



Corte dei conti
Sezione Giurisdizionale Regionale
per il Veneto



Venezia, Scuola Grande San Giovanni Evangelista – Salone San Giovanni

Inaugurazione Anno Giudiziario
20 febbraio 2014



Corte dei conti
Sezione Giurisdizionale Regionale
per il Veneto

RELAZIONE DEL PRESIDENTE

Angelo Buscema

Relazione Presidente.....pag. 5
Dati e informazioni relativi all'attività svolta nel 2013pag. 69

VENEZIA

SCUOLA GRANDE DI SAN GIOVANNI EVANGELISTA

Signore e Signori,

In apertura di questa cerimonia desidero porgere un deferente saluto e un sincero ringraziamento al Signor Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, supremo garante del rispetto dei principi e dei diritti sanciti dalla nostra Costituzione e per la considerazione che la massima Autorità rappresentativa della nostra Repubblica riserva all'Istituzione della Corte dei conti che da oltre 150 anni svolge compiti di tutela e di garanzia nella gestione delle pubbliche risorse.

Desidero esprimere la profonda riconoscenza mia e dei Colleghi tutti alle Autorità, Civili, Militari e Religiose, per l'attenzione che, con la loro presenza, contribuiscono a far risaltare il ruolo sociale svolto dalla Corte dei conti al servizio dei cittadini e dell'intera comunità veneta.

Come ha ricordato Presidente della Corte dei conti, Raffaele Squitieri, nel suo discorso di insediamento, la Corte è una componente importante e irrinunciabile del Servizio Giustizia e il suo ruolo può avere un peso significativo nel processo di recupero di fiducia dei cittadini nei confronti delle Istituzioni; detto processo passa attraverso il quotidiano impegno dell'attività requirente e giudicante in questioni di massimo rilievo, quali – per citare solo le più recenti – la giurisdizione sulle società partecipate dalle Pubbliche Amministrazioni, l'efficacia dei contributi pubblici, ed anche di quelli provenienti dall'Europa, la realizzazione di programmi di investimento nei settori agricolo, industriale e commerciale, la resa di conto e i conti giudiziali degli agenti contabili.

A tale proposito appare essenziale lo snellimento del contenzioso contabile, che equivale a conferire più efficacia ed incisività all'azione della Corte dei conti e, nel contempo, ad incentivare una condotta maggiormente attenta da parte dei pubblici funzionari, scoraggiando, ad

esempio, quella moltitudine di fenomeni illeciti, rilevanti non solo sotto l'aspetto penale, ma anche dal punto di vista contabile.

In un momento storico in cui appaiono sempre più inaccettabili la spesa improduttiva, la dissipazione di risorse pubbliche, la cattiva amministrazione ed, a maggior ragione, il malaffare e la corruzione, è auspicabile l'adozione di una tecnica legislativa più affinata e moderna, produttiva di norme organiche, chiare e semplici.

* * * * *

Vivo con particolare emozione questa cerimonia di apertura dell'anno giudiziario, la quarta in ordine di tempo da quando ho avuto l'onore di presiedere la Sezione giurisdizionale per il Veneto, perché sono consapevole della sua importanza e delicatezza.

La cerimonia d'inaugurazione dell'anno giudiziario è, infatti, l'occasione, non soltanto rituale, per diffondere i risultati dell'attività svolta dalla Corte dei conti veneta in sede giurisdizionale a tutela delle pubbliche risorse e a garanzia delle collettività.

Intende essere un momento di contatto diretto con i vertici istituzionali e con i rappresentanti dell'intera Comunità veneta per sollecitare riflessioni sulle tematiche della giustizia in generale, e di quella contabile in particolare, rafforzando il senso di fiducia nelle istituzioni pubbliche e recuperando un sistema di comunicazione scevro da facili suggestioni e da condizionamenti.

* * * * *

Nel disegno costituzionale il principio di legalità costituisce, difatti, il caposaldo indefettibile della nostra democrazia ed ha un valore sociale, oltre che giuridico, al quale si aggiunge quello del buon andamento

dell'azione amministrativa prioritariamente rivolto al soddisfacimento dell'etica pubblica.

La fiducia dei cittadini nelle istituzioni è gravemente intaccata dalla corruzione e anche dalla sola percezione di incertezza ed arbitrio, ormai ampiamente diffusa nel corpo sociale.

La Corte dei conti, garante neutrale degli equilibri di finanza pubblica, non può non avvertire tutta la drammatica attualità della crisi e delle sue ricadute istituzionali, con cambiamenti che sono destinati ad incidere sull'operare di tutte le istituzioni, anche su quelle di controllo e di garanzia.

Dall'attuale contesto politico – sociale emergono elementi che delineano quotidiani soprusi e consolidate malversazioni, rivelando una crisi morale ed economica che spesso spinge alla rassegnazione, crisi che coinvolge la gestione della Pubblica Amministrazione e che continua a provocare gravi difficoltà alle famiglie e al mondo del lavoro.

Non si può continuare a rimandare una concreta inversione di rotta, con il recupero di valori, collettivi e individuali, essenziali in una sana società civile, anche attraverso il continuo esercizio della “*riflessione operosa*”: unica via per sfuggire alle decisioni, anche legislative, spesso frettolose e con possibili conseguenze negative sul rilancio economico del Paese e sulla fiducia dei cittadini nell'agire pubblico.

Per uscire dalla crisi occorre certamente un'azione comune per favorire la crescita economica e dell'occupazione, ma che non può prescindere dalla legalità come valore fondamentale, nel quale si riconoscono e si ricomprendono i principi guida dell'azione amministrativa; principi che devono influire in maniera determinante nell'avvio delle dinamiche riformatrici della società italiana perché possano divenire garanzia concreta di tutela della cosa pubblica.

* * * * *

Molte sono le emergenze e le criticità della Pubblica Amministrazione italiana; tra esse due sono particolarmente rilevanti, la corruzione e la sfiducia dei cittadini nei suoi riguardi.

La corruzione ha effettivamente avuto negli ultimi anni una diffusione esponenziale, andando ad alterare i normali meccanismi di settori dell'amministrazione sempre più ampi, superando i confini tradizionali degli appalti, sino ad orientare le stesse scelte strategiche dell'azione pubblica.

La corruzione e la concussione si manifestano non solo con le modalità direttamente riconducibili alle corrispondenti fattispecie penali, quali le tangenti, ma trovano la loro sponda nel moltiplicarsi del peculato, del clientelario, dell'utilizzo personale della ricchezza pubblica.

Un quadro desolante, certamente. Soprattutto un quadro allarmante.

Desto preoccupazione la diffusione del cosiddetto "*malaffare legale*", ovvero sia di quello che formalmente si sviluppa senza la palese violazione di norme ed è anzi indotto da regole di gestione del tutto insufficienti, quando anche non appositamente mirate.

Desto preoccupazione l'espansione del malaffare in tutti i livelli dell'amministrazione pubblica.

Desto preoccupazione – molta preoccupazione – il rischio del venir meno della riprovevolezza sociale di queste condotte criminose, troppo spesso accettate come ineluttabili, quando non anche giustificate come utili al funzionamento della macchina amministrativa e dell'economia del Paese.

Certo, ogni generalizzazione è di per sé sbagliata.

Non si può e non si deve far torto alle migliaia di operatori pubblici che, nel silenzio della loro quotidianità, svolgono con impegno, sacrificio e onestà le loro funzioni, nell'interesse dei cittadini e delle comunità.

L'onestà di molti, priva di voce, rischia di essere travolta dalla criminalità di pochi, ingigantita dall'immaginario collettivo, dalla superficialità mediatica, dalla deriva demagogica.

E' davvero molto alto il rischio che il malaffare pubblico si consolidi in un vero e proprio sistema, rischio che va affrontato come una vera e propria emergenza nazionale (anche se, ad onor del vero, la corruzione è ben presente anche in altri Stati europei).

E' quindi necessario che l'onestà venga calata concretamente nel complesso e articolato mondo delle regole, in particolare di quelle giuridiche, recuperando la piena funzionalità del sistema legale, primo baluardo e diga insormontabile nei confronti del peculato, della concussione, della corruzione, della *mala gestio* pubblica.

In particolare, per quanto riguarda l'amministrazione, onestà significa, ad esempio, intervenire nel variegato mondo delle società partecipate, contrastandone le deviazioni; significa individuare in tutti i procedimenti i livelli di competenza e di responsabilità; significa garantire l'adozione di provvedimenti tempestivi, imparziali e trasparenti; significa ridurre – fino ad eliminarle del tutto – le sacche di impunità, vera o presunta; significa contrastare, con equa determinazione, i privilegi delle caste; significa ripristinare il senso di fiducia dei cittadini nelle proprie istituzioni.

Onestà per gli operatori pubblici, soprattutto quelli deputati ai vertici delle stesse, significa fare il proprio dovere anche negli adempimenti apparentemente minimali (come il controllo delle spese di rappresentanza degli Enti locali e la verifica puntuale dei costi di gestione delle sedi delle P.A.).

L'onestà, senza aggettivazioni o qualificazioni, deve dunque rappresentare un parametro, uno scopo e una modalità d'azione.

Come ricordato anche in una recente sentenza di questa Sezione n.160/2013, va tuttavia considerato che il contesto lavorativo in cui operano i dipendenti pubblici tutti non è solo quello che essi trovano all'atto del loro ingresso nell'Ente, bensì anche quello che contribuiscono a realizzare in funzione di specifiche competenze assegnate, atteso che nessuno può ritenersi spettatore passivo e senza oneri di quanto accade negli Uffici Pubblici nel mentre si gestiscono risorse erariali provenienti da cittadini contribuenti.

* * * * *

E' difficile negare le buone ragioni delle critiche rivolte al sistema amministrativo italiano ed è difficile non riconoscere ai cittadini il diritto di non essere soddisfatti dell'andamento dell'amministrazione pubblica, non di rado anche al di là di quanto sarebbe giustificato.

La sfiducia trova alimento fra l'altro nella trasandatezza dell'attività amministrativa.

Con trasandatezza s'intende la caduta della qualità dell'azione amministrativa, caduta che comincia dalla approssimazione lessicale nella stesura degli atti e dei documenti pubblici, per arrivare all'inerzia nell'affrontare e risolvere le questioni più complesse o all'incapacità di offrire risposte valide ai concreti e fondati bisogni dei cittadini.

L'indice di trascuratezza della Pubblica Amministrazione presenta situazioni assai diversificate, ma la situazione nell'insieme tende a peggiorare e a diventare sempre più insensibile alle misure correttive, se ed in quanto intraprese.

A monte, assume un determinante ruolo negativo l'oscurità delle regole, strutturate in termini assai spesso confusi ed ambigui, con continui rinvii, richiami, deroghe ed eccezioni.

La tanto sbandierata semplificazione è rimasta troppo frequentemente a livello solo di intenzione.

La legislazione italiana della Pubblica Amministrazione non riesce a configurarsi come sistema organico, a cagione delle proprie contraddizioni, delle proprie incoerenze, delle proprie duplicazioni e delle proprie sovrapposizioni.

Le materie urbanistiche, previdenziali e degli appalti di opere e forniture sono facili esemplificazioni di quanto appena sostenuto.

La criticità del sistema normativo determina il moltiplicarsi delle prassi e delle interpretazioni, incrementando in misura esponenziale le incertezze, le clientele, i contenziosi.

L'informatizzazione delle procedure rappresenta un utile palliativo, largamente insufficiente però se non supportato dalla rivisitazione delle regole sostanziali.

La caoticità del sistema normativo è stata più volte denunciata dalla Corte dei conti, sia in termini generali che in quelli più specificamente riferibili a questa o a quella norma.

Caoticità, una delle ragioni della sfiducia dei cittadini nei confronti della Pubblica Amministrazione.

All'insufficienza del quadro normativo si affianca, interagendo con essa, la criticità degli apparati, con particolare riferimento alla loro incipiente demotivazione.

La Pubblica Amministrazione avrebbe dovuto rendersi più efficiente e moderna attraverso l'introduzione di originali processi organizzativi e

modalità operative accompagnati da essenziali novità di metodo e di cultura.

La “rivoluzione” è stata affidata ad una burocrazia colpita da un rigido blocco “orizzontale” delle assunzioni, non selettivo, con progressivo innalzamento dell’età media degli operatori.

Non solo: è venuto meno qualsiasi investimento nella formazione e nell’aggiornamento professionale, in alcuni comparti addirittura sostituito dall’improponibile e improbabile “autoaggiornamento”.

I livelli retributivi sono rimasti fermi e non è decollato alcun serio progetto di incentivazione stipendiale sulla base del merito e dell’incremento della produttività.

E seppur vi sono realtà nel settore pubblico che si impegnano molto nel rendere ogni giorno concreta questa “rivoluzione” nonostante i molti limiti posti, è innegabile che l’insieme di tutte purtroppo disattende quotidianamente le legittime aspettative di uno Stato moderno.

Appare dunque davvero imprescindibile un’inversione di tendenza nella gestione del personale pubblico.

Non si dovrà rinunciare alla formazione e all’aggiornamento come funzioni permanenti, parte essenziale del rapporto di lavoro e dell’impegno professionale di ciascuno e della struttura nella sua dimensione di insieme.

Occorrerà dare spazio a dirigenti e impiegati in grado di “dominare” le procedure informatiche, adeguandole alle necessità sostanziali del servizio; occorrerà dare spazio a dirigenti e impiegati aperti alla trasparenza dell’azione pubblica, liberi dalla difesa vischiosa delle prassi consolidate.

La trasandatezza della gestione assume una particolare connotazione negativa nell'ambito della dirigenza pubblica, sia statale che regionale e locale.

Occorre tornare a valorizzare il criterio del merito e della comprovata responsabilità nella scelta del personale dirigenziale, quale preconditione indispensabile per assicurare un efficace esercizio di questa funzione, nel rigoroso rispetto delle linee di indirizzo strategico, ma con piena autonomia funzionale.

Criticità da intercettare con determinazione e con ostinata perseveranza, in un'ottica costruttiva ben precisa, scevra da qualsiasi forma di generica colpevolizzazione ovvero di indiscriminata generalizzazione.

Così come esistono moltissimi politici e funzionari onesti, ce ne sono altrettanti di laboriosi, attenti ai propri doveri di servizio.

Il problema è quello di riuscire a tutelare gli onesti e i capaci, colpendo gli altri.

Impresa difficile, ma non impossibile.

Bisogna combattere una battaglia lunga e impegnativa, che però merita di essere combattuta, oggi più che mai, da tutti i cittadini, da tutte le istituzioni, a cementare una comunità di intenti indispensabile per il ripristino di un livello di fiducia sufficiente e congruo.

* * * * *

La nostra Regione, il Veneto, alla quale si può ricondurre una tradizione di buona amministrazione e di buon livello generale nell'erogazione dei servizi, non vive la propria realtà isolata dal resto del Paese.

Proprio qui, nel nostro Veneto, è dunque più che mai necessario tenere alta la guardia per impedire che il malaffare abbia ulteriormente ad

espandersi sino a diventare sistema e che la passività e la staticità gestoria finiscano con il prendere un irreversibile sopravvento.

La comunità veneta, l'amministrazione veneta, hanno in sé forze sufficienti, sane e vitali, per superare la difficile congiuntura.

La Corte dei conti, questa Corte dei conti regionale (in tutte le sue articolazioni), non intende sfuggire alle proprie responsabilità istituzionali, offrendo al meglio il contributo che le compete a tutela del pubblico erario, al servizio dei cittadini.

* * * * *

Vengo qui ad esporre le **tematiche più significative** che hanno riguardato la Sezione giurisdizionale che ho l'onore di presiedere.

Il testo integrale è riportato in un CD posto a disposizione degli illustri ospiti, mentre nella mia relazione orale, per comprensibili esigenze di tempo, espongo solo sinteticamente i punti essenziali.

* * * * *

Sulla giurisdizione. Come è ben noto, la Corte dei conti in sede giurisdizionale è il giudice naturale della responsabilità amministrativa, cioè di quella particolare responsabilità posta a carico degli agenti pubblici che, in violazione dei propri obblighi di servizio, abbiano causato un danno al pubblico erario. E' una responsabilità con caratteristiche specifiche: personale, generalmente parziaria, pecuniaria.

Il rapporto di servizio con una Pubblica Amministrazione costituisce il presupposto fondamentale per l'incardinamento della giurisdizione contabile ed è assai più ampio del tradizionale rapporto di impiego, ricomprendendo tutti quei soggetti che, pur privati, svolgono comunque

pubbliche funzioni. Tali soggetti negli ultimi tempi si sono assai moltiplicati a seguito dei processi di esternalizzazione e di privatizzazione della Pubblica Amministrazione.

I confini della giurisdizione della Corte si sono così allargati fino a raggiungere le **società partecipate**, quelle *in house*, i privati percettori di contributi di scopo.

La Sezione ha quindi affermato la giurisdizione della Corte dei conti per il danno subito dall'ente erogatore in relazione all'irregolare utilizzo delle risorse pubbliche ricevute dal privato per la realizzazione di un programma di promozione di un settore produttivo da parte della Pubblica Amministrazione e ciò in quanto il privato con l'adesione ad un programma di attività varato dall'ente erogatore diventa compartecipe fattivo di quell'attività pubblica, contribuendo a realizzare le finalità perseguite con il programma stesso ed instaura, perciò, con il predetto ente un rapporto funzionale di servizio (sent. n. 200/2013).

Nello stesso senso è stata riconosciuta la responsabilità amministrativa e contabile di privati che abbiano posto in essere i presupposti per una illegittima erogazione di denaro pubblico proveniente dal Fondo Sociale Europeo, ravvisando un **rapporto di servizio tra la P.A. erogatrice di un contributo statale ed i soggetti privati** e una loro responsabilità allorquando dispongano della somma erogata in modo diverso da quello preventivato o ponendo in essere i presupposti per la sua illegittima percezione, frustrando in tal modo lo scopo perseguito dall'Amministrazione (sent. n. 175/2013).

Sotto altro profilo, la Sezione, in conformità col recente e consolidato orientamento della Suprema Corte di Cassazione che per radicare la giurisdizione contabile, ritiene decisivo e preminente l'elemento oggettivo "del danno pubblico" rispetto alla natura (pubblica o privata) dell'Ente, ha ritenuto **insussistente la giurisdizione contabile sugli**

Ordini professionali in quanto non destinatari di qualsiasi finanziamento pubblico e con finanziamenti in via esclusiva dai soli contributi degli iscritti, senza alcun apporto a carico del bilancio statale (sent. n. 199/2013).

L'evoluzione della giurisdizione contabile in senso sempre più marcatamente oggettivo, caratterizzata dalla non esaustività del rapporto di servizio quale presupposto per l'incardinamento della giurisdizione contabile e dalla sostituzione di detto criterio di collegamento con quello oggettivo della natura pubblica delle risorse finanziarie utilizzate ha comportato l'estensione della *potestas iudicandi* a fattispecie prima escluse in base al rigoroso criterio soggettivo della natura pubblica dell'agente (si pensi, ai privati destinatari di finanziamenti pubblici malgestiti o distratti per altri scopi), ed ha altresì portato, *a contrariis* e per coerenza, il disconoscimento della giurisdizione contabile a favore della giurisdizione ordinaria in casi in cui, pur a fronte della natura e delle finalità pubbliche dell'ente, manchino risorse pubbliche da gestire.

Nella recente relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario il Presidente della Suprema Corte di Cassazione ha avuto modo di ribadire "come la scelta dell'amministrazione di avvalersi di uno strumento privatistico – quale è una società di capitali e fin quando questa natura non muti in conseguenza di eventuali disposizioni di carattere sociale applicabili in funzione della presenza del socio pubblico e dello svolgimento di un pubblico servizio- riconduce necessariamente nell'alveo della giurisdizione ordinaria le controversie in cui si faccia questione del danno per *mala gestio* arrecato al patrimonio della società". "Restano, invece, affidate alla giurisdizione contabile tanto le vertenze riguardanti i danni arrecati in via diretta al patrimonio dell'ente pubblico partecipante, quanto le azioni che la Procura contabile esperisce nei confronti dei dipendenti pubblici i quali,

in rappresentanza del socio pubblico, abbiano omesso colpevolmente di assumere iniziative che al socio competono nei confronti degli organi della società cui la *mala gestio* sia imputabile” (Corte di Cassazione sent. nn. 3038, 7374, 8352 e 10299).

Una significativa pronuncia è quella delle Sezioni Unite della Suprema Corte, del 25 novembre 2013, n. 26283, che ha escluso la possibilità di richiamo all'autonomia imprenditoriale della società partecipata rispetto all'ente pubblico partecipante nelle fattispecie di società *in house*, ritenendo, in dette fattispecie, di escludere un rapporto di alterità tra l'ente pubblico partecipante e la società *in house* che ad esso fa capo, concludendo «che anche la distinzione tra il patrimonio dell'ente e quello della società si può porre in termini di separazione patrimoniale, ma non di distinta titolarità». Dal che discende che, in dette fattispecie, il danno eventualmente inferto al patrimonio della società da atti illegittimi degli amministratori, cui possa aver contribuito un colpevole difetto di vigilanza imputabile agli organi di controllo, sarebbe «arrecato ad un patrimonio (separato, ma pur sempre) riconducibile all'ente pubblico: è quindi un danno erariale, che giustifica l'attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione sulla relativa azione di responsabilità».

* * * * *

Un argomento che ha prioritariamente interessato i compiti attribuiti alla Sezione, nel **settore della responsabilità contabile**, è quello del **danno all'immagine** che, con specifico riferimento al reato di concussione, è stato oggetto nel 2013 del maggior numero di pronunce della Sezione.

L'azionabilità di tale tipologia di danno innanzi al Giudice contabile, rappresenta l'approdo di un ultradecennale orientamento giurisprudenziale della Corte dei conti, confortato dalle decisioni della

Corte di Cassazione (cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite n. 10/QM/2003; Corte di Cassazione SS.UU. n. 5668/1997, n. 3600/2003) e da una peculiare regolamentazione legislativa (art. 17 comma 30 ter del decreto legge n. 78/2009, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009 n. 102, modificato con il decreto legge 3 agosto 2009 n. 103, convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009 n. 141).

L'elaborazione giurisprudenziale dominante qualifica l'immagine tutelabile dell'Ente pubblico quale rappresentazione dell'Amministrazione conforme al paradigma delineato dall'art. 97 della Costituzione e con la conseguenza che il comportamento infedele del dipendente, di cui si sia avuta eco nell'ambito della comunità organizzata (c.d. *clamor fori*), mina la fiducia dei cittadini nelle Istituzioni, ingenerando la convinzione che tale atteggiamento patologico sia una caratteristica usuale dell'Amministrazione; detto orientamento giurisprudenziale considera il danno all'immagine quel grave nocumento arrecato al prestigio, all'immagine ed alla personalità pubblica dell'Amministrazione che "si traduce in un'alterazione dell'identità della Pubblica Amministrazione e, più ancora, nell'apparire di una sua immagine negativa in quanto struttura organizzata confusamente, gestita in maniera inefficiente, non responsabile e non responsabilizzata (Corte dei conti SS.RR., 23 aprile 2003, n. 10/QM)".

La giurisprudenza della Corte ha qualificato "il danno all'immagine, in base al principio di immedesimazione organica, di rilievo sociologico ancora prima che giuridico, porta sempre ad identificare l'Amministrazione con il soggetto che per essa ha agito", così da ricondurre all'Amministrazione medesima tanto gli sviluppi concreti di reale attuazione dei valori di legalità, buon andamento ed imparzialità intrinsecamente connessi all'agire pubblico, quanto i corrispondenti, opposti, disvalori, legati alle forme più gravi di illecito amministrativo

contabile, con evidente discredito delle istituzioni pubbliche (Sez. 1[^] d'Appello n.16/2002; Sez. 3[^] d'Appello n.143/2009).

Le conseguenze della condotta *contra ius* sono all'origine, in tale ipotesi, di un danno emendativo, la cui riparazione è indispensabile al ripristino della lesa estimazione e la cui definizione, attesa la specifica finalità di porre il patrimonio valoriale della P.A. nella stessa situazione in cui si sarebbe trovato senza l'effetto lesivo, non può prescindere dalla prova della sua esistenza, da perseguire anche con parametri di valutazione presuntivi (cfr. Corte dei conti SS.RR. n. 12/QM, del 09 giugno – 03 agosto 2011).

La Suprema Corte di Cassazione ha affermato che la “gravità dell’offesa” costituisce un requisito ulteriore per l’ammissione a risarcimento dei danni non patrimoniali alla persona (fisica e giuridica, con i dovuti e necessari adattamenti) conseguenti alla lesione di diritti costituzionali. Il diritto, infatti, <<...deve essere inciso oltre una certa soglia minima, cagionando un pregiudizio serio. La lesione deve eccedere una certa soglia di offensività, rendendo il pregiudizio tanto serio da essere meritevole di tutela in un sistema che impone un grado minimo di tolleranza... con la conseguenza che il risarcimento del danno non patrimoniale è dovuto solo nel caso in cui sia superato il livello di tollerabilità e il pregiudizio non sia futile...>>(cfr. Cass. SS.UU. sent. n. 26972, del 24 giugno – 11 novembre 2008, nonché n. 16255/2002).

Debitamente valutando tali premesse, può rinvenirsi nella lesione dell’immagine un danno non patrimoniale (da fatto illecito) la cui previsione normativa va individuata nell’art. 2059 c.c. anziché nell’art. 2043, interpretazione che consente la sua risarcibilità nei limiti derivanti dalla riserva di legge posta dall’art. 2059 c.c. come integrata dalla necessaria qualificazione del fatto illecito come reato ex artt.185 c.p. ed ex art. 7 della legge 97/2001.

Principi, questi, rinvenibili nella sentenza della Corte costituzionale n. 355, del 15 dicembre 2010, che ha individuato l'esatto perimetro della tutela risarcitoria accordata dal legislatore alla reputazione delle amministrazioni pubbliche e la valenza giuridica da dare alla norma che la prevede (art. 17, comma 30 ter della legge n. 141/2009).

L'impostazione della Corte Costituzionale ha trovato poi conferme presso la Corte di Cassazione, che ha accolto (in S.U. n. 5756, del 12 aprile 2012) sia la natura reddituale del danno all'immagine, sia la valenza conformativa dell'art. 17, comma 30 ter, del d.l. 78/2009 e s.m.i. ¹

* * * * *

La Sezione, uniformandosi al citato orientamento giurisprudenziale, con riferimento ad una fattispecie in cui un tutore dell'ordine, abusando della sua qualità o dei suoi poteri, e dunque avvalendosi del *metus publicae potestatis*, ha costretto o indotto un cittadino all'effettuazione di una illecita dazione di denaro (art. 317 c.p.), ha affermato che il *vulnus* al prestigio della Pubblica Amministrazione si verifica ogni qual volta l'agente pubblico, con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione, ponga in essere comportamenti contrastanti con i dettami del "buon andamento" dei pubblici poteri e che la sussistenza di una lesione alle regole interne improntate ai

¹ In particolare, nella predetta decisione il Giudice di legittimità ha affermato che <<A fronte della chiara lettera della norma è da escludere che possa esserne ampliato l'ambito applicativo in via ermeneutica, fino a ricomprendervi ipotesi chiaramente escluse dal legislatore>>.

Soggiungeva, ancora, che il <<...particolare atteggiarsi del danno non patrimoniale dell'Ente pubblico "deve necessariamente tenere conto della peculiarità del soggetto tutelato e della conseguente diversità dell'oggetto di tutela, rappresentato dall'esigenza di assicurare il prestigio, la credibilità ed il corretto funzionamento degli uffici della Pubblica Amministrazione...>> [cfr. Cass. civ. Sez. Un. 12 aprile 2012, n.5756, id. n.14832/2011; quanto all'esclusione di spazi per un orientamento teso a riconoscere il danno da lesione dell'immagine anche per reati diversi da quelli contro la P.A. si veda anche Corte dei conti, Sez. 3^a d'Appello, sent. n. 658, del 10 ottobre 2013].

canoni del buon andamento e dell'imparzialità è inscindibilmente connessa al ruolo rivestito dal dipendente pubblico e allo sviluppo concreto dei fatti, tali da superare la c.d. soglia minima della lesione del bene tutelato. (sent. n. 222/2013)².

Sempre in tema di danno all'immagine, meritano segnalazione due pronunce riguardanti appartenenti alle forze dell'ordine, la prima connessa ad abusi nei confronti di una prostituta presso i locali di servizio (sent. n. 161/2013), la seconda riferita ad accessi abusivi al sistema informatico per un improprio uso dei dati riservati in esso contenuti (sent. n. 358/2013).

In particolare, la Sezione, in una fattispecie di concussione perpetrata da un appartenente alle forze dell'ordine, ha ritenuto non ostativa all'applicabilità della disciplina del danno all'immagine, la circostanza che al convenuto la pena fosse stata applicata a seguito di sentenza di patteggiamento, ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, richiamando l'orientamento giurisprudenziale all'immagine (cfr. Corte dei conti, Prima Sezione d'Appello n. 809/2012, Seconda Sezione d'Appello n. 305/2010, Sezione Giurisdizionale per la Regione Veneto n. 756/2009, n. 535/2012, n. 68/2013) che, nell'interpretare il richiamo contenuto nell'art. 17 comma 30 ter del decreto legge n. 78/2009 all'art. 7 della legge n. 97/2001, attribuisce valenza di condanna alla sentenza di patteggiamento. (sent. n. 102/2013) (nello stesso senso: sent. n. 358/2013).

Nella stessa linea coerente si colloca la prevalente giurisprudenza della Corte di Cassazione secondo la quale la sentenza di applicazione della pena, emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p., postula una richiesta da parte dell'imputato che implica pur sempre il riconoscimento del fatto-reato e,

² La vicenda ha avuto ampio impatto mediatico, tanto da aver dato luogo a numerosi articoli di stampa nei quali "viene messa in ombra l'immagine di tutti gli uomini della Polizia di Stato" con conseguente allarme nell'opinione pubblica e messa in discussione del necessario rapporto di fiducia che i cittadini devono avere nei riguardi di un essenziale servizio pubblico la cui immagine è ritenuta offuscata.

conseguentemente, rileva come indiscutibile elemento di prova, sebbene non impedisca che nel giudizio si proceda all'accertamento autonomo, in via incidentale, dei fatti illeciti oggetto del giudizio penale (cfr. Cass., Sez. I, sent. n. 3626/2004).

Ha anche precisato la Sezione che, diversamente, facendo applicazione delle categorie giusprocessualpenalistiche, la procedibilità del pregiudizio all'onore, al decoro e all'imparzialità di una P.A. verrebbe, in definitiva, rimessa non a una condizione di legge, obiettivamente verificabile, ma alle scelte di convenienza dell'imputato in sede penale (sent. n.358/2013).

* * * * *

L'immagine ed il prestigio della P.A., vengono sicuramente lesi dai fatti corruttivi e/o concussivi, in quanto beni-valori coesenziali all'esercizio dei servizi e delle funzioni pubbliche, e, in quanto implicano di per se stessi la lesione del fondamentale dovere di agire "con disciplina ed onore" (ex art. 54 Cost.), comportano sempre dei costi per il loro ripristino.

La coerente verifica dell'esistenza di tutti gli elementi costitutivi del danno in uno specifico caso hanno portato questa Sezione (sent. n. 68/2013) ad escludere la configurabilità di un danno all'immagine in una fattispecie di sentenza di condanna patteggiata ha ritenendo che i fatti e le prove raccolte, così come acquisiti in sede penale non potessero essere ritenuti *tamquam non essent*, potendo e dovendo, invece, essere liberamente apprezzati (così come dispone l'art. 116 c.p.c.) dal Giudice Contabile, ai fini della formazione del proprio convincimento, unitamente ad eventuali elementi circostanziali di segno opposto allegati dalle parti (*ex multis* Corte dei conti, Sezione 1^a d'Appello, sent. n.25/A, del 27 gennaio 2000, e n.97/2008/A, del 04 dicembre 2007).

Si è trattato, peraltro, di acquisizioni probatorie effettuate nel corso delle indagini preliminari, realizzate con il consenso delle parti e sotto il controllo giudiziale (cfr. Corte dei conti, Sezione 1° d'Appello, sent. n.222/A, del 13 luglio 2001, Sezione Lombardia, sent. n.1893, del 19 dicembre 2001, e Sezione Veneto, sent. n. 623, del 22 febbraio 2006).

La Sezione ha riconosciuto alla sentenza di condanna, pronunciata ai sensi dell'art. 444 c.p.p. e al materiale istruttorio in essa raccolto, idoneità sufficiente ad integrare la mera condotta materiale, posta alla base della pretesa risarcitoria azionata dal P.M. contabile, escludendo tuttavia una configurazione automatica del danno all'immagine e una lesione alle regole interne improntate ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità.

Ciò è stato affermato in relazione al ruolo rivestito dal convenuto e allo concreto sviluppo dei fatti che non hanno raggiunto quella soglia minima, atta a compendiare anche secondo la Corte Regolatrice il danno all'immagine giuscontabilmente rilevante, neanche attraverso il c.d. <<*clamor iudicii*>>.

In sostanza si è ritenuto che la condotta appropriativa, riconosciuta con pena negoziata dal convenuto, consente di poter affermare che il convenuto ha violato i doveri del proprio ufficio in maniera cosciente e volontaria, agevolando con il comportamento tenuto l'indebito utilizzo di tessere prepagate per il pedaggio autostradale, integrando un danno patrimoniale che nel caso di specie è stato integralmente risarcito.

Pertanto ha ritenuto la Sezione, con la citata sentenza (n. 68/2013), che l'ulteriore profilo costituito dal reintegro dell'immagine pubblica non configura un'ipotesi di responsabilità formale, sostanzialmente di natura sanzionatoria, scollegata dall'accertamento di un effettivo nocumento alla P.A., ma è necessario verificare se la tutela risarcitoria trovi piena giustificazione nel descritto discredito derivante dalla

“percezione esterna” che i consociati, ma anche i colleghi di lavoro, hanno avuto del divario tra le regole “interne” dell’Ente, necessariamente, come detto, improntate al rispetto dei canoni di efficienza, efficacia, imparzialità e legalità dell’azione amministrativa, e la condotta illecita posta in essere dal prevenuto.

* * * * *

La Sezione ha anche affrontato, sempre nei giudizi di responsabilità contabile, la questione relativa **al danno da disservizio** provocato all’amministrazione di appartenenza, figura questa introdotta dalla giurisprudenza erariale diretta a garantire il rispetto dei canoni sui quali si fonda la corretta azione amministrativa, la cui violazione incide sull’esercizio della stessa funzione che, a ragione dei comportamenti dei propri dipendenti, appare volta a finalità divergenti rispetto a quelle proprie di un corretto uso del potere (art. 97 Cost.).

Esso ricorre allorché <<...l’azione pubblica non raggiunge, sotto il profilo quantitativo e/o qualitativo, quelle utilità ordinariamente ritraibili dall’impiego di determinate risorse, cosicché il disservizio determina uno spreco delle stesse e, dunque, finisce per incidere negativamente sull’efficienza, efficacia, economicità e produttività della P.A.>> (così Corte dei conti, Sez. 1^a d’Appello, n. 532/2008, id. n. 103/2010 e n. 523/2012).

In tale fattispecie la Sezione ha ricordato che tale danno rappresenta un “*quid pluris*” rispetto a quello patrimoniale diretto giacché inerisce non solo alla non giustificata retribuzione, indennità o analoghi emolumenti percepiti dall’autore del danno, <<...ma a tutti i maggiori costi dovuti allo spreco di personale e di risorse economiche non utilizzate in base agli indicati canoni di legalità, efficienza e produttività>> (così Corte dei

conti, Sez. 1[^] d'Appello, n. 103/2010, n. 360/2007, n. 97/2009, id. Sez. 2[^] d'Appello, n.125/A/2000).

La Sezione (sent. n. 358/2013) ha affermato la sussistenza di tale danno, unitamente a quello all'immagine, nell'ipotesi di uso illecito da parte di un appartenente alle forze dell'ordine degli accessi poiché volto al perseguimento di fini diversi da quelli tipici dell'attività posta in essere, comportando, conseguentemente, il dispendio di risorse umane e di mezzi strumentali pubblici che dovevano indirizzarsi altrove; è stato riconosciuto tale danno anche allorché la condotta dei soggetti convenuti, nella fattispecie due appartenenti alle forze dell'ordine, sia caratterizzata dalla distrazione di energie lavorative che - invece d'essere destinate alle incombenze d'ufficio -, siano state impiegate per la realizzazione di fattispecie penalmente rilevanti ai danni della amministrazione di appartenenza (cioè, l'abuso nei confronti di una prostituta), con la conseguenza che una parte del trattamento stipendiale sia risultata indebitamente corrisposta perché priva di controprestazione.

La Sezione ha affermato l'onere probatorio della Procura regionale in ordine all'allegazione e alla dimostrazione degli oneri sostenuti dall'Amministrazione, altrimenti evitabili, per far fronte ai disagi cagionati all'utenza e per continuare a garantire quei servizi che rientrano nelle ordinarie attribuzioni dell'Ufficio (quali, ad esempio, quelle derivanti dalla necessità di assumere altro personale da destinare allo scopo). (sent. n. 101/2013)

* * * * *

In tema di **sindacabilità di scelte discrezionali della Pubblica Amministrazione** la Sezione ha affermato che è sempre sindacabile l'azione amministrativa sotto il profilo della illegittimità - illiceità, oltre

che dell'irragionevolezza, in ragione della incongruità, illogicità ed irrazionalità della scelta dei mezzi rispetto ai fini.

Con una prima decisione la Sezione ha affermato che l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali disposta dall'art. 1, comma 1, della l.n. 20/1994 (come modificato dall'art. 3, comma 1, del decreto legge n. 543/1996 convertito in legge n. 639/1996) non priva la Corte dei conti della possibilità di controllare la conformità alla legge dell'attività amministrativa anche sotto l'aspetto funzionale, in relazione, cioè, alla congruenza dei singoli atti compiuti (o correlativamente dell'omessa adozione di atti doverosi), rispetto ai fini imposti in modo specifico dal legislatore, anche attraverso un sindacato indiretto, quale quello classico dell'eccesso di potere. (sent. n. 101/2013)

Nella fattispecie la scelta fatta da un Comune – nell'intendimento di curare i propri interessi – di intraprendere un'azione giudiziale ovvero di resistere a quella intentata da altri, attiene alla sfera della discrezionalità, e quindi, di per sé, non conduce a perseguire, indipendentemente dall'esito della lite, gli autori della scelta sotto il profilo della responsabilità amministrativa, tenuto anche conto che una ragionevole soglia di rischio è comunque implicita in ogni difesa legale (cfr. per tutte, Corte dei conti, Sez. 2 ^ d'Appello n. 303 del 3.11.2003).

Il limite della insindacabilità non sussiste invece, e non può, conseguentemente, essere invocato dai presunti responsabili del danno, allorché le scelte discrezionali, da cui sia derivato un danno per le pubbliche finanze, siano contrarie alla legge o si rivelino gravemente illogiche, arbitrarie, irrazionali o contraddittorie, come nel caso di lite temeraria. Solo sussistendo tali condizioni il giudice può sindacare il merito della scelta intrapresa dall'Amministrazione.

Ha ritenuto la Sezione, con riferimento all'ipotesi di un Comune che aveva deliberato di citare in giudizio la Regione Campania, la Provincia e

il Comune di Napoli per il risarcimento del “grave danno all’immagine e alla reputazione”, da esso subito, a causa della pubblicità negativa connessa al problema dell’emergenza rifiuti in Campania, che la temerarietà della lite o l’irrazionalità e incongruenza della difesa in giudizio, deve essere ravvisata nella consapevolezza dell’infondatezza della domanda o nel difetto della normale diligenza per l’acquisizione di detta coscienza e la relativa responsabilità è da ritenere sussistente qualora, per colpa grave, consistente nella mancanza di normale prudenza nel prevedere l’esito della lite, venga posta in essere una condotta processuale assolutamente avventata e priva di giustificazione, con l’assunzione di una delibera “palesamente incongrua, abnorme e tutt’altro che adeguatamente ponderata”. (sent. n.269/2013)

Ha ritenuto la Sezione, nella predetta fattispecie, che gli amministratori di un ente locale debbano porre in essere quelle cautele minime e necessarie che consentano, con l’uso della normale diligenza e prudenza, di effettuare tutte le valutazioni preliminari del caso, che secondo l’id quod plerumque accidit, normalmente precedono la scelta di agire in giudizio da parte del quisque de populo, tanto più nelle ipotesi in cui le capacità professionali degli amministratori non siano elevate, essendo essi “imperiti” nelle materie giuridiche: acquisire notizie, informazioni e, se del caso, pareri “tecnici” sulla giustiziabilità della pretesa e sulle percentuali di successo dell’azione. (sent. n.269/2013)

Ciò sta a significare che la semplice opinabilità del diritto azionato e la conseguente prevedibilità del rigetto della domanda, rientrando nell’alea normale di ogni azione giudiziaria, non possono costituire ex se presupposto sufficiente a determinare la responsabilità aggravata a carico del soccombente, occorrendo un quid pluris, rappresentato da una condotta che, in relazione al caso concreto, sia qualificabile come

imprudente, avventata o ingiustificata (Cass. Civ. 22.8.1997, n. 7857) (sent. n.101/2013).

L'affermazione di tale responsabilità postula, nel comportamento della parte “soccombente”, il dolo o la colpa grave, cioè la consapevolezza, o l'ignoranza derivante dal mancato uso di un minimo di diligenza, dell'infondatezza delle proprie tesi, ovvero del carattere irrituale o fraudolento dei mezzi adoperati per agire o resistere in giudizio (Cass. Sez. 3[^], 23.5.1990, n. 4651).

Ha ritenuto la Sezione che la mera soccombenza nel giudizio non possa costituire ex se un parametro di riferimento per la valutazione della avventatezza o meno del comportamento tenuto, che va accertata attraverso un'indagine ex ante ed in concreto, facendo riferimento alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento in cui è stata adottata la deliberazione di resistenza in giudizio dell'Amministrazione e tenuto conto del margine di aleatorietà sempre insito in ogni contesa giudiziaria (cfr. Corte dei conti Sez. 2[^] d'Appello del 18.1.2001, n. 36).

* * * * *

La Sezione è stata impegnata anche nelle materie “più tradizionali” della responsabilità, fra le quali meritano una particolare menzione **i lavori pubblici, la sanità, i furti e gli abusi di beni pubblici.**

Il tema dei **lavori pubblici** è stato da sempre oggetto di numerosissime pronunce della giurisprudenza contabile, per la sua notevole rilevanza finanziaria e per le ricadute sulla qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini.

In questo contesto così ampio e vario, l'attenzione della Sezione è stata posta in particolare sulle responsabilità del direttore dei lavori - progettista, sia per le erronee valutazioni tecniche effettuate dal

professionista durante la fase di progettazione, i cui effetti si sono riverberati durante l'intero corso dell'esecuzione dell'appalto, sia per il prolungamento dei lavori dovuto alla direzione a "regia", con inserimento di opere non previste e con la conseguente adozione di varianti in corso d'opera.

E' stata riconosciuta la sottoposizione al giudizio di responsabilità amministrativa della condotta posta in essere dal privato professionista nella qualità di progettista di un'opera pubblica quando lo stesso rivesta contestualmente la funzione di direttore lavori, richiamando, in proposito, la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nell'ordinanza n. 7446 del 20 marzo 2008, secondo le quali non può giungersi alla "scissione delle giurisdizioni, affermandosi quella del giudice ordinario per il danno causato nella qualità di progettista e quella del giudice contabile per il danno causato nella qualità di direttore dei lavori".

La citata decisione ha chiarito, infatti, che "l'attività di progettazione si pone solo come elemento prodromico di quella successiva, allorché il danno lamentato è prospettato come derivante dal complesso di tale attività", soggiungendo che "i doveri di verifica del progetto, propri del direttore dei lavori, sussistono già durante la progettazione, che così continua ad avere una sua autonomia solo ideale ed astratta dalla direzione dei lavori, mentre i doveri di quest'ultima assorbono anche quelli del progettista, allorché si tratti dello stesso soggetto che cumula i due incarichi e la domanda risarcitoria dell'Amministrazione investa la complessiva attività posta in essere dall'unico professionista incaricato".

Ha tuttavia considerato la Sezione, nella valutazione del danno erariale, l'eventuale concorso causale di amministratori e di funzionari succedutisi nel tempo trascorso tra la progettazione e la realizzazione dell'opera pubblica che erano ben a conoscenza del continuo

inserimento di nuove opere non previste originariamente (sent. n. 220/2013).

La **tutela della salute**, sancito dall'art. 32 della Costituzione come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, costituisce un diritto soggettivo perfetto di ogni cittadino ed il suo concreto esercizio è condizionato dalle esigenze di contenimento della dinamica dei costi delle prestazioni sanitarie nell'ambito della programmazione sanitaria di competenza regionale, anche in relazione agli andamenti della complessiva spesa sanitaria ed all'equilibrio economico-finanziario delle aziende ed Enti sanitari.

Le insopprimibili esigenze di tutela della salute vanno coniugate con processi di razionalizzazione e di recuperi interni di efficienza che non sono compatibili con fenomeni di sprechi connessi ad aggiramenti fraudolenti delle disposizioni in materia.

La Sezione si è in particolare occupata del comportamento fraudolento un dipendente medico di Azienda Sanitaria, che svolgeva attività retribuita extra ospedaliera in violazione del rapporto di esclusiva, affermando che l'indennità di esclusività è dovuta a remunerazione di uno specifico rapporto di lavoro, aggiuntivamente alla retribuzione, in conseguenza dell'opzione per l'attività intramuraria, a favore dei medici ospedalieri, per ciò era dovuta per il solo fatto di essere correlata alla scelta del rapporto di esclusiva con l'Azienda Sanitaria di appartenenza.

La pronuncia ha riconosciuto la violazione delle norme, disciplinanti la spettanza di tale emolumento con interdizione nell'esercizio di attività libero professionale *extra moenia*, condannando il predetto medico a rimborsare l'Azienda sanitaria le somme attribuite in più a titolo di esclusiva (sent. n. 221/2013).

In materia di **furti e di abusi di beni pubblici** ad esempio è stata valutata la riprovevolezza del furto di buoni benzina a danno dell'Amministrazione Militare (sent. n. 427/2013).

Sempre in materia di abuso nell'utilizzo di "tessere carburante" la Sezione ha riconosciuto ipotesi di responsabilità amministrativa nell'ambito di un Comune per aver omesso il benché minimo intervento a tutela delle predette tessere, non diligentemente custodite da chi le aveva ricevute in consegna, con assenza di controlli del loro utilizzo e di un tempestivo riscontro delle fatture, con ciò rendendo possibile l'indebito, prolungato fraudolento uso delle stesse, da parte di terzi rimasti ignoti (sent. n. 160/2013).

* * * * *

In coerenza con la consolidata giurisprudenza della Corte è stata affermata la giurisdizione contabile in materia di **omessi versamenti da parte di una agenzia riscuotitrice delle tasse automobilistiche** per il successivo versamento alle delegazioni dell'ACI in quanto soggetti che rivestono il ruolo di fattivi compartecipi dell'attività amministrativa di riscossione di somme dell'Amministrazione e che assumono la qualifica pubblicistica di agenti contabili in ragione del maneggio di pubblico denaro.

E' stata affermata, nella fattispecie, la responsabilità dolosa degli agenti della riscossione per violazione dell'obbligo del riversamento delle somme riscosse per conto dell'Amministrazione, precisando che gli stessi agenti contabili sono tenuti a rispondere in ogni caso delle somme stesse salvo prova contraria che l'inadempimento all'obbligo di riversare non sia imputabile in alcun modo alla propria condotta e derivante da forza maggiore; è stato anche osservato che il rapporto di servizio, atto ad attrarre la giurisdizione contabile, sussiste non solo quando l'attività

illecita del soggetto responsabile è posta in essere nello svolgimento diretto del servizio, ma, altresì quando la stessa si riveli strumentale rispetto a quest'ultimo, sempre che tale attività rinvenga nel rapporto di servizio l'occasione necessaria del suo manifestarsi, ancorché rappresenti una illecita deviazione dalle attribuzioni di servizio e il comportamento sia indirizzato al perseguimento di finalità illecite estranee e negatorie della funzione istituzionale assegnata (sent. n.172/2013).

* * * * *

Un breve cenno al delicato tema delle **regole processuali nel giudizio di responsabilità**.

La Sezione, in tema di prescrizione dell'azione di responsabilità per danno all'immagine, in conseguenza della divulgazione sulla stampa di notizie di reati commessi da un pubblico dipendente, ha ritenuto che la decorrenza del termine quinquennale, di cui all'art. 1, co. 2, della l. n.20/1994, come sostituito dall'art. 3, d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, conv. in l. 20 dicembre 1996, n. 639, si perfezioni dal verificarsi della fattispecie di danno, così intendendosi l'accertamento in sede penale della colpevolezza del dipendente stesso, cioè dal momento del passaggio in giudicato della decisione assunta dal Giudice penale (sent. n.161/2013).

Detto orientamento trova conforto nella disciplina del danno all'immagine introdotta dall'art. 17, comma 30 ter, del decreto legge n.78 del 2009, convertito nella legge 3/8/2009, n.102 e modificato dall'art.1, comma 1, lett. c, n.1, del decreto legge 3/8/2009, n.103, convertito a sua volta nella legge 3/10/2009, n.141, che sostanzialmente ribadisce il principio della imprescindibile necessità di promuovere l'azione risarcitoria solo dopo la definitiva condanna.

E allora, in base a quanto previsto dalla norma da ultimo citata, il danno all'immagine può essere azionato solo a seguito di sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica per i delitti contro la Pubblica Amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale, compreso quello di concussione (art. 317 c.p.).

La Sezione si è pronunciata con riguardo al **rispetto del termine di 120 giorni per l'emissione dell'atto introduttivo del giudizio**, previsto dall'art. 5, comma 1, del decreto legge n. 453 del 1993 convertito in legge n. 19 del 1994, come modificato dal decreto legge n. 543 del 1996 convertito in legge n. 639 del 1996. Su tale questione la giurisprudenza della Corte è stata inizialmente divisa: secondo un primo orientamento, infatti, la decorrenza del termine per l'emissione dell'atto di citazione andava individuata, per ciascun invitato, nella notifica del rispettivo invito a dedurre (cfr., tra l'altro, Sez. Lazio n. 355 del 1999 e n. 721 del 2000; Sez. Campania n. 85 del 2001; Sez. 1^a d'Appello, sent. n. 1 del 2003); secondo altro orientamento, invece, il *dies a quo* decorreva – per tutti gli invitati – dalla data dell'ultima notifica (cfr. Sez. 2^a d'Appello sent. nn. 197 e 236 del 2001; sent. n. 287 del 2004; sent. nn. 269, 274 e 339 del 2005).

Peraltro, dopo la pronuncia delle Sezioni Riunite n. 1/QM/2005 che ha parzialmente modificato l'orientamento già espresso nella sentenza n. 13/QM/2003, la Sezione ha preso atto del consolidato orientamento giurisprudenziale in adesione al più recente principio enunciato dall'Organo nomofilattico, secondo cui “nell'ipotesi in cui una pluralità di soggetti siano i presunti responsabili del danno erariale e nei loro confronti venga emesso un contestuale invito a dedurre, il termine di centoventi giorni di cui all'art. 5, primo comma, del D.L. n. 453/1993 convertito nella legge n. 19/1994 e successive modificazioni, decorre

dalla data dell'ultima notifica dell'invito a dedurre. In tutte le altre ipotesi, detto termine decorre autonomamente per ciascun indagato dalla data di notifica dell'invito nei suoi confronti”.

In applicazione di tale principio ha ritenuto la Sezione che nelle ipotesi di invito a dedurre recante tutti i presunti responsabili del danno nel corpo del medesimo atto (cd. invito contestuale), la decorrenza del termine per emettere l'atto di citazione va individuata per tutti i presunti responsabili, dalla scadenza del termine per controdedurre assegnato al soggetto cui sia stato notificato l'ultimo invito a dedurre e che il termine finale – *dies ad quem* – da prendere a riferimento per la tempestività della citazione, non è quello della sua notifica ai convenuti, bensì quello anteriore del deposito presso la segreteria della Sezione territoriale³ (sent. n.101/2013).

* * * * *

Merita menzione, per la sua particolarità, anche una sentenza in materia di **giudizi ad istanza di parte** (n. 362/2013), su ricorso, proposto “*uti civis*”, ex art.58 del Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con R.D. 13 agosto 1933 n.1038, per ottemperanza della sentenza di questa Sezione n.1416 del 31 dicembre 2007, come “confermata” dalla Terza Sezione d’Appello n. 599 del 24 settembre 2010.

Detta disposizione consente al privato di agire in giudizio, ove si pongano questioni rientranti nelle materie di contabilità pubblica, nelle quali la Corte dei conti ha una specifica competenza quale giudice

³ In tal senso milita il chiaro disposto della richiamata normativa, che si riferisce alla “*emissione*” dell'atto di citazione e in tal senso si è espressa (dopo la pronuncia delle Sezioni Riunite n. 18/1998/QM) la consolidata giurisprudenza in materia, che valorizza – oltre al dato normativo letterale – le peculiari modalità di introduzione del giudizio di responsabilità amministrativa in primo grado.

naturale rispetto alla previsione contenuta nell'art. 103 della Costituzione.

La Sezione ha ritenuto ammissibile, ancorché infondata nel merito, la richiesta di ottemperanza al giudicato formatosi sulla predetta sentenza di questa Sezione, considerando che tutte le sentenze pronunciate dalla Corte devono trovare la loro attuazione (in senso conforme Cass. civ. Sezioni Unite sent. n.6996 del 9 febbraio- 24 marzo 2010) e che l'attribuzione alla Corte dei conti, prevista dalla normativa di cui all'art. 10 della legge n. 205/2010, della giurisdizione di ottemperanza avrebbe una portata di carattere generale, non limitata ai giudizi in materia di ricorsi pensionistici, ricomprendendovi quindi anche quelle rese per i giudizi ad istanza di parte (nello stesso senso vedasi Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n.2 del 15 gennaio 2013)⁴.

La Sezione ha escluso la possibilità di utilizzare il generale rimedio dell'ottemperanza delle sentenze della Corte dei conti per obbligare il Pubblico Ministero, autonomo titolare dell'azione pubblica, ad un sorta di "facere" per quanto attiene alla direzione ed all'esito dell'indagine sui danni all'Erario.

E' stata anche riaffermata, in conformità con la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. ex plurimis Corte cost.n.415/1995 e n.261/2006), la natura non giurisdizionale del provvedimento di archiviazione la diversa strutturazione del giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti rispetto a quello penale, ove è attribuita al Giudice per le indagini preliminari la valutazione della

⁴ Il predetto organo, nel trattare la disciplina dell'ottemperanza e aver dato atto della eterogeneità delle domande esperibili in tale sede, ha chiarito che la stessa può essere rivolta, tra l'altro, <<..all'attuazione delle sentenze o altri provvedimenti ad esse equiparati, del Giudice Amministrativo o di altro giudice diverso da questi, con esclusione delle sentenze della Corte dei conti...e del giudice tributario, o, più in generale, di quei provvedimenti di giudici diversi dal giudice amministrativo "per i quali sia previsto il rimedio dell'ottemperanza">>.

fondatezza o non del provvedimento di archiviazione dell'indagine a seguito dell'attività istruttoria del competente Pubblico Ministero.

* * * * *

Si è più volte ricordato che alla Corte dei conti sono intestate due funzioni, fra loro distinte, ancorchè complementari, entrambe finalizzate a perseguire la tutela del pubblico erario e una buona gestione pubblica.

Il **coordinamento fra controllo e giurisdizione** è stato espressamente affermato dalla legge 3 agosto 2009 n. 102, in virtù della quale non può nascere responsabilità amministrativa dall'esecuzione di provvedimenti che siano stati sottoposti a controllo preventivo con esito positivo.

L'attività di controllo, soprattutto negli ultimi anni, si è articolata in sempre maggiori competenze, da ultimo il già citato decreto legge n. 174/2012 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n.213, nella logica di una compiuta definizione del quadro normativo dei controlli esterni sulle autonomie territoriali, ha previsto un'innovativa disciplina in materia di finanza e di funzionamento degli Enti locali adeguando, ai sensi dell'art. 100 della Costituzione, le forme di partecipazione della Corte al controllo sugli atti e sulla gestione finanziaria delle Regioni e degli enti locali.

Tale disciplina è diretta a un rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica ed ad una garanzia circa il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, con un adeguamento del regime dei controlli già previsti dall'ordinamento (articoli 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131).

L'impianto normativo presenta certamente aspetti strutturali innovativi, anche se risente del carattere emergenziale che lo ha presupposto.

E' positivo il fatto che il legislatore abbia considerato la Corte dei conti nella unicità delle sue funzioni di controllo e giurisdizionali.

Infatti ha previsto non solo maggiori e nuove competenze propriamente attribuite alle Sezioni regionali di controllo e a quelle giurisdizionali, ma ha introdotto procedure convergenti, nelle quali interagiscono fortemente modalità di controllo e giurisdizione.

La giurisdizione di responsabilità, allargata e, in certa misura, rafforzata nelle sue connotazioni sanzionatorie, non costituisce la "chiusura" dei sistemi di controllo, ma interagisce con essi attraverso strumenti autonomi, in una visione unitaria del sistema delle garanzie erariali.

Meritano particolare attenzione i seguenti aspetti della nuova disciplina:

- a) l'introduzione di controlli interdittivi a carico della Regione nell'ipotesi non ottemperati alle prescrizioni della Sezione di controllo in relazione alla mancata copertura e alla insostenibilità finanziaria di programmi di spesa: qui la sanzione impedisce la possibilità di dare corso al programma di spesa;
- b) l'obbligo di parifica da parte della Corte del rendiconto generale della Regione;
- c) l'introduzione di ulteriori sanzioni impeditive della ricandidabilità degli amministratori locali comminate dalla Sezione giurisdizionale nelle ipotesi previste nell'articolo 148 del TUEL, novellato dalla legge n.213/2012;
- d) l'introduzione di sanzioni interdittive e pecuniarie comminate dalla Sezione giurisdizionale agli amministratori degli enti locali riconosciuti colpevoli, anche solo in primo grado, di aver causato

situazioni di dissesto (articolo 248 comma quinto del TUEL novellato);

- e) l'introduzione di analoghe misure comminate dalla Sezione giurisdizionale ai componenti dei collegi dei revisori per inadempimenti connessi all'esercizio delle loro funzioni (articolo 248 comma 5 bis novellato).

La legge n. 213/2012 ha poi reso esplicita la responsabilità amministrativa che comporta i pareri obbligatori resi sulle proposte di deliberazioni alla Giunta e al Consiglio Comunale. Responsabilità di cui vengono onerati i funzionari preposti al servizio competente (per la regolarità tecnica), i ragionieri (per la regolarità finanziaria), i segretari comunali.

Responsabilità che viene a ricadere sui componenti della Giunta o del Consiglio che non abbiano deliberato in conformità, salvo potersene discostare con una congrua e adeguata motivazione.

La Corte – questa volta in Sezione di controllo – esamina i rendiconti dei gruppi consiliari regionali. Il mancato esito positivo della verifica comporta la decadenza dal diritto di ricevere ulteriori contributi e l'obbligo di restituire le somme non rendicontate.

Norma importante e innovativa, soprattutto in quanto ribadisce senza ombra di dubbio la natura pubblica dei contributi ai gruppi consiliari, con tutte le implicazioni che questo comporta.

La legge 213/2012 ha poi previsto un meccanismo procedurale del tutto originale per quanto riguarda i piani di riequilibrio finanziario degli enti locali.

E' stato previsto che la Sezione del controllo debba esaminare questi piani, deliberandone l'approvazione o il diniego, previa valutazione della "congruenza ai fini del riequilibrio".

Orbene la decisione della Sezione del controllo può essere impugnata “nelle forme del giudizio ad istanza di parte innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, che si pronunciano nell’esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica ai sensi dell’articolo 103 secondo comma della Costituzione”.

L’appellabilità in sede giurisdizionale delle decisioni delle Sezioni di controllo è materia estremamente delicata, anche se la legge 213/2012 è rimasta all’interno del sistema Corte dei conti.

La norma va letta nell’ottica dell’unitarietà funzionale della Corte stessa; desta qualche perplessità di sistema qualora il suo intento fosse stato quello di voler introdurre un principio generale di controllo giurisdizionale di secondo grado delle decisioni assunte in sede di controllo.

* * * * *

Particolare importanza assume, ai fini della trasparenza e della chiarezza delle poste contabili della Regione, la previsione della parifica del rendiconto della Regione da parte della Sezione regionale di controllo; alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

Tale attività è stata preceduta, con riferimento alla gestione dell’esercizio 2012 e nell’ambito del **coordinamento fra controllo e giurisdizione**, dalla verifica da parte della Sezione giurisdizionale dell’affidabilità dei dati riferiti alla gestione degli agenti contabili, e in

particolare del Tesoriere della Regione e ciò per rendere effettiva ed efficace la parifica del rendiconto regionale.

La parifica, infatti, conclude un procedimento complesso che implica la verifica della regolarità amministrativo-contabile di tutte le operazioni sottostanti i conti del bilancio e del patrimonio; ciò al fine di dare giuridica certezza alle risultanze del bilancio attraverso un sistema garante dell'affidabilità dei conti. In sostanza, quindi, detta complessa operazione necessita dell'esame dei dati contabili e delle scritture contabili sottostanti; ciò ha richiesto, pregiudizialmente, l'acquisizione da parte della Sezione dei conti del tesoriere e degli altri agenti contabili della Regione e la relativa pronuncia sulla regolarità dei conti stessi.

L'esame giurisdizionale dei predetti conti da parte di questa Sezione Giurisdizionale ha, infatti, rafforzato il grado di certezza giuridica dei dati contabili e delle scritture sottostanti.

Nel contempo, il Procuratore regionale ha tratto dai predetti giudizi di conto (del Tesoriere e degli altri agenti contabili della Regione) utili elementi ai fini del successivo giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione che, ai sensi dell'art. 40 del T.U. n. 1214/1934, è seguito per l'adozione della delibera con le formalità della giurisdizione contenziosa.

A tal fine, oltre ai conti relativi all'esercizio 2012, sono stati esaminati i conti resi dal Tesoriere – agente Contabile - della Regione Veneto per gli esercizi finanziari 2007-2008-2009-2010-2011 per i quali, pur non emergendo dall'analisi effettuata elementi ostativi al discarico del Tesoriere per gli esercizi finanziari considerati, si è ritenuto di dover segnalare, comunque, il riscontro di una prassi gestionale non perfettamente aderente alle regole pattizie stabilite tra le parti, in particolare per quanto riguarda i termini per la resa del conto all'Amministrazione da parte dell'agente contabile, la quale oltre ad

incidere sulle procedure di controllo dell'Ente (comprimendole) incide anche sull'iter procedurale del riscontro del conto del Tesoriere da parte di questa Sezione.

* * * * *

La Corte ha svolto e continua a svolgere la **funzione fondamentale di giudice “dei conti”** che si basa sulla regola “dell’obbligo di render altrui conto di una gestione, di un’Amministrazione”.

Un *reddere rationem* cui si accompagnano varie forme di controllo per accertare la bontà e la regolarità dell’operato delle Amministrazioni e degli Enti, mettendo in evidenza ciò che si doveva fare nel rispetto della legalità, ma anche della efficienza, efficacia ed economicità di un atto o di una gestione.

La Sezione si è pronunciata, incidentalmente in sede di giudizio di responsabilità, in ordine alla questione riguardante la distinzione tra soggetti sottoposti ad obbligo di custodia e quelli con onere di vigilanza sui beni pubblici, al fine di una più chiara identificazione delle rispettive incombenze nell’ambito della regolamentazione di carattere generale (legge e regolamento di contabilità generale dello Stato) e quella specifica della rispettiva Amministrazione.

La Sezione, in una fattispecie riguardante la condotta gravemente disinvolta tenuta da taluni dipendenti comunali nell’organizzare e gestire le “*card shell*” in assegnazione all’Ente di appartenenza e, per esso, ai Responsabili di Area e utilizzatori finali, dopo aver chiarito che nell’ipotesi tratta a giudizio non poteva ritenersi integrata la figura dell’agente contabile né in capo ai Responsabili di Aree, Servizi e Uffici, in quanto non aventi obblighi di custodia bensì un obbligo di vigilare, attraverso uno spettro di azioni di natura preventiva (prescrizioni) e successiva (controlli doverosi) sul corretto uso di tali beni, secondo un

complesso di regole predeterminate di natura regolamentare, o in mancanza, quantomeno di natura provvedimentale, né in capo agli utilizzatori finali, giacché in specie non aventi l'obbligo di conservare beni per un dato arco temporale e non destinati all'immediato utilizzo, ha ravvisato nel comportamento di chi con gravità colpevole ha agevolato l'indebito utilizzo, da parte di soggetti estranei, di beni mobili – come le carte rifornimento, quali carte di credito bilaterali – una responsabilità amministrativa, di cui ha ritenuti responsabili i convenuti, condannandoli a reintegrare il Comune di appartenenza degli esborsi ingiusti. (sent. n.160/2013).⁵

La Sezione ha anche riaffermato il principio generale di **autonomia dei giudizi di responsabilità e di conto** - pur tra di loro collegati per connessione c.d. "impropria" stante la parziale comunanza del titolo - che discende dall'art. 85 del R.D. n. 2440 del 1923, dall'art. 54 del R.D. n. 1214 del 1934 e dall'art. 2 della legge n. 20 del 1994, e richiamando il limite – di ordine puramente adempitivo-esecutivo – di scomputare nel calcolo del danno, nei due giudizi, le eventuali somme già recuperate dall'Amministrazione nonché il divieto di duplicare la pretesa creditoria (sent. n.310/2013).

* * * * *

È continuato durante lo scorso anno l'esame di numerosi conti giudiziali.

La Sezione, nell'ambito dell'ottimizzazione della propria attività, ha tenuto ben presente la necessità di incrementare quantitativamente e

⁵ Di tutta evidenza che nei confronti degli utilizzatori sussiste, invece, l'onere di cura e di cautela nell'uso di tali beni, comportante la verifica continua, o, comunque, con periodicità utile a riscontrarne la loro presenza, secondo la diligenza richiesta in relazione alle funzioni svolte non disgiunta dal possesso di nozioni di comune esperienza (fatti e circostanze costituenti il notorio), al fine di evitare perdite, distruzioni, smarrimenti, sottrazioni o illecito utilizzo da parte di terzi.

funzionalizzare qualitativamente gli **approfondimenti correlati all'esame dei conti giudiziali**, cioè dei conti che i tesorieri e tutti gli altri agenti contabili che abbiano “maneggio di denaro pubblico” sono tenuti a sottoporre all'esame necessario e continuo della Corte dei conti. Per quanto riguarda il giudizio di conto, la Sezione ha dato grande impulso all'organizzazione dell'esame dei conti degli agenti contabili operanti nella Regione Veneto.

Occorre premettere che il giudizio di conto si connette al dovere pubblico per i soggetti ai quali è demandata una funzione pubblica o che esplicano un'attività rilevante per l'ordine pubblico, non essendo sufficiente il controllo amministrativo per una garanzia obiettiva dell'interesse pubblico.

Compito prioritario nell'esame dei conti giudiziali nella Regione Veneto è stato quello di avviare un censimento degli agenti contabili operanti nel territorio con la costituzione di un'anagrafe degli agenti contabili; grazie all'anagrafica degli agenti contabili operanti nel territorio della Regione, a fronte degli 16.000 conti esistenti ne sono pervenuti nel 2013, in via ordinaria e tramite Posta elettronica certificata, oltre 8.000, oltre il doppio di quelli depositati nel 2012.

Detto numero sarà crescente a mano a mano che la verifica dell'anagrafica sarà terminata, grazie anche alla possibilità offerta agli enti locali dell'invio dei conti in modo dematerializzato.

L'analisi ha comportato, in ragione di evidenziate irregolarità, l'iscrizione a giudizio collegiale della Sezione di 114 conti giudiziali: rispetto a questi conti è in corso la verifica della natura delle irregolarità contabili e l'eventuale e conseguente responsabilità degli agenti contabili.

È stata svolta, in particolare, attività istruttoria con le Camere di Commercio e con le Unità Locali Socio Sanitarie, con l'acquisizione dell'elenco degli agenti contabili di diritto e di fatto incaricati alla

gestione del denaro, dei beni e/o dei valori; devo osservare la grande attenzione che i predetti Enti hanno riservato alle attività in tal senso della Sezione.

Al fine di consentire un univoco orientamento, la Sezione stessa, con apposite decisioni, si è pronunciata sui principi generali applicabili per gli agenti contabili delle Camere di commercio (anche con riferimento alle gestioni delle quote di partecipazione in società a capitale pubblico) e di alcune Unità Locali Socio Sanitarie sui quali modulare gli adempimenti e le procedure consequenziali all'interno dei predetti Enti.

La Sezione ha concluso l'esame giudiziale dei conti resi da tutte le Camere di commercio venete per l'esercizio 2010 con sentenze definitive di accertamento (n.134/2013 CC.II.AA Venezia) (n.139/2013 CC.II.AA Belluno) (n.186/2013 CC.II.AA Vicenza) (n.202/2013 CC.II.AA Padova) (n.270/2013 CC.II.AA Treviso) (n.271/2013 CC.II.AA Rovigo) (n.291/2013 CC.II.AA Verona) e sta completando l'esame dei conti delle Unità Locali Socio Sanitarie di Legnago (n. 171/2013) e di Verona (n.431/2013), alla luce delle risposte fornite alle richieste istruttorie nel contempo formulate, con apposite ordinanze e finalizzate all'esame della regolarità della gestione.

Merita particolare segnalazione la sentenza di questa Sezione, n. 139, del 02 maggio 2013, sui conti giudiziali degli agenti contabili di Camera di Commercio di Belluno, esitata nel discarico degli agenti contabili, con la quale la Sezione ha disatteso, tra l'altro, l'opposizione del Pubblico Ministero al discarico dell'agente contabile per **i conti giudiziali resi in relazione alle azioni e alle partecipazioni**, motivata dalla circostanza che la partecipazione dell'Ente camerale ad una Società registrava per l'esercizio 2009 ingenti perdite e scarse inutili attività, in quanto riferita all'esercizio 2009, inconferente ai fini del conto tratto a giudizio, e alla gestione e non al conto giudiziale riguardante gli esercizi 2009, 2010 e

2011. La Sezione, in particolare, ha ritenuto che qualunque osservazione fatta nel merito della gestione non poteva utilmente essere valutata ai fini del discarico del contabile e, quindi, del conto, giacché il consegnatario delle azioni non è chiamato a rispondere di fatti gestionali qualora attenutosi alle direttive impartite: l'agente contabile non poteva, quindi, essere chiamato a rispondere, in sede di giudizio di conto, di atti di esercizio dei diritti dell'azionista o del titolare di partecipazioni (quali l'espressione del voto, la stipulazione di patti di sindacato, l'esercizio di un diritto di opzione).

In tale evenienza la separazione tra la gestione del contabile, che costituisce il momento finale o esecutivo della gestione finanziaria, e l'attività di amministrazione, costituisce un fondamentale principio regolatore del sistema della contabilità pubblica. I predetti rilievi, secondo la Sezione, potevano indurre, ove richiesti, alla trasmissione degli atti, ferma rimanendo, comunque, la possibilità per autonome iniziative, da parte del suddetto Pubblico Ministero, su eventuali profili di responsabilità amministrativo-contabile che dovesse ravvisare nella fattispecie.

La Sezione ha in corso un approfondimento circa la previsione di cui all'art. 10, comma 7, del Regolamento di esecuzione e di attuazione del Codice dei contratti pubblici circa l'obbligo, per il responsabile del procedimento, di rendere il conto della gestione relativamente ai contratti di rilevanza comunitaria e a ogni altro contratto d'appalto che faccia riferimento alla normativa propria di tali contratti. La concreta applicazione di tale previsione porterà effetti consequenziali sulla quantità e sulla qualità dei giudizi di conto all'esame della Sezione stessa.

Uno degli impegni prioritari della Sezione giurisdizionale per il Veneto, compatibilmente con le strutture e i mezzi a disposizione, è quello di

porre le condizioni essenziali per verificare, con la meticolosità connessa alla necessità del concreto svolgimento del sistema di garanzia obiettiva, la regolarità delle operazioni di riscossione e di pagamento, dell'esame dei conti dei concessionari della riscossione delle entrate degli enti locali e dell'analisi dei conti relativi alla gestione delle azioni e delle partecipazioni di pertinenza pubblica.

Dal mio arrivo in Sezione ho inteso dare maggiore stimolo per il recupero della necessaria centralità delle Amministrazioni pubbliche nella verifica della regolarità dei conti prima della loro presentazione alla Corte e, ad oggi, ritengo significativo il ritorno all'osservanza delle norme in materia, ad iniziare dalla stessa Regione, della quale ho avuto modo di apprezzare la disponibilità e la collaborazione manifestata per lo svolgimento di tale attività.

Al di là della matrice originaria che i conti hanno nel nostro Istituto, vi è la considerazione dell'utilità di tale attività e dell'attenzione riservata dalle stesse Amministrazioni per un giudizio che si svolge "per le Amministrazioni" e non "contro" di esse, con la dimostrazione della concreta possibilità di recuperi di somme, da parte degli Enti pubblici, nei confronti di qualificati agenti contabili, quali gli istituti bancari.

La Sezione, inoltre, nel 2013 ha definito oltre 1500 giudizi di conto con decreto di discarico o per estinzione, mentre diversi altri, come già detto, sono stati iscritti a ruolo di udienza, non ritenendo i magistrati relatori sussistere i presupposti per il discarico dei contabili.

Di detta attività, onerosa, anzitutto in termini di specificità professionale, mi corre l'obbligo di ringraziare sia i colleghi magistrati che il personale amministrativo tutto, per l'impegno profuso anche in detto settore, flessibile e polifunzionale delle rispettive funzioni assegnate e disponibile alla maggiore formazione professionale.

* * * * *

La Corte dei conti in sede giurisdizionale è anche **giudice delle pensioni pubbliche**, una competenza tradizionale che risale alla legislazione post-unitaria.

Nel 1994, a seguito del decentramento della giurisdizione della Corte, tutto il contenzioso pensionistico (civile, militare e di guerra) è stato assegnato in grado unico alle istituende Sezioni regionali.

La Sezione ha oggi smaltito il pesante arretrato del passato, tanto da assicurare oggi la definizione dei contenziosi in un tempo assolutamente ragionevole, di poco inferiore all'anno e di ciò va dato atto ai magistrati ed ai miei predecessori che, tutti, hanno consentito di raggiungere tale lusinghiero obiettivo.

Nell'ottica della dematerializzazione si è proceduto ad una progressiva creazione, a mero uso interno, del fascicolo informatico, procedendo alla scansione dei ricorsi e delle memorie depositate in segreteria.

Sono stati iscritti a ruolo 167 nuovi ricorsi e discussi 367 ricorsi, portando il numero di quelli pendenti alla fine dell'anno a 171; si sono svolte 54 udienze dei giudici unici, nonchè 12 camere di consiglio monocratiche per l'esame di istanze cautelari.

* * * * *

Passando al contenzioso pensionistico, demandato al Giudice Unico, a seguito delle modifiche apportate con le leggi 21 luglio 2000 n. 205 e 18 giugno 2009 n. 69, nonchè con il decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104, si segnalano le questioni più rilevanti: la valorizzazione in quiescenza del periodo di esposizione ultradecennale all'asbesto, la **maggiorazione pensionistica conseguente a patologia contratta per esposizione all'amianto** (oggetto di un crescente numero di richieste di

riconoscimento e per le quali si è di frequente fatto ricorso, per la sua oggettiva complessità di accertamento, alla consulenza tecnica d'ufficio), prescindendo dalla esposizione ultradecennale e dalla gravità del morbo e degli eventuali effetti invalidanti, costituendo, la patologia, un mero presupposto applicativo dello stesso; la negazione, per le pensioni determinate in quarantesimi, della perequazione automatica rapportata all'indennità integrativa speciale intera all'atto del compimento dell'età pensionabile o del limite per il collocamento a riposo d'ufficio, alla luce della sopravvenuta normativa retroattiva di cui all'art. 18, commi da 6 a 9, della legge n. 111/2011 (sent. n. 365/2013).

Altre decisioni hanno riguardato: **la declaratoria del diritto a percepire l'indennità integrativa speciale e la tredicesima mensilità**, in misura intera, anche sulla pensione nelle ipotesi di contestuale percezione di retribuzione per prestazione lavorativa alle dipendenze, e in misura differenziale, idonea a integrare il c.d. trattamento minimo INPS, per il caso di doppia pensione (sent. n.179/2013); la dichiarazione d'inesigibilità dell'indebito maturato sul trattamento provvisorio di pensione, percepito per un lungo lasso di tempo e accompagnato dalla buona fede e dall'affidamento, salve le fattispecie in cui il pensionato aveva contribuito, il pensionato, fattivamente alla formazione del medesimo (sent. n.5/2013).

In tema d'indebito, a seguito di applicazione di sentenza pronunciata da altra Sezione territoriale, confermata in appello, la Sezione ha escluso trattarsi di ricorso a fini di ottemperanza o finalizzato all'interpretazione delle predette decisioni, riconoscendo a queste ultime la natura di semplice presupposto di fatto, poiché l'indebito conseguiva alla doppia attribuzione del beneficio previsto dalle sentenze, che non rendeva applicabile né l'art. 206 del T.U. n. 1092/1973, siccome interpretato dalle SS.RR. nella sent. n. 2/2012/QM, né le cc.dd.

procedure automatizzate, con conseguente ripetibilità delle somme conferite in più (sent. n.32/2013).

Altri argomenti tematici riguardavano il rigetto di domande tese alla valorizzazione nella base pensionabile, ai fini della maggiorazione del 18 per cento, di accessori, che pur pensionabili, nessuna norma di legge prevedeva come aumentabili figurativamente del 18 per cento: è stato ribadito che le modalità di computo della pensione, rimesse alla legislazione statale, non possono essere modificate, direttamente e/o indirettamente, dalla normativa pattizia afferente il rapporto d'impiego (sent. n.107/2013).

In tema di ricorso per l'applicazione automatica del trattamento pensionistico, nel respingere l'istanza incidentale di incostituzionalità dell'art. 24, comma 25, del d.l. 201, del 06 dicembre 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha limitato la rivalutazione automatica ai soli trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il minimo, il Giudice Unico ha ravvisato la ragionevolezza dell'intervento del Legislatore, in quanto la previsione del rallentamento della dinamica perequativa, per i trattamenti più alti, non intaccava il problema della loro adeguatezza alle esigenze di vita, spettando, comunque, al medesimo legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona. (sent. n. 367/2013).

Altre pronunce hanno riguardato **ricongiunzioni, riscatti e trattamenti di reversibilità**, con: accoglimento della domanda di ricongiunzione senza oneri e conforme a quanto chiesto dal ricorrente, ritenendo il silenzio serbato come una tacita accettazione del provvedimento medesimo, mentre il trasferimento della relativa

contribuzione dall'INPS all'allora INPDAP, ove era chiesto l'accentramento e in cui risultava iscritto l'interessato all'atto della domanda, doveva avvenire di diritto (sent. n.8/2013); affermazione che la **pensione ai superstiti** è una forma di tutela previdenziale nella quale l'evento protetto è la morte, cioè, un fatto naturale che, secondo una presunzione legislativa relativa di "vivenza a carico" del lavoratore assicurato o pensionato al momento della morte, crea una situazione di bisogno per i familiari del defunto, i quali sono i soggetti protetti, ossia i soggetti in favore dei quali è previsto un trattamento di favore al ricorrere dei presupposti della vivenza a carico e dello stato di bisogno (sent. n.41/2013); accoglimento della richiesta di **accredito figurativo del periodo di maternità** ai soli soggetti iscritti al Fondo pensioni lavoratori dipendenti ed alle forme di previdenza sostitutive ed esclusive dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (sent. n.56/2013); rigetto della richiesta di prosecuzione volontaria di contribuzione previdenziale in relazione a versamenti effettuati in data precedente a quella di autorizzazione alla predetta prosecuzione (sent. n. 57/2013).

Infine, relativamente all'area tematica **dell'invalidità dipendente o non da fatti di servizio**, il Giudice Unico, dopo aver chiarito che la diagnosi della patologia accertata, pur se resa in previsione di un dato beneficio di legge, conserva la propria autonomia anche ad altri effetti, ha rigettato la domanda di privilegio poiché, in specie, l'attività lavorativa né si poneva come l'antecedente causale spiegante forza preminente nel determinismo dell'evento, né, pur in presenza di un servizio quantitativamente non significativo, da un punto di vista qualitativo ha agito in modo da influire in maniera sensibile sul fatto conseguente (sent. n. 176/2013).

Circa l'applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 203, 204 e 205 del D.P.R. 29.12.1973, n.1092 che consentono la revoca o la modifica

d'ufficio (entro i termini fissati dall'art. 205) del provvedimento pensionistico definitivo, la Sezione ha affermato che la revoca è consentita soltanto nelle ipotesi tassativamente elencate nella richiamata normativa, tra le quali non figura la necessità per l'Amministrazione di porre rimedio ad un precedente "errore di diritto" ossia di errore che riguarda l'esistenza (o la permanenza in vigore) o il contenuto e la portata di una norma giuridica ovvero il modo in cui la stessa deve essere interpretata o applicata e che le suddette disposizioni delineano un sistema di garanzie a tutela del pensionato, la cui *ratio* va individuata nella necessità d'attuare il principio di "tendenziale immutabilità" del trattamento di quiescenza, onde favorire la certezza del rapporto pensionistico nonchè evitare i riflessi negativi che l'attribuzione alla P.A. di un'illimitata potestà d'annullamento o di modifica dei decreti liquidativi potrebbe avere sulle condizioni di vita del dipendente pubblico a riposo (soggetto generalmente fruitore di un reddito non elevato, destinato al soddisfacimento dei bisogni della famiglia).

La Sezione ha anche affermato che, nel bilanciamento dei contrapposti interessi dell'ente erogatore e del pensionato la possibilità, per l'amministrazione, di apportare modifiche a quanto già attribuito al pensionato (a causa di valutazione di elementi di computo inizialmente incerti o sopravvenuti), tenuto conto delle finalità ispiratrici delle norme che prevedono la pensione, oltre ad avere limiti di tempo (art. 205 DPR 1092/1973) non può spingersi fino ad ovviare ad errori compiuti sulla base degli elementi di computo già conosciuti o conoscibili ab initio o per applicare, con effetti retroattivi, eventuali mutamenti interpretativi sopravvenuti *in pejus*. (sent. n. 232/2013).

* * * * *

La relazione sull'attività della Sezione nel corso del 2013 ha voluto dare atto nel modo più obiettivo possibile del complessivo lavoro portato a compimento nella responsabilità amministrativa, nei conti giudiziari, nella pensionistica pubblica.

Ma non bisogna rincorrere a valutazioni improntate a compiacimento autoreferenziale.

Sono personalmente convinto che la Corte, in tutte le sue espressioni funzionali, sia chiamata a un impegno ancora maggiore; straordinario, se si vuole, come è straordinaria la crisi che stanno vivendo il Paese, le Istituzioni, i cittadini.

La Corte può aiutare l'Amministrazione tutta, anche quella esternalizzata, affidata alle energie dei privati; anche quella delle partecipazioni societarie; anche quella della moltiplicazione degli Enti strumentali e delle Agenzie.

La può aiutare ad essere un'Amministrazione più moderna ed efficace, così da non essere più considerata un freno alla crescita economica e produttiva dell'Italia, ma anzi un volano per l'auspicata ripresa del suo sviluppo.

La può aiutare con la responsabilità, andando ad intercettare i casi di colpevole violazione dei principi di sana gestione, di efficacia dell'azione, di efficienza, di economicità, di legalità.

La può aiutare con la deterrenza che deriva dalla sua stessa presenza istituzionale e con la prontezza delle sue pronunce.

Potrà aiutarla ancora di più se andrà ad incrementare il quoziente di incisività del proprio operato; quoziente che deve crescere sino al cuore delle criticità di sistema, sino ai responsabili dei meccanismi degli sprechi e delle disfunzioni, sino alla indicazione propositiva delle regole da cambiare.

Il che significa collocare nella loro giusta posizione gli episodi di micro responsabilità, episodi che comunque non debbono essere lasciati impuniti, se non altro perché frequente espressione di più generali tendenze di malcostume gestorio.

Ma non si può attribuire ad essi un rilievo strutturale che, obiettivamente, non hanno.

Tutte le Istituzioni (e, fra esse, la Corte) sono impegnate nel gravoso compito di operare per l'uscita dell'Italia dalla crisi finanziaria ed economica.

Serviranno strumenti giuridici idonei, serviranno adeguate regole aziendalistiche, serviranno tecnologie avanzate, servirà coraggio imprenditoriale, servirà crescita e qualificazione professionale.

Ma, soprattutto, servirà il recupero di valori, collettivi ed individuali.

E, fra essi, può considerarsi prioritario quello del rispetto delle regole.

Sono fermamente convinto che, al di là di tutto, per uscire dalla crisi occorra investire nella legalità come valore fondamentale, nel quale si riconoscono e si ricomprendono i principi guida della azione amministrativa (efficacia, efficienza ed economicità).

Ovviamente una legalità non formale, ma sostanziale, in quanto sorretta da un sistema di regole positive valido ed efficiente.

In altre parole, una "legalità funzionale".

La legalità costituisce la migliore difesa verso la preoccupante diffusione di quella corruzione che, a venti anni dalla stagione di mani pulite, continua a pesare sull'Italia come un insopportabile ed umiliante fardello.

La legalità si immedesima nei valori condivisi di una sana società civile, per contrastare l'incombente rischio che la disonestà del singolo diventi sistema.

La legalità esprime il bisogno del rispetto delle regole, quale principio cardine per tutti i comportamenti individuali e collettivi.

La legalità implica una Pubblica Amministrazione attenta a riempire di contenuti concreti la scatola altrimenti vuota del principio costituzionale del buon andamento.

La legalità significa una Magistratura che trovi le ragioni della propria necessaria indipendenza ed autonomia nell'equilibrio della riservatezza e del rifiuto di qualsiasi tentazione di protagonismo.

La legalità si manifesta in silenzio e non deve essere proclamata a gran voce, salvo poi essere elusa nei fatti e violentata nella sostanza.

La legalità, infine, si manifesta attraverso il continuo esercizio della "riflessione operosa", l'unica via per sfuggire alle decisioni, anche legislative, assunte sotto la spinta di contingenze emotive; di comunicazioni senza contenuto; di prevaricazioni oratorie, fastidiose e ingiustificate.

Adesso le pagine bianche, quelle pagine che avrebbero potuto essere riempite con il tanto mai cominciato, con il molto mai portato a termine.

La Corte, nei suoi centocinquanta anni di vita istituzionale ha saputo costantemente adeguare le proprie strutture, i propri strumenti operativi, i propri stili e le proprie metodologie.

Ha però mantenuto immutato nel tempo il ruolo di garante dell'erario pubblico, termine arcano, indice ed espressione della ricchezza della comunità, del patrimonio di tutti i cittadini.

Le recenti disposizioni legislative hanno rinvigorito le competenze della Corte, evidenziando quel quadro unitario della funzione di garanzia che

rischiava di perdersi fra i meandri della insensata contrapposizione fra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali.

Occorre chiedersi se la Corte sia riuscita in pieno a portare a compimento la missione che le appartiene per dettato costituzionale, per tradizione storica, per rinnovata volontà parlamentare.

La risposta non può che essere negativa.

La Corte non è riuscita ad impedire la grave crisi degenerativa che ha colpito una consistente parte della Pubblica Amministrazione, fra corruzione, sprechi e disorganizzazione. Ha avuto la sensibilità di intercettare per tempo il nascere ed il crescere dei segnali di allarme, denunciandoli in tutte le sedi ed occasioni, all'opinione pubblica e nelle più alte istanze politiche ed amministrative.

Non è stata capace di farsi ascoltare, al di là di qualche rito cerimoniale più o meno importante. In ciò la Corte ha corso seriamente il rischio di entrare irreversibilmente nel vicolo cieco della autoreferenzialità.

La Corte non ha colmato il fossato sempre più profondo che separa i cittadini dalle loro istituzioni, fossato che ha messo a repentaglio le stesse conquiste democratiche per gli ampi spazi lasciati al populismo e alla demagogia.

Molteplici sono le ragioni, esterne ed interne, che possono giustificare le pagine bianche della Corte.

Gli ostacoli che la Corte ha incontrato nel proprio cammino sono stati davvero molti.

Innanzitutto si sottolinea la continua incoerenza delle oscillazioni legislative: ora tutte rivolte al rafforzamento delle garanzie erariali (sotto la spinta di qualche improvvisa urgenza), ora ben determinate nel rendere inefficaci le regole appena entrare in vigore.

Il depotenziamento dei controlli alla fine degli anni novanta, il prevalere dei cosiddetti “controlli disarmati”, la limitazione normativa di aree di responsabilità (danno ambientale e danno all’immagine, ecc.), la voluta mancata chiarificazione normativa dei criteri per la definizione del regime delle responsabilità nell’immensa giungla delle società partecipate, l’omesso aggiornamento e coordinamento delle procedure (anche in applicazione dell’articolo 111 novellato della Costituzione), il persistente ritardo nella definizione della provvista organica, la reiterazione di disposizioni condonistiche.

Né la recente disciplina sul rafforzamento dei controlli può ritenersi del tutto esente dai tradizionali vizi del legislatore che, nelle pieghe dei testi, ha cercato in vari modi di depotenziarne gli effetti maggiormente caratterizzati da “idoneità esplosiva”, ad esempio, privilegiando un modello basato sulla moltiplicazione dei referti.

Referti che rischiano di risolversi in un fiorire di testi in buona parte reiterativi o, nella migliore delle ipotesi, in una insopprimibile esaltazione della “inutile perfezione” (o, per meglio dire, della perfezione che si fa inutile).

Non è detto che andrà così, bisogna essere fiduciosi, ma non si può negare il diritto ad una buona dose di scetticismo e di preoccupazione. Ben difficile sarà il compito di attribuire qualche effettività alla ennesima fattispecie tipizzata introdotta dal legislatore al comma dodicesimo dell’articolo primo della legge n.190/12 relativa al contrasto alla corruzione.

La norma ha infatti previsto che il dirigente responsabile della prevenzione della corruzione, figura davvero atipica anche nella definizione, possa essere chiamato a rispondere a titolo di responsabilità amministrativa (per danno sia patrimoniale che all’immagine della Pubblica Amministrazione) per un reato di corruzione

accertato con sentenza passata in giudicato, salvo che provi la predisposizione del piano anticorruzione previsto dalla legge e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso.

La responsabilità amministrativa, ricompresa nella giurisdizione della Corte dei conti, può colpire anche i vertici politici nell'esercizio delle loro funzioni ed è quindi comprensibile che essi, al di là delle pur esistenti differenze di posizioni individuali e di gruppi partitici, si premurino di circoscrivere tutto ciò che può contribuire a determinare una precisa situazione di rischio.

Il che poi sviluppa inammissibili spazi di effettiva e/o presunta impunità.

L'impunità – anche solo percepita come tale – determina una situazione assai favorevole alla corruzione e al malaffare.

Con altrettanta chiarezza occorre però dire che molte pagine sono bianche per “colpe” interne all'Istituto, dove, nel tempo, hanno trovato fertile terreno logiche quasi autodistruttive.

A fronte dei ripetuti interventi parlamentari limitativi delle attribuzioni, si è diffuso un atteggiamento nell'esercizio delle funzioni quanto mai rinunciatario, teso alla mera e statica difesa delle prerogative istituzionali e personali, assai invece poco sensibile nel cogliere e corroborare i segnali vitali provenienti dalla realtà economica e sociale del Paese, con la loro impellente richiesta di ammodernamento degli apparati pubblici, di contrasto alle clientele e agli sprechi, di ricerca e diffusione dei parametri di trasparenza e imparzialità dell'azione pubblica, di inderogabile proclamazione dei valori della legalità funzionale.

Questa “remissività difensiva” non solo ha lasciato spazio a qualche disorientamento esterno (con formulazione di immeritate accuse di scarso impegno), ma soprattutto ha depotenziato il contrasto alla *mala*

gestio, proprio in un momento storico nel quale era anzi opportuno e necessario rinvigorirlo con nuova linfa ed estrema determinazione.

Contemporaneamente è stata messa in discussione la visione funzionale unitaria della Corte, costruendo un invalicabile steccato fra le funzioni giurisdizionali e quelle di controllo, accompagnato da un mal celato tentativo di compressione della funzione requirente, parte attiva imprescindibile della giurisdizione.

L'imponente crisi economica del Paese, la pressante richiesta della società civile di arginare la dilagante corruzione, un riconquistato orgoglio della identità istituzionale, hanno recentemente portato ad un ridimensionamento delle tendenze centrifughe presenti all'interno dell'Istituto, avviando finalmente un percorso di ricomposizione delle "due anime" della Corte, quella molto articolata del controllo (di legittimità sugli atti, di gestione, referente, consultivo, ecc.) e quella altrettanto complessa giurisdizionale (di responsabilità, di conto e pensionistica). Senza nessuna primazia.

E' mio personale convincimento che le due funzioni debbano essere esercitate in modo fortemente interconnesso, in una visione culturale unitaria che costituisca il punto di forza (e non di fragilità) dell'Istituto.

Comune è infatti la missione di garanzia del pubblico erario, comuni sono i parametri di riferimento per la valutazione della correttezza delle gestioni, comune è il richiamo al buon andamento, all'imparzialità, alla trasparenza, all'efficacia, all'efficienza, all'economicità, alla legittimità.

Diversi sono gli strumenti, le modalità procedurali e gli obiettivi specifici, ma il quadro di insieme si deve ricomporre in un pregnante disegno, complessivamente e coerentemente legato in tutte le sue parti.

Il rafforzamento dell'unicità funzionale può contribuire all'ulteriore miglioramento dell'efficacia dell'attività della Corte, destinata nel suo insieme ad assumere, riguardo all'ordinamento, il ruolo guida nella

definizione delle regole generali dell'azione pubblica, anche avvalendosi della disamina di vicende specifiche (che di quelle regole costituiscono pregnante testimonianza).

In concreto ciò significherà un ancora maggiore impegno delle Sezioni giurisdizionali, compresa ovviamente quella veneta.

Non solo in virtù delle nuove competenze "correlate" con il nuovo assetto del controllo, ma anche per la sempre più rilevante consistenza delle vicende fattuali e delle questioni in diritto che, verosimilmente, la Procura dovrà portare alla sua attenzione.

Non è infatti ammissibile che nel nuovo quadro sinergico della Corte trovino eccessivo spazio le cosiddette "contestazioni minimali" per danni di pochissimo peso.

Certamente, e giustamente, la Procura è chiamata a perseguire anche questi danni marginali, soprattutto ove siano espressione di violazioni degli obblighi di servizio particolarmente gravi per tipologia e comprovato spregio del pubblico interesse.

Il compito del Pubblico Ministero contabile non può limitarsi a questo, dovendo evitare i pericolosi e irrazionali richiami delle "sirene statistiche".

E' auspicabile che, in via normativa, venga ampliato il procedimento cosiddetto "monitorio" per gli addebiti di minor valore, allargandolo eventualmente con le dovute garanzie processuali anche alla fase istruttoria, quanto meno a quella cosiddetta garantita dopo l'invito a dedurre.

La marginalizzazione dei giudizi per danni minimi costituisce condizione essenziale per il rafforzamento dell'autorevolezza complessiva della Corte.

La marginalizzazione delle “*parvae res*”, offrendo sostegno reale a quanti – amministratori e funzionari – ogni giorno, con caparbia determinazione, adempiono ai loro doveri senza tentennamenti e riserve.

Sono molti, più di quanti si pensi, nel silenzio luminoso della loro onestà.

Il miglioramento della qualità della legislazione e della giurisprudenza rappresenta un obiettivo importante per contrastare il pericoloso senso di sfiducia dei cittadini verso le istituzioni.

La frattura fra il Paese reale e quello legale crea danni recuperabili solo con grandissimi sacrifici e pericoli e soprattutto con necessità di lunghi anni.

Non ci sono alternative ed i tempi per intervenire sono diventati davvero molto stretti.

I più deboli rischiano di dover pagare un prezzo ancora più alto.

* * * * *

In conclusione consentitemi di dare contezza anche di altre attività svolte, che seppure non strettamente di carattere istituzionale, hanno consentito di far meglio conoscere i compiti della Corte dei conti nelle materie della giurisdizione contabile.

A tale proposito si sono svolti alcuni incontri di carattere formativo/informativo con alcune Istituzioni, quali l’Arma dei Carabinieri, le Camere di commercio, le Aziende Sanitarie, la Prefettura di Verona e altre sono in corso di definizione.

Ulteriori iniziative potranno essere svolte, sempre al fine di una migliore diffusione dell’attività svolta dal nostro Istituto nel territorio veneto, su invito di altre Amministrazioni che siano interessate.

Nel prossimo mese di giugno si svolgerà a Venezia una giornata di studi in onore del Presidente Zambardi, per ricordarne le grandi doti professionali e umane, e per diffondere l'alto valore morale e i profili culturali e scientifici della sua attività, in collaborazione con il Comune di Venezia che da questa iniziativa trarrà inoltre importanti momenti formativi per il proprio personale.

* * * * *

Giunto alla conclusione, ben consapevole della pazienza nell'ascolto, desidero rinnovare la profonda riconoscenza mia e dei Colleghi tutti alle Autorità, Civili, Militari e Religiose, per l'attenzione prestata anche in questa occasione alla Corte dei conti, Istituzione di garanzia al servizio dei cittadini e dell'intera comunità veneta.

Anche quest'anno sono molto onorato della partecipazione a questa cerimonia dei colleghi delle altre Magistrature, ordinaria, amministrativa e tributaria.

Come ho avuto modo di sottolineare, i valori della giurisdizione sono comuni a tutti noi e dobbiamo, insieme, tutelarli e difenderli, in nome di quel Popolo italiano per il quale vengono pronunciate le nostre sentenze.

Esprimo il convinto compiacimento per il proficuo impegno dell'Avvocatura distrettuale dello Stato a sostegno del corretto esercizio delle pubbliche funzioni, con percorsi spesso paralleli a quelli della Corte, in un "intreccio" di contributi necessariamente destinati ad incrementarsi.

Un particolare ringraziamento agli avvocati del libero foro veneto e, per essi, al Presidente del Consiglio dell'Ordine, in rappresentanza di quanti tutelano dinanzi a questa Corte i diritti dei cittadini, che hanno portato il loro prezioso contributo in tutti i processi di responsabilità e

pensionistici. Le loro sollecitazioni argomentative hanno contribuito non poco ad orientare ed arricchire il patrimonio giurisprudenziale della Sezione.

Estendo volentieri il saluto a quanti – avvocati e funzionari – patrocinano le amministrazioni previdenziali nei giudizi pensionistici, in controversie spesso difficili e complesse anche dal punto di vista procedurale.

Esprimo gratitudine al mondo accademico, ai Rettori ed ai Docenti delle gloriose università venete, i quali hanno voluto testimoniare il loro interesse per la Corte dei conti in molteplici occasioni seminari e convegnistiche, in particolare in occasione delle manifestazioni celebrative del 150° anniversario dell'istituzione della Corte dei conti.

Al Corpo della Guardia di Finanza, all'Arma dei Carabinieri, e alla Polizia di Stato va uno speciale ringraziamento per la collaborazione qualificata che, con grande professionalità, assicurano agli Uffici veneti della Corte nell'attività istruttoria delle Sezioni e della Procura regionale.

Un caloroso saluto ai colleghi che sono stati di recente assegnati alla Sezione, che mi permetto in questa occasione di presentare, il consigliere Natale Longo, il consigliere Gennaro Di Cecilia e il primo referendario Giuseppina Mignemi; sono sicuro che sapranno confermare in questa sede le qualità professionali ed umane che hanno già manifestato nelle sedi di provenienza. Uguale menzione merita il consigliere Giovanni Comite, presente presso questa Sezione dal 2005, e che fin dal suo ingresso nella Magistratura della Corte dei conti, ha svolto con assiduità, passione e attenzione i compiti affidati nella Sezione veneta.

Un ringraziamento non formale sento di dover esprimere alle colleghe Giuseppa Maneggio, Stefania Fusaro, Elena Brandolini, Patrizia Ferrari e Luisa De Petris che hanno da poco lasciato la Sezione per addivenire a

funzioni importanti e coerenti con le aspirazioni professionali; ad esse va la mia riconoscenza per l'impegno encomiabile e l'elevata professionalità dimostrata in questi anni.

I risultati conseguiti in questi anni dalla Sezione sono anche il frutto del loro impegno e della non comune laboriosità dei predetti colleghi.

Mi sia consentito rivolgere al Presidente della Regione dott. Luca Zaia, al Presidente della Provincia di Venezia dott.ssa Francesca Zaccariotto ed al Sindaco avv. Giorgio Orsoni il più profondo apprezzamento e ringraziamento per aver voluto assicurare la loro presenza alla cerimonia.

Al di là di ogni appartenenza politica, essi rappresentano idealmente oggi le comunità regionale, provinciale e locale, al servizio della quale questa Magistratura – e questa Sezione in particolare – ha operato ed intende operare, con impegno ed abnegazione.

Sono davvero compiaciuto quest'oggi per la scelta del Consiglio di Presidenza di onerare della sua rappresentanza a questa cerimonia, l'avvocato Paola Balducci, alla quale rivolgo il mio deferente saluto ed un augurio per il delicato compito da poco tempo assunto nella nuova composizione del nostro Organo di autogoverno, e alla prof.ssa Giovanna Colombini, anch'essa in rappresentanza del Consiglio di Presidenza, alla quale mi lega un lungo e affettuoso rapporto di amicizia e stima.

Confermo ad esse la fiduciosa attesa da parte di tutti i colleghi assegnati in questa Sezione e l'auspicio che possa emergere una maggiore attenzione del Consiglio alle esigenze delle strutture decentrate ("periferiche" nel gergo romano), strutture che, al di là della loro dimensione apparentemente ridotta, debbono assicurare ai cittadini un presidio sicuro per la tutela del loro patrimonio comune.

Saluto il rappresentante del Procuratore generale la cui presenza offre un contributo significativo alla cerimonia.

L'Associazione Magistrati della Corte dei conti è rappresentata dal suo vertice, il consigliere Tommaso Miele. A lui il mio personale ringraziamento per essere quest'oggi intervenuto e l'apprezzamento per l'impegno e, mi sia consentito, l'irrefrenabile entusiasmo che profonde nel quotidiano esercizio dell'incarico, più che mai impegnativo in un momento di profonde modifiche strutturali ed organizzative dell'Istituto e di non poche tensioni anche nella tutela dell'autonomia, dell'indipendenza e, soprattutto, dell'unità della Corte.

Rinnovo anche quest'anno la mia stima al Procuratore regionale e a tutti i colleghi in servizio presso tale Ufficio requirente.

Un saluto particolare al Presidente della Sezione regionale di Controllo, Claudio Iafolla, e, quindi, a tutti i colleghi di questa Sezione, con i quali, al di là e oltre le specifiche competenze, condividiamo valori e sensibilità istituzionali, in un quadro sempre più unitario, rafforzato anche dalle recenti normative.

Un particolare ringraziamento al personale amministrativo che, con dedizione e grande senso di responsabilità, assicura il buon funzionamento degli uffici ed una fattiva collaborazione ai magistrati nelle diverse funzioni.

Se la Sezione ha superato nel corso del 2013 i difficili ostacoli di importanti cambiamenti organizzativi lo si deve all'impegno e alla professionalità del personale amministrativo che ha contribuito non poco a migliorare la qualità dei servizi di supporto all'attività giudicante e alla gestione amministrativa dei fascicoli, preparandosi all'auspicato avvio del processo telematico.

Tutto ciò nel solco della tradizione di un Ufficio giudiziario da sempre impegnato ad offrire agli "utenti" del servizio il massimo possibile, pur

nella notoria insufficienza delle risorse strumentali, che rende ancora più meritorio il silenzioso lavoro quotidiano.

Desidero anche ringraziare il personale del servizio amministrativo unico regionale per il prezioso supporto che hanno reso al funzionamento degli Uffici della Sezione.

Concludo con una speranza: che la nostra gloriosa storica sede di Palazzo Camerlenghi sia presto restituita all'utilizzo della Corte, al completamento dei lavori di manutenzione già avviati, che la renderanno certamente più idonea allo svolgimento delle attività degli Uffici giudiziari contabili.

A conclusione di questa mia relazione, che è stata complessa a motivo della molteplicità e varietà delle argomentazioni esposte, desidero ringraziare tutti i presenti per l'attenzione prestata.

Venezia, 20 febbraio 2014

IL PRESIDENTE

Angelo Buscema

*Dati e informazioni
relative all'attività
svolta nel 2013*

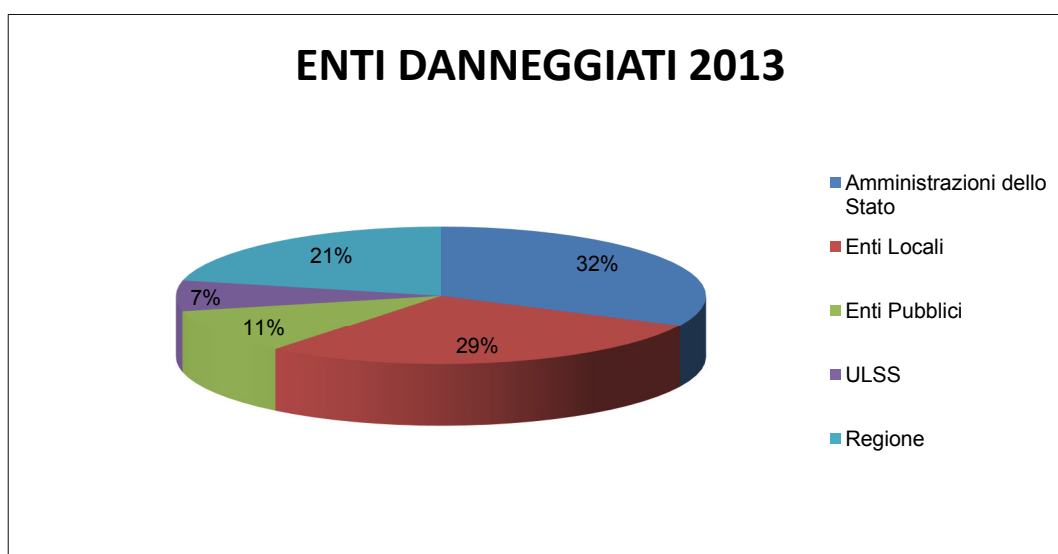
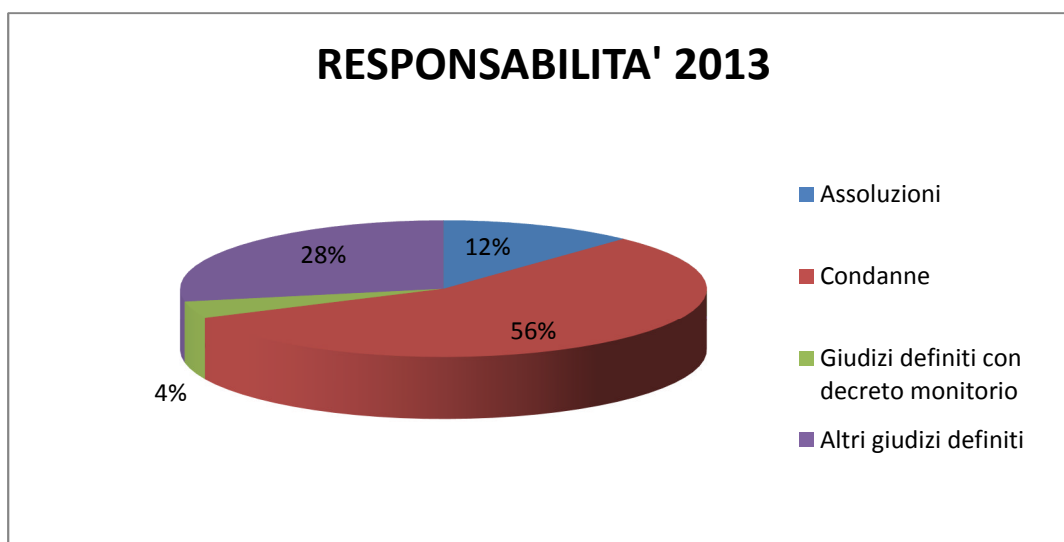
Tutti i provvedimenti della Sezione sono liberamente ricercabili e scaricabili nella banca dati delle sentenze, disponibile tra i *servizi on line* del sito istituzionale www.corteconti.it

RIEPILOGO ATTIVITA' SEZIONE

Udienze collegiali	36
Udienze del Giudice Unico delle Pensioni	58
Camere di Consiglio in materia pensionistica (istanze di sospensiva)	18
PENSIONISTICA	
Ricorsi in carico all'1/1/2013	343
Ricorsi pervenuti nell'anno 2013	167
Ricorsi discussi nell'anno 2013	367
Ricorsi definiti con sentenza di accoglimento	185
Ricorsi definiti con sentenza di rigetto	110
Altri definiti	44
Ordinanze istruttorie	15
Ordinanze sospensive	19
Ricorsi pendenti al 31/12/2013	171
RESPONSABILITA'	
Giudizi pendenti all'1/1/2013	27
Giudizi pervenuti nell'anno 2013	39
Giudizi discussi nell'anno 2013	34
Assoluzioni	3
Condanne	14
Giudizi definiti con decreto monitorio	1
Altri giudizi definiti	7
Ordinanze istruttorie	2
Giudizi pendenti al 31/12/2013	41
ISTANZE DI PARTE	
Giudizi pendenti all'1/1/2013	2
Giudizi pervenuti nell'anno 2013	2
Giudizi discussi nell'anno 2013	1
Giudizi definiti	1
Giudizi pendenti al 31/12/2013	3
CONTI GIUDIZIALI (Erariali - EE. LL. - ASL)	
Pendenti all'1/1/2013	15.912
Pervenuti nell'anno 2013	8.147
Discaricati nell'anno 2013	174
Estinti nell'anno 2013	2.864
Deferiti a giudizio	114
Pendenti al 31/12/2013	18.227
ENTI DANNEGGIATI	
Amministrazioni dello Stato	9
Enti Locali	8
Enti Pubblici	3
ULSS	2
Regione	6

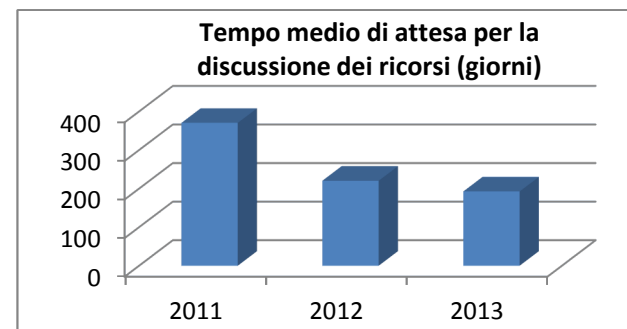
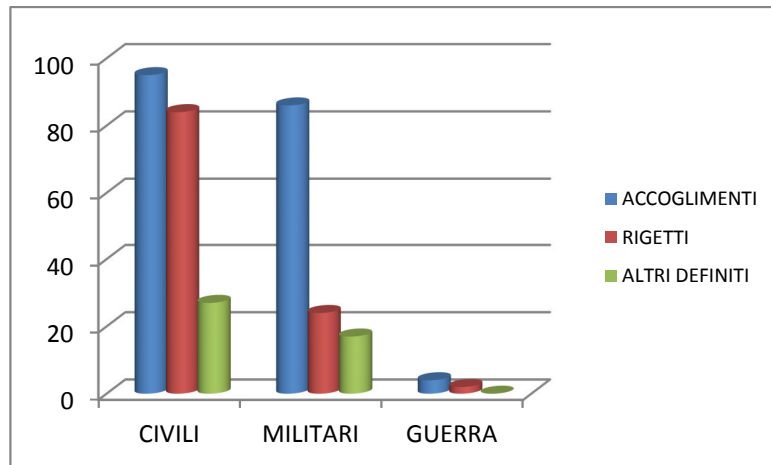
SETTORE RESPONSABILITÀ CONTABILE

Giudizi pendenti all'1/1/2013	27
Giudizi pervenuti nell'anno 2013	39
Giudizi discussi nell'anno 2013	34
Assoluzioni	3
Condanne	14
Giudizi definiti con decreto monitorio	1
Altri giudizi definiti	7
Ordinanze istruttorie	2
Giudizi pendenti al 31/12/2013	41



SETTORE PENSIONISTICA

TIPOLOGIA DI PENSIONE	CIVILI	MILITARI	GUERRA	TOTALI
RICORSI IN CARICO AL 01.01.2013	213	118	12	343
RICORSI PERVENUTI DAL 01.01.2013 AL 31.12.2013	83	84	0	167
RICORSI DISCUSSI NEL PERIODO	215	145	7	367
ACCOGLIMENTI	95	86	4	185
RIGETTI	84	24	2	110
ALTRI DEFINITI	27	17	0	44
ORDINANZE ISTRUTTORIE	7	4	4	15
ORDINANZE SOSPENSIVE	9	10	0	19
SENTENZE O ORDINANZE IN CORSO DI DEPOSITO	0	0	0	0
RICORSI PENDENTI AL 31 dicembre 2013	90	75	6	171



Tempo medio di attesa per la discussione dei ricorsi (giorni)	2011	2012	2013
Esprime il tempo medio che intercorre tra il deposito del ricorso e la sua prima discussione in udienza	370,33	220,33	192,47

SETTORE CONTI GIUDIZIALI

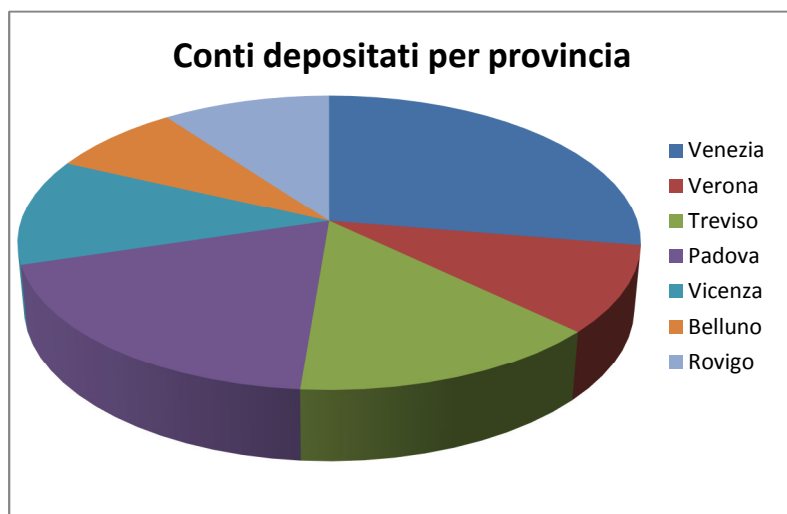
CONTI GIUDIZIALI DEPOSITATI DAGLI ENTI ESISTENTI NEL TERRITORIO REGIONALE - DAL 2011 AL 2013 -													
	ALTRI ENTI												
	<i>Comuni</i>	<i>Provincia</i>	<i>Consorzi</i>	<i>Unioni Comuni</i>	<i>Com.tà Montane</i>	<i>ATO</i>	<i>Ulss</i>	<i>Camere Commercio</i>	<i>Ipab</i>	<i>Totale Altri Enti</i>	<i>Conti Comuni</i>	<i>Conti Altri Enti</i>	<i>Tot. Conti</i>
Venezia	44	1	2	2	0	1	4	1	24	35	3.748	315	4.063
Verona	98	1	3	8	2	1	4	1	45	65	1.193	200	1.393
Treviso	95	1	1	0	2	1	3	1	44	53	1.707	373	2.080
Padova	104	1	3	6	0	1	4	1	28	44	2.391	400	2.791
Vicenza	121	1	0	7	6	2	4	1	44	65	1.673	52	1.725
Belluno	69	1	0	2	9	1	2	1	11	27	1.032	134	1.166
Rovigo	50	1	2	1	0	1	2	1	12	20	1.435	44	1.479
Totale	581	7	11	26	19	8	23	7	208	309	13.179	1.518	14.697

Tab. 1/ Sez.

La tabella *Tab. 1/Sez.* espone la consistenza del carico dei conti giudiziali depositati presso la Segreteria della Sezione giurisdizionale nel triennio 2011 – 2013, e che, alla data del 31.12.2013, è pari a n. 14.697 conti. In particolare, evidenzia come la maggior parte dei conti (13.179) siano stati depositati dai Comuni (n. 581), pari al 89, 7% del totale complessivo; seguono poi gli “Altri Enti” con una percentuale del 11,3% rispetto al totale, di cui la maggior parte sono conti depositati dalle Amministrazioni Provinciali di Venezia, Treviso, Padova e Verona

CONTI GIUDIZIALI DEPOSITATI			
	2011	2012	2013
Belluno	233	199	641
Padova	445	607	1440
Rovigo	483	430	542
Treviso	432	488	936
Venezia	708	732	2518
Verona	215	161	909
Vicenza	407	417	890
Totale	2923	3034	7876

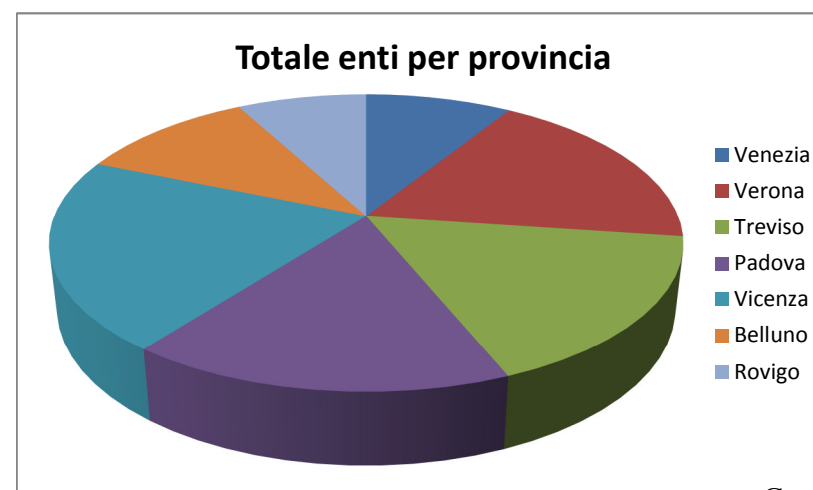
Tab. 2/ Sez.



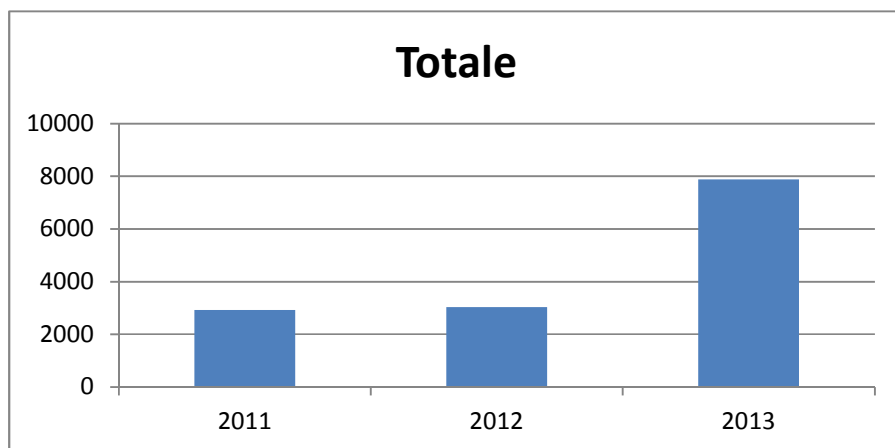
Graf. 1/ Sez.

Nella tabella (Tab 2/Sez.) i suesposti dati sono stati disaggregati per esercizio finanziario e per ciascuna delle Province del territorio regionale. I dati riportati mostrano il progressivo aumento del numero dei conti depositati, passato da n. 2.923 del 2011 a n. 7.876 conti depositati nel 2013, con una differenza percentuale in aumento pari a circa il 170%. L'aumento del deposito dei conti è dovuto principalmente alle accresciute verifiche compiute dalla Sezione e all'implementazione della banca dati relativa all'anagrafica degli agenti contabili esistenti nel territorio regionale, provvedendo dall'inizio del 2013 alla contestuale acquisizione dei conti di ciascun Ente tramite posta elettronica certificata.

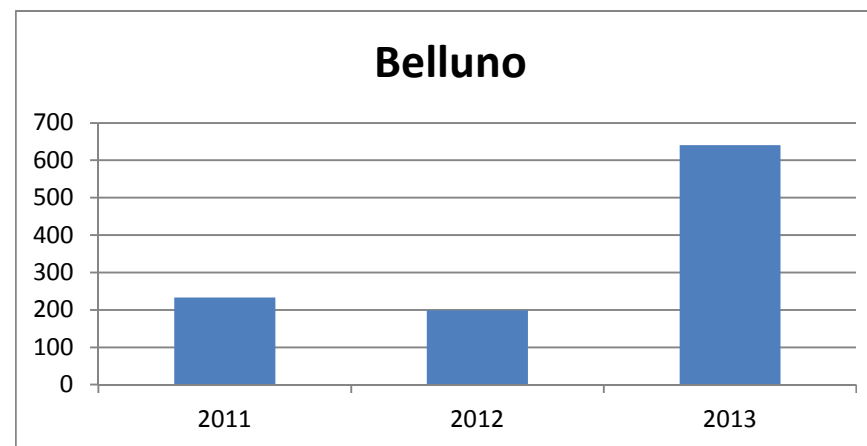
I dati riportati nelle tabelle sono rappresentati nei grafici nn. 1 e 2 (riferiti alla Tab. 1/Sez.) e in quelli successivi dal n. 3 al n. 10 (riferiti alla Tab. 2/Sez.), dai quali si può ricavare la misura percentuale del deposito dei conti giudiziari in rapporto al numero degli Enti esistenti in ciascuna delle Province del territorio regionale. L'elevato numero di conti depositati per la provincia di Venezia, rispetto al numero di enti presenti, è dovuto, in particolare, ai conti relativi all'imposta di soggiorno (1.470) trasmessi dal Comune di Venezia. Va, inoltre, segnalato l'incremento rispetto all'anno precedente, pari al 465% circa, dei conti depositati dagli enti presenti nella provincia di Verona.



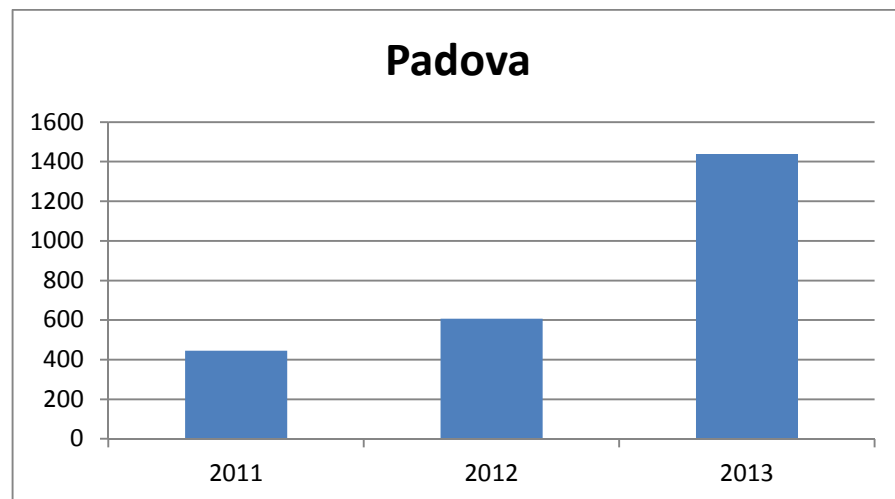
Graf. 2/ Sez.



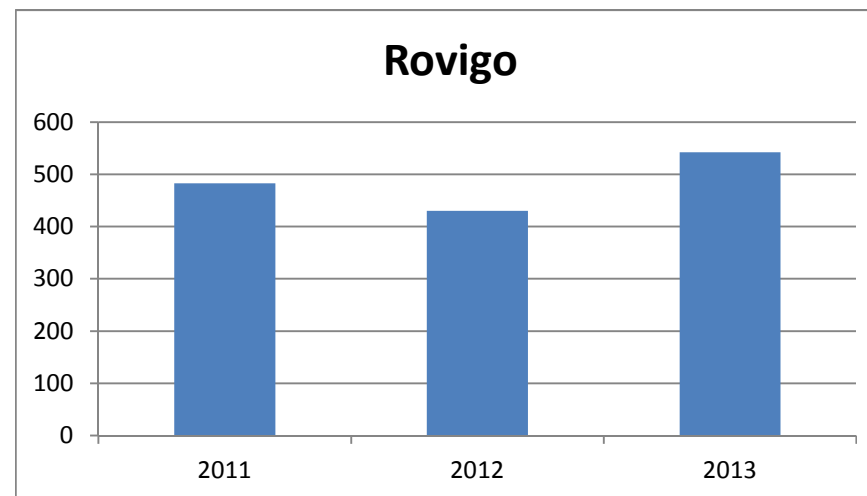
Graf. 3/ Sez.



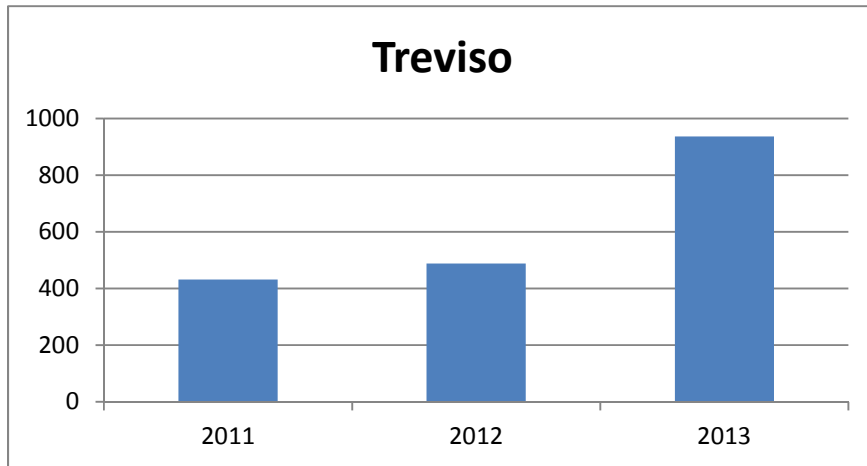
Graf. 4/ Sez.



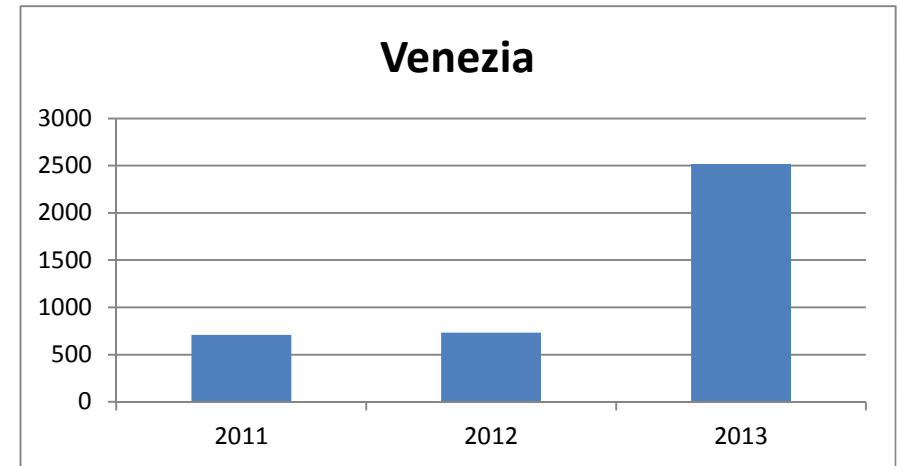
Graf. 5/ Sez.



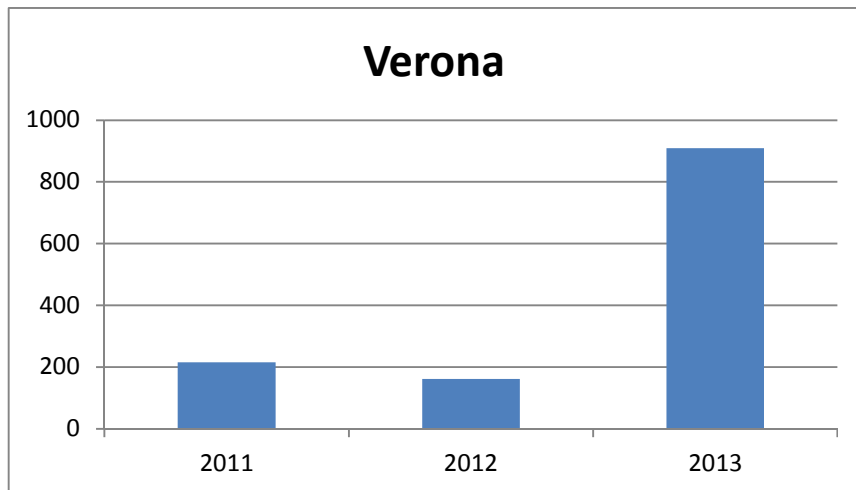
Graf. 6/ Sez.



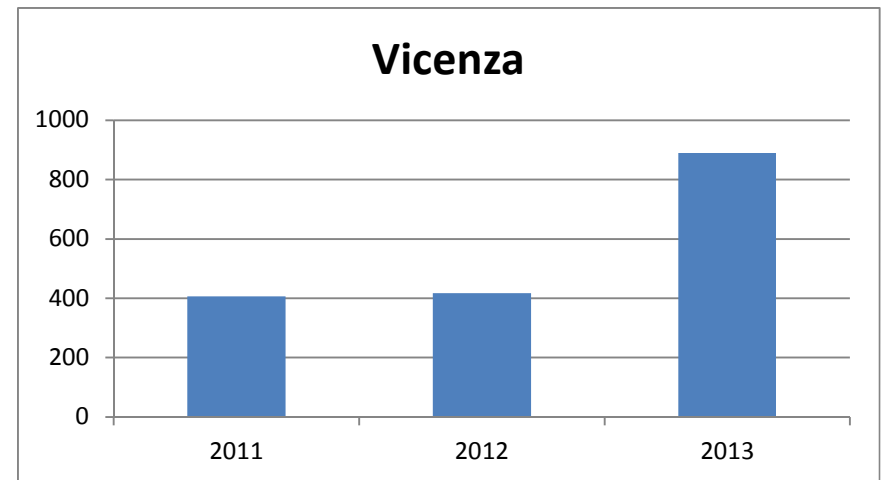
Graf. 7/ Sez.



Graf. 8/ Sez.



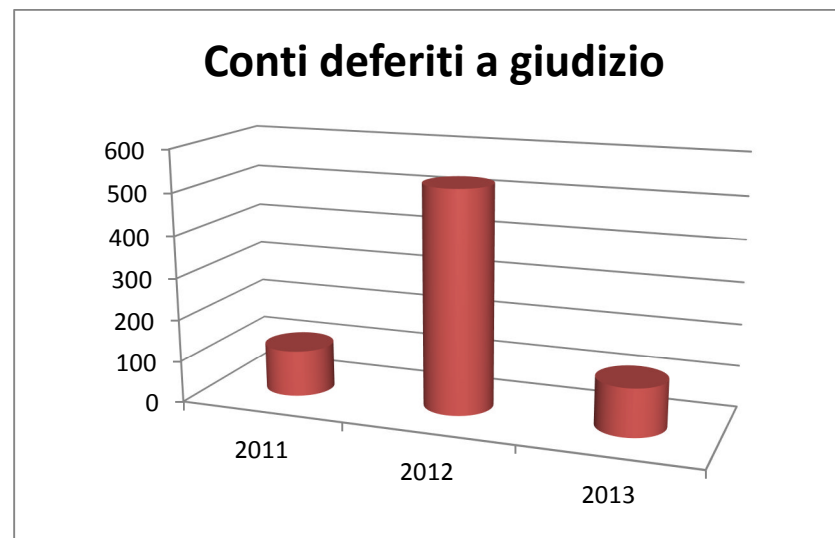
Graf. 9/ Sez.



Graf. 10/ Sez.

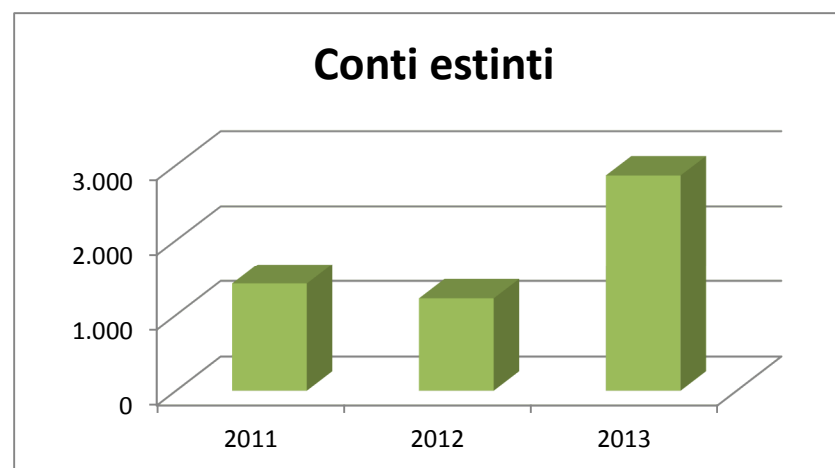
Conti deferiti a giudizio	
Anno	N. Conti
2011	111
2012	528
2013	114
Totale	753

Si tratta di conti per i quali è stata presentata una relazione contenente rilievi di irregolarità di tenuta del conto, cui è seguita una discussione collegiale in pubblica udienza per l'analisi delle irregolarità prospettate.



Conti estinti	
Anno	N. Conti
2011	1.417
2012	1.220
2013	2.864
Totale	5.501

Si tratta di conti giudiziali per i quali si è dichiarata l'estinzione del giudizio, al compimento del quinquennio dalla loro presentazione alla Sezione.



**PROVVEDIMENTI DEL SETTORE
RESPONSABILITÀ CONTABILE ANNO 2013**

TIPO PROVV.	N. PROVV.	OGGETTO/MASSIMA
sentenza	68	Asserito danno all'immagine arrecato al Ministero della Sanità per subito furto di tessera VIACARD - Assoluzione
sentenza	100	Danno all'immagine arrecato alla Regione Veneto per indebita percezione di contributo CEE - Cessata materia del contendere
sentenza	101	Asserito danno da disservizio causato da revoca deleghe a funzionario anagrafe del Comune di Cessalto (TV) e spese legali sostenute - Assoluzione
sentenza	102	Danno all'immagine arrecato al Ministero dell'Economia e Finanze per reato di concussione - Condanna
sentenza	129	Danno alla Regione Veneto per indebita percezione di erogazioni da Società Cooperativa "Cooperativa Pescatori Eridania S.c.a.r.l." - Cessata Materia del contendere
sentenza	160	Danno arrecato al Comune di Silea (TV) per fraudolento utilizzo schede carburante - Condanna
sentenza	161	Danno arrecato al Ministero della Difesa per reato di cui all'art. 317 c.p. - danno da disservizio e danno all'immagine - Condanna
sentenza	162	Danno arrecato al Ministero della Difesa per truffa militare pluriaggravata - Condanna
sentenza	163	Danno arrecato al Ministero dell'Interno per condotta negligente ed imprudente - Condanna
sentenza	170	Danno arrecato al Ministero dell'Interno per incidente stradale plurimortale - Prescrizione dell'azione
sentenza	172	Danno arrecato all'ACI di Vicenza per mancato riversamento di tasse automobilistiche - Condanna
sentenza	175	Danno arrecato alla Regione Veneto per indebita percezione di finanziamento a valere sul Fondo Sociale Europeo - Carenza di giurisdizione e condanna
sentenza	199	Asserito danno arrecato all'Ordine dei Commercialisti ed esperti contabili O.D.E.C. di Verona per irregolarità varie - Difetto di giurisdizione

sentenza	200	Asserito danno arrecato alla Regione Veneto per illecita percezione di finanziamenti comunitari relativi a premi "bovini maschi" e "estensivizzazione" - Assoluzione
sentenza	220	Danno arrecato al Comune di Conticello Conte Otto per negligenze nella progettazione e nella direzione dei lavori in appalto per ampliamento sede comunale – parziale difetto di giurisdizione e condanna parziale
sentenza	221	Danno arrecato all'AULSS n. 13 per attività libero professionale svolta da un medico in regime di rapporto esclusivo con l'AUSLL - Condanna
sentenza	222	Danno arrecato al Ministero dell'Interno per danno all'immagine - Condanna
sentenza	269	Danno arrecato al Comune di Montegrotto Terme per spese legali sostenute dall'amministrazione in un giudizio civile - Condanna
sentenza	308	Danno all'immagine arrecato al Comune di Treviso da dipendente anagrafe - avvenuto pagamento importo richiesto dalla Procura Regionale - Cessata materia del contendere
sentenza	310	Danno arrecato al Comune di Tombolo per ammanchi e irregolarità nella gestione dell'economista - Condanna
sentenza	326	Asserito danno arrecato all'Ordine dei Commercialisti ed esperti contabili O.D.E.C. di Verona per irregolarità varie - Difetto di giurisdizione
sentenza	327	Danno arrecato all'Università degli Studi di Padova - Estinzione del giudizio per decesso del convenuto
sentenza	358	Danno arrecato al Ministero della Difesa - Arma Carabinieri per danno all'immagine, danno da disservizio e peculato - Condanna
sentenza	362	ricorso ad istanza di parte per ottemperanza - Inammissibilità
sentenza	427	Danno arrecato al Ministero della Difesa per furto militare aggravato (sottrazione buoni benzina) - Condanna

**PROVVEDIMENTI DI RILIEVO DEL SETTORE
CONTI GIUDIZIALI ANNO 2013**

SENTENZA	ENTE INTERESSATO
134	CCIAA di Venezia
139	CCIAA di Belluno
171 – non definitiva	ULSS 21 – Legnago (VR)
186	CCIAA di Vicenza
202	CCIAA di Padova
270 – non definitiva	CCIAA di Treviso
271 – non definitiva	CCIAA di Rovigo
291	CCIAA di Verona
381	Comune di Tombolo (PD)
431 – non definitiva	ULSS 20 - Verona

PUBBLICAZIONE A CURA DI:

Corte dei conti
Sezione Giurisdizionale Regionale per il Veneto
Segreteria Particolare del Presidente

Palazzo Mandelli – Cannaregio 1756/57 – Venezia 30121

Tel. 041. 2704917 Fax 041. 2704918

e-mail segr.sezione.giur.veneto@corteconti.it