

UNIVERSITA' DI PISA
FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA



Laurea specialistica in Giurisprudenza

“La Corte dei conti e la responsabilità amministrativo-contabile, con particolare riferimento all’attualità del danno erariale”

RELATORE:

Chiar.mo Prof. D’Antone Carmelo

CANDIDATO:

Fabrizio Pracchia

Anno Accademico 2012/2013

A Tina.

**“La Corte dei conti e la responsabilità amministrativo-contabile,
con particolare riferimento all’attualità del danno erariale”**

SOMMARIO

Premessa..... 8

CAPITOLO I

PARTE I

**LA CORTE DEI CONTI: FUNZIONI DI CONTROLLO E
GIURISDIZIONE**

1.1 Funzioni di controllo. Generalità..... 16

1.1.2 Il controllo preventivo e successivo di legittimità... 18

1.1.3 Il controllo finanziario e il controllo sulla gestione.. 20

1.1.4 I controlli su regioni ed enti locali alla luce della
riforma del Titolo V della Costituzione e il
controllo consultivo..... 20

1.1.5 Considerazioni finali sui controlli..... 21

1.2 La giurisdizione della Corte dei conti..... 22

1.2.1 Evoluzione giurisprudenziale e dibattito dottrinale
sulla giurisdizione della Corte dei conti: questione
definita?..... 24

1.3 Giudizio di conto e di resa di conto..... 30

CAPITOLO I

PARTE II

LA RESPONSABILITA’ AMMINISTRATIVA

1.4 Nozione e fonti..... 33

1.5	Rapporto di impiego o di servizio con la P.A.. Dubbi su un'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale.....	38
1.6	La non responsabilità dell'organo politico in buona fede....	43
1.7	La condotta e la rimostranza. La sindacatorietà della Corte dei conti delle scelte discrezionali.....	44
1.8	L'elemento psicologico (il dolo o colpa grave) e il nesso causale.....	47

CAPITOLO I

PARTE III

IL DANNO ERARIALE

1.9	Presupposti e criteri di fondo.....	52
1.10	Il danno c.d. trasversale o obliquo.....	55
1.11	Il danno da tangente.....	57
1.12	Il danno all'immagine.....	59
1.13	Il potere riduttivo.....	67

CAPITOLO II

PARTE I

IL PROCEDIMENTO GIUDIZIALE DELLA CORTE DEI CONTI

2.1	La competenza.....	68
2.2	Fase iniziale. La denuncia: l'obbligo di trasmissione e il suo contenuto.....	69
2.3	Il P.M. contabile.....	76
2.4	Invito a dedurre e fase delle indagini.....	80
2.5	La fase di avvio del processo e la citazione.....	82
2.6	La fase giudiziale e la decisione.....	89
2.7	Le misure cautelari: il sequestro conservativo e il reclamo; l'azione revocatoria ordinaria.....	91

2.8	La fase esecutiva e la sua discutibile efficacia.....	97
-----	---	----

CAPITOLO II

PARTE II

I RIMEDI GIURISDIZIONALI ALLE DECISIONI DI PRIMO

GRADO

2.9	L'appello.....	100
	2.9.1 L'appello incidentale.....	101
2.10	Ricorso per cassazione, revocazione e opposizione di terzo.....	103

CAPITOLO II

PARTE III

LA PRESCRIZIONE

2.11	Decorrenza del termine.....	107
2.12	L'ultimo orientamento giurisprudenziale in tema di prescrizione, per responsabilità derivante dal danno erariale indiretto.....	108
2.13	Approfondimento sulle sentenze delle sezioni riunite della Corte dei conti, n. 2 e 3, 2003/QM.....	110
2.14	Invito a dedurre ed effetto interruttivo della prescrizione..	112

CAPITOLO II

PARTE IV

RAPPORTI DEL GIUDIZIO DI RESPONSABILITA'

DELLA CORTE DEI CONTI CON LE ALTRE GIURISDIZIONI

2.15	Esclusività della giurisdizione contabile?.....	115
2.16.1	I rapporti tra il giudizio contabile e quello civile.....	118

2.16.2	I rapporti tra il giudizio contabile e quello penale.....	119
2.16.3	I rapporti tra il giudizio contabile e quello amministrativo.....	121
2.16.4	I rapporti tra il giudizio civile, giudizio civile in sede penale e responsabilità amministrativa.....	122
2.17	L'importante decisione della Corte costituzionale, sentenza 13 luglio 2007, n. 272.....	124
2.18	Considerazioni finali sui rapporti tra giurisdizioni.....	126

CAPITOLO III

CRONACHE – ATTUALIZZAZIONE E CONTESTUALIZZAZIONE DEL DANNO ERARIALE

3.1	La difficoltà di riscossione del danno erariale provocato...	129
3.2	Un caso recente di danno all'immagine generato da “Calciopoli”.....	131
3.3	Gli scandali negli enti regionali e locali.....	135
3.4	Il terremoto in Abruzzo e Molise e il danno erariale.....	141
3.5	La corruzione.....	144
	Conclusioni.....	152
	Bibliografia ragionata.....	157

PREMESSA

Il lavoro da me compiuto, si preoccupa di porre al centro di tutte le questioni il danno erariale.

Come sappiamo, il danno in senso lato è la conseguenza di un determinato illecito, amministrativo, contabile o penale che sia.

Il danno che vogliamo trattare è un danno particolare, in quanto, essendo colpito l'Erario, esso acquisisce notevole importanza per la natura pubblica di ciò che è stato offeso.

Il procedimento logico della trattazione allora andrà a volte a ritroso. Dato che si è manifestato un certo evento lesivo, è bene capire quali siano le cause e come i vari organismi di controllo reagiscano.

In ordine, i tre capitoli sono così sinteticamente suddivisi: la parte sostanziale e la parte processuale, forniscono una spiegazione giuridica del ruolo della Corte dei conti, della nozione di responsabilità e del danno erariale per poi finire con la terza, quella che ho chiamato "attualizzazione e contestualizzazione del danno erariale", che si propone di dare un senso, di agganciare l'argomento di natura giuridica delle parti precedenti, al perché e al come tale danno coinvolga la società contemporanea.

Per capire quale sia il "male", dobbiamo prima comprendere quale sia la "cura"; per capire in cosa consista il danno erariale, bisogna andare a ritroso nel senso prima descritto, studiando quale sia il suo rimedio giuridico e da chi viene "somministrato". In questo senso, la Corte dei conti è l'organo deputato alla prevenzione e alla soluzione giudiziale di tutti quei danni specie di quello erariale, che si ripercuotono negativamente, in maniera diretta o indiretta sulle casse dello Stato.

Numerosi e variegati sono i tipi di controllo, preventivo e successivo, affidatigli dalla nostra carta costituzionale, che gli attribuisce, anche grazie all'opera interpretativa della Corte

costituzionale e di quella della Cassazione, una giurisdizione speciale in progressivo allargamento, sui casi di lesione dei beni pubblici.

Il danno erariale è il prodotto della responsabilità amministrativa o per meglio dire della responsabilità amministrativo-contabile.

Parlando dell'evoluzione legislativa ed interpretativa ad opera di dottrina e giurisprudenza della responsabilità in questione, vedremo che una delle particolarità di questa responsabilità, risiede nell'esclusione della classe politica, da un eventuale addebito, se ricorrono determinati elementi giustificativi o se le scelte espresse da tale rappresentanza non rientrino *ex lege*, nel novero degli atti sindacabili. Questo paragrafo è stato inserito al fine di introdurre la "questione politica", che è uno dei perni argomentativi su cui si fa leva soprattutto nel terzo capitolo.

Altra specialità della responsabilità amministrativo-contabile è costituita dall'istituto giuridico-processuale del potere riduttivo, un potere esclusivo del giudice contabile, di "modellare" l'entità del risarcimento addebitato al colpevole, riservato espressamente solo a tale giudice e non riscontrabile in altri tipi di giurisdizioni.

La responsabilità amministrativo-contabile, distingue le componenti strutturali dell'illecito in un elemento oggettivo, la condotta; uno soggettivo, quello psicologico; in un nesso causale; in un danno erariale, al quale come abbiamo detto verrà dato ampio risalto e in un rapporto di servizio o di impiego con la pubblica amministrazione. Quest'ultimo elemento è determinante oltre che peculiare in quanto in numerose pronunce è sufficiente o determinante per attribuire la competenza della Corte dei conti, a giudicare sul caso promosso.

Venendo al nucleo della parte dedicata al danno erariale, esso verrà analizzato in tutte le sue sfaccettature: la sua nozione ricomprende per forza di cose la nozione di danno erariale

patrimoniale e non patrimoniale, diretto e indiretto, obliquo (o definito anche trasversale) e di come esso venga infine quantificato dal giudice in sede processuale, in base a criteri stabiliti.

Il danno erariale ricomprende numerose sottospecie, che la giurisprudenza sta via via scoprendo, soprattutto in epoca recente. Particolare attenzione verrà posta sul danno da tangente e sul danno all'immagine, non solo perché statisticamente più ricorrenti nelle aule dei tribunali, ma anche perché risultano essere maggiormente attinenti all'impronta generale del testo.

Il procedimento per danno erariale dinnanzi alla Corte dei conti, acquista regole da più ambiti normativi. In definitiva si può dire che è il risultato di un *pot pourri* di dettami provenienti soprattutto dal codice di procedura civile e penale; importati e resi compatibili.

Il procedimento parte per mezzo della trasmissione della *notitia damni* alla Procura regionale della Corte dei conti. La denuncia è un passo fondamentale e obbligatorio per alcuni soggetti (agenti contabili e P.M. penale ad esempio), per l'avvio del processo. Essa va trasmessa al P.M. contabile, perché senza di questa il procedimento non può essere avviato autonomamente (a differenza degli altri procedimenti, dove il Procuratore ha l'obbligatorietà e indipendenza dell'azione penale, espressamente riconosciuta per Costituzione all'art. 112).

Di logica conseguenza si passa all'analisi dei poteri del Procuratore contabile e le sue prerogative nella fase istruttoria. La parte preprocessuale è molto caratteristica nella giurisdizione contabile, in quanto ricomprende una serie di regole, prassi e istituti, che non si riscontrano negli altri procedimenti conosciuti generalmente nel nostro ordinamento. Uno di questi per esempio è l'invito a dedurre, sul quale un lungo dibattito dottrinale e giurisprudenziale, si è affannato nel classificarne la natura (preprocessuale o processuale pura), della fase in cui si innesta. E non solo. L'invito a dedurre è un

atto che per questa sua natura spuria denomineremo come procedimentale (e non processuale), che ha forti legami con l'atto di citazione, in quanto a conseguenze che si riverberano (secondo alcuni operatori del diritto) sulla nullità/annullabilità della citazione stessa e in quanto a sostanziale equivalenza di contenuti. Diversi atti, diverse fasi, diversi regimi di validità (nel caso dell'invito a dedurre non si può parlare di nullità o annullabilità), ma omogeneità di elementi e forte interdipendenza tra questi atti.

In riferimento alle misure cautelari il discorso è abbastanza breve. Lo strumento più usato in ambito contabile è il sequestro conservativo. Verranno studiati i presupposti e le modalità di applicazione, in maniera esauriente.

Sempre per quanto riguarda le particolarità di questa trattazione, merita un cenno in sede introduttiva, la fase esecutiva e di riscossione del *quantum* dovuto a titolo di risarcimento stabilito dalla sentenza: sono stati segnalati i problemi pratici che si hanno in merito all'efficacia e all'efficienza del sistema attuale.

La questione si basa sull'inopportunità dell'affidamento all'amministrazione titolare del rapporto di impiego o di servizio del condannato. L'apparato amministrativo è in generale un organismo assai lento ed eccessivamente burocratizzato e per questo poco adatto a tale compito, che spesso rimane incompiuto.

Le altre fasi processuali (di merito, decisione, secondo e ultimo grado) vengono affrontate con la consapevolezza, che molto hanno in comune con il processo ordinario.

L'ultima parte a carattere processuale di questo lavoro riguarda la prescrizione in ambito contabile. Pur essendo un argomento a carattere anche sostanziale è stato esposto in questa parte al fine di descriverne, oltre agli effetti preclusivi del processo, anche il momento dal quale tale computo si avvia, le eccezioni al suo decorso e il mutato periodo, passato da dieci anni, come in ambito civilistico, a cinque

anni. Scopriremo quali siano le condizioni che avviano il decorso, in base alla scoperta del danno.

Ma non basta. La preoccupazione era quella di trattare il danno erariale in un'ottica di contemporaneità, quale è tra l'altro, anche quella della sua nascita come istituto giuridico. Sembrerebbe, che il danno, inteso come erariale, sia un male dei nostri tempi e nel contesto più recente, esso si sia ampliato di definizioni soprattutto dottrinali, ma anche giurisprudenziali e legislative. Questo perché a partire dagli anni novanta, i vari scandali (soprattutto politici), hanno tutti un minimo comune denominatore, che è quello della condotta tesa a sottrarre risorse pubbliche, per fini di arricchimento materiale e di potere personale.

La Corte dei Conti ha messo in fila una lunga serie di frodi e scialo di denaro pubblico. Un lungo elenco di un'Italia di sprechi è stato fotografato in un *dossier* preparato dalla Procura Generale della Corte dei conti all'inizio del 2013, che ha quantificato il danno all'Erario in poco più di 293 milioni di euro.

Oltre ai casi classici di malasania e consulenze fasulle, ci sono le spericolate operazioni con i derivati e persino omissioni nella riscossione dei tributi. I casi sono numerosi e riguardano tutta l'Italia.

Questo problema viene reintrodotta, ripartendo dal versante della riscossione del credito dovuto in base a sentenza. Come già espresso in sede di trattazione sulla fase esecutiva, si chiarisce il punto di vista della stessa Corte dei conti, su quali siano le falle del sistema e quali lacune possono essere colmate, non tanto per mezzo di singoli e scollegati interventi legislativi, quanto per mezzo di un radicale cambiamento dell'apparato competente.

L'ultimo capitolo affronta anche il tema del danno erariale occorso in ragione dei recenti scandali politici locali e in riferimento ai terremoti che hanno devastato la popolazione abruzzese e molisana. Riguardo il primo tipo, i più noti sono quello del "caso Fiorito" e della

Presidenza regionale lombarda di Formigoni. Questi due fatti hanno in comune l'effetto politico (le dimissioni del Presidente della Giunta regionale del Lazio e della Lombardia), mediatico (forte interesse al caso, da parte dei *mass media*) e sociale (avversione nei confronti della politica da parte della cittadinanza). Ancora in comune, entrambi hanno provocato un notevole danno all'immagine delle istituzioni e al medesimo partito politico di maggioranza (Pdl).

Purtroppo la politica è in stretta connessione con il maneggio di denaro pubblico e il suo uso non sempre è nobile e cristallino (anche se in certi casi, come vedremo ad esempio per quello che è occorso in Veneto, è considerato legale). Lo era prima e lo è adesso. Coloro che si devono occupare di gestire le risorse, per il bene della collettività, vengono spesso buttati fuori strada dalla voglia di accaparrarsi maggiori proventi e posizioni di comando sempre più alte.

Ma i danni all'Erario non hanno solo un "mandante politico". Essi possono essere attribuiti a "inappropriate gestioni" o errori intervenuti su alcuni procedimenti amministrativi di affidamento di appalti e servizi. Mi riferisco a quanto espresso nei paragrafi riguardanti la recente distruzione del famoso calco in gesso del celebre artista Antonio Canova che ha meritato un approfondimento e alla corruzione in ambito amministrativo, come fenomeno che grava sulle tasche dei cittadini, oltre che sulla morale dei burocrati.

Anche il fenomeno "Calciopoli", ci aiuta a capire come il danno erariale (e il danno all'immagine) sia insieme a quelli precedentemente elencati, tema di grande interesse per l'opinione pubblica, in questo caso perché riguarda uno dei momenti di svago e tempo libero (ma riguarda anche molteplici e seri interessi pecuniari) inerenti al gioco del calcio, che si sa; è lo sport "venerato" in Italia.

Dal punto di vista giuridico, la vicenda risulta interessante anche per le forti attinenze con l'ordinamento sportivo e la struttura gerarchica degli enti del settore (F.I.G.C. e C.O.N.I.) e con il danno

all'immagine, un'altra fattispecie caratteristica, sorella del danno erariale.

Vedremo come il caso in questione porta infatti a una definizione più completa di danno all'immagine, un'attribuzione pubblicitaria alle istituzioni di vertice menzionate, ma anche per i singoli arbitri delle partite, al fine di attribuire giurisdizione alla Corte dei conti.

CAPITOLO I
PARTE I
**LA CORTE DEI CONTI: FUNZIONI DI CONTROLLO
E GIURISDIZIONE**

1.1 Funzioni di controllo. Generalità

L'analisi (soprattutto in relazione al danno erariale) di un'istituzione così importante come la Corte dei conti, parte per ovvie ragioni dal dettato costituzionale. L'art. 100, al comma secondo, descrive tale organo in base alle sue funzioni di controllo. Questa enunciazione è molto generica, e ciò ha permesso al legislatore di modellarla nel tempo, a secondo delle esigenze di controllo, ai diversi apparati pubblici. L'art. 100 cost. conferisce alla Corte *«il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo¹, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato...partecipa nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle camere sul risultato del riscontro eseguito»²*. L'istituzione mediante fonte normativa del più alto rango, conferisce alla Corte quell'indipendenza e neutralità tipica di un organo giurisdizionale. Si delineano già chiaramente quali sono i tre nuclei di azione del controllo: quello preventivo sulla legittimità degli atti governativi, quello successivo sulla gestione delle casse dello Stato e quello partecipativo sulla gestione delle finanze degli enti decentrati³.

¹ In realtà il controllo preventivo di legittimità è un controllo c.d. tradizionale, in quanto istituito anteriormente alla Costituzione, che si differenzia da quello sugli enti sovvenzionati dalle casse dello Stato, di innovazione appunto costituzionale.

² Cfr. TENORE V., *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni controlli*. Seconda edizione, Giuffrè editore, Milano, 2008, pagg. 995-997.

³ I noti criteri su cui si basa tale giudizio sono: efficienza, efficacia ed economicità dell'attività amministrativa.

Tutti sono stati disciplinati, per il servizio allo “stato-comunità”⁴ (e non solo rivolgendo questa azione a sostegno del Governo come era ai primordi), facendo evolvere il ruolo elastico costituzionalmente definito. La natura giuridica dei primi due tipi di controllo è diversa: mentre quello preventivo di legittimità ha natura giurisdizionale, quello sulla gestione degli apparati pubblici è di natura amministrativa. Infatti, quest’ultimo è assoggettato al sindacato del giudice amministrativo.

Altre norme costituzionali che contribuiscono alla definizione del ruolo della Corte sono: art. 97 (principio del buon andamento della P.A.), art. 81 (rispetto dell’equilibrio di bilancio), art. 119 (coordinamento della finanza pubblica) e art. 130 (articolazione decentrata della Corte)⁵. In particolare, il principio del buon andamento, nell’attività della Corte, riveste notevole importanza, come evidenzia Cimini⁶, in quanto rappresenta una direttrice da seguire nell’attività sia di controllo, che di giurisdizione. Il danno al buon andamento infatti, può essere definito per equivalenza, come una spesa pubblica mal gestita, cioè un danno erariale. La tutela di questo concetto nella giurisdizione è in relazione ad un danno alle finanze pubbliche, nel controllo invece, si prescinde dall’esistenza di danno, proprio perché si vuole evitarlo, e quindi si combatte lavorando a monte. Ma l’efficacia dell’azione della Corte è rilevabile solo ove tali tipi di attività vengano adoperati congiuntamente, proprio come ha indicato il Presidente della Corte dei Conti Luigi Giampaolino⁷.

⁴ C. cost., 30 dicembre 1997, n. 470, in *Foro amm.*, 1999, I 2367, la Corte «...è venuta assumendo, nel tempo, il ruolo di organo...al servizio dello stato-comunità, quale garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico».

⁵ Cfr. ALTIERI A., *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Giuffrè editore, Milano, 2012, pagg. 29-30.

⁶ Sulla responsabilità erariale e il principio di buon andamento, v. CIMINI S., *Responsabilità provvedimento della P.A., responsabilità erariale e principio di buon andamento*, in *Foro amm. CDS* 2011, 03, 1041.

⁷ Per quanto riguarda l’attività della Corte in relazione al principio del buon andamento, v. GIAMPAOLINO L., *Cerimonia di insediamento del Presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino*, Roma, 19 ottobre 2010, in

Per quanto riguarda invece le norme ordinarie che hanno di recente modificato l'assetto della Corte, in virtù di quel carattere necessariamente dinamico, del quale si accennava poc'anzi, sono da segnalare il d.l. 25 giugno 2008 n. 112, per quanto riguarda le attività di controllo e la deliberazione 19 giugno 2008, con cui la Corte ha modificato il suo regolamento delle funzioni di controllo, al fine di adeguarsi alle recenti modifiche legislative.

1.1.2 Il controllo preventivo e successivo di legittimità

Il controllo preventivo di legittimità è una delle competenze della Corte più tradizionali. La normativa di riferimento è costituita dall'art. 24 R.D. 1934, n. 1214 (instaurazione del contraddittorio con l'amministrazione); dall'art. 3 l. 1994, n. 20 (atti sottoposti a controllo) e dall'art. 27 l. 2000, n. 340 (tempi del procedimento di controllo).

Il criterio in base al quale il controllo preventivo di legittimità opera è quello che riconosce gli obiettivi della legge come gli unici da perseguire e attualizzare da parte dell'amministrazione. In questo senso, l'art. 100 Cost., definisce come limite dell'amministrazione, il perseguimento del fine pubblico. Al controllo preventivo non viene assoggettato l'apprezzamento dell'impatto che si ha sulla realtà socio-economica. Esso si interpone immediatamente prima dell'esecuzione dell'atto oggetto del controllo. Non ha effetti, finché non sia apposto il visto, ovvero non sia decorso un tempo stabilito dalla legge, senza che il visto non sia stato concesso o non apposto. Tuttavia l'amministrazione può imporsi e concedere ugualmente efficacia al provvedimento, al quale non sia stato conferito il visto. La Corte non è in grado di impedire tale prerogativa, dato che l'ultima parola spetta

www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/presidente_giampaolino/roma_8_luglio_2010_discorso_presidente_giampaolino.pdf (ultimo accesso 02.05.13).

sempre all'organo politico, al quale compete decidere quale sia lo strumento più valido, in rapporto al fine pubblico perseguito.

Ecco spiegato quanto detto poc'anzi circa la preminenza del valore del fine (di scelta politica), sulla legittimità procedurale (di approvazione giudiziale). Altri tipi di controllo che esulano da questa trattazione, interverranno a verificarne l'opportunità.

Da segnalare come in controtendenza rispetto al sindacato dell'autorità giudiziale amministrativa, la Corte dei conti, a differenza di quest'ultima non è vincolata dalle richieste del ricorrente, potendo negare il visto in piena autonomia.

Il controllo di legittimità successivo invece, è in progressivo abbandono. Esso riguarda gli atti di liquidazione definitiva dei trattamenti pensionistici e la normativa di riferimento è l'art. 166 l. 1980, n. 312. La Corte dei conti sta progressivamente spostando il controllo, riconducendolo ad un ambito diverso ed esterno a quello del controllo successivo: sfruttando il vuoto normativo che disciplina la procedura di questa attività, la Corte ha tentato di accostare la materia ai principi del controllo di legittimità.

Ciò ha comportato una divisione di competenze identica a quest'ultimo, con una fase monocratica, sotto l'egida dell'ufficio di controllo, ed una collegiale, ove si esprime la sezione del controllo. Durante la fase monocratica, l'ufficio può avanzare istanze istruttorie nei confronti dell'amministrazione. In riferimento invece alla seconda fase, e più precisamente agli effetti della pronuncia, a causa del vuoto normativo si è registrata un'indebita equiparazione agli effetti della pronuncia del procedimento amministrativo: a fronte del diniego del visto, vi è l'obbligo dell'amministrazione del riesame dell'atto. Il controllo successivo non opera sull'efficacia dell'atto, che rimane valido anche in sua pendenza.

1.1.3 Il controllo finanziario e il controllo sulla gestione

Il controllo finanziario opera per il rispetto del Patto di stabilità interno, che vincola anche le finanze delle regioni e degli enti locali, agli standard imposti dall'appartenenza all'Unione europea. I criteri di valutazione di questo controllo sono: sincerità, correttezza, attendibilità, chiarezza e trasparenza. In concreto esso tende ad accertare la corrispondenza tra entrate, spese, costi e finanziamenti, con le attività amministrative. Tale verifica viene esaminata in un certo periodo di tempo, generalmente annuale.

Il controllo sulla gestione è di tipo esterno e successivo, imparziale e collaborativo. Esso ha un cadenza non annuale, dato che non è legato al bilancio come il controllo finanziario. Può coinvolgere anche più amministrazioni in contemporanea e fornisce un giudizio commisurando risorse impiegate e obiettivi raggiunti.

Il fine dei due tipi di controllo è differente. Mentre quello finanziario è volto all'accertamento e alla veridicità della scrittura del bilancio delle amministrazioni, al fine del rispetto dei parametri comunitari e dei livelli di spesa prefissati, quello sulla gestione è un giudizio meno aritmetico, teso alla verifica del buon andamento dell'amministrazione.

1.1.4 I controlli su regioni ed enti locali alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e il controllo consultivo

La legge n. 131/2003, art. 7, commi 7 e 8 ha notevolmente ampliato i compiti della Corte. Essa conferisce alle sue sezioni regionali, il controllo sulla gestione finanziaria di regioni ed enti locali e una funzione consultiva sulle materie di contabilità.

Ricordiamo che la Presidenza della Corte di conti, riferisce al Parlamento almeno una volta l'anno, sugli andamenti della finanza regionale e locale, verificando l'equilibrio di bilancio in relazione al Patto di stabilità, ed ai vincoli che derivano dall'Unione europea. Il tutto, in base all'attività svolta dalle sezioni regionali.

Per quanto attiene al controllo consultivo, anzitutto si riscontra quanto sia di facile intuizione, l'utilità del suo fine di prevenzione ai casi di pesanti ombre di illiceità, così come recentemente raccontano le cronache regionali soprattutto.

La funzione consultiva è funzione facoltativa, ausiliaria, obiettiva e neutrale dell'agire dell'amministrazione, costituzionalmente prevista in relazione al principio del buon andamento ed indipendenza della P.A.. Unico limite al suo ricorso è il principio espresso nella legge 241/1990, del divieto di aggravamento del procedimento: si consente il controllo consultivo, in presenza di motivate esigenze e con riguardo ad ipotesi straordinarie⁸.

1.1.5 Considerazioni finali sui controlli

A partire dai primi anni '90, diverse esigenze di rinnovamento dell'ordinamento e dei controlli della Corte si sono proposte. Una di queste è stata l'adattamento richiesto dall'Unione europea ai suoi principi, soprattutto economici. Altre esigenze invece, richiedevano adeguamenti istituzionali connessi al mutare del contesto sociale, come quello connesso al decentramento. Infine, anche il quadro giurisdizionale è stato rivisitato, in virtù dei noti fatti di tangentopoli e per la nascita di autorità amministrative indipendenti, che hanno guadagnato importanti compiti di vigilanza. In questo contesto si

⁸ Cfr. TENORE V., op. cit., pagg. 1063-1067.

segnala la produzione della legge 1994, n. 20, che ridisegna il ruolo della Corte secondo questi punti:

1. Come abbiamo già evidenziato, restringimento del controllo di legittimità. Esso ora si svolge solo sugli atti governativi o di maggior rilevanza, elencati tassativamente nella legge in questione.
2. La Corte acquisisce il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche. Il criterio di valutazione è quello determinato dalla legge, attinente all'interesse pubblico. Tale controllo è stato supportato da un adeguato corredo di strumenti istruttori, per meglio operare in base ai diversi apparati pubblici assoggettati.
3. Periodizzazione (spesso annuale) del controllo.
4. Potenziamento degli organi di controllo interni alle amministrazioni. In base al criterio del "doppio controllo", e al fine dello sviluppo del dialogo, sia con l'amministrazione, che col suo organo di controllo, per un migliore accertamento, ma anche per una migliore collaborazione.

1.2 La giurisdizione della Corte dei conti

L'aspetto che interessa di più ai fini dello studio e la comprensione del danno erariale è quello delineato dall'art. 103 Costituzione, che attiene alla funzione giurisdizionale (sul danno erariale) della Corte dei conti. «*In dottrina si segue il criterio "continuista"*»⁹, che spiega come la giurisdizione speciale della Corte dei conti, non sia stata creata *ex novo*, ma sia stata mantenuta in auge dal costituente, nonostante esista una tendenza opposta, cioè quella di

⁹ Cit. SCHLITZER E. F., Le più recenti innovazioni legislative e giurisprudenziali in materia di responsabilità amministrativa e di processo contabile, in *Foro amm.*, CDS 2010, 01, 219.

eliminare tutte le giurisdizioni speciali. Questo è stato consentito al fine di preservare in capo alla Corte, l'attribuzione particolare di giudicare efficientemente sulla responsabilità in materia di contabilità pubblica. Ove ciò non fosse concepito, la Costituzione avrebbe dovuto comunque prevedere una giurisdizione del genere, ma non avrebbe potuto assegnarle alcuna materia di contabilità pubblica, come al contrario oggi viene indicato. Anche se questa materia risulta astratta e riempita solo dalla responsabilità amministrativo-contabile, sta di fatto che è di attribuzione propria della Corte. Non a caso l'espressione "contabilità pubblica" è volutamente al plurale, usata per contenere al suo interno le varie fattispecie previste a livello di legislazione ordinaria. Ecco che la norma costituzionale stabilisce che la giurisdizione riguarda le materie di contabilità pubblica e altre stabilite dalla legge¹⁰.

La funzione giurisdizionale presenta diverse caratteristiche:

- pienezza dei poteri. La Corte conosce del fatto e del diritto. Non valuta solo gli atti, ma estende il sindacato anche sul fatto. Giunge a pronunciare sentenze dichiarative, costitutive e di condanna.
- Esclusività della cognizione. La magistratura contabile estende il suo potere di giudice sugli interessi legittimi e sui diritti soggettivi. Esulano soltanto l'incidente di falso e le questioni attinenti allo stato ed alla capacità delle persone.
- Autonomia. La Corte esercita la c.d. "sindacatorietà del proprio apprezzamento". Il suo potere di indagine cioè viene espresso senza vincolo di domanda delle parti. Questo si collega comunque all'evoluzione del giudizio e quindi agli elementi introdotti dalle parti. La sindacatorietà si adegua al principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (art. 112 c.p.c.).

¹⁰ Pensioni a carico dello Stato o di altri enti pubblici, civili, militari, di guerra.

La Corte dispone della facoltà di effettuare accertamenti istruttori e di pronunciare anche *ultra petita*.

Il giudice contabile ha poteri di iniziativa processuale. Può estendere il giudizio a soggetti non citati. Si capisce così come sia vasto il potere di conoscenza processuale della Corte, che prevede come abbiamo detto, anche l'integrazione dei mezzi istruttori non promossi dalle parti o dal P.M. contabile¹¹.

1.2.1 Evoluzione giurisprudenziale e dibattito dottrinale sulla giurisdizione della Corte dei conti: questione definita?

Cerchiamo di inquadrare adesso tale giurisdizione sia sotto il profilo oggettivo, che soggettivo: il perché ed il come siamo giunti all'assetto attuale. L'evoluzione nel dibattito giurisprudenziale e dottrinale che ne riguarda ha origini lontane e pratica un percorso tortuoso.

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo, bisogna muovere dalla premessa che il danno erariale nasce come danno patrimoniale. La Corte dei conti tuttavia, ha esteso la nozione, versando in essa ogni interesse di carattere generale lesivo di un interesse sociale, pubblico, economico e finanziario dello Stato. Il danno erariale comprenderebbe così, non solo beni che appartengono allo Stato, ma anche quei beni di tutti i membri della società organizzata.

A partire dalla pronuncia della Corte dei conti, sez. I, 12 marzo 1956, n. 10; l'art. 103 comma 2 Costituzione, è direttamente precettivo, anche in assenza di una previsione normativa ordinaria

¹¹ Cfr. ALTIERI A., op. cit., pagg. 30-32.

esplicita. La giurisdizione della Corte è assoluta ed esclusiva in materia di contabilità pubblica, con esclusione di ogni altro giudice.

In contraddizione alla giurisprudenza della Corte dei conti, le successive pronunce della Corte costituzionale riducono la portata espansiva, ritenendo la necessaria ed espressa previsione legislativa, per inquadrare quali siano le materie di contabilità pubblica devolute alla Corte dei conti. L'art. 103, co. 2 cost. risulterebbe quindi una norma di garanzia dell'attribuzione della giurisdizione sulla contabilità pubblica da attribuire alla Corte dei conti, ma essendo necessaria una *interpositio legislatoris* per inquadrarne i confini ed evitare i conflitti con le altre giurisdizioni, la potestà giudiziale in esame è solo generale. Questo fenomeno cioè è definibile come la richiesta giurisprudenziale di definizione della norma costituzionale, al fine di renderla compiuta, definibile e quindi applicabile.

Anche la Cassazione ha contribuito all'allargamento, in sede di conflitto di giurisdizione, occupandosi di un più vasto inquadramento dei soggetti legati da rapporto di servizio (concetto del quale ci occuperemo più avanti) e occupandosi del danno erariale risarcibile, in un'accezione più estesa. A tal riguardo, la Cassazione definisce la Corte dei conti «*il giudice naturale, nelle materie della contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge; è un giudice speciale, ma è stato mantenuto in essere dalla Costituzione; il coinvolgimento di diritti soggettivi, eventualmente anche di terzi, è conseguenza della configurazione come esclusiva data alla giurisdizione contabile ancora dalla Costituzione*»¹².

Per quanto riguarda l'ambito soggettivo della giurisdizione, il discorso è un po' più articolato, ma c'è da dire che lo studio di questo aspetto è di stretta attinenza col tema sul quale questa trattazione poggia e per questo merita un'analisi attenta.

¹² Cass., sez. un., 22 ottobre 2007, n. 22059, in *Giust. Civ. mass.*, 2007, 10.

La giurisprudenza evolvendo in tale ambito ha messo argine ai problemi che comportavano una concezione restrittiva di soggetto pubblico passivo e attivo di reato, *ergo* perseguibile e tutelabile. Sostanzialmente si è proceduto nel corso degli anni ad un aumento delle categorie dei soggetti riconducibili a questa giurisdizione, includendo oltre ai dipendenti statali, i dipendenti degli enti pubblici, quelli regionali e quelli delle USL, fino a giungere nel 2003, un anno assai florido di pronunce della Cassazione come vedremo, a includere anche i dipendenti di enti pubblici economici, anche se con alcuni limiti a riguardo.

Questo allargamento di confini però, non è avvenuto velocemente e spontaneamente. Esso è stato a lungo osteggiato dalla stessa Corte di cassazione che ha ad ultimo modificato il suo indirizzo. Precedentemente, le cause di *mala gestio* che interessavano questi soggetti, erano devolute all'autorità giudiziaria ordinaria, in quanto nessuna norma prevedeva la devoluzione della causa all'organo contabile. Ciò comportava che spesso gli ingenti danni si risolvevano in una tendenziale impunità dell'indagato, con un' inevitabile devoluzione del danno, sulle spalle della collettività¹³. In particolare ciò avveniva perché non si riscontravano proposizioni di azioni civili innanzi al giudice ordinario, da parte dei vertici degli enti danneggiati contro gli amministratori.

In generale, molti autori ritenevano che tale controllo sulle casse pubbliche dovesse prescindere dalla natura privatistica o pubblicistica dell'ente che eventualmente avesse leso un valore costituzionalmente protetto. In un sistema dove si tende alla privatizzazione del pubblico è normale quindi estendere controlli e giurisdizione verso questo tipi di enti. Nel corso degli anni, la P.A., volente o nolente si è dovuta sempre più imbattere in questioni attinenti al diritto comune, modificando così, sia il suo modo di

¹³ Molte sono le vicende in tal senso: occultamento e illecita gestione fondi IRI, pagamento di tangenti Enimont, casi ENI, FF. SS., Autostrade).

procedere, che (conseguentemente), la nozione stessa di attività amministrativa. Il ricorso a una finanza di tipo pubblico e la varietà di modelli organizzativi di un agente che è “costretto” a mettersi al passo coi tempi, per forza di cose ribaltano la prima impostazione delle sezioni unite (che trova la sua massima definizione nella sentenza Cass., sez. un., n. 9780/1998). La competenza a giudicare, non si attribuisce ad un giudice in base al tipo di norme attinenti alla natura dell’evento lesivo.

Ecco così che si giunge alla sentenza sezioni unite Cassazione n. 19667/2003 (che ha permesso il perseguimento degli amministratori sopra richiamati in assenza di previsione di legge) e altre univoche pronunce sempre del solito anno (ad esempio, sentenza Corte di cassazione, sezioni unite, n. 19663/2003), in cui la Corte, tornando sull’argomento dei limiti della giurisdizione contabile e con riferimento ai dipendenti degli enti pubblici economici con potestà pubbliche, estende i confini in senso favorevole all’organo contabile. La giurisprudenza recepisce così le critiche fatte dalla dottrina generale.

Giocava a favore di questo mutamento di indirizzo, anche la più recente nozione nazionale e comunitaria di organismo di diritto pubblico¹⁴: essa prescinde dalla sua forma di costituzione pubblica o privata (s.p.a.) e si lega allo scopo e all’interesse perseguito (collettivo, industriale o commerciale), dalla derivazione delle risorse (pubbliche o private) e dalla connessione o meno con la P.A.. Se un ente che opera con regole di diritto privato, ma persegue un interesse collettivo generale, usando capitali pubblici, viene amministrato e controllato da soggetti facenti parte della P.A., o è legato all’amministrazione da un rapporto di servizio; allora il suo operato è giudicabile dalla Corte dei conti; indipendentemente dal suo *modus agendi*.

¹⁴ Ad oggi abbiamo una nozione di organismo di diritto pubblico fornita dall’art. 3, co. 27, del Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 163/2006.

In definitiva possono essere ricondotti alla giurisdizione della Corte dei conti, (non tutti) gli enti pubblici economici, enti di gestione delle partecipazioni statali di aziende municipalizzate e tutti quegli enti che compiono attività economica o gestiscono imprese, nell'ambito di una politica economica decisa da Stato, regioni ed enti locali, anche se impiegano strumenti di diritto privato. Criteri essenziali sono: risorse impiegate pubbliche, che rientrano nella previsione del bilancio di Stato o di un suo ente decentrato, finalità collettive perseguite, danno causato senza l'osservanza di un rapporto di servizio stabilito¹⁵.

Tuttavia esiste anche un indirizzo giurisprudenziale e dottrinale, che riscontra la necessità di giungere a conclusioni diverse rispetto quelle accennate adesso. In particolare Ibba¹⁶, analizzando alcune recenti pronunce della Cassazione sulla giurisdizione della Corte dei conti, sulle azioni di responsabilità nei confronti di amministratori e sindaci di società a partecipazione pubblica, si è convinto di alcune considerazioni di senso opposto a quelle a cui siamo giunti. L'autore afferma che nel caso in cui il danno provocato dagli amministratori colpisca il patrimonio della società, il risarcimento deve essere attribuito alle casse di quest'ultima, quindi ai soci e ai creditori (privati) e non ai soci a partecipazione pubblica, *ergo* all'Erario. D'altra parte, l'azione di responsabilità amministrativa non ha presupposti e conseguenze che limitano l'effetto riparatorio, sicché ammetterla equivale a equipararla all'azione civilistica; azione assai più idonea.

Sempre a detta di Ibba, rimane aperta oltre alla questione sull'espansività della giurisdizione contabile, anche la qualificazione delle società come organismi di diritto pubblico, e la rilevanza o meno

¹⁵ Sull'individuazione degli enti pubblici economici, danno erariale e riparto di giurisdizione, v. TRAVAGLINO G., Enti pubblici economici, danno erariale e riparto di giurisdizione (Nota a Cass., sez. un., ord. 22 dicembre 2003, n. 19667, Panzone c. Proc. reg. Corte conti Abruzzo e Cass., sez. un., 22 dicembre 2003, n. 19662, Italiano c. Proc. gen. Corte conti), in *Riv. Gius.*, 2004, 314.

¹⁶ Cfr. IBBA C., Responsabilità degli amministratori di società pubbliche e giurisdizione della Corte dei conti, in *Giur. Comm.* 2012, 05 641.

del nesso che questa ha con la giurisdizione medesima. il problema difatti, non può essere risolto semplicemente con l'automatica applicazione del diritto pubblico anziché del diritto privato. In caso di scontro tra le norme per le s.p.a. e quelle sugli enti pubblici in genere, devono essere le prime a prevalere in virtù del criterio di specialità, rispetto alle norme di diritto pubblico di carattere generale. Nonostante si riconosca la natura pubblica di una società, non si può escludere di certo che essa possa entrare in contatto con terzi privati e che questi, possano comunque esserne danneggiati. Non può ammettersi che al fine di tutelare la finanza pubblica, i soci privati e i creditori sociali vengano sotto tutelati, altrimenti si minerebbe il sistema dal punto di vista costituzionale e comunitario.

Ultimamente si sono riscontrate diverse pronunce a sostegno di questa tesi ma sembrano prevalere quelle che portano ad un'applicazione estensiva della giurisdizione contabile in favore di enti e società. Le posizioni contrastanti di dottrina e giurisprudenza ci fanno capire però che il dibattito non è ancora esaurito e ciò non ne preclude un'ulteriore evoluzione.

Per concludere questa analisi, si riscontrano poi, numerosi interventi legislativi, modificativi del carattere soggettivo della giurisdizione, fenomeno verificatosi anche per il carattere oggettivo. Ecco alcuni tra i più importanti esempi di recente intervento normativo, teso all'allargamento della giurisdizione, dal punto di vista oggettivo e soggettivo, in ordine cronologico:

- art. 58, legge n. 142/1990, relativo all'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti, di tutte le ipotesi di danno degli amministratori e dipendenti degli enti locali.
- Art. 1, co. 4, legge n. 20/1994, sulla riconduzione alla solita giurisdizione delle fattispecie di danno, provocate da un dipendente di un ente diverso da quello danneggiato.
- Art. 7, legge n. 97/2001, sulla responsabilità per danno erariale.

Per quanto riguarda il solo ambito oggettivo, l'*interpositio legislatoris*, è rilevabile nell'attrazione delle cause riguardanti dipendenti di enti a partecipazione prevalentemente pubblica, entro la giurisdizione della Corte dei conti¹⁷.

Per quanto attiene ai rapporti della giurisdizione contabile con le altre giurisdizioni, si rinvia ai successivi capitoli.

1.3 Giudizio di conto e di resa di conto

Il giudizio di conto risulta per certi versi superato. Alcuni dei motivi sono la mancanza di personale validamente preparato, su un istituto risalente nel tempo come questo e l'importanza che via via ha assunto negli anni, il perseguimento del danno erariale, a partire dai fatti di tangentopoli, con la conseguente erosione del giudizio di conto.

La descrizione del vetusto, ma sempre in vigore art. 44, R.D. n. 1214, 1934, ci dice che la Corte ha giurisdizione contenziosa su determinati soggetti e ci fa capire come tali tipi di giudizio siano i primi a essere stati svolti innanzi alla Corte.

I soggetti determinati dalla norma sopra richiamata, rappresentano tutti coloro che fanno parte della categoria "agenti contabili", cioè coloro che per obbligo scaturente dall'ufficio ricoperto o per rapporto giuridico stabilito (c.d. agenti di fatto), gestiscano, utilizzano, custodiscano il denaro pubblico o altri beni di pubblica proprietà, essendone quindi responsabili. Questi soggetti sono individuati (anche) dalla Legge di contabilità n. 2440/1923 e dall'art. 178 del regolamento di contabilità n. 827/1924: agenti di riscossione, agenti pagatori e tesorieri, i consegnatari di generi appartenenti allo Stato o agli enti pubblici (c.d. agenti di diritto).

¹⁷ Cfr. TENORE V., op. cit., pagg. 30-43.

Di recente la nozione di agente contabile è stata oggetto di *vis expansiva*, tale da ricomprendere in essa tutti coloro che instaurano con la P.A. un rapporto di servizio, anche di fatto, con la gestione di denaro o beni pubblici.

L'agente contabile ha l'obbligo di presentare il conto. Dal punto di vista processuale, il giudizio si instaura automaticamente con la presentazione del conto da parte dell'agente. Esso ha una forma di estinzione *ad hoc*, che si verifica decorsi cinque anni dal deposito del conto senza che sia stata depositata presso la sezione della Corte, la relativa relazione o siano state formulate contestazioni da parte dell'amministrazione, degli organi di controllo o del procuratore regionale. Anche se il giudizio si estingue, rimangono le eventuali responsabilità contabili e amministrative a carico dell'agente¹⁸.

¹⁸ Cfr. ALTIERI A., op. cit., pagg. 33-35.

CAPITOLO I
PARTE II
LA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

1.4 Nozione e fonti

Norma principe della responsabilità amministrativa è l'art. 28 Costituzione, una disposizione che è stata a lungo al centro di studi da parte della dottrina e di precisazioni giurisprudenziali della Corte costituzionale. Con essa si stabilisce che i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, sono soggetti a responsabilità per i danni arrecati a terzi, con la precisazione che la (sola) responsabilità civile si estende all'ente in rapporto organico col soggetto danneggiante. La disciplina costituzionale opera un rinnovamento, dato che precedentemente ad essa, la responsabilità era addebitata solamente all'amministrazione e non poteva essere chiamato in causa la persona fisica. La "politica" della norma in esame è quella di rendere avvertiti i funzionari e i dipendenti, sulle possibili attività lesive dei diritti, durante lo svolgimento delle loro funzioni pubbliche.

La dottrina prevalente, sulla scia di un orientamento deciso della Corte costituzionale, conferisce all'art. 28 Cost., un valore immediatamente precettivo. Si è giustamente osservato, che la garanzia offerta da questa nuova impostazione, sta nella sua duplice azione di responsabilizzazione dei dipendenti, da una parte e nel riconoscimento di idonee garanzie di risarcimento, da parte della chiamata in causa dell'amministrazione legata al dipendente, dall'altra, consentendo una maggior possibilità di pagamento, da parte di un soggetto con maggior disponibilità economiche. Se scomponiamo poi la responsabilità, vediamo che ne esiste una verso il terzo danneggiato e una verso

l'amministrazione, da parte del dipendente che ha causato l'evento lesivo. Nel primo caso il giudice ordinario applicherà le regole civilistiche della responsabilità (presumibilmente) aquiliana, nel secondo caso cambia il giudice (contabile), le regole (si risponde solo per colpa grave) e la funzione (prevalentemente sanzionatoria anziché risarcitoria). Questa scissione tra responsabilità dell'amministrazione, che risponde solo per colpa lieve, e responsabilità nei confronti del dipendente, che risponde per dolo o colpa grave, è ulteriormente netta, se si pensa ai casi in cui l'amministrazione risulti responsabile indipendentemente dalla condotta del dipendente: in questo caso la colpa verterà su dati obiettivi, come le modalità di svolgimento ed organizzazione di attività e servizi. Da qui si potrebbe aprire la prospettiva di scomporre totalmente la responsabilità così disaminata, dato che i due "sottotipi" sembrano non rispondere alle stesse regole.

Tornando al dettato dell'art. 28 Cost., la Corte costituzionale a tal riguardo ha sancito con due pronunce (1965, n. 4; 1968, n.4) che la norma è immediatamente precettiva, che il costituente ha voluto estendere la responsabilità a tutti i dipendenti e funzionari pubblici e che la legge ordinaria può prevedere specifiche discipline di responsabilità, senza poterla però escludere. Per questo motivo sono state dichiarate costituzionalmente illegittime le disposizioni che prevedono l'autorizzazione dell'amministrazione, per potere esercitare l'azione di responsabilità¹⁹.

Ricollegandoci al tema della giurisdizione, in particolare al carattere soggettivo di questa, abbiamo visto che con la legge n. 20 del 1994 (e anche con la n. 19), si è impresso nel sistema una svolta per coloro i quali ne sono sottoposti. Per accuratezza, precisiamo poi che questa normativa è stata da ultimo modificata con la l. n. 639, 1996, unificando e generalizzando così la materia per tutti i dipendenti pubblici, indistintamente dall'ente fruitore della prestazione lavorativa.

¹⁹ Cfr. TIGANO F., Corte dei conti e attività amministrativa, Giappichelli editore, Torino, 2008, pagg. 33-42.

Infine, per completare il quadro di pertinenza, per quanto attiene al personale non privatizzato (forze armate e di polizia, avvocati, magistrati, carriere prefettizie e diplomatiche) trova applicazione la generale impostazione della legge n. 20, 1994. Quest'ultima legge è applicabile in tutte le regioni, siano esse a statuto ordinario o speciale e in tutte le province autonome, che hanno recepito i suoi principi con leggi regionali.

Venendo alla definizione della responsabilità amministrativo-contabile, specifichiamo che questa è *species* del *genus* responsabilità civile (artt. 2043 e 2059 c.c.: rispettivamente per i danni patrimoniali e per i danni non patrimoniali) e non differisce strutturalmente da questa, se non per il soggetto autore del danno, per il soggetto danneggiato e per la condizione di svolgimento di pubbliche funzioni, in cui si trova il soggetto danneggiante. La responsabilità amministrativa si verifica infatti, quando un dipendente pubblico o un soggetto legato all'amministrazione pubblica da un rapporto di servizio certo, provoca un danno all'amministrazione o ad un altro ente pubblico. Questa responsabilità, nell'accezione che conosciamo oggi, nasce storicamente con la legge del 1869, n. 5026, con la quale la Corte dei conti si vede conferito il potere di giudicare sulla responsabilità degli ufficiali pubblici dello Stato, per i danni cagionati a questo con colpa o negligenza. Così, tale responsabilità da lì in poi, non sarà più limitata alle sole mancanze rilevabili dal conto dell'agente contabile, ma comprenderà anche i comportamenti dolosi e colposi dei funzionari pubblici, sempre in connessione al danno erariale prodotto.

In un'ottica più ampia, precisiamo che questo tipo di responsabilità appartiene al novero dei cinque tipi di responsabilità, in cui può incorrere il dipendente pubblico (che qui accenniamo soltanto in quanto esulano da un maggior approfondimento), che spesso concorrono fra loro: responsabilità disciplinare, responsabilità civile

verso terzi, responsabilità penale, responsabilità dirigenziale e responsabilità amministrativa (e contabile), per l'appunto.

Analizziamo ora caratteri e componenti della responsabilità amministrativa sulla quale giudica la Corte dei conti, partendo dai primi. La responsabilità è:

- a) personale, non si hanno casi di responsabilità oggettiva. In caso di concorso, sono punibili solamente coloro che hanno agito con dolo. Non vi è trasmissione agli eredi dell'obbligo di risarcimento, ad eccezione del caso dell'illecito arricchimento del responsabile e successivamente di tali eredi;
- b) limitata, alle sole ipotesi di dolo e colpa grave. La colpa lieve non è contemplata, in quanto la violazione dei doveri d'ufficio deve essere grave e inescusabile. La colpa lieve può integrare sanzioni di carattere disciplinare, che la legge lascia alla discrezionalità delle amministrazioni stesse, per quanto attiene previsioni di fattispecie e sanzioni irrogabili;
- c) temperata, nel senso che è stabilita in base al rapporto tra i vantaggi conseguiti dall'amministrazione e la condotta del dipendente colpevole. Si tratta del principio appartenente alla responsabilità civile della *compensatio lucri cum damno*. Nella responsabilità amministrativa però si caratterizza per l'espressa previsione di legge in riferimento alla lesione di interessi collettivi o allo svantaggio arrecato ad essi, come elemento da tener presente in sede di quantificazione del danno erariale;
- d) imputabile, per quanto riguarda i soggetti di un organo politico, solo a quelli che hanno consapevolmente causato il danno col loro voto;
- e) distinta, cioè valutata in maniera differente per gli organi politici elettivi, e la dirigenza²⁰.

²⁰ Cfr. ALTIERI A., op. cit., pagg. 6-8.

Si discute sempre circa la natura, sanzionatoria o risarcitoria di questo tipo di responsabilità in connessione al danno erariale. Prevalle la funzione pubblica di rimprovero del soggetto che commette l'illecito, abusando per giunta delle sua qualità di agente di diritto pubblico, o deve essere dato risalto al fine ultimo del giudizio innanzi alla Corte, cioè quello di ristorare il danneggiato? In dottrina²¹ c'è chi ritiene rispondere a questo quesito ritenendo prevalente la natura risarcitoria della responsabilità amministrativa. A parte le differenze che ha questo tipo di responsabilità con le altre di diritto comune infatti, quello che viene chiesto al giudice contabile è sempre la condanna di un'amministrazione, ad un risarcimento al danno causato dai suoi dipendenti o da quelli di un'altra amministrazione.

Ciò non toglie comunque che il legislatore abbia progressivamente introdotto alcuni correttivi sanzionatori, e spesso le due funzioni si mescolano fra di loro, creando fattispecie spurie. Ci riferiamo ad esempio, in materia di contratti di assicurazione per la responsabilità amministrativa, all'art. 3, co. 59, legge finanziaria 2008; alla responsabilità di cui all'articolo 248, co. 5 d.lgs. n. 267, 2000 (T.U.E.L.); all'art. 30, co. 15, l. n. 289, 2002 (legge finanziaria 2003), che sanziona gli amministratori che deliberano mutui per finanziare spese che non siano per investimenti; sempre nella legge finanziaria 2008, si veda ancora la fattispecie all'articolo 3, co. 79; infine si veda l'articolo 3, co. 44, l. n. 244, 2007 (legge finanziaria 2008).

Le componenti dell'illecito amministrativo contabile sono:

1. Rapporto di impiego o di servizio con la P.A.;
2. Elemento oggettivo, la condotta;
3. Elemento soggettivo, l'elemento psicologico;
4. Nesso causale;
5. Danno erariale.

²¹ Sulla natura della responsabilità amministrativo-contabile, v. LEONE N., in www.fareonline.it/public/Eventi/2008/aprile%202008/ARE-ARBATAX/PRESENTAZIONI/LEONE%209-5-08.pdf (ultimo accesso 16.05.13).

1.5 Rapporto di impiego o di servizio con la P.A.. Dubbi su un'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale

Per quanto attiene al primo punto, sono soggetti di giurisdizione della Corte per responsabilità amministrativa i dipendenti legati ad un'amministrazione pubblica da rapporto organico. A differenza dell'illecito civile infatti, che si caratterizza per il solo elemento oggettivo dell'*iniura*; in sede contabile rileva la qualifica dell'autore di tale *iniura*.

Il giudice contabile ormai, ha attratto nella propria giurisdizione anche i soggetti estranei ad una amministrazione pubblica, ma legati da un rapporto di servizio. Veniamo così alla definizione di cosa sia il rapporto di servizio, che instaura questo particolare legame: esso si ha quando una persona fisica o giuridica, venga a contatto a qualsiasi titolo (volontario, coattivo, onorario, impiegatizio o *de facto*) con l'amministrazione e sia stata incaricata dello svolgimento di un'attività avente natura propria del procedimento amministrativo tipico; entrandone quindi a far parte attivamente. Si evince da questo, così come ha affermato la Cassazione²², che l'attività condotta dalla persona fisica o giuridica in questione, incide sui beni monetari o materiali in genere, appartenenti al bilancio e alla cosa pubblica, e solo ove si verifichi tale presupposto, si ha il rapporto di servizio. Tale definizione ha ricevuto poi completezza se usiamo come riferimento la legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 16, 2001, vagliata positivamente dal giudice costituzionale, che ha riconosciuto espressamente tale tipologia di rapporto incentrato maggiormente, per non dire esclusivamente, sulla natura delle risorse impiegate.

²² Cass. sez. un., 30 gennaio 2003, n. 1472, in *Giust. Civ. mass.*, 2003, 231.

Dato che la giurisdizione si instaura in virtù del rapporto di servizio, cioè quando la struttura organizzativa resa dal soggetto privato sia entrata a far parte della procedura amministrativa, con affidamento a questo di compiti specifici, esercitati in nome e per conto della P.A.²³, a contrario senso si può dire che non si ha rapporto di servizio, quando via sia una mera coincidenza di fini tra attività del soggetto privato e amministrazione, quando via sia solamente una destinazione di risorse pubbliche dall'amministrazione danneggiata ad un soggetto privato, e nemmeno quando tra i due soggetti si sia instaurato un rapporto concessorio solamente.²⁴ Come ormai stabilisce la Cassazione con un orientamento costante, affinché si verifichi rapporto di servizio, è sufficiente però la partecipazione del soggetto alla gestione delle risorse pubbliche e il conseguente assoggettamento ai vincoli e agli obblighi connessi alla loro corretta gestione. E' quanto afferma l'ordinanza n. 4511 del 2006; in termini, Cass., sez. unite civ., n. 14825 del 2008, che nel caso di erogazione di denaro pubblico e qualora il privato *«per sue scelte incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A. che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato...e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite»*, egli arreca un danno all'ente pubblico *«anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento concesso allo stesso imprenditore...e di tale danno deve rispondere davanti al giudice contabile»*²⁵.

²³ Cfr. TENORE V., Sulla giurisdizione della Corte dei conti sui liberi professionisti per danni arrecati all'ordine professionale e ad altri soggetti pubblici, in <http://www.avvocatitriveneto.it/wp-content/uploads/2013/04/Giurisdizione-Corte-dei-Conti-danni-arrecati-agli-Ordini-o-enti-Pubblici-dai-liberi-Professionisti.pdf>, (ultimo accesso: 23.05.13).

²⁴ Cfr. TENORE V., La nuova Corte dei conti, cit., pagg. 51-57.

²⁵ Cfr. CORRADO L. R., Criteri di ripartizione tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile in caso di danno erariale causato dall'illegittima erogazione di fondi pubblici in favore di una S.r.l. (nota a: Cassazione civile, 03/03/2010, n. 5019, sez. Unite), in *Diritto e Giustizia*, 2010, 0, 96.

A sostegno della Cassazione, il problema connesso alla configurabilità o meno del rapporto di servizio, e quindi alla competenza applicabile della Corte, viene partorito ad opera di dottrina e giurisprudenza, laddove affermano la possibilità di proporre un'azione contabile, indipendentemente dall'esistenza o meno del rapporto di servizio nei termini sopra citati. Vi sarebbe danno erariale così, ogni qual volta (anche) il soggetto privato non abbia rispettato il vincolo di impiego delle risorse pubbliche affidategli, discostandosi da un determinato fine. Non sarebbe quindi sufficiente, né solo un rapporto organico con la P.A., né solo un inserimento nella procedura amministrativa, ma deve esservi anche l'utilizzo di mezzi della collettività, da impiegare secondo direttive stabilite dall'amministrazione e l'inserimento non occasionale, ma continuativo nel tempo, del soggetto che le utilizza²⁶. Inoltre, l'investitura del soggetto non deve essere per forza di cose essere stabilita con uno specifico atto (provvedimento, contratto o convenzione)²⁷. Questa tesi è nata da un afflato garantista, al fine di preservare il denaro pubblico spesso concesso a privati che svolgono attività private e imprenditoriali.

A riguardo della questione è indicativo il molteplice dato normativo (artt. 81, 83, R.D. 1923, n. 2440; art. 52, R.D. 1934, n. 1214; artt. 18, 19, d.P.R. 1957, n. 3; art. 58, l. 1990, n. 141; art. 1, l. 1994, n. 20), che riconduce la giurisdizione della Corte ad un rapporto di impiego determinato; di certo non ascrivibile a soggetti privati, non legati in alcun modo alla P.A..

Altra argomentazione viene enucleata dalla sentenza n. 4511, del 2006, delle sezioni unite della Cassazione, anche se, è bene precisare, che questa impostazione è in via di consolidamento, dato che sembrerebbe non essere stata recepita dalla Corte dei conti: essa

²⁶ Cass., sez. un., 30 gennaio 2003, n. 1472, cit..

²⁷ Così come viene confermato anche in base all'art. 93, d.lgs. n. 267, del 2000, in riferimento al contabile di fatto.

proclama il giudice contabile come quello naturale, per le cause in cui si accerta (come condizione necessaria al fine della sua giurisdizione) la qualità non di chi ha generato il danno, ma di chi lo ha patito. La sentenza infatti, assegna la giurisdizione della Corte dei conti su un procedimento riguardante una società privata che utilizza fondi europei al fine di acquisto simulato di attrezzature già di sua proprietà, innovando a riguardo del concetto di rapporto di servizio e di giurisdizione contabile. *«...l'imprenditore privato che ha intascato e mal gestito deve presentarsi al giudice contabile per discutere di una lesione che colpisce la pubblica amministrazione e, in seconda battuta, la concorrenza a cui ha sottratto un possibile aiuto...i giudici individuano nella Regione, (Abruzzo n.d.r.) riconoscendole il potere di dettare in maniera tassativa le modalità di partecipazione ai programmi di aiuto comunitario. In secondo luogo, la Corte amplia la nozione di gestione del pubblico denaro, includendo nel perimetro della giurisdizione della Corte dei conti anche semplici contratti privati.»*²⁸.

Ultimo riferimento giurisprudenziale a riguardo è riferito alla partecipazione del consulente privato alla funzione giudiziale e quindi alla partecipazione amministrativa della giustizia. La suprema Corte afferma che *«...lo svolgimento di attività che, "altrimenti", avrebbero dovuto essere compiute dalla stessa pubblica amministrazione basta a postulare l'esistenza di un rapporto di servizio che, per giurisprudenza ormai consolidata, ricorre ogni qual volta un soggetto venga investito del compito di porre in essere un'attività dell'amministrazione (senza che a tal fine rilevi la natura pubblica o privata del soggetto stesso e la fonte della sua investitura).»*²⁹, come se il privato fosse quindi un'estensione dell'apparato burocratico amministrativo.

²⁸ DALIA B., Fondi Ue alla Corte dei conti, *Il Sole – 24 Ore*, ed. martedì 14 marzo 2006, pag. 25.

²⁹ Cass. sez. un., 30 dicembre 2011, ordinanza n. 30786, in <http://renatodisa.com/2012/03/30/corte-di-cassazione-sezioni-unite-ordinanza-30-dicembre-2011-n-30786-il-rapporto-tra-consulente-tecnico-e-pubblico-ministero-e->

Ciò viene confermato anche nel caso del segretario particolare del ministro, che presta la sua opera a sostegno del ministro stesso. In quanto dipendente del più alto grado gerarchico del dicastero, egli presta la sua opera all'amministrazione stessa e nonostante la sua funzione in prima *facies*, sembrerebbe di natura privata, essa in realtà è idonea a instaurare il rapporto di servizio con la P.A., che fa riferimento al ministro stesso³⁰.

Risulta da tutto quanto detto fino a ora, come sia perlomeno dubbioso, il fatto che un giudice possa avere la pretesa che un soggetto privato, che tende alla massimizzazione del profitto, al guadagno e allo sviluppo della propria attività, qualificata come privata e imprenditoriale, proprio come questa corrente la definisce, persegua da ultimo fini pubblici e operi senza previsione di margine lucrativo. Come possono attagliarsi principi pubblicistici quali il buon andamento della P.A. o l'economicità, a un privato, così come descritti dalla stessa Costituzione per un soggetto organo dello Stato?

Altri dubbi sorgono spontanei. Anzitutto, non si capisce se le risorse pubbliche devolute al soggetto siano elemento bastante (ma sicuramente necessario) a configurare l'esistenza del rapporto di servizio. Anche in questo caso poi, assume importanza la definizione di Pubblica amministrazione, concetto che come abbiamo visto in relazione alla soggettività della giurisdizione contabile, non risulta chiaro in conseguenza delle varie definizioni normative che ne sono state date nel tempo e del proliferare delle società per azioni con partecipazione pubblica.³¹ Altra osservazione interessante è quella che lega la definizione del rapporto di servizio, con la giurisdizione contabile: mentre per l'attribuzione di giurisdizione alla Corte interessa individuare la qualità di organismo di diritto pubblico del danneggiato,

equiparabile-al-rapporto-di-servizio-tra-dipendente-e-pubblica-ammin/, (ultimo accesso: 23.05.13).

³⁰ Cass. civ., sez. un., 12 aprile 2012, n. 5756, in *Foro it.*, 2013, I, 281, con nota di G. D'AURIA.

³¹ Cfr. ALTIERI A., op. cit., pagg. 17-19.

per il rapporto di servizio interessa la qualità comunque riconducibile al pubblico (per finalità o natura) del soggetto danneggiante.

1.6 La non responsabilità dell'organo politico in buona fede

Importante ai fini di questa trattazione, che si propone di affrontare dal punto di vista giuridico e di cronaca, gli ultimi accadimenti a riguardo degli scandali di gestione delle risorse pubbliche da parte di noti politici, è l'argomento che tratta una particolare esenzione soggettiva dalla giurisdizione della Corte dei conti, di non irrilevante peso. L'art. 1, co. 1-ter, l. 1994, n. 20 ha previsto infatti, l'esenzione di particolari soggetti che fisiologicamente entrano in contatto con gli amministratori pubblici: gli appartenenti ad organi politici di vertice. Ciò avviene al fine di recepire un principio già introdotto precedentemente a questa normativa, volto a garantire la separazione tra politica ed amministrazione, nella gestione dell'apparato pubblico. L'orientamento della magistratura contabile ha accettato di buon grado questa esenzione, limitando la portata del principio ai soli organi politici di derivazione elettiva, senza includervi, quelli di altra derivazione.

Il nucleo della disciplina poggia sul concetto di buona fede e sul suo accertamento ad opera della magistratura contabile. L'esclusione avviene quando il politico assume secondo le regole proprie del procedimento, una deliberazione dannosa prodotta in conseguenza di errori od omissioni di funzionari, tecnici, amministratori. Rimane comunque ferma la possibilità di convenire tali soggetti esclusi, innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria in sede risarcitoria. Come sappiamo, le conoscenze tecniche esulano dalle capacità dell'organo politico, che deve invece apprezzarne e valutarne

gli scopi. E' compito invece della dirigenza applicare i giusti mezzi, in base all'elaborazione di una corretta ricerca.

Rientrano invece nel giudizio della Corte, i casi di responsabilità del politico che ha omesso di richiedere i relativi pareri necessari o obbligatori al fine della deliberazione dannosa, o si è interposto nell'attività tecnica di competenza della dirigenza amministrativa. Il secondo caso in particolare è quello che sovente si viene a presentare, ed è quindi uno dei principali casi di giudizio della Corte, per quanto riguarda gli enti locali. Sono quindi sindacabili dalla Corte tutti gli atti di gestione dell'organo politico³². Prima della legge del '94, erano frequenti i giudizi di amministratori e persino ministri.

Per completezza di trattazione si segnala che altra categoria esclusa è quella in cui rientrano gli appartenenti agli organi costituzionali (con esclusione dei membri dei consigli regionali) in base ad una consuetudine costituzionale: gli organi di vertice dello Stato si ritengono esclusi dalla giurisdizione della Corte dei conti, in quanto sono una diretta espressione del potere sovrano e perciò collocati ad un piano di parità e di indipendenza nei confronti della Corte.

1.7 La condotta e la rimostranza. La sindacatorietà della Corte dei conti delle scelte discrezionali

Precisiamo anzitutto che essendo la condotta, la componente in questione, essa va analizzata in quanto illecita e non deve essere ravvisata negli atti illegittimi, in quanto questi sono una conseguenza o una concausa della condotta illecita, che porta al danno erariale. Gli atti infatti, non possono essere annullati dalla Corte, ma possono essere

³² Atti amministrativi che comportano dal punto di vista finanziario, entrate ed uscite e dal punto di vista patrimoniale comportano un aumento o una diminuzione della massa patrimoniale.

esaminati durante il processo contabile. Al pari della condotta analizzata nella responsabilità civile, penale e disciplinare, quella contabile può essere attiva o omissiva, e seguendo la casistica, spesso è omissiva, cioè determinata da ritardi e omissioni varie, come accade ad esempio, quando si trascurano controlli o non si producano atti dovuti. Questi tipi di omissioni sono dovute a una tendenziale crescita della produzione normativa all'interno degli apparati pubblici.

La condotta illecita non causa responsabilità in capo al dipendente, quando non è frutto di una libera determinazione di questo, dovuta da incapacità di intendere e di volere, stato di necessità e legittima difesa. Non è altresì responsabile il dipendente che causa un danno erariale con la sua condotta, se questa è frutto di un ordine proveniente da un superiore gerarchico competente. A tal riguardo entra in gioco l'istituto della rimostranza: un diritto-dovere del subordinato destinatario dell'ordine palesemente illegittimo, che si pone in essere alla presentazione di questo. Manifestata la rimostranza, se il superiore ripete l'ordine per scritto, il subordinato deve eseguirlo, ma il superiore si accolla la responsabilità, salvo che l'ordine non configuri comunque, una violazione penale o amministrativa³³.

Altro principio importante in merito alla condotta è quello dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, così come viene descritto dall'art. 1, co. 1, n. 20 del 1994. Esso scaturisce anche da diverse pronunce della Corte dei conti e discende dal principio più generale del riparto dei poteri. La *ratio* consiste nel fatto che il giudice non può sostituirsi all'amministrazione nel valutare le scelte gestionali migliori e quali siano gli strumenti più idonei per raggiungerle. Queste scelte, sono di competenza (generalmente) della dirigenza e quindi, non sono sindacabili dalla Corte. Non vanno perciò denunciate le condotte discrezionali a tal riguardo, che violano regole non scritte, ma solo quelle che sono contrarie a regole giuridiche tassative o principi

³³ Normativa di riferimento del diritto-dovere di rimostranza: in origine, art. 17 T.U: imp. civ. St., oggi ripreso in tutti i CCNL di comparto.

affermati (come quello del buon andamento della P.A., economicità, efficacia, efficienza, proporzionalità³⁴). Inoltre la Corte potrà sindacare sulla c.d. discrezionalità tecnica delle scelte operate dalla pubblica amministrazione, se dipendenti da regole di esperienza o derivanti da tecniche di una determinata disciplina.

In merito al sottile limite sindacatorio c'è da domandarsi se esso sia consentito laddove la P.A. operi secondo le regole del diritto privato, agendo quindi con discrezionalità decisoria negoziale sull'*an, quomodo, quando e come* contrarre; sulla tipologia del contratto, sulle sue clausole, condizioni, ecc.. Su tale confine è intervenuta la Corte di cassazione³⁵, che si è pronunciata a sezioni unite specificando che la Corte dei conti può valutare mettendo in rapporto i costi e gli strumenti, coi mezzi impiegati e i fini raggiunti, ma non può sindacare negativamente su tale rapporto, a meno che non ci sia assoluta incompatibilità tra questi strumenti e i rispettivi fini. Inoltre, le doglianze sulla sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, si traducono in *errores in iudicando*, su questioni di cognizione afferenti i limiti della giurisdizione contabile e non in questioni di giurisdizione.

Ulteriori elementi al fine di un più corretto e attribuibile sindacato in capo alla Corte, possono essere le motivazioni degli atti, la comparazione degli interessi pubblici e privati effettuata dalla dirigenza in sede di istruttoria. Si avrà così una delimitazione della sindacatorietà fatta *ex ante* e un giudizio espresso al seguito degli elementi sopra richiamati *ex post*.

Sicuramente, a fronte di un'ampia casistica giurisprudenziale, la cognizione della Corte in sede di responsabilità, non è limitata alle condotte *contra legem*, ma comprende anche quelle di mera

³⁴ «Il limite dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali della P.A. non esclude che il giudice contabile possa sindacare, ai fini dell'accertamento della responsabilità per danno erariale, il rispetto dei principi di razionalità, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.», C. conti, sez. II giur. centr. app., 06 luglio 2011, n. 302/A, in *Riv. corte conti*, 2011, fasc. 3, 202.

³⁵ Cass., sez. un., 29 gennaio 2001, n. 33, in *Giust. Civ.*, 2002, I, 2921.

inconvenienza o irrazionalità, definibili tali, per mezzo della comune esperienza amministrativa. Sono invece esclusi dal sindacato: gli atti compiuti dall'organo incompetente a deliberare, gli atti non conformi ai fini istituzionali dell'ente e quelli comunque *contra legem*, gli atti palesemente irragionevoli e non economici, gli atti arbitrari e gli atti promotori di spese irregolari. Tale insindacabilità, dal punto di vista processuale sfocia in un difetto di giurisdizione³⁶.

1.8 L'elemento psicologico (il dolo o colpa grave) e il nesso causale

Ultimi componenti strutturali che mancano da analizzare per quanto riguarda l'illecito amministrativo sono l'elemento psicologico e il nesso causale.

Uno dei tratti più interessanti della legge di riforma n. 639 del 1996, alla l. n. 20, 1994, attiene all'elemento psicologico della responsabilità amministrativa. Il sistema previgente infatti, vedeva stabilita la regola del dolo e della colpa con l'eccezione di alcune categorie speciali di lavoratori che avevano un regime a sé. Ad oggi la responsabilità è stata limitata solo a quelle condotte poste in essere con dolo o colpa grave³⁷. Il legislatore ha riformato il sistema in questo senso, mosso dall'osservazione che un dipendente pubblico, spesso ha pesanti e complicati incarichi di servizio e quindi risulterebbe eccessivo, sottoporlo a un procedimento (giudiziale), che lo vede

³⁶ Cfr. TENORE V., op. cit., pagg. 69-92.

³⁷ Secondo C. Stato, sez. VI, 09 novembre 2011, n. 5914, « Per il giudizio di responsabilità affidato alla corte dei conti dall'art. 1, 1° comma, l. 14 gennaio 1994 n. 20, entrano in discussione questioni di danno erariale, per le quali il pubblico dipendente è chiamato a rispondere solo per omissioni o fatti commessi con dolo o colpa grave, mentre sul piano disciplinare rilevano, anche profili di grave negligenza, o irregolarità nell'ordine di trattazione degli affari, o ancora di inosservanza dei doveri d'ufficio, il cui apprezzamento è rimesso alla discrezionale valutazione dell'organo valutativo competente.» in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2011, 3455 (m).

imputato per un fatto compiuto con mera colpa. Questi ultimi addebiti, rimangono a carico della finanza pubblica, per quanto riguarda il loro risarcimento.

In merito al dolo, c'è da dire che esso non crea problemi di interpretazione, in quanto la sua forma (come quella del dolo eventuale), coincide con la sua definizione ad opera dell'art. 43 c.p.. In riferimento invece alla nozione di colpa grave, la sua nozione acquisisce tipicità, se pensiamo a come viene applicata nei procedimenti innanzi alla Corte dei conti. La sua specialità, risiede nel fatto che è necessario un punto di equilibrio tra il *quantum* di rischio da accollare sulle spalle del dipendente e quello da lasciare in capo all'amministrazione. Giocando su questo fattore, si deve gestire il sistema della responsabilità, in modo da farlo essere un stimolo e non un disincentivo per il lavoratore sottoposto, senza dimenticare le naturali funzioni di prevenzione e di restituzione connesse.

Secondo l'antica definizione di Ulpiano, la colpa grave è la massima negligenza, o meglio il non capire, ciò che tutti capiscono. Questa definizione però, al fine di essere attagliata a dipendenti e funzionari pubblici, abbisogna di essere modellata a coloro che come questi sono sottoposti a regole, ordini, funzioni, fonti, regolamenti, atti, ecc.. Per questo, il parametro di riferimento è il dipendente (o amministratore) di ordinaria diligenza, uomo dotato di una esperienza e conoscenza del settore in cui opera, maggiori di quelle dell'uomo medio, in quanto scelto con procedura concorsuale e sottoposto ad eventuale formazione professionale. Si evince dall'accoppiamento di queste due nozioni, che la colpa grave nel settore contabile è data dalla massima negligenza, dal non intendere, ciò che il dipendente o amministratore pubblico medio, è in grado di intendere. In questo senso, si è pronunciata ad esempio la Corte dei conti, sez. II giur. centr. app., del 6 luglio 2011, n. 611/A, che ha precisato che: «*nei giudizi di responsabilità amministrativa per danno erariale il requisito*

soggettivo della colpa grave nel soggetto responsabile del danno stesso consiste in un comportamento avventato e caratterizzato da assenza di quel minimo di diligenza che è lecito attendersi in relazione ai doveri di servizio propri o specifici dei pubblici dipendenti, ossia nella inammissibile trascuratezza e negligenza dei propri doveri coniugata alla prevedibilità delle conseguenze dannose del comportamento»³⁸.

Questo parametro risulta molto elastico in virtù del suo adattamento alle classi di appartenenza dei settori amministrativi in cui viene applicato e del mutare del quadro normativo, in riferimento al trascorrere degli anni. Questa sua elasticità viene confermata anche dal fatto, che non esiste una legislazione che tipizzi questa fattispecie.

Un utile documento di riferimento è però costituito dall'indirizzo di coordinamento 19 ottobre 1996, n. 1.C./6 della Procura Generale della Corte dei conti, che inquadra la colpa grave in tre casi particolari: quando c'è una erronea interpretazione di dati normativi chiari (quindi la colpa grave e il dolo a contrario senso, non esistono in caso di errore interpretativo scusabile); quando la percezione dell'agente sia stata frutto di una propria erronea opinione, senza tener conto di istruzioni, indirizzi, prassi e pronunce esistenti; quando la condotta sia conseguenza dell'aver ignorato queste istruzioni, indirizzi, prassi e pronunce esistenti, o averlo fatto sulla scorta di un dato ormai risalente, superato e dannoso (ad esempio l'aver proposto appello contro una sentenza, seguendo una impostazione ormai risalente e superata dalla giurisprudenza successiva).

Venendo alla giurisprudenza generale, essa ha elaborato diversi parametri soggettivi ed oggettivi utili all'inquadramento. Un parametro soggettivo rilevante è l'errore determinato dall'ignoranza di una norma, qualora vi sia incorso un dipendente non qualificato

³⁸ C. conti, sez. II giur. centr. app., 6 luglio 2011, n. 302/A, in *Arch. giur. oo. pp.*, 2011, 1603.

professionalmente. Un parametro oggettivo invece è il livello di funzionalità organizzativa, in cui si è trovato ad operare l'agente³⁹.

Per quanto riguarda infine il nesso causale esso è definibile come il nesso etiologico che mette in relazione condotta illecita ed evento dannoso.

La giurisprudenza della Corte dei conti ha sostanzialmente recepito, gli orientamenti dottrinali e della Corte di cassazione in materia, ai quali è sufficiente rinviare, senza inutili e fuorvianti approfondimenti⁴⁰.

³⁹ Cfr. TENORE V., op. cit., pagg. 147-159.

⁴⁰ Cfr. TENORE V., op. cit., pagg. 164-165.

CAPITOLO I
PARTE III
IL DANNO ERARIALE

1.9 Presupposti e criteri di fondo

Questa locuzione scomponibile appunto in “danno” ed “erariale”, ci interessa soprattutto nella seconda definizione, peculiare nella trattazione ad oggetto; posto che la definizione di danno ci porterebbe verso altri settori di studio. Le ipotesi di danno erariale non sono tipizzate dalla legge e quindi scaturiscono da condotte a forma libera.

Ovviamente giudice del danno erariale è la Corte dei conti, un tipo di danno, questo, che per essere risarcibile deve essere *contra ius* (ingiusto), certo, attuale ed effettivo. Non può essere quindi imputato a titolo di presunzione o di semplici indizi, ma mediante argomentazioni e calcoli precisi, tali che, ne consentano una quantificazione oggettiva. Esso si distingue in prima battuta in patrimoniale o non patrimoniale. Una evoluzione normativa e giurisprudenziale che prende le mosse da lontano, ha permesso quindi di risarcire anche un danno che lede un bene immateriale (*i. e.* non patrimoniale).

A questo punto merita una parentesi l’evoluzione interpretativa della normativa di riferimento. Gli artt. 2043 e 2059 c.c., rispettivamente danno patrimoniale e non patrimoniale, ci dicono il primo è costituito dal *damnum emergens* (perdite subite) e dal *lucrum cessans* (mancato guadagno), oppure da una *deminutio* patrimoniale; mentre il secondo, non facendo riferimento a un aspetto meramente economico, riguarda la lesione di beni immateriali quali l’immagine, la

salute, il prestigio, l'onore, ecc.. in questo caso la quantificazione in sede risarcitoria è più complicata rispetto al danno *ex art. 2043 c.c.*

Una interpretazione stretta delle due norme, porta a determinare l'obbligo di risarcire solo in conseguenza di danni patrimoniali, e non nelle ipotesi di danni non patrimoniali, se non nei casi stabiliti dalla legge (art. 2059 c.c. e quelli riconducibili all'art. 185 c.p., che rinvia alle «*leggi civili*»). Questa interpretazione è stata tuttavia allargata ad opera della giurisprudenza della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 88, 1979, pronunciandosi in merito al diritto alla salute e al danno biologico, specificò che l'ambito di applicazione delle due ultime norme citate, in riferimento al danno non patrimoniale, ricomprende ogni danno non suscettibile di quantificazione economica in maniera automatica, come appunto, quello alla salute.

Successivamente, la Consulta (pronuncia n. 184, 1986) precisando il rapporto tra art. 2043 e 2059 c.c., precisò che se pur il 2059 c.c. riferisce a danni morali soggettivi, con il tramite del 2043 c.c., può fondare responsabilità in violazione di diritti fondamentali costituzionali, ammettendone quindi la risarcibilità. La riconduzione nella sfera del 2043 c.c. del danno biologico, ha così permesso di includere in esso tutti i danni immateriali, che riguardavano beni primari della Costituzione, come ad esempio il danno esistenziale.

Da ciò si evince come sia di notevole innovazione, il riconoscimento del diritto al risarcimento del danno non patrimoniale della P.A. a partire dagli anni '90; novità importante nella giurisprudenza della Corte dei conti, che prima constata di pronunce di ammissione al risarcimento, solo per danni legati alla patrimonialità. Una di queste significative pronunce è la sentenza n. 10/QM/2003, delle sezioni riunite della Corte dei conti, per la quale analisi si rimanda al paragrafo relativo al danno all'immagine⁴¹ (1.12).

⁴¹ Cfr. ALTIERI A., op. cit., pagg. 91-97.

Il danno erariale infine, può essere diretto, cioè causato direttamente all'amministrazione (ad esempio sottrazione di una somma di denaro da parte del dipendente di quella stessa amministrazione per cui lavora), oppure indiretto, cioè causato dalla chiamata in giudizio della P.A. (presso il giudice ordinario o amministrativo), per risarcire il terzo danneggiato dal dipendente di questa (ad esempio, danno causato all'amministrazione che deve risarcire un'impresa illegittimamente esclusa dalla commissione incaricata dell'attribuzione di un appalto con gara). In questa ipotesi, c'è da segnalare dal punto di vista sostanziale, come la responsabilità che si crea attorno al danno erariale c.d. indiretto, presenti una peculiarità rispetto la tradizionale responsabilità aquiliana, in quanto sono tenuti in solido al risarcimento del terzo danneggiato, il dipendente autore della condotta lesiva e la sua amministrazione di appartenenza, in virtù della c.d. solidarietà passiva, tra i soggetti legati da rapporto organico⁴². Il terzo danneggiato così può denunciare sia il dipendente pubblico, che l'amministrazione di appartenenza. Anzi, sovente si verifica il caso in cui a essere denunciata è proprio l'amministrazione, in quanto soggetto sicuramente più solvibile rispetto al dipendente. La casistica del danno indiretto è in aumento a causa della crescita delle fattispecie di illeciti civili⁴³.

Sempre dal punto di vista dottrinale c'è da dire come il danno erariale indiretto, consista in un'affermazione del principio della c.d. «*estensione trasversale della giurisdizione contabile*»⁴⁴, cioè un criterio che “aiuta” a dare giurisdizione alla Corte dei conti, ricordando la necessità del rapporto di servizio, all'instaurazione del legame tra il dipendente ed un'amministrazione pubblica.

⁴² Normativa di riferimento: art. 28 Cost., art 22 d. P. R. 1957, n. 3.

⁴³ Cfr. TENORE V., op. cit., pagg. 103-105.

⁴⁴ Cit. TIGANO F., op. cit., pag. 196.

Incominciamo ora ad analizzare quali siano i danni “peculiari” riconducibili alle lesioni protrate alle casse pubbliche, nelle sue varie specie.

1.10 Il danno c.d. trasversale o obliquo

C'è da dire che anche la nozione di rapporto di servizio, nonostante sia stata aggiornata e ampliata nel corso degli anni, è entrata in crisi in merito alla sua necessaria presenza e definizione, per la sussistenza della responsabilità amministrativa. Soprattutto a seguito della già citata normativa del 1994, che ha ammesso la possibilità di essere soggetto passivo di responsabilità, se si produce un danno ad amministrazione diversa da quella di appartenenza: infatti, stando alla definizione di rapporto di servizio già spiegata, rimanevano esclusi dalla responsabilità suddetta, gli amministratori o i responsabili di società e persone giuridiche (autori effettivi delle decisioni e della conseguente attività pregiudizievole), sottratti alla giurisdizione contabile per il solo fatto che il rapporto di servizio con quest'ultima sussiste formalmente soltanto in capo alle società o agli enti da essi rappresentati.

Questa nozione, non sempre si è dimostrata all'altezza di abbracciare la materia dei finanziamenti e contributi, nazionali e soprattutto comunitari, erogati a favore di detti soggetti privati, che poi se ne appropriano o li distraggono dalle finalità per cui erano stati concessi.

Per questo, le sezioni unite sono arrivate a conclusione che il discrimine tra la giurisdizione ordinaria e quella contabile deve spostarsi dalla qualità del soggetto e da quella dell'atto di investitura (che possono essere privati), all'evento dannoso prodotto, in qualità appunto di danno all'Erario.

E' stato enunciato il principio che ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, incida negativamente sul modo d'essere del programma imposto dalla P.A., alla cui realizzazione esso è chiamato a partecipare, e questa incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, esso realizza un danno per l'ente pubblico, sia per averlo privato delle utilità che gli sarebbero derivate da un corretto uso dei fondi; sia sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese le risorse pubbliche che avrebbero potuto portare alla realizzazione del programma⁴⁵. Siffatto danno è sufficiente a configurare la responsabilità amministrativa ed a fondare la giurisdizione della Corte dei conti.

Cass., sez. un., 23 settembre 2009 n. 20434 ha incentrato la giurisdizione della Corte dei conti sulla natura del danno prodotto e sulla natura degli scopi perseguiti, evidenziando che: a) anche detti soggetti esterni si collocano nell'*iter* procedimentale dell'ente pubblico, al posto della pubblica amministrazione, al fine di elaborare, perseguire e finalizzare un compito pubblico; b) a nulla rileva l'assenza di un formale rapporto diretto con l'ente pubblico, essendo sufficiente che costoro, pur senza averne i poteri, si siano comunque ingeriti, anche in via di fatto, nella loro gestione; c) è proprio la posizione apicale del soggetto a capo dell'ente pubblico, che gli consente con le sue scelte, di incidere negativamente sul programma imposto dalla P.A., determinando uno sviamento dalle finalità da essa perseguite.

L'estensione operata dalla Corte appare infine coerente con il sistema introdotto dagli artt. 28 Cost. e 1, comma ult., l. n. 639, 1996 sulla responsabilità c.d. trasversale o obliqua, che in caso di danno inferto dall'amministrazione o all'amministrazione, più non consente ai soggetti che ricoprono posizioni di vertice nel comando degli enti suddetti, di invocare in giudizio la responsabilità organica della persona giuridica rappresentata (autonoma personalità di questa), per

⁴⁵ Si può parlare a riguardo di c.d. danno alla concorrenza.

sfuggire alla responsabilità contabile, così come non sarebbe loro possibile sottrarsi a quella penale, tutte le volte in cui le condotte suddette integrino altresì taluno dei i delitti contro la P.A. previsti nel capo I, del titolo II, del libro II c.p.⁴⁶.

1.11 Il danno da tangente

Tipi di danno erariale, ormai molto conosciuti dalle pubbliche amministrazioni sono ad esempio il danno da tangente e il danno all'immagine, tipologie di danno nate di recente. A partire da tangentopoli, vi sono stati numerosi giudizi penali, ma anche contabili, dove la magistratura della Corte dei conti soprattutto, si è posta il problema di risarcire anche altri danni che vanno a colpire le casse erariali e che sono qualificabili in alcune specie particolari.

Tra questi, ad esempio è noto il danno da tangente, cioè quel danno diretto, provocato dalla condotta del dipendente pubblico, che raccogliendo illecitamente somme di denaro concesse da terzi privati, favorendo come scambio, l'erogazione a un maggior costo per l'amministrazione di opere, servizi, contratti, forniture, verso terzi, fa conseguire in capo a sé stesso un vantaggio monetario, diminuendo le entrate dell'amministrazione. Questo comportamento, oltre che essere sanzionabile dalla Corte dei conti, lo è anche dal punto di vista penale (reato di corruzione). Il danno da tangente va a configurare un danno all'Erario, perché crea un costo aggiuntivo per la collettività. Esso è determinato nella quantità pagata dal privato al fine della *captatio benevolentiae* illecita, che si trasla e si amplifica, nei costi dell'amministrazione, nell'erogazione. Ai fini della sua quantificazione

⁴⁶ Cfr. SALVAGO S., *La giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla posizione dei soggetti responsabili ed a quella degli enti danneggiati (nota a: Cassazione civile, 19 dicembre 2009, n. 26806, sez. Unite)*, in *Giust. civ.* 2010, 11, 2505.

concorrono infatti, la somma acquisita dall'agente e il maggior costo sostenuto dall'amministrazione, in termini di maggior spese o minor introiti conseguiti. La prova del danno da tangente, può essere basata anche (solo) su presunzioni gravi, precise e concordanti. Nel caso di tangenti è sufficiente provare il pregiudizio arrecato all'ente⁴⁷.

La Corte dei conti ritiene che, in base alla comune esperienza, il costo delle "mazzette" causa un aumento dei prezzi della fornitura dell'amministrazione, andando a incidere anche sul libero mercato. lo spostamento di denaro tra il privato e il dipendente pubblico, crea un sistema illecito di gestione degli appalti, nel quale il versamento in questione risulta essere un passaggio obbligatorio, per l'accesso negli appalti e la conseguente configurazione del danno da tangente. La capillare diffusione di tale sistema, sempre secondo la Corte, conduce a far considerare agli imprenditori la tangente, come un costo necessario da includere nella migliore offerta da proporre alla P.A. durante la gara. Ovviamente ciò comporta che il maggior accollo è assunto proprio dall'ente pubblico. Conseguenza della tangente (somma acquisita in nero) è una minor entrata tributaria e spesso il trasferimento del costo occulto, attraverso revisione dei prezzi concordati; esecuzione di lavori ulteriori e non necessari a costi maggiori e risparmi di spese, a fronte di una minor prestazione dovuta, in base a quella stabilita.

Corruzione (danno da tangente) e danno all'immagine hanno un altro nesso: secondo la Corte dei conti infatti, *«la lesione dell'immagine della P.A., conseguente a fatti corruttivi, costituisce di per sé danno erariale, senza necessità che si dimostri l'esistenza di spese che la P.A. abbia dovuto sostenere per il ripristino dell'immagine stessa»*⁴⁸. Come si vede la giurisprudenza della Corte concede massima tutela nel caso di questo particolare tipo di reato,

⁴⁷ Cfr. ALTIERI A., op. cit., pagg. 134, 135.

⁴⁸ C. conti, sez. I giur. centr. app., 9 maggio 2011, n. 193/A, in *Riv. corte conti*, 2011, fasc. 3, 192.

considerato assai grave nel contesto attuale e potenzialmente idoneo a configurare sia il danno da tangente, che il danno all'immagine, del quale ci accingiamo a trattare nel prossimo paragrafo.

1.12 Il danno all'immagine

Il danno all'immagine è un danno di tipo immateriale e anche questo ha fatto la sua comparsa nelle aule di tribunale durante il fenomeno c.d. "tangentopoli"⁴⁹, essendo peraltro e sovente connesso al danno da tangente. L'importanza della sua tutela è stata di recente riassunta nel «*requisito indispensabile per il mantenimento dell'essenziale rapporto di fiducia con i cittadini*», tanto che «*ove essa venga meno...il danno erariale sussiste di per sé, per la necessità di sostenere i costi dovuti al ripristino del rapporto di fiducia con i cittadini*»⁵⁰.

Per la precisione, la Corte dei conti iniziò dal dichiararsi competente sulle cause che riguardavano danni non patrimoniali (*ex art. 2059 c.c.*), causati alle amministrazioni, in seguito al clamore mediatico negativo provocato dalle condotte illecite dei propri dipendenti e funzionari, che minavano il prestigio, l'onorabilità e la credibilità dell'amministrazione, andando così a ledere l'immagine dell'ente.

Le difese di alcuni politici noti, dedussero che la cognizione delle condotte giudicabili dalla Corte dei conti, dovessero essere solo quelle riguardanti i danni patrimoniali e quindi non competesse alla Corte presso la quale erano convenuti, il giudizio su questi fatti. Si verificò allora l'intervento della Cassazione, che a sezioni unite (n.

⁴⁹ Questo ed altri tipi di danno a beni immateriali, come il danno esistenziale, biologico, ecc. sono emersi nelle cause nei primi anni '90.

⁵⁰ C. conti, sez. III giur. centr. app., 4 febbraio 2011, n. 114/A, in *Riv. C. conti*, 2011, fasc. 1, 160.

5668, 1997 del 25 giugno e successive), precisò che il danno non patrimoniale erariale è in realtà un danno patrimoniale *ex art. 2043 c.c.* all'immagine della P.A., la cui cognizione spetta quindi al giudice contabile. La Corte dei conti, seguendo questa impostazione, con la sentenza n. 10/SR/QM, 2003, affermò che il danno all'immagine, pur non essendo direttamente quantificabile in termini economici è risarcibile in virtù dell'appartenenza al novero di diritti rilevanti e giuridicamente protetti. Successive pronunce della Corte dei conti, limarono il concetto, identificando il danno all'immagine come danno non patrimoniale, esistenziale, rientrante nell'area di attribuzione dell'art. 2043 c.c. e non del 2059 c.c..

Il danno all'immagine si produce in una menomazione della funzionalità dell'amministrazione che, in base agli artt. 97 e 98 della Costituzione, deve agire in modo efficace, efficiente, economico ed imparziale. Da ciò si evince che il danno all'immagine è un danno di tipo pubblico, se si pensa alla lesione del principio del buon andamento della P.A., che fa perdere, per la condotta illecita dei suoi dipendenti, credibilità ed affidabilità, convincendo che i comportamenti patologici posti in essere dagli appartenenti, siano nella realtà, un aspetto usuale dell'agire dell'ente (Corte dei Conti, sez. giur. Lombardia, n. 2228/PG del 31.1.2005).

Secondo l'orientamento prevalente, il danno all'immagine è un danno evento. Esso è *in re ipsa* (e non danno conseguenza), cioè è dato dalla diminuzione della qualità morale che si riverbera all'esterno, nell'opinione pubblica (*clamor fori*, ovvero *strepitus fori*). Il danno si distingue sempre e comunque dall'evento lesivo, in quanto non tutti gli illeciti vanno a minare l'immagine.

In questo peculiare tipo di danno giocano un ruolo fondamentale i *mass media*, che divulgano la cronaca dell'illecito compiuto, andando a modificare l'opinione pubblica. Dato ciò, il *die a*

quo ai fini della prescrizione è stato stabilito nel momento in cui la notizia che danneggia l'immagine è stata diffusa.

Dal punto di vista probatorio, chi invoca il danno all'immagine deve dare conto dell'avvenuta trasmissione di notizia, dato che come abbiamo detto, senza di essa, non può esistere la lesione del decoro dell'amministrazione.

L'azione di responsabilità erariale per danno all'immagine è stata riformata dall'art.17, co. 30-ter, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modifiche in l. 3 agosto 2009, n. 102 e ulteriormente modificato dall'art. 1, lett. c), n. 1, d.l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito con modifiche nella l. 3 ottobre 2009, n. 141. Tale disciplina porta innovazioni di grande rilievo, tra le quali l'abbinamento di un limite, di natura sostanziale, che seleziona le condotte integranti il danno all'immagine, con un meccanismo processuale volto ad assicurare il rispetto di tale limite. Il richiamo contenuto nella normativa ai "soli casi" ed ai "modi previsti" all'art. 7, l. n. 97 del 2001, fa sì che la lesione dell'immagine potrà scaturire solo da un fatto-reato considerato nella norma e commesso da soggetti di cui all'art. 3 della legge citata (con esclusione quindi del ceto politico-amministrativo dell'ente), per il quale sia intervenuta una sentenza penale di condanna. Dal punto di vista processuale, la rilevazione dell'eccezione di nullità di atti istruttori o processuali (per violazione di presupposti di cui all'art. 30-ter, art.17, l. 3 agosto 2009, n. 102), rende improcedibile l'azione del P.M. contabile nell'accertamento e nella condanna conseguente al danno all'immagine, finché non vi sarà il passaggio in giudicato della sentenza penale irrevocabile di condanna.

Sebbene la lesione dell'immagine sia quasi sempre dipendente dalla conseguenza del fatto-reato provocato da dipendenti della P.A., ciò non rappresentava un presupposto necessario. La stessa Corte di Cassazione ha affermato (Cass. sez. un. 27 settembre 2006, n. 20886),

che il risarcimento del danno all'immagine è dovuto anche in assenza dell'accertamento del reato, ove risultino condotte illecite del pubblico agente. Ciò basato sul fatto che la situazione è tutelata a livello costituzionale e quindi si concede protezione, anche per mezzo della sanzione penale.

La novella inoltre, rende l'accertamento penale una condizione necessaria in sede di giudizio contabile, dove il giudice non conosce autonomamente i fatti. Sostanzialmente, si è quindi reintrodotta l'obbligatorietà della pregiudiziale penale. Questa nullità opera in tutti i casi in cui la *causa petendi* è costituita dal danno all'immagine e ciò anche quando la condotta integra un reato che innesca un'azione di danno patrimoniale erariale "tradizionale", non preclusa dall'azione penale.

Ad ultimo, occorre sottolineare che anche nei casi in cui l'azione erariale non può essere intrapresa in virtù dei suddetti limiti, è sempre possibile la tutela diretta, del medesimo diritto sostanziale, da parte della P.A. danneggiata, innanzi al giudice ordinario⁵¹.

Si può evincere facilmente dal contesto, come uno tra i principali problemi del danno all'immagine sia connesso alla quantificazione esatta del suo risarcimento, una volta accertata la sua esistenza. Al riguardo ricordiamo, che la legge n. 20/1994, all'art. 1, comma 1-bis, dispone che deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione⁵² o dalla comunità amministrata. Il giudice dovrà quindi valutare i vantaggi comunque conseguiti, a seguito di un comportamento che ha determinato il danno all'Erario.

La legge, però, non fornisce espliciti parametri di riferimento per valutare l'ammontare di questi benefici nella quantità e nella

⁵¹ NASSIS C. Evoluzione sostanziale e processuale del danno erariale, in <http://www.contabilita-pubblica.it/Archivio10/Dottrina/nassis.pdf> (ultimo accesso: 26. 05. 2013).

⁵² I vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata, insieme al c.d. potere riduttivo, rappresenta uno dei due istituti utile alla determinazione del danno erariale.

qualità; quindi, spesso, si deve fare riferimento all'istituto della *compensatio lucri cum damno*⁵³. Questo necessita dell'accertamento effettivo sul vantaggio conseguito dal soggetto pubblico, ovvero la conferma che i risultati (illecitamente) raggiunti sono coerenti con i fini istituzionali dell'amministrazione. La *compensatio lucri cum damno*, si applica solo quando sia il danno, che il vantaggio, siano conseguenza immediata e diretta dello stesso fatto. Quindi, si applica solo quando l'*utilitas*, che discende dall'azione illecita, sia effettiva e quando il fatto che ha prodotto il danno, e quello che ha prodotto il beneficio sia il medesimo. L'*utilitas* inoltre, deve rientrare nell'ambito dei fini istituzionali dell'amministrazione, ovvero corrispondere agli interessi della comunità (Corte dei conti, sez. terza, n. 590, 2004).

Per sapere in concreto quali siano gli indici utili alla quantificazione del danno all'immagine, possiamo riferirci ad un elenco prodotto dalle sezioni riunite della Cassazione, recante i parametri sulla base dei quali fissare il *quantum* risarcibile. Essi sono: il rilievo e la delicatezza dell'attività dell'amministrazione, la posizione dell'autore dell'illecito, le negative ricadute socioeconomiche sui comportamenti dell'amministrazione o sui soggetti da essa amministrati come quelle derivanti dalla presenza di un sistema di concussione idoneo a scoraggiare l'attività imprenditoriale, la diffusione, la gravità e la ripetitività dei fenomeni di malamministrazione, la significativa rilevante compromissione dell'efficienza dell'apparato, la necessità di onerosi interventi correttivi, la negativa impressione suscitata dal fatto lesivo nell'opinione pubblica per effetto del *clamor fori*. Contribuiscono quali indici, anche fattori soggettivi, come la delicatezza e la rappresentatività delle funzioni attribuite ad un amministratore o dipendente pubblico. Queste, se male esercitate, amplificheranno l'effetto negativo in capo all'amministrazione, per quanto concerne la

⁵³ Istituto di origine pretoria ricavabile oggi in via interpretativa dall'art. 1223 c.c..

sua immagine e la percezione che di essa ne hanno i suoi componenti ed i soggetti, nel cui interesse essa opera.

Un'altra importante questione è cercare di dare soluzione a questo interrogativo: ai fini della quantificazione del danno, si deve far riferimento anche alle spese eventualmente sostenute dalla P.A. per ripristinare il proprio prestigio inciso dal comportamento lesivo?

Se guardiamo al danno all'immagine, come una considerazione esterna della struttura disorganizzata o, comunque, mal gestita, si intuisce il perché della conseguente convinzione dei cittadini che, grazie a illecite percezioni di denaro o di altri tipi di prestazioni, si possano ottenere notevoli vantaggi. Da ciò risulta cristallino, che il danno da risarcire si afferma sotto due profili: da un lato nella necessità di ripristinare l'immagine della P.A., dall'altro, nella necessità di smentire, categoricamente, nella opinione pubblica, la convinzione che si possa stringere facilmente accordi illeciti, al fine di eludere la legge. Si può quindi rispondere affermativamente.

La valutazione da parte del giudice sarà equitativa (*ex art. 1226 c.c.*) e potrà fondarsi su prove anche presuntive od indiziarie⁵⁴. Tra queste potranno collocarsi le perdite a carico dell'ente, in riferimento alle conseguenze negative che, per dato di comune esperienza e conoscenza, siano riferibili al pregiudizio dell'immagine e dell'identità della pubblica amministrazione offesa⁵⁵.

In sintetica conclusione, precisiamo che esistono anche altri tipi di danno provocato alle casse dell'Erario. Essi sono ancora in continua evoluzione nella quantità e nella definizione, in connessione a fatti di cronaca giudiziaria di estrema attualità. Eccone alcuni: danno da ritardato esercizio dell'azione amministrativa, danno da illecito conferimento di incarichi e consulenze, danno da violazione delle norme in materia di evidenza pubblica, danno derivante

⁵⁴ Cfr. sentenza cit., Corte dei conti n. 10/QM/2003.

⁵⁵ NASSIS C., Profili evolutivi del danno erariale e recenti approdi giurisprudenziali in tema di risarcimento del danno all'immagine ed al prestigio della pubblica amministrazione, in *Giust. Amm.*, 2005, 1185.

dall'emergenza rifiuti, danno da responsabilità medico professionale, danno derivante da illecita acquisizione di contributi pubblici, danno derivante dalla violazione dei principi dell'Unione europea, danno derivante dalla lesione dell'economia nazionale, danno derivante da lungaggini processuali e da deposito tardivo di sentenze, danno da disservizio, danno derivante dalla perdita di *chaches*, danno da doppia indennità di servizio, danno da indebito utilizzo di carta di credito, danno per spese di rappresentanza, mostre, convegni, pubblicità, danno da nomina di un dirigente senza laurea, danno per omesso perfezionamento di una procedura espropriativa e danno per missioni all'estero da parte di amministratori di enti locali, danno da mancata utilizzazione dei beni, danno da dissesto e danno ambientale.

1.13 Il potere riduttivo

Trattasi di un parametro di giudizio che il giudice deve avere presente al fine di quantificare il danno erariale attribuito al soggetto convenuto, così come disciplinato all'art. 83, R.D. n. 2440, 1923; art. 52, R.D. 1934, n. 1214; art. 19 d.P.R. 1957, n. 3, che attribuiscono appunto alla Corte dei conti il potere-dovere di ridurre il *quantum* del danno che è stato rilevato in giudizio, al dipendente autore della condotta illecita.

Questo potere è significativo sia nella specie, in quanto consiste in un istituto unico nella disciplina amministrativa, sia nella portata, in quanto può far giungere ad una pronuncia che escluda completamente il risarcimento da erogare. I principali caratteri di questo potere sono l'ordinarietà e la doverosità, quindi non è un potere esclusivo e straordinario. Esso è spendibile dal giudice contabile e quindi, il convenuto che si trovasse sottoposto all'autorità giudiziaria

ordinaria per il medesimo fatto, potrebbe subire una condanna al risarcimento assai maggiore.

Venendo alle ragioni per le quali si applica questo potere, che come si può ben capire porta un notevole vantaggio in capo al convenuto, varie sono le interpretazioni da parte di dottrina, giurisprudenza costituzionale e della stessa Corte dei conti. Quest'ultima tende comunque ad applicarlo, ove siano accertate circostanze soggettive ed oggettive, che impediscano una piena imputazione del danno al soggetto. Tra le prime segnaliamo in particolare: l'esperienza lavorativa, l'età di servizio, lo stato di salute, le condizioni economiche del soggetto, le motivazioni sottese alla condotta dannosa, ecc.. In ordine alle seconde: condizione del luogo e del tempo in cui il soggetto svolge la professione, entità del danno prodotto, contributo di terzi al danno, difficoltà oggettiva del lavoro da compiere, novità dell'incarico affidato, urgenza del servizio, ecc..

In virtù del previgente assetto sul metodo di impiego del potere riduttivo, che ne vedeva un uso largo e completamente discrezionale, la giurisprudenza seguente ha innestato la prassi all'enunciazione di una motivazione dettagliata della sua applicazione. Il potere riduttivo è generalmente applicato in caso di illeciti colposi ed escluso nel caso di illeciti dolosi⁵⁶.

⁵⁶ Cfr. TENORE V., op. cit., pagg. 132-139.

CAPITOLO II
PARTE I
**IL PROCEDIMENTO GIUDIZIALE DELLA CORTE
DEI CONTI**

2.1 La competenza

La competenza nel giudizio contabile è stabilita per territorio e per materia; mai per valore.

Per quanto attiene il primo grado, sono state istituite sezioni locali della Corte, in tutte le regioni e nelle province autonome di Trento e Bolzano.

L'appello invece, viene prodotto presso tre sezioni centrali, con sede a Roma o presso la Sezione Giurisdizionale d'appello per la Regione Sicilia.

La normativa sulla competenza di giudizio contabile non è chiara e un intervento normativo chiarificatore è stato ed è auspicabile. Ciò soprattutto se si pensa ai casi in cui ci sia un concorso di rinvii a giudizio, dipendenti di amministrazioni di diversa sede. Tale imprecisione normativa ha causato anche un forte contrasto giurisprudenziale che tutt'oggi non si è ancora riuscito a dirimere.

Inoltre, il problema assume particolare importanza se si pensa che il giudizio di responsabilità è inderogabile *ex art. 28 c.p.c.*, nemmeno per ragioni di connessione.

Il criterio territoriale prevalente è quello soggettivo adottato in ambito civilistico del foro di residenza o di domicilio del convenuto (art. 18 c.p.c.).

Nel caso in cui vengano coinvolti soggetti legati da rapporto di servizio con uffici o organi dello Stato, ovvero con enti pubblici

aventi sede o uffici nella Regione, la normativa sembra preferire il criterio penalistico del *forum commissi delicti* (art. 8 c.p.c.).

Le sezioni riunite della Corte dei conti (sentenza 13 febbraio 2002, n. 4/QM), ritengono che criterio ulteriore o sussidiario, utile a stabilire il giudice competente sia il fatto giuridico che ha causato il danno e la sua ascrizione al soggetto che lo ha posto in essere.

Il criterio forse migliore è quello suggerito dalla Procura Generale presso le sezioni riunite, in base al quale si deve fare riferimento al luogo in cui si è svolta l'attività principale che ha prodotto il danno (*locus commissi damni*).

Infine per quanto attiene alla competenza per territorio, c'è da dire che in caso di un atto di citazione che contiene l'indicazione di più giudici competenti, va disposta la separazione delle cause, data l'inderogabilità della competenza funzionale della Corte.

Per quanto riguarda la competenza per materia precisiamo subito che le sezioni riunite della Corte dei conti, giudicano sulle questioni di massima e di conflitto sulla competenza, deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali, essendo l'organo giuridico di vertice del sistema contabile (art. 1, co. 7, l. n. 19, 1994)⁵⁷.

2.2 Fase iniziale. La denuncia: l'obbligo di trasmissione e il suo contenuto

La procura della Corte dei conti non agisce in un'ottica di permanente controllo sui fatti della P.A., ma muove mediante la segnalazione che le viene pervenuta, di illeciti che ledono le casse pubbliche.

La questione coinvolge sia chi opera all'interno degli enti pubblici, dato che l'omessa denuncia di danno erariale è essa stessa

⁵⁷ Cfr. TENORE V., op. cit., pagg. 417-423.

fonte di responsabilità amministrativo-contabile; sia le varie procure regionali, che agiscono condizionatamente dalla trasmissione di una *notitia damni* precisa e puntuale. Le procure della Corte dei conti, non possono intraprendere un procedimento giudiziale, attraverso un'attività di indagine propria. Il principio è stato cristallizzato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 237, del 27 luglio 2005, ma la sua violazione aveva conseguenze solo di tipo disciplinare per il magistrato. Ora la violazione porta conseguenze anche di tipo processuale, ed è contemplata dall'art. 17, co. 30 *ter*, d.l. n. 78, 2009, che prevede la nullità degli atti istruttori intrapresi.

Nel nostro ordinamento, vi sono diverse previsioni normative che disciplinano l'obbligo di denuncia, tuttavia non specificano tempi, condizioni, modalità di inoltro e sanzioni previste in caso di inottemperanza. L'ultima legge a riguardo è stata la n. 20, 1994, che all'art. 1, co. 3, ha introdotto una nuova forma di illecito contabile, che punisce chi omette o ritardi di denunciare il danno erariale, determinando l'estinzione per prescrizione del diritto al credito di risarcimento⁵⁸.

Questa ipotesi di responsabilità, è stata introdotta dall'art. 1, co. 3, l. n. 20, 1994, alla quale si affianca l'art. 53, co. 3, R.D. n. 1214, 12 luglio 1934, T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, che prevede una responsabilità del dipendente pubblico, che concorra nell'altrui illecito amministrativo, omettendo con dolo o colpa grave la tempestiva denuncia della condotta lesiva. Distintamente si può analizzare che la fattispecie prevista dall'art. 53, co. 3, R.D. n. 1214, 1934, T.U., si configura come un concorso commissivo mediante omissione nell'altrui illecito amministrativo-contabile e nell'ipotesi colposa, si concretizza in una causazione dell'evento dannoso, realizzata mediante

⁵⁸ In questo caso la prescrizione quinquennale per questo autonomo illecito, decorre dalla data in cui è maturata la prescrizione del fatto illecito non denunciato. *Ratio* della norma, è quella di evitare la prescrizione favorendo il risarcimento, ma anche quella di evitare ritardi che aumentino la difficoltà di acquisizione di prove utili all'accertamento del fatto.

omissione. Nell'ipotesi dell'art. 1, co. 3, l. n. 20, 1994, ci si riferisce come abbiamo detto a un danno derivante dall'estinzione per prescrizione del diritto al risarcimento.

Ultimo parametro di riferimento sono le circolari della Procura Generale della Corte dei conti, con le quali si cerca di fornire alle PP.AA. gli indirizzi operativi necessari, sulle modalità di trasmissione della denuncia verso le Procure regionali: note n. 7739 e 7740/I.C. del 27 luglio 1990, n. 2/I.C., del 27 maggio 1996 e n. 16/I.C., del 28 febbraio 1998.

Anche dal punto di vista di chi è tenuto alla denuncia, si è avuto una riforma della disciplina. Ad oggi, esiste un obbligo chiaro per il P.M. penale, così come ci indica l'art. 129 c.p.p., il quale deve dare notizia dell'imputazione, se dai fatti da accertare se ne ipotizza un conseguente danno all'Erario in maniera precisa e concreta. Questa segnalazione consiste nel presupposto dell'azione. Ma non solo. Alla luce dei principi contenuti nell'art. 20, del T.U. Imp. Civ. Stato e dall'art. 53, del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, si può dire che il dovere incombe sugli organi di vertice di ogni amministrazione e quindi sussiste in riferimento ai dirigenti, ai capi servizio e ai Ministri. Questo riferimento enuclea quella che è denominata come la regola c.d. della gerarchizzazione o verticalizzazione dell'obbligo di denuncia, ed è opposta a quella che vale per l'obbligo di denuncia del dipendente pubblico dei fatti di reato, dei quali sia venuto a conoscenza nell'esercizio delle sue funzioni (art. 361 c.p.), obbligo che, come si capisce, è di tipo diffuso.

In particolare, la nota citata n. 16/I.C., 1996, della Procura Generale, fornisce una nozione ampia di organo di vertice, ricomprendo in essa, anche i funzionari che si collocano in posizione sovraordinata rispetto il dipendente del medesimo ufficio, che abbia causato il danno. Ma la posizione dei dipendenti non apicali è diversa: essi non hanno l'obbligo di denuncia alla Corte, bensì hanno il compito

di segnalare il fatto presumibilmente illecito, agli organi di controllo (interni o esterni) dell'amministrazione di appartenenza, in virtù del dovere di collaborazione tra pubblici dipendenti⁵⁹. Di conseguenza, anche l'omessa o ritardata trasmissione, in questo caso comporta una sanzione; per la precisione, tale condotta può configurare un concorso nella responsabilità, *ex* artt. 52 e 53, T.U. delle leggi sulla Corte dei conti.

La regola della gerarchizzazione tuttavia trova un'eccezione. Qualsiasi soggetto, che svolge l'attività di controllo interno o esterno, facendo parte del relativo organo di sorveglianza dell'amministrazione, così come individuati dal D.Lgs. n. 286, del 1999, ha il compito di informare la Procura della Corte. La *ratio* dell'eccezione, risiede sia nella speciale funzione da essi svolta e nel rischio che un ritardo nella trasmissione possa portare al mancato risarcimento per estinzione, dovuta alla prescrizione nel frattempo intervenuta.

L'obbligo, non sorge di fronte a mere "ipotesi di danno", le quali sono comunque soggette a un costante controllo, in relazione ai fini dell'attività amministrativa e nemmeno in relazione alle "situazioni di fatto con potenzialità lesiva", che consentono, ma non obbligano la denuncia al giudice contabile, al fine di intraprendere iniziative congiunte con la P.A., per prevenire un evento lesivo. Queste due locuzioni sono state infatti contraddistinte e specificate alla luce dell'obbligo, nelle note della Procura Generale che abbiamo menzionato, al fine di un miglior inquadramento della procedura.

Se chi ha l'obbligo, si trova di fronte a un danno dolosamente occultato (come spesso avviene per fisiologica costituzione dello stesso), il relativo dovere di trasmissione della denuncia va collocato temporalmente, al momento della concreta e obiettiva conoscibilità di questo. E' importante sottolineare, che se il *dies a quo* della prescrizione del danno dolosamente occultato, decorre dalla scoperta o

⁵⁹ Cfr. art. 18, T.U. Imp Civ. Stato; CCNL di settore, codice di comportamento (art. 54, D.Lgs. n. 165, 2001).

dalla conoscibilità di questo, l'omesso accertamento diligente, non impedisce il decorso della prescrizione e se il credito da risarcire si prescrive, non si esclude la responsabilità del soggetto tenuto alla denuncia, per omessa vigilanza colposa, ai sensi dell'art. 1, co. 3, l n. 20, 1994.

In riferimento al contenuto della denuncia in quanto atto formale, ci aiuta a far luce ancora una volta la circolare della Procura Generale della Corte dei conti n. 16/I.C., 1996, già menzionata. Gli elementi da inquadrare all'interno dell'atto sono:

1. Indicazione del fatto dannoso, sia nel comportamento, sia nel procedimento seguito.
2. Quantificazione del danno. Indicazione del danno anche se di natura non patrimoniale. Vanno comunque forniti al Procuratore, tutti i parametri utili al fine, se non della quantificazione, almeno dell'inquadramento.
3. Indicazione delle generalità e del domicilio dell'autore dell'illecito. Nel caso in cui chi effettua la denuncia non è a conoscenza di questi elementi, per ignoranza o per impossibilità nella ricostruzione di chi sia il responsabile del procedimento amministrativo che ha generato l'illecito, la denuncia va comunque inoltrata. Sarà poi il Procuratore a individuare con precisione queste informazioni. A tal riguardo è utile il lavoro "commissionato" dalla legge sul procedimento amministrativo n. 241, 1990, che agli artt. 4 e 5, affida alle stesse amministrazioni, il compito nell'attività auto-organizzativa, di individuare il responsabile per ciascun procedimento, incaricato dal dirigente dell'unità organizzativa competente.
4. Se il danno erariale incide su conti giudiziali, la denuncia deve contenere le generalità dell'agente tenuto alla resa del conto. Se

il conto è stato reso ne vanno indicati gli estremi identificativi, se non è stato reso, va compilato d'ufficio.

È importante specificare, che chi è tenuto all'obbligo della denuncia, ha anche compiti ulteriori da adempiere, come il dovere di ridurre o eliminare le conseguenze lesive del danno prodotto, attivarsi per l'accertamento della gravità e dell'entità del danno in sede amministrativa e per la rifusione del danno dal responsabile. Di conseguenza, tale soggetto dovrà ad esempio intraprendere le relative indagini, costituire in mora il responsabile, per determinare l'interruzione della prescrizione e adottare provvedimenti cautelari per evitare la dispersione del patrimonio o per agevolare il recupero del credito (trattenendo lo stipendio, nel caso del dipendente pubblico o adoperando il fermo amministrativo nel caso di soggetto legato alla P.A. da rapporto di servizio). Tutto ciò, tale soggetto può farlo, compatibilmente con i suoi poteri, nel pieno rispetto dei suoi incarichi e della legge⁶⁰.

Importante è anche capire quando sorge tale obbligo, cioè il momento in cui il soggetto che deve (immediatamente) trasmettere la notizia, si deve attivare per non rischiare di essere sanzionato. L'obbligo ha come presupposto la verifica del fatto dannoso (art. 1, co. 2, l. n. 20, 1994), quindi (secondo univoco indirizzo giurisprudenziale), l'obbligo sorge non nel momento in cui si verifica l'evento, bensì nel momento in cui esso viene verificato.

Nel caso di danno erariale diretto, questo momento coincide con il verificarsi dell'evento lesivo, mentre nel caso di danno erariale indiretto, il presupposto sorge solo dopo il risarcimento del danno al terzo, da parte della P.A. (*rectius*, al momento in cui il danno per l'amministrazione è certo, in conseguenza di un titolo giudiziale passato in giudicato e a lei sfavorevole).

⁶⁰ Cfr. CORRADO CROCI, L'obbligo di denuncia del danno erariale, in <http://www.odc.torino.it/public/convegni/Relazione%20su%20obbligo%20di%20denuncia.pdf> (ultimo accesso: 07.06.13).

Secondo quanto affermato nella circolare n. 16, del 28 febbraio 2008, della Procura generale contabile, ulteriore parametro di valutazione sulla colpevolezza dell'agente incaricato dell'obbligo, riguarda la ragionevolezza sulla conoscenza dell'evento ormai verificatosi e non solo tenendo in considerazione il momento in cui esso si è manifestato. In definitiva, il momento in cui sorge l'obbligo, dovrebbe essere ricavabile dalla conoscibilità da parte di un dirigente accorto e non dalla successiva conoscenza, da parte di un dirigente sprovveduto.

Per quanto riguarda il *dies a quo* dal quale far decorrere il termine prescrizione (stabilito dalla legge in cinque anni) del diritto al risarcimento, anch'esso coincide con il verificarsi dell'evento. Quindi, se la conoscibilità coincide con la realizzazione dell'evento, anche la prescrizione ricalcherà tale coincidenza. Invece, se in caso di occultamento doloso, la conoscibilità è "spostata" successivamente rispetto al verificarsi dell'evento, la prescrizione decorre a partire da questo momento (*dies a quo* e l'obbligo sorgono appunto con la conoscibilità)⁶¹.

Se il *dies a quo* della prescrizione, nel caso di occultamento doloso, decorre dalla conoscibilità del danno, l'omesso accertamento diligente del fatto dannoso celato dal responsabile, da un lato, non interrompe il decorso della prescrizione e dall'altro, se il credito risarcitorio verso il responsabile si prescrive, non esclude la responsabilità del soggetto tenuto alla denuncia, per omessa vigilanza (art. 1, co. 3, l. n.20, 1994)⁶².

Ultima e dolente nota da riportare è caratterizzata da un vero e proprio colpo di spugna per certi fatti commessi in passato: mi riferisco all'obbligo di denuncia per fatti che hanno provocato danni all'Erario, provocati da un dipendente verso un'amministrazione terza. La

⁶¹ TENORE V., Obbligo di denuncia alla Corte dei Conti del danno erariale da parte dei dirigenti degli uffici giudiziari, in *Documenti Giustizia*, 1998, 1399.

⁶² CROCI C., l'obbligo di denuncia del danno erariale, cit..

normativa di riferimento introdotta con la legge 20 del 1994, limita la perseguibilità ai soli fatti commessi successivamente all'entrata in vigore di questa, andando così a "condonare" casi ancora oggi *sub judice*⁶³. Ciò è stato segnalato, anche in occasione dell'inaugurazione di diversi anni giudiziari, dal molte procure contabili regionali e dalla Procura generale della stessa Corte dei conti, che hanno sollevato il problema della legittimità costituzionale di questa norma, innanzi al giudizio della Corte costituzionale⁶⁴.

2.3 Il P.M. contabile

L'istituto del pubblico ministero, a livello organizzativo è composto dall'ufficio presso le sezioni riunite e presso quelle centrali, dal Procuratore generale e dai Vice-procuratori generali. Le funzioni di P.M. presso le sezioni giurisdizionali sono esercitate dai PP.MM. regionali, che svolgono le loro attività in coordinamento con le direttive emanate a livello centrale⁶⁵.

L'azione del procuratore si contraddistingue per i suoi caratteri di doverosità e indisponibilità, in quanto una volta promossa, non può più essere rinunciata. Inoltre, essa è anche autonoma: il suo potere in giudizio non è condizionabile da rinunce o transazioni da parte dell'amministrazione danneggiata. A conferma di ciò, vi è il principio che il Procuratore non è né un sostituto processuale, né un rappresentante dell'amministrazione, ma è il titolare dell'azione

⁶³ Il riferimento è a noti fatti che coinvolgevano amministratori locali e ministri, in scandali riguardanti il settore sanità, con danni ingentissimi a enti locali (c.d. caso malasanta).

⁶⁴ TENORE V., Obbligo di denuncia alla Corte dei Conti del danno erariale da parte dei dirigenti degli uffici giudiziari, cit..

⁶⁵ Cfr. TIGANO F., op. cit., pag. 181.

contabile, che l'ordinamento gli affida in funzione di tutela dell'interesse pubblico, a difesa dell'Erario⁶⁶.

Introducendo questo argomento, specifichiamo che l'assetto normativo che regola il processo contabile è caratterizzato da specialità e atipicità. Infatti, il regolamento di procedura 13 agosto 1933, n. 1038, rinvia alle norme del codice di procedura civile in maniera dinamica, nel senso che il rinvio non è direttamente recettizio, per la presenza di norme speciali o derogatorie, che impongono un giudizio di compatibilità con il rito contabile. Se poi veniamo alle regole che dettano l'attività precedente al processo del P.M. contabile, notiamo che ancor di più queste, si contraddistinguono dagli altri tipi di attività delle varie procedure, segnando una netta incompatibilità, specie con quelle applicate in sede civile.

Semmai, in riferimento a questa attività iniziale del procuratore, si notano alcune somiglianze con quelle del collega penale, dettate dall'indisponibilità dell'interesse pubblico, dalla corretta e sana gestione delle casse erariali, la cui protezione è affidata ad un organo giudiziale.

Dal punto di vista dottrinale, gli orientamenti espressi sono variegati, perché data proprio la specialità del giudizio contabile, alcuni ritengono che l'accostamento dell'attività di indagine del P.M. contabile, non sia da equiparare in nessun verso, nemmeno a quella definita dalle regole del c.c.p.; mentre altri, sostengono la netta vicinanza, dettata ad esempio, dall'uso di periti ed esperti consulenti che spesso sostengono l'operato del P.M. penale (e di quello contabile) o dalla tipicità e tassatività delle sanzioni penali, applicabili per analogia anche in sede contabile.

Traendo sempre da alcuni spunti dottrinali, c'è anche chi⁶⁷, ad esempio, ritiene evidente la spinta mossa al processo contabile, verso

⁶⁶ Cfr. ALTIERI A., op. cit. pagg. 37, 38.

⁶⁷ IANNANTUONO P., Il danno erariale nei giudizi di responsabilità amministrativa, in *Giurisdiz. amm.*, 2009, IV, pag. 377.

l'adozione di istituti e regole di tipo processual-penalistico. Tuttavia, ciò porterebbe ad un'assunzione di regole formali esclusive del nostro processo penale, che come sappiamo, hanno la conseguenza di appesantire i tempi di definizione del processo. Esportandole in quello contabile, si dilaterrebbe il procedimento in maniera identica, sino a farlo divenire del tutto irragionevole.

Venendo ai poteri precipui del P.M. contabile, essi si attivano come abbiamo già detto, al momento della ricezione della *notitia damni*. Egli deve valutare la fondatezza della denuncia e qualora sussistano i presupposti per l'avvio del procedimento (in caso contrario egli archivia il caso per manifesta infondatezza), avviare la fase di indagine, utilizzando gli strumenti seguenti:

1. Chiedere atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie (art. 74, T.U n. 1214/1934). A tal proposito è importante sottolineare che tali richieste devono essere suffragate da motivazioni concrete e determinate e non da mere supposizioni, prive di fondamenti precisi, al fine di concretizzare il principio in base al quale, l'attività del P.M. contabile deve essere intrapresa solo in presenza di una *notitia damni* determinata. Al contrario, l'organo di indagine giudiziaria diverrebbe anche organo di controllo, funzione che non gli è stata attribuita dalla Costituzione.
2. Disporre audizioni universali (art. 5, co. 6, l. n. 19, 1994).
3. Disporre perizie e consulenze (artt. 5, co. 6 e 2, co. 4, l. n. 19, 1994).
4. Disporre il sequestro di documenti (art. 5, co. 6, l. n. 19, 1994).
5. Delegare adempimenti istruttori a funzionari delle PP.AA. (art. 2, co. 4, l. n. 19, 1994).
6. Disporre l'esibizione di documenti, ispezioni e accertamenti presso le amministrazioni pubbliche e terzi contraenti o beneficiari di somme di denaro dello Stato o degli enti

decentrati (artt. 16, co. 3, d.l. n. 152, 1991, convertito in l. n. 203, 1991, e art. 2, co. 4, l. n. 19, 1994).

Data l'atipicità degli illeciti contabili, l'attività ispettiva è difficilmente inquadrabile nel contenuto, ma si può dire che le operazioni di specie consistono generalmente nell'esame, nella ricerca, nella rilevazione e nella verifica di atti e documenti. Qualora non si riescano ad individuare questi ultimi, si procede con l'accertamento diretto (presso amministrazioni o terzi), consistente in una ispezione sul posto, al fine di avere una cognizione più precisa sui fatti. Tale attività come abbiamo detto può essere delegata dal procuratore ad altri organismi. In particolare, alla Guardia di Finanza, che col d.l. n. 152, 1991, convertito con modifiche nella l. n. 203, 1991, che ne ha istituzionalizzato i compiti, è diventata il corpo per eccellenza del P.M. della Corte dei conti.

Nel caso di omessa collaborazione da parte del soggetto ispezionato (ad esempio nel caso in cui un soggetto si rifiuti di esibire documenti richiesti), si verbalizza tale rifiuto, che costituirà senz'altro un argomento di prova in sede di accertamento giudiziale dei fatti, nonché il reato di rifiuto di esibizione di atti di ufficio e inosservanza di un provvedimento legalmente dato dall'Autorità giudiziaria (rispettivamente artt. 328 e 650 c.p.).

Il P.M., può anche disporre il sequestro dei documenti oggetto di indagine, se ritiene che vi sia fondato timore che gli stessi possano essere occultati o modificati⁶⁸ (art. 5, l. n. 19, 1994).

Un potere particolare del Procuratore, che abbiamo già introdotto precedentemente, consiste nella disposizione di consulenze e perizie. Particolare, perché esso è lo stesso disciplinato dalla procedura penale in quanto gli artt. 2 e 5 della l. n. 19, del 1994, rinvia interamente a questa, prendendo una via nettamente diversa, rispetto a

⁶⁸ Tale provvedimento, non consiste in una misura cautelare, bensì in uno strumento di ricerca della prova, equivalente al sequestro disciplinato dagli artt. 253 e ss. del c.p.p..

quella percorsa dal codice di procedura civile (dove non esiste neppure la distinzione tra consulenza tecnica e perizia. In particolare, nel processo civile, la consulenza può essere disposta dal giudice, mentre nel rito penale è attività esclusiva di parte)⁶⁹.

Venendo alla facoltà del P.M. contabile, di procedere con l'istruttoria, in base a tre sentenze della Corte costituzionale, rispettivamente n. 104, del 1989, n. 337, del 2005 e n. 100, del 1995, si evince che la legittimità a indagare è riconosciuta soltanto sulla base di fatti specifici e concreti, che non siano semplici supposizioni, tali che indichino comportamenti dei funzionari pubblici, configuranti illeciti ai danni delle casse pubbliche. Inoltre, le richieste di acquisizione dei documenti utili al fascicolo di inchiesta, devono essere mirate e giustificabili, per quei documenti che attengono ai motivi di indagine prima specificati⁷⁰.

2.4 Invito a dedurre e fase delle indagini

Prima che venga emanato l'atto di citazione, il Procuratore deve invitare il presunto responsabile a fornire deduzioni e documenti, (può anche chiedere di essere ascoltato personalmente), in un termine che non deve essere inferiore a trenta giorni, dalla notifica della comunicazione dell'invito (art. 5, co. 1, l. n. 19, 1994: «*Prima di emettere l'atto di citazione in giudizio, il Procuratore regionale invita il presunto responsabile del danno a depositare, entro un termine non inferiore a trenta giorni dalla notifica della relativa comunicazione dell'invito, le proprie deduzioni ed eventuali documenti. Nello stesso termine il presunto responsabile può chiedere di essere sentito personalmente*»). La funzione dell'invito a dedurre, si scorge nella sua praticità di far evitare la citazione in giudizio all'indagato e nel

⁶⁹ Cfr. TENORE V., La nuova corte dei conti, cit., pagg. 371-378.

⁷⁰ IANNANTUONO P., op cit., pag. 378.

favorire la completezza istruttoria del Procuratore in un'ottica di economia e giustizia processuale. Il presunto responsabile ha così la possibilità di discolarsi, prima di essere rimandato a giudizio.

Esso presenta diverse analogie con il c.d. avviso di garanzia, istituito previsto nel rito penale: come questo, l'invito a dedurre, svolge un ruolo nella fase preprocessuale e (qual ora l'indagato acconsenta a prestare deduzioni scritte o orali), si presenta come strumento di prima difesa, se di difesa in termini processuali si può parlare, del presunto responsabile.

Aspetto di notevole interesse è quello riguardante alla connessione con la prescrizione⁷¹: l'invito a dedurre ha o meno l'effetto di interrompere la prescrizione? Nonostante la risposta sia affermativa, si intuisce che anche su questo argomento, il dibattito si è presentato facendo valere da un lato, il carattere dell'istituto della prescrizione, quale istituto di diritto sostanziale, da attribuire all'attività dell'amministrazione danneggiata e, dall'altro lato, la competenza meramente processuale del P.M.. Dovrebbe ammettersi infatti, una sorta di "concorso" tra gli atti del procuratore e quelli dell'amministrazione, nonostante, si sa, tra le due parti deve esistere assolutamente una netta separazione in termini di autonomia processuale. Quindi, se ammettessimo che l'invito a dedurre non produca l'interruzione della prescrizione, questo atto non produrrebbe gli scopi per i quali è stato creato, causando ritardi e inefficienze dell'istruttoria, fino a danneggiare l'azione in generale⁷².

Notificato l'invito a dedurre, scatta il termine nel quale deve completarsi la fase delle indagini. Tale termine è posto al fine di dare compimento alla fase istruttoria e non lasciare un alone di incertezza. La legge stabilisce che entro centoventi giorni dalla scadenza del termine della presentazione delle deduzioni, le indagini devono

⁷¹ Per un ulteriore approfondimento, sugli aspetti riguardanti la relazione tra invito a dedurre e prescrizione, si rimanda al paragrafo 2.14 del capitolo sulla prescrizione.

⁷² Cfr. TIGANO F., op. cit. pagg. 184-186.

concludersi. In caso di pluralità di soggetti destinatari del medesimo atto di invito, il termine suddetto scatta dalla presentazione dell'ultimo soggetto al quale viene notificato (si applica la sospensione dei termini processuali nel periodo feriale, 1 agosto-15 settembre, art. 1, l. n. 742, 7 ottobre 1969).

Tale periodo non è "rigido". Il Procuratore erariale regionale può infatti, presentare istanza di proroga alla sezione giurisdizionale competente, che decidendo in camera di consiglio, può autorizzare o meno alla proroga delle indagini. In caso di diniego, il P.M. deve emettere la citazione entro i successivi quarantacinque giorni.

Nella prassi giudiziaria sovente accade che sia lo stesso indagato a richiedere la proroga, ma la giurisprudenza afferma che il Procuratore sia l'unico a poter decidere sulla sua richiesta. Può altresì capitare che l'invito a dedurre sia ripresentato, perché corretto, al fine di integrare la formula accusatoria. In tal caso, il termine dei centoventi giorni viene conteggiato a partire dalla sua ripresentazione.

La fase che vede la presentazione e l'eventuale rinnovo dell'invito a dedurre e l'eventuale proroga dell'atto di citazione, è una fase preprocessuale. Da ciò si evince che l'invito a dedurre non conferisce all'indagato la qualità di parte processuale. Ne consegue, che il contraddittorio verrà svolto eventualmente in fasi successive e che la richiesta di eventuale proroga del P.M., non gli deve essere notificata.

Terminate le indagini il P.M. può decidere di avviare il processo emettendo l'atto di citazione oppure, ritenendo insussistenti le accuse e disporre l'archiviazione del caso. Tale ultimo provvedimento non assume carattere decisorio, quindi non forma giudicato e un successivo riesame può essere intrapreso sulle solite argomentazioni.

2.5 La fase di avvio del processo e la citazione

Come abbiamo detto questo atto sancisce l'inizio del processo, dato che riconosce l'individuo indagato come parte accusata nel processo. Da ciò ne deriveranno tutti i diritti e i doveri della parte, connessi alla sua natura.

La citazione deve essere depositata nella segreteria della sezione giurisdizionale (art. 43, R.D. 13 agosto 1933, n. 1038). Nell'atto, vi deve essere l'istanza rivolta al presidente, al fine di fargli fissare l'udienza di discussione della causa (art. 23 R.D. cit.). Il decreto del presidente fissa anche un termine per la presentazione di documenti e comparse (art. 46. R.D. cit.), che normalmente è di venti giorni prima dell'udienza (art. 166 c.p.c.).

Essendo una domanda rivolta al giudice nei confronti di qualcuno, la citazione ha natura recettizia e deve essere quindi portata a conoscenza nelle forme legali (art. 101 c.p.c.).

Le funzioni della citazione sono quella di chiamare in causa il soggetto passivo del diritto affermato dalla parte attorea (*vocatio in jus*⁷³), di precisare l'ambito soggettivo ed oggettivo del processo affermando i presupposti processuali, definendo il *petitum*, e la *causa petendi (editio ationis)*.

Venendo al contenuto della citazione, esso è disciplinato dagli artt. 1 e 45 del R.D. n. 1038, 1933. Oltre ai dati anagrafici dell'attore e del convenuto, anche la descrizione dei fatti, l'oggetto della domanda e l'indicazione dei titoli su cui è fondata.

La citazione deve avere riportato in sé, l'avvertimento al convenuto di costituirsi nei termini e nelle forme previste dall'art. 166 c.p.c., al fine di evitare che incorra nelle decadenze previste dall'art. 167 c.p.c., cioè nell'impossibilità di produrre domande riconvenzionali ed eccezioni processuali e di merito non rilevabili di ufficio.

⁷³ Effettivo e corretto contraddittorio tra le parti.

L'atto di citazione deve essere firmato da chi promana, quindi dallo stesso P.M.. Da ciò, si introduce quindi il regime di nullità dell'atto di citazione (nonché dell'invito e delle deduzioni). Esso infatti, è nullo quando non è sottoscritto e vi sia assoluta incertezza sull'oggetto della domanda. Il regime della nullità della citazione è dettato dall'art. 3, del R.D. n. 1038, 1933 e interviene a completare il sistema, sopperendo nelle lacune della disciplina l'art. 164 c.p.c.. In definitiva quindi, il quadro normativo che regola la nullità dell'atto di citazione, non si discosta da quello dell'ordinario processo di cognizione.

Anche per l'atto di citazione del processo contabile vige il principio secondo il quale, sono cause di nullità, tutti quei vizi che rendono l'atto in questione come inadatto a raggiungere lo scopo per il quale viene prodotto. E' la stessa legge a precisare quali siano i requisiti essenziali e funzionali allo scopo dell'atto; se la legge non prevede le forme di nullità in un determinato senso, l'atto non può essere dichiarato nullo. Inoltre, la nullità non può essere riscontrata, laddove l'atto raggiunga lo scopo per il quale è stato prodotto (art. 156, co. 1 e 3, c.p.c.).

Per quanto riguarda i vizi in relazione alla *vocatio in jus*, la norma di riferimento è l'art. 164 c.p.c., che, indicando alcuni elementi, riscontra la nullità ove essi risultino assenti o incerti nell'atto. Questi si riferiscono: all'organo giudiziario adito, all'ufficio di procura precedente, al convenuto (art. 163, co. 3, n. 1 e 2); alla data dell'udienza, al non rispetto del giusto termine a comparire, preso in considerazione tra la data di notificazione della citazione e quella di udienza (*ex art. 163 bis c.p.c.*, art. 7, R.D. n. 1038, 1933) e alla mancanza dell'avvertimento previsto dall'art. 163, co. 3, n. 7 c.p.c. (art. 164, co. 1 c.p.c.).

Se il convenuto non si costituisce in giudizio per cause riguardanti la citazione, il giudice rileva d'ufficio la nullità dell'atto,

dispone il rinnovo entro un termine perentorio, che sanifica i vizi con effetto *ex tunc* (art. 164, co. 2, c.p.c.). Se il rinnovo (entro sei mesi, non prima che sia trascorso un mese) non viene eseguito, il giudice cancella la causa dal ruolo e il processo si estingue. La costituzione in giudizio del convenuto sana i vizi della citazione con effetti *ex tunc* (art. 164, co. 4 c.p.c.). Nel caso in cui il convenuto eccepisca l'inosservanza del termine a comparire previsto dall'art. 163 *bis* c.p.c. o la mancanza dell'avvertimento *ex art.* 163, co. 3, n. 7, c.p.c., il giudice fissa una nuova udienza con rispetto dei termini.

Per quanto riguarda le cause di nullità dell'atto di citazione inerenti alla *editio actionis*, esse vengono a compiersi se è omesso o è totalmente incerto il *petitum* o la *causa petendi* (art. 3 regolamento di procedura, R.D. 13 agosto 1933, n. 1038).

In particolare, nel caso in cui il convenuto non si costituisce, il giudice fissa un termine per il rinnovo dell'atto, o, nel caso in cui si sia costituito, un termine per integrare la citazione (art. 164, co. 5, c.p.c.). A differenza dei vizi riguardanti la *vocatio in jus*, dove la sanatoria dell'atto si produceva con effetti *ex tunc*, in questo caso la sanatoria si produce con effetti *ex nunc*, restando ferme le decadenze maturate e facendo salvi i diritti chiesti precedentemente al rinnovo o all'integrazione, indipendentemente dalla costituzione in giudizio del convenuto. Questo avviene perché la citazione, se manca di un'argomentazione compiuta nell'oggetto e nei fatti, è incapace di mettere in condizioni il convenuto di costituire una valida difesa. Quindi, non si producono nemmeno gli altri effetti di interruzione della prescrizione e delle decadenze, né le posizioni giuridiche nel frattempo maturate saranno opponibili ai terzi. Ovviamente, nel caso in cui l'attore non ottemperi al rinnovo dell'atto, il giudice ordina la cancellazione della causa dal ruolo ed il processo si estingue (art. 307, co. 3 c.p.c.), se l'attore non la integra, la nullità deve essere dichiarata

con sentenza, in quanto il convenuto costituito ha diritto alla pronuncia sulle spese processuali.

Peculiarità del processo sulla responsabilità contabile, riguarda l'invalidità della citazione conseguente alla violazione delle norme sull'istruttoria del Procuratore ministeriale, in riferimento ai rapporti riguardanti l'invito a fornire deduzioni, con la citazione. I quesiti in cui giurisprudenza e dottrina si sono imbattuti, riguardano i casi in cui vi sia:

- omessa emissione dell'invito a dedurre.
- Emissione dell'atto di citazione dopo la scadenza del termine dei centoventi giorni, dal termine assegnato per presentare le deduzioni.
- Corrispondenza o meno tra il contenuto dell'invito, con quello successivo della citazione.

Le soluzioni prospettabili, cambiano a seconda del grado di importanza che si attribuisce all'invito a dedurre, sul versante della sua funzione istruttoria o sul versante della sua funzione di garanzia a tutela del convenuto.

In ordine al primo punto, la giurisprudenza iniziale ha affermato⁷⁴ che, non essendo prevista dalla legge, una nullità in relazione alla mancanza dell'invito a dedurre, in ottemperanza al principio di economia processuale, l'omissione di tale atto non provoca nessuna nullità, in connessione con gli altri atti successivi al processo.

Successivamente invece⁷⁵, un contrario indirizzo giurisprudenziale e dottrinale ha affermato che la violazione dell'obbligo di invito a dedurre, rende inammissibile l'azione di responsabilità proposta, ma non nullo l'atto di citazione. Le sezioni

⁷⁴ C. conti, sez. II, 15 marzo 1996, n. 8/a, in *Riv. C. conti*, 1996, f. 2, 82.

⁷⁵ In particolare la dottrina (PILATO, SCOCA), configura l'invito a dedurre quale presupposto processuale e non condizione dell'azione di responsabilità.

riunite della Corte dei conti⁷⁶ hanno rimarcato la natura preprocessuale dell'invito a dedurre e la doppia funzione di sostegno alla fase istruttoria e ad appannaggio alla difesa del presunto responsabile, anche se tale atto non è volto a instaurare un contraddittorio tra l'invitato e il P.M., risultando quindi, uno strumento volto a una sorta di collaborazione tra queste due parti. A conclusione di questo dibattito quindi, si evince dalle interpretazioni delle sezioni riunite della Corte dei conti, che non vi deve essere necessariamente piena corrispondenza tra invito e citazione, essendo anche naturale una certa difformità di contenuti tra i due atti, purché rimanga però immutato il nucleo essenziale del *petitum* e della *causa petendi*.

Il procuratore tra l'altro è esentato dall'obbligo di motivazioni sulla presentazione dell'invito, in quanto è appunto assente il contraddittorio in questa fase, che non è nemmeno considerabile come pienamente processuale. Come abbiamo già detto, la giurisprudenza ritiene in genere inammissibile o nulla, la citazione prodotta in mancanza dell'audizione del convenuto che non è stato precedentemente invitato a fornire deduzioni, per le ragioni fino a ora esaminate.

I problemi in merito sorgono quando ci si accinge a definire tale termine come perentorio, ovvero ordinatorio e sull'efficacia esclusivamente endoprocessuale, ovvero sostanziale del termine, con conseguente decadenza dell'azione di responsabilità.

La dottrina, considera rilevante la funzione di garanzia dell'invito a dedurre, quindi, qualifica il termine come perentorio e sanzionabile con la decadenza dell'azione del P.M.. Parte della giurisprudenza, riconoscendo preponderante nella duplice funzione prima descritta dell'invito a dedurre, quella sull'istruttoria, considera l'invito come istituto posto a difesa del soggetto quale è rivolto. Conseguentemente, il P.M. non può intraprendere l'azione di

⁷⁶ C. conti, sez., riun., 16 febbraio 1998, n. 7/Q, in *Riv. C. conti*, 1998, f. 1, 62.

responsabilità, scaduti i centoventi giorni. L'invito a dedurre quindi, non può essere ripetuto. Il termine in questione acquisisce natura processuale, in quanto pone in regime di decadenza la successiva proposizione dell'azione.

Altra parte della giurisprudenza invece, partendo dalla visione dell'istituto dell'invito secondo la concezione delle sezioni riunite prima menzionate (e della Corte costituzionale), considerano il termine di natura ordinatoria e la sua scadenza produrrà effetti di natura procedimentale, come ogni termine processuale, indipendentemente dalla sua natura ordinatoria o perentoria. Secondo i principi ricavabili dal codice di procedura civile infatti, (artt. 152, 153 e 154; principi desumibili da questa fonte, in quanto previsioni attinenti a termini di natura processuale e concernenti la nullità degli atti, secondo il richiamo dell'art. 26 del reg.) i termini disposti dalla legge sono ordinatori. In conseguenza di ciò, eccezionale è il carattere perentorio del termine, sanzionato con la decadenza dall'adozione dell'atto. Sono perentori altresì i termini che la legge attribuisce nel loro definire al giudice, a pena di decadenza. Essi non possono mai essere modificati dal giudice su richiesta delle parti. Al contrario quelli ordinatori sono prorogabili. In particolare, l'art. 8 del R.D. n. 1038, 1933, qualifica come perentori, i soli termini per la proposizione dei gravami.

Dato che l'art. 5, co. 1, d.l. n. 453, 1993 e successive modifiche, non prevede nessuna sanzione conseguente alla violazione del termine in esame, il termine non può essere che ordinatorio. Infatti, esso può essere anche prorogato tramite decisione camerale in assenza di contraddittorio delle parti.

La violazione del termine comporta dunque effetti processuali e non sostanziali, non essendo previsti dalla legge, effetti del genere; anzi, l'art. 152 c.p.c., in combinato disposto con l'art. 5, co. primo, d.l. n. 453, 1993, contiene una chiara disciplina contraria al carattere perentorio del termine. Infine, ultima riprova del carattere ordinatorio

del termine, consiste nel fatto che una pronuncia di inammissibilità o nullità della citazione, comporterebbe la produzione di una sentenza di rito, senza acquisire però, forza di giudicato sostanziale.

Concludendo, si può ritenere che il P.M. mantenga il poterdovere di esercizio della responsabilità, anche successivamente alla pronuncia di rito che accertasse eventualmente, la violazione del procedimento istruttorio, fintanto che si verifichi l'estinzione del diritto sostanziale al risarcimento, ad esempio per intervenuta prescrizione⁷⁷.

2.6 La fase giudiziale e la decisione

Le parti private possono costituirsi mediante la produzione di memorie e documenti, almeno venti giorni prima dell'udienza di discussione, ma non possono partecipare al processo senza l'assistenza di un legale.

Oltre alle parti necessarie (Pubblico ministero e convenuto/i), sono ammesse in giudizio, tutte le parti che, avendo interesse alla causa, hanno richiesto l'intervento mediante atto notificato e depositato nella segreteria. In questo caso si avrà il c.d. intervento volontario, che nel giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti è ammesso solo nella forma di intervento adesivo dipendente dell'amministrazione danneggiata, perché interessata ad ottenere la reintegrazione patrimoniale collegata all'azione del P.M.⁷⁸. L'intervento può essere altresì ordinato dalla sezione d'ufficio, richiesto dal Procuratore generale o da una delle parti (art. 47, R.D. n. 1038, 1933)⁷⁹. In questo caso la fattispecie ricalca quella descritta dall'art. 107 c.p.c..

⁷⁷ Cfr. TENORE V., op. cit., pagg. 382-409.

⁷⁸ C.d. intervento *ad adiuvandum*. L'interventore adesivo non può proporre domande e impugnazioni, ma si deve limitare a compiere attività processuali a sostegno della parte adiuvata.

⁷⁹ In questo caso si parlerà di intervento c.d. *iussu iudicis*.

Nel caso in cui un medesimo fatto venga contestato a più soggetti e nel caso in cui si ritenga che questi abbiano agito in concorso, tali agenti vengono di norma convenuti nello stesso giudizio. È l'istituto previsto all'art. 103 c.p.c., che prevede il litisconsorzio facoltativo, se l'attore conviene in giudizio più parti nello stesso giudizio.

Nel caso del litisconsorzio necessario invece (art. 102 c.p.c.), si determina l'obbligo per il giudice di ordinare l'integrazione del contraddittorio nei confronti dei soggetti necessari ai fini dell'accertamento completo delle responsabilità, eventualmente non convenuti dal P.M..

Nel caso in cui le condotte di più agenti, seppur riconducibili a una medesima vicenda, vengono ricondotte a essa su piani differenti, ovvero siano autonome una dall'altra, la giurisprudenza normalmente esclude il litisconsorzio necessario⁸⁰.

Al contrario, nel caso in cui i componenti di un organo collegiale convenuti, o nel caso più generale in cui più agenti siano ritenuti colpevoli di aver reso un danno pubblico con un'unica azione dannosa, la giurisprudenza si spacca in due: un primo orientamento ritiene valido il litisconsorzio necessario, argomentando che ciò debba avvenire sul presupposto che il giudice contabile stabilisce i rapporti di gravità concorrenti alla produzione del medesimo danno. Un'altra corrente giurisprudenziale opposta e oggi dominante, esclude il litisconsorzio necessario, dato che il giudice può elaborare la valutazione dell'apporto al danno di ogni agente, anche senza la loro convocazione, bensì mediante l'audizione di soggetti che possono non essere chiamati direttamente in causa, in via incidentale e con efficacia limitata nel processo, ovvero al solo scopo di determinare la riduzione dell'addebito. La Corte infatti, può disporre l'assunzione di testimoni e

⁸⁰ Caso più frequente in questo senso è quello in cui un processo avrebbe ad oggetto la condotta di un funzionario pubblico e del suo controllore.

ammettere gli altri mezzi istruttori che «*crede del caso*» (art. 15, R.D. n. 1038, 1933).

Non viene applicato nel processo contabile, nessun istituto omologo a quello delineato dall'art. 106 c.p.c., cioè l'intervento a istanza di parte, nel quale la chiamata del terzo non avviene per invocazione del giudice.

Nel processo contabile possono infine verificarsi casi di sospensione o interruzione analoghi a quelli previsti nel processo civile.

Arrivati all'udienza di discussione della causa, vengono ascoltate la relazione del giudice relatore, nonché le parti e il P.M., che espongono le loro conclusioni.

Al termine della fase dibattimentale, il Collegio si riunisce in Camera di consiglio e provvede alternativamente a emettere una sentenza definitiva o a emanare una ordinanza istruttoria che richieda l'integrazione in giudizio di nuove prove, accogliendo eventualmente alcune pregiudiziali, senza procedere alla fase di merito⁸¹ o a emanare una sentenza interlocutoria, solo su alcune questioni, mentre con un'ordinanza dispone la continuazione del processo per le questioni non ancora decise⁸².

2.7 Le misure cautelari: il sequestro conservativo e il reclamo; l'azione revocatoria ordinaria

In riferimento a questo tipo di istituti processuali cautelativi, la giurisprudenza, in comune accordo con la dottrina ha ritenuto ammissibili nel sistema contabile, oltre al sequestro conservativo,

⁸¹ Il giudice contabile dispone in merito di un potere c.d. sindacatorio maggiore rispetto a quello del giudice ordinario: egli può assumere *ex officio* mezzi di prova e ordinare la chiamata in causa di soggetti non convenuti dal P.M..

⁸² Cfr. ALTIERI A., op. cit., pagg. 41-46.

anche il sequestro giudiziario, la denuncia di danno temuto (artt. 1171 e 1172 c.c.), i procedimenti di istruzione preventiva (artt. 688 e ss. c.p.c.⁸³) ed i provvedimenti d'urgenza (art. 700 c.p.c.). Il sequestro conservativo *ante causam* o in corso di causa, rimane comunque la misura principe del sistema e lo strumento più utilizzato dal P.M. contabile, sia per un dato testuale⁸⁴, sia per ragioni di ordine sistematico, che concettuale. Per questo mi accingo a descrivere questo istituto, che risulta maggiormente peculiare nel rito contabile e rilevante. Gli altri provvedimenti cautelari, tra l'altro, ricalcano pressoché identicamente, gli analoghi utilizzati nel processo ordinario e penale.

Per quanto riguarda il dato normativo sul sequestro conservativo, esso scaturisce (successivamente alla sua entrata in vigore il sistema era disciplinato dal regolamento di procedura) dal d.l. n. 453, 15 novembre 1933, convertito in l. n. 19, 14 gennaio 1994 e si colloca nel contesto della riforma del processo civile dettata dalla l. n. 353, 26 novembre 1990.

Il sequestro conservativo contabile può essere distinto in quattro fasi:

1. Fase iniziale autorizzatoria, che termina con la pronuncia del ricorso sotto forma di decreto presidenziale.
2. Fase esecutiva del sequestro autorizzata dal Presidente della sezione giurisdizionale.
3. Fase confermativa, modificativa o di revoca del provvedimento dinnanzi al giudice designato per la pronuncia.
4. Fase di attuazione del provvedimento emanato dal giudice designato.

⁸³ Audizione a futura memoria di testimoni, accertamento tecnico e ispezione giudiziale.

⁸⁴ Ad esempio, l'art. 48 del regolamento di procedura R.D. n. 1038, 13 agosto 1933 e l'art. 5, l. n. 19, 14 gennaio 1994, prevedono solo il sequestro conservativo.

5. Fase eventuale di impugnazione del provvedimento o di riesame dei provvedimenti (ordinanze) del giudice designato, che innesca un procedimento di secondo grado, in sede collegiale.

Il procuratore può chiedere il sequestro conservativo *ante causam*, ovvero prima del deposito dell'atto di citazione (anche contestualmente all'invito a dedurre), sia nel corso del processo, anche se interrotto o sospeso⁸⁵.

La domanda del provvedimento cautelare viene proposta dal P.M. con ricorso.

L'istanza di richiesta viene valutata dal Presidente di sezione giurisdizionale, che decide emanando decreto presidenziale, motivato ed *inaudita altera parte*. In esso viene fissata l'udienza di comparizione delle parti entro e non oltre quarantacinque giorni; viene designato il giudice competente a modificare, confermare o revocare il provvedimento; viene fissato un termine non superiore a trenta giorni, nel quale il P.M. deve notificare la domanda del decreto. La fase di autorizzazione e adozione del provvedimento senza contraddittorio (che viene posticipato), è una peculiarità del procedimento cautelare contabile, che non viene prevista nel codice di rito⁸⁶. La *ratio* di questa scelta in sede contabile, è dovuta al notevole lasso di tempo che può intercorrere tra l'invito a fornire deduzioni e la proposizione dell'atto di citazione; in questo periodo le garanzie patrimoniali potrebbero comprometersi, con conseguente pregiudizio alle casse erariali.

Come dispone il c.p.c. (art. 675), il sequestro conservativo perde efficacia se non è eseguito entro trenta giorni dalla pronuncia del relativo provvedimento. Al fine di evitare che ciò accada,

⁸⁵ Anche se l'invito a dedurre è stato notificato al soggetto, successivamente al decreto di sequestro, tale evenienza non ne determina la nullità, annullabilità o inefficacia.

⁸⁶ Nel processo civile, la misura cautelare può essere applicata solo eccezionalmente *inaudita altera parte* (art. 669 *sexies*, secondo comma c.p.c.), se la convocazione della controparte pregiudicherebbe il fine per cui viene concesso il provvedimento.

l'orientamento pacifico della giurisprudenza è quello di ritenere sufficiente almeno l'effettuazione di un primo atto di esecuzione, come potrebbe essere ad esempio, la notifica dell'atto di sequestro all'amministrazione competente, senza che tutte le operazioni vengano per forza di cose compiute nell'arco dei trenta giorni.

Per la conferma del provvedimento, l'esecuzione dovrà comunque essere terminata al momento della chiusura dell'istruttoria del giudice designato.

Analogamente a quanto avviene nel procedimento civilistico, anche in quello amministrativo-contabile possono verificarsi più esecuzioni assieme, a seconda della natura dei beni da sequestrare.

Entrando nel particolare, l'ufficiale giudiziario, una volta effettuato il pignoramento, deve depositare l'originale dei verbali del pignoramento, presso la Cancelleria della sezione giurisdizionale della Corte dei conti; atti che devono essere inseriti nel fascicolo, aperto con il deposito dell'istanza di sequestro. Se viene emessa sentenza di condanna esecutiva, si determina la conversione del sequestro in pignoramento e il fascicolo del sequestro deve essere trasmesso al giudice dell'esecuzione, per il nuovo fascicolo, *ex art. 488 c.p.c.*

L'udienza davanti al giudice designato e sempre monocratico, si svolge per la modifica, conferma o revoca del provvedimento, successivamente a una istruttoria sommaria, rispettando il contraddittorio tra le parti. L'ordinanza di questo giudice, non costituisce un riesame del decreto presidenziale, di natura meramente provvisoria.

Venendo ai presupposti sui quali il giudice designato acconsente al sequestro, essi sono il *fumus boni juris* ed il *periculum in mora*. Insieme costituiscono la c.d. probabilità del diritto, dalla quale prende le mosse la concessione della tutela cautelare e il timore, fondato o meno, del P.M. contabile, di perdita del credito utile al soddisfacimento del danno inferto alle casse pubbliche.

Per quanto riguarda il *fumus boni juris*, il P.M., non deve dimostrare la piena esistenza della colpevolezza del convenuto, bensì è sufficiente che dimostri la probabile esistenza del credito vantato.

Nella giurisprudenza contabile (C. conti, sez. Umbria, 16 novembre 2001, n. 15/ord.), così come in quella civile, è stato affermato il principio, che la cognizione sufficiente ad accertare il *fumus boni juris* è quella resa in modo sommario.

Per quanto riguarda il *periculum in mora*, si fa diretto riferimento alla nozione tratta dal sistema civilistico del “fondato timore di perdere la garanzia del proprio credito”, art. 671 c.p.c.⁸⁷.

Per quanto riguarda la fase attuativa del sequestro contabile (modifica, revoca ed inefficacia del sequestro conservativo), l’orientamento prevalente è anche quello accolto nella prassi, di applicare le regole vigenti nel processo civile, in materia di sequestro ed espropriazione.

Nel processo contabile è ammesso l’istituto del reclamo contro le ordinanze che confermano la misura cautelare richiesta dal P.M. contabile, nel termine perentorio di dieci giorni, dalla notifica del provvedimento. E’ reclamabile anche l’ordinanza di revoca del provvedimento cautelare.

Il reclamo deve essere proposto alla sezione giurisdizionale regionale, che si pronuncia dopo l’audizione delle parti, non oltre venti giorni dal deposito del ricorso (art. 669-*terdecies* c.p.c.⁸⁸).

L’istituto del reclamo ha carattere devolutivo-sostitutivo, in quanto provoca una nuova decisione, cioè un’ordinanza non impugnabile, sull’oggetto della richiesta cautelare.

Il giudice riesamina la misura cautelare come collegio, e il suo controllo non si limita ai soli vizi procedurali. L’oggetto del giudizio riguarda l’intero *thema decidendum* del provvedimento

⁸⁷ Cfr. TENORE V., op. cit., pagg. 527-538.

⁸⁸ L’articolo 669-*terdecies* c.p.c. viene applicato con le dovute modifiche, idonee a renderlo compatibile col rito contabile.

impugnato, con pieno effetto devolutivo del gravame⁸⁹, costituendo una sorta di continuazione del procedimento già intrapreso, che in questo senso risulta “unitario”.

La proposizione del reclamo, non sospende l’esecuzione del provvedimento, anche se il Presidente di sezione può disporre la sospensione, se gli effetti che ne scaturiscono, possono causare grave danno o subordinarne il mantenimento, a congrua cauzione⁹⁰.

Da segnalare a proposito del reclamo, infine, vi è la differenza della composizione del giudice che decide: per quanto attiene la concessione iniziale del provvedimento cautelare, si pronuncia il giudice in composizione monocratica; sul reclamo invece si pronuncia il giudice in composizione collegiale. Tale Collegio, esamina proprio l’ordinanza di sequestro emessa in prima istanza, anche nel caso in cui essa sia stata revocata o modificata. La composizione del Collegio peraltro, esclude la presenza del Presidente, il quale ha già provveduto con decreto e il giudice monocratico di primo grado⁹¹.

Passando ora all’azione revocatoria ordinaria, essa agisce al fine di evitare che i beni del soggetto ritenuto responsabile vengano dispersi. Per questo, il P.M. contabile è stato munito di questo tipo di azione *ex art. 2901 c.c.*, rientrante tra i mezzi di garanzia patrimoniale. Ai sensi del suddetto articolo, il P.M. contabile, può chiedere «*che siano dichiarati inefficaci nei suoi confronti gli atti di disposizione del patrimonio coi quali il debitore rechi pregiudizio alle sue ragioni*».

L’accoglimento dell’azione revocatoria, non travolge l’atto di disposizione posto in essere dal responsabile, dato che il negozio revocato resta valido ed efficace tra le parti e non *erga omnes*. Da ciò ne discende che l’inefficacia è relativa⁹².

⁸⁹ Il reclamo costituisce un gravame a critica libera e non una semplice impugnazione, secondo C. conti, sez. giur, Campania, n. 104/ord., che richiama a confronto una pronuncia della Corte cost. n. 65, 1998.

⁹⁰ Cfr. TENORE V., op. cit., pagg. 549-551.

⁹¹ Cfr. TIGANO F., op. cit. pag. 195.

⁹² Cfr. TENORE V., op. cit., pagg. 554-556.

2.8 La fase esecutiva e la sua discutibile efficacia

L'esecuzione delle sentenze di condanna dei soggetti ritenuti colpevoli dalla Corte dei conti, è regolata dall'art. 76 T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, n. 1214, 1934; dagli artt. 636-641 del Regolamento dall'amministrazione del patrimonio di contabilità generale dello stato n. 827, 1924; dall'art. n. 24 del reg. di proc., n. 1038, 1933 e dal D.P.R. n. 260, 1998.

E' il Procuratore regionale che inoltra alle amministrazioni competenti, la sentenza di condanna, avviando di fatto il procedimento. Tali amministrazioni sono quelle presso le quali i soggetti dipendono in quanto pubblici funzionari, agenti contabili, ecc., e sono le rispettive amministrazioni centrali che provvedono poi alla riscossione della somma dovuta in base alla condanna.

Se i soggetti colpevoli non hanno cessato le loro funzioni di lavoro con le amministrazioni presso le quali erano in servizio al tempo del fatto loro imputato e non effettuano il pagamento richiestogli, le amministrazioni centrali possono disporre la riscossione del debito attraverso l'alienazione della cauzione o con ogni altro mezzo stabilito dalle leggi e dai regolamenti (in caso di agenti contabili). L'amministrazione può esercitare la propria azione di rivalsa, per esempio, mediante ritenute sulle somme dovute a titolo di pagamento della prestazione di lavoro, come il trattamento di fine rapporto e quello di quiescenza.

Se invece i soggetti sono cessati dall'incarico, le amministrazioni centrali provvedono mediante escussione della cauzione (se ancora esistente) o trattenendo eventuali crediti ancora pendenti.

Se in sede di interpretazione della sentenza da eseguire sorgano dubbi, il Procuratore regionale o il titolare dell'Ufficio competente per l'esecuzione possono proporre giudizio di interpretazione in base al T.U. Corte dei conti n. 1038, 1933, dinanzi allo stesso Collegio che ha prodotto la sentenza, mediante atto di citazione notificato a tutte le parti che ne abbiano interesse.

Il D.P.R. citato ha introdotto una più efficace procedura di riscossione del debito, anche se nella pratica avviene ancora con difficoltà in quanto, tale procedura, rimane esterna alla fase giudiziale⁹³. La persistenza di omissioni, ritardi e perdite di garanzie patrimoniali nella fase esecutiva vengano segnalate anche da Garri⁹⁴, che sottolinea come se, nonostante siano stati ottenuti risultati in sede di controllo e di procura, il sistema presenta ancora falle evidenti. Fondandosi come nell'esecuzione del giudicato amministrativo prima dell'introduzione del giudizio di ottemperanza, sulla ormai vetusta convinzione, che l'amministrazione sia veramente attiva in fase di riscossione, ecco che si intuisce come la procedura possa non risultare efficace.

A detta di tale autore, il problema non può essere affrontato tanto per via normativa, così come rilevato anche dalla commissione c.d. anticorruzione del Parlamento. Il fatto che il problema sia stato analizzato proprio da quella commissione è emblematico, in quanto sta a significare la problematicità attuale dei casi di responsabilità erariale nel quadro degli strumenti atti a prevenire l'aggressione ai profitti di reati.

⁹³ Cfr. ALTIERI A., op. cit., pagg. 47-49.

⁹⁴ Cfr. GARRI F., Nozione di danno erariale e provvedimenti ablatori emessi dalla magistratura contabile, in *Enti pubblici*, 1998, 515.

CAPITOLO II
PARTE II
**I RIMEDI GIURISDIZIONALI ALLE DECISIONI DI
PRIMO GRADO**

2.9 L'appello

Ciò che interessa ai fini di questa trattazione, e in connessione a questa parte riguardante il secondo grado di giudizio, sono le peculiarità che contraddistinguono il procedimento di appello contabile da quello ordinario, con particolare riferimento al contrasto delle sentenze: di questo vogliamo appunto occuparci.

L'art. 67, R.D. n. 1214, 12 luglio 1934, prevede che il P.M. e la parte interessata (chi ne ha interesse e chi ne è legittimato), può promuovere appello avverso alle decisioni di primo grado, alle sezioni riunite della Corte dei conti, entro trenta giorni. Il relativo procedimento è dettato dagli artt. 90 e seguenti, del R.D. n. 1038, 13 agosto 1933. I principi che ne discendono sono gli stessi che troviamo all'interno del codice di procedura civile. L'appello risulta quindi, il mezzo di impugnazione principale e necessario, perché se non esercitato produce la definitività della decisione di primo grado, volto al rimedio degli *errores in procedendo* e degli *errores in iudicando*⁹⁵.

La decisione scaturente dal processo di appello può consistere in una nuova deliberazione di merito sostitutiva di quella di primo

⁹⁵ Inoltre l'atto d'appello deve contenere gli elementi previsti dagli artt. 1 e 2 del reg. di proc.. Deve essere sottoscritto a pena di inammissibilità, dalla parte e da un avvocato ammesso al patrocinio in Corte di cassazione (o se è la parte attorea a promuoverlo, dal procuratore generale o da chi lo sostituisce, dai vice procuratori generali o dal procuratore regionale). L'appello è nullo quando manca la sottoscrizione o vi sia incertezza totale sull'oggetto della domanda.

grado, oppure in un rinvio ad una nuova decisione da prodursi in primo grado.

Per quanto riguarda la notifica, deposito e i termini di appello, la normativa di riferimento in questo caso è l'art. 1, co. 5 *bis*, d.l. n. 453, 15 novembre 1993; convertito con modificazioni nella l. n. 19, 14 gennaio 1994; insieme all'art. 1 del d.l. n. 543, convertito con modificazioni nella l. n. 639, 20 dicembre 1996: l'appello deve essere proposto entro sessanta giorni dalla notificazione della sentenza, ovvero entro un anno dalla pubblicazione. Entro i trenta giorni successivi, l'atto deve essere depositato presso la segreteria del giudice d'appello, con copia della sentenza impugnata e prova delle notifiche adempiute. Tali termini sono perentori e la loro inosservanza produce la decadenza dell'impugnazione, rilevabile d'ufficio dal giudice (art. 8, commi 1, 2, reg. proc.)⁹⁶.

La notifica dell'atto di appello avviene in base all'art. 330 c.p.c.. Le nullità sulla notificazione sono sanate *ex tunc* dalla costituzione del convenuto o dal rinnovo della notifica dell'appello ordinata dal giudice (art. 291 c.p.c.). Le decisioni di primo grado sono provvisoriamente esecutive finché non viene proposto appello: a quel punto l'esecuzione viene sospesa, salvo ragioni eccezionali e fondate.

2.9.1 L'appello incidentale

Il principio che governa il sistema di impugnazione contabile è il solito che riscontriamo anche all'interno di quello civile, cioè il concentramento di tutti gli appelli avverso la medesima sentenza di

⁹⁶ Come accennato nel paragrafo precedente, la legge ha unificato i procedimenti per l'appello, promossi dal procuratore e dalle parti. Inoltre l'abrogazione delle norme di parte speciale, riconducono l'appello sotto la disciplina dell'istituto omologo descritto dal codice di procedura civile (artt. 326 e 327).

primo grado, nel suo riesame in unico processo di secondo grado: un unico appello con un'unica decisione.

Gli istituti che riscontriamo nell'area contabile, volti a concretizzare tale principio sono: l'integrazione del contraddittorio (art. 331 c.p.c.), la notifica dell'impugnazione in cause scindibili (art. 332 c.p.c.), la riunione delle impugnazioni separate (art. 335 c.p.c.), ed il sistema delle impugnazione incidentali (art. 333 e 334 c.p.c.), nel quale compare appunto l'appello incidentale.

L'istituto dell'appello incidentale, volto all'integrazione del contraddittorio e alla riunione nell'unico appello di tutte le parti che hanno interesse ad appellare secondo le loro ragioni è disciplinato dagli artt. 65, 66 e 103, del R.D. n. 1038, 1933. Esso deve essere proposto a pena di inammissibilità entro trenta giorni decorrenti dal deposito in segreteria dell'appello principale, insieme alla sentenza impugnata, più ulteriori trenta giorni previsti per il suo deposito (art. 66, co. 1, reg. proc.), quindi complessivamente, entro sessanta giorni, dalla notifica dell'appello principale. L'appello incidentale adesivo può essere proposto fino all'inizio della discussione in udienza (art. 66, co. 2, reg. proc.).

Possiamo dire che in generale, le norme applicate nel procedimento di appello alle decisioni del Consiglio di prefettura, sono applicabili per rinvio anche al processo contabile (rinvio operato dall'art. 103, co. 1, reg. proc.), insieme alle norme introdotte con la riforma intervenuta nel 1996, già citata.

A proposito di quest'ultima riforma, c'è da segnalare come essa abbia introdotto un giudizio di tipo parificato, nel senso che precedentemente a questa veniva previsto un sistema di appello principale differente, a seconda di chi lo introduceva; P.M. o parte processuale privata, con differenti norme a seconda della parte proponente appello incidentale. In definitiva, anche per il P.M contabile che voglia introdurre appello incidentale, vige il rispetto

dello stesso termine prima esposto, decorrente dalla notifica dell'appello principale.

E' interessante sottolineare, come la giurisprudenza (a partire da C. conti, sez. riun., 31 ottobre 2003, n.18/2003 QM) abbia introdotto nelle regole che disciplinano l'appello incidentale tardivo, un'esigenza resa manifesta dalla dottrina: anche in questo giudizio sussiste l'esigenza di assicurare la presenza, all'interno dello stesso processo, di tutte le parti parzialmente soccombenti in primo grado e che non avevano appellato nei termini, o erano acquiescenti.

E' stata ammessa la possibilità di proporre appello incidentale tardivo anche in tale processo di responsabilità, senza limitazioni dell'ambito oggettivo. Ciò vuol dire che l'appello incidentale tardivo può riguardare anche capi della sentenza di primo grado non impugnati dall'appellante principale o dagli altri incidentali. Dal punto di vista soggettivo, l'appello incidentale tardivo può essere proposto solo nei confronti della parte che ha proposto il gravame che ha fatto sorgere l'interesse all'appello e nei confronti dei litisconsorti necessari. Ecco così che non sussiste differenza tra appello incidentale tempestivo e appello incidentale tardivo (essendo inapplicabile l'art. 334 c.p.c.⁹⁷)⁹⁸.

2.10 Ricorso per cassazione, revocazione e opposizione di terzo

Restano da analizzare gli ultimi istituti di riforma di giudizio emanato, partendo dal ricorso per Cassazione.

Ultimo grado di giudizio successivo a quello di appello, consiste nell'impugnazione delle sentenze della Corte dei conti davanti

⁹⁷ L'art. 334 c.p.c., limita la possibilità di appello incidentale tardivo alle parti contro le quali è stata proposta l'impugnazione e a quelle chiamate a ordinare l'integrazione del contraddittorio, con conseguente perdita di efficacia dell'appello incidentale tardivo, qualora il principale perdesse di efficacia.

⁹⁸ Cfr. TENORE V., op. cit., pagg. 567-580.

alla Corte di cassazione, per motivi inerenti alla giurisdizione (artt. 360 e ss. c.p.c.). Tale giudizio si può risolvere in un annullamento con conseguente rinvio alla sede contabile.

La revocazione trova nel sistema contabile una disciplina ad *hoc*: artt. 68, 70, R.D. n. 1214, 1934; artt. 106 e ss., R.D. n. 1038, 1933 (reg. di proc.).

Essa non presenta la distinzione effettuata nel rito civile, tra revocazione straordinaria e revocazione ordinaria, in quanto il regime giuridico della revocazione è sempre quello della revocazione straordinaria. Infatti, tutte le decisioni della Corte possono essere impugnate per revocazione entro tre anni, anche per le ipotesi di errore di fatto o di calcolo (art. 68, R.D. n. 1214, 1934), corrispondente alla fattispecie prevista dall'art. 395, co. 1, n. 4 c.p.c. e per il caso di contrasto tra giudicati, previsto dall'art. 395, co. 1, n. 5; previsti nell'ordinario processo di cognizione, come mezzi di impugnazione ordinari, in quanto il passaggio in giudicato della sentenza rimane subordinato al compimento del termine di trenta giorni, dalla notificazione della sentenza per proporre la revocazione (art. 324 c.p.c.).

I casi di revocazione previsti dall'art. 68, R.D. n. 1214, 1934 sono: l'errore di fatto o di calcolo, rinvenimento di nuovi documenti, dopo la pronuncia della sentenza e falsità dei documenti su cui si fonda la sentenza impugnata. Negli ultimi due casi, passati tre anni, la revocazione deve essere proposta entro trenta giorni dal rinvenimento dei nuovi documenti o dalla notizia di falsità.

Possono essere impugnate per revocazione, in base all'art. 295 c.p.c., le sentenze che sono effetto del dolo di una delle parti nei confronti dell'altra, quelle contrarie ad altre aventi efficacia di giudicato tra le stesse parti, purché non abbiano giudicato sulla relativa eccezione, quelle effetto del dolo del giudice, appurato con sentenza passata in giudicato.

In ultima analisi, la sentenza è oggetto di revocazione su iniziativa del P.M., quando è stata pronunciata senza che sia stato interpellato (art. 397, n. 1, c.p.c.) e quando il provvedimento è scaturito dall'effetto della collusione delle parti per aggirare la legge (art. 397, n. 2, c.p.c.).

La revocazione si propone con ricorso allo stesso collegio che ha pronunciato la sentenza in questione (art. 106 reg. proc.).

Dopo che il collegio si è pronunciato sull'istanza di revocazione, non è ammessa più altra revocazione, ma solo appello, se la sentenza che è stata oggetto di revocazione poteva essere impugnata (art. 110 reg. proc.).

Per espresso rinvio dell'art. 93 del reg. di proc. infine, l'opposizione di terzo è regolata dalle norme del codice di procedura civile.

Dato che nel processo di responsabilità nessun terzo può far valere un diritto autonomo che lo legittimerebbe ad intervenire in via principale o litisconsortile, dato che è ammesso il solo intervento adesivo dipendente, si ritiene che l'istituto sia applicabili in questa sede per il solo litisconsorzio necessario. In virtù poi, dell'orientamento espresso a partire dalla sentenza della Corte dei conti, sez. riun., n. 5/QM, vi è una sostanziale disapplicazione dell'istituto nel processo contabile.

Comunque sia in linea di principio, l'opposizione di terzo deve essere proposta davanti allo stesso giudice che ha pronunciato la sentenza nella forma della citazione⁹⁹.

⁹⁹ Cfr. TENORE V., op. cit., pagg. 585-592.

CAPITOLO II
PARTE III
LA PRESCRIZIONE

2.11 Decorrenza del termine

L'argomento "prescrizione", è stato già affrontato in precedenza e adesso occupa una trattazione a parte in quanto, per ovvie ragioni processuali e sostanziali, risulta significativamente importante e peculiare nella esperienza amministrativa-contabile.

Ai sensi dell'art. 1, l. n. 20, 1994, il termine prescrizionale per l'azione di responsabilità è di cinque anni, che decorrono dal verificarsi del fatto dannoso. Se tale evento, è stato dolosamente occultato, il quinquennio parte dalla data della sua scoperta. Tale termine, sostituisce quello di matrice civile, decennale, previsto dall'art. 2946 c.c.¹⁰⁰. Il co. 3 dell'art. 1, l. n. 20, 1994, descrive anche il caso in cui vi siano coinvolti coloro i quali hanno omesso o ritardato la denuncia del fatto: questi, infatti, rispondono del danno erariale, che si prescrive nell'ulteriore quinquennio dal decorso della prescrizione principale.

La questione di maggior problematicità e interesse è quella inerente al *dies a quo*, dal quale iniziare a computare il decorso per la prescrizione. In questo senso, la disciplina in caso di occultamento doloso, si discosta un attimo da quella della semplice scoperta

¹⁰⁰ Corte dei conti, I, sent. n. 64/A, 5 febbraio 2008, ha chiarito quale sia il momento esatto in cui inizia la decorrenza del termine prescrizionale, nel caso di occultamento doloso: «...dalla data in cui il fatto viene, non solo meramente scoperto, bensì delineato in una sua concreta qualificazione giuridica, atta ad identificarlo come presupposto di una fattispecie dannosa, a nulla rilevando la mera notizia del fatto, sia pure qualificata, tanto da dare inizio ad un'inchiesta amministrativa o penale.»

dell'illecito (non dolosamente occultato), spostando tale *dies*, al momento della scoperta del danno¹⁰¹.

2.12 L'ultimo orientamento giurisprudenziale in tema di prescrizione, per responsabilità derivante dal danno erariale indiretto

Abbiamo già spiegato nella sede opportuna, quale sia la definizione di danno erariale, c.d. indiretto. Volendo riassumere brevemente, esso è inquadrabile come la somma che l'amministrazione deve risarcire, o in conseguenza all'emanazione di un provvedimento giurisdizionale, ovvero in seguito ad un accordo transattivo, al terzo danneggiato da atti illeciti compiuti dall'amministrazione, con dolo o colpa grave dei suoi agenti.

Sull'argomento prescrizione-danno erariale indiretto, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti sono intervenute in funzione nomofilattica con la sentenza n. 3, 15 gennaio 2003, affermando che *«in ipotesi di danno c.d. indiretto l'esordio della prescrizione del diritto dell'amministrazione al risarcimento del danno va fissato alla data in cui il debito della pubblica amministrazione nei confronti del terzo è divenuto certo, liquido ed esigibile, in conseguenza del passaggio in giudicato della sentenza di condanna dell'amministrazione o della esecutività della transazione»*, solo in tal caso il debito *«entra come elemento negativo nel patrimonio dell'ente»*, causando il relativo danno erariale. Tali affermazioni, costituiscono un notevole cambio di orientamento, posto che, solo pochi anni prima, le stesse Sezioni avevano affermato che *«nel caso di danno per erogazione di una somma di denaro la prescrizione comincia a decorrere dal pagamento»*. Solo in quel momento si

¹⁰¹ Cfr. TIGANO F., op. cit., pagg. 188-191.

determinerebbe l'effettivo e concreto depauperamento del patrimonio dell'amministrazione.

Il giudice contabile della nomofilachia fa leva sulla distinzione tra il perfezionamento dell'obbligazione risarcitoria e l'insorgenza del danno erariale, censurandone la commistione effettuata in passato. Di fatti, è stato chiaramente sottolineato che l'obbligazione di pagamento assume carattere di definitività a seguito del passaggio in giudicato della sentenza di condanna della P.A., in favore del terzo danneggiato. Tuttavia il perfezionamento dell'obbligazione risarcitoria non determina il concreto verificarsi del danno erariale che, invece, insorge solo a seguito dell'adempimento dell'obbligazione pecuniaria. E' stato precisato che prima del pagamento c'è solo un danno potenziale, che quindi può anche non presentarsi, nonostante l'attualità e concretezza dell'obbligazione risarcitoria.

Le Sezioni Riunite, con questa pronuncia hanno anche sottolineato come tale nuovo orientamento costituisca concreta attuazione dei principi costituzionali sanciti all'art. 111 Cost., in special modo quello in riferimento al giusto processo.

In ossequio all'art. 2935 c.c., secondo cui la prescrizione decorre dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere, le Sezioni Riunite hanno ravvisato che il *dies a quo* della prescrizione dell'azione risarcitoria per danno erariale indiretto deve coincidere con la data di emissione del titolo di pagamento al terzo danneggiato; dato che solo in quel momento si configura l'evento dannoso, con i suoi tipici caratteri della concretezza, attualità ed irreversibilità¹⁰².

¹⁰² Cfr. BECCARINI L., La prescrizione della responsabilità per il danno erariale indiretto: l'ultimo orientamento della Corte dei conti, in *Gazzetta Amministrativa*, n. 1, 2012, pagg. 1-3.

2.13 Approfondimento sulle sentenze delle sezioni riunite della Corte dei conti, n. 2 e 3, 2003/QM

A dire il vero, oltre alla già citata sentenza n. 3 del 2003 (v. paragrafo precedente), un'altra decisione rilevante in materia è la n. 2, sempre delle sezioni riunite della Corte dei conti, del 2003, /QM. Esse rispettivamente (n. 2 e n. 3), si occupano di prescrizione del danno erariale in materia di opere pubbliche e di inquadramenti illegittimi. Entrambe sono state depositate nella solita data: 15 gennaio 2003.

La n. 2 ribadisce l'orientamento secondo cui il collaudo di un'opera pubblica, segna il momento in cui si realizzano le condizioni di certezza ed attualità del danno. Esso è anche il momento in cui l'amministrazione ne entra in effettiva conoscenza. Di fatti, l'appalto è sempre stato considerato dalla legge, come un momento formale, in cui si realizzano delle certezze giuridiche, in ordine alla procedura di appalto, in cui si realizza una verifica di tutta l'opera pubblica.

Tuttavia, questo momento di verifica, non risulta tale in quanto accerti pienamente l'intera procedura amministrativa che vi è a monte, o precisi chiaramente le eventuali responsabilità dei soggetti del relativo procedimento. Per questo, anche dal momento del collaudo, non pare si possano prescrivere i danni dolosamente occultati, per i quali la decorrenza dovrebbe partire dal momento in cui essi vengono scoperti (art. 1, co. 2, l. n. 20, 1994). Comunque sia, alla luce della sentenza in esame sembra doversi intendere il collaudo, come momento giuridico certo, di inizio decorrenza della prescrizione.

Venendo ad un'analisi più approfondita della sentenza n. 3, si apprende che in caso di inquadramenti illegittimi, la prescrizione inizia a decorrere dalla data del primo pagamento, in conseguenza del provvedimento illegittimo. Nel caso di danno indiretto, esso diventa certo, liquido ed esigibile, al passaggio in giudicato della sentenza di condanna dell'amministrazione, ovvero dal momento in cui la

transazione intervenuta tra il terzo e la P.A., diviene esecutiva. L'azione non è direttamente sanzionatoria di una condanna *contra legem*, ma risarcitoria di un danno economicamente valutabile. L'inquadramento illegittimo, non comporta un una condotta illecita permanente, ma solo effetti permanenti dal punto di vista dell'atto (illegittimo), che possono essere eliminati con una autonoma e successiva valutazione da parte dei nuovi amministratori, succedutisi ai precedenti, che hanno adottato l'atto in questione.

A tale proposito, la sentenza si preoccupa di evitare che i nuovi amministratori, rispondano di condotte altrui, in particolare, proprio di quelle degli amministratori che sono succeduti. A ciò serve anche la procedura del passaggio di consegne da un'amministrazione all'altra, prevista dall'ordinamento sugli enti locali del 1934¹⁰³. Purtroppo tale previsione è stata abrogata nell'assetto attuale. Ciò comporta che le nuove amministrazioni, non sempre vengono a conoscenza (con celerità), degli atti illegittimi adottati in passato, mancando quindi anche il dovere di controllo degli stessi. In conseguenza, appare arduo attribuire correttamente e con precisione, la responsabilità all'amministratore realmente colpevole, anche in conseguenza della buona fede introdotta dall'art. 1, co. 1-ter, l. n. 20, 1994, che spiega come gli atti di inquadramento illegittimi, una volta adottati sono portati ad esecuzione dagli uffici amministrativi.

Ecco che, in logica conseguenza, la sentenza n. 3, 2003/QM, tratta di una responsabilità erariale di tipo risarcitorio, che ha come riferimento il patrimonio pubblico e non la condotta dell'agente amministratore, inserito nella pubblica amministrazione.

¹⁰³ Tale procedura prevede la redazione di un verbale in cui vengono indicati gli atti e le procedure che non si sono potuti portare a compimento e vengono segnalate le anomalie o le peculiarità riscontrate.

2.14 Invito a dedurre ed effetto interruttivo della prescrizione

In merito al quesito inerente la possibilità di interruzione della prescrizione da parte del P.M. della Corte dei conti, si è già analizzata tale eventualità in riferimento alla proposizione dell'invito a dedurre.

In particolare, le sezioni riunite della Corte dei conti, con sentenza n. 6, del 20 marzo 2003/QM, hanno stabilito la possibilità che i termini possono essere interrotti qualora l'invito risulti preciso, puntuale e chiaro, riguardo i fatti cui si procederebbe.

Volendo intraprendere un rapido *excursus*, conviene ricordare come l'art. 5 del d.l. n. 453, 1993, successivamente convertito in l. n. 19, 1994 prevedeva l'interruzione della prescrizione ad opera dell'invito a dedurre (tale interruzione poteva verificarsi solo una volta).

La mancata conversione della norma, ha indotto a pensare che l'effetto in questione non sia più quindi valido, se non nei casi in cui lo stesso possa essere assimilabile a un atto stragiudiziale di messa in mora (chiarezza di intenti e precisione nella individuazione del danno).

Nonostante la mancata conversione, è facile comprendere che non si toglie e si aggiunge nulla al sistema attualmente vigente, rispetto quello precedente, in quanto la presenza (o meno) di quella norma, ha solo effetti dichiarativi, di quanto comunque avviene.

In senso positivo all'effetto interruttivo della prescrizione, gioca a favore anche la normativa comunitaria. L'art. 3, co. 3, reg. CEE n. 2988, 1995 (tutela degli interessi finanziari della Comunità) afferma che la prescrizione delle azioni giudiziarie è interrotta dall'effetto di qualsiasi atto dell'autorità competente, che viene regolarmente portato a conoscenza della parte interessata, indipendentemente dalla natura istruttoria o meno.

Alla luce di siffatte precisazioni, appare chiaro che si può anche mettere in dubbio la possibilità di interrompere la prescrizione, nei termini sopra menzionati, ma se ciò può, e deve avvenire, l'organo legittimato a farlo è solo la procura erariale, unico ufficio titolare del potere di accertamento o repressione del danno erariale, sin dai primi atti di indagine, volti al perseguimento dell'interesse pubblico¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Cfr. CREA P., Prescrizione del danno erariale: profili sostanziali e procedurali, in *Riv. amm.*, 2002, 713.

CAPITOLO II
PARTE IV
**RAPPORTI DEL GIUDIZIO DI
RESPONSABILITA' DELLA CORTE DEI CONTI
CON LE ALTRE GIURISDIZIONI**

2.15 Esclusività della giurisdizione contabile?

Come abbiamo già spiegato nella parte sostanziale di questa trattazione, nei primi anni '90, la giurisdizione della Corte dei conti si è espansa notevolmente, grazie ad alcuni interventi legislativi che hanno rimosso i limiti storici posti a congegno di tale giurisdizione, come quello inerente alle ipotesi di danno agli amministratori e dipendenti degli enti locali (art. 58, l. n. 142, 1990) e quello relativo alle ipotesi di danno realizzate da un dipendente appartenente ad un ente diverso da quello danneggiato (art. 1, co. 4, l. n. 20, 1994).

Su questo scenario, si delinea un sistema di distribuzione della giurisdizione tra più giudici, che comporta l'affermazione (o meno) del principio di esclusività, in base all'art. 25 Cost., che non è sempre facile da applicare nei fatti.

Sono numerose le pronunce, che in questo senso hanno riservato al giudice erariale la cognizione di cause intentate davanti al giudice ordinario, per il risarcimento dei danni provocati dai dipendenti della P.A..

Accade sovente, la contemporanea pendenza dei giudizi, di una solita responsabilità, uno in sede penale e uno in sede contabile (c.d. sistema del doppio binario), che procedono separatamente e

indipendentemente, con il solo raccordo negativo, di non risarcire due volte il medesimo danno¹⁰⁵.

La questione spesso è stata affrontata sotto il punto di vista della litispendenza (*ex art. 39 c.p.c.*), in relazione al frequente tentativo dei convenuti di paralizzare il giudizio instauratosi dinnanzi alla Corte dei conti, mediante apposita eccezione. Ciò avviene nei casi in cui l'amministrazione ha intrapreso l'azione legale davanti al giudice ordinario ed il relativo processo non si è ancora concluso.

Assai raramente, il problema è stato affrontato dal punto di vista della giurisdizione. Ma sia che si voglia affrontare il problema dal lato della litispendenza, sia che lo si voglia affrontare dal lato della giurisdizione, il risultato non cambia: il “doppio binario” della tutela erariale, viene mantenuto sin dall'orientamento della Corte costituzionale, n. 773, 1988, che nega il carattere esclusivo della giurisdizione della Corte dei conti, nella materia della responsabilità amministrativa connessa ai reati. Ciò nell'intento di non privare la P.A. di importanti facoltà di carattere processuale e al fine di permettere al giudice penale, del potere di acquisire elementi importanti ed utili alla determinazione della pena.

Alcuni autorevoli esponenti della dottrina, hanno individuato una forte autonomia, che non è esclusività, dell'azione contabile rispetto quella civile di danno, nelle norme che prevedono l'obbligo del P.M. che esercita l'azione penale per un reato che ha leso l'Erario, di informare il Procuratore generale della Corte dei conti, dandone a lui notizia (art. 129, norme di attuazione del c.p.p.). Ciò è stato riscontrato anche nelle disposizioni che prevedono la comunicazione della sentenza penale irrevocabile di condanna al Procuratore regionale, affinché intraprenda l'eventuale azione, nei confronti dell'agente colpevole (art. 7, l. n. 97, 2001).

¹⁰⁵ V. par. 3.2: “Un caso recente di danno all'immagine generato da Calciopoli”.

La questione sul rapporto tra azione civile in sede penale e azione erariale innanzi alla Corte dei conti, può considerarsi ad oggi sempre aperto. Tale problema scaturisce dall'identità della pretesa risarcitoria, richiesta in sede penale e in sede contabile. Pretese che riguardano il medesimo danno, la stessa lesione al solito bene tutelato dall'ordinamento, provocato dal solito pubblico dipendente, nell'esercizio delle sue funzioni pubbliche.

L'orientamento preponderante è quello che nega il carattere esclusivo della giurisdizione della Corte dei conti, in materia di responsabilità amministrativa correlata ai reati. Tale orientamento nasce con la sentenza della Corte costituzionale n. 773 del 1988, che, nel dichiarato intento di non privare l'amministrazione di facoltà processuali fondamentali, che spettano alla parte civile, e di non privare nemmeno il giudice penale della facoltà di acquisire elementi importanti al fine dell'accertamento della verità riguardante i reati ha ragionato con un'ottica compatibile alla sospensione penale di cui abbiamo già riferito.

Quello che si voleva evitare era la disparità di trattamento, nella condizione di parte civile, dell'amministrazione, rispetto ogni altro cittadino privato, posto che al tempo, non vi era diversità di disciplina tra responsabilità erariale e responsabilità civile.

Ecco allora che tale sentenza introduce anche la diversità sostanziale tra le due responsabilità, accennando ad esempio all'istituto del potere riduttivo¹⁰⁶.

Ma da lì ad oggi molto è cambiato, molto è stato riformato. Quindi, nonostante queste passate (e attuali) affermazioni è solo addentrandoci nel panorama dei rapporti e dei raccordi tra le giurisdizioni, di un medesimo fatto che coinvolge i medesimi soggetti, che capiremo quanto il principio di esclusività della giurisdizione contabile, abbia più o meno valenza.

¹⁰⁶ Cfr. LONGAVITA F. M., L'esclusività della giurisdizione erariale e l'azione civile di danno in sede penale, in *Riv. Corte conti*, 2005, fasc. 1, 398.

2.16.1 I rapporti tra il giudizio contabile e quello civile

Anzitutto dobbiamo chiarire subito che tra i diversi tipi di giudizio in analisi in questa parte di trattazione, regnano sovrani i principi costituzionali di autonomia dell'azione processuale e separatezza¹⁰⁷.

I due tipi di giudizio in esame ora (civile e contabile), hanno riferimenti normativi diversi e l'oggetto del primo è generalmente rappresentato dai fatti intercorsi tra l'ente pubblico e il soggetto danneggiato, al fine di scoprire il grado di colpevolezza dell'ente nella sua interezza ed organicità, senza badare al comportamento dei singoli agenti.

L'oggetto del secondo tipo di giudizio invece, tende ad accertare i fatti compiuti nel rapporto di servizio e i soggetti che gravitano attorno ad esso.

Nel caso in cui, per i medesimi fatti, e per le medesime contestazioni, volte ad addebitare tali fatti ai soliti autori, nascano due giudizi, uno risarcitorio civile, attivato dall'interessato contro la P.A. e uno contabile, attivato dal P.M. contabile nei confronti del soggetto legato alla P.A. da rapporto di servizio, che abbia dato luogo a un danno indiretto; la sentenza prodotta in ambito civile non ha efficacia vincolante nel giudizio contabile, pur essendo valutabile dal giudice di tale giudizio e il giudice contabile può sempre sospendere il suo giudizio, fino alla definizione del giudizio civile (Corte dei conti, sez. II, sent. n. 205, 1999).

Anche nell'ipotesi di danno erariale indiretto, vige ugualmente il principio di autonomia come nel caso di danno indiretto. Quindi, se la liquidazione del danno avvenuta in sede civile, non sia in

¹⁰⁷ Tali principi sono riscontrabili altresì nel giudizio arbitrale e il procedimento disciplinare non avente carattere giurisdizionale.

grado di reintegrare l'intero credito erariale, il magistrato contabile potrà pronunciarsi sul *quantum* dovuto al danneggiato.

Data quindi la diversità dei giudizi in esame, e la loro reciproca autonomia, non potrà mai configurarsi un caso di litispendenza (cioè il caso in cui vi sia la contemporanea pendenza della stessa causa, innanzi a giudici diversi, ma appartenenti alla stessa giurisdizione).

Le risultanze probatorie assunte all'interno del giudizio civile, possono comunque essere utilizzate all'interno del processo contabile, anche qualora non abbiano formato giudicato nel processo civile.

Unico caso in cui il processo instaurato presso la Corte dei conti deve essere sospeso, attiene al caso in cui la connessa controversia instaurata presso il giudice ordinario attiene allo stato e alla capacità delle persone interessate.

Infine, in ossequio al principio del *ne bis in idem*, si ha il non luogo a procedere in sede contabile, per la sopravvenuta carenza di interesse (Corte dei conti, sez. II, n. 256, 1996), quando per esempio, la liquidazione del danno in sede civile, contiene la richiesta risarcitoria del P.M. contabile.

2.16.2 I rapporti tra il giudizio contabile e quello penale

Partiamo dall'annotazione che l'attuale codice di procedura penale non prevede più la c.d. pregiudiziale penale¹⁰⁸, con la conseguenza che adesso, i rapporti tra i due tipi di giudizio sono maggiormente autonomi. La pendenza di un processo penale, non è più causa di sospensione necessaria del diverso giudizio (civile, amministrativo o contabile che sia), a patto che la sentenza che verrà prodotta nel giudizio penale, possa produrre efficacia di giudicato. Al

¹⁰⁸ L'articolo 3 c.p.p. conteneva la c.d. pregiudiziale penale, oggi abrogata.

di fuori di questo caso la sospensione obbligatoria, produrrebbe una violazione del principio di ragionevole durata del processo; eccone spiegata la sua abrogazione.

Attualmente, le norme che disciplinano i rapporti tra giurisdizione penale e contabile sono gli artt. 75, 651 e 652 c.p.p..

In particolare, l'art. 651 c.p.p., in materia di effetti del giudicato penale, nel giudizio civile o amministrativo, per il risarcimento del danno, dispone che nel giudizio davanti alla Corte dei conti, la sentenza penale irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato nei confronti del convenuto e del responsabile civile, che sia stato citato o intervenuto nel processo penale.

La sentenza penale di assoluzione ha efficacia di giudicato, se ricorrono due condizioni: il giudizio deve essere stato promosso dal danneggiato, che si è poi costituito parte civile nel processo penale; l'oggetto del processo penale deve essere il fatto che ha commesso il danno erariale.

L'assoluzione penale per non aver commesso il fatto ha effetti di giudicato nel procedimento contabile, nel senso che deve essere esclusa la responsabilità amministrativo-contabile, del medesimo convenuto, per i medesimi fatti imputati (Corte dei conti, sez. I centr. app. sent. n. 23, 2006).

Conseguenza di ciò è che l'amministrazione danneggiata si giova sempre della sentenza penale di condanna, ma non resta vincolata da quella di assoluzione se non si è costituita parte civile, nel processo penale.

Per quanto riguarda l'art. 652 c.p.p., così come modificato dall'art. 9, della l. n. 97, 2001, la Corte dei conti ha manifestato un orientamento poco convinto su un'unica interpretazione. Quella minoritaria, ritiene che il Procuratore regionale, non possa essere parte del processo penale, e quindi, nel giudizio contabile non possa produrre elementi probatori diversi a quelli emersi dal giudicato

penale, con la *ratio* che altrimenti accerterebbe una realtà giuridica diversa, da quella riscontrata in tale sede (Corte dei conti, sez. I app. sent. n. 189, 2006). L'orientamento giurisprudenziale prevalente invece (Corte dei conti, I sez. centr. app., sent. n. 387, 2007; III sez. centr. app., sent. n. 75, 2007), conclude il ragionamento in maniera opposta, affermando che il novellato art. 652 c.p.p., è stato modificato proprio al fine di superare l'interpretazione precedente e giungere alla conclusione che la sentenza penale irrevocabile assolutoria, opera nel giudizio contabile, per il risarcimento del danno, anche se promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti.

Nel caso in cui il giudizio penale si sia concluso con la formula della prescrizione del reato, le prove acquisite all'interno di quel procedimento, sono valutabili anche dal giudice contabile in maniera autonoma (il quale può assegnargli valenza di semplici presunzioni di colpevolezza).

Dal punto di vista probatorio è utile chiarire i seguenti dati:

- La sentenza penale scaturita da patteggiamento e caratterizzata da cognizione imperfetta, non fa stato e non rileva per alcun verso, nel processo contabile. Essa può comunque essere liberamente valutabile dal giudice della Corte dei conti.
- In maniera equivalente alla sentenza di patteggiamento, non vincola il giudice contabile neppure la sentenza del G.I.P. e l'archiviazione.
- Le prove utilizzate nel processo penale possono essere riprodotte all'interno di quello contabile, che saranno liberamente valutabile dal giudice, indipendentemente dal fatto che su queste si sia prodotto giudicato di merito.

2.16.3 I rapporti tra il giudizio contabile e quello amministrativo

In questo caso, i principi della pienezza e dell'autonomia dei giudizi sono facilmente riscontrabili, in quanto, a confronto, giudizio amministrativo *in generis* e giudizio contabile di specie denotano le seguenti caratteristiche: diversità della *causa petendi* (nel giudizio amministrativo la situazione giuridica protetta è quella a cui afferisce un interesse legittimo, a parte quelle che riguardano la giurisdizione amministrativa esclusiva; nel giudizio contabile invece, la *causa petendi* riguarda un fatto illecito); diversità del *petitum* (nel processo amministrativo esso si dimostra nella decisione di annullamento, nullità, risarcimento o ottemperanza, a fronte di una richiesta di condanna del processo contabile).

In definitiva, ogni decisione assunta dal giudice amministrativo sulla legittimità degli atti, non ha alcun effetto vincolante o preclusivo sulle cause proposte davanti alla Corte dei conti, non trovando applicabilità (vincolante) l'effetto sospensivo proposto dall'art. 295 c.p.c. (Corte dei conti, sent. n. 192, 1997), in quanto, mentre il giudice amministrativo si occupa di accertare la illiceità dell'atto, la Corte dei conti si occupa della sua legittimità¹⁰⁹.

2.16.4 I rapporti tra il giudizio civile, giudizio civile in sede penale e responsabilità amministrativa

Nella dinamica di tali rapporti, due sono le esigenze necessarie al corretto funzionamento della giustizia: quello sulla unitarietà della giurisdizione, che sembra venire meno, se si pone l'accento sulla diversificazione e specializzazione delle giurisdizioni e quello inerente la ragionevole durata del processo, che per assurdo, si pone in contrasto col primo. Se pensiamo infatti ad un rigido sistema

¹⁰⁹ Cfr. ALTIERI A., op. cit., pagg. 81-90.

processuale, dove si tende a far valere l'unitarietà del giudizio, è inevitabile adottare un sistema chiuso improntato sullo strumento della sospensione. Ciò inevitabilmente non farebbe altro che aumentare la inefficienza della giustizia, dovuta alla lunga durata dei procedimenti, posticipando la soluzione del caso.

In passato (anni novanta), l'unitarietà e la sveltezza del procedimento erano raggiunti conferendo precedenza al processo penale. Oggi invece, al fine di comprimere la durata sempre maggiore dei processi, si è affermato il principio di separatezza e autonomia dei processi, andando però a intaccare l'univocità delle pronunce.

Comunque i problemi pratici che possono sorgere in relazione a tali giudizi, riguardano la sovrapponibilità delle pretese risarcitorie, con la conseguente violazione del principio del *ne bis in idem*, ed un "sovra risarcimento" all'amministrazione danneggiata, nonché la possibilità di interferenza tra le varie fasi processuali di giudizi differenti, in ordine soprattutto all'accertamento istruttorio dei fatti.

La Corte di cassazione, già da tempo ha descritto quali dovrebbero essere i naturali rapporti tra giurisdizione contabile, civile e civile in sede penale¹¹⁰, non in termini di conflitto o di alternatività. Essa infatti, anche se ha dichiarato inammissibile la richiesta di risarcimento davanti alla Corte dei conti, se si è già avuta in altra sede sullo stesso fatto, non vuole negare la giurisdizione contabile, ma attua il naturale divieto di pronuncia sulla stessa responsabilità.

Queste giurisdizioni sono quindi indipendenti dal punto di vista istituzionale e l'interferenza può riguardare i giudizi, non le giurisdizioni.

Sulla stesa linea di pensiero si è mantenuta anche la giurisprudenza della Corte dei conti¹¹¹, che ha spiegato in termini non distanti dalla Cassazione, come l'azione di replica della domanda dalla

¹¹⁰ Cass. civ., sez. un., 23 novembre 1999, n. 822, in *Giust. Civ. Mass.* 1999, 2326.

¹¹¹ A partire da C. conti, sez. riun., 9 dicembre 1992, n. 816, in *Riv. Corte conti*, 1993, f. 1, 50.

sede ordinaria a quella contabile, non debba essere accolta per carenza di interesse ad agire dell'amministrazione già precedentemente soddisfatta, in quanto l'avvenuto risarcimento, totale o parziale, risulta essere un fatto estintivo o modificativo del danno.

2.17 L'importante decisione della Corte costituzionale, sentenza 13 luglio 2007, n. 272

La sentenza n. 272 del 13 luglio 2007 della Consulta è importante perché intende tratteggiare con compiutezza e innovazione il rapporto che intercorre tra il giudizio civile in sede penale e azione di responsabilità amministrativo-contabile.

Essa attribuisce alla Corte dei conti (vincolata nei termini che abbiamo già detto nel paragrafo sui rapporti tra giudicato penale e processo contabile *ex art. 651 c.p.p.*), l'esclusività della giurisdizione nella determinazione dell'entità del risarcimento dovuto, in relazione al danno erariale causato.

In caso di sentenza di condanna penale, con azione civile esercitata all'interno di questo processo, trova applicazione l'art. 538 c.p.p., che limita la giurisdizione del giudice penale, alla pronuncia sul risarcimento del danno, permettendo una condanna generica dell'imputato, da precisare in sede contabile. Non vengono posti problemi di pregiudizialità, in quanto (come già precedentemente detto) è venuta meno la previsione normativa posta dal vecchio art. 3 c.p.p..

In particolare tale sentenza, dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 75, co. 3 c.p.p., promossa dal giudice contabile della regione Lombardia remittente la questione con ordinanza del 30 marzo 2006.

Tale giudice si interroga sulla costituzionalità di tale articolo, in riferimento al 103 Cost., che prevede la giurisdizione della Corte dei conti. In particolare egli ritiene incostituzionale la previsione secondo cui si debba procedere a sospensione del processo civile, qualora la stessa causa sia stata intentata come giudizio civile, in sede penale e su tale giudizio ci sia stata pronuncia in primo grado.

Tale interpretazione del giudice della Corte dei conti, faceva leva sul diritto vivente e sulle massime delle sezioni unite della Corte di cassazione: l'obbligatorietà della (presunta) sospensione parrebbe quindi dovuta.

L'interpretazione del giudice *a quo*, dell'art. 75, co. 3 c.p.p., risulta agli occhi della Consulta erronea ai fini di una declaratoria di incostituzionalità, poiché non costituisce né interpretazione della Cassazione, né «diritto vivente».

Secondo la pronuncia del giudice delle leggi, l'art 75, co. 3 c.p.p. fa riferimento, non alla sospensione del giudizio civile, intervenuta dopo la pronuncia di primo grado in sede penale, ma alla sospensione dell'azione in tale ambito processuale. Lo stesso articolo, non intende riferirsi al giudizio contabile, quando parla di processo civile: questa seconda interpretazione è costantemente affermata dalla giurisprudenza. Diversamente fosse stato, il legislatore avrebbe usato altra espressione letterale.

Il giudice *a quo*, come abbiamo già detto e come la Corte costituzionale ha sottolineato, non ha valutato a dovere la portata precettiva dell'art. 538, co. 2 c.p.p., che risolve i rapporti tra le due giurisdizioni, affidando a quella della Corte dei conti, l'esclusività nella definizione del *quantum* del risarcimento dovuto a fronte del danno erariale, limitando la giurisdizione penale alla sola definizione della condanna generica; in questo quadro, non vi era motivo di sollevare giudizio di costituzionalità, in quanto è venuta meno la pregiudiziale, prima prevista dall'art. 3 c.p.p..

La portata innovativa della sentenza in esame è data nella riserva di attribuzione del *quantum* del risarcimento del danno erariale, alla competenza esclusiva della Corte dei conti. Pertanto, la Corte riconosce il principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, che afferma la pluralità delle giurisdizioni e la loro competenza distinta, non al fine di compromettere l'esigenza di risposta alla domanda di giustizia, ma anzi, al fine di un suo migliore funzionamento¹¹².

In relazione all'orientamento della Cassazione, la Corte costituzionale sembrerebbe voler creare diverse responsabilità rinvenibili all'interno del medesimo danno, creando una concentrazione di diversi giudizi e quindi delle tutele che l'ordinamento può offrire, attuando l'effettività della giurisdizione (art. 24 Cost.) e permettendone una ragionevole durata (art. 111 Cost.).

2.18 Considerazioni finali sui rapporti tra giurisdizioni

Riassumendo, in tema di assetto di giurisdizioni e in relazione al danno erariale si hanno i seguenti casi:

1. In riferimento alla giurisdizione civile, si auspica una sempre maggior affermazione dell'esclusività di quella della Corte dei conti, nel senso che l'organo contabile è l'unico giudice che può decidere nelle materie devolute alla sua cognizione.
2. Quando vi è in corso un procedimento penale, il giudice deve limitarsi ad una pronuncia nel merito del risarcimento generica e lasciare la determinazione del *quantum*, al giudice contabile. Invece, se il giudice penale procede alla liquidazione del danno è necessario sollevare questione di conflitto di giurisdizione innanzi alle sezioni unite della Corte di cassazione. Questa

¹¹² C. cost., 12 marzo 2007, n. 77, in www.giurcost.org.

Corte difatti, ha espresso che la condanna generica al risarcimento del danno affermata in una sentenza penale, ha mero effetto di *declaratoria iuris* e che ai fini della liquidazione è necessario l'accertamento della potenzialità del fatto illecito a generare conseguenze dannose e pregiudizievoli, a prescindere dalla misura del danno. Tale accertamento è di competenza del giudice contabile, quale giudice naturale della liquidazione.

3. Sempre considerando i caratteri di separatezza e autonomia, non è da sottovalutare quello di coordinamento fra ordini giurisdizionali; ai fini di una unità sostanziale vi è una continuazione del giudizio, nel caso di “passaggio di consegne” fra giudice penale e contabile¹¹³.

¹¹³ Cfr. VENTURINI L., La competenza della Corte dei conti circa il danno erariale in vicenda oggetto di giudizio penale, commento alla sentenza della C. costituzionale, 13 luglio 2007, n. 272, in *Giornale dir. amm.*, 2008, 45.

CAPITOLO III
**CRONACHE – ATTUALIZZAZIONE E
CONTESTUALIZZAZIONE DEL DANNO ERARIALE**

**3.1 La difficoltà di riscossione del danno erariale
provocato**

Uno dei problemi di maggior attualità riguarda la fase di escussione del debito del colpevole, da parte dell'Erario. Nonostante l'accertamento dato dalla sentenza, nonostante la "pesantezza" del danno provocato, un danno "pubblico", provocato nei confronti di tutti, in quanto grava sulle risorse della collettività, c'è da dire che il sistema non ha ancora posto argine a questo annoso problema.

Stando alle recenti statistiche infatti, nel periodo compreso tra il 2008 e il 2012, il valore delle condanne per danno erariale comminate dalla Corte dei conti si aggira attorno ai 3,5 miliardi di euro.

Condanne che però rischiano di restare a lungo nel limbo, per molto tempo. Questo spreco nello spreco, questa beffa dopo il danno è un danno ulteriore che il sistema deve tendere ad eliminare.

Ad oggi, unico tentativo di porvi rimedio è affidato alla buona volontà e alla massima tempestività delle amministrazioni pubbliche creditrici incaricate come detto nei paragrafi precedenti, della fase esecutiva di recupero del credito dovuto. Inutile dire, che tutto ciò si riverbera negativamente sui bilanci disastrosi dell'azienda Italia e dei cittadini.

L'elenco dei danni al patrimonio più frequenti riguardano l'uso indebito di beni mobili e immobili pubblici, opere incompiute, mancata riscossione di entrate tributarie, promozioni all'interno delle

PP.AA. a go-go, assistiti fantasma, consulenze esterne oltre ogni dire, massiccio uso di derivati senza paracadute da parte degli enti locali. E ancora: acquisti di bene e servizi al prezzo massimo, frodi alla Ue in vertiginoso aumento, concessioni e costruzioni di opere pubbliche senza il rispetto della normativa in campo edile, erogazione di contributi e finanziamenti non dovuti.

Questo quadro è stato delineato con chiarezza, dalla Procura generale presso la Corte dei conti nella relazione, che ha accompagnato ai primi di febbraio l'apertura dell'anno giudiziario della magistratura contabile. I dati sull'esecuzione delle condanne e sulla effettività dell'azione di responsabilità, elencati dal vice procuratore generale Antonio Buccarelli, indicano che, *«gli importi recuperati in esecuzione delle sentenze di condanna definitive, ammontano a circa 169 milioni di euro a fronte di condanne che, nel medesimo periodo, ammontano a complessivi 3,530 miliardi di euro»*. Una falla enorme, un terribile problema per lo Stato.

E come se non bastasse, si aggiunge sempre all'interno della stessa relazione, che se si analizzassero gli anni precedenti al 2008, il rapporto tra l'ammontare delle condanne riscosse e quelle da riscuotere, risulterebbe minore (nel 2012 raggiungeva il 20%).

La Corte dei conti, o meglio, la Procura generale della Corte dei conti, nel cercare di capire quale sia il soggetto istituzionale responsabile di questo pessimo stato di cose, si chiama fuori da qualsiasi addebito. Ciò in quanto il giudice contabile non ha la titolarità e il controllo della fase esecutiva, e dunque non può essere accusato di *«scarsa redditività dei crediti erariali da responsabilità amministrativa una volta che questi sono diventati esigibili...se l'attività di riscossione segna il passo, ciò dipende primariamente dalla tempestività dell'amministrazione creditrice»*. Tutto questo, a causa di un meccanismo di esecuzione del credito per danno erariale *«che si rivela alquanto macchinoso e privo degli ordinari strumenti e*

delle misure coattive che assistono la riscossione del credito erariale»¹¹⁴.

3.2 Un caso recente di danno all'immagine generato da "Calciopoli"

In termini di contemporaneità del danno erariale, e come l'istituto sia sotto gli occhi di tutti, in riferimento alle cronache odierne, si ricollega un famigerato caso giuridico sportivo. La vicenda oggetto di trattazione è nota alle cronache come "Calciopoli". Essa ha investito il calcio italiano nel 2006, e vede coinvolte diverse società di calcio, i relativi dirigenti, organi di vertice delle federazioni sportive e alcuni arbitri ed assistenti di gara. Questi fatti hanno sono stati esaminati sia davanti agli organi di Giustizia Sportiva (C.A.F. e Corte Federale e Camera di Conciliazione presso la F.I.G.C. e Arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I.), sia innanzi alla Procura della Repubblica di Napoli al fine di accertare i reati di associazione per delinquere, sequestro di persona, minaccia e frode in competizioni sportive.

La prova del danno all'immagine della P.A. nel caso in analisi è ritenuta di comune dominio, per l'ampia risonanza dei fatti e confermata anche dall'esito del giudizio penale di primo grado. Al riguardo, si evidenzia, come mai l'illecito sportivo, che pure era stato già scoperto in passato nel mondo del calcio, abbia toccato alti livelli di gravità, specie nel caso d'esame, per il campionato 2004-2005. Tali vicende hanno determinato un discredito per il sistema calcio, che secondo i giudici, ancora persiste nell'opinione pubblica nazionale e non solo. Anche gli organismi internazionali calcistici (F.I.F.A.,

¹¹⁴ TURNO R., La beffa del danno erariale: un tesoretto da 3,5 miliardi troppo difficile da riscuotere, *Il Sole – 24 Ore*, ed. martedì 19 febbraio 2013, in <http://www.ilsole24ore.com> (ultimo accesso 02.09.13).

U.E.F.A.), sono portati a vedere il nostro apparato di amministrazione del calcio italiano, con inaffidabilità.

Veniamo ai fatti. Contemporaneamente allo svolgimento del processo penale davanti al Tribunale di Napoli, concluso nel mese di novembre 2011, con un sostanziale accoglimento dell'impianto accusatorio e la relativa condanna della maggior parte degli indagati per i reati contestati, si convenivano in giudizio presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio, alcuni degli stessi soggetti (dirigenti federali, designatori arbitrali, due giornalisti sportivi RAI, arbitri e assistenti di gara).

Il P.M. contabile ha contestato a tutti i convenuti le conseguenze pregiudizievoli per l'immagine dell'ordinamento sportivo. Per effetto della loro condotta illecita, posta in essere attraverso telefonate occulte e incontri costanti, essi hanno alterato il risultato sportivo a vantaggio di alcune squadre e a discapito di altre. In particolare, secondo l'accusa, la condotta dei convenuti avrebbe determinato una grave lesione della dignità, del decoro e del pregiudizio dell'ordinamento sportivo, che si è tradotta in un danno all'immagine rilevante, riverberato persino all'estero.

La Sezione regionale per il Lazio della Corte dei conti, con due sentenze non definitive (ordinanze, nn. 872 e 873, 2009) ha dichiarato la propria giurisdizione per i fatti contestati al C.O.N.I., alle Federazioni sportive, all'Associazione Italiana Arbitri (declinandola, invece, nei confronti dei giornalisti R.A.I.), e ha assolto due convenuti dagli addebiti contestati, sospendendo il processo fino alla definizione del giudizio penale di primo grado. Successivamente alla sentenza del Tribunale di Napoli e alla riassunzione da parte del Procuratore regionale, la Corte con la pronuncia sopra riportata ha disposto la condanna dei convenuti al risarcimento del danno d'immagine provocato all'ordinamento sportivo nazionale.

In particolare, la Sezione, ricorrendo ai parametri di cui abbiamo fatto cenno precedentemente; parametri ormai consolidati nella giurisprudenza della Corte e ad una valutazione equitativa (art. 1226 c.c.), ha fissato nell'importo di un milione di Euro, il tetto massimo del danno risarcibile e ha poi assegnato le condanne in relazione alla gravità della condotta di ogni convenuto.

Uno degli aspetti di maggior interesse della pronuncia è quello attinente alla giurisdizione della Corte dei conti.

Come abbiamo detto infatti, successivamente alla riassunzione del processo, l'eccezione di difetto di giurisdizione della Corte dei conti a conoscere della responsabilità dei soggetti iscritti all'Associazione Italiana Arbitri, è stata presentata da alcuni difensori, rilevando il carattere privato dell'associazione calcistica. La Corte, rinviando alla motivazione delle sentenze già pronunciate e non definitive (nn. 872-873, 2009) ha dovuto respingere tali eccezioni, affermando la propria giurisdizione. L' *iter* logico giuridico seguito dalla Sezione, che segue una ormai consolidata giurisprudenza, fonda la propria giurisdizione, non sulla qualifica soggettiva dell'agente, ma sulla natura pubblica delle finalità dell'ente e sull'utilizzo da parte di questo, di risorse pubbliche.

Questa sentenza quindi, si pone in continuità con le altre recenti sentenze della Corte dei conti e della Cassazione, che hanno esteso i limiti del sindacato del giudice contabile verso coloro che solo formalmente si pongono al di fuori della sfera pubblicistica, ma che in realtà rappresentano strutture specificamente organizzate di enti pubblici. Svolgendo loro un'attività distinta, ma inserita nel tipico procedimento amministrativo, fanno attribuire rilevanza, ai fini della giurisdizione, alla natura del soggetto passivo leso dalla condotta pregiudizievole.

La Sezione afferma la propria giurisdizione all'esito di un percorso argomentativo sviluppato prima nelle sentenze-ordinanze nn.

872-873, 2009, basato sull'ordinamento sportivo del C.O.N.I.¹¹⁵, richiamando i propri precedenti, relativi all'erogazione e gestione di finanziamenti pubblici, devoluti dal C.O.N.I. ad associazioni sportive private. In questi precedenti è stata attribuita natura pubblica alla pratica sportiva, definita quale bene inviolabile, attraverso il quale si realizza la personalità dell'individuo. Per tale ragione necessita di adeguata tutela da parte dell'ordinamento. La F.I.G.C. che opera quale sotto organismo del C.O.N.I., rappresenta l'ente di promozione del gioco del calcio come veicolo educativo, ed è il soggetto passivo dell'azione illecita di coloro che, partecipando alla funzione richiamata (affidata dal legislatore all'ente), con le proprie condotte hanno leso l'immagine dell'istituzione sportiva, ingenerando sfiducia nella correttezza e trasparenza di questa. È pertanto questo a determinare la giurisdizione contabile nei confronti di quei soggetti privati che, operando all'interno delle Federazioni sportive, fanno parte del C.O.N.I. e svolgono, pertanto, funzioni sportive.

La Corte, conseguentemente, si sofferma sui rapporti tra il C.O.N.I. e F.I.G.C., richiama l'articolo 15 del d.lgs. n. 242/1999 che prevede che le Federazioni sportive svolgano l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato Olimpico Internazionale (C.O.I.) e del C.O.N.I., anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti. Le federazioni sportive nazionali, le discipline sportive associate, gli enti di promozione sportiva, le società e le associazioni sportive private possono quindi svolgere attività di rilevanza pubblicistica, come quelle indicate all'art. 23 dello statuto del C.O.N.I.. Rappresentano così, articolazioni interne del C.O.N.I., sulle quali lo stesso vigila e ne coordina l'attività. In caso di gravi violazioni dei principi fondamentali dell'ordinamento sportivo, ovvero in caso di mal funzionamento, esso può disporre anche il commissariamento. Sono infatti gli organi propri del C.O.N.I.

¹¹⁵ Ente sottoposto alla vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, definito dal d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242.

a conferire alle associazioni costituite dai privati, la personalità giuridica di diritto privato, ad approvare i bilanci e a vigilare sul corretto utilizzo dei contributi pubblici. Le associazioni sono tenute inoltre, a presentare sempre ai soliti organismi, per l'approvazione, il bilancio preventivo e il programma di attività.

Ne consegue che gli associati alla federazione sportiva, i quali direttamente o indirettamente partecipano alla realizzazione dell'interesse pubblico, possono cagionare la lesione dell'immagine dell'attività pubblicistica, che è affidata dal legislatore all'ente sovraordinato di appartenenza. Ciò vale anche per soggetti quali gli arbitri iscritti all'A.I.A., che, facendo parte di un'associazione privata, concorrono comunque allo svolgimento di una funzione pubblica come quella della direzione della partite delle massime serie di calcio. Infatti, la Corte dei conti ha ritenuto irrilevante, ai fini del riconoscimento della propria giurisdizione, la natura privata del soggetto agente e il carattere privatistico del rapporto che lega il soggetto all'istituzione di appartenenza, sul presupposto che è la finalità perseguita, insieme all'utilizzo delle risorse pubbliche, a determinare l'attrazione al sindacato del giudice contabile di un soggetto¹¹⁶.

3.3 Gli scandali negli enti regionali e locali

Tutto l'elaborato poggia sulle vicende lette assai spesso e malvolentieri sui giornali, che a partire dal settembre 2012, hanno imperversato sui quotidiani.

Il “caso Fiorito”, ha fatto cronologicamente da ariete a tutta una serie di illeciti a danno delle casse dell'Erario, che passando per gli

¹¹⁶ Cfr. STALTERI A., la Corte dei conti e il danno all'immagine dell'ordinamento sportivo provocato dagli arbitri di “Calciopoli”, Nota a: Corte Conti reg. Lazio, 16 ottobre 2012, n. 993, sez. Giurisdizione, in *dejure.giuffre.it*, (ultimo accesso: 22.03.13).

enti locali da nord a sud, hanno toccato l'indignazione di tutti i cittadini e procurato un bel po' di lavoro per le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

Come sappiamo, anche i reati che ledano le casse degli enti decentrati, ledono indirettamente (ma anche direttamente) il livello centrale dello Stato, in quanto Roma, si deve preoccupare di dislocare le risorse, spostandole laddove c'è più o meno bisogno (inutile da qui intraprendere il discorso sulla polemica che fa da protagonista il palcoscenico politico-istituzionale sulla *devolution* e sulle istanze federaliste di alcuni partiti).

Ma quelli che colpiscono "più a valle", sono anche quelli che rendono il cittadino più sensibile e più attento a ciò che gli capita attorno, in quanto come è ovvio intuire, si sente maggiormente offeso. Si capisce bene, come l'opinione pubblica poi, soprattutto in tempi di crisi economica, sia amareggiata e delusa dalla classe politica dirigente e da come i soldi riscossi con l'esazione, per far fronte ai servizi pubblici, siano (spesi o) sprecati.

Il 13 settembre 2012, partono gli scandali e sotto il mirino di procure e Guardia di Finanza, va l'operato dell'ex capogruppo del Pdl Franco Fiorito (si parla di nuovo "caso Lusi"), indagato per peculato. E' l'inizio dello scandalo che coinvolge la Regione Lazio (Consiglio regionale, Giunta e il gruppo Pdl).

A nulla è valsa l'attività istituzionale dell'ex Presidente della Regione Renata Polverini, che ha cercato di tenere compatta la maggioranza e di non far espandere la cattiva immagine che il caso stava generando, sul resto del partito rappresentato in Regione. Infatti, l'inchiesta si allarga a macchia d'olio e vengono indagati anche gli altri gruppi: la Polverini rassegnerà le dimissioni.

Secondo lo stesso Fiorito, i soldi che andavano a formare lo stipendio "ritoccato" di ogni consigliere coinvolto, venivano recuperati

tagliando i fondi dedicati alla spesa pubblica, vedi scuola, sanità e trasporto¹¹⁷.

Fiorito verrà condannato a tre anni e quattro mesi dal G.U.P. Rosalba Liso che ha stabilito per l'ex capogruppo Pdl alla Pisana, anche l'interdizione per 5 anni dai pubblici uffici, per aver intascato oltre un milione di euro dei fondi destinati al gruppo, provocando «*relative conseguenze di carattere politico ed istituzionale oltre al danno arrecato ai cittadini*», in quanto diretta conseguenza di ciò sono state le dimissioni del Presidente della Regione, con conseguente danno all'immagine del Pdl, delle istituzioni rappresentate e il danno alle casse dello Stato per il ritorno alle urne.

Ma non basta: lo scandalo laziale si estenderà anche verso quella che era opposizione, coinvolgendo l'Idv, nella persona di Vincenzo Marruccio, capogruppo del partito in Consiglio, finito anche lui sotto inchiesta. Lo stesso Fiorito parlava, come riscontrato nei verbali, di un sistema allargato che coinvolgeva tutti i consiglieri, già all'epoca dell'amministrazione Marrazzo.

Lo stesso giorno in cui la Polverini rassegna le dimissioni (25 settembre 2012), spunta un “fuori busta” da 2100 euro al mese per ogni consigliere regionale (sessanta) del Veneto, secondo quanto ha spiegato nei suoi articoli, il quotidiano “il Gazzettino” e “il Corriere del Veneto”.

2100 euro al mese, che vengono prelevati dal “fondo per le spese impreviste” della Regione distribuiti ai componenti dell'assemblea, senza una giustificazione apparente.

Ma la cosa interessante è il sistema (semplice), che permette ai consiglieri di incassare qualcosa come 25200 euro a testa in un anno, per un esborso totale, a carico dei cittadini di un milione e mezzo di euro ogni anno. l'Ufficio di presidenza della Regione ha deciso di

¹¹⁷ Cfr. Tutti gli scandali degli enti locali, in <http://www.tgcom24.mediaset.it/cronaca/articoli/1063479/tutti-gli-scandali-negli-enti-locali.shtml> (ultimo accesso 02.09.13).

trasferire il rimborso forfettario dalle buste paga dei consiglieri direttamente ai gruppi consiliari, i quali, a loro volta, trasferiscono i soldi per bonifico ai consiglieri. In questo modo da un lato, i 2100 euro a testa diventano immediatamente esentasse. Dall'altro, la politica regionale può annunciare pubblicamente di essersi tagliata lo stipendio.

Se scomponiamo lo stipendio degli onorevoli veneti vediamo che la prima cospicua parte è costituita dai 7607,37 euro lordi della paga base. A cui si aggiungono le indennità di funzione, sforbicate dai tagli. E poi arriva il nero. Ed è tutto perfettamente legale. Lo dice la legge regionale n. 586, 1984: *“Nei limiti e con le modalità stabilite dall'Ufficio di Presidenza i gruppi consiliari possono riconoscere ai consiglieri regionali rimborsi, anche forfettari, delle spese per la partecipazione ad attività di cui all'articolo 3, quando le stesse si svolgano in località diverse dal capoluogo regionale o dal comune di residenza del consigliere”*. In ogni caso, il Veneto ha deciso di usare il fuori busta e far passare i soldi attraverso i gruppi.

La Guardia di Finanza estende le indagini su tutti gli organi istituzionali degli enti decentrati. Entrano nel mirino delle indagini anche il Consiglio regionale dell'Emilia, del Piemonte, della Campania e del Molise. Anche il comune di Milano (9 ottobre 2010) subisce quattro arresti per tangenti. Ormai si parla di “caccia al furbetto” e si pensa che il sistema sia conclamato e diffuso. L'idea tra i cittadini è quella che la politica e l'assetto giuridico delle istituzioni, siano inclini, per natura fisiologica, a questo tipo di frodi ai danni della collettività.

Un altro dei casi più noti riguarda la Regione Lombardia e il suo storico Presidente Roberto Formigoni: anche lui rassegnò le dimissioni.

In questo caso, i giudici indagano addirittura su un patto 'ndrangheta-politica, per il voto di scambio. Queste indagini porteranno all'arresto di Domenico Zambetti (10 ottobre 2012), ex assessore regionale alla casa, con l'accusa di concorso esterno in

associazione mafiosa dal 2009 ad oggi. L'assessore lombardo è accusato di aver comprato da due boss un pacchetto di preferenze per la sua elezione nelle regionali del 2010. In cambio offrì anche posti di lavoro e case.

Esploso il “caso Zambetti”, le indagini investiranno anche altri tredici esponenti politici, tra Consiglio regionale e Giunta, tra i quali i più noti sono Renzo Bossi (Lega, dimessosi per l'inchiesta sull'uso dei rimborsi elettorali del Carroccio), Nicole Minetti (Pdl) e lo stesso Roberto Formigoni (Pdl), accusato di corruzione aggravata nella inchiesta sulla Fondazione Maugeri.

Iniziano le pressioni della Lega alle dimissioni di Formigoni e dei rinviati a giudizio. Dopo una lunga resistenza da parte del Presidente della Regione e degli esponenti nazionali e locali del Pdl, il 26 ottobre 2012 si scioglie il Consiglio, causando le prime elezioni anticipate nella storia della Regione Lombardia, tenutesi il 24 e 25 febbraio 2013.

Purtroppo per la tartassata Regione Lombardia non finirà qui. La procura della Corte dei Conti, lo scorso luglio 2013 ha notificato inviti a dedurre a sette consiglieri che nella passata legislatura facevano parte dei gruppi della maggioranza. A questi è stata contestata la sottrazione di fondi a carico della Regione per i rimborsi ottenuti nel periodo 2008-2011 e nella prima parte del 2012. Anche grazie alla stretta collaborazione con i PP.MM. milanesi titolari di un'inchiesta penale in via di chiusura, si procederà all'accertamento di un danno erariale dovuto all'illecita gestione dei fondi posti a disposizione dei gruppi consiliari regionali dalla Regione Lombardia, ai sensi delle leggi regionali n. 17, 7 maggio 1992 e n. 34, 27 ottobre 1972¹¹⁸.

Le elezioni politiche nazionali del 2013 si svolgeranno in un clima di forte disinteresse per le sorti del governo del Paese, dovute

¹¹⁸ Cfr. <http://www.ilfattoquotidiano.it> (ultimo accesso 02.10.13).

alla forse poco combattuta crisi economica, ma anche alla grossa sfiducia verso la politica, dovuta a questi recenti scandali, sempre in continuo aumento, così come dimostreranno i dati sull'assenteismo alle urne.

Ma quando si parla di scandali negli enti locali, purtroppo o menomale, non si fa riferimento solo alla politica. Dimostrazione che il depauperamento della comunità (in questo caso locale, ma anche e soprattutto nazionale), in tema di danno erariale, può avvenire anche a riguardo delle sue (più celebri) opere.

Il fatto è recentissimo, si parla di un accadimento del 2 agosto 2013. Un'opera preziosa distrutta allo scopo di allestire una mostra inutile, della quale sfugge il valore scientifico e culturale. E' il duro atto d'accusa lanciato dal noto storico dell'arte Tomaso Montanari nei confronti della mostra su Antonio Canova recentemente inaugurata ad Assisi. Una rassegna nella quale avrebbe dovuto essere esposto anche uno dei pochi esemplari noti dell'Uccisione di Priamo, andato distrutto a Perugia. L'opera del Canova era ospitata dall'Accademia di belle arti e mentre stava per essere calata a terra, è caduta frantumandosi in pezzi.

La mostra di Assisi secondo il critico, non ha un progetto scientifico, non ha una linea culturale. La sua apertura era giustificata dal fatto che il fratello di Canova aveva possedimenti in Umbria.

Il Sindaco di Assisi Claudio Ricci, replicò specificando che l'incidente avvenuto al "calco in gesso" (copia) si è verificato a Perugia presso l'Accademia delle Belle Arti (illustre e benemerita istituzione culturale perugina e nazionale) e che l'opera sarà restaurata come doveroso (sempre che un restauro si possa eseguire). In realtà il luogo dell'incidente poco importa, mentre nulla il Sindaco dice a proposito del valore culturale della mostra assisana.

Dal punto delle responsabilità addebitabili sorge anche qui un dilemma: dal punto di vista oggettivo è ovvio che essa dovrà essere

addebitata, tenendo presente un valore culturale e quindi astratto, non facilmente quantificabile e rimborsabile.

Dal punto di vista soggettivo, i responsabili andranno ricercati tra coloro che, rappresentando le amministrazioni istituzionali-locali e culturali, commissionano tali servizi di spostamento delle opere. Ma anche chi materialmente ha causato il danno dovrà essere preso in considerazione, cercando di capire in che modo, sia stato violato il rispetto delle procedure di mobilità del prodotto artistico.

Rimane comunque buffo, pensare a come un calco in gesso di grosse dimensioni possa essere spostato, sei poi si giustifica l'operazione, con il solito motivo di conoscenza universale dell'arte, in questo caso forse esagerando¹¹⁹.

3.4 Il terremoto in Abruzzo e Molise e il danno erariale

Purtroppo, la conformazione geologica delle regioni italiane dell'Abruzzo e del Molise ha messo a dura prova la cittadinanza locale durante i recenti sciami sismici. Gran parte delle città e dei paesi circostanti sono stati abbattuti ed è partita la ricostruzione sotto una forte solidarietà nazionale, che ha abbracciato idealmente i luoghi della catastrofe.

Ingenti somme di denaro, provenienti dallo Stato e dai contributi caritatevoli dei privati sono stati versati a favore della popolazione colpita, ma non sempre se ne è fatto buon uso.

Ad esempio, nel caso emblematico di Campotosto, provincia dell'Aquila in Abruzzo, sono stati impiegati quasi novecento mila euro

¹¹⁹ Dan.Bo., Gesso del Canova, lo storico dell'arte Montanari all'attacco: «Distretto per l'inutile mostra di Assisi», <http://www.umbria24.it/gesso-del-canova-lo-storico-dellarte-montanari-allattacco-distretto-per-linutile-mostra-di-assisi/207193.html>, ed. 6 settembre 2013.

per far fronte all'emergenza. Il riferimento è ai nove M.A.P.¹²⁰ di Campotosto, costruiti per dare asilo alle famiglie “sfrattate” dal terremoto. La Guardia di Finanza dell'Aquila ha segnalato due persone alla Procura regionale della Corte dei Conti che dovranno rispondere del danno erariale causato, in qualità di responsabili delle negligenze del Comune montano.

Era il periodo dopo il sisma del 6 aprile 2009. Su richiesta della Protezione Civile, l'amministrazione comunale di Campotosto aveva individuato un terreno sul quale dovevano sorgere i M.A.P.. Quel terreno, in seguito si è rivelato inappropriato e da quel momento sono iniziati i ritardi. Nel mese di ottobre dello stesso anno, la scelta del sito si era spostata in un'altra area. I lavori iniziano, con il termine massimo di sessanta giorni per la consegna dei M.A.P.. A maggio 2010, però, risultavano completate solo sei delle nove abitazioni previste, mentre la realizzazione degli altri tre moduli rimaneva subordinata alla messa in sicurezza del terreno, rivelatosi franoso in seguito ad ulteriori lavori inizialmente non previsti. Ma anche per quelli già ultimati, causa ulteriori ritardi per le opere primarie di urbanizzazione e di abitabilità è stato necessario attendere altri cinque mesi per il definitivo collaudo, avvenuto ad ottobre 2010. L'assegnazione dei M.A.P. è avvenuta quindi nel mese di dicembre, a favore di soli tre nuclei familiari, i rimanenti moduli sono rimasti inutilizzati, perché sono venute meno le esigenze abitative della popolazione.

Nel “caso Campotosto”, il danno erariale causato ai bilanci pubblici sarebbe quindi costituito dalla sommatoria dei costi aggiuntivi di messa in sicurezza dell'area, (800 mila euro), e dalle somme erogate a titolo di rimborso delle spese di soggiorno alberghiero e di contributo di autonoma sistemazione, da parte del Dipartimento della Protezione Civile (70 mila euro), nei confronti di nuclei familiari che, all'indomani

¹²⁰ Moduli abitativi prefabbricati. Strutture abitative antisismiche a basso consumo energetico.

del sisma, avevano richiesto la soluzione dei M.A.P.. In definitiva, per fare nuovi M.A.P. sono state spese cifre esorbitanti in un arco di tempo troppo lungo¹²¹.

Per quanto riguarda la situazione in Molise, il problema non si discosta dal tema degli sprechi. Qui la Guardia di Finanza ha accertato danni erariali per 158 milioni di euro a seguito dell'allargamento delle aree danneggiate dal sisma che colpì il Molise il 31 Ottobre 2002. Sono stati chiamati a risponderne davanti alla magistratura contabile, il Commissario alla ricostruzione, Michele Iorio e l'ex capo della Protezione civile, Guido Bertolaso. Le Fiamme Gialle, su mandato della Procura di Campobasso hanno eseguito indagini anche di carattere penale, che hanno portato sotto inchiesta il Presidente della Regione, Michele Iorio in qualità di commissario delegato alla ricostruzione, per abuso d'ufficio ed indebita percezione di erogazioni in danno dello Stato. L'area colpita (inizialmente composta da quattordici comuni, fu allargata all'intera Provincia di Campobasso(ottantaquattro comuni), attraverso atti autorizzativi del Commissario delegato. Ciò ha comportato che le risorse economiche a disposizione fossero indebitamente spalmate anche a beneficio di enti, istituzioni e privati non ricompresi nella iniziale area interessata dall'evento calamitoso, con evidente e contestuale sottrazione di provvidenze a sfavore degli aventi diritto. In particolare, secondo la Guardia di Finanza, il capo della Protezione Civile Guido Bertolaso. *«pur avendo a più riprese rilevato l'illiceità dell'operato del commissario Iorio a mezzo di formali e reiterate missive acquisite agli atti d'indagine, con colpa grave ha tuttavia ommesso di esercitare i suoi poteri in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri, per evitare che il commissario procedesse, ovvero continuasse, ad erogare le risorse finanziarie*

¹²¹ Cfr. Campotosto, danno erariale da 900mila euro per i MAP del terremoto, ed. giovedì 17 febbraio, in <http://www.ilcorrieredabruzzo.it/laquila/cronaca-laquila/10419-campotosto-danno-erariale-di-900mila-euro-per-i-map-del-terremoto.html> (ultimo accesso 02.09.13).

previste per l'area del cratere, in favore dei comuni non ricompresi, dunque non aventi diritto»¹²².

3.5 La corruzione

Si legge in Atti parlamentari¹²³, che *«la corruzione è...una forma di accordo fra una minoranza allo scopo di appropriarsi di beni che spettano alla maggioranza della popolazione, considerata questa, o come insieme di consumatori, o come insieme di cittadini elettori».* La corruzione è un *«triangolo dei rapporti tra potere economico privato, pubblica amministrazione e personale politico».*

Storicamente, la burocrazia si è servita della corruzione come strumento di rendita e di ottenimento di privilegi personali. La burocrazia che si vede esclusa dal corpo politico è mossa da una forza tesa a riacquistare lo spazio perduto attraverso la corruzione, che aumenta il suo potere e il suo reddito.

L'importanza del tema è strettamente legata alla sua dimensione economica, sia nazionale che europea, e all'ammontare di risorse che la corruzione drena dal sistema. Il settore dei contratti pubblici muove circa il sette per cento del P.I.L. nazionale, il sedici per cento del P.I.L. europeo e assegna ogni anno in Italia circa 125 mila contratti di importo superiore a 40 mila euro. Tutto questo movimento di denaro, se pensiamo alla corruzione (e alle tangenti), è ovvio possa coincidere e causare un danno erariale, tanto che secondo le stime di Transparency International, del Servizio anticorruzione e trasparenza

¹²² Cfr. Terremoto Molise, la Gdf: «Danno erariale da 158 milioni di euro per allargamento», in <http://www.altomolise.net/notizie/attualita/2900/terremoto-molise-la-gdf-danno-erariale-da-158-milioni-di-euro-per-allargamento> (ultimo accesso 02.09.13).

¹²³ XIII legislatura, Rapporto del Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, documento CXI, n. 1 (Camera dei deputati - Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione, La lotta alla corruzione), presentato al Presidente della Camera il 23 ottobre 1996.

della Presidenza del Consiglio dei ministri e della Procura generale presso la Corte dei conti, la corruzione «costa» al sistema economico italiano circa 60 miliardi di euro all'anno. Soldi che vengano tolti dalle casse dello Stato e dai servizi che possono essere offerti.

Anche la Relazione del Presidente della Corte dei conti in occasione dell'apertura dell'anno giudiziario 2010 parla del problema corruzione: «*La regolazione disciplinatrice delle attività da svolgere è dettagliata e, talvolta, persino pervasiva. Ciononostante, le inosservanze sono frequenti, territorialmente diffuse, mettono a nudo l'insufficienza, nell'avversare le azioni elusive dei dettami di legge, del solo fattore normativo non accompagnato da protocolli interni specificamente programmati, elaborati e dedicati al contrasto preventivo di anomalie e di degenerazioni dannose*». Nella Relazione del Procuratore generale della Corte dei conti inoltre, si legge che: «*emerge un deciso aumento delle denunce per fatti di corruzione e concussione accertati nel 2009, rispettivamente +229% e +153%, rispetto al 2008*». Di simile tenore sono le relazioni del 2011 dei rappresentanti della Corte dei conti.

La “qualità” della corruzione, ossia la sua presenza all’apice delle istituzioni, il suo utilizzo costante da parte delle organizzazioni criminali (mafia) e la sua percezione sociale sono cresciuti notevolmente. Inoltre, i dati sul Corruption Perception Index, dal 2005 al 2011, mostrano come la corruzione percepita nel settore pubblico, legata principalmente al numero di casi esistenti ma non scoperti (c.d. “numero oscuro”), sia aumentata in maniera significativa¹²⁴.

A titolo esemplificativo, il numero di sentenze di condanna per corruzione nel 2000 è stato di 968, mentre quello nel 2006 di 186. Nonostante le denunce e gli arresti per corruzione tratteggiano un *trend*

¹²⁴ La posizione dell'Italia è passata dal 45° posto su 180 Stati nel 2005 al 69° posto nel 2011. I dati sul CPI sono disponibili su <http://www.transparency.org>.

in discesa almeno dal 2000 al 2007, purtroppo pare che queste stesse voci, dal 2008 in poi, registrino una controtendenza¹²⁵.

In particolare, nel settore dei contratti pubblici, i vantaggi per il corruttore possono derivare dal ricorso a procedure ristrette e ad affidamenti diretti, dai subappalti, dalla mancata osservanza degli obblighi in materia di qualificazione delle imprese, dall'uso distorto delle varianti in corso d'opera al fine di far lievitare i costi e così via. La tipologia di corruzione tipica del settore degli appalti pubblici è quella che la studiosa Susan Rose-Ackerman inquadra nel novero dei «*payments to exercise discretionary powers in favor of briber*» che mirano ad ottenere un «*beneficio discrezionale*».

Come abbiamo detto, gli appartenenti alla P.A. vengono coinvolti sia per il desiderio di arricchirsi, sia per accrescere il loro potere nei confronti del personale politico. Questo, a sua volta, è interessato a trarre vantaggi dai rapporti corrotti, sia per desiderio di arricchimento, sia per rafforzare la sua posizione, di partito o di corrente o di preminenza individuale, nei confronti di coloro con cui è in competizione. Si parla in tal caso non di un rapporto bilaterale tradizionale (corrotto-corruttore), ma di fattispecie di riguardanti la corruzione tra più privati, sconosciuta all'ordinamento penale italiano.

Gli appalti pubblici sono inclini alla corruzione, data la debolezza dell'amministrazione come parte contrattuale e date le carenze dei corpi tecnici al suo interno: durante l'*iter* contrattuale, alcune delle fasi della procedura di gara, curate tradizionalmente dagli uffici tecnici, come la progettazione e la direzione dei lavori, vengono affidate molto spesso a professionisti esterni. L'amministrazione si trova, pertanto, a dover affidare completamente ai privati, e parimenti, a non essere in grado di controllare la qualità delle prestazioni date in sede di progettazione, di collaudo o di direzione dei lavori.

¹²⁵ I dati di riferimento sono quelli resi disponibili dal Dipartimento di Giustizia, dal 1996 al 2006, e consultabili su <http://www.anticorruzione.it>.

Per quanto riguarda la normativa del settore, partiamo dal contesto europeo: le direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, in particolare la 2004/18/CE, contengono un esplicito richiamo alla tutela dell'ordine, della moralità e della sicurezza pubblica, connessa al pericolo di infiltrazioni criminali e di corruzione negli appalti pubblici. Essa è stata ridefinita valorizzando alcuni principi fondamentali atti a prevenire il fenomeno corruttivo, peraltro già conosciuti dall'ordinamento italiano. Basti pensare alla parità di trattamento dei concorrenti in gara, ai criteri per cui è il contraente migliore che la P.A. deve scegliere al fine di sottoscrivere il contratto d'appalto, alla trasparenza e alla pubblicità degli avvisi e delle procedure del bando di gara.

Come sappiamo, gli anni novanta in Italia hanno visto l'esplosione del fenomeno corruttivo dirigenziale, con una portata registrata ai massimi storici. Ecco che si è dovuto correre ai ripari. Il legislatore italiano ha cercato di garantire che nella fase di aggiudicazione fossero rispettati i principi di imparzialità e trasparenza ed ha introdotto stringenti vincoli sulla discrezionalità delle amministrazioni contraenti, ponendo in secondo piano le esigenze di apertura del mercato interno alla concorrenza europea. Il criterio preponderante era vincolare l'amministrazione aggiudicatrice alla scelta del contraente secondo il prezzo più basso. Il dato economico era quello più importante, così come la legge Merloni (legge 11 febbraio 1994, n. 109) disciplinava.

Tuttavia il sistema di scelta si rivelò non molto appropriato: si finì col determinare una chiusura protezionistica eccessiva, il rallentamento delle procedure di affidamento e la generale inefficienza delle norme sui lavori pubblici; tanto che il problema, oggi, sembra ancora presente.

Il Codice dei contratti pubblici, la nuova normativa intervenuta, ha cercato di garantire maggiore flessibilità

all'amministrazione nella gestione degli appalti mediante l'utilizzo di nuovi strumenti contrattuali ed organizzativi (accordo-quadro, dialogo competitivo, sistemi dinamici di acquisizione), ma di questi strumenti l'applicazione è ancora incerta e poco estesa, visti anche i prolungati differimenti della loro entrata in vigore. Infatti, c'è bisogno che la prevenzione della corruzione si regga su strategie che tengano in considerazione, sia un'adeguata regolazione pubblicistica, che il dato d'efficienza di mercato.

La riforma della disciplina degli appalti pubblici, avviata successivamente agli anni novanta, ha avuto l'obiettivo di combattere la corruzione con metodi di natura amministrativa e di specie procedimentale, volti all'aumento della trasparenza e alla riduzione della discrezionalità amministrativa dei funzionari responsabili. L'introduzione del Codice dei contratti pubblici non ha tuttavia risolto appieno alcuni nodi critici, tra i quali la permanenza di procedure eccessivamente rigide, fonte di costi per i privati se associati ai tradizionali tempi lunghi delle procedure di aggiudicazione nel nostro Paese.

Infine, c'è da dire che l'ordinamento italiano prevede alcuni sistemi preventivi ai fenomeni corruttivi negli appalti pubblici, alcuni certamente da potenziare, altri ancora da attuare. Tra i primi, vi sono i poteri dell'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici (di segnalazione e di ispezione)¹²⁶, i controlli interni delle amministrazioni appaltanti e l'acquisizione delle informazioni inerenti il settore con il monitoraggio dello stesso, mediante l'Osservatorio dei contratti

¹²⁶ L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture è un organo collegiale. Vigila sul rispetto delle regole che disciplinano la materia dei contratti pubblici ed è dotata di indipendenza funzionale, di giudizio, di valutazione e di autonomia organizzativa. Ha numerosi compiti e poteri ispettivi e di sanzione.

I sette membri dell'organo collegiale, il Consiglio, sono nominati dai due presidenti delle camere del Parlamento, che scelgono tra individui che operano in settori tecnici, economici e giuridici con riconosciuta professionalità. Il Presidente è eletto tra i suoi componenti.

pubblici¹²⁷. Tra i secondi vanno annoverati la rotazione del personale, riferita in special modo ai responsabili unici del procedimento in materia di appalti pubblici, e la riforma dei sistemi di pagamento della P.A., in direzione della tracciabilità dei flussi finanziari, introdotta dalle leggi 13 agosto 2010, n. 136 e 17 dicembre 2010, n. 217, sulla completa digitalizzazione delle fatture e dei mandati di pagamento.

Il sistema dei controlli esterni è demandato alla Corte dei conti che svolge un controllo preventivo nella fase di approvazione dei contratti pubblici, ossia nella fase di integrazione dell'efficacia degli stessi. Sono sottoposti a questo tipo di controllo i decreti che approvano i contratti attivi delle amministrazioni dello Stato, quelli passivi di appalto d'opera sopra la soglia comunitaria; altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore della soglia. Le Sezioni di controllo, esercitando un controllo di tipo successivo, ma strettamente connesso a quello preventivo, esse sono tenute a segnalare alla Procura della Corte dei conti eventuali disfunzioni nella gestione di denaro pubblico a carico di pubblici funzionari, affinché questa possa verificare i presupposti di un eventuale danno erariale e perseguire i colpevoli.

Nel caso in esame, il danno derivante da attività contrattuale può essere integrato da molteplici fattispecie che possono presupporre un fenomeno corruttivo alla base: errate contabilizzazioni in eccesso di lavori pubblici, percezioni di tangenti, erogazione indebita di compensi a dipendenti pubblici per la partecipazione a commissioni di gara, omessi incameramenti di cauzioni definitive prestate da appaltatori inadempienti, comportamenti dilatori dei direttori dei lavori.

¹²⁷ L'Osservatorio ha una struttura centrale e ventidue strutture decentrate presso le regioni e province autonome. L'organizzazione viene concertata dall'Autorità e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. Con la Conferenza, nel 2008, è stato siglato l'accordo-quadro e sono stati stipulati Protocolli attuativi con le regioni. È stata altresì attivata una Commissione paritetica composta da rappresentanti delle regioni e dell'Autorità, in ottemperanza alle previsioni di attribuzioni previste dalla legge Merloni.

Una forma di controllo imparziale, quale quello della Corte dei conti che è svincolato dalla politica. Si potrebbe argomentare che proprio la terzietà del controllo sia alla base della sua efficacia¹²⁸.

¹²⁸ Cfr. DI CRISTINA F., La corruzione negli appalti pubblici, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2012, 01, 177.

CONCLUSIONI

L'obiettivo di questa trattazione era avere un quadro completo circa tutto ciò che ruota attorno al danno erariale: la sua disciplina, l'organo della Corte dei conti deputato alla sua prevenzione e quanto l'istituto sia attuale, cioè quanto il relativo problema angoscia il Paese.

Per redigere tutto questo ho cercato di selezionare il materiale in base al filo conduttore che portava alla lesione degli interessi pubblici economici: il danno all'Erario. Ho depurato la ricerca da tutto quello che mi conduceva altrove, come ad esempio la materia pensionistica della Corte dei conti e alcune sue funzioni di controllo, che poco hanno a che vedere con questo.

Anche numerosi istituti processuali, sono pienamente riconducibili agli omologhi civilistici e penalistici, come ad esempio gli strumenti di indagine e le procedure successive al primo grado di appello: per questo sono state solamente accennate.

Venendo agli strumenti impiegati, nella redazione di questa tesi è stato molto utile, la consultazione del volume del Tenore, un testo che racchiude in sé ogni tipo di risposta agli interrogativi che uno studente o un addetto ai lavori può porsi, anche grazie ai suoi numerosi contributi e alle altre dispense prodotte.

Il testo dell'Altieri ha contribuito a dare più che una semplice idea su come il contesto normativo odierno sia strutturato e si sia evoluto fino ad oggi, in quanto ricco di aggiornamenti, soprattutto sulle recenti pronunce giurisprudenziali.

Infine, l'uso di numerose dispense ha particolareggiato il tutto, addentrando nello specifico singolo tema dell'elaborato.

Per ovvie ragioni di attinenza al tema, l'uso di periodici *online*, ma anche di classici articoli cartacei, sono stati di obbligo utilizzo nella ricerca della cronaca, giudiziaria e generale, in quanto

hanno fornito un attento punto di vista del giornalista e un'indicazione precisa su quello che interessa al cittadino lettore.

Il sito della Corte dei conti, con le massime dell'organo e le relazioni dei presidenti e dei procuratori (riassunte in molti articoli di riviste giuridiche), ha reso tangibile il problema e ha sostenuto l'opera di approfondimento dell'organismo giuscontabile.

Qual ora il dibattito sulla Corte dei conti e il danno erariale voglia essere ulteriormente sviscerato e approfondito, l'interessato potrebbe cercare di raggruppare per materia, quali sono gli istituti processuali usati nel rito contabile e quale sia la loro provenienza, suddividendoli in base al codice di procedura che li ha creati o presso cui hanno tratto spunto. Come abbiamo detto infatti, l'origine processuale delle regole utilizzate dinanzi alla Corte dei conti, sono rinvenibili in una pluralità di fonti normative eterogenee, che non ricomprendono soltanto i classici codici di procedura civile e penale, ma anche le norme preunitarie e quelle utilizzate in un più recente passato, presso ad esempio il Consiglio di prefettura. Un lavoro del genere, sarebbe un contributo prezioso al fine di comprendere meglio la funzione giurisdizionale della Corte dei conti e la sua elasticità di manovra processuale, specificando la natura della sua azione e potendo così sciogliere alcuni dubbi interpretativi, come ad esempio quelli attuali sull'invito a dedurre e l'atto di citazione, ma anche sui rapporti tra le varie giurisdizioni e quella (che ricordiamo è costituzionalmente definita come speciale) della Corte dei conti.

Come ci possiamo facilmente accorgere difatti, questa Tesi elabora i concetti teorici e pratici (processuali), che spiccano per "originalità" e diversità, rispetto gli altri procedimenti giurisdizionali considerati ordinari. Partendo da regole in comune, si è creato un processo giuscontabile ad *hoc*, per la materia del danno erariale.

Sempre in riferimento ad un'ulteriore sviluppo del tema, sarebbe interessante cercare di delimitare lo stesso: il danno erariale

rimane sempre un concetto esteso e troppo ampio, per essere classificato sotto ogni punto di vista. Le varie specie del danno erariale sono in continuo aumento e classificazione. Ciò potrebbe portare a un allontanamento dei concetti di base, ma a una precisazione sugli ambiti propri del danno erariale.

La stessa giurisprudenza, si è mostrata incline a una sua espansione concettuale, data la vastità del problema; con la conseguenza di una progressiva espansione della giurisdizione della Corte dei conti. Tale opera di allargamento è stata portata avanti dalla Corte costituzionale, da quella di Cassazione e dalla stessa Corte dei conti, che hanno tutte lavorato, in un'ottica di uniformità del diritto e di unità di intenti di catalogazione della materia.

Ciò si evince dalle numerose pronunce della stessa Corte dei conti riportate. Le sezioni riunite dell'organo hanno assecondato quelle degli altri giudici in riferimento alla valorizzazione del suo operato e dell'importanza della diversificazione della materia giudiziale, al fine di rispondere in maniera esauriente e completa alla richiesta di giustizia del cittadino.

Dal punto di vista normativo forse poco è stato fatto. Se escludiamo gli anni novanta (dove il boom degli scandali in materia di danno erariale ha registrato il suo eco maggiore), negli ultimi anni non molto è stato prodotto.

La richiesta di tipizzazione da parte della Corte dei conti non è pressante, ma vuol indurre il legislatore a una maggior precisazione dei contenuti.

Dal punto di vista del contesto sul quale il danno erariale si inserisce e viene considerato (dalla giurisprudenza, dalle leggi, dal giornalismo) ho cercato di essere il più dettagliato possibile, andando ad esaurire il tema sotto ogni punto di vista, concreto e odierno. E ciò è facilmente riscontrabile, dato che importanti avvenimenti nazionali (ad esempio il terremoto nel centro Italia e gli scandali regionali e negli

enti locali) hanno fatto da padrone nel dibattito culturale, politico e morale, in tempi assai recenti.

Anche la parte sul rapporto di servizio e impiego con la P.A. è stata trattata esaustivamente. Soprattutto nel precisare i dubbi ancora sussistenti in merito alla configurazione di tale rapporto, nel caso in cui il soggetto legato all'amministrazione sia un privato e non un pubblico dipendente. Da tale evenienza, ne discende un'estensione di doveri, obblighi e principi costituzionali (e forse pochi diritti), a un soggetto che per natura propria ha poco di pubblicistico, in quanto tende alla massimizzazione del profitto, in base ai canoni di mercato e di impresa.

BIBLIOGRAFIA RAGIONATA

Indice delle opere:

- ALTIERI A., *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Giuffrè editore, Milano, 2012.

Elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e profili della giurisdizione contabile, alla luce delle novità normative e giurisprudenziali. Il testo affronta in maniera inedita le nuove e numerose figure di danno erariale, di recente tipizzazione: per questo è stato da me analizzato, al fine di una compiuta tematica inerente al danno erariale, tema principale della trattazione.

- BECCARINI L., La prescrizione della responsabilità per il danno erariale indiretto: l'ultimo orientamento della Corte dei conti, in *Gazzetta Amministrativa*, n. 1, 2012, 1-3.

La rassegna precisa quale sia l'ultimo orientamento della Corte dei conti in tema di *dies a quo* sulla «prescrizione dell'azione di responsabilità per il risarcimento del danno c.d. indiretto», specificando che esso «va individuato nella data di emissione del titolo di pagamento al terzo danneggiato».

- BONAFINE A. L., Procedimento sommario di cognizione, chiamata in causa *ex art.* 106 c.p.c. e applicabilità (analogica) dell'art. 702-ter, in *Giur. merito* 2012, 10, 2060.

Il saggio, oltre a vertere sul procedimento in questione, analizza anche i rapporti tra le giurisdizioni e le regole inerenti l'applicabilità del foro: competenza e giurisdizione erariale.

- CHINDEMI D., Il danno erariale in materia di responsabilità medico-sanitaria, in *Resp. civ. e prev.* 2011, 05, 1166.

L'articolo analizza dal punto di vista sostanziale il danno erariale nei suoi presupposti (in particolare rapporto di servizio e nesso psichico), i

rapporti tra responsabilità civile penale e contabile e di conseguenza i rapporti tra le relative giurisdizioni. Accenna anche alla fattispecie del danno all'immagine.

- CIMINI S., Responsabilità provvedimento della P.A., responsabilità erariale e principio di buon andamento, in *Foro amm. CDS* 2011, 03, 1041.

Responsabilità erariale e principio di buon andamento. Come l'inosservanza del principio costituzionale del buon andamento, ingeneri un danno erariale e come la Corte dei conti debba controllare e vigilare a tal proposito.

- CORRADO L. R., Criteri di ripartizione tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile in caso di danno erariale causato dall'illegittima erogazione di fondi pubblici in favore di una S.r.l. (nota a: Cassazione civile, 3 marzo 2010, n. 5019, sez. un.), in *Diritto e Giustizia*, 2010, 0, 96.

Criteri di classificazione del rapporto di servizio dell'agente contabile nei confronti dell'amministrazione pubblica e del suo conseguente assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti, anziché a quella ordinaria.

- CREA P., Prescrizione del danno erariale: profili sostanziali e procedurali, in *Riv. amm.*, 2002, 713.

Il contributo analizza due importanti sentenze delle sezioni riunite della Corte dei conti, depositate in tempi assai ravvicinati, andando a fornire un'interpretazione cristallina in tema di computo del decorso della prescrizione nel caso di danno erariale, sia dal punto di vista della sua nozione, sia dal punto di vista della sua applicazione processuale.

- CROCI C., L'obbligo di denuncia del danno erariale, in <http://www.odc.torino.it/public/convegni/Relazione%20su%20obbligo%20di%20denuncia.pdf> (ultimo accesso: 07.06.13).

L'intervento riguarda «l'obbligo di denuncia alla Corte dei Conti da parte degli organi della P.A. dei fatti dannosi per l'Erario posti in

essere...da...persone fisiche o giuridiche, comunque assoggettati alla giurisdizione contabile».

- D'ANGELO L., Danno erariale indiretto e prescrizione (nota a: C. conti, sez. Giurisdizionale per la Regione Campania, sentenza 26 ottobre 2011, n. 1858), in *Il Corriere del Merito* N. 4/2012.

Il commento alla sentenza tratta dei contrasti pretori riguardanti la «*corretta allocazione del dies a quo del termine di prescrizione quinquennale dell'azione erariale...di danno indiretto*».

- Dan.Bo., Gesso del Canova, lo storico dell'arte Montanari all'attacco: «Distrutto per l'inutile mostra di Assisi», <http://www.umbria24.it/gesso-del-canova-lo-storico-dellarte-montanari-allattacco-distrutto-per-linutile-mostra-di-assisi/207193.html>, ed. 6 settembre 2013; <http://www.ilfattoquotidiano.it>; Tutti gli scandali degli enti locali, in <http://www.tgcom24.mediaset.it/cronaca/articoli/1063479/tutti-gli-scandali-negli-enti-locali.shtml> (ultimo accesso 02.09.13).

I portali dei relativi quotidiani, sono serviti a descrivere le recenti vicissitudini in tema di danno erariale in connessione con la politica e la cultura (v. par. 3.3).

- DALIA B., Fondi Ue alla Corte dei conti, *Il Sole – 24 Ore*, ed. martedì 14 marzo 2006, pag. 25.

L'articolo proveniente dall'autorevole quotidiano sottolinea quale sia l'importanza del mutato orientamento giurisprudenziale e del suo futuro impatto sulla gestione dei fondi UE. L'importanza dello scritto risiede nel poter capire che anche i fondi comunitari sono ovviamente risorse pubbliche e lo sono, sia in quanto versati dai contribuenti dell'Unione, sia in quanto devoluti e gestiti dallo Stato italiano. Da ciò ne discendono vincoli di attribuzione e di spesa, che la Corte dei conti deve monitorare.

- DEL GIUDICE F., *Gli appalti di lavori pubblici*, Simone editore, Napoli, 2011.

Il testo, utile ai candidati di concorsi per accesso nella P.A., è un valido strumento di preparazione anche per l'esame di diritto amministrativo monografico. In relazione al mio trattato, il documento è servito soprattutto ad un chiarimento rinvenuto nella parte de “la programmazione e la progettazione dei lavori pubblici” - “la verifica e la validazione dei progetti”, sull’attribuzione delle responsabilità erariale in capo al soggetto incaricato del collaudo dell’opera pubblica.

- DI CRISTINA F., La corruzione negli appalti pubblici, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2012, 01, 177.

Il lavoro si propone di analizzare la corruzione a sé e in connessione con il mondo degli appalti pubblici. Naturale sbocco del problema è quello che affronta come risultato del fenomeno corruttivo, il danno erariale e l’opera di contrasto della Corte dei conti.

- GARRI F., Nozione di danno erariale e provvedimenti ablatori emessi dalla magistratura contabile, in *Enti pubblici*, 1998, 515.

Il tema trattato inerisce alla definizione particolare del danno erariale, partendo dall’analisi generale della responsabilità civile. Essa studia le problematiche comuni alla nozione di danno erariale e a quella più universale di danno. La rassegna tratta brevemente anche della fase esecutiva e la difficoltà di escussione del debito derivante dal danno e per questo interessa particolarmente.

- GIAMPAOLINO L., in www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/presidente_giampaolino/roma_8_luglio_2010_discorso_presidente_giampaolino.pdf (ultimo accesso 02.05.13).

L’attività della Corte in relazione al principio del buon andamento. Il Presidente della Corte dei conti, elabora il concetto in esame, nel suo discorso di insediamento, affrontando anche le problematiche inerenti

alla riscossione del risarcimento dovuto e come le statistiche indichino che l'Erario venga difficilmente ristorato.

- IANNANTUONO P., Il danno erariale nei giudizi di responsabilità amministrativa, in *Giurisdiz. amm.*, 2009, IV, pag. 377.

Il tema trattato all'interno del documento contiene spunti dottrinali sull'attività del Procuratore contabile e sulle regole applicabili nel relativo processo, di "origine mista" (codice di procedura civile, codice di procedura penale, regolamento di procedura contabile).

- IBBA C., Responsabilità degli amministratori di società pubbliche e giurisdizione della Corte dei conti, in *Giur. comm.* 2012, 05, 641.

«Il lavoro riproduce, con pochi ritocchi e aggiornamenti, l'Intervento svolto...su La responsabilità degli organi delle società a partecipazione pubblica: questioni aperte in tema di giurisdizione, organizzata dall'Ufficio dei referenti per la formazione decentrata presso la Corte Suprema di Cassazione.».

- LEONE N., La responsabilità amministrativo-contabile e il danno erariale nei contratti pubblici di servizi e forniture, in <http://www.fareonline.it/public/Eventi/2008/aprile%202008/AR E-ARBATAX/PRESENTAZIONI/LEONE%209-5-08.pdf>, (ultimo accesso 16.05.13).

Introduzione sulla la riforma della Corte e l'esplosione della responsabilità amministrativa "Dall'opera omnia dei contratti pubblici alle responsabilità della figura professionale del provveditore economo". La responsabilità amministrativo-contabile e il danno erariale nei contratti pubblici di servizi e forniture.

- LEONE N., Il problema del riparto di giurisdizione, in http://www.lexitalia.it/articoli/leone_giurisdizione.htm (ultimo accesso: 02.09.13).

Il contributo analizza il problema del riparto di giurisdizione in un sistema giuridico fondato sulla pluralità di giurisdizioni durante la Giornata di studio sul tema: "La nuova conformazione della responsabilità amministrativa ed il problema della graduazione della condanna in base alla gravità della colpa".

- LONGAVITA F. M., L'esclusività della giurisdizione erariale e l'azione civile di danno in sede penale, in *Riv. Corte conti*, 2005, fasc. 1, 398.

Il principio di esclusività della giurisdizione erariale viene analizzato dal punto di vista degli effetti processuali, che si producano in relazione alla concorrenza delle altre giurisdizioni, in riferimento alla stessa causa processuale.

- MANNUCCI F., Responsabilità amministrativa e danno erariale, in http://www.federgest.it/fileadmin/documenti/Responsabilita_a_mministrativa.PDF, (ultimo accesso 02.10.13).

Il saggio, oltre ad avere una breve introduzione sulla responsabilità amministrativa e su quella contabile, fornisce spunti sulla responsabilità amministrativa nell'ordinamento sportivo e sul danno all'immagine.

- MARIA MONTI M., Responsabilità amministrativa e danno erariale indiretto, in <http://www.contabilita-pubblica.it/Archivio%2012/Dottrina/Monti%202012.pdf> (ultimo accesso 02.10.13).

Il saggio analizza come il danno erariale, sia oggettivo elemento di differenziazione tra la responsabilità amministrativa generica (per danno) e quella c.d. tipizzata (di tipo sanzionatorio). Esso, nel momento di presentazione della domanda attorea, deve essere caratterizzato a pieno nella sua triplice veste di effettività, concretezza ed attualità.

- NASSIS C., Profili evolutivi del danno erariale e recenti approdi giurisprudenziali in tema di risarcimento del danno all'immagine ed al prestigio della P.A., in *Giust. Amm.*, 2005, 1185.

L'autore, nelle opere citate all'interno di questo elaborato è particolarmente dedito alla fattispecie del danno erariale. In questo saggio egli tratta dei punti di connessione tra danno erariale e danno all'immagine.

- NASSIS C. Evoluzione sostanziale e processuale del danno erariale, in <http://www.contabilitapubblica.it/Archivio10/Dottrina/nassis.pdf> (ultimo accesso: 26.05.13).

Ancora un altro trattato dell'autore sul danno erariale: nella prima parte si analizza il danno erariale dal lato della sua natura (patrimoniale, non patrimoniale), normativa (civilistica e costituzionale), della giurisprudenza (in un «sistema bipolare costituzionalmente orientato»), e della sua evoluzione storica. Conclude questa prima parte sostanziale, una breve rassegna dei danni erariali patrimoniali. Nella seconda parte invece l'autore analizza i profili di natura processuale con particolare attenzione alla fase della riscossione del credito, dovuto al ristoro del danno erariale.

- NOTTOLA S., Normativa e giurisprudenza sulla responsabilità amministrativa per danno erariale, in *Giurisdiz. amm.* 2009, IV, 365.

Trattazione ampia e generale sulla responsabilità amministrativa erariale e il relativo danno.

- NEGRI G., Reati tributari solo con danno al fisco, *Il Sole – 24 Ore*, ed. giovedì 4 aprile 2002, pagg. 23 e 24; FOSSATI S., Se il fisco «scorda» il ricorso può scattare il danno erariale, *Il Sole – 24 Ore*, ed. sabato 18 ottobre 2002, pag. 24.

Gli articoli in questione analizzano il rapporto tra la disciplina dei reati tributari (societari e non) in relazione al danno erariale, per quanto riguarda azione penale, concordato e conciliazione, fase esecutiva di riscossione.

- PALADINO G. A., Paga il ragioniere per le ricevute fiscali omesse, *Italia Oggi*, ed. giovedì 8 settembre 2005, pag. 31.

Commento alla sentenza della Corte dei conti, sez. Giurisdiz. Regione Calabria, n. 777, 5 luglio 2005, che descrive la colpa grave del dipendente comunale nell'omissione di trasmissione della documentazione fiscale, all'ente tributario competente.

- PAVONI F., La Corte costituzionale salva il "Lodo Bernardo" (nota a: C. costituzionale, 15 dicembre 2010, n. 355), in *Resp. civ. e prev.* 2011, 4, 794.

Il saggio introduce alcune considerazioni sul danno all'immagine partendo dalla sentenza della Corte costituzionale, 15 dicembre 2010, n. 355, prodotta poco prima di quella della Corte dei conti che definisce cosa sia il danno all'immagine. L'autrice cerca di chiarire le problematiche del risarcimento alla P.A. dei danni dipendenti dalla lesione dell'immagine, partendo dal dato normativo, passando per la giurisprudenza regionale, giungendo a quella costituzionale.

- RISOLO C. I., Domanda di indennizzo: non c'è termine e non scatta la prescrizione se è in corso il procedimento, in *Diritto e Giustizia* 2012, 0, 837.

Elementi peculiari al caso di specie e procedurali della prescrizione.

- SALA G., L'attività istruttoria del Procuratore contabile alla ricerca di regole tra (giusto) procedimento e (giusto) processo, in *Dir. proc. amm.* 2011, 02, 419.

Il contributo svolge un panorama a trecentosessanta gradi, su tutte le funzioni, le attribuzioni normative, i poteri, le prerogative, gli obblighi, i doveri e le preclusioni proprie del P.M. contabile.

- SALVAGO S., La giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla posizione dei soggetti responsabili ed a quella degli enti danneggiati (nota a: Cassazione civile, 19 dicembre 2009, n. 26806, sez. un.), in *Giust. civ.* 2010, 11, 2505.

La nota (oltre a dare un ampio risalto a tutto il tema del danno erariale), ci fornisce una definizione di cosa sia il danno erariale “trasversale” o “obliquo”, cioè quel danno cagionato ad un’amministrazione diversa da quella di appartenenza.

- SCHLITZER E. F., Le più recenti innovazioni legislative e giurisprudenziali in materia di responsabilità amministrativa e di processo contabile, in *Foro amm.*, CDS 2010, 01, 219.

Il criterio “continuista” della giurisdizione speciale della Corte dei conti, ci spiega anzitutto come nasce storicamente la Corte e come le sue funzioni si sono evolute nel tempo, ricordando che la sua giurisdizione non è stata “azzerata” con l’avvento dell’odierna Costituzione, ma appunto continuata e adattata al nuovo sistema contabile, istituzionale e regionale. Riprova di questo fatto storico-istituzionale è la sua disciplina di base, rinvenibile in fonti normative pre-costituzionali.

- STALTERI A., la Corte dei conti e il danno all’immagine dell’ordinamento sportivo provocato dagli arbitri di “Calciopoli”, nota a: Corte Conti sez. Giurisdiz. Regione Lazio, 16 ottobre 2012, n. 993, in *dejure.giuffre.it*, (ultimo accesso: 22.03.13).

Questo trattato prende un intero paragrafo dell’elaborato quale suo importante perno. In esso si rinvengono i temi focali sui quali si vuole approfondire la conoscenza del danno erariale, con le sue caratteristiche di spiccata attualità (nel caso di specie con “Calciopoli”), connessione col danno all’immagine e all’evoluzione dell’istituto, in riferimento al conflitto con le altre giurisdizioni diverse da quella contabile.

- TENORE V., Obbligo di denuncia alla Corte dei Conti del danno erariale da parte dei dirigenti degli uffici giudiziari, in *Documenti Giustizia*, 1998, 1399.

Il saggio riprende il tema già trattato nell'opera indicata qui in bibliografia, dello stesso autore, “*La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni controlli*. Seconda edizione, Giuffrè editore, Milano, 2008”, sviluppandolo e precisandolo in riferimento della categoria indicata nel titolo. Il saggio è stato utile al fine dello studio sulla rilevazione esatta del *dies a quo* dell'obbligo di trasmissione della denuncia.

- TENORE V., *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni controlli*. Seconda edizione, Giuffrè editore, Milano, 2008.

Manuale completo di dottrina, giurisprudenza, normativa e formulario, inerenti al procedimento innanzi la Corte dei conti. Valido riferimento anche per altri autori, rappresenta un ausilio importante per avvocati, magistrati, studiosi e candidati alla professione di magistrato della Corte dei conti. Il testo rappresenta un supporto aggiornato e dettagliato delle tre funzioni base della Corte dei conti, in riferimento alla parte sostanziale e processuale; inoltre il testo approfondisce anche i temi del giudizio di responsabilità, del contenzioso pensionistico e del controllo della Corte in generale.

- TENORE V., Sulla giurisdizione della Corte dei conti sui liberi professionisti per danni arrecati all'ordine professionale e ad altri soggetti pubblici, in <http://www.avvocatitriveneto.it/wp-content/uploads/2013/04/Giurisdizione-Corte-dei-Conti-danni-arrecati-agli-Ordini-o-enti-Pubblici-dai-liberi-Professionisti.pdf>, (ultimo accesso: 23.05.13).

Il saggio tratta dei rapporti instauratisi tra i libero professionisti e l'amministrazione pubblica. Il rapporto di servizio configurabile fa sì che la partecipazione del libero professionista venga assimilata

all'interno del procedimento amministrativo tipizzato dalla legge, facendo assumere all'attività professionale servita, carattere pubblicistico e quindi idoneità a ledere l'Erario.

- TIGANO F., *Corte dei conti e attività amministrativa*, Giappichelli editore, Torino, 2008.

Manuale per lo studio dell'attività della Corte dei conti. Ai fini di questo elaborato, il testo integra alcune parti mancanti o difficilmente comprensibili dei manuali dell'Altieri e del Tigano.

- TRAVAGLINO G., Enti pubblici economici, danno erariale e riparto di giurisdizione (Nota a Cass., sez. un., ord. 22 dicembre 2003, n. 19667, Panzone c. Proc. reg. Corte conti Abruzzo e Cass., sez. un., 22 dicembre 2003, n. 19662, Italiano c. Proc. gen. Corte conti), in *Riv. Gius.*, 2004, 314.

L'articolo tratta dei criteri utili all'individuazione degli enti pubblici economici soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti, al modo in cui essi possano provocare un danno erariale e il riparto di giurisdizione conseguente da tale individuazione.

- TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2011.

Testo consigliato per il superamento dell'esame di Giustizia amministrativa, presso la Facoltà di Giurisprudenza, Università di Pisa. Utile all'inquadramento dei concetti base e delle attinenze con la materia oggetto di trattazione.

- TURNO R., La beffa del danno erariale: un tesoretto da 3,5 miliardi troppo difficile da riscuotere, *Il Sole – 24 Ore*, ed. martedì 19 febbraio 2013, in <http://www.ilsole24ore.com> (ultimo accesso 02.09.13).

L'articolo contribuisce ad una precisazione ulteriore rispetto quanto già discusso nel paragrafo inerente alla fase esecutiva del procedimento contabile, sottolineando i problemi di stretta attualità del sistema.

- VETRO A., Il danno erariale conseguente alla violazione delle norme comunitarie ed interne di evidenza pubblica. I contrasti giurisprudenziali della Corte dei conti sul c.d. “danno alla concorrenza”, in <http://www.amcorteconti.it/articoli/vetro%20danno%20alla%20concorrenza.htm> (ultimo accesso 02.10.13).

Partendo dalla definizione di C. costituzionale, n. 401/2007, l'articolo è utile al fine dello studio di un'ipotesi particolare di danno erariale, quale il danno alla concorrenza, derivante dal cattivo uso di fondi nazionali e comunitari.

- VENTURINI L., La competenza della Corte dei conti circa il danno erariale in vicenda oggetto di giudizio penale, commento alla sentenza della C. costituzionale, 13 luglio 2007, n. 272, in *Giornale dir. amm.*, 2008, 45.

L'autore nel suo contributo, si occupa prima di analizzare il concetto di esclusività della giurisdizione erariale, con forte senso critico (a differenza di molti altri autori il cui pensiero è stato riportato nella parte sostanziale della tesi, precedente a questa), successivamente pone l'attenzione sulla sentenza della Corte costituzionale, 13 luglio 2007, n. 272, quale orientamento giurisprudenziale di svolta e di perno sui principi in tema di rapporto tra diverse giurisdizioni in merito ad un'unica causa processuale.

- VETRO A., La giurisdizione della Corte dei conti sul danno erariale derivante da attività non autorizzate dai pubblici dipendenti presso terzi, il cui compenso non viene riversato nel bilancio della P.A., in www.lexitalia.it, 2012 (ultimo accesso 02.10.13).

La rassegna è utile al fine di alcune precisazioni a tal riguardo, in casi di recenti cronache giudiziarie svoltesi innanzi le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti.

- ZIVIZ P., L'eco delle sezioni riunite risuona alla Corte costituzionale (nota a : Corte costituzionale, 15 dicembre 2010, n. 355), in *Resp. civ. e prev.* 2011, 2, 290.

Il contributo analizza il danno all'immagine della P.A., così come delineato dalle disposizioni civilistiche e dall'opera interpretativa della Corte costituzionale.

- Campotosto, danno erariale da 900mila euro per i MAP del terremoto, ed. giovedì 17 febbraio, in <http://www.ilcorrieredabruzzo.it/laquila/cronaca-laquila/10419-campotosto-danno-erariale-di-900mila-euro-per-i-map-del-terremoto.html>; Terremoto Molise, la Gdf: «Danno erariale da 158 milioni di euro per allargamento», in <http://www.altomolise.net/notizie/attualita/2900/terremoto-molise-la-gdf-danno-erariale-da-158-milioni-di-euro-per-allargamento> (ultimi accessi 02.09.13).

Articoli di periodici *online* esplicativi di particolari recenti casi, sul terremoto in centro-Italia.

Indice della giurisprudenza:

Corte dei conti

- C. conti, sez. riun., 9 dicembre 1992, n. 816, in *Riv. Corte conti*, 1993, f. 1, 50.

Conferma il principio già espresso da Cass. civ., sez. un., 23 novembre 1999, n. 822.

- C. conti, sez. II, 15 marzo 1996, n. 8/a, in *Riv. C. conti*, 1996, f. 2, 82.

Primo orientamento giurisprudenziale sulla possibile nullità processuale, in relazione tra l'invito a dedurre e atto di citazione. V. a confronto C. conti, sez., un., 16 febbraio 1998, n. 7/Q.

- C. conti, sez., un., 16 febbraio 1998, n. 7/Q, in *Riv. C. conti*, 1998, f. 1, 62.

Secondo orientamento giurisprudenziale sulla possibile nullità processuale, sul rapporto: l'invito a dedurre - atto di citazione. V. a confronto C. conti, sez. II, 15 marzo 1996, n. 8/a.

- C. conti, sez. III Giur. centr. app., 4 febbraio 2011, n. 114/A, in *Riv. C. conti*, 2011, fasc. 1, 160.

Ratio della recente produzione normativa a tutela del danno all'immagine.

- C. conti, sez. I Giur. centr. app., 21 marzo 2011, n. 113/A, in *Riv. corte conti* 2011, fasc. 3, 186.

Le controversie relative al risarcimento del danno erariale per l'indebita percezione di finanziamenti nazionali o comunitari, volti alla realizzazione di politiche pubbliche, sono di competenza della Corte dei conti anche per quanto riguarda i soggetti privati percettori di tali somme, con la piena consapevolezza dell'assenza dei presupposti di legge.

- C. conti, sez. I Giur. centr. app., 9 maggio 2011, n. 193/A, in *Riv. corte conti*, 2011, fasc. 3, 192.

Stretta relazione tra danno da tangente – corruzione – danno all'immagine. Massima tutela dell'ordinamento nel caso del verificarsi dei due tipi di danno in riferimento a un reato di corruzione. La sentenza risulta di particolare interesse in questa trattazione in riferimento alle recenti vicende di scandalo all'interno delle amministrazioni locali.

- C. conti, sez. II Giur. centr. app., 6 luglio 2011, n. 302/A, in *Riv. corte conti*, 2011, fasc. 3, 202.

Precisazione e discernimento tra dolo, colpa grave e colpa (“grave negligenza”) in merito alla responsabilità amministrativo-contabile e disciplinare.

- C. conti, sez. II Giur. centr. app., 22 novembre 2011, n. 614/A, in *Giurisdiz. amm.* 2011, III, 922.

In tema di danno erariale la compartecipazione di più soggetti a un'unica vicenda pregiudizievole per l'ente non comporta una responsabilità cumulativa unitaria e, pertanto, non configura un'ipotesi di litisconsorzio necessario ai sensi dell'art. 102 c.p.c..

- C. conti, sez. Giur. Regione Campania, 19 marzo 2012, n. 348, in *Azienditalia* 2012, 583 (m).

Qualora l'espletamento di incarico di membro di una commissione di gara rientri fra gli obblighi di servizio di un dipendente non può essere riconosciuta alcuna ulteriore retribuzione per lo svolgimento di detta attività; in caso contrario si sarebbe in presenza di una situazione di danno erariale.

Corte costituzionale

- C. cost., 30 dicembre 1997, n. 470, in *Foro amm.*, 1999, I 2367.

Definizione di Stato-comunità in relazione ai controlli della Corte dei conti. La Corte costituzionale spiega come il ruolo della Corte dei conti sia mutato nel tempo (soprattutto dal regime fascista al passaggio allo Stato di diritto costituzionale) e come il suo servizio sia oggi a sostegno non solo a livello di Stato centrale, ma anche a livello di enti decentrati e delle sue amministrazioni. La Corte dei conti è oggi un organo imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

- C. cost., 12 marzo 2007, n. 77, in *www.giurcost.org*.

Ribadisce da ultimo il principio di indipendenza come sorta di obiettivo primario e comune di tutte le giurisdizioni, già espresso in

precedenti pronunce; secondo cui «l'ordinamento...riconosce...la esistenza di una pluralità di giudici...affinché venga assicurata, sulla base di distinte competenze, una più adeguata risposta alla domanda di giustizia, e non già affinché sia compromessa la possibilità stessa che a tale domanda venga data risposta».

- Corte cost., ord. 21 luglio 2011, n. 220, in *Giur. costit.*, 2011, 2866.

Si occupa di nullità degli atti istruttori e processuali, in tema di procedimenti per danno erariale.

Corte di cassazione

- Cass. civ., sez. un., 23 novembre 1999, n. 822, in *Giust. Civ. Mass.* 1999, 2326.

La Corte di cassazione spiega quali sono i giusti rapporti tra le giurisdizioni civile, civile in sede penale e contabile, in termini tesi ad evitare conflitti e alternative (v. anche C. conti, sez. riun., 9 dicembre 1992, n. 816).

- Cass., sez. un., 29 gennaio 2001, n. 33, in *Giust. Civ.* 2002, I, 2921.

Posizionamento dei confini di sindacato della Corte dei conti in merito alle scelte discrezionali dell'amministrazione pubblica.

- Cass. sez. un., 30 gennaio 2003, n. 1472, in *Giust. Civ. mass.*, 2003, 231.

Il rapporto di servizio è configurabile ove l'individuo agisca incidendo sul valore dei beni determinati come "pubblici", da lui utilizzati nella sua attività di gestione, in maniera continuativa e duratura nel tempo.

- Cass., sez. un., 22 ottobre 2007 n. 22059, in *Giust. Civ. mass.*, 2007, 10.

Definizione della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti come esclusiva (art. 103 Cost.), in quanto essa giudica anche sulle questioni inerenti ai diritti soggettivi.

- Cass. civ., sez. un., 5 maggio 2011, n. 9845, in *Foro it.* 2012, I, 1083.

Ancora una sentenza chiarificatrice della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in tema di danno erariale, in riferimento al rapporto di servizio.

- Cass. civ., ord. sez. un., 9 maggio 2011, n. 10063, in *Riv. corte conti* 2011, fasc. 3, 372.

Si afferma la giurisdizione della Corte dei conti nei procedimenti riguardanti gli amministratori e i componenti del collegio sindacale di società costituita da enti pubblici, con capitale interamente pubblico.

- Cass. civ., sez. un., 28 dicembre 2011, n. 29098, in *Foro it.* 2013, I, 283, n. D'AURIA G..

La sentenza tratta l'inammissibilità del ricorso per Cassazione avverso l'ordinanza della sezione d'appello della Corte dei conti che, nell'ambito di un giudizio di responsabilità per danno all'immagine della P.A., abbia dichiarato inammissibili, senza definire il merito del giudizio e senza pregiudicare la decisione sulla questione di nullità degli atti istruttori (sollevata per mancanza dei requisiti necessari a promuovere l'azione di danno erariale), sia il reclamo avverso una precedente ordinanza che aveva respinto la richiesta di definizione agevolata del giudizio, sia la domanda di revoca dell'ordinanza che aveva respinto l'istanza di nullità.

- Cass. sez. un., 30 dicembre 2011, ordinanza n. 30786, in <http://renatodisa.com/2012/03/30/corte-di-cassazione-sezioni-unite-ordinanza-30-dicembre-2011-n-30786-il-rapporto-tra-consulente-tecnico-e-pubblico-ministero-e-equiparabile-al-rapporto-di-servizio-tra-dipendente-e-pubblica-ammin/>, (ultimo accesso: 23.05.13).

Definizione del rapporto di servizio, traendo spunto da un caso di giustizia in cui un consulente privato, partecipa alla funzione giurisdizionale, per mezzo della sua opera richiesta dal giudice. Datone il rapporto di servizio e il suo intervento in un procedimento amministrativo, si ha assoggettamento al giudicato della Corte dei conti, per i danni prodotti all'Erario.

- Cass. civ., sez. un., 12 aprile 2012, n. 5756, in *Foro it.*, 2013, I, 281, con nota di G. D'AURIA.

«*Ai fini della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, sussiste il rapporto di servizio tra il segretario particolare di un ministro e la P.A., atteso che il segretario svolge la sua attività al servizio del ministro, quale membro del governo posto al vertice del ramo dell'amministrazione che fa capo al relativo dicastero...a nulla rilevando che la menzionata attività consista nella collaborazione "all'opera personale" del ministro stesso...».* questa pronuncia risulta utile caso di scuola per capire come anche nei "casi limite", può sussistere rapporto di servizio, stando fermo il principio che chiunque collabori all'attività amministrativa cagionando danni alle risorse pubbliche è soggetto al giudicato della Corte dei conti.

Consiglio di Stato

- C. Stato, sez. VI, 9 novembre 2011, n. 5914, in *Foro amm.-Cons. Stato* 2011, 3455 (m).

Descrizione del requisito della colpa grave, idonea a rendere soggetti al giudice contabile.

Indice delle leggi:

- R.D. 1923, n. 2440; d.P.R. 1957, n. 3; l. 1990, n. 141.

Disciplina sul rapporto di impiego o servizio del privato con la P.A.

- R.D. 1924, n. 827.

Regolamento per l'amministrazione e per la contabilità generale dello Stato.

- R.D. 1933, n. 1038.

Regolamento di procedura dei giudizi della Corte dei conti.

- R.D. 1934, n. 1214.

Testo Unico delle Leggi sulla Corte dei Conti

- l. 1969, n. 742.

Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale, 1 agosto-15 settembre.

- l. 1980, n. 312.

Controllo successivo di legittimità della Corte dei conti: atti di liquidazione definitiva dei trattamenti pensionistici.

- l. 1990, n. 142.

Ordinamento delle autonomie locali, ampliamento della responsabilità erariale ai suoi dipendenti.

- l. 1991, n. 203.

Istituzionalizzazione dei compiti della Guardia di Finanza, quale corpo per eccellenza a servizio della Corte dei conti.

- d.l. 1993, n. 453 e successive modifiche.

Qualità ordinatoria dei termini processuali dell'invito a dedurre.

- l. 1994, n. 19 e 20.

Leggi quadro sulla responsabilità amministrativo-contabile e il danno erariale. Comprende il novero degli atti sottoposti al preventivo e successivo controllo di legittimità da parte della Corte dei conti; la competenza del giudice erariale, quali siano i soggetti giudicabili dalla Corte, i compiti del P.M. contabile; la disciplina dell'appello e del sequestro conservativo contabili; la prescrizione del risarcimento per responsabilità erariale.

- l. 1996, n. 639.

Legge di modifica alle ll. nn. 19 e 20, 1994, sul carattere soggettivo della giurisdizione della Corte dei conti.

- d.lgs. 2000, n. 267.

Testo Unico Enti Locali.

- l. 2000, n. 340.

Tempistiche sul controllo preventivo e successivo di legittimità della Corte dei conti.

- l. 2001, n. 97; l. 2009 n. 102.

Aspetti processuali soggettivi e di nullità del danno all'immagine.

- l. 2002, n. 289; l. 2007, n. 244.

Rispettivamente legge finanziaria 2003 e 2008, correttivi sanzionatori alla natura della responsabilità amministrativa.

- l. 2003, n. 131.

Conferisce alle sezioni regionali della Corte dei conti, il controllo sulla gestione finanziaria di regioni ed enti locali e una funzione consultiva sulle materie di contabilità.

- d.l. 2008 n. 112.

Recente normativa di modifica dell'assetto istituzionale della Corte dei conti, soprattutto in merito alle funzioni di controllo.

- d.l. 2009, n. 78, convertito con modifiche in l. 2009, n. 102 e ulteriormente modificato dall'art. 1, lett. c), n. 1, d.l. 2009, n. 103, convertito con modifiche in l. 2009, n. 141.

Riforma dell'azione di responsabilità erariale per danno all'immagine.

