

Autorità, gentili Signore, Signori,

il 9 marzo 2011 inauguravo l'anno giudiziario ricordando il 150° dell'unità d'Italia, una straordinaria ricorrenza che ha consentito, anche grazie alle sollecitazioni del Capo dello Stato, di rivisitare la storia delle istituzioni e la vicenda dei diritti e dei doveri di un popolo di grandi tradizioni civili, in un momento delicato della sua vita economica e sociale dominata da un pesante debito pubblico che condiziona in modo significativo le scelte del Governo e del Parlamento nella realizzazione delle politiche pubbliche.

Accadeva anche 150 anni fa. Nell'anno in cui si inaugurava la Corte dei conti, l'Italia appena unificata presentava un debito pubblico di grandi dimensioni, certo di origini più nobili (le ingenti spese sostenute per le guerre del Risorgimento) di quelle che lo hanno fatto lievitare negli ultimi anni per effetto di una sistematica elusione del precetto costituzionale (art. 81, comma 4) il quale prevede che ogni legge "che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte". Quella norma voluta da un grande italiano, figlio di questa terra, economista insigne, europeista convinto, Luigi Einaudi, che avrebbe riordinato i conti dello stato in pochi anni aprendo la strada a quello che è stato definito il "miracolo economico" italiano¹, assicura, se correttamente applicata, l'equilibrio del bilancio. Einaudi ne aveva parlato ai colleghi della 2^a Sottocommissione della Costituente quando, nel sostenere la necessità di limitare al Governo l'iniziativa in materia di bilancio, suggeriva di negarla ai membri delle due Camere sulla base della seguente considerazione: "l'esperienza ha dimostrato che ... mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle".

¹ Anche se la formula fu suggerita dall'On. Bozzi parafrasando un articolo della legge sulla contabilità generale dello Stato.

Si potrebbe dire con Sant'Agostino che hanno preferito la *vanitas* alla *veritas*.

Una norma a garanzia della tendenza al pareggio del bilancio, fu il commento dell'On. Vanoni¹, che, tuttavia, è stato impedito alla Corte dei conti di presidiare attraverso l'accesso diretto alla Corte costituzionale.

E continua ad esserle impedito. Infatti, in sede di esame del disegno di legge costituzionale sul pareggio del bilancio, già licenziato in prima lettura dalle due assemblee, è stato espunto l'articolo, proposto dalle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Bilancio, il quale aveva previsto che *"La legge costituzionale di cui all'articolo 137 stabilisce le modalità e le condizioni nel rispetto delle quali la Corte dei conti può promuovere il giudizio di legittimità costituzionale per la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui al terzo comma dell'art. 81"*. La norma sulla copertura, infatti, nella riforma passa dal quarto al terzo comma.

La mancata previsione della possibilità per il Giudice contabile di accedere alla Consulta evidenzia un vuoto nel sistema di accertamento della realizzazione effettiva del principio dell'equilibrio dei conti pubblici il quale presuppone efficienti verifiche e controlli. È certo, infatti, che la Corte costituzionale, quale giudice delle leggi, debba conoscere delle questioni relative alle eventuali violazioni anche delle nuove statuizioni dell'art. 81 e che il giudice remittente in via generale non possa che essere la Corte dei conti², proprio in funzione del

¹ AA.VV., *La Costituzione della Repubblica italiana, illustrata con i lavori preparatori*, Mondadori, Milano, 1976, 232.

² Potrebbe essere tuttavia opportuno introdurre qualche innovazione volta ad estendere la possibilità di accesso di quest'ultima alla Corte costituzionale, modifiche del resto già prese in considerazione fin dal lontano 1984 dalla Commissione Bozzi e tradotte in un disegno di legge di modifica dell'art. 81 presentato all'epoca dall'on. Beniamino Andreatta, nonché contenute, ora, in alcune delle proposte presentate all'esame del Parlamento. Si possono, in particolare, ricordare le ipotesi contenute nell'AC n. 4646 (On. Bersani ed altri) e nell'AC 4596 (On. Lanzillotta ed altri); quest'ultima proposta prevedeva proprio l'accesso della Corte dei conti alla Consulta "anche su segnalazione di un quinto dei componenti della Camera e del Senato". Va parimenti menzionata la proposta dell'On. Bersani ed altri che prevedeva per la Corte la proponibilità della "questione di legittimità costituzionale sulle legge e sugli atti aventi forza di leggi statali e regionali".

concreto svolgimento dei suoi compiti istituzionali e della natura tipicamente magistratuale dell'attività di monitoraggio, verifica e controllo. Un'attività che è alla base dell'apporto "assai significativo, che la Corte dei conti ha fornito nella costruzione scientifica del "diritto del bilancio", dalla sua originaria identificazione come mera tecnica di gestione (la "contabilità generale dello Stato" in senso stretto) alla sua attuale, e ben più alta, configurazione come il complesso delle regole che presidiano la trasparenza delle decisioni in materia di finanza pubblica e la loro appartenenza al sistema delle garanzie", come hanno sottolineato le Sezioni Riunite in sede consultiva in un recente parere¹. Ugualmente rilevante il ruolo che la Corte ha svolto nel processo di riforma della struttura dei bilanci pubblici, nell'impostazione dei provvedimenti in tema di federalismo fiscale, nella costruzione di una vera e propria "giurisprudenza del controllo", a riguardo della quantificazione degli oneri e della copertura finanziaria delle leggi di spesa. In perfetta continuità con la storia della Corte, come dimostra una annotazione del Presidente della Corte dei conti, un insigne studioso di contabilità di Stato e di scienza delle finanze, docente nell'Università di Napoli, il Professore Gustavo Ingresso, alla "risoluzione" delle medesime Sezioni Riunite del 12 marzo 1946, in occasione della pubblicazione della legge di indizione delle elezioni per l'Assemblea Costituente.

"Nello Stato contemporaneo il controllo sulla gestione della pubblica finanza assume al grado e al prestigio di una garanzia costituzionale, perché la finanza pubblica è basata quasi esclusivamente sul principio della imposizione tributaria, cioè sul prelievo coattivo dalla ricchezza privata, e quindi sulla limitazione, sul sacrificio della libertà economica del cittadino, che pertanto va protetta contro incapacità o errori o abusi del Governo...il controllo finanziario della Corte dei conti va considerato non come un semplice momento dell'azione amministrativa, ma in funzione della tutela dell'ordine costituzionale,

¹http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_consultiva/2011/delibera_3_2011_cons.pdf

del quale esso è uno dei fattori più vitali e più delicati”.

Di sorprendente attualità nel 2011 un'enunciazione del 1946!

In questa stagione politica, in cui pesanti sono le preoccupazioni di Parlamento e Governo per lo squilibrio dei conti finanziari e patrimoniali la “tendenza al pareggio”, che non avrebbe avuto bisogno altro che di una coerente e costante applicazione dell'art. 81, comma 4, sostanzialmente nei termini dell'art. 270 del TUE¹, oggi si mira a perseguire con una modifica costituzionale che punta ad assicurare “l'equilibrio tra le entrate e le spese”, così intendendosi rafforzare l'adeguamento delle procedure e delle norme di contabilità e di finanza pubblica agli indirizzi di armonizzazione e di coordinamento definiti in sede di Unione europea e sulla scorta di analoghi e recenti esempi di stati (Germania, Francia, Spagna, Ungheria) che, peraltro, non avevano in Costituzione una norma analoga al quarto comma dell'art. 81.

La norma all'esame del Parlamento è ispirata a concetti consolidati nella letteratura economica in materia “ed eleva perciò a parametri di legittimità – come hanno scritto le Sezioni Riunite nel parere dianzi richiamato - valutazioni di tipo statistico-finanziario nonché circostanze di fatto”.

Il pareggio di bilancio è, in realtà, rimasto solo in rubrica: nel testo, infatti, si fa riferimento all'“equilibrio fra le entrate e le spese”, espressione da valutare se più o meno rigorosa rispetto a quella del pareggio e se essa sia effettivamente rassicurante in una visione dinamica del principio dell'equilibrio che viene affermato, considerato che sarà possibile far ricorso al debito, in riferimento agli effetti del ciclo, al verificarsi di eventi eccezionali. In sostanza non si proibisce “né il disavanzo in quanto tale, né il ricorso all'indebitamento (fatti sempre salvi i casi eccezionali), ma si costruisce un apparato procedurale che dovrebbe assicurare che nel ciclo economico – costituito

¹ Il quale prevede che le spese “possono essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie” e che nel bilancio dell'Unione “entrate e spese devono risultare in pareggio”.

da fasi talora avverse e talora favorevoli – i bilanci pubblici siano predisposti in modo da garantire un equilibrio complessivo”¹.

La salvaguardia dell’equilibrio sta, nella logica della riforma, nell’esigenza di una previa deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, della quale non risulta definita la natura (legge o semplice atto d’indirizzo ovvero atto bicamerale non legislativo).

Nell’ambito della riforma costituzionale viene soppresso l’attuale terzo comma, in ragione del quale oggi “con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese”, in ossequio alla natura “formale” della legge di bilancio, in relazione alla quale non risulta siano state affrontate nel dibattito parlamentare quelle ragioni di chiarezza e di trasparenza che furono alla base della scelta del costituente nel 1948 e “che non è detto siano venute meno”. È ancora una valutazione delle Sezioni Riunite. Ciò ponendo delicate implicazioni, in termini, ad esempio, di soppressione della legge finanziaria (oggi di stabilità) e dei limiti di manovrabilità di poste finanziarie di natura diversa all’interno di un unico provvedimento legislativo di bilancio contenente sia la quota consolidata che quella derivante da innovazione.

L’art. 2 della proposta di revisione costituzionale, nell’integrare l’articolo 97 Cost., estende a tutte le pubbliche amministrazioni i vincoli in termini di equilibrio e di sostenibilità del debito in coerenza con l’ordinamento europeo, il che induce a riflettere su due quesiti, con implicazioni non irrilevanti. Se anche i bilanci di ogni ente pubblico debbono rispettare l’equilibrio in quanto espressi in termini di contabilità economica (e quindi al netto delle componenti finanziarie) e se ciò debba accadere anche in termini strutturali. Aspetto, questo, che sembra rimanga riservato allo Stato.

Il secondo quesito è se la norma non possa essere vista come la costituzionalizzazione delle regole fiscali sovranazionali, con un vinco-

¹ G. M. SALERNO, Alla prova del nove la via europea e sovranazionale per la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, in *Guida al Diritto*, 2012, n. 4, 6.

lo automatico, in conseguenza di ogni futura modifica dell'ordinamento europeo. Un interrogativo al quale può cautamente darsi una risposta affermativa alla luce della giurisprudenza costituzionale.

La riforma contiene anche (art. 4) una integrazione dell'art. 119 Cost., che sottopone l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per le autonomie territoriali al vincolo dell'equilibrio di bilancio e del concorso delle medesime autonomie ai fini del rispetto dei vincoli economici e finanziari europei, con possibilità di una revisione dell'attuale patto di stabilità interno, che, pur consentendo, a certe condizioni, elementi di flessibilità, fissa anche vincoli di rigidità ai bilanci delle autonomie.

Non si consente alla Corte dei conti l'accesso diretto alla Consulta, ma si prevede la creazione di un organismo indipendente, istituito presso le Camere, con competenza in termini di analisi e di verifica degli andamenti di finanza pubblica e, soprattutto, di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. Non si tratta evidentemente di una sovrapposizione rispetto alle attribuzioni della Corte dei conti, quale giudice della legittimità e del buon governo nell'uso delle risorse finanziarie pubbliche, ma è certo che si accresce la confusione.

La riforma proposta (art. 4, lettera g), nel riconoscere l'intervento dello Stato a favore delle autonomie per assicurare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali, al verificarsi di una recessione o di eventi eccezionali (cd. "solidarietà verticale"), appare coerente con un'interpretazione per le autonomie della regola dell'equilibrio di bilancio in termini nominali (senza correzione per il ciclo), come richiesto peraltro dalla Commissione Europea e come appare d'altra parte ragionevole per la difficoltà di cogliere per ciascun ente o per gruppi di enti l'impatto del ciclo medesimo. La norma, per altro verso, sembra in qualche modo adombrare un ritorno alla logica dei trasferimenti, vietata al momento sul piano strutturale sulla base del nuovo assetto federale se non per

le funzioni essenziali.

Abbiamo detto del debito, che gli odierni governanti si trovano ad affrontare, quasi duemila miliardi di euro, con un'amministrazione che non presenta livelli di efficienza adeguati alle esigenze della governabilità, come dimostrano l'ingente evasione fiscale e la diffusa corruzione, nei confronti della quale non sono stati predisposti idonei strumenti di contrasto, come evidenziato nella relazione del Gruppo Europeo sulla Corruzione (GRECO) che ha indirizzato all'Italia ben 22 raccomandazioni, tra le quali spicca il richiamo all'esigenza di ratificare dal 1999 la Convenzione penale del Consiglio d'Europa sulla corruzione, con la conseguenza che il nostro sistema non è stato ancora adeguato alla nuova e più rigorosa disciplina dei delitti contro la Pubblica Amministrazione e la creazione di fondi neri che a loro volta costituiscono il necessario punto di passaggio per le attività di corruzione. Ciò mentre il disegno di legge contenente "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione", approvato dal Consiglio dei Ministri il 10 marzo 2010, presentato al Senato il successivo 4 maggio (AS n. 2156), pur apprezzabile per l'impostazione non più prevalentemente penalistica, attende in mezzo al guado delle polemiche tra i partiti.

E ciò nonostante la corruzione abbia raggiunto livelli di assoluta preoccupazione, stimati sulla base dei dati provenienti dalle inchieste penali e delle procure contabili, in sessanta miliardi, in pratica la metà della somma individuata in sede europea con riferimento all'intera Unione.

Corruzione che rischia concretamente di essere ulteriormente alimentata dalla scarsità delle risorse pubbliche, perché la competizione per accaparrarsi quote delle disponibilità dei bilanci pubblici per la realizzazione di opere pubbliche e l'acquisto di beni e servizi suggerisce inevitabilmente il ricorso alla scorciatoia della "mazzetta", come attesta quotidianamente la cronaca giudiziaria.

Inoltre la corruzione è fonte di gravissima lesione delle regole

della trasparenza e quindi della concorrenza, che mirano ad assicurare la massima partecipazione di imprese alle procedure di gara, mentre l'intromissione di interessi illeciti determina l'espunzione dal mercato delle imprese serie, quelle che non scendono a compromessi. Contemporaneamente i dati sulla corruzione, di pubblico dominio, scoraggiano gli investimenti, stranieri e italiani, in vaste aree del Paese.

Anche il ritardo nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni (stimati in oltre 100 miliardi) incentiva pratiche corruttive alla ricerca del dovuto in tempi rapidi, quelli, peraltro, invano stabiliti da una legge dello Stato, il decreto legislativo n. 231 del 2002, che fissa in trenta giorni il termine dei pagamenti in attuazione di una specifica direttiva europea. Una corruzione che noi chiamiamo "impropria", perché il funzionario riceve denaro o altra utilità "per compiere un atto del suo ufficio".

Uguualmente, in relazione alle auspiccate semplificazioni, che dovranno facilitare l'adozione di provvedimenti amministrativi o l'eliminazione di autorizzazioni preventive non necessarie, dovranno essere adottate adeguate forme di pubblicità, ad evitare che in sede di verifiche amministrative successive i cittadini e gli operatori economici siano soggetti a soprusi e taglieggiamenti.

Occorre, in sostanza, fare i conti con un'amministrazione che, accanto a non rari picchi di efficienza, presenta situazioni di diffusa e grave inadeguatezza rispetto alle esigenze della governabilità di una grande Nazione, come dimostra, se non altro, l'ingente evasione fiscale (120miliardi annui, dato Agenzia delle Entrate) un fenomeno la cui persistenza nel tempo attesta che non sono stati predisposti idonei strumenti di contrasto a livello normativo e organizzativo. Un'evasione fiscale che, anche se solo dimezzata, avrebbe assicurato l'equilibrio dei conti dello Stato, in tal modo risparmiando alle categorie più deboli dei cittadini aggravii fiscali in uno a riduzioni di stipendi e pensioni.

Poi ci sono gli sprechi, le spese inutili o eccessive per consulenze, per gli acquisti non necessari o a prezzi superiori a quelli di mercato, le spese gonfiate, quelle che compensano attività non svolte, dei quali è testimonianza anche la giurisprudenza di questa Sezione. Per non parlare dello squilibrio dei conti della sanità, dove ogni euro sprecato lede un diritto fondamentale della persona, il diritto alla salute, particolarmente da salvaguardare nei confronti dei più deboli, come sono per definizione i malati.

Un capitolo a parte è rappresentato dalla generalizzata mancata valorizzazione dell'ingente patrimonio pubblico, spesso di notevole pregio, non adeguatamente utilizzato per finalità istituzionali, oggetto di insufficiente manutenzione, mentre uffici pubblici utilizzano immobili locati da privati con oneri incompatibili con le dimensioni delle proprietà pubbliche. Da questo punto di vista la concreta attuazione del federalismo demaniale desta obiettive perplessità nella sua concreta attuazione.

I beni demaniali della Regione Piemonte, da esempio, hanno valore d'inventario di circa 251 milioni 830 mila euro e **non risultano produrre reddito**.

I beni immobili non disponibili hanno valore di circa 332 milioni 689 mila euro e di questi, venti, per un valore complessivo di 151 milioni e 323.000 euro, **non risultano produrre alcun reddito**.

Tra essi figurano beni, come acque minerali e termali, cave, torbiere e fabbricati, suscettibili di sfruttamento economico. Appare quindi opportuna, al fine di non trascurare una possibile fonte di reddito per l'Ente, una loro approfondita ricognizione e, quindi, una gestione più efficace.

Gli immobili non disponibili oggetto di locazione e di concessione presentano una percentuale di redditività di appena lo 0,56%.

La capacità di riscossione in conto competenza dei canoni di locazione è del 53% circa, quella dei canoni di concessione del 51%.

I beni appartenenti al patrimonio disponibile risultano inventa-

riati per un valore di circa 287 milioni 647 mila euro, ma rendono annualmente appena 235. 631 euro.

Ugualmente gravissima è l'inadeguata gestione del patrimonio storico-artistico una riserva preziosa che potrebbe assicurare maggiore turismo in molte aree del paese e molti posti di lavoro in una fase recessiva dell'economia.

Beni espressione di una cultura che è essa stessa ricchezza anche economica. basta saperla gestire. il Sole 24 ore titolava ieri "Noi analfabeti, seduti su un tesoro".

Riprendiamo il filo del percorso istituzionale iniziato centocinquant'anni fa quando la Corte dei conti fu istituita¹ in sostituzione delle Corti di Torino, Firenze, Napoli e Palermo, con la doverosa precisazione, per rispetto della storia, che quest'anno celebriamo l'anniversario non della creazione *ex novo* dell'Istituto ma del suo inserimento nel contesto istituzionale dell'Italia unita. Perché la Corte dei conti non è nata con il Regno d'Italia, ma in quella straordinaria occasione è stata soltanto oggetto di un adeguamento alle esigenze organizzative e funzionali del nuovo stato. La Corte viene, infatti, da lontano dacché ovunque e in ogni tempo, è presente negli ordinamenti generali la regola dell'obbligo di rendere conto di una gestione, di un'amministrazione, la quale non sia stata condotta nel proprio esclusivo interesse. "Regola d'ordine razionale", come ebbe a sottolineare Ferdinando Carbone, il Presidente del centenario². È sufficiente ricordare che nell'antica Grecia il Tribunale ateniese dei "logisti" (da *logos*, conto) seguiva procedure che rivelano *in nuce* i caratteri sostanziali dell'odierno processo contabile, l'autonomia funzionale del pubblico ministero, le garanzie processuali, l'autorità della cosa giudicata. Nella *Polis*, laddove per la prima volta sono stati definiti i principi della democrazia, coloro i quali erano investiti di una funzione pubblica, anche elettiva, dovevano, nel lasciare la carica, presentare il

¹ Legge n. 800 del 14 agosto, c.d. legge Bastogi, dal Ministro delle finanze che ne era fatto promotore.

² In Celebrazioni del primo centenario della Corte dei conti nell'unità d'Italia, Giuffrè, Milano 1963, 176.

rendiconto dei fondi pubblici di cui avevano avuto la gestione.

Rigorosa era quella regola anche nella Roma repubblicana e imperiale, e nessuno avrebbe potuto sottrarvisi, neppure il generale vittorioso che aveva salvato Roma. Sicché rientrato nell'Urbe dalla piana di Zama, dove aveva sconfitto Annibale, Scipione dovette sottoporsi alla *redditio rationum* (*ratio* era il conto e *Curia rationum* è nel logo della Corte dei conti europea) e spiegare come avesse usato i fondi dell'armata, e non riuscendo a fornire chiarimenti convincenti preferì lasciare la patria che, per effetto della severità dei suoi magistrati, definì "matrigna".

Quelle regole severe del rispetto del denaro pubblico giungono a noi attraverso i secoli, essendosi sviluppate nei regni e nelle repubbliche dell'evo antico e di mezzo e poi nella *Chambre des comptes* francese, suprema magistratura finanziaria istituita nel secolo XIII da Luigi IX, che non soltanto giudicava i conti, ma esercitava anche un controllo preventivo mediante il diritto di rimostranza sui provvedimenti regi in materia demaniale. Nel Ducato di Savoia è la Camera dei conti, istituita nel 1351 a Chambéry da Amedeo V, e quella di Torino, riordinata da Emanuele Filiberto: magistrature, che esercitavano il loro controllo in forma giurisdizionale, ed alle quali era attribuito il "diritto di interinazione" per i provvedimenti normativi emanati dal *princeps*.

Queste antiche esigenze di garanzia di buona gestione del denaro e dei beni pubblici corrono lungo i secoli fino ai tempi nostri, ed oggi sono definite a livello mondiale dall'Organizzazione internazionale delle Istituzioni Superiori di Controllo (l'Int.O.S.A.I., *International Organization of Supreme Audit Institutions*), cui partecipano circa 200 stati ed aderisce all'O.N.U...

All'indomani dell'unità d'Italia grave ed urgente era il problema concreto della organizzazione di uno stato che risultava da un assemblaggio di amministrazioni diverse, per strutture e storia. Oggi l'urgenza è per la riorganizzazione degli apparati ai vari livelli di go-

verno, alla ricerca di un modello nuovo, del quale ogni giorno si sente di più la necessità, per far fronte alle esigenze dei cittadini e delle imprese, quanto alla certezza delle procedure ed alla loro conclusione in tempi rapidi, perché il tempo è un valore per tutti.

E poi si vorrebbe, come ha detto recentemente il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Patroni Griffi, che i dipendenti pubblici tornassero a sentire l'orgoglio di essere "al servizio esclusivo della Nazione", come si legge nell'art. 98 della Carta fondamentale.

In questo contesto, il ruolo della Corte dei conti oggi è ancor più essenziale in rapporto alla vocazione federale dello Stato, con conseguente nuova distribuzione del potere e delle risorse finanziarie e patrimoniali. Infatti, l'esigenza della verifica della correttezza delle gestioni e della certezza delle risultanze finanziarie e patrimoniali è fondamentale per mettere mano ad operazioni di riequilibrio in favore delle aree della penisola più svantaggiate. Certezza dei conti perché si sappia chi ha bene amministrato e chi ha sperperato il denaro dei contribuenti, presupposto imprescindibile di ogni decisione in tema di politiche pubbliche, dacché, per ricordare ancora Luigi Einaudi, è necessario "conoscere per deliberare".

Per deliberare, nelle rispettive competenze, Governo e Parlamento hanno a disposizione le relazioni con le quali la Magistratura contabile riferisce alle assemblee elettive in piena autonomia, perché, come disse il Conte di Cavour in una mirabile relazione al Parlamento subalpino del 1852, *è assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile.*

Ispirandosi a queste regole il Ministro delle finanze Quintino Sella in quel 1° ottobre 1862, nel salutare, all'atto del solenne insediamento, la Corte dei conti quale prima suprema magistratura "che estende la sua giurisdizione in tutto il Regno", si rivolgeva direttamente ai suoi magistrati con parole che ci piacerebbe sentire ancora oggi.

“Altissime sono le attribuzioni che la legge a voi confida. La fortuna pubblica è commessa alle vostre cure. Della ricchezza dello Stato, di questo nerbo capitale della forza e della potenza di un paese voi siete creati tutori”.

E poi. “È vostro compito il vegliare a chè il Potere esecutivo non mai violi la legge; ed ove un fatto avvenga il quale al vostro alto discernimento paia ad essa contrario, è vostro debito il darne contezza al Parlamento”. E aggiungeva: “Delicatissimo ed arduo incarico, tanto che a taluno pareva pericolo l’affidarlo a Magistrati cui la legge accorda la massima guarentigia d’indipendenza, cioè la inamovibilità”.

Negli anni successivi, tuttavia, i controlli sono stati spesso considerati fastidiose evenienze, soprattutto quando concludevano con il diniego di visto o con la censura sotto il profilo del perseguimento degli obiettivi indicati dalle leggi di principio e di programma. E non solo nel periodo della compressione delle libertà statutarie tra le due guerre mondiali, quando fu comunque accettato il ripetuto ricorso alla registrazione “con riserva”, ma vigente la Costituzione repubblicana che, invece, esalta il ruolo della Magistratura contabile nella duplicità delle attribuzioni di controllo e giurisdizionali.

Non avremmo più sentito l’invito dei governanti a “vegliare” perché “il Potere esecutivo non mai violi la legge” ma ci siamo trovati a fare i conti con sistematiche “limatine” delle attribuzioni, limitazioni dell’area del controllo e della giurisdizione, quando non veri e propri impedimenti all’esercizio delle indagini di competenza delle Procure regionali, cui è affidato, in una visione complessiva delle garanzie obiettive nella tutela dei patrimoni pubblici, il momento di chiusura del sistema con il recupero di somme perdute al pubblico erario per illeciti e sprechi che da sempre indignano l’opinione pubblica ed allontanano il cittadino dalle istituzioni.

Assolvendo con assoluta dedizione e appassionato impegno la sua missione, nell’interesse dello Stato e della Comunità nazionale nelle sue varie articolazioni, la Corte dei conti ha contribuito, come

ogni magistratura, ad un ordinato progresso sociale, nella pace e nella giustizia.

Lo ha fatto attraverso uomini di grande prestigio e valore, professionale e scientifico, eminenti personalità che hanno anche ricoperto rilevanti incarichi di governo, da Federico Colla, che fu Ministro del tesoro, come Gaspare Finali, studioso e docente universitario, come Agostino Magliani, Ministro del Tesoro nel Gabinetto Depretis o Giovanni Giolitti, lo statista di Dronero, per lunghi anni Segretario Generale della Corte, che, nelle sue memorie, ricorda quanto preziosa fu quella esperienza che costituì per lui - sono le sue parole - "una educazione amministrativa efficacissima, mettendomi a conoscenza di tutto il meccanismo dello Stato, ciò che riuscì assai utile quando quel meccanismo dovetti muovere io stesso". E poi studiosi che hanno dato lustro alle università nelle quali hanno insegnato, da Antonio Scialoja a Francesco Ferrara, maestro sommo nelle discipline economiche e di larghissima fama, a Gustavo Inghis.

Riferimenti storici, non per una, pur doverosa, commemorazione, ma occasione di una attenta e pensosa meditazione, per trarre dalle esperienze del passato capacità di valutazione della realtà presente, con le sue luci e le sue ombre, talune provocate da provvedimenti normativi occasionali e contraddittori, spesso oggetto di emendamenti parlamentari intervenuti in sede di conversione di decreti d'urgenza emanati per rispondere a ben altre esigenze. Una prassi solo di recente censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 22 del 13 febbraio 2012 richiamata qualche giorno fa dal Capo dello Stato in una lettera ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio. Nell'occasione il Giudice delle leggi ha precisato che "il Parlamento è chiamato a convertire, o non, in legge un atto, unitariamente considerato, contenente disposizioni giudicate urgenti dal Governo per la natura stessa delle fattispecie regolate o per la finalità che si intende perseguire. In definitiva, l'oggetto del decreto-legge tende a coincidere con quello della legge di conversione". E, senza

escludere "che le Camere possano, nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità ... Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario". In sostanza "l'innesto nell'iter di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione".

Fosse intervenuta prima questa pronuncia della Consulta, da tempo auspicata per mettere un freno alla proliferazione di leggi di conversione *omnibus*, frettolosamente emendate con maxiemendamenti garantiti dal voto di fiducia, non avremmo tolto ai Pubblici Ministeri contabili la possibilità di indagare il contorno di una notizia di danno certa e specifica, perché ritenuto estraneo all'oggetto del procedimento. Magari perché l'ulteriore illecito individuato in sede di istruttoria è del giorno successivo di quello dell'instaurazione del procedimento. O non avremmo visto quella incredibile limitazione del danno all'immagine ai soli delitti contro la pubblica amministrazione, con vincolo ad intervenire esclusivamente in presenza di una sentenza di condanna divenuta definitiva, così impedendo il ristoro del pregiudizio erariale ai casi di corruzione per i quali il giudice ordinario abbia dichiarato l'intervenuta prescrizione, un evento sempre più frequente in relazione alle norme che hanno limitato il tempo dell'accertamento dell'illecito, anche a processo iniziato.

"Fermiamo la prescrizione quando il giudice stabilisce che il processo va fatto", è stata la proposta del Vice-presidente del Consiglio superiore della magistratura, On Vietti, in un'intervista al quotidiano *La Repubblica*, nel giorno dell'apertura dell'anno giudiziario

della Cassazione.

Con il congelamento della prescrizione, secondo Vietti, si salverebbero 169mila processi l'anno e si consentirebbe la conclusione delle indagini sulla corruzione.

La prescrizione, infatti, è sempre una sconfitta per lo Stato, chiunque sia l'imputato.

La nuova normativa sul danno all'immagine ha lasciato, in ogni caso, fuori dell'azione di risarcimento del danno condotte come la truffa aggravata ai danni dello Stato ad opera di un dipendente perché prevista in altro titolo del libro secondo del codice penale, o il peculato militare, perché previsto in altro codice. Per non dire della esclusione della possibilità di perseguire il danno arrecato all'immagine dello Stato dal maestro pedofilo o dal professore stupratore. Soprattutto quando l'opinione pubblica percepisce l'insufficienza dei procedimenti disciplinari che hanno mantenuto al loro posto, spesso dopo una sospensione di pochi giorni, dipendenti macchiatisi di gravissimi reati, come ha rivelato una indagine della Sezione centrale del controllo della Corte dei conti.

Abbiamo fatto ripetuti riferimenti storici per dimostrare che la regola della verifica delle contabilità è antica quanto gli ordinamenti generali e sostanzialmente immutata nel tempo è la tecnica della verifica della correttezza delle gestioni che avviene nelle forme della giurisdizione contenziosa della Corte. Contestualmente, in sede di controllo, la Corte dei conti, al pari dell'analoga Istituzione dell'Unione europea, ha il ruolo di effettuare il controllo sulla gestione delle Amministrazioni pubbliche a tutti i livelli di governo, intendendo queste ultime, in conformità all'orientamento della Corte costituzionale (sentenze nn. 246/2006 e 179/2007), non solo quelle dello Stato in senso stretto, ma dello Stato-Comunità comprensivo di tutti i soggetti del c.d. "policentrismo autonomistico" (Stato, Regioni, Enti locali e altre enti); la Corte rappresenta quindi, ai sensi dell'art. 100 della Costituzione, il garante degli equilibri di finanza pubblica.

Assolve a tale funzione con diverse modalità. Alla forte contrazione del controllo preventivo - iniziata nei primi anni novanta con il decreto legislativo n. 29/1993 e conclusasi con la legge n. 20/1994 - si sono susseguiti, nell'ordine, una forte valorizzazione del controllo sulla gestione, nei confronti di tutte le Amministrazioni pubbliche, compresi gli enti territoriali e un controllo di regolarità contabile, su Regioni ed enti locali. Nei confronti di questi ultimi, la riforma costituzionale n. 3/2001 ha fortemente inciso, contribuendo alla definizione e valorizzazione dell'assetto decentrato, in ottemperanza al principio di sussidiarietà. Il descritto assetto (art. 7, l. n. 131/2003) ha trovato realizzazione nella costituzione delle Sezioni Regionali di controllo¹ ed è stato ulteriormente rafforzato dalla legge n. 266/2005 (art.1, commi 166 e segg.) e dalle leggi finanziarie successive, fino ad arrivare all'art. 6, comma 2 del decreto legislativo n. 149/2011 "*meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni*", in tema di stato di dissesto finanziario², con conseguenze pesanti per gli amministratori responsabili di "comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocare il dissesto finanziario". Con la conseguenza che "gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni cagionati con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario "non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni", incarichi di assessore, di revisore dei conti.... I sindaci e i presidenti di provincia, "ritenuti responsabili" "non sono candidabili per un periodo di dieci anni" alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di giunta regionale, ecc..

Del resto, l'art. 287 del Trattato sul funzionamento dell'Unione

¹ Sino ad allora, le Sezioni Regionali erano costituite solo nelle Regioni a statuto speciale in quanto previste nei relativi statuti.

² Decreto delegato ai sensi della legge 5 maggio 2009, .n. 42, artt. 2, 17 e 26.

(TFUE)¹, nell'individuare le competenze della Corte dei conti europea assegna alla stessa il controllo sulle "entrate e le spese dell'Unione" e, di riflesso, sulle spese effettuate dagli Stati membri che ricevono sovvenzioni e contributi comunitari (principio della responsabilità concorrente con gli Stati membri art 317 TFUE).

Da tale constatazione, discende per la Corte nazionale l'esigenza che la funzione ausiliaria rispetto al Parlamento derivi dalle conoscenze acquisite sullo stato dei conti pubblici dei diversi livelli di governo (Amministrazioni dello Stato, Enti pubblici, Regioni, Enti locali, società partecipate dall'ente territoriale). Solo così le valutazioni tecniche, assunte sul campo, potranno fornire elementi di giudizio adeguati per migliorare legittimità e regolarità della gestione, offrendo spaccati delle criticità e degli abusi rilevati oltre a proposte di miglioramento nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Tale impostazione è alla base delle audizioni, sia al Parlamento che alle altre Assemblee elettive (regionali, provinciali e comunali) per le quali è già presente un ampio spazio, nell'ambito delle dinamiche dei diversi controlli territoriali (sul rendiconto della Regione, sulla gestione, sui bilanci e sui rendiconti degli EE.LL.), volti a fornire raccomandazioni e osservazioni indirizzate a migliorare la gestione, tutelandone gli equilibri finanziari, senza tener conto, poi, della specifica previsione effettuata dal Legislatore all'art. art.7, comma 8, legge n.131/2003 laddove ha espressamente previsto "*altre forme di collaborazione*".

Va peraltro considerato che uno degli effetti qualificanti del contraddittorio con gli Enti è quello di stimolare gli stessi all'**autocorrezione**. Ciò che qualifica la natura collaborativa attribuita dal Legislatore ad alcune tipologie di controlli (art 7, comma 7, legge 131/2003).

Si ritiene pertanto che la competenza della nuova *governance* europea, alla luce dei provvedimenti legislativi recentemente emanati

¹ Art.287 TFUE "*La Corte dei Conti esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione (...)e di ogni organo o organismo creato dall'Unione.*"

dall'Unione¹, meglio conosciuti come *"six pack"*, in grado di incidere sulle attribuzioni della Corte nazionale, sia quella connessa con il controllo e la vigilanza dei conti pubblici al fine di evitare (o di intercettare tempestivamente) i deficit eccessivi. In una interrelazione stretta fra le singole Sezioni e la Sezione delle Autonomie² che agevola il

¹ 4 Regolamenti del Parlamento e del Consiglio del 16 novembre 2011, 1 Regolamento del Consiglio del 16 novembre 2011 ed 1 direttiva del Consiglio dell'8 novembre 2011.

² La Sezione effettua annualmente le seguenti attività:

- controllo dei flussi finanziari fra l'Unione e l'Italia con referto al Parlamento
 - esame dei flussi delle entrate;
 - esame dell'utilizzo dei fondi strutturali relativamente agli Obiettivi convergenza, competitività e cooperazione (FESR, FSE);
 - esame dell'utilizzo dei fondi comunitari di sostegno alla politica agricola (FEAGA, FEASR);
 - esame della spesa in materia di pesca (FEP);
 - monitoraggio delle irregolarità e frodi e relativi provvedimenti di recupero.
- controllo sulla gestione su specifiche tematiche inserite annualmente nel programma di controllo;
 - controllo su Organismi internazionali;
 - CERN;
 - ITU;
 - monitoraggio annuale degli esiti del controllo sulla gestione;
 - monitoraggio costante della regolamentazione comunitaria con riguardo sia alla Governance europea, che al settore delle entrate e della spesa..
 - funzioni di cooperazione con la Corte dei conti europea e con altre Istituzioni europee ed internazionali;
 - monitoraggio del contenzioso dell'Italia con l'Unione europea ;
 - monitoraggio delle irregolarità e frodi comunitarie attraverso il costante aggiornamento dati contenuti nel Sistema informativo IMS dell'OLAF a cui la Sezione accede direttamente sia in materia di fondi strutturali che di fondi in agricoltura.

La Sezione effettua i seguenti controlli:

- sulla finanza regionale;
- sulla finanza locale;
- sulla spesa sanitaria;
- Agenzia dei Segretari comunali;
- adotta, annualmente, con funzione di coordinamento delibere di indirizzo interpretativo su diverse tematiche;
- svolge attività di studio e analisi su tematiche, sottoposte dal Presidente della Corte, per le quali siano stati richiesti alle Sezioni regionali pareri in materia di contabilità pubblica e per i quali siano emersi nelle Sezioni orientamenti difformi da esaminare nel plenum della Sezione;
- ai sensi dell'art. 1 comma 166 e ss. Legge 266/2005 adotta le linee guida cui si attengono gli organi di revisione economico-finanziaria di comuni e province sui bilanci di previsione e sui rendiconti;
- adotta le linee guida cui si attengono i collegi sindacali in materia di enti del Servizio sanitario nazionale ai sensi dell'art. 1 comma 170 Legge 266/2005;
- svolge attività di supporto ricognitivo delle problematiche al sistema di trasmissione telematica dei dati dei questionari trasmessi dai revisori dei diversi Enti locali (SIQUEL).

monitoraggio dei fenomeni sia sul lato dell'entrata sia sul lato della spesa, consentendo alla Corte annualmente di focalizzare l'attenzione sulle situazioni di maggiore pericolosità, anche in vista dell'esercizio dei nuovi poteri assegnati in materia di dissesto.

Questa relazione, che si manifesta anche in sede di attività consultiva, consente di verificare periodicamente come le nuove discipline incidano sugli equilibri e sui bilanci degli enti con lo scopo di agevolare, attraverso scambi di esperienze, il perseguimento della sana/buona gestione, principio molto caro al sistema comunitario e recentemente sussunto nella legislazione nazionale. Il monitoraggio riesce anche a fornire alle Assemblee rappresentative la rilevanza di alcuni fenomeni, anche ai fini della predisposizione di strumenti correttivi prima che essi producano danni irreparabili alle risorse pubbliche.

Analoga situazione è prevista con riguardo all'art. 1 comma 170, della legge n. 266/2005 per le Aziende sanitarie.

In questo contesto, il ruolo delle Sezioni regionali di controllo è espressione di una Istituzione che ha patrocinato l'innovazione, consapevole della direzione nella quale si muove l'ordinamento della Repubblica¹. Lo ha fatto anche credendo nella funzione consultiva previ-

¹ Sezioni regionali di controllo: riferimenti normativi

Art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, come modificato dall'articolo 3, comma 60, della legge n. 244 del 2007)

Verifica del rispetto degli equilibri di bilancio in relazione al patto di stabilità
Verifica del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali di principio e di programma

Verifica della sana gestione finanziaria

Verifica del funzionamento del sistema dei controlli interni

Art. 1, c. 166, 167, 168, legge n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006)

Verifica del contenuto della relazione del Collegio di revisione economico-finanziario degli enti locali (Comuni e province)

Art. 1, comma 170 legge n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006)

Verifica del bilancio di esercizio degli enti del SSN sulla base della relazione del Collegio sindacale

Art. 7, comma 8, della legge 131/2003

Attività consultiva

Art. 198-bis Tuel, introdotto dall'art. 1, c. 5, DL n. 168/2004, conv. nella legge n. 191/2004

Verifica del referto del controllo di gestione .

Art. 1, c. 173, legge n. 266/2005 (Legge Finanziaria per il 2006)

Verifica degli atti di spesa superiori a 5.000 euro relativi a studi, consulenze, convegni, mostre, pubblicità, relazioni pubbliche, rappresentanza

Art. 3, c. 56 e 57 L. 244/2007 (Legge Finanziaria per il 2008)

sta dall'art 7, comma 8, della legge 131/2003 (La Loggia), la quale riscuote crescente apprezzamento in quanto mette a disposizione delle amministrazioni locali l'esperienza di una istituzione che ha una visione complessiva della finanza pubblica e dell'agire amministrativo¹, che si sostanzia in un monitoraggio normativo annuale sull'evoluzione del quadro normativo relativo alle amministrazioni controllate. Attesta l'interesse dei destinatari della consulenza l'incremento delle richieste di pareri che nel 2011 è stato pari al 18,74%, tanto che il Presidente della Corte, nel sottolineare che quel dato dimostra l'"ottima prova" dell'esercizio di questa attribuzione "ne consiglia l'estensione anche a

Trasmissione del Regolamento affidamento di incarichi di studio o di ricerca ovvero di consulenza

Art.3, c. 27 L. 244 /2007

Obbligo di comunicare alla sezione di controllo la delibera di mantenimento delle partecipazioni societarie e la delibera di assunzione di nuove partecipazioni

Art 2 commi 594 e ss. L. 244/2007

Obbligo per le pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 1, comma 2, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, di predisporre piani triennali per il contenimento delle spese di funzionamento delle proprie strutture da trasmettere alle sezioni regionali.

R.D. 23 maggio 1924 n. 827, come modificato dal D.P.R. 20.04.1994 n. 367 art 9

Obbligo di trasmissione degli ordinativi di pagamento dei funzionari delegati

Art. 6, comma 2, d.lgs 149/2011

Trattasi di una fattispecie innovativa, che prevede che in caso di mancata adozione da parte dell'ente delle misure correttive di cui all'art. 1 comma 168 l.266/2005 la sezione di controllo, accertato l'inadempimento trasmetta gli atti al prefetto per la dichiarazione dello stato di dissesto e lo scioglimento del consiglio dell'Ente.

Art. 3, comma 1, l. 20/1994

Controllo preventivo di legittimità su singoli atti

Art. 3, comma 1, lett. c-bis), della legge 14 luglio 1994, n. 20, come modificato da ultimo dall'art. 2, comma 2-sexies, del decreto-legge n. 225/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10

Controllo preventivo dei provvedimenti commissariali da effettuarsi entro 7 giorni.

Art. 11 bis del regolamento di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione 14/DEL/2000 e ss.mm. e ii.

¹ L'oggetto di tale attività è chiaramente esplicitato dalla delibera 5/2006 della Sezione Autonomie: "... l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico..".

supporto dell'azione delle amministrazioni statali nonché ad ogni altro ente pubblico".

Sul versante dell'Istituzione va sottolineato anche il rilievo professionale di questa attività, spesso complessa, che mira a guidare le amministrazioni lungo un percorso di legalità e di efficienza, così contribuendo anche ad evitare contenzioso dinanzi alla giurisdizione amministrativa fonte di disagio per gli enti ed i cittadini.

Motivo di crescita professionale, la delicata funzione di consulenza, arricchisce il bagaglio del magistrato contabile, di quel *corpus* di giuristi d'amministrazione specializzati nella valutazione della legalità come dell'efficienza della gestione pubblica, conoscitori a tutto tondo degli aspetti finanziari e patrimoniali delle amministrazioni e degli enti, che si è formato nel tempo, dando anche un rilevante contributo agli studi scientifici e alle attività accademiche. Una realtà professionale, quella della Magistratura contabile alla quale periodicamente si attende con ipotesi di compressione del suo profilo magistratuale, come quando si mostra di confondere la funzione di verifica delle attività economico finanziarie e delle gestioni patrimoniali con la cultura economicistica che sta a monte delle decisioni, e che risiede nelle scelte politiche che giungono all'attenzione del magistrato contabile in forma di direttive, atti amministrativi o di gestione da verificare sulla base di norme o di regole nelle quali si sostanzia quel buon andamento dell'azione amministrativa che realizza il rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione delle amministrazioni e degli enti.

L'immissione di magistrati "non giuristi" aprirebbe la strada alla separazione delle funzioni di controllo da quelle giurisdizionali.

Nell'anno in cui ricorre il 150° della sua istituzione, quale magistratura finanziaria dello Stato unitario, oggi attenta alla gestione economica degli enti controllati, la Corte dei conti è ancora il garante imparziale della buona amministrazione, essenziale, in particolare in una fase difficile della vita della Repubblica della quale la politica del

rientro da un rilevante debito è solo un aspetto.

L'attività della Sezione Giurisdizionale

Nelle materie attribuite alla giurisdizione della Corte dei conti la Sezione del Piemonte ha risposto con grande impegno, nonostante l'insufficienza dell'organico, fissando le udienze in tempi ravvicinati rispetto all'atto introduttivo dei giudizi, così rispondendo all'esigenza di definire i vari procedimenti nel rispetto delle aspettative dei convenuti e dei ricorrenti, mentre i magistrati relatori hanno depositato le sentenze sempre nei termini di legge.

Nell'anno sono stati discussi 42 giudizi di responsabilità, la maggior parte dei quali oggetto di rilevanti illeciti in danno dello Stato e degli enti pubblici, dei quali ha dato conto anche la stampa. Quando possibile sono state adottate adeguate misure cautelari.

Nei casi di danni al di sotto dei 5.000 euro è stato sperimentato con successo il ricorso al procedimento monitorio che consente di definire il giudizio, con pagamento della somma stabilita dal presidente, al di fuori dell'udienza pubblica.

I giudizi di conto discussi in pubblica udienza sono stati 39, spesso definiti al termine di una complessa istruttoria in contraddittorio con il contabile, sempre con la fattiva collaborazione delle amministrazioni e degli enti.

I conti giudiziali esaminati sono stati 7.346, di cui 796 discariati con decreto presidenziale e 6.550 dichiarati estinti.

I giudizi in materia di pensioni sono stati definiti con 152 sentenze, mentre le ordinanze di remissione alla Corte costituzionale ed alle Sezioni Riunite sono state 13.

GIUDIZI DI RESPONSABILITÀ

Con la sentenza n. 44/2011 la Sezione si è occupata di **accordi corruttivi tra imprenditori e funzionari dell'ente pubblico - AI-PO / Agenzia Interregionale per il fiume Po**, succeduta, dal 1 gennaio 2003, all'Ufficio del Magistrato del Po. La pronuncia ha ri-

guardato un complesso sistema di affidamento di lavori resisi necessari per far fronte alla situazione di pericolo per la pubblica incolumità dovuta all'esonazione del Po a seguito degli eventi alluvionali dell'autunno 2000.

La sentenza si segnala per aver affermato nella specifica fattispecie l'esistenza di più fattispecie di danno:

- **da tangente**, in conseguenza della maggiorazione del prezzo dell'appalto, rispetto a quello di mercato, sostenuto dall'Amministrazione per l'esecuzione dei lavori affidati dal convenuto;
- **alla concorrenza**, per effetto dell'utile d'impresa di cui illecitamente ha beneficiato il privato corruttore in spregio al principio di imparzialità e buon andamento della p.a., utile calcolato in ragione del 10% dell'importo globale delle opere illecitamente affidate dal convenuto;
- **da disservizio**, quale insieme delle spese sostenute dall'Amministrazione in conseguenza delle risorse e del tempo impiegati da dirigenti e funzionari dell'ente per l'attività di recupero, esame e rielaborazione di tutta la documentazione attinente i lavori oggetto di procedimento penale, oltre al costo sopportato per l'affidamento di un incarico esterno volto a scongiurare la paralisi delle attività istituzionali anche in relazione alle misure cautelari personali ed alla sospensione dal servizio degli imputati.

Nell'ambito del filone della corruzione vanno annoverate anche le sentenze 11, 35, 75, 77, 160 e 177 del 2011.

Sempre in tema di **danno da disservizio** la sentenza n. 52/2011 ha pronunciato in una fattispecie di esercizio illecito e penalmente rilevante di pubbliche funzioni, ravvisata nell'intesa, tra il convenuto ed un sodalizio criminoso, diretta all'utilizzazione della posizione del dipendente per l'agevolazione delle attività criminali perseguite dall'associazione malavitosa. Fattispecie giudicata ancor più grave di quella ravvisabile nella mancata prestazione dell'attività la-

vorativa, in quanto, oltre al venir meno della sinallagmaticità nel rapporto di servizio con l'Amministrazione, vi si rinviene una dispersione di energie lavorative ed economiche dovuta spesso all'inconsapevole collaborazione con l'agente infedele da parte di altri dipendenti, con quanto ne consegue in termini di maggior pregiudizio economico subito dall'Amministrazione.

Con riferimento ai giudizi instaurati per il **risarcimento del danno all'immagine**, a seguito della sentenza n. 355 del 15 dicembre 2010, della Corte Costituzionale, che ha dichiarato infondati i dubbi manifestati da questa come da altre sezioni in ordine alla ragionevolezza della norma limitativa delle fattispecie di danno di cui al comma 30-ter dell'art. 17 del D.L. n. 78/2009, è stata dichiarata la nullità degli atti istruttori e processuali posti in essere in assenza di sentenza definitiva in materia di delitti contro la pubblica amministrazione (sentenze nn. 92/2011, 75/2011, 52/2011).

Tra i provvedimenti che meritano particolare menzione, va senz'altro segnalata la sentenza **n. 11 del 13 gennaio 2011**, con cui è stata approfondita la tematica dei danni alla concorrenza, da tangente, all'immagine e da disservizio in una fattispecie di **corruzione sistematica nell'affidamento di lavori pubblici di somma urgenza**.

Sul punto della sentenza definitiva di condanna, in adesione alla più recente giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione¹, la Sezione ha condiviso il principio di diritto secondo il quale "...la sentenza emessa all'esito della procedura di cui agli artt. 444 e segg. c.p.p. viene, ai sensi dell'art. 445, comma 1-bis, c.p.p., equiparata, salvo diverse disposizioni di legge, ad una pronuncia di condanna", conseguentemente respingendo l'istanza di nullità proposta dal convenuto.

Con la sentenza n. 110/2011 è stata affermata la giurisdizione del giudice contabile in ordine al **cumulo degli incarichi professio-**

¹ *Ex plurimis*, Cass., Sez. un., 29 novembre 2005, n. 17781/06.

nali di progettista e direttore dei lavori, in adesione alla giurisprudenza secondo la quale in siffatta ipotesi è riscontrabile una complessiva attività professionale, nella quale la progettazione si pone solo come elemento prodromico di quella successiva, e nella quale, impregiudicata la prospettazione del danno, derivante, comunque, dal cumulo complessivo di tali attività realizzate dall'unico professionista incaricato, la progettazione assume una sua autonomia soltanto ideale ed astratta rispetto alla direzione dei lavori mentre i doveri di quest'ultima assorbono anche quelli del progettista¹.

Un caso di responsabilità per il danno conseguente ad un **accordo simulatorio** (sentenza n.160/2011), ha sancito l'intesa illecita tra un politico, consigliere comunale, prima, e, poi, Presidente del consiglio stesso, ed un imprenditore, che ha dato luogo ad una assunzione "apparente" come dirigente, così da garantire all'amministratore pubblico la possibilità di continuare a dedicarsi pressoché integralmente all'attività politica e, nel contempo, grazie al meccanismo dei rimborsi erogati dall'Amministrazione pubblica, di assicurarsi una remunerazione di buon livello².

La sentenza n. 94 del 2011 ha affrontato la tematica concernente la decorrenza della **prescrizione nell'ipotesi di danno indi-**

¹ Ciò in quanto i doveri di verifica del progetto, propri del direttore dei lavori ex art. 5 del R.D. n. 350 del 1895, si atualizzano già nella fase di progettazione, così da assorbire l'ufficio di progettista(v. altresì, giurisprudenza contabile, *ex plurimis*, Sez. II centr. d'appello, sent. n. 116/2001; Sez. giurisd. Umbria, sent. n. 498/2002; Sez. giurisd. Marche, sent. n. 803/2006).

La posizione assunta dal Collegio è conforme alla giurisprudenza di legittimità (Cass. SS.UU., ord. n. 7466/2008 nonché ord. n. 28537/2008, secondo cui, se è pacifica la giurisdizione del giudice ordinario nei confronti del progettista, non essendo ravvisabile un rapporto organico o di pubblico impiego o di pubblico servizio in presenza della necessaria approvazione del progetto da parte dell'amministrazione, ed altrettanto certa è la giurisdizione del giudice contabile nei confronti del direttore dei lavori, in quanto temporaneamente inserito nell'apparato organizzativo della P.A., quale organo tecnico e straordinario della stessa,): il cumulo dei predetti incarichi determina la giurisdizione unitaria della Corte dei conti.

² Sul piano probatorio, indice rivelatore dell'accordo simulatorio (avente ad oggetto il rapporto lavorativo dirigenziale) è l'assicurazione all'apparente datore di lavoro – sgravato del costo effettivo del dirigente apparente - del conseguimento di appalti nel comprensorio nonché la promessa di contatti con esponenti del mondo produttivo e creditizio (vale a dire, prestazioni non caratterizzate dal vincolo di risultato ma non assolutamente qualificabili quali mansioni dirigenziali, seppure remunerate come tali).

retto, qualora il pagamento a beneficio del privato sia avvenuto, in funzione di provvedimenti provvisoriamente esecutivi, in data antecedente al passaggio in giudicato della Sentenza di condanna dell'Amministrazione. Il Collegio ha precisato, in particolare, che l'esordio della prescrizione quinquennale, in un caso di fattispecie a formazione progressiva, deve essere comunque individuato all'atto dell'effettiva erogazione degli importi liquidati dal Giudice competente, poiché con il materiale esborso della somma a favore del terzo il danno, in quel preciso istante, assume le caratteristiche di un pregiudizio patrimoniale sicuramente certo, concreto ed attuale, sebbene eventualmente reversibile.

La sentenza n. 145 del 2011 ha fermato l'attenzione sugli elementi che devono essere necessariamente evidenziati nell'**atto di costituzione in mora** adottato dall'Amministrazione danneggiata, al fine dell'interruzione della prescrizione. Il Collegio ha chiarito che tali elementi sono la precisa e puntuale indicazione dei fatti illeciti commessi dal presunto responsabile da cui scaturisce il nocumento a carico dell'Amministrazione, e la perentoria esplicitazione della pretesa di pagamento, idonea a manifestare con certezza la volontà dell'Ente danneggiato di ottenere il risarcimento del danno. La Sezione ha ritenuto, invece, non determinante l'indicazione esatta dell'importo del risarcimento rivendicato dall'Amministrazione, atteso che tale parametro non è considerato dalla consolidata giurisprudenza componente essenziale dell'intimazione di pagamento, sul rilievo che la definitiva quantificazione del pregiudizio compete alla valutazione esclusiva della Procura Regionale¹.

La sentenza **n. 77 dell'11 maggio 2011** ha riguardato la condanna al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale a carico di un tecnico del Comune di Torino, in conseguenza dello **scandalo della c.d. "appaltopoli" torinese**.

¹ *Ex multis* III Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza n. 474 del 2006, Sezione Giurisdizionale Lazio, Sentenza n. 2348 del 2006, Sezione Giurisdizionale Piemonte, Sentenze n. 123 e n. 221 del 2009.

Con sentenza **n. 91 del 6 giugno 2011** è stata, invece, respinta la richiesta di condanna del Sindaco del Comune di Pontechianale in relazione al pagamento di una somma in esecuzione di una transazione nulla.

Con sentenza **n. 95 del 9 giugno 2011** è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere a fronte dello spontaneo pagamento, da parte del convenuto, del "danno all'immagine" contestatogli dalla Procura regionale in relazione ad una condanna penale per falso e peculato.

Con sentenza **n. 115 del 29 luglio 2011** sono stati condannati un dirigente e un graduato della Polizia di Stato al risarcimento del danno patrimoniale e all'immagine, in relazione ad alcune ipotesi di irregolarità contabili e dei reati di peculato, truffa e falso; particolare difficoltà è stata riscontrata nella liquidazione delle partite contabili da porre a carico dei convenuti, una tipologia di illecito che si annida in attività routinarie che spesso sfuggono ai controlli o diminuiscono l'attenzione dei superiori o delle autorità politiche.

Con sentenza **n. 116 del 29 luglio 2011** è stato condannato un agente contabile del Comune di Alessandria per l'illecita appropriazione dei corrispettivi incassati a fronte della cessione di permessi di parcheggio, per i quali erano stati resi conti giudiziali non regolari.

La sentenza **n. 161 del 18 novembre 2011** si è, invece, occupata di un caso di irregolare conduzione e rendicontazione di un corso di formazione finanziato dalla Regione. La pronuncia ha affermato, tra l'altro, la giurisdizione contabile anche nei confronti dell'amministratore della società per azioni titolare del finanziamento.

GIUDIZI DI CONTO

Anche in tema di giudizi di conto, presidio di legalità e l'efficienza in tutti i settori dell'Amministrazione, come di quelli di

responsabilità, il carico è decisamente sproporzionato rispetto all'organico, sia del personale di magistratura che amministrativo cui è assegnato un compito complesso di revisione delle contabilità.

L'attività svolta nel 2011 si è collocata nel solco delle direttrici già tracciate negli anni precedenti e, in qualche misura, ha raccolto i frutti di una paziente attività istruttoria.

Malgrado le difficoltà e la scarsità dei mezzi a disposizione, di cui si è detto, i risultati raggiunti appaiono ampiamente soddisfacenti sotto il profilo qualitativo, tanto da collocare la Sezione Piemonte tra le prime in Italia per attività istruttoria ed elaborazione giurisprudenziale in materia di conti giudiziali.

Nell'ambito dell'attività di esame dei conti giudiziali depositati presso la Sezione, tra le questioni di maggior rilievo affrontate nel corso del 2011 possono segnalarsi:

- la conclusione dell'esame di una serie di **conti giudiziali dei tesorieri** di enti locali che ha consentito di rilevare (oltre ad alcune irregolarità di carattere formale) anche anomalie sostanziali in relazione ai movimenti di liquidità dai conti correnti postali al conto di tesoreria e alla correlata rappresentazione contabile;
- la prosecuzione degli approfondimenti in diritto sui **conti giudiziali resi da Cosmo spa**, società di riscossione del casalese, aggiudicataria del servizio di riscossione di tributi locali, la quale ha stipulato con gli enti locali della zona convenzioni che prevedono in alcuni casi il versamento agli enti medesimi di un *forfait* a fronte del trattenimento dell'intero importo degli incassi effettuati per conto degli enti;
- l'individuazione di un **errore nell'applicazione del tasso attivo su alcuni conti correnti di tesoreria** caratterizzati da un'elevata giacenza di liquidità (circa quattro milioni di euro, rivenienti dal p.i.p.), errore fatto rilevare per le vie brevi al tesoriere del Comune di San Damiano d'Asti, con conseguente impulso all'adozione di iniziative correttive e transattive stragiudiziali a

vantaggio dell'ente locale, con discarico del tesoriere che si è prontamente adeguato ai rilievi istruttori;

- la sentenza n. 5/2011, con la quale la Sezione ha affrontato il tema del **contraddittorio** a seguito dell'eccezione difensiva in relazione alla mancata notifica all'agente contabile del decreto di fissazione dell'udienza camerale convocata per la trattazione dell'istanza ex art. 39, comma 3, R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, del Procuratore Regionale. La Sezione ha richiamato la recente pronuncia della Corte di Cassazione (Sezioni Unite Civili, ord. n. 14891 del 21 giugno 2010) che ha ribadito l'automatismo processuale che caratterizza il giudizio per resa di conto¹.

- la **sentenza n. 144 del 19 ottobre 2011**, concernente i **conti giudiziali** delle riscossioni di entrate locali, resi da **Equitalia**; la Sezione, al fine di dare soluzione a complesse questioni preliminari e fissare una metodologia di controllo consapevole e condivisa per l'esame delle relative contabilità, ha affermato vari principi funzionali alla corretta rappresentazione delle operazioni².

¹ In particolare, osserva la Corte regolatrice "... il giudizio per resa di conto presenta una fase iniziale a finalità istruttoria ed a cognizione sommaria, caratterizzata dalla mancanza di un effettivo contraddittorio con l'agente contabile, fase la quale non è suscettiva di sfociare in una pronuncia definitiva di una parte del giudizio e non è preclusiva di ogni possibilità di contestare, nello stesso grado, l'esistenza dell'obbligazione del rendiconto in capo al soggetto cui si faccia carico; quanto al giudizio per resa di conto, l'art. 39, Reg.Proc., prevede che il decreto con cui la Sezione – su sollecitazione del Procuratore Generale oppure su richiesta del Magistrato relatore (cfr., C. Conti, Dec. 21 luglio 1978, n. 89) – stabilisce il termine al contabile per la presentazione del conto della sua gestione, sia a lui notificato tramite l'Amministrazione da cui dipende" (v. ord. Cit. SS.UU., Corte Cass. n. 14891 del 2010). Conseguentemente, in accordo con l'autorevole giurisprudenza di legittimità, la doglianza della difesa è stata rigettata, non essendo non solo configurabile alcuna lesione alle prerogative difensive ma neppure ammissibile che l'agente contabile sia necessariamente titolare, nel procedimento sommario in esame, e tramite la notificazione dell'atto di fissazione della relativa camera di consiglio, di una potestà di contraddire.

² a) il termine per la presentazione del conto giudiziale, anche da parte di un agente della riscossione mediante ruolo delle entrate di ente locale, va individuato nel termine di trenta giorni dalla chiusura dell'esercizio, secondo quanto previsto dall'art. 233 del testo unico enti locali, nel testo modificato dall'art. 2-quater, comma 6, lett. d) del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2008, n. 189), dovendosi dare prevalenza a quest'ultima norma rispetto all'art. 25 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (che continua a stabilire il termine di due mesi); b) in mancanza del decreto ministeriale di individuazione delle modalità anche informatiche di compilazione del conto della gestione degli agenti della riscossione di enti locali, previsto dall'art. 25

La sentenza n. 155/2011 ha riconosciuto la natura privata di una Fondazione avente natura di IPAB e la conseguente carenza della natura di "agente contabile" della Banca tesoriera, con esclusione della giurisdizione della Corte dei conti e dichiarazione di improcedibilità del giudizio di conto a suo tempo promosso. Secondo la Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, infatti, la natura pubblica o privata di una IPAB deve essere oggetto di accertamento giudiziale sulla base degli ordinari criteri di indagine, indipendentemente dall'esito dell'eventuale procedura amministrativa esperita (di tal che potrebbe essere riconosciuta in sede giudiziaria la natura privata di una IPAB eventualmente dichiarata pubblica in sede amministrativa)¹.

GIUDIZI IN MATERIA DI PENSIONI.

Anche nel 2011 presso la Sezione regionale per il Piemonte è **stato possibile esercitare la giurisdizione pensionistica pressoché "in tempo reale"**. Non essendovi arretrato, in presenza di un carico di nuovi ricorsi compatibile con le dimensioni

del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, il conto in parola può essere reso opportunamente su modulistica analoga a quella utilizzata per la riscossione delle entrate erariali, comprendendovi tanto il conto "di diritto" quanto quello "di cassa"; c) l'ambito della rendicontazione di ciascun conto giudiziale della riscossione mediante ruolo delle entrate di enti locali può essere individuato, con criterio oggettivo, nei singoli ambiti provinciali, a condizione che l'insieme delle riscossioni effettuate da uno stesso agente della riscossione per uno stesso ente locale trovi rappresentazione contabile in un apposito prospetto riepilogativo da depositare a corredo dei conti, su richiesta del relatore; d) ai fini dello svolgimento dell'istruttoria sui conti giudiziali degli enti locali il magistrato relatore procederà ad acquisire ed esaminare la documentazione allegata ai conti giudiziali stessi e comunque la documentazione "occorrente" per il relativo giudizio, a norma dell'art. 93, comma 3, del t.u.e.l. e dell'art. 28 del Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti (approvato con regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038), con facoltà, nella richiesta e nell'esame della documentazione, di adottare tecniche selettive informate alle migliori prassi di revisione contabile;

¹ " ... a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 396 del 1988 le istituzioni di assistenza e beneficenza non hanno necessariamente natura pubblica e la ricorrenza dei requisiti fissati dalla disciplina di settore per accertare la natura dell'istituzione deve essere verificata o dall'autorità amministrativa, il cui atto ha valore meramente ricognitivo, o dal giudice ordinario; conseguentemente, non è di ostacolo alla cognizione del giudice ordinario il fatto che l'ente abbia inoltrato senza esito all'autorità amministrativa domanda per ottenere il riconoscimento della propria natura privata" (v., Cass. Civ., SS.UU., n. 8053/1997, n. 5358/1993, n. 812/1999).

dell'organico (pur insufficiente per giudizi di responsabilità e di conto) le udienze di discussione sono state fissate, di norma, alla prima data utile, cioè entro tre (o al massimo quattro) mesi dal deposito in Sezione dei ricorsi stessi (tenendo conto, a tal fine, del termine di 60 giorni tra la comunicazione e l'udienza, dei tempi tecnici di assegnazione dei fascicoli da parte del Presidente, dei tempi di notifica alle parti).

Salva l'insorgenza di particolari esigenze istruttorie, quindi, è stato possibile depositare entro quattro/sei mesi dalla proposizione del ricorso la sentenza che definisce il giudizio, nonostante i **continui interventi legislativi d'urgenza** (veri e propri decreti "omnibus") che hanno scandito tutto il corso dell'anno, impegnando anche la Corte dei conti in una continua ed affannosa rincorsa alla "novella" legislativa (non ultima, la soppressione dell'Inpdap, confluito nell'Inps).

Un contributo significativo allo smaltimento dell'arretrato è stato dato dall'analisi preventiva dei singoli fascicoli, al fine di individuare motivi di priorità nella trattazione ed eventuali "**filoni**", con previsione di apposite **udienze monotematiche** volte a snellire l'attività dibattimentale, con beneficio sia per il Giudice che per le parti interessate.

Un effetto deflattivo ha anche avuto l'applicazione della novella dell'art. 429 c.p.c. che, come noto, obbliga a dare "lettura", in esito all'udienza, non solo del dispositivo della decisione, ma anche delle relative motivazioni in fatto e in diritto. In particolare, si è ritenuto di interpretare la norma nel senso che fosse necessaria la stesura di motivazioni oltre modo succinte (talvolta consistenti nel solo riferimento ad un precedente di diritto, su un caso identico).

In ordine alla **statuizione sulle spese**, si è data attuazione alla nuova volontà legislativa che ha richiesto, dapprima, una espressa motivazione sulle eventuali ragioni di compensazione delle spese e, da ultimo (per i giudizi incardinati dal 4 luglio 2009), la

sussistenza di **“gravi ed eccezionali” ragioni**.

In generale, è stata sempre motivatamente disposta la compensazione, anche per ragioni di equità, in presenza di tematiche particolarmente complesse o caratterizzate da persistenti contrasti giurisprudenziali. Da ultimo, si è ritenuto che il perdurante (ed apparentemente insanabile) contrasto giurisprudenziale in materia di ripetizione d'indebito sia valutabile quale “grave ed eccezionale” ragione di compensazione.

In tutti gli altri casi, si è provveduto d'ufficio alla liquidazione a carico della parte soccombente.

Tra le questioni di maggiore rilievo si segnalano alcune sentenze.

In tema di riconoscimento di **incrementi perequativi** dell'indennità integrativa speciale ex art. 10, 64, D.L. n. 17/83, convertito in legge n. 79/83, la Sezione (sent. n. 183/09), ha fatto applicazione dei principi affermati dalla giurisprudenza della Sezione I di Appello, ritenendo che le sole variazioni dell'I.I.S. competano ai ricorrenti – tutti pensionati “anticipati” a seguito di dimissioni - nella misura intera dalla data di compimento dell'età di pensionamento (*ex plurimis*, sent. n. 49/2011).

Con la sentenza n. 51/2011 è stato definito il giudizio con cui era stata adita questa Corte per sentir dichiarare il **diritto al riscatto del periodo triennale di studi** per il conseguimento del diploma di Tecnico Sanitario di Radiologia Medica con riferimento, per la decorrenza, alla domanda avanzata dall'interessata nel corso del 1995.

Sul punto, la giurisprudenza¹, ha costantemente affermato che il ricorso avverso il provvedimento di diniego del riscatto deve essere proposto nel termine decadenziale di novanta giorni decorrenti dalla data di comunicazione dello stesso, previsto dall'art. 6, comma setti-

¹ (Sez. 3^a pens. Civili, sent. n. 57530 del 13.02.1985, n. 61720 del 23.04.1988, n. 62507 del 28.10.1988; Sez. giur. Lombardia, sent. n. 343 del 17.11.1994, n. 723 dell'11.07.1995, n. 854 del 27.09.1995; Sez. giur. Sardegna, sent. n. 502 del 03.10.2005, n. 61 del 06.02.2009 e n.790 del 13.05.2009) (v. da ultimo, ex multis, Sez. Piemonte, sent. n. 126/2010)

mo, della legge 15 febbraio 1958 n. 46, e non travolto dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme che subordinavano l'ammissibilità del ricorso in materia di pensioni al rispetto del termine di decadenza di novanta giorni¹.

Pertanto, è stata giudicata compatibile con il carattere d'imprescrittibilità del diritto a pensione, l'imposizione di un termine di decadenza per la proposizione del ricorso giurisdizionale avverso provvedimenti negativi (in tutto o in parte), del riscatto di servizi e di studi, considerata la diversa natura e struttura del diritto al riscatto e di quello a pensione.

Con sentenza n. 61/2011 il giudice è stato chiamato a pronunciarsi su ricorso con il quale sono state impugnate le negative determinazioni della Commissione per le provvidenze agli ex-deportati nei campi di sterminio nazisti KZ, di denegato accoglimento delle istanze finalizzate ad ottenere l'assegno vitalizio di cui all'art. 1 della legge n. 94/1994 e, conseguentemente, la reversibilità dei benefici, di cui alla legge n. 791 del 1980, asseritamente spettanti al dante causa dei ricorrenti, deportato nel mese di marzo 1944 in Germania ed internato in campo di sterminio nazista, campo dal quale "...lo stesso non faceva più ritorno ..." (v. ricorso, pag. 2).

La sentenza ha chiarito che non è in discussione la natura risarcitoria del beneficio in esame. Tuttavia, a significare un chiaro riferimento al sistema pensionistico di guerra ed in analogia a quanto richiesto anche per l'attribuzione dei benefici ai congiunti degli ex per-

¹ In proposito la Corte Costituzionale con ordinanza del 27 novembre – 4 dicembre 2000, n° 544, nel dichiarare la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta con riferimento al predetto settimo comma dell'art. 6, ha sottolineato che il disposto normativo "nella parte in cui stabilisce il termine di decadenza di novanta giorni dalla notifica per l'impugnativa innanzi alla Corte dei Conti dei provvedimenti in materia di riscatto di servizi, è stato già oggetto di scrutinio da parte di questa Corte, che, con le ordinanze n. 126 del 1992 e n. 120 del 1991, ha dichiarato manifestamente infondate le rispettive questioni di costituzionalità, sollevate anche sotto il profilo di un'ingiustificata ed irrazionale disparità di trattamento tra la disciplina della pensione (non soggetta a termini decadenziali quanto all'impugnativa dei relativi provvedimenti) e quella del riscatto "che è ad essa finalizzato", evidenziando, a tal fine, la "diversità tra il diritto di pensione e diritto al riscatto, il cui esercizio è ragionevolmente sottoposto ad un termine di decadenza, compatibile con la sua funzione".

seguitati politici, è stata posta in primo piano la circostanza per cui l'art. 1 della legge n. 1980 n. 791, cui si fa espresso riferimento nella legge n. 94/94, esplicita un primo, palese rinvio alla normativa sulle pensioni di guerra, allorché introduce una "parificazione" tra coloro che "siano stati deportati nei campi di sterminio nazisti K.Z" e i "muti-lati ed invalidi di guerra". Come dagli artt. 8 e 9 del d.P.R. n. 915/78, ove si riconosce un diritto pensionistico di guerra ai perseguitati politici e razziali con applicazione, ai medesimi, delle norme di cui alla legge n. 96/55 (e da questa alla legge pensionistica di guerra n. 648/50).

La sentenza n. 71/2011 ha respinto il ricorso, facendo applicazione dell'indirizzo giurisprudenziale prevalente di questa Corte, sulla scorta delle argomentazioni testuali e sistematiche evidenziate nella deliberazione n. 10/2002 della Sezione del controllo, nel senso che l'indennità di amministrazione prevista dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro del Comparto Ministeri non può entrare a far parte della quota A) di cui all'art. 13, comma 1, del decreto legislativo 30.12.1992 n. 503¹.

A fondamento della decisione è stato posto il principio per cui l'indennità di amministrazione prevista dall'art. 34, comma 2, lett. A del C.C.N.L. – Comparto Ministeri – del 16.5.1995, nonostante il riconoscimento del carattere di generalità e della natura fissa e ricorrente ad opera dell'art. 17, comma 11, del C.C.N.L. integrativo del 16.5.2001, non è assimilabile allo stipendio, ma conserva natura di trattamento accessorio.

E' stato, così affermato che l'indennità di amministrazione non può essere inclusa in quota A.

In tema di **repetitio indebiti**, la Sezione (v. *ex multis*, sent. n. 113/2011) ha fatto ampia applicazione dei principi illustrati dalla nota decisione n. 7/QM/2007, con cui le SS.RR. di questa Corte hanno ri-

¹ In tal senso si erano già espresse, peraltro, le Sezioni Riunite in sede di risoluzione di questione di massima (cfr. sentenze delle Sezioni Riunite n. 5/2004/QM e n. 3/2006/QM).

tenuto l'esistenza, all'interno dell'ordinamento, di un limite oggettivamente predeterminato *ex lege* che obbliga l'Amministrazione a concludere il procedimento con un provvedimento espresso entro un termine certo¹.

Con la sentenza n. 135/2011 il *thema decidendum* è stato l'attribuzione dell'i.i.s. per intero ed in forma separata dalla base pensionabile, quindi, dell'i.i.s., quale voce aggiuntiva alla pensione senza il conglobamento nella base pensionabile con relativa applicazione delle aliquote di pensionabilità, con esclusivo riferimento alla c.d. quota A di pensione, e ciò per l'applicazione per detta quota della normativa in vigore fino al 1992.

La tesi, secondo cui la i.i.s. dovrebbe essere frazionata in due quote o parti distinte (ragguagliandola alle anzianità utili rispettivamente in quota "A" ed in quota "B") in modo da riconoscere la prima parte per l'intero, in via separata, rispetto alla quota "A" di pensione (come previsto *ex lege* fino al 1992) e conglobare la seconda parte nella sola quota "B" di pensione (come previsto dal 1 gennaio 1995 in avanti), è stata respinta dalla Sezione (sentenza n. 93/11 depositata il 7 giugno 2011).

La sentenza n. 126 del 2011 ha pronunciato in tema di diritto, vantato dal figlio superstite di dipendente deceduto, ad una quota della pensione di reversibilità, nell'ipotesi in cui l'interessato, all'atto del decesso del padre, nonostante l'iscrizione all'Università, si trovi nella posizione di fuori corso nell'Ateneo frequentato. Il Giudice ha ritenuto non corretto l'operato dell'INPDAP, che ha negato al ricorrente il beneficio, in quanto la disposizione enucleata dall'articolo 22 della Legge n. 903 del 1965, prevede, quale condizione per accedere al

¹ Infatti, secondo le SS.RR. ".....in assenza di dolo dell'interessato, il disposto contenuto nell'art. 162 D.P.R. n. 1092 del 1973, concernente il recupero dell'indebito formatosi sul trattamento pensionistico provvisorio, deve interpretarsi nell'ambito della disciplina sopravvenuta contenuta nella legge n. 241 del 1990 per cui, a decorrere dall'entrata in vigore di detta legge, decorso il termine posto per l'emanazione del provvedimento definitivo sul trattamento di quiescenza non può più effettuarsi il recupero dell'indebito, per il consolidarsi della situazione esistente, fondato sull'affidamento riposto nell'Amministrazione".

trattamento di reversibilità da parte del figlio superstite, la circostanza che quest'ultimo, all'atto del decesso del genitore, frequenti un Corso universitario, non che si trovi nella posizione di fuori corso in quanto il legislatore non ha inteso affatto fissare un requisito ulteriore rispetto a quello della frequenza universitaria.

Nel corrente anno, sono ancora state sottoposte all'attenzione della Corte questioni relative alla legittimità o meno del **cumulo di I.I.S.** in ipotesi di concorso tra pensione e retribuzione.

Al riguardo, il Giudice, dopo aver osservato che in merito all'originario divieto di cumulo per l'ipotesi di pensionato che prestava opera retribuita alle dipendenze di datori di lavoro pubblici, si è avuto l'intervento della Corte Costituzionale, che, con sentenza n. 566 del 1989, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con il primo comma dell'articolo 36 della Costituzione, dell'articolo 99, comma 5, del D.P.R. n. 1092 del 1973, in quanto non era ivi stabilito il limite minimo dell'"emolumento percepito per la nuova attività", così da potersi ritenere ammissibile, al di sotto di tale limite, il cumulo integrale fra trattamento pensionistico e retribuzione, attesa la natura retributiva dell'I.I.S., ormai riconosciuta anche dalla Corte Costituzionale con la Sentenza n. 243 del 1993, non ha ravvisato alcuna possibilità di ritenere ancora valido il divieto di cumulo di I.I.S. in ipotesi di concorso tra pensione e retribuzione (*ex multis* Sentenza n. 111/2011).

Sono state respinte in sede monocratica tutte le **istanze di sospensione cautelare del recupero** d'indebito che non fossero corroborate da una sufficiente allegazione del *periculum in mora* da parte degli interessati (essendo di per sé irrilevante il solo *fumus* indubbiamente riveniente dalla sentenza 7/QM/2007).

Con sentenza n. 132/2011 la Corte è stata chiamata a pronunciarsi, su richiesta proveniente da pensionato, già dipendente dell'Azienda Ospedaliera San Giovanni Battista della Città di Torino, che aveva invocato il diritto alla maggiorazione dell'anzianità contri-

butiva previsto dall'art. 13, comma 7, della legge n. 257/1992, a favore dei **lavoratori esposti all'amianto**. Il giudice, al contrario, ha fatto applicazione del consolidato orientamento della Corte di cassazione¹, secondo cui il beneficio *de quo* "va riconosciuto ai lavoratori che abbiano conseguito la pensione di anzianità, o di vecchiaia, ovvero di inabilità con decorrenza successiva alla entrata in vigore della legge n. 257/92, giusta il principio per cui la prestazione si liquida in base alle disposizioni vigenti (e, quindi con i vantaggi dalle stesse ritraibili) al momento di acquisizione del diritto.

¹ Formatosi con specifico riferimento all'art. 13, comma 8, della L. n. 257 del 1992 (nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, del D.L. n. 169 del 1993, convertito, con modifiche, nella L. n. 271 del 1993).