

Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale Regione Lazio

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2013

Relazione del Presidente
Ivan De Musso

20 febbraio 2013

Consentitemi, in questa mia prima inaugurazione di anno giudiziario, di derogare alla consueta partizione della Relazione introduttiva iniziando dalla fine, e cioè dai ringraziamenti.

Li devo, in particolare:

- al Consiglio di Presidenza, che mi ha giudicato meritevole di assumere la Presidenza di questa Sezione;
- al mio predecessore Pres. Nottola, attuale Procuratore Generale, del cui lavoro e della cui professionalità ho beneficiato;
- ai miei colleghi, alla dirigente, dott.ssa Marina Calabresi, e a tutto il personale della Sezione, collaboratori preziosi e infaticabili.

Un saluto e un ringraziamento particolare vanno all'Avvocatura, con la quale intratteniamo quotidiani rapporti di lavoro e, soprattutto, serene discussioni in aula, consapevoli tutti gli attori del processo contabile, anche gli stessi avvocati dei convenuti al di là della difesa del proprio assistito, che il fine ultimo e superiore della controversia rimane la tutela del pubblico erario di cui, nei rispettivi ruoli, siamo compartecipi.

Ma in questo giorno in cui si inaugura il nuovo anno giudiziario - al quale era sempre presente - sentiamo la mancanza di chi di questa Sezione è stato indimenticato Presidente, il Pres. Vincenzo Bisogno, che ci ha lasciato alla vigilia dello scorso Natale. Vorrei ricordarlo con le parole a lui dedicate dal collega Luigi Impeciati: «Il Pres. Bisogno era una persona per bene, un uomo ricco di umanità e buon senso. In una società che travolge tutto e tutti in nome dell'affermazione personale,

mancherà un uomo che non cercava facili protagonismi ma si adoperava per assicurare armonia e leale coesione. Caro Presidente, ti aspetta l'ultima udienza, ma saprai affrontarla da par tuo>>.

Nel rispetto della programmazione temporale degli interventi, limiterò la lettura della relazione scritta al tema della giurisdizione della Corte dei conti.

Un tema di assoluta attualità in un momento (che purtroppo non sembra esaurirsi) di emersione di gravi episodi di corruzione nell'amministrazione pubblica in generale e nei vari livelli di governo locale in particolare.

E' noto come l'attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica trovi le sue radici nell'art. 103, comma 2, Cost.

Ed è noto anche come a tale giurisdizione venga assegnato nell'ambito del nostro ordinamento giudiziario il ruolo esclusivo e irrinunciabile di tutela delle risorse finanziarie delle amministrazioni pubbliche nel momento in cui la gestione di tali risorse manifesti le sue patologie per condotte illecite perseguibili sia con la generale azione di responsabilità amministrativa che in quella più specifica di responsabilità contabile.

Si dice che la giurisdizione svolge un ruolo di "chiusura" o di "completamento" del sistema delle attribuzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti, anche se si riconosce che le due

funzioni devono avere una loro precipua autonomia. Dobbiamo intenderci su tale terminologia onde evitare equivoci e, soprattutto, sempre possibili effetti negativi su entrambe le competenze assegnate dalla Carta costituzionale al nostro Istituto.

Se la giurisdizione ha un ruolo di chiusura del "sistema Corte" non vuol dire, da un lato, che l'attività di controllo è proiettata verso uno sbocco giurisdizionale, che è soltanto eventuale e secondario – ad eccezione delle ipotesi sanzionatorie specificatamente previste dal legislatore (da ultimo con il d.l. n. 174/2012, conv.to nella l.n. 213/2012 e il d.lgs. n. 149/2011 in materia di dissesto finanziario delle autonomie locali e più in generale di salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario delle stesse nel rispetto dei vincoli comunitari di bilancio) - , avendo essa la diversa finalità di correggere l'azione dell'amministrazione dopo averne valutato la legittimità, l'efficacia e l'economicità; dall'altro, attribuire alla giurisdizione il ruolo di chiusura significherebbe riconoscergli funzione di complementarietà al controllo, nei confronti del quale sembrerebbe assumere un ruolo servente o strumentale.

Ritengo improprio tale modo di concepire la sinergia fra le due funzioni che dovrebbe essere, invece, opportunamente incrementata.

La funzione giurisdizionale (cito concetti espressi dal Presidente Giampaolino nel discorso di insediamento e poi riaffermati in successivi suoi interventi pubblici), "fondamentale ed indispensabile per la tenuta delle altre funzioni della Corte" e la cui previsione risponde ad esigenze

di "eticità" pubblica "non è solo quella di reintegrare il patrimonio lesa o di sanzionare il responsabile del danno, ma anche quello di guidare per il futuro l'operato del pubblico dipendente, o comunque del soggetto incaricato dell'attuazione dell'attività amministrativa, indirizzandolo al corretto perseguimento di quegli interessi pubblici stabiliti dalla legge e rispetto ai quali vi è stata la funzionalizzazione di pubbliche risorse."

Eppure, nonostante il ruolo insostituibile svolto a favore dello Stato-ordinamento ma, soprattutto, dello Stato-comunità, la giurisdizione della Corte dei conti sembra sempre in bilico, in vista sia alla minoranza dei cattivi amministratori pubblici, che vedono in essa un pericolo costante all'impunità delle loro azioni illecite e che, di conseguenza, sono sempre alla ricerca di sponde protettive, sia a chi quella sponda è pronto a offrire.

Così, l'incidenza, direi quasi la stessa sopravvivenza, della giurisdizione della Corte dei conti rimane aggrappata, oltre che al buon uso che ne fanno i magistrati requiranti e giudicanti assegnati a questa area istituzionale, alla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ne tutela il ruolo assegnatole dall'art. 103, comma 2, Cost. (cfr., sentenze nn. 272/2007 e 340/2001) quale giurisdizione generale sulla gestione delle pubbliche risorse e, soprattutto, a quella delle Sezioni Unite della Corte di cassazione che, immedesimandosi nella volontà del legislatore costituente e interpretando la normativa alla luce delle più ampie esigenze di salvaguardia delle risorse pubbliche impegnate nei multiformi interventi della P.A, ha avuto il merito di riaffermarne,

specialmente nell'ultimo decennio, il valore ed il ruolo riconoscendo ad essa, anche sulla spinta dei continui impulsi che le provenivano dalla stessa Corte dei conti (ed, in particolare, dalla Procura Generale) un ambito di competenza sempre più esteso.

Si è così passati, ai fini di individuare il *discrimen* fra giurisdizione ordinaria e contabile, da una concezione "soggettiva" – vale a dire in relazione alla qualità rivestita dal soggetto - ad una essenzialmente "oggettiva e finalistica", che esalta invece la natura del danno verificatosi a carico di una pubblica amministrazione e la preordinazione teleologica o gli scopi di interesse generale che in concreto vengono perseguiti dall'azione amministrativa con l'impiego di risorse finanziarie pubbliche.

Si è fatto cioè strada il concetto di "funzionalizzazione" della risorsa pubblica utilizzata quale presupposto legittimante la perseguibilità dinnanzi il giudice contabile di comportamenti generativi di danno erariale.

Conseguentemente, le Sezioni Unite hanno riconosciuto che il pregiudizio economico derivante dall'illecito utilizzo del denaro pubblico nell'ambito dell'attività attinente a pubbliche funzioni e pubblici servizi o che comunque incida su pubbliche risorse non può e non deve essere sottratto al controllo di una giurisdizione avente ad oggetto la tutela degli interessi collettivi ed all'azione risarcitoria di un organo neutrale e indipendente preposto alla tutela di tali interessi.

Peccato che questo percorso virtuoso di allargamento della cornice delle competenze giurisdizionali della Corte dei conti, dettato dalla consapevolezza da parte della Corte regolatrice della necessità di perseguire nelle sue varie forme i fenomeni di sperpero di denaro pubblico, si sia fermato (si spera, temporaneamente) di fronte al "caso" delle società partecipate, inaugurando con la sentenza n. 26806/2009 un orientamento, successivamente confermato sia pure con qualche distinguo, che circoscrive la giurisdizione della Corte ai soli casi in cui la condotta degli amministratori abbia generato un danno diretto al patrimonio del socio pubblico e non anche a quello della società.

Ora, anche se la Corte dei conti non lo condivide ma al quale è tenuta ad adeguarsi, è indubbio che alla radice di tale orientamento giurisprudenziale delle Sezioni Unite della Cassazione vi è - oltre ad una varietà di profili di grande respiro giuridico che nella piena coscienza del suo ruolo e della rilevanza socio-finanziaria della problematica sottesa la stessa Cassazione sta *funditus* rivalutando - la preoccupazione di salvaguardare il regime civilistico del diritto societario conservando l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori agli organi sociali piuttosto che demandarla all'iniziativa, certamente più invasiva (ma anche più efficace), di un Pubblico Ministero. Ma, semplificando, è proprio questo il punto: il rigoroso rispetto del diritto societario, e più specificatamente del regime civilistico delle responsabilità societarie, deve prevalere sulla tutela dell'interesse generale oppure deve essere ritenuto recessivo, almeno nei casi in cui

la società partecipata persegua fini di interesse pubblico e il cui capitale sociale sia in maggioranza o in totale mano pubblica? Non ci si può nascondere che una scelta di campo come quella auspicata dalla Corte dei conti per una più completa tutela della regolare gestione delle risorse finanziarie pubbliche, affidata alla saggezza giuridica della Corte regolatrice, meriterebbe un conforto normativo responsabile anche da parte del legislatore.

Legislatore che non si è sempre dimostrato benevolo con le competenze giurisdizionali della Corte dei conti. Mi riferisco in particolare all'art. 17, comma 30-ter del d.l. n. 78/2009, che ha inopinatamente ed irragionevolmente compresso il potere di iniziativa del Pubblico Ministero, in generale, subordinandolo alla ricezione di una "specifica e concreta notizia di danno" e sottraendo così alla sua azione aree di illiceità amministrative che rimangono sconosciute perché dolosamente nascoste; e, in particolare, limitando la perseguibilità del danno all'immagine ad alcuni reati contro la P.A. escludendone altri di più grave riprovevolezza morale ed impatto sociale.

Alla citata disposizione normativa, riduttiva delle ipotesi perseguibili di danno all'immagine della P.A., deve aggiungersi quella limitativa della determinazione del quantum introdotta dall'art. 1, comma 62, della recente l.n. 190/2012 (c.d. anticorruzione) che, pur nell'apprezzabile finalità di offrire al giudice contabile parametri liquidativi più agevoli, potrebbe creare – secondo la dottrina più attenta – ulteriori problemi interpretativi e applicativi.

L'auspicio che formuliamo è che il legislatore, riacquistando una maggiore serenità di intenti (come sembrano dimostrare le novità normative introdotte proprio nel 2012 dai d.l. nn. 95 e 174 e dalla l.n. 190, già citati), abbandoni definitivamente lo spirito di reazione - avverso, in particolare, alcune iniziative accusatorie delle Procure della Corte - che ha nel recente passato caratterizzato la frammentaria e inadeguata normativa emanata in materia di giurisdizione contabile, adoperandosi invece per una sistemazione coerente ed organica, dal lato del diritto sostanziale, degli istituti costitutivi delle varie figure di responsabilità gestoria e finanziaria; dal lato processuale, per l'ineludibile e improcrastinabile approvazione di un Codice del processo contabile rigorosamente ispirato ai principi del giusto processo sanciti dall'art. 111 Cost..

Nell'attesa dell'approvazione di un nuovo regolamento di procedura per i giudizi innanzi la Corte dei conti - che quest'anno compie ottanta anni, caso unico nei Paesi di lunga tradizione giuridica come il nostro - la Sezione ha consolidato la propria giurisprudenza, in senso costituzionalmente orientato, rafforzando la posizione di parità processuale delle parti e quella di terzietà del giudice.

Anche nell'anno 2012, poi, le udienze di discussione dei giudizi sono state fissate nel termine minimo di legge di 90 giorni dal deposito dell'atto di citazione, giudizi che entro lo stesso termine (salva la necessità di integrazione istruttoria) hanno visto la loro conclusione.

Inoltre, la Sezione ha avviato un programma di verifica dei conti giudiziari mirato sugli agenti contabili degli Enti regionali di maggiore rilevanza istituzionale, istituendo a tal fine una apposita struttura interna.

L'anno giudiziario che si è concluso ha visto la Sezione impegnata, dietro l'impulso dell'azione della Procura regionale, in giudizi di alto profilo giuridico sia per la novità che per la complessità delle fattispecie di causa.

Vorrei sottoporre alla vostra attenzione alcune di esse, emblematiche del livello di "disinvolta" gestione del denaro pubblico raggiunto nel nostro Paese e della inefficacia dei controlli amministrativi.

L'anno giudiziario 2012 era iniziato con la condanna – ovviamente suscettibile di rivalutazione in sede di appello – di dieci società concessionarie del c.d. gioco lecito di cui all'art. 110, comma 6, del TULPS, nonché di alcuni dirigenti dei Monopoli di Stato, in quanto le inadempienze contrattuali delle prime e l'omissione di efficaci controlli da parte dei secondi avevano prodotto, secondo la Sezione, un danno da disservizio all'erario di circa 2,5 mld di euro (**sent. n. 214**). Non mi soffermo su questa vicenda perché ad essa è stato fatto riferimento nella precedente inaugurazione e ne ha parlato tutta la stampa nazionale.

Nell'ambito della gestione di un Consorzio, poi trasformato in società per azioni ai sensi dell'art. 115 del TUEL, costituito con il capitale di 44 Comuni per lo svolgimento del servizio di smaltimento rifiuti e di altri servizi comunali, l'azione fraudolenta del Presidente/Amministratore ed il colpevole silenzio dei membri del CdA sono riusciti a far assorbire mutui della Cassa DD.PP. e del MEF per circa 186 mln di euro, somma rimasta a carico dei soggetti mutuanti a seguito del sopravvenuto stato di insolvenza del Consorzio stesso.

In pratica, la continua accensione di prestiti serviva solo a sostenere la continuità aziendale, destinando le somme ricevute a coprire le spese correnti e a riservarne solo una parte ai fini istituzionali.

Il Consorzio doveva essere mantenuto in vita a tutti i costi non tanto per garantire i servizi pubblici per la fornitura dei quali era stato istituito, ma per preservare i flussi finanziari necessari per far sopravvivere l'intera struttura.

Tale ingente danno erariale avrebbe potuto essere evitato, o limitato, se i controlli interni, ed in particolare quelli propedeutici all'accensione dei mutui, fossero stati più rigorosi (**sent. n. 428**).

Un'altra fattispecie produttiva di rilevante danno erariale (di circa 80 mln di euro) è stata affrontata dalla Sezione in materia di riscossione di tributi ed entrate comunali. Un settore tormentato ancora oggi da rivendicazioni di competenze che finora hanno poco giovato alle entrate

degli enti locali e tantomeno ai diritti del cittadino-contribuente. Il fatto riguardava una nota società concessionaria della riscossione oggi in amministrazione straordinaria, alla quale, in virtù di specifica convenzione, l'amministrazione comunale aveva riconosciuto un aggio fino al 30% sulle somme riscosse; 30% delle somme riscosse delle quali l'ente locale non conosceva l'esatto ammontare (perché non aveva aggiornato l'elenco dei contribuenti e adeguato la base imponibile) affidandosi, senza alcun specifico controllo, ai saldi contabili che lo stesso concessionario rendicontava *ad libitum* (**sent. n. 661**).

Infine, altre due fattispecie meritano di essere ricordate, non solo per la valenza giuridica della controversia e del *decisum*, quanto purtroppo per la bassezza morale che ha ispirato la condotta illecita degli autori del danno erariale.

La prima ha riguardato (**sent. n. 1058**) un'operazione di cooperazione internazionale. Il Ministero affari esteri aveva messo a disposizione di un'organizzazione un contributo di oltre 6,5 mln di euro per interventi mirati a ricostruire o ripristinare strutture sanitarie, acquedotti e scuole danneggiati ed a consegnare medicinali e generi di prima necessità nel Darfur. L'organizzazione internazionale in questione non è riuscita a dare ragionevole contezza delle somme spese e la verifica tecnica del Ministero (ancorché tardiva) ha accertato che, a fronte delle ingenti elargizioni giustificate da altissimi principi e valori di

solidarietà civile e sociale, una serie di “manchevolezze” avevano pregiudicato la realizzazione di aiuti concreti ad una popolazione fortemente compromessa in ogni suo bisogno di vita. Il che la dice lunga sul ruolo di certi organismi internazionali che si ammantano della denominazione di enti di cooperazione.

C'è poi chi ha lucrato anche sui farmaci salvavita. La titolare di una farmacia, approfittando della dicitura “urgente” apposta sulla prescrizione dal medico di base su sollecitazione della stessa farmacista e dei genitori di un bambino emofiliaco, preoccupati di avere a disposizione il farmaco in tempo utile per la sua somministrazione, ha attivato la procedura ordinaria (invece della semplice richiesta di messa a disposizione) per la fornitura del farmaco da parte dei Centri del Servizio sanitario nazionale, procedura che prevede il rimborso a favore della farmacia del prezzo pieno dello stesso farmaco anziché del solo costo della sua distribuzione (**sent. n. 1213**).

Non ci sono parole per commentare simili comportamenti, se non che soltanto un Pubblico Ministero e un Giudice altamente specializzati e costituzionalmente deputati potrebbero perseguirli. Appunto, la giurisdizione della Corte dei conti.

Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio

Relazione sull'attività svolta nell'anno 2012

Questioni di giurisdizione

La Sezione si è occupata (sent. n. **894**) della questione della giurisdizione della Corte dei Conti in materia di danno arrecato alla **Presidenza della Repubblica** da funzionari e dirigenti del Segretariato Generale della Presidenza stessa, responsabili della gestione economico-amministrativa della Tenuta di Castelporziano, per ammanchi di cassa e irregolarità nella gestione economico-amministrativa della suddetta Tenuta.

Il comportamento contestato ai convenuti era di aver disposto sistematicamente del danaro contenuto nella cassaforte della Tenuta, avendo la disponibilità delle sue chiavi, effettuando prelievi di danaro per farlo pervenire nella disponibilità propria o di altro personale della Tenuta, al di fuori di ogni finalità inerente la gestione della Tenuta stessa ed in violazione di ogni regola di contabilità, predisponendo, anzi, un sistema di contabilizzazione interna dei prelievi e falsificando i registri contabili al fine di occultare tali distrazioni di danaro pubblico ed assumere a sistema la prassi illecita; fatti a cui è conseguito un rilevante ammanco di cassa (euro 4.631691,96 nel periodo 2002-2008) e che sono stati oggetto di imputazione di tutti i soggetti in sede penale per reati di peculato e falso, con procedimenti in parte conclusi con il patteggiamento ed in parte in corso.

In tali atti la Procura aveva ravvisato la sussistenza di tutti i presupposti della responsabilità amministrativo-contabile e della giurisdizione della Corte dei conti, evidenziandone il profilo doloso e la diretta connessione con il danno causato alle

finanze della Presidenza della Repubblica per l'appropriazione delle somme, avvenuta in violazione gravissima e palese dei doveri di ufficio.

I convenuti avevano eccepito il difetto di giurisdizione del giudice contabile a favore della giurisdizione della Presidenza della Repubblica invocando il principio di autodichia, stabilito dall'ordinamento anche a favore del Senato e della Camera dei Deputati, e le disposizioni che le hanno garantito l'autonomia di organizzazione e contabile e la giurisdizione "domestica" sul contenzioso in materia di rapporto di lavoro del proprio personale dipendente, per il quale è stata istituita dal 1996 una apposita struttura e sono state emanate le norme di disciplina, con l'approvazione dei regolamenti di cui ai D.P.R. 24 luglio e 9 ottobre 1996.

La Sezione ha ritenuto rilevanti ai fini dell'affermazione della propria giurisdizione i seguenti elementi:

- la circostanza che il titolo della responsabilità contestata stia nel generale principio di responsabilità dell'agente contabile, stabilito dall'art. 52 del R.D. 12.07.1934, n. 1214, che prevede la giurisdizione esclusiva della Corte dei Conti, regolata dalle disposizioni della legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e da leggi speciali, sui "funzionari impiegati ed agenti....che nell'esercizio delle loro funzioni, per azione od omissione imputabile anche a sola colpa o negligenza – oggi limitata al solo dolo o colpa grave - cagionino danno alla amministrazione da cui dipendono..".

- la circostanza che, sempre con disposizioni di carattere generale contenute nel R.D. 18.11.1923, n. 2240, recante disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, sono poste la regola della responsabilità dell'impiegato per danno causato all'amministrazione di appartenenza, di cui all'art. 82 del R.D. 18.11.1923, n. 2240 (per il quale "L'impiegato che per azione od omissione....nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo", e che costituisce l'antesignano della succitata disposizione) ed il principio della estensione della responsabilità all'agente contabile anche di fatto, posto dall'art. 74 del medesimo R.D.2240/23 in materia di conti giudiziali ma esteso dalla

giurisprudenza assolutamente costante anche alla responsabilità amministrativo contabile e dunque alla giurisdizione di danno erariale di cui all'art. 52 del R.D. 12.07.1934, n. 1214.

- la circostanza, d'altro lato, che la c.d. giurisdizione domestica della Presidenza della Repubblica è limitata alle controversie di lavoro con i propri dipendenti, come testualmente dispongono i decreti del Presidente della Repubblica n. 81 del 24 luglio 1996 e n. 89 del 9 ottobre 1996, per i quali il Collegio ivi previsto giudica sulle controversie di lavoro dei dipendenti della Presidenza della Repubblica.

Ha osservato la Sezione che la giurisdizione sul danno erariale ha per oggetto un rapporto diverso da quello che è riservato alla giurisdizione della Presidenza della Repubblica.

La prima ha per oggetto una pretesa risarcitoria dello Stato nei confronti dei soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio, per il danno da questi prodotto in violazione di obblighi inerenti tale rapporto, che com'è noto, ha un ambito assai più esteso di quello del rapporto di pubblico impiego, che sia in collegamento causale con quello.

La seconda ha per oggetto la pretesa del dipendente all'applicazione delle garanzie inerenti il rapporto di lavoro con la Presidenza della Repubblica, e trova la sua giustificazione nella necessaria corrispondenza della autodichia della Presidenza della Repubblica con la autonomia normativa di cui essa gode in materia di disciplina del rapporto di impiego con i propri dipendenti.

Ne ha concluso la Sezione che la giurisdizione domestica della Presidenza della Repubblica, che si estende alle sole controversie relative al rapporto di lavoro, non si pone quale alternativa a quella della Corte dei conti, non avendo né lo stesso titolo né la stessa estensione, ma a quella del giudice del lavoro, e cioè del TAR e del Consiglio di Stato, al quale esclusivamente, infatti, si riferiscono tutte le sentenze definitive dei limiti della rispettiva giurisdizione emesse dalla Corte di cassazione, invocate dai convenuti, che hanno eccepito il difetto di giurisdizione (tra le altre, cfr Sezioni Unite Civili, sentenza n. 12614 del 1998 e ordinanza 17 marzo 2010, n. 6529,

rispettivamente per i periodi anteriori e posteriori all'emanazione dei citati regolamenti presidenziali).

Avverso la sentenza di condanna dei due funzionari convenuti, il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica ha interposto regolamento di giurisdizione ex art. 41, comma 2, cod.proc.civ..

In un altro giudizio, è stata affrontata la questione se un'**Organizzazione Internazionale**, nel perseguire finalità proprie della P.A. sia assoggettabile alla giurisdizione italiana – e specificatamente, in ipotesi di contestazione di danno, alla Corte dei conti - o ne sia sottratta in ragione di tale *status*.

La soluzione al quesito ha trovato riferimento e fondamento in alcune pronunce emesse dalla Suprema Corte di cassazione in sede di regolamento e che hanno - seppur con un orientamento che, nel tempo, ha subito significative oscillazioni - delineato i confini della giurisdizione di questa Corte.

Nel caso scrutinato (sent. n. 1058) si è trattato di "un Organismo internazionale, la cui attività è finalizzata al perseguimento di obiettivi di carattere pubblicistico internazionale, e che, per tale veste, si è assunto che non può essere considerato un Ente di natura privatistica e pertanto non soggiace alla legislazione nazionale, potendo stipulare convenzioni con Amministrazioni pubbliche, per l'esecuzione di programmi e di progetti di cooperazione internazionale, senza ricorrere a procedure di evidenza pubblica".

In breve, si è affermato che la nozione di "Organismo Internazionale" deriverebbe, in senso proprio, dalla riconducibilità del soggetto giuridico alle organizzazioni internazionali (*superiorem non recognoscens*) che, in virtù della loro sovranità e per mezzo di accordi internazionali, darebbero vita a tali soggetti giuridici, dotati di autonomo rilievo, quali portatori di interessi della Comunità internazionale, non commensurabili con le "Organizzazioni Non Governative" (ONG), espressioni di volontà interne ad ogni singolo ordinamento statale.

Nell'accezione di "Organismo internazionale" rientrerebbero, quindi, non solo gli

enti intergovernativi ma tutti quegli enti che, per essere espressione diretta degli Stati o delle Organizzazioni Internazionali fondanti, godrebbero di autonomia decisionale rispetto agli Stati membri e di una spiccata autoreferenzialità, elementi strutturali di cui sarebbero prive le ONG.

In tal senso la verifica se l'Organismo abbia i caratteri propri degli organismi internazionali, va effettuata prendendo come parametro la legge n. 49/87, così da poter apprezzarne la natura pubblicistica delle finalità perseguite, la sua struttura internazionale e l'ambito sovranazionale della sua attività.

Testimonianza discenderebbe dal riconoscimento avuto da Organizzazioni Internazionali e da diversi Stati con i quali l'Organismo avrebbe stipulato convenzioni ed accordi che, tra l'altro, avrebbero dotato i suoi funzionari di immunità e privilegi propri delle Agenzie specializzate dell'ONU.

Sul punto il MAE ha annotato che "appare evidente che la soggettività internazionale delle organizzazioni discende dalla configurazione delle stesse come autonomi centri di potere sulla scena internazionale, destinatari *uti singuli* e *uti universi* di diritti ed obblighi internazionali".

Al riguardo il Collegio, nella fattispecie esaminata, ha raggiunto il convincimento che quell'Organismo abbia la veste giuridica di Organismo Internazionale ma senza che da questo riconoscimento si possa trarre la consequenziale affermazione di un mancato assoggettamento alla giurisdizione italiana.

E' apparso indubbio che quell'Ente rechi in sé elementi strutturali che depongono per la menzionata veste giuridica, atteso che esso scaturisce da un accordo tra Stati, ha organi che annoverano in essi rappresentanti dei Paesi fondatori, agisce sulla base di accordi diretti con i Governi nazionali ecc, ancorché manchi la cessione di una quota di sovranità da parte dei suoi fondatori.

Quanto al godimento, da parte dell'Ente o dei suoi responsabili di particolari privilegi o immunità, la risposta del Collegio è stata negativa perché la "Convenzione sui privilegi e le Immunità delle Istituzioni specializzate" approvata il 21.11.1947 dall'Assemblea generale dell'ONU, prevede che privilegi e immunità debbano essere

riconosciuti dagli Stati e che, nel caso di specie ciò non era esplicitamente avvenuto.

Se ne è postulato che, in mancanza di un'apposita previsione pattizia o normativa, gli speciali privilegi o le particolari immunità connesse ad una specifica soggettività non possono essere ammessi come legittimanti una sottrazione alla giurisdizione nazionale.

A questo fine deve ammettersi anche che il precetto dell'immunità dalla giurisdizione dello Stato italiano potrebbe essere stabilito anche da una norma consuetudinaria internazionale, recepita nel nostro ordinamento in virtù del principio di adeguamento automatico sancito dall'art. 10, primo comma, Cost., ribadito anche dal nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost .

Ma di tali fonti non vi era traccia.

In generale deve dirsi, allora, che quanto precede depone per l'affermazione che *"Il precetto dell'immunità dalla giurisdizione civile dello Stato è stabilito da una norma consuetudinaria internazionale, in vigore nell'ordinamento italiano in virtù del principio di adeguamento automatico sancito all'art. 10 Cost., comma 1...è stato imposto al Legislatore ordinario (da) il rispetto degli obblighi internazionali pattizi.*

Tale precetto comporta, non già l'inesistenza di qualsiasi tutela giudiziaria nei confronti dello Stato estero, sebbene, esclusivamente, la preclusione a che i giudici di uno Stato diverso da quello convenuto in giudizio conoscano di una domanda proposta nei confronti di quest'ultimo, secondo l'usuale definizione par in parem non habet jurisdictionem che, appunto, presuppone il riparto della competenza "giurisdizionale" fra giudici di diversi Stati (ugualmente forniti di un'organizzazione della giustizia tale da garantire la tutela dei diritti), secondo criteri che sono estranei al tema della giurisdizione nella sua accezione più propria, che riguarda, essenzialmente, l'individuazione del giudice in base alla natura della controversia". (Cass. SS.UU. n. 18481/10).

Quanto precisato appare, quindi, ancora più incisivo nel caso in cui si è in presenza di soggetti diversi dallo Stato, operanti rispetto a questi in posizione differenziata, privi del carattere della territorialità e dell'identità comune, caratteristica

di una collettività internazionale cui è tradizionalmente connessa la tutela della "sovranità" e la garanzia dei sistemi giudiziari.

La conseguenza è che in difetto di esplicite definizioni pattizie, i caratteri distintivi della personalità sovrana non possono essere individuati nella possibilità di essere centro di imputazione di rapporti a livello internazionale (sia bilaterale, multilaterale o multilaterale) perché così facendo si pretermetterebbe il principio sopraindicato e si darebbe ultronea rilevanza agli "accordi di sede", che non necessariamente stabiliscono – oltre alla sede e alle condizioni giuridiche dell'organizzazione – un'immunità "giurisdizionale" o la limitano con riferimento alle funzioni istituzionali o ai beni destinati allo svolgimento delle funzioni stesse.

Deroghe di siffatta natura, significativamente limitanti una funzione essenziale di ogni ordinamento statale non possono trovare la loro sede di riferimento in locuzioni meramente interpretative. (Cass. SS.UU. n. 20995/2005 e 18481/10).

La Sezione ha affrontato *funditus* (sent. n. **993**, che ha richiamato le sentenze/ordinanze nn. 872e 873/2009) l'assoggettabilità alla giurisdizione contabile delle **Federazioni sportive** e nell'ambito della FIGC, in particolare, la posizione degli **arbitri e degli assistenti di gara**, concludendo per la sussistenza della competenza del giudice contabile a sindacare condotte generative di danno erariale (nella specie, danno all'immagine) nell'espletamento di funzioni collegate allo svolgimento regolare e corretto dei campionati di calcio.

Per la sua rilevanza giurisprudenziale si riportano ampi stralci della motivazione.

<<L'assetto normativo dell'ordinamento sportivo italiano è stato profondamente modificato dal decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242, integrato, in seguito, dal decreto legislativo 8 gennaio 2004 n. 15.

Il predetto d.lgs n. 242/1999 ha dettato una nuova disciplina sull'organizzazione sportiva, sulla struttura e sulle funzioni del CONI, cui è stata conferita personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposto alla vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali e definito autorità di disciplina, di regolazione e di gestione delle attività sportive, intese

come elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale.

Si è, pertanto, affermato a livello legislativo un principio, successivamente ripreso dalla giurisprudenza di questa Corte (vedi le recenti sentenze di questa Sezione che si sono occupate di vicende attinenti all'erogazione di contributi da parte del Coni ad associazioni sportive private n. 1525/2008, 1513/2008, 1310/2004) che individua la natura pubblica dell'interesse sportivo, come bene inviolabile a livello individuale attraverso il quale si realizza la personalità dell'individuo, anche come persona giuridica, e che per tale ragione necessita di adeguata tutela da parte dell'ordinamento generale.

Più precisamente il Coni, quale ente pubblico esponente di questo interesse generale, può subire diretta lesione dell'immagine dal comportamento scorretto di tutti coloro che, partecipando alla funzione amministrativa demandata all'ente, minano il prestigio e la fiducia che i cittadini ripongono in un operato corretto e trasparente dell'azione amministrativa.

Le citate disposizioni hanno, altresì, disciplinato i rapporti tra CONI e Federazioni sportive; in tal modo l'ordinamento del CONI, ente pubblico nazionale, chiamato a svolgere compiti e funzioni di pubblico interesse, risulta caratterizzato dalla presenza di soggetti con personalità giuridica di diritto privato, aventi natura associativa che concorrono, secondo le modalità stabilite dalla legge e dallo statuto, alla formazione degli organi di governo del CONI stesso.

In particolare, la norma dell'articolo 15 prevede che le Federazioni sportive svolgano l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato Olimpico Internazionale e del Coni anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività .

Il legislatore, quindi, nuovamente ha sottolineato il carattere pubblico di specifici aspetti dell'attività sportiva svolta dalle Federazioni che sono esplicitati nella norma contenuta nell'articolo 23 dello Statuto del Coni (D.M. 23 giugno 2004) che annovera, tra gli altri, il controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei

campionati sportivi professionistici e l'utilizzazione di contribuzioni pubbliche.

Pertanto, anche le Federazioni sportive, partecipando alla corretta realizzazione del superiore interesse pubblico, con il loro operato sono idonee a determinare quella stessa lesione all'immagine demandata all'ente esponenziale.

Omissis...Giovà altresì ricordare che i contributi erogati dal CONI a favore delle Federazioni sportive e delle Discipline associate costituiscono la fonte principale delle loro entrate finanziarie e sono, in generale, finalizzati alla tutela dell'interesse pubblico perseguito tramite tali organismi. In funzione della valenza pubblicistica di specifici aspetti dell'attività delle FSN, come recita l'art. 15, comma 1, del d.lgs di riordino n. 242/1999, è stato impostato il sistema dei controlli sulle Federazioni, quali organismi senza fini di lucro, che devono anche ottenere il previo riconoscimento da parte del CONI per svolgere l'attività sportiva, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO – Comitato Olimpico Internazionale - e del CONI.

Nell'ambito di una delle Federazioni nazionali inserite nel CONI e cioè di quella che si occupa del gioco del calcio, F.I.G.C., vi è l'Associazione Italiana Arbitri (A.I.A.) che riunisce obbligatoriamente tutti gli arbitri italiani che, senza alcun vincolo di subordinazione, prestano la loro attività di ufficiali di gara nelle competizioni della FIGC e degli organismi internazionali cui aderisce la Federazione stessa. L'AIA osserva le norme e le direttive federali e fornisce alla FIGC il bilancio preventivo e consuntivo annuale (art. 1 del regolamento dell'AIA).

Dall'analisi delle disposizioni normative succitate, si evince chiaramente che l'arbitro, come iscritto all'AIA, è tenuto al rispetto delle norme federali che hanno specifica rilevanza nell'ordinamento sportivo, ma al tempo stesso partecipa all'esercizio della funzione di interesse pubblico prima ricordata demandata alla FIGC, la quale riceve dal CONI le apposite contribuzioni pubbliche.

A prescindere, quindi, dalla natura giuridica delle Federazioni nazionali e dell'AIA, dal riconoscimento o meno della qualifica di pubblico ufficiale in capo all'arbitro che qui non assume alcuna rilevanza, dalla natura giuridica del rapporto contrattuale con la quale l'arbitro svolge le sue prestazioni, fatto è che quest'ultimo, nella prestazione che

deve rendere, si inserisce in quell'articolato procedimento di natura pubblica e di impiego di risorse pubbliche destinate al CONI che ha come finalità statutaria la valorizzazione del gioco del calcio inteso come elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale e, quindi, come interesse collettivo normativamente tutelato.

E' ormai noto che la giurisdizione di questa Corte non si radica più sul presupposto della natura pubblica del soggetto la cui opera deve essere sottoposta a sindacato, quanto, invece, sull'effettivo inserimento del soggetto nel procedimento di realizzazione di un interesse pubblico generale per la cui tutela e valorizzazione sono destinate delle risorse pubbliche.

I paletti di delimitazione della giurisdizione contabile sono, quindi, dati dall'interesse generale perseguito e dal corrispondente impiego delle risorse pubbliche, a nulla valendo la natura giuridica privata del soggetto persona fisica o giuridica che con la sua condotta si inserisce in questo articolato procedimento.

La prestazione resa dai direttori di gara assume, allora, rilevanza sia nell'ordinamento sportivo nel quale le contestazioni mosse originano da comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, sia nell'ordinamento generale ove si configura come espressione di un'attività a connotazione pubblicistica svolta per conto della FIGC.

Se allora l'attività dei convenuti assume rilevanza nell'ordinamento generale e, per quanto qui interessa, per la salvaguardia dei valori sportivi cui è preposto l'ente pubblico CONI, ne discende che la pretesa risarcitoria azionata dinanzi la Corte dei conti non può assolutamente prescindere dalla verifica delle modalità in cui la medesima attività è stata posta in essere.

Omissis...Per tale ragione anche l'arbitro e l'assistente di gara resta assoggettato alla giurisdizione di questa Corte nei limiti in cui, con la sua opera professionale, può creare pregiudizio all'immagine dell'ente pubblico preposto alla tutela e alla valorizzazione dello sport nell'accezione prima ricordata>>.

La sent. **n. 878** ha riconosciuto la giurisdizione contabile in un giudizio promosso per il risarcimento del danno erariale generato dalla irregolare utilizzazione di contributi finanziari da parte di **cooperative edilizie** per sviamento dalla finalità per la quale erano stati concessi.

Disattendendo la tesi difensiva della natura privata del finanziamento concesso alle cooperative e applicando la costante giurisprudenza della Cassazione (SS.UU. n. 5019/2010 e 4511/2006), la sentenza ha individuato nella cooperativa, così come un qualsiasi imprenditore privato, l'ente che, attraverso l'erogazione del finanziamento, diventa compartecipe della finalità pubblica sottesa alla concessione del contributo (nella specie, la costruzione di case di edilizia agevolata) e responsabile del suo impiego e della realizzazione del programma costruttivo, rispondendo della illiceità della sua condotta di fronte al giudice contabile in persona del suo presidente.

E' stato confermato (sent. **nn. 103 e 345**) il consolidato orientamento che afferma la giurisdizione contabile nei confronti di soggetti privati (anche sotto forma di società per azioni) e dei loro amministratori in materia di **utilizzo di fondi comunitari** attesa, secondo il principio generale consolidato della Corte regolatrice, che a configurare la responsabilità amministrativa per danno patrimoniale ad ente pubblico appare sufficiente una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito e l'Amministrazione, implicante la partecipazione del soggetto alla gestione di risorse pubbliche (nella specie, corsi di formazione professionale assistito da contributo del Fondo Sociale Europeo-FSE). Quanto alla legittimazione passiva degli amministratori del soggetto privato agente, è stato ribadito che gli stessi rispondono dinnanzi il giudice contabile non in quanto rappresentati legali dello stesso, ma per aver posto in essere azioni ed omissioni rientranti nella sfera di autonoma condotta travalicante la posizione dagli stessi rivestita.

Sulla base dello stesso principio di "rapporto di servizio in senso lato", rinvenibile anche nell'esistenza di una relazione funzionale di servizio, è stata riconosciuta (sent.

n. 348) l'assoggettabilità alla giurisdizione della Corte delle **case di cura private** accreditate nel Servizio Sanitario Nazionale-S.S.N. in quanto inserite nell'attuazione della attività di assistenza sanitaria di pertinenza pubblica (ex art. 43, l.n. 833/1978 ed 8, d.lgs. n. 502/1992).

La *vexata questio* della estensibilità della giurisdizione di responsabilità amministrativa alle **società partecipate** ha impegnato in più occasioni la Sezione. La giurisdizione contabile è stata riconosciuta – superando il *discrimen* fra danno diretto al patrimonio della società, di cognizione dell'AGO, e diretto al socio pubblico, di cognizione della Corte (Cass., SS.UU., n. 26806/2009) - almeno nei casi in cui la società partecipata (in misura totalitaria o maggioritaria dall'amministrazione) è affidataria di un servizio pubblico (nella specie, comunale) o addirittura costituita per svolgere tale tipologia di servizi.

Delle due pronunce di maggior rilievo (sent. **n. 493** e ord. **n. 205**) si riporta la comune parte motiva: <<... *Ed invero, negare la sussistenza di un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, sotto il profilo dell'autonoma personalità giuridica della società a partecipazione pubblica e dell'assenza di un danno arrecato direttamente al patrimonio del socio pubblico, se non come riflesso del danno al patrimonio sociale (Cass. SS.UU. n. 20940/2011), pretermette che se è " certamente prospettabile l'esercizio dell'azione risarcitoria dinanzi al giudice contabile nei confronti del rappresentante dell'ente, titolare di una partecipazione in una società di capitali, il quale abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, in tal modo pregiudicando il valore della partecipazione Cass. SS.UU. n.26806/2009), un non dissimile (anzi potenzialmente maggiore) pregiudizio proprio al valore della partecipazione pubblica può verificarsi in caso di affidamento da parte di un ente pubblico ad un soggetto esterno, da esso controllato, della gestione di un servizio pubblico, con cui in realtà si utilizza uno strumento del diritto privato per porre in essere una relazione incentrata sull'inserimento del soggetto medesimo nell'organizzazione funzionale dell'ente pubblico; circostanza che ne implica ex se*

l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, a prescindere dalla natura privatistica dello stesso soggetto e dello strumento contrattuale con il quale si sia costituito ed attuato il rapporto (Cass. SS.UU. n. 10063/2011).

Communis opinio è infatti che " si esercita attività amministrativa non solo quando si svolgono pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, si perseguono le finalità istituzionali proprie dell'amministrazione pubblica mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato; con la conseguenza ... che, nell'attuale assetto normativo, il dato essenziale che radica la giurisdizione della Corte contabile è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una pubblica amministrazione e non più dal quadro di riferimento - pubblico o privato - nel quale si colloca la condotta produttiva del danno (SS.UU., n. 10973/2005; n. 14101/2006; n. 45111/2006; n. 3367/ 2007).

In sostanza, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti allorché una società per azioni " sia un mero modello organizzatorio del quale si avvalga la P.A. al fine di perseguire le proprie finalità" (Cass. SS.UU. n. 10063/2011), trattandosi in realtà del perseguimento di finalità di interesse pubblico attraverso un modello privatistico a capitale interamente (o maggioritariamente) pubblico che, assumendo i connotati di organo indiretto dell'amministrazione, è sottoposto alla giurisdizione della Corte dei conti per i danni eventualmente subiti dall'ente pubblico a causa della mala gestio degli organi sociali.

Né la postulata autonomia patrimoniale di dette società di capitali è in grado di elidere – ai fini che qui occupano – la sostanza della natura pubblica delle funzioni espletate e della natura pubblica delle risorse a tal fine adoperate, elementi questi ultimi che assumono valore di criterio oggettivo per l'individuazione della giurisdizione di questa Corte dei conti.

In conclusione, non è dirimente per l'individuazione della sostanza del fenomeno, la mera veste giuridica formale della persona giuridica (Cass. SS.UU. n. 10063/2011 e giurisprudenza ivi citata) bensì l'elemento giuridico della costituzione (o persino

dell'investitura anche in via di mero fatto) di un soggetto privato per l'esercizio di funzioni obiettivamente pubbliche; circostanze idonee a connotarlo effettivamente come organo indiretto dell'amministrazione, rispetto al cui patrimonio, alimentato con fondi pubblici, sussiste il dovere di corretta gestione da parte degli amministratori in relazione al parametro del perseguimento delle finalità pubbliche, relativamente alle quali la Corte dei conti è il Giudice naturale>>.

Sempre alla luce della necessaria presenza di un rapporto funzionale con la P.A., è stata invece esclusa la giurisdizione contabile nei confronti del **datore di lavoro che ometta di versare i contributi previdenziali ed assistenziali** di legge per assenza, appunto, dell'inserimento del suindicato soggetto nell'apparato organizzativo pubblico, nonostante questi ricopra la veste di sostituto d'imposta nella procedura di versamento all'IMPS delle ritenute previdenziali ed assistenziali (sent. **n. 836**).

Questioni processuali

Con la sent. **n. 966**, la Sezione ha riaffermato come - ai sensi dell'art. 2, lett. b), della l. 8 ottobre 1984 n. 658, richiamato dall'art. 1 del d.l. 15 novembre 1993 n. 453, conv.to dalla l. 14 gennaio 1994 n.19 - il criterio di individuazione della **competenza territoriale** è quello del luogo in cui è stata posta in essere la condotta generativa del danno erariale oppure quello in cui il danno erariale si sia verificato.

In ipotesi di più persone che abbiano partecipato nell'illecito, poi, la sent. **n. 326** ha affermato che, ai fini dell'individuazione della competenza della Sezione giurisdizionale territoriale, il criterio preponderante è il luogo della commissione del fatto, che assume efficienza causale determinante e necessaria rispetto al danno ipotizzato ovvero senza la cui condotta il danno non si sarebbe in ogni caso verificato.

Nella sent. **n. 214**, la Sezione ha individuato, ordinando **l'integrazione del contraddittorio**, una ipotesi di **litisconsorzio necessario** nella gestione del gioco lecito fra i funzionari amministrativi preposti al controllo del numero delle giocate (e al conseguente ammontare delle entrate erariali) e il "partner tecnologico" che aveva l'obbligo contrattuale di gestire il sistema di funzionamento degli apparecchi e la loro conformità alle prescrizioni del gioco legale.

La stessa decisione ha ribadito che l'attribuzione della qualità di parte dell'interventore nel processo ***iussu iudicis*** non postula la proposizione né di domande del medesimo né che domande siano, viceversa, formulate nei suoi confronti, essendo sufficiente la sua presenza o evocazione in giudizio, che dà per ciò stesso luogo ad una fattispecie di litisconsorzio processuale.

La decisione **n. 993**, richiamando la sentenza/ordinanza n. 872/2009 emessa nello stesso giudizio, dopo aver premesso che in materia di **intervento volontario**, previsto dall'art. 47 del regolamento di procedura n. 1038/1933, la giurisprudenza contabile ha ritenuto inammissibili sia l'intervento adesivo principale da parte dell'Ente di appartenenza del convenuto (che cioè pretenda di escludere una concorrente responsabilità dell'agente) sia l'intervento adesivo autonomo, nella considerazione che in tali casi si introdurrebbe un elemento nuovo nel giudizio, ha ammesso l'intervento adesivo dipendente della FIGC nel giudizio promosso per il risarcimento del danno della sua immagine, giacché esso, in base a consolidata giurisprudenza della Corte, non amplia il *thema decidendum*, ma si affianca all'azione obbligatoria del P.M. contabile.

Numerose sono state le decisioni che sotto vari aspetti hanno affrontato l'eccezione di **nullità/inammissibilità della citazione** in giudizio sollevata dalle difese dei convenuti.

Circa l'aspetto dell'avvio dell'iniziativa istruttoria da parte della Procura in assenza di "notizia specifica e concreta" la Sezione (per tutte, cfr. sent. **n. 639**) ha ribadito che il

concetto legato a tale requisito oggettivo di validità di promovimento dell'azione dell'Organo requirente è quello ultimamente espresso dalle SS.RR. con sentenza n. 12/2011/QM, e cioè che la *“specifica e concreta notizia di danno”, che legittima la Procura ad “iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale”, non deve certo equivalere ad una notizia così precisa e circostanziata da contenere tutti gli elementi necessari per dare corso all'azione di responsabilità: diversamente, l'attività istruttoria della Procura non tanto sarebbe legittimata dalla notizia di danno, ma diventerebbe addirittura superflua, e altrettanto superfluo sarebbe tutto il procedimento preprocessuale che prende avvio con l'invito a dedurre. In sostanza, la disposizione di cui trattasi permane nel solco dei principi costituzionali di riferimento, ove venga intesa – come del resto pienamente consentono la lettera ma, prima ancora, la ratio della norma stessa – nel senso che la sanzione della nullità colpisce solo quegli atti istruttori e processuali che trovino origine in mere supposizioni, o che siano espressione di un'impropria e generalizzata (e non consentita) forma di controllo”.*

In tema di eccezioni **inammissibilità della citazione per precedente archiviazione**, la sent. **n. 37** ha sottolineato come l'archiviazione non preclude una successiva iniziativa processuale per lo stesso fatto da parte del P.M., né costituisce fatto ostativo per le valutazioni che spettano al magistrato contabile in sede di giudizio e, conseguentemente, l'atto di citazione adottato dal P.M. a seguito della riapertura dell'istruttoria già archiviata non determina l'inammissibilità della domanda in quanto, nel processo di responsabilità amministrativa, l'archiviazione non ha efficacia di cosa giudicata e consente la riapertura delle indagini purché non si sia prescritto il diritto erariale al risarcimento del danno.

Nella stessa pronuncia, come nella successiva (sent. **n. 513**), peraltro, la Sezione ha specificato che la riapertura delle indagini è consentita solo in presenza di un *quid novi* rispetto ai fatti oggetto dell'originaria archiviazione.

Circa l'eccezione di inammissibilità/improcedibilità dell'azione per omessa **notifica della richiesta di proroga del termine di 120 giorni per il deposito dell'atto di citazione**, richiamando consolidata giurisprudenza della Corte (cfr., SS.RR n. 5/QM/2010, Sez. I Appello n. 412/2010), le cui pronunce sono in linea con l'orientamento della Corte costituzionale (cfr., sentenze nn. 513/2002, 163/1997) , la decisione **n. 617** ha ribadito che non viola i diritti del convenuto la concessione della proroga in assenza di contraddittorio, stante la natura pre-processuale della fase che precede la notifica dell'atto di citazione. Questo perché si ritiene che l'invito a dedurre non valga a conferire al presunto responsabile del danno erariale la qualità di parte e, quindi, a rendere necessaria la notifica ad esso dell'istanza di proroga proposta dal P.M. non essendoci, in quella fase, la necessità processuale dell'instaurazione di un perfetto contraddittorio.

Quanto alla problematica relativa alla **riproponibilità dell'atto di citazione** precedentemente colpito da una pronuncia di inammissibilità per **inosservanza del termine di 120 giorni** di cui all'art. 5, comma 1, l.n. 19/1994, la Sezione (sent. **n. 270**), dopo aver riassunto i diversi orientamenti formati nella giurisprudenza della Corte, e aderendo alla pronuncia delle SS.RR. n. 1/QM/2005, ha riaffermato la natura processuale del predetto termine escludendo che lo stesso abbia natura prentoria con effetti decadenziali.

Infine, unanime è l'orientamento giurisprudenziale che sostiene che non vi deve essere piena **corrispondenza tra il contenuto dell'invito a dedurre e dell'atto di citazione**, purché sia mantenuto il quadro accusatorio iniziale. Le eventuali divergenze dell'atto di citazione non comportano l'inammissibilità dello stesso per *mutatio libelli* sempre che la fattispecie illecita sia stata delineata nell'invito nei suoi aspetti essenziali (sent. **n. 21**).

Rapporto tra giudizio contabile e altri giudizi

a) Giudizio penale

L'autonomia del giudizio contabile da quello penale, derivante dall'abrogazione dell'art. 3 c.p.p., si riverbera in tutto il sistema processuale del giudizio di responsabilità amministrativa instaurato dinanzi la Corte dei conti lasciando al giudice contabile piena discrezionalità, nell'acquisizione di elementi probatori utili alla formazione del suo libero convincimento, di ordinare la sospensione del giudizio in attesa della conclusione di una fase o dell'intero processo penale, le cui conclusioni ritenga utili per meglio definire il grado di illiceità delle condotte dei convenuti soggetti anche al procedimento penale. In questi casi la sospensione non è necessaria (non lo è più legislativamente) ma è facoltativa e non ha la finalità di attendere la soluzione, da parte di altro giudice, di una controversia dalla cui definizione dipende la decisione della causa principale (quella di responsabilità amministrativa), ma solo quella di integrazione istruttoria, la cui acquisizione rende tecnicamente necessaria la sospensione del giudizio. La sospensione ordinata dal giudice contabile non è in questi casi ricollegabile processualmente alla funzione tipica della sospensione ex art. 295 c.p.c. ma agli specifici poteri istruttori propri del giudice contabile ex artt. 14 e 15, r.d. n. 1038/1933 (Regolamento di procedura per i giudizi dinanzi la Corte dei conti) che richiedono un periodo di tempo (determinato o meno dallo stesso) per il loro espletamento e, conseguentemente, una sospensione del giudizio; non di sospensione propria dunque si tratta in questi casi ma di una sospensione tecnica finalizzata all'acquisizione di elementi istruttori ulteriori rispetto a quelli già presenti in atti (sent. **n. 993**).

Con l'ord. **n. 264** la Sezione ha sospeso il giudizio in attesa dell'esito di quello penale (di primo grado) nella considerazione che, pur essendo stata eliminata la c.d. "pregiudiziale penale" prevista dall'art. 3 del vecchio c.p.p. e richiamata dall'art. 295

c.p.p. vigente - per cui il giudizio di responsabilità penale e quello di responsabilità erariale si pongono in rapporto di autonomia e separatezza fra loro, essendosi il legislatore limitato a disciplinarne i reciproci effetti nel nuovo codice di procedura penale nei termini e nei limiti indicati dagli artt. 651 e 652 c.p.p. - , purtuttavia, il fatto che la contemporanea pendenza di un processo penale sui medesimi fatti oggetto del giudizio di responsabilità non costituisca più motivo per disporre la sospensione necessaria del giudizio non comporta però che il giudice contabile non disponga, nell'ambito della sua discrezionale valutazione nella gestione dei tempi e modi del giudizio, del potere di attendere la loro definizione in sede penale con un maggiore grado di certezza, e ciò per scongiurare il rischio di un contrasto di giudicati – per la previsione degli artt. 651 e 652 c.p.p. dell'obbligo per questo giudice di dover assumere il fatto materiale per come eventualmente accertato dal giudice penale – rischio che nel vigente ordinamento è senz'altro tecnicamente "fisiologico", come ha osservato la Corte Costituzionale (sentenza 11 luglio 2003 n. 233), ma che il giudice deve scongiurare tenendo conto, da un lato, che ciò gli è imposto dai principi del giusto processo, e, dall'altro, che il principio della separazione ed autonomia dei giudizi non impone di svolgere necessariamente duplici accertamenti sui medesimi fatti nelle due sedi – penale ed erariale - ma semplicemente di lasciare ad ogni giudice il potere di accertamento autonomo sulla rilevanza dei fatti stessi nella sede sua propria. Soprattutto sotto il profilo della prova dei fatti, non si può non tener conto di ciò, e anche del fatto che le ulteriori prove che saranno eventualmente acquisite nel corso del dibattimento nel processo penale sono destinate a svolgere un ruolo anche nel giudizio contabile, atteso che, come di recente affermato dalla Cassazione (Cass. S.U. 26 gennaio 2011 n. 1768), persino nel caso in cui esso si concluda con una sentenza di rito (non doversi procedere perché il reato è estinto per prescrizione o per amnistia) priva di efficacia extrapenale, il giudice della responsabilità per danno dovrà svolgere il suo autonomo accertamento anche tenendo conto degli elementi di prova acquisiti in sede penale.

Lo stesso orientamento è stato confermato nei giudizi definiti con sent. nn. **348 e 473**.

b) Giudizio civile

In ordine alla necessità/opportunità dell'integrazione del contraddittorio attraverso l'ordine del giudice ex art. 107 c.p.c. o la chiamata in causa del terzo ex art. 106 c.p.c. sembra utile un'osservazione che scaturisce da una tipologia di danno indiretto frequentemente sottoposta al vaglio del giudice contabile. La fattispecie emblematica è quella in cui un soggetto viene convenuto nel processo contabile in quanto autore di un danno a terzi per il ristoro del quale l'amministrazione è stata citata in giudizio di fronte al giudice civile e condannata con sentenza passata in giudicato (esempi più tipici sono quelli del sanitario di una struttura pubblica che abbia causato un danno al proprio paziente o del funzionario che abbia attribuito mansioni superiori la cui correlata maggiore retribuzione sia stata rivendicata dal dipendente interessato). La peculiarità del caso consiste nel fatto che il soggetto chiamato a rispondere del danno erariale indiretto di fronte il giudice contabile non ha partecipato, nella quasi totalità dei casi, al giudizio civile non essendo stato chiamato dall'amministrazione ad integrare il contraddittorio, giudizio di cui generalmente il soggetto non è nemmeno a conoscenza (e dunque impossibilitato ad intervenire nemmeno volontariamente) ma del quale ne subisce gli effetti pur non essendo stato messo in grado di svolgere in quella sede le proprie difese. E' questa una fattispecie ricorrente nel processo contabile nella quale la decisione del giudice è vincolata dall'accertamento di un danno e delle responsabilità soggettive del convenuto scaturiti da un giudicato di altro giudice.

L'anomalia è evidente ed il caso andrebbe legislativamente disciplinato prevedendo, per esempio, per l'amministrazione convenuta nel processo civile l'obbligo di chiamare in causa l'autore del (presunto) danno indiretto.

La Sezione, rendendosi conto di tale problematica, ha modificato il proprio orientamento procedendo alla rivalutazione nel merito delle conclusioni del giudice civile, di fronte al quale a volte l'amministrazione non si costituisce o rinuncia ad interporre appello, affermando il principio secondo il quale nelle fattispecie di danno indiretto, costituito dal danno che l'amministrazione deve sopportare per effetto della condanna al risarcimento a favore di terzi, rimane impregiudicato il potere del giudice contabile di verificare i presupposti della responsabilità costituiti dalla illiceità del danno e della sua riconducibilità al convenuto sia sotto il profilo causale che soggettivo (sent. n. 113).

In altra fattispecie (sent. n. 530) la Sezione ha mandato assolto il convenuto per la responsabilità dell'amministrazione (ASL) di non essersi costituita in giudizio, alla luce del fatto che l'accertamento del giudice del lavoro sulle mansioni superiori svolte dal soggetto richiedente la differenza retributiva era avvenuto sulla base di elementi unicamente prospettati dal dipendente-attore, mentre gli elementi prospettati dal convenuto di fronte il giudice contabile avrebbero potuto invece definire diversamente la vertenza, se sostenuti dall'amministrazione in sede civile.

c) Giudizio amministrativo

Tra le innumerevoli questioni preliminari trattate nella decisione n. 214 la più rilevante è stata certamente quella concernente il rapporto con il processo amministrativo, introdotto dai ricorsi di concessionarie del gioco lecito, di cui all'art. 110, comma 6, TULPS, contro i provvedimenti sanzionatori adottati dall'amministrazione dei Monopoli di Stato, conclusosi con l'annullamento da parte del Consiglio di Stato dei provvedimenti stessi, perché il ritardo nell'attivazione del sistema "dipese da una molteplicità di fattori in larga misura certamente estranei alla sfera del controllo dei contraenti privati, tale da rendere quanto meno arduo ipotizzare un concorso causale determinante di condotte ed omissioni imputabili a questi ultimi".

Nella sent. 214/2012 al riguardo si rileva che la violazione degli obblighi della convenzione di concessione ha rilevanza marginale nel giudizio di responsabilità, rimanendo relegata al rapporto contrattuale tra amministrazione e singolo concessionario. Allo stesso modo, l'irrogazione delle sanzioni nasce e muore nell'ambito di quel rapporto convenzionale non sovrapponendosi all'accertamento del danno (nella specie, da disservizio) da parte della Corte dei conti.

Infatti, il processo amministrativo relativo all'irrogazione delle sanzioni non ha nulla a che vedere con il processo di responsabilità amministrativo – contabile, luogo in cui devono essere accertate le responsabilità di soggetti pubblici o privati in relazione ad un danno al patrimonio di uno o più enti pubblici. Ciò è tanto vero che, nella specie, l'azione della Procura non è rivolta solo nei confronti dei concessionari ma anche di alcuni dirigenti dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, presunti responsabili del ritardo di che trattasi. Le penali vengono prese in considerazione nelle domande introduttive come mero parametro ai fini della quantificazione del danno. Del resto le penali, come esattamente riferito nelle decisioni del Tar che hanno respinto i ricorsi dei concessionari contro i provvedimenti irrogativi delle stesse (ad es., sent. Tar Lazio, sez. II, n. 140/2010), possono essere intese al ristoro del danno contrattuale che è del tutto diverso dal danno pubblico, essendo limitato, come si è detto, alle mere ipotesi di violazione degli obblighi contrattuali.

d) Giudizio sportivo

Nell'ambito del giudizio di responsabilità per danno all'immagine nei confronti di arbitri e assistenti di gara del c.d. scandalo di "calciopoli", la sent. **n. 993** ha affermato la piena valenza sul piano probatorio anche nel giudizio contabile dell'esito del giudicato degli Organi della giustizia sportiva.

La tutela cautelare

E' noto come, anteriormente all'introduzione dell'art. 1, comma 174, della l. 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria 2006), la facoltà del P.M. contabile di procedere ad azioni cautelari era limitata dall'art. 48, r.d. 13 agosto 1933 n. 1038 (Regolamento di procedura per i giudizi dinanzi la Corte dei conti) e dall'art. 5, l.n. 19/1994 al sequestro conservativo.

La novella introdotta dall'art. 1, comma 174, l.n. 266/2005 che "al fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali" conferiva al Procuratore regionale "tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale" aveva subito aperto un dibattito circa l'ampiezza dell'ambito di giurisdizione della Corte dei conti rispetto all'esercizio dei poteri così conferiti al P.M..

A eliminare ogni dubbio sull'estensione della giurisdizione della Corte dei conti in subjecta materia intervenivano le Sezioni Unite della Corte di cassazione che, con ord. n. 22059/2007, riconoscevano al giudice contabile la competenza a conoscere delle controversie cui danno luogo *"le azioni a tutela delle ragioni del creditore e i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale"* e tale devoluzione di giurisdizione veniva ritenuta *"coerente con il suo scopo, esplicitato nel fine di realizzare una più efficace tutela del credito erariale: tutela che indubitabilmente compete alla Corte dei conti apprestare, per le azioni di accertamento e di condanna, e che ugualmente deve ritenersi esserle stata affidata per quelle a tutela delle ragioni del creditore e per i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, in quanto rispetto alle prime hanno carattere accessorio e strumentale."*

Aggiungevano le Sezioni Unite che *"la rilevata natura accessoria e strumentale delle azioni, come la revocatoria, consente inoltre di ritenere che esse non sono estranee alle materie della contabilità pubblica, che l'art. 103 Cost. riserva alla cognizione della Corte dei conti."* Così dicendo la Cassazione riconosceva alla Corte dei conti, nello specifico, una giurisdizione rafforzata dalla protezione costituzionale. Ma il riferimento

delle Sezioni unite alla natura accessoria e strumentale delle azioni esercitabili dal P.M. contabile, comprensive anche dell'azione revocatoria, eliminava in radice anche l'ulteriore dubbio di esperibilità che proprio sull'azione revocatoria si stavano sviluppando nel dibattito dottrinario.

Uno dei primi interrogativi che l'operatività della novella normativa apriva era quello del **momento (o fino al momento) in cui il P.M. era legittimato a proporre le sue azioni**. Ci si chiedeva (o meglio veniva contestato dal soggetto debitore) se le azioni alle quali il P.M. contabile era legittimato - preordinate alla tutela del credito erariale - diventavano recessive una volta che il giudice aveva definito il giudizio con il riconoscimento della responsabilità del convenuto atteso che la condanna trasformava il sequestro in pignoramento e che il soggetto pubblico titolare del credito poteva agire *in executivis* senza temere diminuzioni nella garanzia del soddisfacimento della propria pretesa creditoria.

Con la sent. **n. 429**, la Sezione ha affermato che rientra nelle facoltà del creditore decidere quale degli strumenti adottare per garantire le ragioni del proprio credito, se quella esecutiva o quella cautelare, posta la diversa natura e la diversa finalità sottesa alle due azioni; *rectius*, deve pertanto ritenersi rientrare nelle facoltà del Procuratore regionale, agente a tutela dell'erario-creditore, la scelta di adottare eventuali strumenti di tutela cautelare, ricorrendone i previsti requisiti, a garanzia del credito che nasce da una sentenza di condanna pronunciata a seguito di giudizio di responsabilità instaurato a carico di funzionari pubblici, nelle more dell'esecuzione della sentenza stessa.

Un altro aspetto, affrontato dalla sent. **n. 599**, è quello legato al **rapporto fra sequestro conservativo e azione revocatoria** ed è stato affermato che "nell'ambito del procedimento cautelare non vi è spazio per una pronuncia concernente l'inefficacia di atti dispositivi o vincolativi (azione revocatoria) o per una decisione relativa alla

nullità del contratto. La natura stessa del provvedimento cautelare caratterizzato dalla mera cognizione sommaria in ordine ai due soli presupposti del *fumus boni iuris e del periculum in mora* esclude, infatti, la possibilità per il giudice della cautela di spingersi ad esaminare, anche incidentalmente, altre domande come quella revocatoria o di nullità che presuppongono una cognizione piena in ordine alla sussistenza dei presupposti, a seconda dei casi, per la dichiarazione di inefficacia o di nullità degli atti dispositivi....D'altronde, in base al combinato disposto di cui al secondo comma dell'art. 2905 c.c. e del primo comma dell'art. 2902 c.c., risulta pacifico che il creditore, per poter chiedere il sequestro nei confronti di beni alienati dal debitore a terzi deve, quanto meno, impugnare nella sede e nei modi appropriati, mediante azione revocatoria, l'atto dispositivo pregiudizievole per le sue ragioni. Infatti, la giurisprudenza di merito ha evidenziato che nel caso del sequestro conservativo ex art. 2905, comma 2, cod.civ., la finalità è quella di impedire che l'alienazione del bene da parte del terzo renda infruttuoso l'esercizio dell'azione revocatoria, evidentemente già promossa."

In tema di **pregiudizialità**, la stessa sentenza ha ribadito come l'azione revocatoria del P.M. contabile non sia subordinata all'accertamento della sussistenza effettiva della responsabilità amministrativo-contabile, per cui l'azione revocatoria può essere proposta anche a tutela di crediti eventuali o di semplici ragioni di credito, anche se oggetto di contestazione in giudizio, delle quali non è necessario il preventivo accertamento giudiziale (Cass. SS.UU. n. 9440/2004). Nella giurisprudenza del Giudice di legittimità si è infatti progressivamente formato un orientamento in virtù del quale al credito sottoposto a condizione sospensiva è stata equiparata la situazione del credito potenziale o eventuale, figura di cui è stata poi dilatata l'estensione, fino a ricomprendervi anche il credito litigioso. Sul punto è tornata di recente la Cassazione (n. 12235/2011) che ha ribadito come *"ai fini dell'esperibilità dell'azione revocatoria ordinaria non è necessario al creditore essere titolare di un credito certo, liquido ed esigibile, bastando una semplice aspettativa che non si riveli prima facie pretestuosa e*

che possa valutarsi come probabile, anche se non definitivamente accertata, in coerenza con la sua funzione di conservazione dell'integrità del patrimonio del debitore, quale garanzia generica delle ragioni creditizie."

Se l'azione revocatoria è esperibile anche a tutela di un credito litigioso, a maggior ragione lo è per un credito già accertato in via definitiva da un giudicato del giudice contabile. Pertanto, la giurisdizione del giudice contabile, con riferimento alle azioni a tutela della garanzia patrimoniale, di cui agli artt. 2900 e ss. cod. civ., non viene meno se il credito risarcitorio risulta accertato con sentenza, passata in giudicato, dallo stesso giudice contabile. Ciò in quanto non si vede quale interferenza possa venire a determinarsi con le competenze dell'amministrazione danneggiata, titolare del credito risarcitorio, a procedere ed a sovrintendere all'esecuzione forzata (artt. 1 e 2, d.p.r. n. 260/1998). Inoltre, sarebbe irragionevole e del tutto lesivo della effettiva tutela dei crediti erariali discriminare riguardo alla competenza del giudice ordinario, piuttosto che di quella della Corte dei conti nell'ipotesi di credito già accertato in via definitiva. I riferimenti giurisprudenziali sopra richiamati mostrano un consolidato orientamento nel riconoscimento in capo al P.M. contabile di un'ampia legittimazione in materia di esercizio di azioni a tutela del credito erariale.

Tale legittimazione incontra, peraltro, un aspetto problematico allorché le azioni intestate al P.M. contabile vengono esercitate in **pendenza di una procedura esecutiva**.

E' il tema affrontato dalle due sentenze già citate (**nn. 429 e 599**).

Il principio, preminente e pregiudiziale, della giurisdizione esclusiva del giudice ordinario è stato alla base della risposta negativa delle due decisioni.

Richiamando univoca giurisprudenza della Corte di cassazione (cfr. SS.UU. n. 7578/2006) secondo cui :*" La domanda di esecuzione di una sentenza di condanna, ancorché pronunciata da un giudice speciale, introduce sempre una controversia di diritto soggettivo, la cui tutela, in fase esecutiva ed al fine della decisione sulle opposizioni ivi proposte, non può che competere al giudice ordinario..."*, la Sezione ha

ribadito che qualunque accertamento sulla validità ed efficacia del titolo giuridico, di cui il creditore intervenuto nella procedura esecutiva vanta la titolarità, al quale venga chiamato il giudice contabile genererebbe *“un’indebita sovrapposizione del provvedimento assunto da questo giudice su quelli adottabili all’interno del processo di esecuzione e attribuiti a quel giudice quale unico soggetto giurisdizionale titolato a conoscere di ogni questione relativa a quel procedimento”* ai sensi degli artt. 512 e 615 cod. proc. civ..

“Ne consegue – si legge nella motivazione – che se sorge controversia sia sull’esistenza del diritto a procedere all’esecuzione forzata sia in ordine alla sussistenza o meno del credito vantato dall’intervenuto, l’unico giudice deputato a conoscerla è il giudice dell’esecuzione.” Aggiungendo un’affermazione, che delimita anche la diversa legittimazione processuale fra P.M. contabile e amministrazione creditrice, che *“unico soggetto a sollecitare l’esame e la decisione, a quel giudice, è il creditore che in quella sede si è attivato per la soddisfazione del suo credito”* e concludendo che *“al P.M. contabile è attribuito solo il potere di chiedere il sequestro conservativo all’interno del processo di responsabilità amministrativa o, eventualmente, in quello di revocazione, da celebrarsi sempre all’interno del confine giurisdizionale che gli è proprio ma non di intervenire nel processo di esecuzione a supporto e rafforzamento di azioni che solo il creditore può porre in essere in quel contesto processuale”*, contestazioni che nella fattispecie risultavano già essere state avanzate.

“Diverso – conclude la sentenza n. 429 – è, ovviamente, il caso in cui il processo di esecuzione non sia iniziato e si voglia agire in revocatoria a garanzia del credito incontrovertibilmente stabilito dalla sentenza di questa Corte; in questa evenienza non v’è dubbio che il P.M. contabile abbia la necessaria legittimazione ad agire, ma sempre nell’ambito di questa giurisdizione.”

La già citata sentenza **n. 429** ha, inoltre, affrontato due questioni di grande rilevanza. La prima, sulla quale si è formato un consolidato orientamento positivo,

riguarda il potere del P.M. contabile di richiedere il **sequestro** disciplinato dall'art. 2905, comma 2, cod. civ., ove abbia già introdotto il giudizio di revocazione, **nei confronti di crediti di terzi**, in quanto a ciò espressamente legittimato dall'art. 1, comma 174 della legge n. 266/2005.

Più complessa, e meno scontata, era la seconda questione delibata dalla Sezione e concernente la possibilità dell'attore (non solo il P.M. contabile ma in genere) di invocare la misura cautelare del **sequestro ove il terzo-creditore sia già munito di titolo esecutivo**.

La Sezione ha adottato la soluzione affermativa così motivando: *<<In via preliminare va detto che nessun dubbio può ravvisarsi dinanzi al potere del P.M. contabile di richiedere il sequestro disciplinato dall'art. 2905, comma 2, c.c., ove abbia già introdotto il giudizio di revocazione come nel caso di specie, in quanto a ciò espressamente legittimato dall'art. 1, comma 174 della legge n. 266/2005.*

Perplessità possono invece sorgere sulla possibilità che l'attore (non solo il P.M. contabile ma in genere), possa invocare la misura cautelare colà prevista ove il creditore sia già munito di titolo esecutivo.

Secondo orientamenti più risalenti, sia in dottrina che in giurisprudenza (cfr. C. App. Milano 5 marzo 1983) la questione dovrebbe essere risolta in senso negativo, sulla base, da un lato, del fatto che se il creditore paventa una possibile sottrazione dei beni alla sua garanzia potrebbe chiedere, ai sensi dell'art. 482 c.p.c., di accelerare il pignoramento e, dall'altro, in virtù della considerazione che, poiché la misura cautelare invocata è strumentalmente collegata ad un provvedimento giudiziale definitivo, ove si ammettesse la prima senza che questa possa avere poi un suo esito definitivo in un giudizio di condanna, si verrebbe a creare una dicotomia insanabile tra provvedimento provvisorio e quello finale con grave disarticolazione del sistema.

Infatti, secondo questa costruzione, nel momento in cui il creditore è già munito di una sentenza di condanna esecutiva, sarebbe incongruo chiedere una misura cautelare

perché poi mancherebbe, in tal caso, il momento processuale successivo in cui il sequestro possa divenire pignoramento.

Questo orientamento è stato sottoposto a revisione critica (in giurispr. cfr. Trib. Napoli 5 luglio 2000) in relazione alla deduzione che dopo la riforma del 1990 non si potrebbe più ritenere validamente confermato il primo orientamento in quanto, in applicazione dell'art. 669 quaterdecies c.p.c., sarebbe incongruo e paradossale che, mentre colui che agisce in revocatoria (o per l'accertamento di una simulazione) possa ottenere un titolo cautelare strumentalmente prodromico ad una (possibile) sentenza di condanna, chi è invece munito di un titolo esecutivo possa essere esposto al pericolo di una sottrazione dei beni a garanzia del suo credito.

La ragione, si ritiene, deve essere ravvisata nel fatto che anche in questo caso il sequestro conservativo è strumentalmente connesso a un'azione finalizzata all'estensione dell'efficacia del titolo esecutivo nei confronti del terzo poiché è nei confronti di costui che egli deve essere garantito e verso il quale il suo titolo esecutivo non ha alcuna efficacia.

Questo Giudice è dell'avviso che questa soluzione, seppur non maggioritaria, possa essere condivisa nel convincimento che la garanzia del credito debba essere tutelata fin dove essa non pregiudichi incontrovertibili posizioni giuridiche soggettive di terzi in buona fede e, pertanto, che l'azione cautelare proposta dal P.M. sia, in questo caso, ammissibile>>.

Con ord. **n. 5** è stato riaffermato il principio della devoluzione al giudice del merito della valutazione della **riduzione del sequestro** conservativo in presenza di una domanda di risarcimento del danno erariale incerto nella sua quantificazione, sia per la richiesta indeterminata di ristoro del danno all'immagine (liquidabile in via equitativa) aggiuntiva a quello patrimoniale, sia per l'eventuale riduzione dell'addebito conseguente all'utilitas della prestazione oggetto della condotta illecita.

Di grande interesse è, **in tema di azione revocatoria**, la fattispecie affrontata dalla sent. **n. 235** nella quale il debitore, già condannato per responsabilità amministrativa, aveva disposto, successivamente, alla decisione di condanna, l'integrazione del **fondo patrimoniale ex artt. 167-170 cod. civ.** con ulteriori beni di sua proprietà. La Sezione ha accolto la domanda revocatoria di quest'ultima disposizione (ancorché accedente a fondo patrimoniale assoggettabile ad esecuzione solo per debiti contratti per bisogni della famiglia, art. 170 cod. civ.) riconoscendo la *scientia fraudis* (accertabile anche con presunzioni) del titolare dei beni nella costituzione del fondo patrimoniale finalizzato a ridurre la garanzia del creditore.

In tema di **convalida di sequestro** è stata affermata, *incidenter tantum*, la giurisdizione della Corte dei conti sui comportamenti produttivi di danno erariale da parte del responsabile di un Gruppo consiliare regionale (ord. **n. 422**)

In ordine all'individuazione del giudice competente a raccogliere la **dichiarazione di terzo ex art. 547 c.p.c.**, la Sezione (sent. **n. 601**) ha riconfermato l'orientamento espresso nell'ord. n. 278/2011 secondo cui non può non rilevarsi, dalla disamina della normativa di riferimento del giudizio contabile, la incontestabile giurisdizione di questa Corte in materia di "sequestro conservativo" (e, quindi, in generale di procedimento cautelare), in virtù della disposizione speciale dettata dall'art. 5 del d.l. n. 453 del 1993, convertito in legge n. 19 del 1994, che, al comma 2, letteralmente recita nel senso che *"....Quando ne ricorrano le condizioni, anche contestualmente all'invito di cui al comma 1, il procuratore regionale può chiedere al presidente della sezione competente a conoscere del merito del giudizio, il sequestro conservativo dei beni mobili e immobili del convenuto, comprese somme e cose allo stesso dovute, nei limiti di legge"*.

Ciò comporta, anche per tale procedimento (cautelare) per il quale opera la norma speciale, la necessità del rispetto del principio della "unicità della giurisdizione" e del "giudice naturale", per cui, alla luce della vigente disposizione, non può ritenersi

sottratto al giudice contabile - e segnatamente al "giudice designato" dal presidente della sezione competente, ai sensi del comma 3, lett. a) dello stesso art. 5, l. n. 19/1994 - l'esercizio della giurisdizione per tutti i possibili aspetti che tale giudizio cautelare presuppone, ivi compresa la competenza ad acquisire la dichiarazione di terzo nelle ipotesi in cui il sequestro cautelare sia stato richiesto per beni che siano, appunto, detenuti da terzi e, comunque, da questi ultimi dovuti ai soggetti destinatari di atto di citazione contabile o anche solo di "invito a dedurre".

Nel caso in cui il terzo contestasse la propria posizione debitoria nei confronti del convenuto nel giudizio di responsabilità amministrativa destinatario di provvedimento di sequestro, la controversia non potrebbe aver luogo che di fronte al giudice ordinario.

E' doveroso, peraltro, ricordare che la Corte regolatrice non opera tale distinzione ed individua in quella ordinaria l'unica autorità giudiziaria competente a raccogliere la dichiarazione del terzo ex art. 547 c.p.c..

In tema di prescrizione

Numerose sono state le pronunce della Sezione in materia di prescrizione, eccezione diffusa nelle memorie difensive dei convenuti.

Costante è il principio in virtù del quale non è sufficiente a dare inizio al periodo prescrizione il semplice compimento della condotta trasgressiva degli obblighi di servizio dalla quale non sia ancora scaturito alcun nocumento patrimoniale all'ente pubblico. Il verificarsi del danno, cioè l'effettiva diminuzione patrimoniale, è componente del fatto dannoso e, comunque, del momento in cui il diritto al risarcimento può essere fatto valere dal P.M., poiché l'azione di responsabilità non è esercitabile se non a seguito del verificarsi e della conseguente computabilità del danno (sent. n. 21).

Il *dies a quo* della decorrenza della prescrizione deve essere diversamente individuato nelle ipotesi di **evento dannoso doloso**. In questi casi il termine prescrizionale decorre non dal momento in cui si sia verificato il danno evento, ma da quello in cui se ne può attivare la tutela, necessariamente condizionata dal soggetto agente che ha tenuto un comportamento finalizzato ad occultare l'evento generatore di danno erariale. L'occultamento assume il valore di elemento esterno necessario della condotta illecita, con la conseguenza che la disposizione legislativa relativa al fluire del tempo trova un suo efficace sbarramento proprio nella non immediata percepibilità della fattispecie dannosa per effetto del comportamento illecito del suo autore (sent. **n. 17**)

Ferma è la giurisprudenza della Sezione nell'individuazione del *dies a quo* qualora il danno erariale sia l'effetto di una **condotta penalmente rilevante**. Superando l'orientamento minoritario che individua la "scoperta" nel momento in cui viene esercitata l'azione penale, di cui il Procuratore della Repubblica deve dare segnalazione al Requirente contabile ai sensi dell'art. 129 delle norme di att. C.p.p., è stato affermato che non costituisce condizione per la decorrenza del termine di prescrizione dell'azione di responsabilità erariale la mera acquisizione da parte dell'amministrazione della *notitia criminis*, essendo invece richiesto che, a conclusione delle indagini istruttorie, venga emesso il decreto di rinvio a giudizio. Ed è questo il momento in cui il danno viene delineato in tutte le sue componenti (sent. nn. **391 e 428**).

Un caso del tutto particolare è stato affrontato dalla sent. **n. 348** nella quale il termine iniziale della prescrizione è stato fatto decorrere dalla acquisizione da parte della Procura contabile della notizia dell'adozione di una misura cautelare nella quale venivano riportati i fatti prospettati come titolo degli addebiti.

Il regime probatorio

In materia di regime probatorio nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa consolidata è la giurisprudenza del giudice contabile.

E' stato affermato che il giudice contabile può formare il proprio convincimento, ai sensi dell'articolo 116 c.p.c., (e, parallelamente, il Requirente fondare la propria prospettiva accusatoria) sui fatti scaturenti da indagini penali, quali intercettazioni telefoniche e ambientali, riscontri documentali, dichiarazioni rese in sede di interrogatorio dinanzi al Pubblico Ministero e/o al Gip, confessioni e chiamate in correità anche prima che vi sia stata la fase più propriamente dibattimentale dinanzi al Giudice penale, purché la chiarezza e la convergenza di tutto il materiale probatorio raccolto sia idoneo a formare il libero convincimento del giudice. In sostanza, laddove la documentazione acquisita al fascicolo processuale non presenti dubbi o, comunque, non vi siano elementi ancora da accertare, il convincimento del giudice contabile può liberamente formarsi in quanto tali risultanze vengono in rilievo nel giudizio per responsabilità erariale non quali prove in senso tecnico, bensì quali elementi da valutare anche ai sensi degli artt. 2727 e 2729 c.c. (cfr. Sez. II Appello n. 549/2011, Sez. Lazio nn. 745, 775/2011, Sez. Calabria n. 1138/2006, Sez. Lazio n. 1542/2006, Sez. Marche n. 728/2004, Sezione I Appello n. 133/2004). E' stato pure affermato che non necessita che le risultanze derivanti dal processo penale, proprio perché liberamente apprezzabili dal giudice contabile, debbano essere state acquisite necessariamente con il rispetto del principio del contraddittorio, in quanto il comma 4 dell'articolo 111 della Costituzione si applicherebbe al solo processo penale, con esclusione del giudizio dinanzi a questo Giudice (Sez. I Appello n. 18/2012, Sez. Lazio n. 1380/10; Sez. I Appello n. 210/03).

Nella valutazione delle prove il giudice, dunque, nel suo sovrano apprezzamento del materiale probatorio introdotto nel processo, è libero di attingere il proprio convincimento da quelle prove o da quelle risultanze di prove che ritenga più attendibili ed idonee alla formazione del convincimento stesso (arg. ex art. 116 c.p.c.).

Si rammenta altresì che, al di fuori dei casi di prove legali, non esiste nel vigente ordinamento una gerarchia delle prove, per cui i risultati di talune di esse debbano necessariamente prevalere nei confronti di altri dati probatori, essendo come visto la valutazione delle prove rimessa al prudente apprezzamento del giudice (c.d. prova libera). E' stato così affermato (Sez. Lazio n. 1747/10) che nella rilevata mancanza di una gerarchia di efficacia dei mezzi di prova che ponga la prova per presunzioni in posizione inferiore rispetto alle altre il giudice, ai fini della formazione del proprio convincimento, può dunque fare ricorso anche alle presunzioni semplici.

In particolare, in materia di presunzioni, è riservato all'apprezzamento del giudice sia lo stesso ricorso a tale mezzo di prova, sia la valutazione della ricorrenza dei requisiti di precisione, gravità e concordanza previsti dall'art. 2729 del codice civile.

Inoltre, anche nella ricerca e nella valutazione degli elementi indiziari e presuntivi, il giudice è investito del più ampio potere discrezionale in ordine alla selezione di quelli che ritiene maggiormente attendibili e meglio rispondenti all'accertamento del fatto ignoto, potendo valutarne la gravità e la concludenza, purché il suo ragionamento non risulti viziato da illogicità o da errori giuridici, quale ad esempio l'esame isolato di singoli elementi presuntivi senza alcuna organica e complessiva valutazione degli stessi nel quadro unitario dell'indagine di fatto (Sez. I App. nn. 195 e 207/2010, Sez. Lazio 1747/10 già cit.).

Quanto alla utilizzabilità nel giudizio contabile di prove non utilizzabili in quello penale, costante è la giurisprudenza che le ammette come ausilio del libero convincimento del giudice contabile, in considerazione del fatto che, seppure non utilizzabili dal giudice penale, non perdono (tranne il caso che siano vizzate radicalmente per essere state assunte in dispregio di divieti) la loro efficacia (per una fattispecie relativa ad intercettazioni telefoniche, cfr. Cass. pen., sez. III, n.16499/2004, citata da Sez. Lazio n. 1527/2007).

La giurisprudenza contabile ha, infatti, chiarito anche in materia di intercettazioni telefoniche che, pur in assenza di un rapporto di pregiudizialità tra i giudizi, il giudice può appunto acquisire fatti e documenti formati in sede penale e valutarli liberamente

(*ex multis*: Sez. II Appello n. 295/2012, Sez. I Appello n. 18/2012, Sez. Trento n. 9/2012, Sez. Puglia n. 475/2012).

Tali principi sono stati ripresi e ribaditi dalla sentenza **n. 993** che, in virtù degli elementi acquisiti dal processo penale di primo grado - e dal giudicato della giustizia sportiva ai quali i convenuti erano stati sottoposti, ha condannato al risarcimento del danno all'immagine della Federazione Italiana Giuoco Calcio arbitri ed assistenti di gara (nonché l'ex Vice Presidente FIGC) coinvolti nel c.d. scandalo "Calciopoli".

La sent. **n. 966** ha preso in esame – sempre in tema di acquisizione di elementi probatori dal processo penale – la questione specifica del valore probatorio degli interrogatori espletati davanti al P.M. penale nella fase delle indagini preliminari e la loro attendibilità, perché trasmessi alla Procura della Corte dei conti su supporto informatico.

Quanto a quest'ultimo aspetto, la decisione ha rilevato che detti atti (tra i quali vi sono anche i medesimi verbali di interrogatorio depositati inizialmente dalla Procura perché alla stessa spontaneamente consegnati da alcuni soggetti invitati a dedurre), possiedono una affidabilità intrinseca, quanto alla conformità del contenuto di ciascun atto o documento a quello esistente in originale presso il giudice penale, dovuta al fatto di essere stati trasmessi al Comando Carabinieri di questa Corte e da questi consegnati alla Procura regionale e versati agli atti del presente giudizio su supporto informatico dalla stessa Procura della Repubblica-Ufficio Automazione, a seguito di autorizzazione del P.M. interessato alle indagini.

Quanto alla contestazione della difesa dei convenuti circa la non attribuibilità del valore di prova a tali interrogatori, la decisione ha sottolineato come "si appalesa, poi, determinante ai fini della valutazione della efficacia probatoria di tutti tali atti (ivi compresi i verbali degli interrogatori) il fatto che, comunque, essi non hanno valore di prova legale nel presente processo ma sono liberamente valutabili dal giudice, per cui, in particolare gli interrogatori, possiedono in questa sede valenza probatoria analoga

a qualunque altra dichiarazione stragiudiziale proveniente dalla parte e, cioè, quella del mero indizio di prova. Tale circostanza, da un lato, determina l'irrelevanza del fatto che essi siano o meno stati acquisiti nel corso del dibattimento, essendo il principio di acquisizione dibattimentale della prova tipico del processo penale e inapplicabile a quello di responsabilità contabile per assenza di espressa previsione di legge, e, dall'altro, consente di trarne la prova della veridicità di quanto in essi contenuto secondo la regola della prova liberamente valutata dal giudice, e, perciò, secondo il criterio della gravità e concordanza degli indizi processuali. Nel caso di specie, dunque, il contenuto degli interrogatori è stato vagliato assieme al contenuto degli altri atti del processo penale e degli elementi emergenti agli atti del giudizio. A ciò aggiungasi, comunque, che nell'ambito degli atti trasmessi su supporto informatico dalla Procura della Repubblica detti documenti sono stati trasposti nella loro forma scannerizzata, traendo la loro fonte in atti originali ivi disponibili e che, pertanto, ai fini probatori, costituiscono un documento assistito da un pressoché totale grado di certezza in ordine alla corrispondenza all'originale e alla provenienza, attesa la autorità che li ha trasmessi e la metodologia di trasmissione."

Il danno all'immagine

Come è noto, dopo l'entrata in vigore dell'art. 17, comma 30-ter del d.l. n. 78/2009, come da ultimo modificato dal d.l. n. 102/2009 convertito dalla legge n. 141/2009, <<Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001 n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di

conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta>>.

La disposizione in questione ha provocato nel giudice contabile, al momento della sua introduzione, una certa incertezza interpretativa ed applicativa. E' sembrato, conseguentemente, necessario sollecitare l'intervento della Corte costituzionale in quanto sulla sua operatività forti erano i dubbi di un *vulnus* dei principi costituzionali che alcune Sezioni della Corte dei conti (v., per tutte, Sez. III Appello, ord. n. 162/2010) intravedevano, in particolare, nei riguardi degli artt. 3, 24, 25 e 97 Cost.. In tale contesto normativo la Corte costituzionale, con sentenza n. 355 dell'1 – 15.12.2010, ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, periodi secondo, terzo e quarto del d.l. n. 78/2009.

Il giudice delle leggi ha rilevato che il legislatore ha teso a *"circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile a un dipendente di questa"*; in questo quadro, la precettività della predetta disposizione (dell'art. 17, comma 30-ter) deve essere *"univocamente interpretata"* nel senso che *"al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria"*.

Il giudice costituzionale ha chiarito che *"nel caso in esame il legislatore ha ulteriormente delimitato, sul piano oggettivo, gli ambiti di rilevanza del giudizio di responsabilità, ammettendo la risarcibilità del danno per lesione dell'immagine dell'amministrazione soltanto in presenza di un fatto che integri gli estremi di una particolare categoria di delitti"*, e che *"la scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente"*

irragionevole” avendo il legislatore ritenuto, nell'esercizio della propria discrezionalità, che “soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico”.

In sostanza, *“la circostanza che il legislatore abbia inteso individuare esclusivamente quei reati che contengono la pubblica amministrazione quale soggetto passivo concorre a rendere non manifestamente irragionevole la scelta legislativa in esame”, e pertanto “la particolare struttura e funzione della responsabilità amministrativa, unitamente alla valutazione della specifica natura del bene giuridico protetto dalle norme penali richiamate dalla disposizione impugnata, rende non palesemente arbitraria la scelta con cui è stato delimitato il campo di applicazione dell'azione risarcitoria esercitabile dalla procura operante presso le sezioni della Corte dei conti”.*

L'art. 17, c. 30-ter del d.l. n. 78/2009 ha quindi limitato l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno all'immagine da parte delle Procure regionali della Corte dei conti alle fattispecie esplicitamente indicate dall'art. 7 della l. n. 97/2001, ovvero ai delitti contro la p.a. previsti dal capo 1 del titolo II del libro II del codice penale, e, di conseguenza, ha sostanzialmente ridotto l'ambito di cognizione del giudice contabile sul danno in argomento, limitandolo alle sole fattispecie come sopra individuate.

Le sopramenzionate fattispecie delittuose devono essere definitivamente accertate, nel contesto recato dal combinato disposto degli artt. 3 e 7 della l. n. 97/2001, con sentenza irrevocabile di condanna.

L'orientamento sopra espresso della Corte costituzionale è stato confermato con le ordinanze nn. 219, 220 e 221 (depositate il 21.07.2011), con la dichiarazione della manifesta infondatezza o inammissibilità di ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti della norma in esame richiamando la citata sentenza n. 355/2010 e riferendo che “la scelta di non estendere l'azione risarcitoria

anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole”.

A seguito della volontà legislativa di limitare la risarcibilità del danno all'immagine subito da un soggetto pubblico e della pronuncia di riconoscimento della sua costituzionalità, è intervenuto un recente dibattito giurisprudenziale diretto, da un lato, a smentire l'efficacia *erga omnes* della pronuncia costituzionale n. 355/2010 che, in quanto di inammissibilità e interpretativa di rigetto, non avrebbe il vincolo tipico delle sentenze che affermano l'illegittimità costituzionale di una norma e potrebbe, quindi, consentire una diversa interpretazione da parte di ogni giudice che si trovi ad applicare il citato art. 17, comma 30-ter, rispetto a quella fornita dalla citata sentenza n. 355, purchè costituzionalmente orientata; dall'altro, a far leva su quella parte della norma richiamata dall'art. 17 comma 30-ter – vale a dire l'art. 7 della legge n. 97/2001 - che, facendo salvo quanto disposto dall'art. 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, lascerebbero la possibilità dell'esercizio dell'azione di responsabilità contabile per tutti gli altri reati e anche in assenza di sentenza irrevocabile di condanna; detto art. 129, al punto 3, recita infatti "*Quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario, il pubblico ministero informa il procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia dell'imputazione*". L'interpretazione suggerita da questo secondo orientamento giurisprudenziale sarebbe, dunque, quella di limitare l'esercizio dell'azione delle Procure di questa Corte ai soli casi per i quali è intervenuta sentenza irrevocabile di condanna, ma solo se trattasi di reati di cui al Capo I del Titolo II del c.p., mentre l'azione sarebbe liberamente esercitabile, in tutti gli altri casi (Sez. Lazio n. 462/2009, Sez. Lombardia nn. 640-641/2009, Sez. Toscana n. 90/2011).

Anche questa Sezione (sent. n. 1620/2011), disapplicando in chiave processuale la norma (nella fattispecie, l'eccezione di nullità ex art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/2009 non era stata sollevata), ha esteso la risarcibilità del danno all'immagine a

tipologie di reato non rientranti in quelle previste dall'art. 7, l.n. 97/2001, ma successivamente, nel corso del 2012 (sent. nn. 254, 314 e 392), si è adeguata alla giurisprudenza della Corte costituzionale (anche perché la prima sentenza n. 355/2010 è stata seguita, come già rilevato, da altre pronunce conformi, ord. nn. 219-221/2011, cit.) circoscrivendo la legittimazione della Procura contabile all'esercizio dell'azione per il ristoro del danno all'immagine ai soli casi e modi previsti dall'art. 7, l.n. 97/2001 e agli altri direttamente disciplinati dalla legge, respingendo le domande che non riguardassero un reato contro la P.A. accertato con sentenza irrevocabile di condanna.

A temperare la compressione legislativa del risarcimento del danno all'immagine della P.A. sono, peraltro, intervenute le SS.UU. della Corte di cassazione (sent. n. 5756/2012 e n. 9188/2012) che hanno riconosciuto alla Procura contabile una legittimazione transitoria per quei giudizi già avviati – e non rientranti nel perimetro giurisdizionale dell'art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/09 – per i quali era già intervenuta una sentenza anche non definitiva. La Cassazione, in sostanza, non ha attribuito alla disposizione in questione efficacia retroattiva ancorandola, *“con scelta discrezionale del legislatore non tacciabile di irragionevolezza in relazione alla forte portata innovativa della norma in una materia di estrema delicatezza quale la responsabilità erariale, al dato obiettivo costituito da un'intervenuta pronuncia.”* La decisione della Cassazione aggiunge alla portata irretroattiva della norma anche la legittimità costituzionale insita nella scelta del legislatore. La decisione della Corte regolatrice, peraltro, è venuta a confortare un orientamento che il giudice contabile di appello aveva già assunto (v. Sez. III Appello n. 144/2011) affermando, alla luce dei principi generali, l'irretroattività della *lex mitior*, in assenza di espressa volontà del legislatore, e la mancanza di contrasto non solo con i principi costituzionali ma anche con quelli dell'ordinamento europeo. Le stesse Sezioni riunite della Corte dei conti avevano parlato di *“retroattività temperata”* della disposizione contenuta nell'art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/2009 (SS.RR. n. 12/QM/2011).

A "sparigliare" l'orientamento giurisprudenziale di ossequio alla sentenza della Corte cost. n. 355/2010 che si stava faticosamente delineando è intervenuta la sentenza **n. 286** della Sez. I Appello che, assumendo un'interpretazione costituzionalmente orientata della l.n. 97/2001, art. 7, ha affermato che "l'azione risarcitoria di cui alla norma è consentita ogni qualvolta sia stato commesso un delitto contro la pubblica amministrazione e che l'indicazione contenuta nella legge – *delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale* – intitolato proprio dei delitti contro la pubblica amministrazione, non possa escludere ogni reato contro la pubblica amministrazione indipendentemente dalla sua collocazione nel codice penale o in leggi speciali."

"Non essendo – continua la sentenza – il processo di responsabilità amministrativa assimilabile al processo penale, non valgono le tassatività previste in quella giurisdizione e sarebbe illogico e non conforme a costituzione che il legislatore abbia inteso limitare la risarcibilità del danno all'immagine alle sole ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione di cui al titolo I capo II del codice penale, trascurando altre ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione non meno gravi e anzi puniti con pene anche più pesanti di quelle previste per alcuni reati di cui al titolo I capo II del libro II c.p., come l'ipotesi di truffa di cui al capoverso dell'art. 640 c.p. o addirittura le ipotesi di cui all'art. 640-bis c.p."

Nonostante questa apertura da parte del giudice di appello la giurisprudenza della Sezione è rimasta in linea con l'interpretazione limitativa dei reati perseguibili per danno all'immagine data dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 355/2010 (sent. **nn. 254 e 392**).

Con la sentenza **n. 392**, in particolare, è stata dichiarata l'improcedibilità dell'azione per sopravvenuta carenza dei presupposti dell'esercizio dell'azione della Procura per il risarcimento del danno all'immagine.

Nella specie, il Collegio ha osservato come la sentenza delle SS.RR. 13/QM/2011 abbia rilevato come, secondo la recente sentenza della Corte costituzionale n. 355 del 2010

sul danno all'immagine la disposizione dell'art. 17, comma 30 *ter.* d.l. n. 78 del 2009 convertito in legge n. 102 del 2009 come modificato dal d.l. n. 103 del 2009 convertito in legge n. 141 del 2009, non introduce delle mere sanzioni processuali limitando *ab externo* l'azione e il processo di responsabilità dinnanzi alla Corte dei conti, avendo invece conformato *ab interno* il potere di azione del PM, delimitandone l'ambito sotto il profilo sostanziale, ovvero stabilendo entro quali limiti sussista il diritto al risarcimento del danno all'immagine.

Sulla base di tale impostazione – tale da lasciare aperto comunque un margine di riflessione sul fatto che l'individuazione dell'ambito della giurisdizione della Corte dei conti sia stata operata direttamente dalla Corte costituzionale e non dalla Cassazione – il Collegio ha rappresentato che nel giudizio il convenuto era imputato dei reati di cui agli artt. 81, 110, 319 e 319-*bis* c.p. Quindi per quei casi esclusivi - richiamati dall'art. 17, comma 30-*ter* attraverso il riferimento all'art. 7 della legge n. 97 del 2001 - in cui le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine.

Situazione, ad avviso del Collegio, involgente peraltro non solo un profilo meramente processuale, attinente alla possibilità o meno di sollevare in caso di violazione della disposizione la relativa eccezione di nullità, ma anche un profilo sostanziale. Profilo quest'ultimo emergente sia da quella che è indubbiamente una osservazione *incidenter tantum* della Corte costituzionale (laddove precisa che la disposizione in oggetto delimita il potere di azione del PM sotto il profilo sostanziale); sia soprattutto dal testo medesimo dell'art. 17, comma 30 *ter*, secondo cui il decorso del termine di prescrizione, almeno per il danno all'immagine di cui ai casi previsti dall'art. 7, della legge n. 97 del 2001, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale.

Donde il conseguente impedimento all'esercizio dell'azione contabile fino a che tale procedimento penale non si sia concluso.

Peraltro, in prossimità della fine dell'anno giudiziario 2012, la Sez. I Appello nella sent. n. 809 ha svolto una diversa lettura della disposizione dell'art. 17, comma 30-ter del d.l. n. 78/2009 e s.m. i. relativa alla perseguibilità del danno all'immagine affermando che: <<Omissis...La sentenza della Corte Costituzionale n. 355 del 2010 è una sentenza di rigetto e dunque - a differenza di quelle dichiarative di illegittimità costituzionale, che hanno efficacia erga omnes - determina un vincolo (nemmeno assoluto) solo per il giudice del procedimento nel quale la relativa questione è stata sollevata; negli altri procedimenti, invece, il giudice conserva il potere-dovere di interpretare, in piena autonomia, la norma denunciata (anche in difformità dall'interpretazione fatta propria dalla Corte Costituzionale), sempre che il risultato ermeneutico sia adeguato ai principi costituzionali (in terminis, cfr. Cassazione penale, Sezioni Unite, n. 23016 del 2004 e Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Toscana, 18.3.2011, n. 90). In conseguenza di ciò, resta possibile per questo Giudice contabile scegliere un'interpretazione dell'art. 17, comma 30-ter, diversa da quella fatta propria dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 355 del 2010 (secondo cui l'azione risarcitoria per danni all'immagine dell'ente pubblico, da parte della procura contabile, potrebbe essere attivata soltanto in presenza di un reato ascrivibile alla categoria dei "delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione").

Ed invero, come già ampiamente posto in luce da numerosi arresti della giurisprudenza contabile, che questa Sezione pienamente condivide e fa propri, la Corte dei conti ben può pronunciare condanna al risarcimento di un danno all'immagine, pur dopo la novella legislativa di cui al ripetuto art. 17, comma 30-ter, anche se il danno deriva non da un reato contro la pubblica amministrazione ma da un altro tipo di reato. La norma in esame, infatti, non indica direttamente i casi in cui può essere esercitata l'azione contabile per danno all'immagine, ma rinvia ai "casi" e "modi" previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97; tale riferimento implica, da un lato, la comunicazione al P.M. contabile della sentenza irrevocabile di condanna pronunciata per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I, titolo II del libro II del codice penale (i "casi" indicati dalla norma) e, dall'altro, l'obbligo per il

P.M. penale di comunicare al P.M. contabile, ex art. 129 delle norme di attuazione del c.p.p., l'esercizio dell'azione penale per i reati, di qualsiasi natura, che abbiano cagionato un danno per l'erario (i "modi" indicati dal medesimo Legislatore): cfr., ex plurimis, Corte dei conti, Sezione III app., 13.4.2012, n. 286; Sezione giurisdizionale Toscana, n. 90/2011, cit.; Sezione giurisdizionale Lombardia, nn. 640 e 641/2009; nn. 16, 50, 130, 131, 132, 318 e 813/2010; Sezione giurisdizionale Lazio, n. 462/2009. Quella appena recata costituisce interpretazione consentita e (sopra tutto) costituzionalmente orientata della norma in questione, posto che una limitazione del numero o della tipologia di reati suscettibili in astratto di causare danno all'immagine alla p.a. non sarebbe, secondo questo Giudicante, né ragionevole né corretta. E dunque, le ipotizzate violazioni dell'art. 17, comma 30-ter del decreto-legge n. 78/2009 e succ. mod., innanzi ricordate, non si ritiene sussistano in alcun modo. >>.

Il consolidamento di tale orientamento potrebbe indurre la Sezione Lazio a rivedere la propria giurisprudenza nei sensi indicati dalla citata decisione.

Le principali tipologie di danno erariale

A) Responsabilità relative alla gestione di enti pubblici

Con la sent. **n. 22**, la Sezione ha affrontato la vicenda **RAI** relativa alla anticipata risoluzione del contratto di due dirigenti ai quali, in via transattiva, erano stati riconosciuti emolumenti complessivamente superiori a quelli che gli stessi avrebbero percepito se il loro rapporto di lavoro si fosse protratto fino alla scadenza naturale. La sentenza ha riconosciuto la responsabilità del Direttore Generale per la scelta antieconomica compiuta. Infatti, ai sensi dell'art. 29.3, lett. e) dello Statuto Rai, il Direttore Generale è preposto a tutto il personale amministrativo con poteri esclusivi

in ordine all'assunzione, nomina, promozione e collocazione degli altri dirigenti (esclusa cioè la nomina dei vice direttori generali e i dirigenti di primo e di secondo livello che spetta al Consiglio su proposta dello stesso Direttore Generale, art. 25.3, lett d) e degli altri giornalisti, avendo solo l'obbligo di informarne il Consiglio.

La "collocazione" dei dirigenti, successivamente alla loro nomina ed eventualmente alla rimozione dall'incarico da ultimo ricoperto, è di stretta competenza del Direttore Generale, che è obbligato a ricorrere al Consiglio solo nel caso di proposta di nomina dello stesso dirigente ad un incarico direttivo (cosa che nella specie non si era verificata).

Il Direttore Generale si è assunto tutta la responsabilità della decisione di risolvere anticipatamente il rapporto di lavoro con i due dirigenti, manifestando la precisa volontà di privarsi della loro professionalità, mentre aveva la possibilità di trattenerli individuando una diversa ma equivalente collocazione aziendale così come gli imponeva l'art. 2, comma 4, della Convenzione con la quale sono state stabilite le "Modalità di applicazione alla Rai del CNLG (in atti), secondo le quali al Caporedattore, Vicedirettore, Condirettore e Direttore, dopo la conclusione dell'incarico, in caso di mancata ricollocazione in una posizione di *line*, vengono sottoposte tre proposte alternative tra quelle che lo stesso articolo indica e *che le parti hanno espressamente ritenuto equivalenti dal punto di vista professionale*.

La violazione di uno specifico dettato normativo e la grave volontaria inerzia dimostrata dal Direttore Generale in questa vicenda hanno prodotto un doppio danno per la Rai: la perdita di due professionalità di alto profilo e la liquidazione di maggiori somme senza tentare (e probabilmente proprio per evitare) il loro reinserimento nelle strutture aziendali con compiti direttivi.

Questioni di rilevante interesse, anche per la loro novità, sono state affrontate nel giudizio promosso nei confronti del Presidente e della dirigenza dell'**ISTAT** per il periodo 2002-2007 (sent. n. **1096**).

La Procura aveva convenuto in giudizio il Presidente e l'intera dirigenza dell'ISTAT, nelle sue diverse articolazioni gerarchicamente ordinate, addebitando loro a titolo di colpa grave la mancata applicazione del sistema di sanzioni pecuniarie che l'art. 11 del d.lgs. 6.9.1989 n.322 collega alla violazione dell'obbligo di fornire le informazioni richieste dall'Istituto in sede di raccolta dei dati necessari all'elaborazione di indagini statistiche, previsto dall'art.7 comma 1 del medesimo decreto legislativo.

Secondo la Procura il danno da mancata applicazione delle sanzioni pecuniarie suddette, commisurato all'ammontare delle sanzioni pecuniarie collegabili ai casi mancata risposta accertati in sede istruttoria (quantificato in euro 191.000.000,00) per il periodo non coperto da prescrizione (2002-2007), era causalmente riconducibile al comportamento assolutamente omissivo di tutti gli organi decisionali dell'ISTAT aventi competenze di organizzazione e concreta amministrazione, con esclusione dunque del Consiglio di Amministrazione e dei Revisori. In particolare, veniva sostenuto che concreta entrambi i profili della responsabilità (sia quello oggettivo del nesso causale e dell'illiceità, che quello soggettivo della colpa grave di carattere omissivo) il fatto che l'ISTAT non abbia mai proceduto, sin dall'entrata in vigore del d.lgs n. 322/89, con il quale il sistema sanzionatorio è stato depenalizzato prevedendosi la attuale sanzione pecuniaria amministrativa di cui al citato art. 11 del medesimo decreto, né ad applicare tali sanzioni, omettendo di dotarsi di tutti gli strumenti interni, sia organizzativi che procedurali, né a superare le criticità del sistema normativo, promuovendo nelle opportune sedi le modifiche delle citate disposizioni sanzionatorie e procedurali, delle quali i convenuti avevano sostenuto l'estrema difficoltà di applicazione concreta, invocandola ad esimente della responsabilità loro addebitata.

E' rilevante osservare che alle indagini della Procura ed alla notifica dell'invito a dedurre è immediatamente seguita (con inizio dall'aprile del 2006) un'intensa attività, sia della dirigenza dell'ISTAT - funzionalizzata all'accertamento delle disfunzioni procedurali relative al settore amministrativo dell'applicazione delle sanzioni - sia del Presidente dell'Istituto, che ne ha tradotto i risultati in proposte di modifiche

normative del settore presentate dagli organi competenti nelle opportune sedi, e che sono infine esitate nella riforma del sistema sanzionatorio dell'ISTAT.

La Procura si era anche data carico, nell'atto di citazione, del problema di diritto transitorio determinato dall'entrata in vigore, nelle more dell'emissione dell'atto di citazione, dell'art. 44 del decreto legge n. 248 del 2007, convertito in legge n. 31 del 28.02.2008, che aveva disposto la riduzione della fattispecie sanzionabile, fino al 31.12.2008 e con riguardo alle rilevazioni statistiche svolte anche anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto – dunque con effetto direttamente sull'oggetto del giudizio di responsabilità erariale intentato - esclusivamente all'ipotesi di "rifiuto formale di fornire i dati richiesti" da parte del soggetto interessato dalla indagine dell'ISTAT, ed aveva sollevato questione di legittimità costituzionale.

Ritenendo sussistenti tutti i presupposti della responsabilità di tipo omissivo contestata ai convenuti, la Sezione, in via preliminare, ha recepito e sviluppato le censure di incostituzionalità della norma transitoria riduttiva delle fattispecie di responsabilità sanzionabili, e con ordinanza n. 664/2009 ha rimesso la questione alla Corte costituzionale, che si è pronunciata nel merito (sentenza n. 93/2011) respingendo la questione e definendo l'ambito della fattispecie sanzionabile in base alla norma censurata. La Sezione ha proceduto pertanto a riesaminare l'ammissibilità dell'atto di citazione alla luce delle modifiche legislative operanti retroattivamente, ed ha accertato la sussistenza dei presupposti per una condanna parziale dei convenuti all'ammontare delle sanzioni non applicate in relazione alle sole fattispecie di "formale rifiuto di fornire i dati richiesti", previa definizione dell'ambito di tali fattispecie e con decurtazione dell'ammontare del danno per il quale non era accertabile allo stato degli atti che la mancata risposta del soggetto obbligato fosse effettivamente riferibile ad una sua volontà di non rispondere, espressa in un atto a ciò precipuamente volto.

Nel merito, ha affermato la sussistenza della responsabilità omissiva in capo a tutti i diversi livelli di dirigenza ed in capo al Presidente, sancendo il principio che ciascun organo, dal livello base della dirigenza al vertice della funzione di indirizzo amministrativo, è responsabile per il mancato funzionamento di una parte del sistema

amministrativo dell'Istituto, nella specie il sistema sanzionatorio, poiché la generalizzata, consolidata ed assoluta disapplicazione delle disposizioni legislative ed organizzative interne costituisce non tanto e non solo una disfunzione di ogni singolo procedimento – nella specie, di accertamento ed irrogazione delle sanzioni - ma in primis una disfunzione del sistema organizzativo dell'amministrazione, che gli organi dell'istituto stesso, in ottemperanza ai doveri di ufficio ed alle norme in materia, hanno il dovere di attuare dando applicazione alle norme stesse senza procedere a valutazioni di merito sull'efficacia ed opportunità delle scelte del legislatore in materia. Tali valutazioni discrezionali, sempre in adempimento dei doveri d'ufficio propri sia della dirigenza, sia degli alti organi di amministrazione, potranno e dovranno determinare l'iniziativa di tali organi, ciascuno per la parte di propria competenza, volta alla modifica del sistema per garantirne l'efficacia.

Il Collegio ha osservato che è carattere precipuo della norma quello di essere cogente sino alla sua abrogazione, e che la sua disapplicazione non possa che costituire violazione di legge da parte del soggetto che è tenuto alla sua applicazione. Nessuna prassi consolidata giustifica tale violazione, da parte di nessuno dei soggetti che sono coinvolti, sia pure con diversi compiti, nella sua attuazione, costituendo semmai la pedissequa applicazione della prassi illegittima, che si sia consolidata all'interno di un'amministrazione, un elemento di aggravio della responsabilità tanto più incidente quanto più alto è il grado e più importante la funzione rivestita dal soggetto nell'ambito dell'amministrazione stessa.

Nell'ambito del **Sistema Sanitario Nazionale**, la Sezione (sent. n. **1213**) ha affermato la responsabilità della titolare di una farmacia la quale, al fine di aumentare il proprio profitto e disattendendo la chiara normativa di riferimento, ha causato un grave danno economico al servizio sanitario regionale, prima facendo pressioni su pediatra di paziente minore affetto da una grave forma di emofilia per l'apposizione della dicitura "urgente" sulle prescrizione di un farmaco anticoagulante, paventandone fittiziamente l'indisponibilità attraverso il sistema di approvvigionamento curato dal

servizio nazionale; poi adottando indebitamente la procedura di spedizione delle ricette del farmaco in modalità tale da ottenere dal servizio sanitario il rimborso secondo il prezzo al pubblico del farmaco, anziché un rimborso secondo una mera remunerazione per il servizio prestato dalla farmacia per la dispensazione del medicinale.

B) Illecita utilizzazione di contributi pubblici o di derivazione europea

Con la sent. **n. 21** la Sezione ha condannato un'organizzazione per la cooperazione internazionale al pagamento della somma di euro 10 milioni ottenuta a titolo di finanziamento per la costruzione di un ospedale a Tirana.

In particolare, il Comitato Direzionale per la Cooperazione allo Sviluppo del MAE da tempo aveva richiesto la restituzione dei fondi erogati per aver preso atto che il progetto relativo alla costruzione dell'ospedale a Tirana, cui erano finalizzati, non era stato realizzato.

Nonostante la mancata realizzazione del progetto, la società per la cooperazione convenuta in giudizio per il ritardo nella restituzione del contributo rivendicava il diritto alla ritenzione del finanziamento, in attesa di una nuova destinazione pubblica dello stesso da parte del MAE, sul (falso) presupposto che, comunque, la stessa organizzazione sarebbe stata preposta alla realizzazione del nuovo programma di investimento.

In un'altra operazione di cooperazione internazionale, Il MAE aveva messo a disposizione di un'organizzazione alla cooperazione di rilievo internazionale un contributo di oltre 6.5 mln di euro per interventi mirati a ricostruire e ripristinare le strutture sanitarie danneggiate ed a consegnare medicinali e generi di prima necessità, nonché la riabilitazione di acquedotti e scuole nel Darfur.

L'organizzazione internazionale in questione non è riuscita a dare ragionevole contezza delle somme spese e la verifica tecnica del Ministero (ancorché tardiva) ha

accertato che, a fronte delle ingentissime elargizioni giustificate da altissimi principi e valori di solidarietà civile e sociale, una serie di "manchevolezze" avevano pregiudicato la realizzazione di aiuti concreti ad una popolazione fortemente compromessa in ogni suo bisogno di vita (sent. **n. 1058**).

Con la sent. **n. 17**, è stata affermata la responsabilità sussidiaria del soggetto (banca) che con una condotta omissiva imputabile a titolo di colpa grave aveva mal esercitato i propri poteri di vigilanza e controllo nella realizzazione del progetto (nella specie, stabilimento industriale) per il quale i contributi pubblici erano stati erogati e della percezione dei quali il soggetto beneficiario risponde a titolo di responsabilità principale.

Con la sent. **n. 345** è stata accertata la responsabilità del soggetto organizzatore di percorsi formativi, beneficiario di contributo comunitario; in essa si afferma il principio secondo cui la responsabilità dei gestori di corsi di formazione finanziati con fondi europei in cui la dimostrata mancata partecipazione di discenti nel numero programmato concreta la non rispondenza dei corsi agli obiettivi programmati, con l'obbligo della integrale restituzione dei contributi percepiti.

***C) Illegittima corresponsione di trattamenti economici ed indennità.
Affidamento di incarichi e consulenze***

La Sezione ha ribadito in più occasioni il principio della necessità del **titolo di laurea** per il conferimento di incarichi dirigenziali.

In una prima fattispecie (**sent. n. 864**), nella quale la convenuta - già appartenente ai ruoli dell'ISFOL nella qualifica di dirigente amministrativo di terzo livello in virtù di concorsi interni per l'accesso ai quali la legge non prevedeva, all'epoca, il titolo di laurea - aveva presentato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali domanda per la partecipazione alla selezione per il conferimento di un incarico

di Direttore Generale per le politiche per l'orientamento e la formazione (dirigente di prima fascia), allegando alla domanda un *curriculum* attestante falsamente il possesso della laurea (ed era risultata vincitrice della relativa selezione ed assunta quale dirigente di prima fascia nel periodo 2005-2008), la Procura ha contestato alla dirigente dell'ISFOL un danno di euro 541.099,82 pari all'ammontare delle retribuzioni e dei compensi lordi percepiti, ravvisando nella falsa dichiarazione resa in seno alla procedura selettiva un elemento di illiceità, sia per essere essa stata resa in violazione dell'obbligo della veridicità delle dichiarazioni rese alla amministrazione perpetrata al fine di conseguire un incarico, sia per aver essa determinato la perturbazione delle valutazioni discrezionali della amministrazione conferente, sia per aver determinato la violazione delle norme che richiedono la laurea per la nomina ad incarichi di Dirigente di I[^] fascia. La tesi della Procura in merito a tale ultimo profilo di illiceità era (ed è) che la necessità del possesso del titolo di laurea prevista dall'art. 28 del d.lgs. n. 165/2001 per l'accesso agli incarichi di dirigenti statali di II[^] fascia, costituisce principio estensibile ad ogni ipotesi di accesso alla qualifica di Dirigente Generale.

Il Collegio ha respinto la principale tesi difensiva della convenuta, e cioè che il possesso del titolo di laurea non fosse necessario per l'accesso alla qualifica di Direttore Generale del Ministero del lavoro per coloro che sono già nei ruoli dell'amministrazione con la qualifica di dirigente, pur conseguita senza il possesso della laurea in base a norme di legge previgenti, e che l'art. 28 del d.lgs. n. 165/2001 richiamato dalla Procura riguarderebbe solo il conferimento di incarichi di dirigente di seconda fascia, mentre sarebbe inapplicabile all'accesso a quelli di seconda fascia, per i quali l'art. 19, comma 5 bis, del medesimo decreto legislativo, in base al quale la convenuta aveva ottenuto l'incarico a dirigente di I[^] fascia presso il Ministero del lavoro, prevede come unico requisito quello di essere dirigente anche di II[^] fascia presso una pubblica amministrazione.

Nella sentenza è sottolineato che il principio della necessità del titolo di laurea per ricoprire le funzioni di dirigente, oltre che essere affermato dalla giurisprudenza di controllo (Cfr., Sezione di controllo per la Regione Lombardia, delibera n. 504/2011) e

di responsabilità di questa Corte, è logica conseguenza di una congruente lettura del combinato disposto delle due norme suddette (risulta errata la tesi della difesa secondo la quale l'art. 28 prescrive il titolo di laurea per l'accesso alla qualifica di dirigente di seconda fascia, mentre l'art. 19, commi 5 e 6, del d.lgs n. 165/2001, non prescrive espressamente tale titolo per il conferimento di incarichi dirigenziali, ma pone il solo requisito che i soggetti incaricati siano dipendenti di una pubblica amministrazione con la qualifica di dirigente) rispetto all'evidenza del fatto che le funzioni di dirigente di prima fascia richiedono maggiore responsabilità (e comportano infatti correlata maggiore retribuzione) rispetto alle mansioni di dirigente di seconda fascia, per le quali il titolo di laurea è espressamente richiesto dalla legge ai sensi dell'art. 28, ed è precisato il contenuto delle due disposizioni nel senso che:

- l'art. 28 regola l'accesso alla qualifica di dirigente di ruolo, sia nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, che negli enti pubblici non economici, e per entrambe le fasce della dirigenza, prescrivendo a tal fine il possesso del titolo di laurea in via del tutto generale e inderogabile.

- l'art. 19 del citato d.lgs. n. 165/2001 disciplina invece i requisiti per il conferimento di funzioni dirigenziali, sempre per entrambe le fasce della dirigenza, prevedendo al comma 10 che "I dirigenti ai quali non sia affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono, su richiesta degli organi di vertice delle amministrazioni che ne abbiano interesse, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o altri incarichi specifici previsti dall'ordinamento", sancendo il principio per cui non tutti i dirigenti di ruolo hanno diritto a ricoprire incarichi dirigenziali, che sono oggetto di apposito atto di conferimento di funzioni.

In particolare, per l'art. 19, comma 5 bis, le funzioni dirigenziali possono essere conferite, entro i limiti percentuali ivi determinati, «anche ai dirigenti non appartenenti ai ruoli di cui al medesimo articolo 23», purché dipendenti da altre amministrazioni pubbliche, vale a dire da amministrazioni dello Stato diverse da quelle nel cui ambito è collocato il posto da conferire; risulta pertanto evidente che, ponendo come presupposto per il conferimento dell'incarico che il soggetto aspirante sia un dirigente

appartenente ad altra amministrazione pubblica, e cioè sia dirigente di ruolo di "amministrazioni dello Stato diverse da quelle nel cui ambito è collocato il posto da conferire" per l'accesso al quale, dopo l'entrata in vigore dell'art.28 del d.lgs. n.165/2001, è prescritto il possesso del titolo di laurea, la norma contiene implicitamente il richiamo alla necessità del possesso del titolo di laurea quantomeno per fattispecie successive alla sua entrata in vigore.

Nella sentenza è anche sancito il principio secondo cui, nell'ipotesi di conferimento di incarico dirigenziale a soggetto privo del necessari titolo di laurea, il danno è costituito dall'ammontare dei compensi e delle retribuzioni lorde erogati, e non dal netto percepito, trattandosi di azione di danno e non di azione restitutoria, e che nessuna rilevanza ha l'eccezione di utile opposta dal convenuto, sotto il profilo della prestazione lavorativa diligentemente svolta, non essendo possibile ravvisare alcuna utilità in prestazioni svolte senza i necessari requisiti di legge, che sono stati valutati ex ante dal legislatore quali parametri di congruità e adeguatezza della prestazione stessa.

Il Collegio ha anche escluso che dal danno de quo possa detrarsi la quota ideale costituita dall'ammontare delle retribuzioni che la convenuta, quale dirigente di altra amministrazione, avrebbe avuto il diritto di percepire se fosse rimasta in tale ruolo, e non avesse svolto l'incarico dirigenziale che le si contestava, domanda che era stata avanzata dalla difesa della convenuta su un malinteso principio del bilancio consolidato dello Stato-Apparato, nel quale , secondo tale tesi, la spesa per il personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni (nel cui ambito ricade anche l'ISFOL) deve essere unitariamente considerata; ha rilevato il Collegio che il diritto alla percezione delle retribuzioni non è collegato alla qualifica, ma alla concreto svolgimento delle funzioni, per cui l'illecito svolgimento di un incarico determina il venir meno del diritto alla retribuzione per la qualifica del ruolo al quale il dipendente apparteneva.

In una seconda fattispecie (sent. **n. 671**), nella quale la Procura ha contestato il danno erariale derivante dall'**illegittimo affidamento di incarichi dirigenziali** da

parte di alcune USL, avvenuto sulla base di false dichiarazioni della incaricata in merito al possesso del titolo di laurea (danno ammontante ad euro 894.235,91), il Collegio ha ribadito il principio del necessario possesso del titolo di laurea per il conferimento di incarichi dirigenziali, respingendo la tesi della convenuta che si trattasse di un contratto a progetto svincolato da tale requisito, e ribadendo l'inesistenza di qualsiasi utilità delle prestazioni rese in difetto dei requisiti di legge (mancanza del diploma di laurea propedeutico al valido incardinamento in qualità di dirigente nei pubblici uffici). Ha precisato il Collegio che l'utile svolgimento delle funzioni affidate richiede il possesso del titolo accademico, in quanto la remunerazione è consentita non a fronte di una prestazione qualsiasi, ma della prestazione relativa ad un contratto di dirigenza, avente ex lege *standards* qualitativi, quantitativi e di professionalità ben specificati, trovando applicazione la disciplina per l'ingresso alla dirigenza pubblica recata dall'art. 28 del d. lgs. 165/2001 (codice del pubblico impiego).

Nella decisione **n. 1018** la Corte ha affermato la responsabilità di amministratori e funzionari di un'amministrazione comunale per il danno conseguente all'erogazione al personale:

- dell'**indennità di posizione** in favore dei responsabili delle strutture apicali previste dall'ordinamento organizzativo dell'ente nell'importo massimo previsto dal CCNL di riferimento, in assenza di criteri generali di graduazione, di fissazione degli obiettivi e di valutazione dei risultati, come invece previsto dallo stesso Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi del Comune;
- dell'**indennità di risultato** in assenza di parametri di calcolo e di valutazione ed applicando sempre la percentuale massima prevista dai contratti di settore;
- dei **premi di produttività** in assenza dell'indicazione degli obiettivi raggiunti e degli effettivi incrementi della produttività.

In materia di affidamento di **incarichi e consulenze**, la Sezione ha avuto modo di riaffermare il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui la mancanza di

uno dei requisiti richiesti dall'art. 7. d.lgs. n. 165/2001 e s.m.i. comporta l'illegittimità della decisione e la responsabilità del soggetto che l'ha adottata. In particolare, in ordine al requisito della mancanza di personale interno cui affidare i compiti oggetto dell'incarico esterno, la sent. **n.427** ha chiarito che non solo un tale affidamento è illegittimo se l'amministrazione conferente non abbia preventivamente proceduto alla ricognizione della presenza di personale idoneo, ma anche quando, pur in mancanza di personale di adeguata professionalità, avrebbe potuto ovviare alla carenza attraverso una più razionale ed efficiente organizzazione dell'ente, facendo leva su meccanismi di adibizione temporanea di personale di altri uffici eventualmente utilizzabile.

Con la sentenza **n. 565** è stata riconosciuta l'**incompatibilità** con la carica di Direttore Generale di un Comune degli incarichi di consulenza e di patrocinio legale espletati a favore di altri Comuni.

Nella stessa decisione, in applicazione della disposizione contenuta nell'art. 53, comma 7, d.lgs. n. 165/2001, nella parte in cui stabilisce che il compenso (illegittimamente) percepito deve essere versato nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza, la Sezione ha ritenuto responsabile a titolo principale e non sussidiario il percettore del compenso e non il soggetto erogante.

Con la sent. **n. 1083** è stata riaffermata la **responsabilità del dipendente pubblico che si assenti dal servizio** con falsa attestazione di malattia con la conseguente condanna al risarcimento del danno pari all'ammontare delle retribuzioni percepite nel periodo di assenza.

La giurisprudenza di questa Corte è costante, infatti, nel ritenere che, in materia di percezione di somme non dovute, il danno erariale è ravvisabile nell'ammontare degli emolumenti indebitamente riscossi a titolo di corrispettivo per prestazioni di servizio non rese, per effetto di assenze arbitrarie dal servizio (cfr. Sez. Umbria, sent. n. 445/2005, Sez. Emilia Romagna, sent. n. 581/2007)

In ordine all'assunzione dell'onere relativo all'**assistenza legale del proprio dipendente** da parte dell'amministrazione la Sezione (sent. **n. 1085**) ha ribadito che tale assunzione non è automatica, ma deve essere conseguenza di alcune valutazioni che l'ente è tenuto a fare nel proprio interesse, per assicurare una buona e ragionevole amministrazione delle risorse economiche e a tutela del proprio decoro e della propria immagine. Pertanto, l'esatto adempimento delle statuizioni normative obbliga l'ente, prima di convenire di assumere a proprio carico ogni onere di difesa in un procedimento di responsabilità civile o penale aperto nei confronti di un proprio funzionario, a valutare la sussistenza di essenziali ed imprescindibili condizioni.

Fondamentalmente, da tale quadro normativo discende con assoluta chiarezza che ai fini della legittimità della tutela legale è necessaria l'insussistenza di un conflitto d'interessi, poiché in caso tale conflitto vi sia, l'onere della propria difesa è comunque a carico del dipendente.

D) Responsabilità di sindaci e revisori

In una fattispecie di danno erariale derivante dall'accensione di mutui non onorati per sopravvenuto dissesto finanziario del Consorzio di Comuni mutuatario, la Procura contabile ha chiamato a rispondere, oltre al Presidente e ai componenti del CdA, anche il Collegio dei revisori dei conti atteso che i medesimi "hanno il dovere di controllare la correttezza della gestione anche mediante l'uso di penetranti poteri ispettivi nonché la veridicità dei bilanci e delle scritture contabili rappresentative della situazione patrimoniale. L'esercizio di tali poteri avrebbe certamente consentito loro di rendersi conto dell'improprio ricorso alla stipulazione di mutui in misura esorbitante degli effettivi investimenti e delle altre anomalie gestorie".

La concezione minimale dei poteri/doveri del Collegio sindacale, soprattutto quando non sia titolare del controllo contabile, cui le difese volevano ricollegare l'esimente di responsabilità dei convenuti non è stata accolta dalla Sezione (sent. **n. 428**) in quanto tale tesi scontra con il dettato normativo ed i principi di

comportamento "raccomandati" dal CNDCR. L'art. 2403 del codice civile recita: "*Il collegio sindacale vigila sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione ed in particolare sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento. Esercita il controllo contabile nel caso previsto dall'art 2409 bis del c.c.*"

La Sezione ha colto l'occasione per mettere a fuoco il contenuto degli obblighi in vigilando dei sindaci/revisori, ricordando come essi devono verificare il rispetto delle norme statutarie e delle norme legislative e regolamentari che disciplinano il funzionamento degli organi societari, delle disposizioni normative che disciplinano lo specifico settore di attività in cui opera l'azienda, il possesso da parte della società delle autorizzazioni prescritte per lo svolgimento della propria attività, la conformità di eventuali deliberazioni degli organi assembleari alla legge e allo statuto.

Particolari situazioni in cui il sindaco deve intervenire *ex lege* si possono verificare nelle ipotesi di "perdite" che intaccano il capitale sociale della società vigilata (artt. 2446 e 2447 cod. civ.).

Ancora, il sindaco deve effettuare un controllo sul rispetto dei principi di "corretta amministrazione". Tale controllo non deve anche sostanziarsi in un controllo di "merito" sulla opportunità e sulla convenienza delle scelte operate dagli amministratori, in quanto una siffatta ingerenza sulla gestione amministrativa lederebbe l'autonomia gestionale e decisionale degli amministratori, ma non si esaurisce neppure in un solo controllo di legittimità "formale", e richiede anche un controllo di legittimità "sostanziale". Ciò significa che il sindaco deve fare valutazioni circa la ragionevolezza dell'operazione riferendosi a specifici parametri (i.e. situazione patrimoniale della società).

L'attività di controllo deve concentrarsi sul processo decisionale degli amministratori, sugli atti di gestione in generale e sulle deliberazioni degli organi di gestione della società e sul grado di assunzione dei rischi per l'impresa medesima.

In tal senso, si esprimono anche le norme di comportamento che specificano che

al sindaco non spetta il controllo di merito sulle scelte operate dagli amministratori, ma unicamente il controllo di legittimità su tali scelte, nonché la rispondenza di queste ultime ai criteri di razionalità economica.

Ad esempio, le norme di comportamento elaborate dal CNDCR prevedono che i sindaci devono accertare che gli amministratori non compiano operazioni estranee all'oggetto sociale, che non siano in conflitto d'interessi con la società, che non attuino operazioni azzardate o imprudenti, che non determinino una modificazione dei diritti attribuiti dalla legge ai soci, che le operazioni non siano in contrasto con altre deliberazioni assunte dall'assemblea dei soci, etc..

Con riferimento alle verifiche da effettuare sulle scelte gestionali operate dagli amministratori, gli stessi principi di comportamento dispongono: *"Il collegio sindacale vigila sulle scelte gestionali, in modo che siano ispirate al principio della ragionevolezza, in modo cioè che siano conformi ai principi dell'economia aziendale, congruenti e compatibili con le risorse e il patrimonio sociale"*.

I giudizi di conto

Nell'anno 2012, la Sezione ha avuto modo di affermare alcuni importanti principi nell'attività gestoria svolta dagli economi comunali. Il magistrato relatore, a fronte di anomalie riscontrate nella redazione del conto giudiziale, espletata la sommaria istruttoria, ha ritenuto, utilizzando la norma dell'art. 30, comma 2, del r.d. n. 1038/1933, di sottoporre al Collegio alcune problematiche aventi diretta incidenza nell'attività gestoria svolta da questi soggetti. Le soluzioni adottate, contenute nelle sentenze nn. 1736/2011 e 29/2012, sono state comunicate agli agenti contabili, favorendo l'ampia diffusione dei principi affermati in tutte le lettere istruttorie successivamente predisposte al fine di ricondurre l'attività dei medesimi sui binari della legalità formale e sostanziale.

Sono state sottoposte al vaglio della Sezione in composizione collegiale ulteriori

problematiche che hanno riguardato le contabilità rese su base provinciale da parte dell'agente della riscossione Equitalia s.p.a.(sent. n. 553/2011).

Il magistrato relatore aveva rilevato che il conto giudiziale presentato si configurava come documento contabile riassuntivo delle riscossioni operate dall'agente contabile a livello provinciale e per più di una categoria di tributo. In sostanza, l'agente contabile aveva operato la riscossione di tutte le entrate che fanno capo all'ente locale dei contribuenti residenti nel territorio provinciale di competenza e aveva presentato una rendicontazione basata su questi due elementi, il che aveva comportato che per i contribuenti residenti in altri ambiti provinciali erano state rendicontate somme riscosse a vario titolo da altri concessionari della riscossione che avevano presentato, a loro volta, altri conti giudiziali..

Il Comune sottoposto all'esame giudiziale aveva depositato, quindi, per le riscossioni mediante ruolo più rendicontazioni secondo una modulistica avente tali caratteristiche, con frammentazione del fenomeno gestorio che, secondo il magistrato relatore, non poteva essere oggetto di verifica giudiziale.

Nella sentenza citata la Sezione ha affermato che, ai fini del corretto adempimento dell'obbligo di deposito del conto giudiziale, l'agente contabile deve invece produrre un documento contabile riassuntivo (Mod. 21) di tutte le riscossioni operate per conto del Comune e per ciascuna tipologia di entrata, il tutto a prescindere dalla residenza anagrafica del contribuente

Con sentenze/ordinanze **nn. 669 e 670** del luglio 2012 la Sezione ha riaffermato l'obbligo della struttura amministrativa per conto della quale viene svolta la gestione contabile come pure della struttura di controllo interno di trasmettere il conto giudiziale, sottoscritto in originale e munito del visto positivo di parifica o della nota di osservazioni. In mancanza, è stata prevista la possibilità di nominare un commissario ad acta in funzione sostitutiva per l'omessa attività amministrativa che, comunque, è inidonea a far decorrere il termine quinquennale previsto dall'art. 2 della legge 20/94 per l'estinzione del giudizio di conto.

Nell'anno 2012 è stata avviata l'istruttoria sulle contabilità giudiziali depositate dalle dieci società concessionarie del gioco lecito per gli esercizi 2004/2009 con predisposizione della relazione al Collegio che dovrà a breve pronunciarsi su alcune rilevanti problematiche sottoposte dal Magistrato relatore ai fini del possibile avvio del giudizio di conto (10 relazioni di irregolarità ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del citato regio decreto). Parallelamente, per le contabilità depositate dalle medesime società per l'esercizio 2010, sono state sollevate numerose questioni sia all'ufficio competente dell'amministrazione attiva sia alla struttura di controllo interno all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato che ha apposto sui conti giudiziali il visto di parifica.

Inoltre, è stata avviata l'istruttoria sulle contabilità presentate da diverse concessionarie relativa alla raccolta del gioco in materia di concorsi pronostici su base sportiva, scommesse a totalizzatore su eventi diversi dalle corse dei cavalli e di scommesse ippiche (esercizi 2006,2007 e 2008), rilevando anche in questo caso numerose criticità che sono in attesa di chiarimenti da parte degli organi amministrativi competenti.

Quanto alle specifiche pronunce, si segnala la sent. **n. 1189** con la quale e' stata riaffermata la giurisdizione della Corte dei conti sulle società concessionarie del gioco lecito attesa la loro natura di agente contabile. In essa si legge: "*Omissis... Dalla lettura delle norme sottese allo svolgimento dell'attività in questione, emerge con sufficiente chiarezza, che la società gestisce, per conto della P.A. concedente, l'esercizio del gioco d'azzardo compiuto mediante l'uso di apparecchiature e di congegni elettronici aventi determinate caratteristiche, tra cui la più rilevante ai fini che qui riguardano, è quella di essere collegati alla rete telematica della Pubblica Amministrazione.*

In sostanza, la possibilità di effettuare il gioco d'azzardo è stata rimessa dal legislatore alla P.A. che rilascia appositi nulla osta alle società concessionarie le quali hanno assunto l'obbligo di attivare e gestire la rete telematica e di collegarvi entro una certa data tutti gli apparecchi di gioco per evitare fenomeni di evasione.

Il corretto funzionamento di tali congegni è rimesso, quindi, alle stesse società concessionarie che devono assicurare la contabilizzazione delle giocate, delle vincite pagate, del compenso percentuale trattenuto e del versamento di una somma a favore del concedente a titolo di prelievo unico erariale.

Tutte le suddette informazioni giungono alla P.A. per il tramite della rete telematica alla quale sono collegati i congegni, ma ciò non esime il concessionario - al quale sono state affidate le funzioni pubbliche di esercizio del gioco lecito con la conseguente raccolta di somme di denaro per conto della P.A. e al conseguente versamento di una parte delle medesime a titolo di prelievo erariale - dall'obbligo di presentazione del conto giudiziale nel quale dovrà risultare l'ammontare complessivo delle somme giocate, le vincite pagate, il prelievo unico erariale versato nonché il compenso trattenuto per l'attività svolta.

In sostanza, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa, è proprio la gestione in via esclusiva di un'attività propria del soggetto pubblico con attribuzione di poteri pubblici al concessionario ed imposizione di particolari obblighi a determinare la nascita di un soggetto che ha la disponibilità materiale di beni, materie e valori di pertinenza pubblica.

Lo stesso denaro raccolto con l'utilizzo di apparecchiature collegate alla rete telematica della P.A. deve ritenersi, quindi, denaro pubblico e ciò, ovviamente, non tanto in ragione della sua provenienza, che è squisitamente privata, ma in forza del titolo di legittimazione alla giocata che rende lecito un gioco d'azzardo altrimenti vietato.

Ed allora, se il privato deve utilizzare l'apposito canale pubblico rappresentato dalle apparecchiature elettroniche collegate alla rete telematica della Pubblica Amministrazione per effettuare la sua giocata, ne consegue che il denaro impiegato diventa denaro pubblico, soggetto alle regole pubbliche di rendicontazione e il cui maneggio genera ex se l'imprescindibile obbligo dell'agente a rendere giudiziale ragione della gestione attraverso un documento contabile che dia contezza della stessa e delle sue risultanze.

Ne consegue che è l'attuata gestione di quei beni e valori di pertinenza pubblica che

astringe l'agente alla resa del conto, a prescindere dal tipo di rapporto che lo lega alla Pubblica Amministrazione che potrebbe persino mancare del tutto, e qualifica come giudiziale il conto da rendere proprio perché vi è stato un effettivo maneggio di valori che costituisce attività differenziale rispetto a quella posta in capo agli agenti amministrativi ai quali resta affidata una funzione meramente deliberatoria ed ordinatoria di spesa (cosiddetta disponibilità giuridica di beni e di denaro pubblico).

L'attività del concessionario, quindi, al quale viene affidata dalla Pubblica Amministrazione la gestione della funzione pubblica del gioco lecito, con specifici poteri di raccolta e quindi maneggio di denaro pubblico e corrispondenti obblighi di versamento della quota parte della giocata sottoforma di prelievo unico erariale, è qualificata come attività di agente contabile e, per tale motivo, resta assoggettata alla resa del conto giudiziale, ai sensi degli articoli 610 e 621 del R.D. 23 maggio 1924 n. 827>>.

E' stata, poi, ritenuta la natura di agente contabile anche dei Presidenti pro-tempore dei "Gruppi politici consiliari regionali" ad uno dei quali è stato assegnato il termine per il deposito del conto giudiziale relativo alla gestione dei contributi regionali previsti dagli artt. 3 e 3-bis della l.r. 15 marzo 1973 n. 6 (D.P. **n. 1**)

I giudizi in materia di pensioni

Questioni di giurisdizione e processuali

Con la sent. **n. 180** la Sezione ha ribadito principi fondamentali che definiscono la cornice della propria giurisdizione in materia di pensioni, e precisamente che <<La giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, ai sensi degli artt. 13 e 62 del r.d. n. 1214 del 1933, concerne tutte le questioni relative agli elementi costitutivi del diritto a pensione, attinenti alla sussistenza, al contenuto e all'estensione di tale diritto, mentre

spetta al giudice del rapporto di lavoro conoscere delle controversie in cui la pretesa fatta valere in giudizio dal dipendente inerisca direttamente al rapporto di impiego, riguardando la determinazione della sua posizione giuridica ed economica nell'ambito dello stesso e quindi incidendo solo in via riflessa sul calcolo della pensione>>. La Corte dei conti, inoltre, in sede di giurisdizione esclusiva sui provvedimenti concernenti il diritto, la misura e la decorrenza della pensione dei pubblici dipendenti <<ha il potere/dovere di delibare gli atti amministrativi intervenuti nel pregresso rapporto di impiego relativi allo status del dipendente ed al suo trattamento economico, al fine di dedurne l'incidenza sul trattamento di quiescenza, ma non può decidere, neppure in via incidentale, sulla legittimità di detti atti, trattandosi di questione pregiudiziale devoluta alla giurisdizione del giudice del rapporto di impiego (ove gli atti siano ancora impugnabili), e preclusa (ove siano divenuti definitivi per causa di non impugnazione)>>.

In linea con tali principi, la sent. **n. 522** ha declinato la giurisdizione in tema di ricongiunzione di periodi assicurativi nel Fondo Volo Inps ex art. 2, l.n. 79/1979, atteso che le controversie relative ai periodi da ricongiungere e alla quantificazione del relativo onere rientrano nella cognizione del giudice ordinario in funzione di giudice del lavoro, vertendosi in materia di previdenza e assistenza obbligatorie.

La sent. **n. 609** ha affrontato la problematica concernente la ripartizione della pensione di reversibilità – ex art. 9, l.n. 898 del 1978 e s.m.i. – fra coniuge superstite e coniuge divorziato denegando la propria giurisdizione, atteso che << il coniuge divorziato in questa fattispecie è titolare esclusivamente di una pretesa all'integrazione dell'assegno di divorzio previsto dall'art. 5 della l.n. 898/1978 che non può far valere direttamente nei confronti dell'ente o del fondo previdenziale, ma deve ottenere preventivamente la pronuncia del Tribunale civile, che è attributiva, in via costitutiva e non meramente dichiarativa, del beneficio economico corrispondente alla quota parte della pensione e degli altri assegni ad essa collegati. Ciò induce a ritenere che la

situazione soggettiva attiva che l'ordinamento riconosce al coniuge divorziato non è di carattere pensionistico in senso stretto>>.

Con la sent. **n. 517** è stato affermato il difetto di giurisdizione della Corte – diversamente da quanto statuito nei confronti degli enti locali dall'art. 8, comma 2, d.p.r. n. 538/1986 – in ipotesi di azione di rivalsa dell'Istituto previdenziale per l'irripetibilità delle maggiori somme erogate al pensionato per causa imputabile ad amministrazione statale.

La Sezione ha, invece, riconosciuto la competenza a conoscere delle domande presentate da dipendenti Enav (controllori di volo) per il riconoscimento dell'indennità di controllo (sent. **n. 805**).

Altro principio cardine della giurisdizione della Corte dei conti in materia di pensioni, ma sul versante dell'ammissibilità del ricorso, è quello affrontato dalla sent. **n. 48**, secondo cui, ai sensi dell'art. 62 del r.d. n. 12/1934, il ricorso è ammissibile solo se diretto contro un provvedimento definitivo del trattamento pensionistico dal momento che nell'emanazione dei decreti provvisori di pensionamento l'Amministrazione non effettua una valutazione compiuta dei presupposti a base del trattamento di quiescenza effettivamente spettante.

In tema di legittimazione passiva, la sent. **n. 407** ha escluso quella di Trenitalia s.p.a., dopo la soppressione dello specifico Fondo Pensioni e della assunzione delle posizioni ad esso facenti carico da parte dell'Inps, per tutte le controversie che all'originario Fondo per il personale delle FF.SS. facciano riferimento.

Pronuncia squisitamente processuale è stata la **n. 168** che, in materia di ottemperanza, ha respinto la domanda attorea che introduceva, in sede di verifica del

conforme adempimento dell'amministrazione al giudicato, un quid novi rispetto alla domanda originaria non prospettato ovvero irrisolto nella fase cognitiva e decisoria.

Temî di diritto sostanziale

Con la sent. **n. 951** è stato riaffermato il fondamentale principio dell'inammissibilità dell'**adeguamento automatico del trattamento pensionistico** sulla base dei miglioramenti economici conferiti al personale di pari grado in servizio, non essendo operante nel nostro ordinamento, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale, il principio di automatico aggancio della dinamica pensionistica a quella salariale, in quanto tale aggancio non è previsto dalle norme costituzionali in materia (artt. 36 e 38 Cost.).

La sent. **n. 171** ha ribadito il principio, consolidato nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte regolatrice, che esclude la **restituzione dei contributi versati dopo il raggiungimento dei 40 anni di anzianità**, considerato che il versamento degli stessi è finalizzato – nel sistema dell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori - al conseguimento di un interesse collettivo, senza che esista alcuna relazione di sinallagmaticità tra obbligazione contributiva ed erogazione di prestazioni previdenziali.

In tema di **riscatto degli studi universitari**, la sent. **n. 69** ha riaffermato una serie di principi costituenti ormai *ius receptum*, quali quello che il diritto al riscatto copre la durata legale del corso di laurea (da computarsi dal momento della iscrizione del corso di studi, con esclusione degli anni successivi anche se l'interessato sia regolarmente iscritto e frequentante) ed i soli studi utili al conseguimento del titolo di laurea riscattabile, che è solo quello che era condizione per l'accesso all'impiego; la interruzione degli studi non fa perdere lo status di frequentante né la possibilità del

riscatto del relativo periodo se non dopo un periodo di otto anni senza che siano stati sostenuti esami, per cui anche lo status di "fuori corso" rileva ai fini del riscatto quale periodo di proseguimento dello stesso corso legale di studi; la permanenza del diritto al riscatto anche nelle ipotesi di interruzione degli studi (studenti fuori corso) o di cambiamento di indirizzo di studi universitari (iscrizione ad un corso diverso da quello originario).

La sent. **n. 514**, facendo proprio il costante orientamento della Corte di cassazione (cfr., sez. lav. n. 1456/2011), ma anche del giudice amministrativo (cfr., Cons. Stato, sez. IV, n. 3732/2011), ha escluso che tra i **profughi** cui estendere i benefici combattentistici di cui all'art. 2, l.n. 336/1970 possano annoverarsi i profughi provenienti dalla Libia dopo l'agosto 1969 per eventi provocati non direttamente dalla guerra o dal trattato di pace.

In adesione all'orientamento del giudice amministrativo (cfr., Cons. Stato, sez. IV, n. 70/1998), la sent. **n. 545** ha circoscritto il beneficio dell'aumento di $\frac{1}{4}$ del servizio prestato, di cui all'art. 25 del T.U. n. 1092/1973, ai soli operai addetti ai **lavori insalubri** e non a tutti gli altri dipendenti.

Quanto al riconoscimento dell'**assegno vitalizio di benemerenzza** ex art. 3 della l.n. 932/1980, reversibile ai familiari superstiti, la sent. **n. 782** ha riconfermato l'orientamento secondo il quale fra gli "atti di violenza" che danno diritto all'assegno vanno ricompresi quelli che si siano concretizzati in reali "azioni lesive" idonee a compromettere i fondamentali valori della persona, anche ove tali azioni si siano estrinsecate nella forma della cosiddetta "violenza morale" (nella fattispecie, soggetto nato nel 1942 e inserito nell'elenco degli ebrei censiti nel suo Comune di nascita e affidato dal padre ad altra famiglia per sottrarlo alla cattura dei tedeschi). La sentenza ha anche chiarito che il termine di prescrizione per il riconoscimento del diritto

all'assegno non è quello quinquennale per le pensioni di guerra ma quello ordinario di dieci anni.

La Sezione (sent. **nn. 110 e 517**) ha ribadito l'operatività del principio dell'**irripetibilità delle maggiori somme erogate** al pensionato in presenza della di lui buona fede, consistente non solo nel suo atteggiamento di correttezza nel comunicare all'Istituto erogatore la sopravvenuta perdita del possesso di requisiti o altro tipo di evento che avrebbe potuto determinare la riduzione della misura della pensione o la mancanza di presupposti del diritto, quanto nell'assenza della consapevolezza di percepire somme non dovute. Tale principio, è sottolineato nella sentenza n. 517, affermato da SS.RR. n. 7/2007, non si pone in contrasto con la successiva pronuncia n. 7/2011 delle stesse SS.RR. della Corte il cui ambito applicativo è circoscritto al quesito relativo all'applicabilità o meno al trattamento provvisorio, al momento dell'adozione del decreto di pensione definitiva – qualora si modifichi detto provvedimento provvisorio – degli artt. 203 e ss. del T.U. n. 1092/1973.

Di particolare interesse, anche per la sua novità, è la sent. **n. 239** con la quale è stato deciso un ricorso per il diniego di **trattamento pensionistico in regime contributivo ad un insegnante**, già in pensione INPS dal dicembre 2001, per il periodo di insegnamento svolto dal 1° settembre 2003 al 1° settembre 2010. Diniego motivato dall'INPDAP, ritenendosi che il possesso di anzianità contributiva antecedente al 1° gennaio 2006 individuasse nel sistema retributivo la forma pensionistica applicabile all'interessato. E, prevedendo il sistema retributivo, ai fini del conseguimento del diritto a pensione, il requisito di anzianità contributiva minimo di 20 anni con il raggiungimento di 65 anni di età, si era ritenuto che l'interessato non avesse maturato il diritto a pensione, essendo in possesso di una anzianità contributiva inferiore ai 20 anni, mentre avrebbe potuto procedere alla ricongiunzione dei servizi presso l'INPS ai fini del conseguimento di un'unica pensione.

La sentenza ha rilevato che, ai sensi dell'art. 1, comma 20, della legge n. 335 del 1995, il diritto alla nuova pensione contributiva, a decorrere dal 1° gennaio 1996, si consegue al compimento del cinquantasettesimo anno di età, a condizione che risultino versati o accreditati almeno 5 anni di contribuzione effettiva. Né in proposito si riscontra alcuna contraria normativa, neanche a seguito della recente riforma operata con il decreto legge n. 201 del 2011 convertito in legge n. 214 del 2011, laddove all'art. 24, comma 7, si è introdotto, ai fini della liquidazione delle pensioni in regime contributivo, il requisito di un'anzianità contributiva minima pari a 20 anni – requisito prima non contemplato e ridotto ora a 5 anni per i possessori di un'età anagrafica pari a 70 anni – mantenendo ferma l'impostazione del citato art. 1, comma 20; restando altresì ferma la condizione, sempre prevista dal predetto comma 20, per cui gli anni di contribuzione effettiva, ai fini della corresponsione del trattamento pensionistico contributivo, debbono essere tali che l'importo del trattamento risulti essere non inferiore ad una percentuale dell'importo dell'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge n. 335 del 1995.

E fermo altresì il disposto, contenuto nel citato comma 20, secondo cui si prescinde dal limite fissato dalla percentuale in questione, al compimento del 65° anno d'età dell'interessato, aumentato solo con l'ultimo intervento legislativo a 70 anni.

Per il richiamo operato dall'Istituto ad un preteso generale principio di sottoposizione degli interessati al sistema retributivo, ove in possesso di 18 anni di contribuzione alla data del 31 dicembre 1995, secondo la sentenza tale principio può avere valenza solo ai fini del conseguimento di un unico trattamento pensionistico, per cui non ha valore ove si instauri un nuovo trattamento pensionistico sulla base di servizi in sistema contributivo. Ma è proprio il principio di un unico trattamento pensionistico che non trova riscontro nella specie, in quanto il richiamo dell'art. 2 della legge n. 29 del 1979 (nonché dell'art. 26 della legge n. 613 del 1966), si appalesa inconferente, giacché l'art. 2 della legge n. 29 del 1979 prevede esplicitamente solo la facoltà di richiedere la ricongiunzione in questione per i pubblici dipendenti che intendano far valere il diritto ad un'unica pensione.

In tema di **misura della pensione** (sent. **n. 234**), la Sezione ha riconosciuto la legittimità della scelta del legislatore operata con la previsione, contenuta nell'art. 11, comma 16, l.n. 537/1993, di riduzione del trattamento pensionistico e dell'indennità integrativa speciale, per cessazione anticipata dal servizio senza aver raggiunto i 35 anni di contribuzione, in proporzione agli anni mancanti del predetto requisito contributivo.

Con altra decisione (**n. 284**), è stata negata la computabilità nella base pensionabile di tutti gli anni prestati volontariamente fino al 70° anno di età, senza obbligo di pagamento dei contributi pensionistici da parte del datore di lavoro (art. 1-*quater*, l.n. 186/2006).

In tema di **riliquidazione del trattamento pensionistico** in ragione del nuovo inquadramento del personale degli enti locali trasferito nei ruoli del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario dello Stato, la Sezione (sent. **n. 304**) ha confermato l'operatività dell'art. 8, comma 2, l.n. 124/1999, come autenticamente interpretato dall'art. 1, comma 218, l.n. 266/2005, riconoscendo la legittimità dell'inquadramento stipendiale in ragione del c.d. maturato economico e non della effettiva anzianità complessiva di servizio.

In materia di **pensione privilegiata**, la sent. **n. 301** ha chiarito come il decorso del termine quinquennale, di cui all'art. 169 del T.U. n. 1092/1973, per la presentazione della domanda per il riconoscimento della pensione privilegiata rimanga sospeso nel caso in cui il soggetto avente diritto sia incapace naturale, indipendentemente da un formale provvedimento di interdizione.

In altra decisione (sent. **n. 804**), la Sezione ha respinto la tesi restrittiva dell'amministrazione riconoscendo il beneficio di cui all'art. 93 del T.U. n. 1092/1973 (trattamento speciale per la durata di tre anni di importo pari a quello della pensione

di prima categoria e degli altri assegni connessi, sia ai familiari dei deceduti in servizio sia a quelli del titolare di pensione di prima categoria, equiparando costoro, a tutti gli effetti, alla vedova e agli orfani di caduto per servizio.

In tema di **riversibilità**, la sent. **n. 1017** ha individuato nel termine decennale , e non quinquennale, la prescrizione del diritto del coniuge, che cessa dal diritto a pensione per passaggio a nuove nozze, dell'assegno una tantum pari a due annualità della sua quota di pensione, comprensiva della tredicesima mensilità.

In materia di pensioni di guerra, la **sent. n. 1154** ha confermato il riconoscimento del diritto al trattamento pensionistico del **danno non patrimoniale** patito dalla vittima di violenza carnale durante il periodo bellico.

Numerose sono state le pronunce relative al **personale militare**. Di seguito se ne riporta una breve rassegna.

La sent. **n. 72**, aderendo all'orientamento segnato da SS.RR. n. 8/2011, ha affermato che il servizio utile ai fini della **costituzione della posizione assicurativa presso l'INPS** ai sensi dell'art. 124 del T.U n. 1092/1973 per mancanza della necessaria anzianità di servizio è soltanto quello effettivamente prestato.

Le sent. **n. 222** e **n. 814** hanno confermato che <<All'ufficiale cessato dal servizio permanente effettivo senza aver maturato i requisiti di accesso al trattamento pensionistico normale, non spetta, ai fini della costituzione della posizione assicurativa Inps, prevista dall'art. 124 del T.U. n. 1092 del 1973, **l'aumento del quinto** del periodo prestato con percezione dell'indennità di istituto, previsto dall'art. 3 della l.n. 284 del 1977>>.

Con la sent. **n. 223**, la Sezione ha escluso che possano aver diritto alla speciale **indennità di cui all'art. 111 del T. U. n. 1092/1973** i militari che – fruanti di

trattamenti pensionistici dalla 2[^] all'8[^] categoria di pensione privilegiata – risultino possessori di redditi assoggettabili all'imposta sul reddito delle persone fisiche , senza specificazione alcuna della natura di tali redditi.

Hanno collaborato alla stesura della relazione i magistrati della Sezione: **Andrea Lupi, Franco Mencarelli, Chiara Bersani, Marcovalerio Pozzato, Luigi Impeciati, Enrico Torri e Stefano Perri.**

**ATTIVITA' DELLA SEZIONE LAZIO
IN
TABELLE E GRAFICI**

A. SETTORE PENSIONISTICO

1a. tabella riepilogativa del flusso dei ricorsi pensionistici nell'anno 2012.

2a. grafico del flusso dei ricorsi pensionistici nell'anno 2012.

B. SETTORE GIUDIZI DI RESPONSABILITA'

1b. tabella riepilogativa del flusso dei giudizi di responsabilità nell'anno 2012.

2b. grafico del flusso dei giudizi di responsabilità nell'anno 2012.

C. SETTORE CONTI GIUDIZIALI

1c. tabella del flusso dei conti giudiziari nell'anno 2012.

2.c grafico del flusso dei conti giudiziari nell'anno 2012.

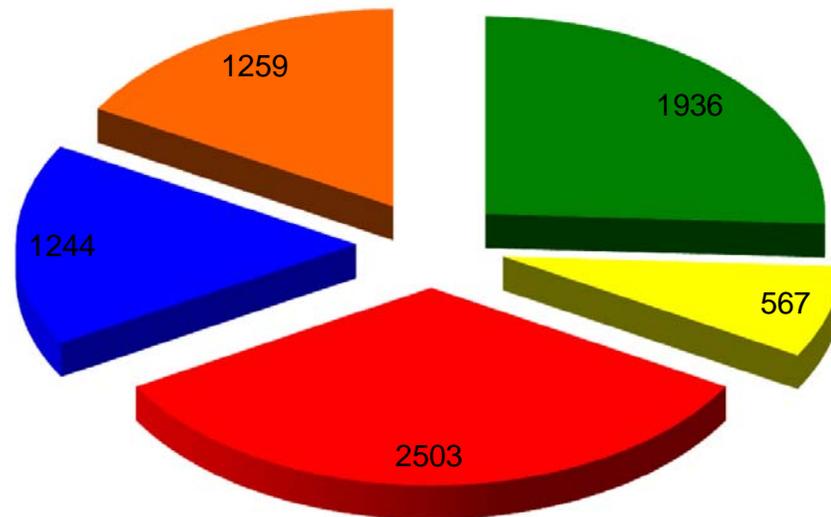
3c. tabella riepilogativa del flusso dei conti giudiziari nel periodo 2010/2012.

4c. grafico del flusso dei conti giudiziari nel periodo 2010/2012.

TABELLA RIEPILOGATIVA DEL FLUSSO DEI RICORSI ANNO 2012 - SETTORE PENSIONISTICA

	PENSIONI CIVILI	PENSIONI MILITARI	PENSIONI DI GUERRA	TOTALI
RICORSI PENDENTI AL 1°/1/2012	1.137	705	94	1936
RICORSI PERVENUTI AL 31/12/2012				
MERITO	255	177	20	452
SOSPENSIVA	40	45	0	85
CORREZ. ERRORE MAT.	2	0	0	2
INTERPRETAZIONE	0	0	0	0
OTTEMPERANZA	14	11	0	25
REVOCAZIONE	1	2	0	3
TOTALE	312	235	20	567
RICORSI ISCRITTI A RUOLO D'UDIENZA				1516
SENTENZE PUBBLICATE	635	434	44	1113
SENTENZE/ORDINANZE	1	1	0	2
ORDINANZE				
ISTRUTTORIE PUBBLICATE	206	96	23	325
DI SOSPENSIVA PUBBLICATE	30	37	0	67
DI CORREZ. ERR. MATERIALE	3	1	0	4
DI OTTEMPERANZA	2	2	2	6
TOTALE	241	136	25	402
GIUDIZI DEFINITI CON SENTENZA	645	451	45	1141
GIUDIZI DEFINITI CON ORDINANZA (sospensive, corr. errore mat.le, ottemperanza)	33	38	1	72
GIUDIZI DEFINITI CON DECRETO DI ESTINZIONE	18	8	5	31
TOTALE	696	497	51	1244
UDIENZE MONOCRATICHE				120
CAMERE DI CONSIGLIO MONOCRATICHE				54
GIUDIZI PENDENTI AL 31/12/2012	753	443	63	1259

FLUSSO RICORSI PENSIONISTICI ANNO 2012

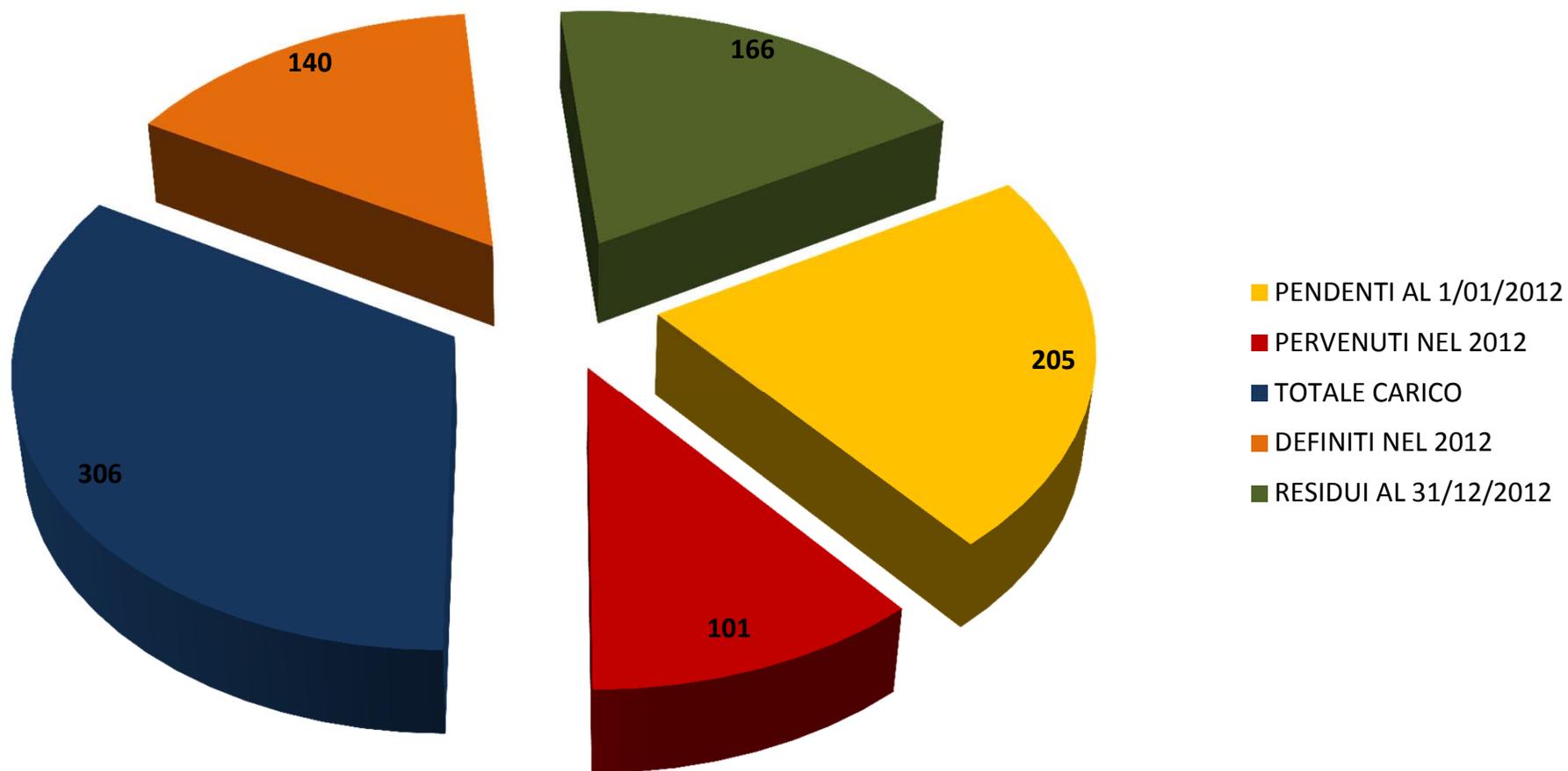


- *Pendenti al 01/01/2012*
- *Pervenuti nel 2012*
- *Totale carico*
- *Definiti nel 2012*
- *Residui al 31/12/2012*

**TABELLA RIEPILOGATIVA DEL FLUSSO DEI GIUDIZI ANNO 2012
SETTORE RESPONSABILITA'**

GIUDIZI PENDENTI AL 01/01/2012		205
RECLAMI E DISSEQUESTRI		6
ATTI INTRODUTTIVI	<i>ATTI DI CITAZIONE</i>	83
	<i>ISTANZE DI PARTE</i>	1
	<i>PROVVEDIMENTI CAUTELARI</i>	4
	<i>GIUDIZI DI CONTO</i>	0
	<i>GIUDIZI PER RESA DI CONTO</i>	1
	<i>ISTANZE DI NULLITA'</i>	1
	<i>CORREZIONE ERRORE MAT.</i>	4
	<i>IST. DI RICUSAZIONE</i>	1
	TOTALE	101
CARICO TOTALE		306
UDIENZE COLLEGIALI		59
CAMERE DI CONSIGLIO		6
GIUDIZI ASSEGNATI ALLE UDIENZE		188
GIUDIZI DEFINITI		140
SENTENZE PUBBLICATE		113
SENTENZE/ORDINANZE		4
ORDINANZE ISTRUTTORIE		13
ORDINANZE DI PROROGA		16
ALTRE ORDINANZE (su istanza di nullità, sospensione del giudizio,		25
DECRETI		1
GIUDIZI PENDENTI AL 31/12/2012		166
AMMONTARE DELLE CONDANNE		2.831.547.598,85

FLUSSO DEI GIUDIZI DI RESPONSABILITA' ANNO 2012

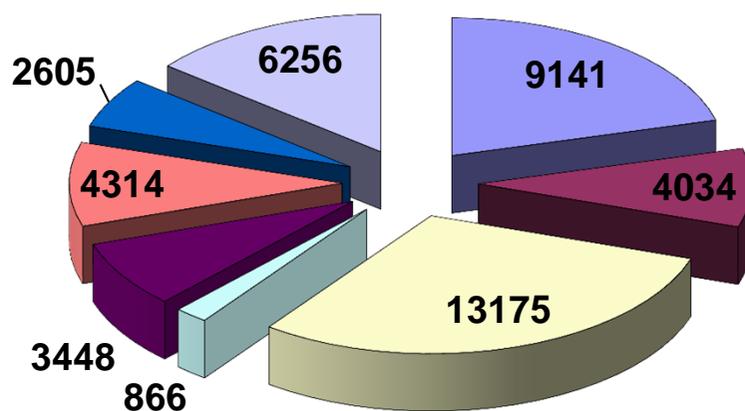


FLUSSO DEI CONTI GIUDIZIALI ANNO 2012

	CONTI GIUDIZIALI ERARIALI	CONTI DEGLI ENTI LOCALI	TOTALI
PENDENTI AL 1/01/2012	8123	1018	9141
SOPRAVVENUTI	3736	298	4034
CARICO TOTALE	11859	1316	13175
CONTI ESAMINATI A GIUDIZIO DELLA SEZIONE	0	0	0
CONTI ESAMINATI E APPROVATI CON DECRETO	670	196	866
CONTI ESAMINATI E APPROVATI CON SENTENZA	0	0	0
CONTI DICHIARATI ESTINTI	3229	219	3448
TOTALE DEI DEFINITI	3899	415	4314
CONTI DA SOTTRARRE MANUALMENTE DALLA GIACENZA ARRETRATA (CARICO DI VIA DEL MAGGIOLINO) * 1)	2605	0	2605
RESIDUI AL 31/12/2012	5355	901	6256
RELAZIONI DEL MAGISTRATO	1709	97	1806
DECRETI DI APPROVAZIONE ED ESTINZIONE DEL PRESIDENTE	1852	207	2059

* 1) La giacenza dei conti viene gestita manualmente perché il sistema non consente la gestione dell'arretrato (conti non caricati a sistema pervenuti prima del 1/1/2009 provenienti dall'archivio di Via del Maggiolino).

FLUSSO CONTI GIUDIZIALI ANNO 2012



- PENDENTI AL 1/01/2012
- SOPRAVVENUTI
- CARICO TOTALE
- CONTI ESAMINATI E APPROVATI
- CONTI DICHIARATI ESTINTI
- TOTALE DEI DEFINITI
- CONTI DA SOTTRARRE MANUALMENTE DALLA GIACENZA ARRETRATA (CARICO DI VIA DEL MAGGIOLINO) * 1)
- RESIDUI AL 31/12/2012

FLUSSO CONTI GIUDIZIALI PERIODO 2010/2012

2012	CONTI GIUDIZIALI ERARIALI	CONTI DEGLI ENTI LOCALI	TOTALE
PENDENTI AL 1/01/2012	8123	1018	9141
SOPRAVVENUTI	3736	298	4034
CARICO TOTALE	11859	1316	13175
CONTI ESAMINATI E APPROVATI CON DECRETO	670	196	866
CONTI DICHIARATI ESTINTI	3229	219	3448
TOTALE DEI DEFINITI	3899	415	4314
CONTI DA SOTTRARRE MANUALMENTE DALLA GIACENZA ARRETRATA (CARICO DI VIA DEL MAGGIOLINO) * 1)	2605	0	2605
RESIDUI AL 31/12/2012	5355	901	6256
2011	CONTI GIUDIZIALI ERARIALI	CONTI DEGLI ENTI LOCALI	TOTALE
PENDENTI AL 1/01/2011	11191	784	11975
SOPRAVVENUTI	4736	460	5196
CARICO TOTALE	15927	1244	17171
CONTI ESAMINATI E APPROVATI	777	19	796
CONTI DICHIARATI ESTINTI	3313	95	3408
TOTALE DEI DEFINITI	4090	114	4204
CONTI DA SOTTRARRE MANUALMENTE DALLA GIACENZA ARRETRATA (CARICO DI VIA DEL MAGGIOLINO) * 1)	3714	112	3826
RESIDUI AL 31/12/2011	8123	1018	9141
2010	CONTI GIUDIZIALI ERARIALI	CONTI DEGLI ENTI LOCALI	TOTALE
PENDENTI AL 1/01/2010	11532	920	12452
SOPRAVVENUTI	3835	662	4497
CARICO TOTALE	15367	1582	16949
CONTI ESAMINATI E APPROVATI	605	20	625
CONTI DICHIARATI ESTINTI	813	274	1087
TOTALE DEI DEFINITI	1418	294	1712
CONTI DA SOTTRARRE MANUALMENTE DALLA GIACENZA ARRETRATA (CARICO DI VIA DEL MAGGIOLINO) * 1)	2758	504	3262
RESIDUI AL 31/12/2010	11191	784	11975

* 1) La giacenza dei conti viene gestita manualmente perché il sistema non consente la gestione dell'arretrato (conti non caricati a sistema pervenuti prima del 1/1/2009 provenienti dall'archivio di Via del Maggiolino).

FLUSSO CONTI GIUDIZIALI INSERITI NEL SISTEMA INFORMATIVO PERIODO 2010/2012

