'aumento di un decimo ai sensi dell'art. 3, comma 4, della l. 965/1965 e l'interpretazione dell'art. 10 del d.l. 267/1972, materia sulla quale non sussistono precedenti giurisprudenziali. Al riguardo è stata ritenuta l'impossibilità di applicazione di un coefficiente superiore a quello che il dante causa avrebbe maturato con 40 anni di servizio (RG 22375).

Altra fattispecie ha avuto ad oggetto l'applicazione dell'incremento figurativo (c.d. moltiplicatore) previsto dall'art. 3, comma 7, d.lgs. 165/1997, risolta ritenendo che poiché il c.d. moltiplicatore è stato espressamente configurato dal legislatore come "alternativo all'ausiliaria", occorre imprescindibilmente che l'interessato abbia titolo al collocamento alla stessa e, quindi, che sia cessato dal servizio esclusivamente per limiti d'età (quali previsti per il grado rivestito). Diversamente si giungerebbe col riconoscere l'equivalente contributivo (non a caso pari alla durata del periodo di ausiliaria) del trattamento economico dell'ausiliaria ai non aventi diritto a tale posizione giuridica (RG 22372).

Di interesse anche un giudizio inerente la riconosciuta integrazione al minimo Inps sul secondo trattamento pensionistico in godimento, che aveva dato luogo ad un'opposizione ad ordinanza ingiunzione da parte del pensionato. La questione è stata risolta nel senso di ritenere necessaria una verifica in concreto del trattamento più favorevole, profilo che in concreto ha determinato l'annullamento dell'ordinanza ingiunzione a favore del pensionato (RG 22386).

Nel 2019 anche la Sezione giurisdizionale per le Marche è stata interessata dalla problematica concernente plurimi profili di illegittimità costituzionale in relazione al diritto alla corresponsione del trattamento pensionistico spettante senza la riduzione imposta dall'art. 1, comma 261, della l. 30 dicembre 2018, n. 145 e al diritto alla corresponsione del trattamento pensionistico rivalutato senza il blocco imposto dall'art. 1, comma 260, della l. 30 dicembre 2018, n. 145 (RG 22452); questione attualmente rimessa dalla Sezione giurisdizionale per il Friuli-Venezia Giulia alla Consulta.

Un ulteriore contenzioso ha riguardato il riconoscimento della maggiorazione del servizio prestato per il periodo di frequenza del corso di finanzieri della Guardia di Finanza, in relazione al quale è stato ritenuto inapplicabile l'articolo 5 del decreto legislativo 165/1997, in quanto i periodi di formazione pre-ruolo, pur considerati dallo stesso Inps quale periodo di servizio prestato rilevante a fini pensionistici, non possano essere oggetto anche di supervalutazione ai sensi dell'art. 5, c. 3, d.lgs. 165/1997 (diversamente da quanto ritenuto nella circolare Inps 119/2018), poiché non costituiscono tecnicamente una prestazione lavorativa, ma una mera attività formativa antecedente l'ingresso nei ruoli non compresa nell'ambito dell'art. 5, c. 3, cit., distinti dai servizi operativi, che sono invece caratterizzati da una controprestazione nei confronti dell'amministrazione (RG 22388).

Dal punto di vista processuale è stata dichiarata l'inammissibilità della domanda per carenza dell'interesse ad agire nel caso di un ricorso finalizzato ad una tutela riferita ad un vantaggio pensionistico solo futuro ed eventuale, non facente parte di un procedimento pensionistico avviato in quanto mai iniziato con una domanda di pensione privilegiata, soprattutto per la possibile interferenza con il giudizio di equo indennizzo presso il Tar e per il connesso rischio di consentire una scelta del giudice per una tutela rivolta in via amministrativa ad altri fini. Si è infatti ritenuto che



l'interesse ad agire resta escluso quando sia strumentale alla definizione di questioni correlate a situazioni future e incerte perché meramente ipotetiche (CdS 1572/2014) (RG 22376).

Per quanto concerne le recenti modifiche al codice di giustizia contabile va rilevato che in una decisione è stata rilevata la mancata eccezione di incompetenza territoriale, irrilevabile d'ufficio e non eccepita nei termini ex art. 18, c. 1, lett. C, d.lgs. 174/2016 (RG 22385).

Va accolta favorevolmente la modifica introdotta dal d.lgs. 114/2019 circa l'onere di notifica del giudizio cautelare, stante l'assenza di qualsivoglia previsione nel codice di giustizia contabile prima delle modifiche, fattispecie nella quale la Sezione aveva onerato la parte che aveva interesse, come poi previsto espressamente dal legislatore (RG 22452).

Nel pur breve periodo di applicazione che è seguito all'entrata in vigore delle disposizioni correttive al Codice di giustizia contabile, ha trovato già applicazione, da parte di questa Sezione, la modifica inserita dall'art. 161 comma 2 del D.Lgs. n.114/2019, circa l'onere di notifica del decreto di fissazione dell'udienza in Camera di Consiglio, a cura della segreteria, al ricorrente, il quale notifica alle parti il decreto stesso unitamente al ricorso, almeno dieci giorni prima della data fissata.

In una interessante pronuncia è stato ritenuto che la disposizione di cui all'art.1, comma 10 della l.222/84 debba trovare applicazione anche nell'ambito pubblicistico, giacché non è dato rinvenire, a parità di condizioni legittimanti l'erogazione del trattamento pensionistico di invalidità, alcuna norma che escluda l'applicazione di tale diritto in presenza delle condizioni di legge.

Numerose decisioni hanno riguardato il computo dell'aliquota per il personale militare in quiescenza, disciplinato dall'art. 54 del t.u. 1092/1973 e non dall'art. 6 della l. n. 1543/1963 per tutti coloro che, alla data del 31 dicembre 1995, possedevano un'anzianità contributiva tra i 15 e i 20 anni anche qualora non abbiano cessato dal servizio al ventesimo anno.

Alcune pronunce hanno riguardato la corretta applicazione dell'art.3, comma 7 del d.lgs 165/1997 che prevede un incremento figurativo per il personale la cui pensione è liquidata in tutto o in parte con il sistema contributivo e che ha diritto di accedere all'ausiliaria. E' stato statuito che tale beneficio non può essere riconosciuto anche al personale che, indipendentemente dalla sua volontà si trovi nell'impossibilità di prestare il proprio consenso per accedere all'ausiliaria, nonché di proseguire il servizio ordinario sino al raggiungimento del limite di età previsto per raggiungere la pensione.

Ulteriore interessante pronuncia, come più sotto indicata, ha ritenuto che i principi affermati nella sentenza n. 200/2018 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del D.L.78/2010 l'art. 9, comma 21, terzo periodo (blocco degli aumenti retributivi derivanti da progressioni di carriera comunque disposte), debbano ritenersi applicabili, per identità di *ratio*, anche alla disposizione recata dal secondo periodo dell'art. 9, comma 21 (blocco dei meccanismi di progressione automatica delle retribuzioni fondati su classi e scatti di stipendio).

**Da evidenziare, infine, le seguenti sentenze:**

**Benefici combattentistici.** Il mancato riconoscimento di benefici combattentistici va valutato sulla base della sentenza della Corte costituzionale n. 240/2016, per cui non può essere riconosciuta piena equiparazione tra servizio prestato in tempo di pace e

servizio prestato in tempo di guerra, non esistendo nell'ordinamento un principio generale di assimilazione tra «operazioni militari armate svolte all'estero» e «conflitto armato». La scelta del legislatore di non estendere ai militari impegnati in missioni ONU tutti i benefici combattentistici è da ritenere giustificata (conforme a Corte dei conti n. 21/2018/QM). (sent. 201/2019)

**Blocco aumenti retributivi.** Pur considerando che la sentenza della Corte costituzionale n. 200/2018 ha riguardato l'art. 9, comma 21, terzo periodo (blocco degli aumenti retributivi derivanti da progressioni di carriera comunque disposte), non v'è dubbio che i principi ivi affermati debbano ritenersi applicabili, per identità di *ratio*, anche alla disposizione recata dal secondo periodo dell'art. 9, comma 21 (blocco dei meccanismi di progressione automatica delle retribuzioni fondati su classi e scatti di stipendio). E' stata pertanto respinta la domanda di riliquidazione del trattamento pensionistico basata sulla presunta violazione del predetto art. 9, comma 21 (sent. 206/2019, 207/2019, 208/2019)

**Calcolo trattamento di pensione.** Il computo dell'aliquota per il personale militare in quiescenza è disciplinato dall'art. 54 del t.u. 1092/1973 e non dall'art. 6 della l. n. 1543/1963. La disciplina dell'art. 54 non ha carattere speciale e trova applicazione per tutti coloro che, alla data del 31 dicembre 1995, possedevano un'anzianità

contributiva tra i 15 e i 20 anni; la norma stessa, al comma 2, stabilisce un'aliquota dell'1,80% per ogni anno di servizio oltre il ventesimo e conferma quindi che la disposizione del comma 1 non può considerarsi limitata a coloro che cessino entro il massimo di 20 anni di servizio. Le previsioni dei primi due commi del citato art. 54

vanno dunque interpretate congiuntamente in senso letterale e sistematico, con il risultato che la più favorevole aliquota del 44% debba trovare applicazione anche per coloro che abbiano superato i 20 anni di servizio, nei confronti dei quali andrà applicata per la quota di pensione corrispondente alle anzianità acquisite anteriormente al 31 dicembre 1995 l'aliquota del 44%. (sent. 55/2019, 227/2019, 228/2019).

**Equo indennizzo.** L'equo indennizzo rappresenta un ristoro strettamente attinente al rapporto di pubblico impiego e le questioni di natura giudiziale che lo riguardano sono attribuite alla competenza esclusiva del giudice amministrativo, in quanto concernenti un diritto patrimoniale sorto in costanza di attività lavorativa. (sent. 205/2019)

**Estinzione del giudizio.** Dopo una pronuncia della Corte costituzionale, adita dalla Sezione, ed essendo cessate le condizioni che avevano dato luogo alla sospensione del giudizio, ove le parti non abbiano riassunto il giudizio nel termine perentorio di tre mesi previsto dall'art. 297 c.p.c., occorre procedere alla dichiarazione di estinzione del giudizio. (sent. 145/2019)

**Indebito previdenziale.** Per la ripetizione dell'indebito previdenziale derivante da versamento di quote di trattamento pensionistico in eccesso rispetto a quanto effettivamente dovuto, è applicabile il termine decennale di cui all'art. 2946 c.c. per la prescrizione ordinaria. (sent. 229/2019)

**Indennità integrativa speciale.** Va riconosciuta la c.d. ambulatorietà del diritto del pensionato di scegliere le modalità di erogazione dell'i.i.s. in caso di pluralità di trattamenti, spettando al pensionato la facoltà di optare per il trattamento più favorevole (conforme a sez. II centr. 643/2016; sez. II centr. 1059/2016; sez. II centr. 1/2017). (sent. 56/2019)

**Mancata notifica del ricorso introduttivo.** Ove il ricorrente non abbia proceduto alla notificazione del ricorso nei confronti dell'amministrazione convenuta, come disposto dall'art. 155 del c.g.c., il rapporto processuale non si è validamente instaurato; la notifica in questione costituisce onere essenziale per l'instaurazione del contraddittorio tra le parti ai sensi dell'art. 111 Cost., come riformato da l. cost. n. 1/1999, ed alla stregua dell'art. 101 del c.p.c., rientrante tra le norme richiamate dall'art. 7 c.g.c., in quanto espressione di principio generale. (sent. 7/2019)

**Perdita del grado.** Laddove alla perdita del grado venga attribuita decorrenza dalla data di cessazione dal servizio permanente, detta cessazione dovrà considerarsi avvenuta per tale causa e con la stessa decorrenza con la quale era stata a suo tempo disposta, comportando tutte le conseguenze giuridiche che ne discendono in termini di trattamento pensionistico. L'intervenuta modifica del titolo di cessazione dal servizio comporta che il militare non potrà più usufruire del precedente titolo di cessazione per infermità al fine di vedere riconosciuto il proprio diritto a pensione, che egli potrà vantare unicamente se in possesso degli ordinari requisiti previsti per ottenere tale trattamento. (sent. 172/2019)

**Requisiti del ricorso.** Il ricorrente ha l'onere di fornire una adeguata rappresentazione della situazione giuridica fatta valere, con il relativo quadro ricostruttivo e probatorio, che consenta di apprezzarne il dedotto carattere erroneo e la connessa lesività; in mancanza, la domanda giudiziale va respinta. (sent. 201/2019)

**Richiesta di rivalsa e manleva.** La richiesta di rivalsa e manleva formulata dall'Inps nei confronti dell'amministrazione ex datrice di lavoro si presenta come domanda nuova e diversa, rispetto al contenuto dell'atto introduttivo, e come tale non può trovare ingresso nel giudizio, che è modellato sulle disposizioni del processo del lavoro, desumibili dall'art. 164, c.g.c.; inoltre la richiesta stessa presenta i caratteri della domanda riconvenzionale, sia pure in senso trasversale nei confronti di altro soggetto convenuto, e deve essere respinta non avendo l'Inps assolto agli oneri prescritti dall'art. 418 c.p.c., espressamente richiamato dall'art. 159 c.g.c., decadendo dalla riconvenzionale medesima. (sent. 228/2019)

**Riconoscimento mansioni superiori.** In materia di riliquidazione del trattamento pensionistico a seguito di riconoscimento di mansioni superiori avvenuto con provvedimento del giudice ordinario, la posizione di incaricato di funzioni superiori non può essere equiparata a quella del dipendente con qualifica superiore formalmente preposto ad un ufficio all'esito di una regolare procedura di assegnazione; pertanto lo svolgimento delle funzioni superiori non può dare titolo a un inquadramento giuridico automatico nella qualifica superiore, al quale fare riferimento per il calcolo della base pensionabile. (sent. 118/2019)

**Rivalutazione trattamento di pensione.** Alla luce dei principi affermati nella sentenza n. 200/2018 della Corte Costituzionale - che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78/2010, secondo cui il differenziale tra la retribuzione percepita (perché "spettante" in ragione del criterio limitativo suddetto) e quella che altrimenti sarebbe stata percepita dal pubblico dipendente, rappresenta una quota di retribuzione virtuale non rilevante ai fini pensionistici, perché non spettante né percepita - va respinta la domanda di riliquidazione del trattamento pensionistico basata sulla presunta violazione del predetto art. 9, comma 21. (sent. 203/2019, 204/2019)

### 1.3 I conti giudiziali

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

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

Nell'ottica di incentivare al massimo il deposito dei conti giudiziali da parte degli agenti contabili, attraverso una proficua collaborazione con la locale Procura, si è giunti all'apertura nel solo 2019 di ben 77 giudizi di resa di conto, dei quali già 31 sono giunti a sentenza, nonostante sia stato necessario emanare 63 decreti e 4 ordinanze al fine di ottenere il deposito di conti conformi alla normativa vigente.

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

Considerata l'impossibilità di verificare tutti i conti giudiziali, è stato emanato, come previsto dall'art. 145 comma 2 del c.g.c., un decreto presidenziale che stabilisce le priorità selettive: revisione dei conti degli economi, degli agenti contabili per riscossione delle tasse di soggiorno e dei concessionari per riscossioni a seguito di convenzioni per gestioni a livello locale.

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

Rinviando alla tabella riassuntiva dell'attività svolta riportata in appendice alla relazione, va rilevato che sono stati introdotti nell'anno trascorso ben 2539 conti;



sono stati revisionati, e trasmessi alla locale Procura, con proposta di discarico 743 conti, ne sono stati definiti n. 4.620 conti: n. 2.265 con decreto di discarico e n. 2.355 con decreto di estinzione; n. 23 conti sono stati deferiti all'esame collegiale, con relazioni di irregolarità del Magistrato istruttore.

## 2. Disposizioni normative

La riflessione sull'attività della Corte dei conti, non può prescindere dallo studio delle più significative innovazioni normative, ed in particolare di quelle che incidono sullo svolgimento delle proprie funzioni, che, nello scorso anno, sono state condensate in una vera e propria modifica ed integrazione del codice di giustizia contabile entrato in vigore nel 2016.

Il decreto legislativo del 7 ottobre 2019, n. 114 reca disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo del 26 agosto 2016, n. 174, c.d Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

La riforma del 2019 al recente Codice di giustizia contabile recepisce, come può rilevarsi, per lo più molte delle linee direttive suggerite dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nel parere n. 6 del 2 agosto 2018.

Il provvedimento interviene con numerose disposizioni concernenti la disciplina processuale dei giudizi innanzi alla Corte dei conti.

Oltre alle diverse innovazioni processuali che riguardano l'avvio del procedimento, la fase della trattazione, i sequestri e la relativa definizione, si segnalano le modifiche in materia di **patrocinio**.

Si prevede, così, che per i giudizi davanti alle sezioni giurisdizionali di appello e alle sezioni riunite è obbligatorio il ministero di **avvocato ammesso al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori**.

Inoltre, è sancito che nei ricorsi, negli appelli e nelle comparse di costituzione e risposta deve essere fatta elezione di domicilio nel Comune in cui ha sede il giudice adito, ovvero indicato un indirizzo di posta elettronica certificata presso il quale effettuare le comunicazioni e le notificazioni; in mancanza, la parte si intende domiciliata, ad ogni effetto, presso la segreteria del Giudice adito.

Altro ritocco riguarda la **procura alle liti** nella fase preprocessuale, che deve essere rilasciata in calce o a margine dell'invito o delle deduzioni di cui al comma 1 dell'articolo 67 e che ha effetto anche per la fase del giudizio instaurato con atto di citazione.

Desta invece alcune perplessità l'applicazione dell'art.148 che, in materia di giudizio di conto, sancisce il divieto per il Magistrato che ha sottoscritto la relazione di irregolarità sul conto di far parte del collegio giudicante.

### 3. La giurisprudenza

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

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

#### 3.1 La giurisprudenza della Corte Costituzionale

Diverse ed interessanti sono le pronunce del giudice delle leggi, intervenute nell'anno 2019, nelle materie afferenti alle funzioni giurisdizionali e di controllo cointestate alla Corte dei conti.

Molto significativa è per l'attività di controllo la **sentenza n. 18/2019** con la quale la Corte ha dichiarato, in riferimento agli artt. 81 e 97 della Costituzione, l'illegittimità dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017 - 2019).

Secondo la normativa censurata, gli enti locali che avevano presentato o avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario, in regola con i tempi medi di pagamento, avrebbero potuto ripartire l'eventuale disavanzo originario, che nasceva dallo stralcio dei residui inesigibili o di dubbia esigibilità (da inserire nel conto del patrimonio fino al compimento dei termini di prescrizione) antecedenti al 1° gennaio 2015, in un periodo massimo di 30 anni, dall'anno successivo a quello dell'anticipazione di liquidità.

La Corte costituzionale ha risolto in senso affermativo la questione pregiudiziale sulla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito del controllo di legittimità sui bilanci degli enti locali. In coerenza con i criteri individuati nella sentenza n. 226 del 1976, la Consulta ha ritenuto che le questioni sollevate dalla Corte remittente in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti, cui il controllo in questione va assimilato, possono considerarsi promanare da un <<giudice>> nel corso di un <<giudizio>>, considerato che il controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti locali (come disciplinati dal D.L. n. 174/2012) è ascrivibile al controllo di legittimità-regolarità ed è munito di una definitività che non è reversibile se non ad opera della stessa magistratura, dalla quale il provvedimento promana.

Nel merito la Corte ha ritenuto costituzionalmente illegittima la normativa derogatoria sopra citata, che consentiva di dilazionare il piano di riequilibrio finanziario degli enti locali in un periodo trentennale, per violazione degli articoli 81 e 97 della Costituzione, sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo.

Inoltre, la norma è stata dichiarata illegittima anche nella parte in cui consentiva la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto, poiché non si può ricorrere al debito per finanziare la spesa corrente. Difatti, ove ciò fosse consentito, si scaricherebbe il debito sulle generazioni future e si violerebbe il principio di rappresentanza democratica.

Nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dalla Corte dei conti si deve anche segnalare la **sentenza n. 146/2019** con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della l.reg. n. 20/2002 e dell'art. 1, comma 1, della l. reg. n. 25/2003 della Regione Campania. In particolare, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, nell'ambito del giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Campania, ha sollevato su tali norme questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli art. 81, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione, con specifico riguardo al capitolo concernente la spesa per il trattamento accessorio del personale regionale.

Infatti, la normativa censurata istituiva fondi aggiuntivi per finanziare le indennità da versare al personale comandato o distaccato in servizio presso uffici di diretta collaborazione e supporto ai Presidenti di commissione, membri dell'ufficio di presidenza e dei gruppi consiliari, e per il personale in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio regionale.

Si trattava di fondi illegittimi perché istituiti dalla Regione al di fuori di quanto previsto dalle fonti normative costituzionalmente previste (legge statale e contratti collettivi di comparto), quindi illegittimi perché lesivi della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile *ex* art. 117 secondo comma lettera l), Cost. e degli equilibri complessivi della finanza pubblica e della sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode *ex* art. 81 e 97, primo comma, Costituzione.

Secondo i giudici le norme regionali avevano introdotto la previsione di un nuovo trattamento economico accessorio per il personale regionale che, oltre a non essere coerente con i criteri indicati dai contratti collettivi di comparto, era anche in contrasto con la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. in materia di ordinamento civile.

A questa materia, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 175 e n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014) deve ricondursi la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici e quindi anche regionali, retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva nazionale, cui la legge dello Stato rinvia (sentenza n. 196 del 2018). Non è superfluo rimarcare che lo spazio della contrattazione decentrata e integrativa è uno spazio circoscritto e delimitato dai contratti nazionali di comparto.

La contrattazione non può che svolgersi sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono. In definitiva, i due livelli della contrattazione sono gerarchicamente ordinati, in specie nel settore del lavoro pubblico, poiché solo a seguito degli atti di indirizzo emanati dal Ministero e diretti all'ARAN per l'erogazione dei fondi, secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva nazionale, può aprirsi la sede decentrata e sotto-ordinata di contrattazione (sentenza n. 196 del 2018).

Di notevole spessore sono anche le pronunce della Corte costituzionale che nell'anno 2019 hanno riguardato l'attività giurisdizionale della Corte dei conti. Nell'ambito dei giudizi di responsabilità si segnala la **sentenza n. 43/2019** che trae origine da un conflitto di attribuzione tra enti, sollevato dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento all'atto di citazione con il quale la Procura regionale della Corte dei conti

presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna ha chiesto al giudice contabile la condanna dei convenuti alla refusione del danno erariale derivante dall'aver provveduto, con varie delibere dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, alla nomina di una persona a Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale in assenza del presupposto di legge del possesso del titolo di studio della laurea. Secondo la Corte si tratta di un incarico in una struttura centrale e strategica che, in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale, condiziona il buon andamento dei lavori assembleari, sicché può ben dirsi che l'atto di nomina del Capo di Gabinetto appartiene agli atti di autorganizzazione dell'Ufficio di Presidenza.

Inoltre, si tratta di un incarico altamente fiduciario che si basa su valutazioni soggettive legate alla consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico che nomina e che può avvenire, in base alla normativa vigente, *intuitu personae*, senza predeterminazione di alcun rigido criterio che debba essere osservato nell'adozione dell'atto di assegnazione all'ufficio (*ex plurimis*, sentenze nn. 304/10 e 269/2016).

In definitiva, in ragione della specificità degli uffici di diretta collaborazione, la Corte ha affermato che le Regioni possono dettare, in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del D. Lgs. n. 165/2001 dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico.

Il giudice delle leggi è stato anche interessato ad esprimersi sul tema del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, che da anni è oggetto di un acceso dibattito dottrinale e di continui interventi giurisprudenziali. Al riguardo *la Sezione Giurisdizionale per la Liguria ha ritenuto di dover sollevare – nuovamente – innanzi alla*



*Corte costituzionale la questione di legittimità dell'art. 17, comma 30-ter, del Decreto Legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102, modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n.1 del Decreto Legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito dalla Legge 3 ottobre 2009, n. 141, per contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui esclude l'esercizio dell'azione del P.M. contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati commessi da pubblici dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, diversi da quelli contro la P.A. di cui al Capo I Titolo II Libro II del codice penale.*

Tuttavia, la Consulta, con due **ordinanze la 167 e 168 del 2019**, ha dichiarato la questione manifestamente infondata affermando che rientra nella discrezionalità del legislatore, con il sole limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover far fronte.

Sempre con riguardo a tale tema la Corte costituzionale, con la **sentenza n.191/2019**, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 51, comma 7, del Codice di giustizia contabile sollevata dalla Corte dei conti, Sezione Liguria, riguardante le condizioni per la richiesta di risarcimento del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione davanti al giudice contabile.

La Corte non è quindi entrata nel merito della questione, rilevando che la disciplina del danno all'immagine della P.A., contenuta nel recente Codice di giustizia contabile, si presta a differenti interpretazioni quanto all'individuazione dei reati per i quali la Procura contabile può agire per chiedere il risarcimento di questo tipo di danno.

In particolare, l'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile ha esteso il novero dei reati che legittimano l'esercizio dell'azione risarcitoria, ma occorre stabilire quali fattispecie delittuose consentono al P.M. contabile l'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine.

Si tratta, infatti, di un'attività indispensabile anche ove si ritenga che la domanda risarcitoria non richieda la commissione di uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A., ma solo la commissione di un delitto «a danno» della stessa.

Anche questa previsione rivela infatti l'intento del legislatore di delimitare l'ambito della relativa responsabilità. In ogni caso, secondo i giudici costituzionali, la Corte dei conti non ha preso in esame le diverse interpretazioni possibili, non ha rappresentato l'intero quadro normativo e non ha motivato adeguatamente sulla possibilità di ritenere che il titolo del reato commesso nella fattispecie avrebbe consentito una condanna al risarcimento del danno all'immagine.

Così facendo, ha impedito una verifica sulla "rilevanza" della questione nel giudizio principale.

Infine, in tema di riscossione delle imposte e sulla procedura di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo, si rappresenta che la Corte costituzionale, con la *sentenza n. 51/2019*, ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'*art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, L. 23 dicembre 2014, n. 190* (legge di stabilità 2015), sollevate dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo.

In particolare, la Consulta ha ritenuto che le disposizioni censurate, data la loro *ratio* e la loro formulazione letterale (in quanto fanno espresso riferimento agli «agenti della riscossione» e riguardano solo i ruoli da questi assunti in carico), sono riferibili esclusivamente a determinate società di riscossione a partecipazione pubblica. Le stesse disposizioni non sono applicabili a società come la S.p.A. in questione, società

privata di riscossione, nata a seguito dello “scorporo” del ramo di azienda da parte di un concessionario nazionale della riscossione.

Inoltre, la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 e 119, commi 1, 2 e 4, della Costituzione, in merito alla inapplicabilità del meccanismo “scalare inverso” alle società nate a seguito di uno “scorporo” del ramo di azienda da parte di un concessionario nazionale della riscossione.

La riforma relativa allo “scalare inverso” è stata introdotta con l’intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze derivanti esclusivamente dall’istituzione di agenti “pubblici” della riscossione, con conseguente

irragionevolezza di una interpretazione che, a dispetto del tenore letterale, la estendesse alle suddette società private “scorporate”.

La Corte ha comunque ritenuto opportuno sottolineare che sussiste l’esigenza che per i crediti di minore dimensione il legislatore predisponga sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati.

Merita infine di essere segnalata la **sentenza n. 20/2019** con la quale la Consulta ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 1 bis, del decreto legislativo del 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all’art. 14, comma 1 lett. f) dello stesso decreto legislativo anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi

titolo conferiti ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, comma 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165/2001 (norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche).

## 3.2 La giurisprudenza della Corte di Cassazione

La giurisprudenza delle Sezioni Unite è costante nel ritenere che il ricorso per cassazione contro le decisioni della Corte dei conti non è incondizionato, potendo essere proposto soltanto per motivi inerenti alla giurisdizione ma non per violazione di norme di diritto o per violazione delle norme che regolano il processo davanti al Giudice contabile o che ne disciplinano i poteri.

In altri termini, il sindacato delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione sulle decisioni della Corte dei conti in sede giurisdizionale è circoscritto al controllo dei limiti esterni della giurisdizione di detto giudice, e, in concreto, all'accertamento di vizi che attengano all'essenza della funzione giurisdizionale e non al modo del suo esercizio, talché rientrano nei limiti interni della giurisdizione, estranei al sindacato consentito, eventuali errori "in iudicando" o "in procedendo" (in tal senso, la **sentenza n. 3329 del 05/02/2019**).

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con **sentenza n. 9680 del 05/04/2019**, confermando il precedente orientamento (Cass., Sez. Un. n. 1376 del 2006, Cass., Sez. Un. n. 5490 del 2014, Cass. Sez. Un. n. 6820 del 2017, Cass. Sez. Un. n. 10774 del 2018) si sono pronunciate sulla *vexata quaestio* dei limiti esterni della giurisdizione contabile in rapporto alla cd "riserva di amministrazione", declinata come insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. In particolare, secondo la Suprema Corte il giudice contabile non viola i limiti esterni della propria giurisdizione qualora censuri, non già la scelta amministrativa adottata, bensì il modo con il quale quest'ultima è stata attuata, profilo che esula dalla discrezionalità amministrativa, dovendo l'agire amministrativo comunque ispirarsi a criteri di economicità ed efficacia.

Nella specie, la Suprema Corte ha escluso la configurabilità del preteso vizio di eccesso di potere giurisdizionale, sottolineando che il giudice contabile, a fronte dell'opzione di un piccolo Comune di provvedere alla ristrutturazione dell'indebitamento mediante la stipulazione di un contratto di finanza derivata, non aveva ritenuto fonte di responsabilità la scelta adottata dagli amministratori, bensì la concreta realizzazione ed esecuzione della stessa, in quanto effettuata mediante la stipula, gravemente imprudente, di un contratto di investimento assistito da insufficienti garanzie.

Inoltre, i Giudici di legittimità, nel confermare la giurisdizione della Corte dei conti, con **ordinanza n. 13245 del 16/05/2019**, chiariscono che, ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, in ragione del sempre più frequente operare dell'Amministrazione al di fuori degli schemi del regolamento di contabilità di Stato e tramite soggetti in essa non organicamente inseriti, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo tale titolo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato. Infatti, il punto centrale per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto – che può ben essere un privato o un Ente pubblico non economico – alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato cui siano erogati fondi pubblici per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla Pubblica amministrazione alla cui realizzazione esso è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, esso realizza un danno per l'Ente pubblico e di tale danno deve rispondere davanti al Giudice contabile.

Tali principi sono stati già enunciati dalla Corte di Cassazione nelle sentenze n. 20434/09 e n. 1774/13, ove espressamente viene precisato che tra *la Pubblica*

*amministrazione che eroga un contributo e il privato che lo riceve si instaura un rapporto di servizio.*

Nel corso del 2019 sono stati numerosi gli interventi della Suprema Corte che, nonostante la maggior chiarezza apportata in materia dal *d.lgs. n. 175/2016* (Testo Unico sulle Società a Partecipazione pubblica) hanno interessato il tema del riparto della giurisdizione in ordine alla gestione delle società in mano pubblica, le cd società in house. Le Sezioni Unite della Cassazione sembrano configurare in questa materia una giurisdizione “concorrente” fra il Giudice contabile e quello ordinario. La specifica attribuzione alla giurisdizione della Corte dei conti delle azioni relative al danno erariale non esclude infatti la configurabilità di un danno non erariale, al cui ristoro, soprattutto con riferimento alla posizione dei creditori sociali, non è idonea, e pertanto non può avere alcuna efficacia ostativa alle azioni proponibili davanti al Giudice ordinario, l’azione concernente la responsabilità contabile.

Di particolare interesse, contribuendo a definire l’ambito della giurisdizione del Giudice contabile, è l’**ordinanza n. 22712 dell’11/09/2019** secondo cui il danno al patrimonio di una società a partecipazione pubblica conseguente a “*mala gestio*” da parte degli amministratori (o componenti dell’organo di controllo) e dei dipendenti, non è qualificabile in termini di danno erariale, inteso come pregiudizio direttamente arrecato al patrimonio dello Stato o di altro Ente pubblico che della detta società sia socio, atteso che la distinzione tra la società di capitali e i singoli soci e la piena autonomia patrimoniale della prima rispetto ai secondi non consentono di riferire al patrimonio del socio pubblico il danno che l’illecito comportamento degli organi sociali abbia eventualmente arrecato al patrimonio dell’Ente, né di configurare un rapporto di servizio tra l’Ente medesimo e l’agente.

Pertanto, la domanda con la quale si fa valere la responsabilità degli organi sociali resta generalmente devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, mentre quella

della Corte dei conti è ravvisabile eccezionalmente nelle due specifiche fattispecie delle società "in house" e delle società "legali", caratterizzate, rispettivamente, da una struttura corrispondente ad un'articolazione interna alla stessa P.A. (cui è immanente il rapporto di servizio tra quest'ultima e gli amministratori e dipendenti della società) e da uno statuto speciale che consente di qualificarle come sostanziali Enti pubblici.

Sempre con riguardo a questa materia, la Suprema Corte, con **sentenza n. 30006, del 19/11/2019**, delimita ulteriormente i confini della giurisdizione contabile, offrendo un'interpretazione restrittiva in ordine all'assoggettamento delle partecipate alla sua sfera giurisdizionale. Difatti, i Giudici di legittimità ritengono che la società "in house" sfugge alla giurisdizione della Corte dei conti se non si configura quale mera articolazione organizzativa della PA e se il relativo statuto non prevede il divieto o l'impossibilità di estensione della compagine sociale a soggetti privati.

In altre pronunce la Suprema Corte ha riconosciuto la competenza in materia al Giudice contabile.

In particolare, le Sezioni Unite, con **sentenza n. 21871 del 30/08/2019**, hanno ritenuto che la sentenza impugnata ha rettammente applicato il principio, consolidato nella giurisprudenza delle Sezioni Unite, secondo cui sussiste il rapporto di servizio, costituente il presupposto normativo della attribuzione alla giurisdizione della Corte dei Conti della azione di responsabilità per danno erariale, allorché un ente privato esterno all'Amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse di quest'ultima e con risorse pubbliche, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, in tal modo inserendosi pur temporaneamente nell'apparato organizzativo della P.A.; mentre resta irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto, potendo il relativo



rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto od in parte (cfr. *ex multis*: S.U. n. 13330 del 1/06/2010; n. 11229 del 21/05/2014; n. 12086 del 13/06/2016; n. 14436 del 5/06/2018).

L'apparato organizzativo della P.A. integra in sé - a prescindere dalla esistenza o dalla natura giuridica dell'atto pubblico di investitura del soggetto - quel rapporto di servizio costituente il presupposto normativo della attribuzione alla giurisdizione della Corte dei conti della azione di responsabilità per danno erariale.

Inoltre, la Suprema Corte, con **sentenza n. 4132, del 12/02/2019**, ha anche affermato che appartiene alla sfera di competenza della Corte dei conti l'azione esercitata dalla Procura contabile nei confronti di chi, quale rappresentante dell'ente pubblico partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia, con il proprio comportamento, pregiudicato il valore della partecipazione e quindi arrecato un danno al patrimonio dell'ente, trascurando colpevolmente di esercitare i propri poteri e diritti inerenti alla posizione di socio pubblico (al fine di indirizzare correttamente l'azione degli organi sociali), oppure esercitando tali diritti in modo non conforme al dovere di diligente cura del valore di detta partecipazione, con effetto direttamente pregiudizievole per il patrimonio dell'ente pubblico.

Sul sempre attuale tema del danno all'immagine le Sezioni Unite, con **sentenza n.24859, del 04/10/2019**, ritengono che debba essere riconosciuta la coesistenza di diverse azioni di natura risarcitoria, sia civile che di natura contabile da parte della Corte dei conti, nei confronti del dipendente pubblico, che possono essere esercitate anche contestualmente, purché ciò non determini una duplicazione del danno.

La Corte di Cassazione evidenzia che l'azione di responsabilità per danno erariale e quella con la quale le amministrazioni interessate possono promuovere le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità sono reciprocamente indipendenti, anche

quando investano i medesimi fatti materiali; la prima è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse pubbliche, con funzione prevalentemente sanzionatoria; la seconda è finalizzata, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola amministrazione attrice.

Poiché l'azione di responsabilità contabile nei confronti del dipendente di un'amministrazione pubblica non è sostitutiva delle ordinarie azioni civilistiche di responsabilità nei rapporti tra l'amministrazione e il soggetto danneggiante, la singola P.A. danneggiata ben può promuovere dinanzi al giudice ordinario l'azione civilistica di responsabilità a titolo risarcitorio, facendo valere il proprio interesse particolare e concreto in relazione agli scopi specifici che essa persegue, non essendo neppure in astratto ipotizzabile che la P.A. non possa agire in sede giurisdizionale a tutela dei propri diritti, tanto più in mancanza di specifiche norme derogatorie. L'azione può essere proposta dinanzi al giudice ordinario anche per far valere il risarcimento del danno all'immagine arrecato all'ente pubblico, non essendo prevista una riserva di giurisdizione esclusiva in favore del giudice contabile.

In materia pensionistica dei pubblici dipendenti, la Suprema Corte, con **sentenza n.15747, del 12/06/2019**, ha ribadito che la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti ricomprende anche le controversie funzionali alla pensione perché connesse al relativo diritto, come quelle riguardanti l'accertamento delle somme necessarie, quali contributi volontari, per ottenere la pensione e quelle relative alla consequenziale domanda di ripetizione degli importi versati in eccedenza rispetto al dovuto, in quanto afferenti anche alla corretta quantificazione della pensione e non solo alla fondatezza dell'azione di ripetizione. Tuttavia, con **ordinanza n. 21741 del 27/082019**, le Sezioni Unite hanno specificato che è invece devoluta al Giudice del rapporto di lavoro, e non al Giudice contabile, la giurisdizione sulla domanda di

ripetizione dell'indennità integrativa della pensione di reversibilità indebitamente percepita da un dipendente pubblico.

Difatti, la Suprema Corte, dopo un'attenta analisi della questione oggetto di controversia, ha affermato che la fattispecie sottesa al giudizio fosse attinente ad una forma di previdenza integrativa di tipo aziendale e che gli emolumenti pretesi in restituzione non assolvessero ad una funzione assistenziale.

Pertanto, a seguito del regolamento di giurisdizione, la Suprema Corte ha concluso affermando che la relativa questione non fosse riconducibile nell'alveo della materia pensionistica di spettanza della magistratura contabile, e conseguentemente ha dichiarato la giurisdizione del giudice ordinario, tanto più che nel caso in esame a chiedere la restituzione era stato l'ente locale, per cui non residuavano dubbi in merito alla giurisdizione anche a seguito della privatizzazione del pubblico impiego.

Con riguardo alle questioni processuali, le Sezioni Unite, con **sentenza n. 13247, del 16/05/2019**, hanno ritenuto inammissibile il ricorso per cassazione, allorquando risulti che il ricorrente non abbia, in sede di appello, dedotto il vizio di difetto di giurisdizione, in quanto si è formato il giudicato interno sulla giurisdizione.

Ne deriva che, allorché il giudice di primo grado abbia pronunciato nel merito, affermando, anche implicitamente, la propria giurisdizione, la parte che intende contestare tale riconoscimento è tenuta a proporre appello sul punto; diversamente, l'esame della relativa questione è precluso in sede di legittimità, essendosi formato il giudicato sulla giurisdizione (Cass., Sez. U., 20 gennaio 2011, n. 2067; Cass., Sez. U., 29 novembre 2017, n. 28503; Cass., Sez. U., 2 ottobre 2018, n. 24132; Cass., Sez. U. 16 ottobre 2018, n. 25937; Cass, Sez. U. 17 maggio 2019 n. 13436/2019).

### 3.3 La giurisprudenza delle Sezioni riunite della Corte dei Conti

Lo svolgimento della fondamentale funzione di nomofilachia affidata alle Sezioni Riunite di questa Corte, concorre a delineare il quadro di riferimento a cui i Giudici di merito devono attenersi, attesa la particolare vincolatività per essi dei principi enunciati nelle pronunce finalizzate a dirimere contrasti giurisprudenziali (c.d. “questioni di massima”), superabili soltanto dalle Sezioni giurisdizionali di appello che ritengono di non condividerli, rimettendo nuovamente la decisione alle Sezioni Riunite, attraverso un motivato dissenso (art. 117 del Codice della giustizia contabile).

Su questo argomento le Sezioni Riunite, con **sentenza n. 10/2019**, hanno dichiarato l’inammissibilità della questione di massima deferita dal Presidente della Corte dei conti, relativa ad un parere richiesto, dal sindaco di un Ente locale, alla Sezione di controllo per la Regione Emilia-Romagna, in ordine al regime fiscale dell’imposta di soggiorno, istituita dall’art. 4 del d. lgs. n. 23 del 2011, sulla quale, secondo parte richiedente, si sarebbe innestata una nuova disciplina innovativa della normativa di settore, riconducibile all’entrata in vigore dell’art. 4, c. 5-ter, del d.l. n. 50/2017, sulle c.d. “locazioni brevi”.

Il Supremo Consesso contabile ha analizzato, nel dettaglio, il procedimento attinente alla possibilità di deferimento alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, sottolineando come le due ipotesi (questioni di massima e questioni di diritto) codicisticamente previste all’art. 114, comma 3, non prescindano assolutamente dalla sussistenza di un procedimento giurisdizionale, atteso che *“diversamente opinando la pronuncia di queste Sezioni riunite si trasformerebbe impropriamente in un mero*

*parere privo di qualsiasi rilevanza ed imperatività, laddove la nomofilachia di tipo orizzontale, qual è quella delineata da codice di giustizia contabile, si caratterizza proprio per essere obbligatoria nei confronti delle sezioni d'appello...in base all'art. 117 c.g.c."*

Il Collegio adito, dunque, ha ritenuto di rimarcare la differenza tra la funzione nomofilattica spettante alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale e quella, invece, riservata alle Sezioni delle Autonomie o alle Sezioni Riunite in sede di controllo nell'esercizio della funzione consultiva, discendente dalla competenza ascritta all'ambito delle questioni sottoposte al vaglio delle sezioni regionali di controllo, ai sensi dell'art. 6, comma 4 del d.l. n. 174/2012.

Per quanto riguarda invece le questioni di diritto sostanziale, merita di essere segnalata la **sentenza n. 26/2019** nella quale le Sezioni Riunite affrontano il tema della responsabilità del dipendente pubblico conseguente all'omesso versamento di quanto indebitamente percepito a titolo di compenso per lo svolgimento di attività extra-lavorative, in difetto dell'autorizzazione da parte della P.A.

Nella pronuncia il Giudice contabile indaga *in primis* il fondamento normativo che si pone alla base della distinzione tra attività istituzionale e quella extraistituzionale, chiarendo che il "*discrimen*" è rappresentato, preminentemente, dal dovere di esclusività del rapporto del pubblico dipendente con l'Amministrazione di appartenenza, sancito, in linea generale, nell'art. 98, primo comma, della Costituzione, nonché dalla rilevante esigenza di evitare possibili situazioni di conflitto di interessi o di assoluta incompatibilità, che potrebbero scaturire dall'attribuzione, al pubblico dipendente, di più incarichi tra loro in contrasto con l'attività principale svolta presso l'Amministrazione di appartenenza.

La sentenza riveste un particolare interesse in quanto il Collegio giudicante specifica che le attività extraistituzionali, perseguite dall'art. 53, d.lgs n. 165/2001, riguardano non solo lo svolgimento non autorizzato di attività "retribuita", ma anche quella

svolta a titolo gratuito, esclusivamente se esercitata in modo pervasivo ed assorbente, violando così il dovere di prestare servizio in maniera esclusiva.

Altro tema di notevole attualità è quello riguardante le modalità di utilizzo, da parte dei gruppi consiliari, dei contributi pubblici ad essi erogati sul quale le Sezioni Riunite, in speciale composizione, con **sentenza n. 27/2019**, hanno sottolineato che per attività di comunicazione istituzionale, devono essere ricomprese tra le spese vietate, in periodo di *par condicio*, quelle aventi, come finalità principale, la promozione dell'immagine politica o dell'attività del gruppo consiliare.

La *ratio* del divieto risiede nell'esigenza di evitare che le pubbliche amministrazioni (e, per effetto dell'estensione operata dal legislatore, nazionale e regionale, i gruppi consiliari) possano, utilizzando finanziamenti pubblici, fornire, tramite l'attività di comunicazione, una rappresentazione suggestiva, ai fini elettorali, dell'amministrazione e dei suoi organi titolari, nonché di impedire il consolidarsi di un vantaggio elettorale a favore dei politici uscenti nei confronti degli sfidanti.

In tema di questioni procedurali, le Sezioni Riunite, in un giudizio per regolamento di competenza, con **ordinanza n. 13/2019**, depositata in data 16/09/2019, hanno ribadito il principio di stretta necessità della sussistenza di un vero e proprio vincolo di consequenzialità tra due giudizi contestualmente pendenti in sedi giurisdizionali diverse, al fine di disporre, da parte del giudice contabile, la sospensione del relativo processo istaurato dinanzi alla Corte dei conti, richiedendosi, in forza dell'art. 106 c.g.c., non tanto e non solo un'indispensabilità logica, ma soprattutto un'indispensabilità giuridica, "nel senso che l'accertamento contenuto nella causa pregiudicante deve essere richiesto dalla legge con efficacia di giudicato", in modo da evitare un eventuale contrasto tra giudicati.

Le Sezioni Riunite, in speciale composizione, nella **sentenza n. 8/2019**, statuiscono l'inammissibilità dell'impugnazione della delibera di controllo, da parte della società ricorrente, non avendo subito alcun danno immediato e diretto da essa scaturente.

L'attenzione del Giudice contabile si focalizza su due importanti aspetti pregiudiziali, sollevati dalla Procura generale e relativi alle eccezioni di inammissibilità del ricorso per insussistenza delle condizioni dell'azione, quali la carenza dell'interesse ed il difetto di legittimazione ad agire da parte della società ricorrente.

Con riferimento a quest'ultima eccezione, il Collegio giudicante ne ha statuito l'infondatezza, in forza del principio secondo cui dall'impossibilità che le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo possano essere sindacate da un giudice diverso dalla stessa Corte dei conti, discende che deve ammettersi la legittimazione attiva a ricorrere avverso un asserito non corretto esercizio della funzione di controllo, anche da parte di tutti coloro che, pur non avendo partecipato al relativo procedimento, dall'esito dello stesso fanno discendere lesioni di situazioni giuridiche soggettive di cui sono titolari, a meno che tali lesioni conseguano a vizi propri dei conseguenziali atti dell'autorità amministrativa.

Tali risultanze trovano una conferma evidente anche nel combinato disposto degli artt. 2, 3 e 124, comma 1, lett. c), del codice di rito contabile. Ed è proprio l'art. 124 c.g.c. che contiene l'esplicito riferimento alla necessaria notifica del ricorso "in ogni caso agli eventuali ulteriori controinteressati".

La seconda eccezione processuale, avanzata dalla Procura, invece, è stata giudicata fondata dal Supremo Consesso contabile, il quale, muovendo dall'indagine della natura c.d. collaborativa di alcune deliberazioni, ha affermato che risultano, senza dubbio, tali < le deliberazioni emesse dalle Sezioni Regionali di controllo in

occasione della verifica sul rispetto, da parte delle società partecipate, delle disposizioni e dei principi inseriti nel relativo Testo unico, non potendo intervenire le medesime direttamente sulle società ma indirettamente sui Comuni controllanti con mere deliberazioni dichiarative (prive, pertanto, di immediata cogenza), aventi funzione sollecitatoria nei confronti del soggetto direttamente controllato, il quale dovrà prontamente attivarsi, sempreché sia nelle condizioni concrete per farlo, per ripristinare la situazione giuridica violata.

La circostanza che non sia ipotizzabile un adempimento obbligatorio di tali deliberazioni direttamente nei confronti dei soggetti controllati, ma essendo le delibere in questione rivolte ai Comuni controllanti, comporta la mancanza dell'interesse ad agire in capo alla società ricorrente, in quanto non si configura un fatto oggettivo lesivo di un suo diritto con conseguente verifica di un danno necessariamente certo ed attuale.

L'assunto è confermato, altresì, dalla conclusione a cui è pervenuto il Giudice contabile, il quale ha chiaramente spiegato come in caso di riscontrata mancata ottemperanza del "*decisum*" la Sezione Regionale di controllo potrà solo inviare specifica e qualificata notizia di danno alle Procure Regionali, affinché possano valutare gli estremi di responsabilità amministrativo-contabile.



## Saluti conclusivi

Ho cercato di indicare e testimoniare lo sforzo e l'impegno con cui questa Sezione raccoglie le sfide che vengono dal mondo contemporaneo e rispondono alla domanda di chiarezza di semplicità e giustizia che viene dalla società.

C'è ancora molto da fare.

Ai profili innovativi deve sempre accompagnarsi anche il tentativo di dar corpo ad una più attenta cultura della giurisdizione, rigorosa della tutela dei diritti ma consapevole degli effetti e delle conseguenze delle proprie sentenze.

Nella relazione dello scorso anno avevo richiamato un grande filosofo del diritto Hans Kelsen che nella sua "farewell lecture" quando si congedò dal mondo accademico a Berkeley, in California, nel saggio intitolato "Cos'è la giustizia" era giunto alla conclusione di un ideale irrazionale ed impossibile da realizzare.

Qui vale la pena di ricordare le parole con cui un altro grande giurista, Renato Rordof, indica quello che dovrebbe essere il modo più corretto di giudicare.

*<<<"Il diritto non è un esercizio mentale astratto ma si confronta con la realtà storica dei fatti .*

*L' ansia di giustizia del caso concreto non va mai rimossa, perché resta essenziale alla professionalità del giudice quale che sia la funzione ed il grado- se vuole evitare di trasformarsi in un arido burocrate della legge. >>>*

Nella realizzazione di questo compito sono impegnati, attraverso la fatica del giudicare, tutti i giudici contabili.

Nel terminare la relazione che mi auguro abbia dato testimonianza dell'attività svolta dal giudice contabile in questa Regione e dei risultati raggiunti, ringrazio tutti i presenti per l'attenzione prestata.

Ancona, 28 febbraio 2020

*Luisa Motolese*

**Sezione Tabelle dati**  
**Sull' Attività svolta**  
**Anno 2019**

Tabella 1

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE</b> <i>Attività svolta in materia di responsabilità, di conto e di resa di conto</i>			
<b>Pendenti all' 1/1/2019</b>	<b>Pervenuti</b>	<b>Definiti</b>	<b>Rimanenza</b>
<b>136</b>	<b>129</b>	<b>125</b>	<b>140</b>

Tabella 2

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE</b> <i>Attività svolta in materia di conti giudiziali</i>			
<b>Pendenti all' 1/1/2019</b>	<b>Pervenuti</b>	<b>Definiti</b>	<b>Rimanenza</b>
<b>15643</b>	<b>2539</b>	<b>2355</b>	<b>15827</b>

Tabella 3

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE</b> <i>Attività svolta in materia di responsabilità</i>				
<b>Assoluzione</b>	<b>Condanna</b>	<b>Abbreviato</b>	<b>Sanzionatorio</b>	<b>Totale</b>
<b>2</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>21</b>

Tabella 4

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE</b> <i>Attività svolta in materia di pensionistica</i>			
<b>Accoglimento</b>	<b>Rigetto</b>	<b>Cautelari</b>	<b>Totale</b>
<b>77</b>	<b>66</b>	<b>0</b>	<b>143</b>

Tabella 5

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE															
<i>Attività svolta in materia pensionistica</i>															
Pendenti all' 1/1/2019				Pervenuti				Definiti				Rimanenza			
Civili	Militari	Guerra	Totale	Civili	Militari	Guerra	Totale	Civili	Militari	Guerra	Totale	Civili	Militari	Guerra	Totale
23	63	4	90	32	92	2	126	24	117	2	143	31	38	4	73

Tabella 6

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

Tabella 7

<b>SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER LE MARCHE</b> <i>Rito monitorio - art. 131, d.lgv. 174/2016</i>			
<b>Istanze proposte nell'anno</b>	<b>accolte</b>	<b>respinte</b>	<b>da definire</b>
<b>14</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Tabella 8

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



## INDICE

Introduzione .....	2
1 L'attività della Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche .....	9
1.1 Contenzioso amministrativo-contabile.....	11
1.2 Contenzioso pensionistico .....	18
1.3 I conti giudiziali .....	27
2 Disposizioni normative .....	30
3 La Giurisprudenza .....	32
3.1 La giurisprudenza della Corte Costituzionale .....	32
3.2 La giurisprudenza della Corte di Cassazione .....	41
3.3 La giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti.....	48
Saluti conclusivi .....	53

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Attività svolta in materia di responsabilità .....	56
Tabella 2 - Attività svolta in materia di conti giudiziali .....	56
Tabella 3 - Esito delle sentenze, riferito ai convenuti, nei giudizi di responsabilità .....	57
Tabella 4 - Esito delle sentenze, riferito ai convenuti, nei giudizi di pensionistica .....	57
Tabella 5 - Attività svolta in materia di pensionistica .....	58
Tabella 6 - Rito abbreviato - art. 130, d.lgv 174/2016 .....	59
Tabella 7 - Rito monitorio - art. 131, d.lgv 174/2016 .....	59
Tabella 8 - Rito di responsabilità sanzionatoria pecuniaria - art. 133, d.lgv 174/2016.....	60

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

