

FONDAZIONE FORENSE BOLOGNA – SAAER

18 dicembre 2014

INTERVENTO DEL PROF. LUIGI DI MURRO

*Presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti
per la Regione Emilia Romagna*

Signore e signori, buona sera!

Desidero innanzi tutto ringraziare gli organizzatori che hanno ritenuto di invitarmi a parlare di un argomento tanto importante quanto sconosciuto: il giudizio innanzi alla Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa e contabile.

Certamente lo scarso tempo a disposizione non mi consentirà di illustrare appieno l'argomento e quindi mi limiterò a dei brevi cenni informativi dovendo comunque premettere che all'Istituto che qui rappresento e soprattutto alle sue funzioni giurisdizionali e di controllo i manuali di diritto amministrativo dedicano in genere pochissime pagine e solo alla fine del volume.

Un esempio per tutti: anche nel Manuale di diritto amministrativo edito nel 2012 a cura del collega Maurizio Mirabella, Procuratore regionale della Corte dei conti per le Marche, solo il XLIII ed ultimo capitolo è intitolato alla responsabilità amministrativo-contabile; a tale argomento dedica quindici pagine su oltre mille dell'intera opera e di queste la giurisdizione della Corte dei conti occupa due mezze paginette.

Alla luce di tali considerazioni è quindi necessario premettere allo sviluppo del tema affidatomi alcune notazioni storiche che attengono alla genesi ed alle funzioni di questo Istituto.

La Corte dei conti è definita come la "**suprema magistratura del controllo**" ed è, altresì, **organo di giustizia amministrativa** nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

La Carta Costituzionale della Repubblica Italiana si occupa di questo istituto in due distinti articoli.

Il secondo comma dell'art. 100 prevede che la Corte dei conti eserciti il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, ed anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e che partecipi, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, riferendo direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito; il terzo comma dello stesso articolo assicura l'indipendenza dell'Istituto e dei suoi dipendenti di

fronte al Governo.

Il secondo comma dell'art. 103 attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

Prima di commentare le norme surriportate, è opportuno un breve cenno storico sull'origine dell'Istituto e sulla evoluzione dei controlli nel corso dei millenni.

Non a caso, infatti, si parla di evoluzione addirittura millenaria: infatti l'esigenza di un sindacato sulle pubbliche finanze si è manifestata fin dai tempi più antichi, potendosi addirittura risalire all'epoca degli Assiro-Babilonesi; anche nell'antica Grecia, ed in modo particolare ad Atene, era sancito il principio in base al quale i funzionari che avevano maneggio di denaro al momento dell'abbandono della carica dovevano rendere conto della regolarità della finanza pubblica, la quale era peraltro soggetta al diretto controllo dei cittadini che potevano giudicare dei prospetti delle entrate e delle spese incisi sulla pietra dopo l'approvazione da parte dell'Assemblea.

Nella Roma repubblicana, pur mancando un vero e proprio controllo ispettivo finanziario ed una suprema ed indipendente magistratura per l'esame ed il giudizio dei conti e per l'accertamento delle responsabilità, i **quaestores** ed i **provinciales** cui erano affidate le amministrazioni finanziarie del Tesoro e delle Province, avevano i primi l'obbligo del rendiconto finanziario dell'**aerarium popoli romani** alla scadenza dell'anno di carica ed i secondi quello di far pervenire al Senato i loro conti di gestione perché venissero esaminati e quindi parificati, per usare un termine più moderno, con le risultanze del Tesoro centrale.

E' opportuno, a questo punto, ricordare la legge del 16 dicembre 1807 emanata da Napoleone Bonaparte e concernente la Corte dei conti che, nella sua semplicità ed essenzialità, fissa lo scopo primario dell'Istituto del quale stiamo parlando: **"Io voglio che per mezzo di una sorveglianza attiva sia repressa l'infedeltà e sia garantito l'impiego legale dei fondi pubblici"**.

La maggior parte di noi ricorda Napoleone solo per i suoi successi e le sue disfatte in campo bellico e tende a dimenticare l'opera svolta nel campo legislativo: a lui dobbiamo la prima moderna opera di codificazione del tessuto normativo allora esistente.

Il più rilevante pregio del Codice napoleonico, civile e di commercio, doveva essere la sua **"semplicità"**; a tale pregio fa inequivocabile riferimento un'iscrizione rinvenibile sulla tomba di Napoleone, alla Cappella degli Invalidi di Parigi, là dove si trova anche, iscritta parimenti sul marmo, la brevissima legge sulla Corte dei conti appena ricordata.

"Il mio solo codice - afferma Napoleone - per la sua semplicità ha fatto più bene in Francia di tutte le leggi che mi hanno preceduto".

Ed un'affermazione di tal genere dovrebbe fare ben riflettere in merito alla **"semplicità"** del voluminoso **corpus** normativo oggi vigente nel nostro Paese: nelle memorie del Sistema Informativo della Suprema Corte di Cassazione sono raccolte numerose centinaia di migliaia di disposizioni normative vigenti nel solo settore del diritto amministrativo!

Il nostro Istituto trova la sua origine specialmente negli ordinamenti degli antichi Stati italiani preesistenti all'unificazione del Regno d'Italia: possiamo citare al riguardo, in ordine cronologico di istituzione, la *"Camera dei conti"* di Chamberì del 1351 nel Ducato di Savoia alla quale, nel 1575, fu affiancata quella di Torino; la *"Regia Camera della Sommaria"* istituita nel Regno di Napoli nel 1444 e la *"Camera dei conti"* istituita nel Regno Lombardo-Veneto nel 1771.

Dopo la proclamazione dell'unità fu presentato, nel novembre del 1861, un progetto di legge riguardante l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia e la contestuale abolizione delle Corti esistenti a Torino, a Firenze, a Napoli e a Palermo.

Camillo Benso Conte di Cavour ebbe a scrivere, nel 1852, una frase che, nella sua semplicità, definisce funzioni e significato del nostro istituto e che, proprio per questo, è incisa sul basamento della statua di Cavour sita al centro del cortile di Via Baiamonti in Roma: **"E' assoluta necessità concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile"**.

Il progetto venne approvato dal Parlamento e divenne la legge 14 agosto 1862 n. 800 con la quale ebbe vita la suprema magistratura contabile della Corte dei conti che iniziò a funzionare il 1° ottobre 1862 a Torino, allora Capitale del Regno d'Italia.

Numerose sono state le norme concernenti la Corte dei conti, tanto che nel 1934 è stata sentita l'esigenza di emanare un Testo Unico delle leggi sull'ordinamento dell'Istituto che le raccogliesse in modo organico provvedendo nel contempo alle modificazioni che si erano rese necessarie.

Tale Testo Unico, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934 n. 1214, costituisce ancora oggi, pur con tutte le trasformazioni conseguenti agli adeguamenti dei limiti di valore ed alla assegnazione di nuove o diverse funzioni, il **corpus juris** al quale fare esclusivo riferimento per ciò che concerne la Corte dei conti, in quanto contiene tutte le attribuzioni dell'Istituto.

In estrema sintesi, le funzioni esercitate dalla Corte dei conti attengono alle aree consultiva, del controllo, di giurisdizione e l'attuale assetto organizzativo prevede altresì

il decentramento delle funzioni stesse, sia pure limitatamente a quelle di controllo ed alla giurisdizione di primo grado, a livello regionale.

Fino al 1987 la struttura della Corte dei conti si articolava in diciotto Sezioni, sei di **controllo**, undici **giurisdizionali** ed una **referente** per gli enti locali; nel 1988 sono state istituite due nuove sezioni di controllo nella Regione Trentino-Alto Adige, prevedendosene una a Trento ed un'altra a Bolzano in luogo della preesistente Sezione di controllo per la Regione medesima.

Le altre Sezioni di controllo sono:

- Sezione del controllo per gli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato;
- Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria;
- Sezione di controllo per la Regione siciliana con sede in Palermo;
- Sezione di controllo per la Regione sarda con sede in Cagliari;
- Sezione di controllo per la Regione Friuli-Venezia Giulia con sede in Trieste.

Le undici Sezioni giurisdizionali sono:

- I^a e II^a Sezione giurisdizionale, con competenza promiscua in materia di contabilità pubblica: giudizi di conto e giudizi di responsabilità;
- III^a Sezione giurisdizionale, per i ricorsi in materia di pensioni civili: giudizi in materia di pensioni civili (di riposo e privilegiate ordinarie);
- IV^a Sezione giurisdizionale, per i ricorsi in materia di pensioni militari: giudizi in materia di pensioni militari (di riposo e privilegiate ordinarie);
- I^a, II^a, III^a, IV^a e V^a Sezione speciale giurisdizionale per le pensioni di guerra: giudizi in materia di pensioni di guerra;
- Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana: giudizi di conto e di responsabilità a carico degli amministratori, funzionari ed agenti della Regione, delle Provincie, dei Comuni e degli altri enti locali; giudizi in materia di pensioni di guerra;
- Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna: giudizi di conto e di responsabilità a carico degli amministratori, funzionari ed agenti della Regione, delle Provincie, dei Comuni e degli altri enti locali, nonché degli amministratori, funzionari ed agenti di uffici ed organi dello Stato o di enti pubblici aventi sede nella Regione; giudizi in materia di pensioni civili, militari e di guerra nei casi in cui il ricorrente abbia residenza anagrafica in un Comune della Regione al momento della presentazione del ricorso (Legge 8 ottobre 1984 n. 658).

La Sezione referente per gli enti locali, istituita con legge 26 febbraio 1982 n. 51,

ha il compito di riferire annualmente al Parlamento sui risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa delle Province e dei comuni con popolazione **superiore** a ottomila abitanti; alla stessa Sezione è anche demandato il compito di "deliberare" sul rendiconto della Cassa Depositi e Prestiti e di riferire annualmente al Parlamento sui risultati dell'esame compiuto sulla gestione e sul buon andamento dell'azione amministrativa.

Va poi ricordato che, per contrastare più efficacemente il fenomeno dell'attività criminosa organizzata nelle Regioni cosiddette "**a rischio di mafia**" sono state istituite in Campania, Puglia e Calabria altrettante Sezioni giurisdizionali contabili, con competenza in tema di giudizi di conto e di responsabilità, e con annesse Procure regionali per l'accertamento dei fatti rilevanti ai fini del decidere.

Le modifiche più salienti intervenute negli ultimi anni concernono la funzione giurisdizionale della Corte dei conti in tutte le materia di specifica ed esclusiva competenza.

In particolare, dopo un travagliato iter che ha visto la reiterazione di cinque decreti legge non convertiti per decorrenza dei termini, finalmente il decreto legge 15 novembre 1993 n. 453, contenente disposizioni in materia di giurisdizione e controllo, è stato convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994 n. 19.

Con tale novella si è provveduto all'integrale decentramento delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti istituendo, in tutte le regioni, sezioni giurisdizionali, con circoscrizione estesa al territorio regionale e con sede nel capoluogo della regione, le quali giudicano con l'intervento di tre magistrati, e prevedendo, altresì, la possibilità dell'appello alle sezioni giurisdizionali centrali contro le sentenze delle sezioni giurisdizionali regionali, venendosi in tal modo ad istituire un generalizzato secondo grado di giudizio originariamente previsto solo per limitate e specifiche fattispecie.

Per ciò che riguarda la materia dei giudizi pensionistici è da rimarcare l'intervenuta abrogazione delle disposizioni che prevedevano e disciplinavano le conclusioni e l'intervento del procuratore generale, pur facendosi salvo il potere dello stesso di ricorrere in via principale nell'interesse della legge.

All'introduzione, nell'ordinamento, di modifiche tanti rilevanti, ha dato seguito un intenso dibattito culturale e politico alimentato dall'emanazione di decreti legge non convertiti e sempre reiterati in tema di disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti.

L'ultimo di tali decreti legge, n. 543 del 23 ottobre 1996, nell'urgenza di non farlo dichiarare incostituzionale a seguito della sentenza della Consulta con la quale è stata

dichiarata la non conformità alle disposizioni costituzionali della prassi fino ad ora seguita che ha visto la reiterazione di disposizioni d'urgenza anche per archi temporali superiori al biennio, è stato convertito nella legge 20 novembre 1996 n. 639.

Prima della riforma del 1993, le Sezioni Riunite della Corte dei conti erano contemplate unicamente nell'art. 67 del Regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214 recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti e le funzioni ad esse demandate concernevano unicamente l'appello contro le decisioni della Sezione del contenzioso contabile (divenute peraltro due dopo l'approvazione del Testo Unico in questione).

Il Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con regio decreto 13 agosto 1933 n. 1038, con altrettanta stringatezza si limita a prevedere che l'appello deve essere proposto con istanza diretta alle Sezioni riunite e deve contenere l'indicazione dei capi per i quali si intende appellare, con la specificazione dei motivi in fatto ed in diritto sui quali si fonda il gravame.

Solo con la riforma del 1993, apportata con il decreto legge n. 453 del 15 novembre, convertito con modificazioni, nella l. n. 19 del 14 gennaio 1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, le Sezioni Riunite della Corte dei conti perdono la funzione di giudice dell'appello in materia contabile (che peraltro sarà mantenuta fino ad esaurimento degli appelli già depositati), assumendo quella di organo di nomofilachia (o nomofilacia), termine tratto dal greco antico ed indicante il magistrato di varie città dell'antica Grecia che custodiva il testo ufficiale della legge **e assicurava la stabilità della legislatura**.

La giurisdizione contenziosa della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 44 del T.U. n. 1214 del 1934, attiene ai conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e di coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti (i cosiddetti agenti contabili di fatto da contrapporre agli agenti contabili di diritto).

I conti presentati assumono la denominazione di "conti giudiziali", in quanto la presentazione stessa del conto costituisce in giudizio l'agente contabile; nell'ordinamento preesistente alla riforma del 1993 ed in applicazione delle disposizioni del vigente codice civile, la costituzione in giudizio impediva il decorso di qualsiasi termine prescrizione o decadenza: solo con la riforma il legislatore ha espressamente previsto che, decorsi cinque anni dal deposito del conto senza che sia

stata depositata presso la segreteria della sezione la relazione prevista dall'art. 29 dello stesso decreto o siano state elevate contestazioni a carico del tesoriere o del contabile da parte dell'amministrazione, degli organi di controllo o del procuratore regionale, il giudizio sul conto si estingue, ferma restando l'eventuale responsabilità amministrativa e contabile a carico dell'agente contabile.

L'assenza di termini per lo svolgimento del giudizio contabile aveva fatto sì che si accumulasse un ingentissimo numero di conti giudiziali per i quali doveva essere celebrato il relativo giudizio: al momento, presso la sola Sezione giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna risultano giacenti circa 40.000 conti giudiziali per il cui esame l'organo giurisdizionale, dopo aver provveduto ad abbattere in modo rimarchevole il più che ingente arretrato in materia pensionistica, si sta attualmente attrezzando anche attraverso una attenta redistribuzione dello scarno personale in servizio, sia di magistratura che amministrativo.

Gli altri giudizi in materia contabile, che riguardano gli esattori ed i ricevitori, sono definiti "giudizi ad istanza di parte" ed attengono all'impugnativa dei provvedimenti con i quali sia stato rifiutato il rimborso di quote d'imposta o sovrimposta inesigibili ovvero ordini di riversamento.

La materia aveva dato adito, soprattutto nella Regione Emilia Romagna, ad un rilevante contenzioso con gli Istituti di credito ex concessionari della riscossione: i numerosissimi atti introduttivi dei relativi giudizi hanno comportato l'emanazione di altrettante sentenze di primo grado statuenti l'obbligo per i concessionari della riscossione a versare all'Erario ovvero agli Enti impositori interessati, somme di danaro davvero ingenti.

Peraltro, con l'art. 2, comma 2 septies – undecies inserito dalla legge di conversione 22 maggio 2010 n. 71 al decreto legge 25 marzo 2010 n. 40 è stato disciplinato il "condono" di parte delle situazioni in sofferenza e con il decreto del Ministero dell'Economia e Finanze del 15 novembre 2010 è stato accertato l'incameramento della somma di € 81.156.104,11 complessivamente corrisposta dagli Istituti di credito ex concessionari della riscossione, la cui gran parte deriva da vicende trattate dalla Corte dei conti dell'Emilia Romagna, del Friuli Venezia Giulia e del Veneto.

Oltre all'indubbio successo delle azioni intraprese dalle Procure presso le predette Sezioni giurisdizionali, la vicenda pone in evidenza aspetti che meriterebbero un'attenta ponderazione.

Invero, la somma sopra indicata corrisponde al 10,91% delle somme oggetto dei giudizi di responsabilità e dei ricorsi ad istanza di parte promossi contro provvedimenti di diniego di rimborso o di discarico ovvero ordini di riversamento all'Agazia delle Entrate.

Tali somme, peraltro, corrispondono ad una parte soltanto delle entrate non riscosse (quella cioè per le quale si è instaurato il contenzioso avanti alla Corte dei conti); ne consegue che il totale delle somme per le quali non è stata curata la riscossione, limitatamente alle vicende di cui sopra, ammonta a circa € 757.760,075,00 e che il totale delle entrate accertate e non riscosse, costituenti un indubbio danno per le finanze degli enti impositori interessati, è di circa € 676.603.971,00.

L'accenno al danno per le finanze dell'Erario consente ora di introdurre la materia dei giudizi di responsabilità che costituiscono una parte consistente, in termini di valore e di importanza anche sociale delle questioni trattate, anche se quantitativamente meno numerosi degli altri tipi di giudizi.

Ai sensi dell'art. 52 del T.U. n. 1214 del 1934, i funzionari, impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da Amministrazioni statali, Aziende e Gestioni statali ad ordinamento autonomo, che nell'esercizio delle loro funzioni, per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza, cagionino danno allo Stato o ad altra Amministrazione dalla quale dipendono, sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti nei casi e nei modi previsti dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e da leggi speciali. La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto.

Tradizionalmente la responsabilità patrimoniale per danni all'Erario sussiste in concreto se sussistono i seguenti elementi:

- 1) un rapporto di impiego o soltanto di servizio tra il soggetto che ha causato il danno ed una pubblica amministrazione;
- 2) un danno patrimoniale, suscettibile di valutazione economica;
- 3) il dolo o la colpa del soggetto agente
- 4) il nesso di causalità tra l'attività antiggiuridica del soggetto agente ed il danno dallo stesso procurato.

Fino a dieci anni fa questa definizione poteva essere sufficiente, non solo dal punto di vista meramente teorico e didattico, bensì proprio dal punto di vista della individuazione delle fattispecie che concretizzavano l'ipotesi per la quale poteva e doveva essere instaurato il giudizio per l'accertamento della responsabilità.

Bastano brevissimi cenni e riferimenti normativi per comprendere quanto sia mutato il quadro di riferimento.

Inverto, fino agli anni '90, le scarse fonti normative (artt. 81, 82 ed 83 della legge di contabilità generale dello Stato, artt. 18, 19 e 20 del Testo Unico delle disposizioni concernenti gli impiegati civili dello stato e l'art. 52 del Regolamento per i giudizi avanti alla Corte dei conti), sono state integrate dalla copiosa giurisprudenza e dalla più attenta dottrina in materia.

In particolare, solo i dipendenti civili e militari dello Stato erano legittimati passivi nel giudizio di responsabilità per danni all'Erario mentre gli amministratori ed i dipendenti degli enti locali, funzionari o impiegati, potevano essere chiamati a rispondere dei danni cagionati all'ente di appartenenza solo attraverso un ordinario giudizio civile risarcitorio.

Il danno da risarcirsi doveva essere certo, attuale e determinato, e non trovava applicazione l'istituto della ***compensatio lucri cum damno***.

L'elemento soggettivo della colpa non richiedeva alcuna qualificazione, essendo sufficiente la colpa non grave dell'agente per incardinare il giudizio.

La netta linea di demarcazione che separava, quanto a giurisdizione, gli impiegati dello Stato dagli Amministratori ed impiegati degli Enti pubblici trovò una prima frattura con la riforma del Sistema Sanitario Nazionale degli anni 1978 e 1979, allorquando anche i dipendenti delle Aziende Sanitarie Locali in via di costituzione furono assoggettati alle norme già vigenti, in tema di responsabilità, per gli impiegati dello Stato.

E' intervenuta poi la legge n. 142 del 1990 in materia di ordinamento degli enti locali i cui art. 52 e 58 disciplinano la responsabilità amministrativa, rispettivamente, del segretario degli enti locali nonché dei dirigenti dei servizi e quella degli amministratori e del personale degli enti stessi ai quali furono estese le disposizioni all'epoca vigenti in materia di responsabilità degli impiegati dello Stato anche se con alcune differenze, poi legislativamente eliminate, per ciò che concerne la prescrizione dell'azione.

Con l'art. 1 della legge n. 20 del 1994, contestuale alla conversione in legge del decreto legge relativo al decentramento delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, nel suo testo originario, è stato previsto l'assoggettamento al giudizio di responsabilità per danno all'Erario anche di quanti, amministratori o dipendenti dello Stato o di Enti pubblici in genere, cagionassero danni non all'ente di appartenenza o a quello presso il quale si presta servizio, bensì ad un diverso ente pubblico, con un consistente e, soprattutto, mirato ampliamento del novero dei soggetti perseguibili.

A questo movimento per così dire espansivo del giudizio di responsabilità, per

quanto concerne i soggetti ad esso sottoposti, ha fatto seguito un movimento di segno contrario, spinto anche dalla giurisprudenza che nel frattempo si era formata, culminato nel decreto legge n. 543 del 1996 convertito, con modificazioni nella legge n. 639 del 20 dicembre 1996.

Si tratta, invero, dell'ultimo dei decreti legge emanati, all'alba stessa della entrata in vigore della l. n. 20/1994, per correggerne i contenuti e tutti i precedenti decreti legge sono decaduti per omessa conversione in legge nei tempi prescritti dal terzo comma dell'art. 77 della Costituzione della Repubblica.

I più rilevanti princìpi affermati con tale novella consistono nella affermazione della insindacabilità nel merito, in sede giurisdizionale, delle scelte discrezionali, cioè delle scelte operate dagli organi politici degli enti pubblici, ferma restando la responsabilità dei dirigenti per gli atti che rientrano nella loro competenza e senza estensione ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione; nella trasmissibilità agli eredi del debito per il risarcimento del danno all'erario solo in caso di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi; nella imputabilità della responsabilità, per quanto concerne le deliberazioni degli organi collegiali, esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole.

La disposizione in argomento limita anche il campo della solidarietà passiva, in ipotesi di responsabilità per danni cagionati all'Erario, ai soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo e definisce per tutte le fattispecie di responsabilità il termine prescrizione di cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso ovvero – in caso di occultamento doloso del danno – dalla data della sua scoperta, per l'esercizio dell'azione da parte del Procuratore Regionale; fa peraltro da contraltare a questa limitazione soggettiva la previsione dell'assogettabilità a giudizi di responsabilità di quanto abbiano omissso o ritardato la denuncia e nei confronti di questo ultimi l'azione accusatoria è proponibile entro i cinque anni dal data in cui è maturata la prescrizione dell'azione nei confronti degli originari causatori del danno.

Una nuova espansione del novero dei soggetti sottoposti alla giurisdizione del giudice contabile è rinvenibile nella recentissima legge n. 97 del 2001 con la quale si afferma, o si ribadisce – secondo altra interpretazione – la soggezione al giudizio di responsabilità per danno all'erario anche degli amministratori e dipendenti delle Società per Azioni a totale o prevalente capitale pubblico; in proposito il dibattito in sede dottrina e nella giurisprudenza è ancora agli inizi e forse sarebbe necessario un

convegno dedicato solo a questo specifico e delicatissimo tema per tentare di dare alle nuove disposizioni una interpretazione in sintonia con l'attuale ordinamento.

Per ciò che attiene alla determinazione del danno, la novella del 1996 prevede espressamente che si tenga conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità; la giurisprudenza ha peraltro introdotto l'ipotesi del danno all'immagine dell'ente, definito quale danno patrimoniale suscettibile di valutazione in via equitativa da parte del collegio giudicante, quale conseguenza del comportamento del soggetto agente.

Un breve cenno merita infine la questione del cosiddetto elemento soggettivo della colpa; premesso invero che per ciò che attiene alla rilevanza in materia del dolo, specifico o generico, ascrivibile all'agente non vi è motivo di contesa né in sede giurisdizionale né in sede dottrina, il concetto stesso di "colpa non grave" merita di essere meglio specificato dalla giurisprudenza la quale ha identificato delle fattispecie, per così dire estreme, nelle quali il grado della colpa può esser senz'altro definito "grave" ed altre, per converso, nelle quali la colpa non può che essere qualificata "lieve", ma resta un immenso campo intermedio, privo di una coloritura specifica, che è variamente qualificato in dipendenza anche della specifica composizione del collegio giudicante.

La questione non è certamente priva di significato: invero, prima delle riforme più sopra accennate, il giudizio in argomento verteva solo in tema di responsabilità dei dipendenti dello Stato, legati a questo da un rapporto di natura contrattuale onde gli agenti rispondevano dei danni cagionati indipendentemente dal grado della colpa ad essi ascrivibile. Solo legislativamente si è potuto ridurre il campo per l'esercizio dell'azione accusatoria e ciò è stato disposto specificamente per i conducenti degli automezzi e per il personale della scuola in funzioni di vigilanza con la previsione della necessità della colpa grave quale elemento caratterizzante il comportamento dell'agente.

Allo stato, comunque, permane questo vasto campo i cui contorni non sono meglio definibili e, forse, è opportuno che così restino per lasciare alla prudente valutazione del collegio giudicante la definizione giuridica del comportamento dell'agente responsabile.

E' opportuno, a questo punto, analizzare le fasi i tempi e le norme che regolano il

giudizio innanzi alla Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa, che è il tema specifico di questo intervento precisando che il sistema previgente, già delineato dal regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, e dal regio decreto 13 agosto 1933 n. 1034, contenente il regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, risulta profondamente innovato dalla riforma del 1993 che ha portato all'integrale decentramento delle funzioni giurisdizionali del nostro istituto.

Non parleremo, in questa sede, della corrispondente evoluzione della specifica funzione del controllo essendo questo un argomento che esula totalmente dallo specifico oggetto di questo intervento.

Quanto alla riforma del 1994, è mio fermo convincimento che per poter comprendere appieno la portata della riforma stessa sia necessaria una profonda conoscenza del procedimento previgente senza la quale appare veramente arduo il tentativo di coglierne la vera essenza.

Ho infatti già avuto modo di affermare, in sede di relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2011, che l'attuale ordinamento è la risultante di una stratificazione di norme succedutesi nel tempo senza un'adeguata ponderazione delle conseguenze derivanti dall'introduzione nel nostro giudizio di disposizioni dettate dal legislatore per altri giudizi, il tutto in carenza di una univoca individuazione delle norme del vigente codice di rito che debbono o possono essere applicate anche nel giudizio avanti alla Corte dei conti.

La questione, rilevante per i giudizi in materia pensionistica, è ancor più pressante per i giudizi in materia di responsabilità amministrativa ai quali si applicano le disposizioni contenute del codice di rito civile anche se, richiamando le parole utilizzate dalle Sezioni Unite della Cassazione civile con la sentenza n. 26806 del 19 dicembre 2009, *“l'azione del procuratore contabile ha presupposti e caratteristiche completamente diverse dalle azioni di responsabilità sociale e dei creditori sociali contemplate dal codice civile: basta dire che l'una è obbligatoria, le altre discrezionali; l'una ha finalità essenzialmente sanzionatoria (onde non implica necessariamente il ristoro completo del pregiudizio subito dal patrimonio danneggiato dalla mala gestio dell'amministratore o dall'omesso controllo del vigilante), le altre hanno lo scopo ripristinatorio”*.

Risulta pertanto necessario adeguare le norme del processo contabile, nato originariamente come giudizio meramente risarcitorio o restitutorio (per i giudizi di conto) ed ormai divenuto sanzionatorio e finalizzato alla repressione dei comportamenti

produttivi, anche, di solo danno all'immagine dell'Ente pubblico senza ulteriori conseguenze sul patrimonio dello stesso, nel rispetto altresì delle norme sul giusto processo di cui all'art. 111 della Carta costituzionale nel testo oggi vigente.

Debbo peraltro rimarcare come il mio appello, alla stregua di tutti gli analoghi inviti formulati anche da tutti gli altri Presidenti delle Sezioni giurisdizionali regionali, sia rimasto del tutto inascoltato ed anzi abbiamo dovuto assistere ad un'ulteriore profluvio di disposizioni in tema di giudizio di responsabilità per danni all'erario pubblico allargato, emanate sempre senza il necessario collegamento con l'insieme delle norme previgenti.

Restando comunque aderente al tema da sviluppare in questa occasione, debbo prendere le mosse dall'art. 5, primo comma, del d.l. 15 novembre 1993 n. 543, nel testo risultante dalla conversione con modificazioni nella l. n. 19 del 14 gennaio 1994.

Con tale disposizione il legislatore ha innovato l'ordinamento processuale previgente prevedendo una fase prima sconosciuta, quella dell'invito a dedurre.

A norma della disposizione in argomento, prima di emettere l'atto di citazione in giudizio, il procuratore regionale deve invitare il presunto responsabile del danno a depositare, entro un termine non inferiore a trenta giorni dalla notifica della comunicazione dell'invito, le proprie deduzioni ed eventuali documenti e nello stesso termine il presunto responsabile può chiedere di essere sentito personalmente.

Il procuratore regionale deve quindi emettere l'atto di citazione in giudizio entro 120 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni da parte del presunto responsabile del danno; eventuali proroghe di quest'ultimo termine sono autorizzate dalla sezione giurisdizionale competente, nella camera di consiglio a tal fine convocata e la mancata autorizzazione obbliga il procuratore ad emettere l'atto di citazione ovvero a disporre l'archiviazione entro i successivi 45 giorni.

L'invito a dedurre, quindi, costituisce l'atto primigenio del giudizio di responsabilità introduttivo di una fase pre-processuale che può anche concludersi con un provvedimento del Procuratore regionale di archiviazione, ma il legislatore ha ritenuto di dover comunque porre un preciso limite all'attività di indagine dell'organo inquirente: invero ai sensi dell'art. 30-ter del d.l. n. 78 del 2009 convertito, con modificazioni, nella l. n. 102 dello stesso anno, le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge, potendo altresì esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97; a tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della

legge 14 gennaio 1994, n. 20 , è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale.

Ne consegue che, per potersi dare legittimo avvio all'attività istruttoria, è necessario che essa tragga fondamento da notizie o denunce di danni erariali attinenti a fatti anche indiziari ma oggettivamente individuati, dai quali possa dedursi un'ipotesi di condotta illecita e di conseguente ingiusto pregiudizio per la pubblica amministrazione: in sostanza, affinché la notizia contenga un "fumus" della sussistenza di un danno perseguibile, è necessario che essa si fondi su elementi circostanziati, attendibili e verosimili in misura tale da indirizzare le indagini in una precisa direzione e in un determinato ambito operativo.

In altri e conclusivi termini, la specificità e la concretezza devono essere intese nei limiti necessari a ritenere plausibile, con giudizio ex ante, l'avvio di un'attività istruttoria da parte dell'organo requirente (Sez. Umbria ord. n.19 del 2 novembre 2009) mentre i suddetti parametri, voluti dal legislatore del 2009, non implicano che la notizia di danno debba essere esaustiva di tutti gli elementi della responsabilità erariale perché, interpretata in tal senso la norma in parola, sarebbe superflua la funzione del requirente (Sez. Calabria ord. n.121 del 16 novembre 2009).

Il legislatore ha poi precisato che qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al predetto comma, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta.

Ulteriori "paletti" all'autonoma attività di indagine delle Procure regionali sono poi fissati dall'art. 1 della l. 14 gennaio 1994 n. 20, contestuale alla legge di conversione del d.l. n. 453 del 1993, con il quale viene precisato che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.

In ogni caso e' esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi.

Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità e nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole con l'ulteriore precisazione che, nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.

Inoltre, se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso ed i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente.

Nel giudizio di responsabilità, poi, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente; tale norma limitatrice è stata introdotta con l'art. 1, comma 62, della l. 6 novembre 2012 n. 190.

Allo specifico riguardo, con la relazione inaugurale dell'anno giudiziario 2013, ho precisato che, con sentenza in fase di pubblicazione al momento della stesura di quella relazione la Sezione giurisdizionale che presiedo ha ritenuto che si tratti di una norma avente valenza processuale, con la conseguenza che il nuovo criterio di liquidazione, pur entrato in vigore dopo la pubblica udienza ma prima della pubblicazione della sentenza, deve essere comunque applicato ove ne esistano i presupposti; peraltro, nella fattispecie all'esame del Collegio giudicante, si è ritenuto che fosse ostativo all'applicazione della disposizione in parola la constatazione che la *utilitas* illecitamente conseguita dal convenuto non era quantificabile in modo matematicamente certo non potendosi attribuire un valore patrimoniale a profili riconducibili alla dignità della persona, per loro natura non quantificabili monetariamente e non potendosi dare ingresso ad altri parametri assunti *aliunde* attraverso inferenze desunte da mercati illeciti in quanto operazione inibita al giudice essendo contraria alle norme imperative dell'ordine pubblico e del buon costume.

Tornando, dopo questa digressione, all'art. 1 della l. n. 20 del 1994 nel testo attualmente in vigore, il legislatore ha previsto che, nei giudizi di responsabilità aventi

ad oggetto atti o fatti di cui al comma 1-sexies (*id est*: danni all'immagine della pubblica amministrazione) il sequestro conservativo di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, e' concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale.

La norma richiamata, applicabile a tutte le ipotesi di responsabilità amministrativa, espressamente prevede che, quando ne ricorrano le condizioni, anche contestualmente all'invito di cui al comma 1, il procuratore regionale può chiedere, al presidente della sezione competente a conoscere del merito del giudizio, il sequestro conservativo di beni mobili e immobili del convenuto, comprese somme e cose allo stesso dovute, nei limiti di legge.

La disposizione introduce una fase cautelare che prevede l'intervento del Presidente della Sezione giurisdizionale, il quale provvede con decreto motivato sulla domanda procedendo contestualmente a fissare l'udienza di comparizione delle parti innanzi al giudice designato, entro un termine non superiore a quarantacinque giorni assegnando contestualmente al procuratore regionale un termine non superiore a trenta giorni per la notificazione della domanda e del decreto un termine per la notificazione della domanda e del decreto.

Il "giudice designato" di cui all'art. 5, cc. III e IV, d.l. 15 novembre 1993 n. 453, in materia di sequestro conservativo, che decide con ordinanza in camera di consiglio, deve essere il giudice singolo e non quello collegiale, e ciò sia per ragioni testuali, essendo l'inciso inutile ove si dovesse comparire innanzi al Collegio, sia soprattutto perché nel sistema processuale deve essere consentito in concreto, da parte di un giudice diverso da quello che ha adottato il provvedimento, il controllo sugli *errores in procedendo e in iudicando* eventualmente commessi dal giudice della cautela (Sezioni Riunite, 29 luglio 1994 n. 6/QM)

Va peraltro precisato che nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile è inammissibile l'appello proposto dal P.G. avverso l'ordinanza revocatoria di sequestro conservativo, in quanto trattasi di atto che resta disciplinato dalla l. n. 353 del 1990 che, in tema di procedimenti cautelari, prevede, quale mezzo di impugnazione, l'istituto del reclamo, peraltro limitato alle sole ordinanze concessive di sequestro (Sezione II centrale d'appello, n. 15/A del 1° settembre 1994).

Il "reclamo" proponibile ai sensi dell'art. 669 *terdecies* c.p.c. avverso l'ordinanza collegiale di accoglimento del decreto presidenziale con il quale si provvede sulla domanda del Procuratore regionale in ordine al sequestro conservativo del convenuto,

pur inquadrandosi nei "mezzi di gravame", è tuttavia diverso dall'appello e pertanto, la competenza a giudicare sul reclamo è della Sezione di primo grado che ha pronunciato l'ordinanza collegiale.

Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta e, qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata.

L'art. 1 della l. n. 20 del 1994 nel testo attualmente in vigore, prevede ancora che la Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, per i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della legge stessa.

Tornando al giudizio di responsabilità per danni all'erario, le fasi del relativo procedimento prevedono che al deposito dell'atto di citazione presso la segreteria della Sezione (che costituisce il momento della "emissione dell'atto di citazione" al superamento del cui termine fissato dal legislatore collegare l'eventuale nullità dell'atto di citazione) fa seguito il decreto presidenziale di fissazione dell'udienza dibattimentale e di nomina del relatore con contestuale fissazione del termine entro il quale il soggetto convenuto deve costituirsi con il deposito della propria memoria difensiva che deve contenere, in primis, tutte le eccezioni pregiudiziali di rito e di merito che ritiene di dover sollevare, con la precisazione che la tardività rende tali eccezioni, escluse quelle rilevabili d'ufficio quali il difetto di giurisdizione e la litispendenza, inammissibili ai sensi del vigente codice di procedura civile.

Lo svolgimento della pubblica udienza e, soprattutto, l'ordine degli interventi era del tutto peculiare nel giudizio di responsabilità rispetto a quello normativamente applicato nei giudizi ordinari civili e penali.

Invero, fino al mio insediamento nella qualità di Presidente della Sezione giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna avvenuto a decorrere dal 1° febbraio 2011, alla pubblica udienza era concessa la facoltà di parlare per primo al difensore della parte privata, in applicazione del combinato disposto dell'art. 19 del Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti approvato con r.d. 13 agosto 1933 n. 1038 e dell'art. 117 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile.

In particolare la Sezione giurisdizionale per la Regione Marche, presso la quale ho prestato servizio fino al 1996 prima di chiedere ed ottenere l'assegnazione alla Sezione che attualmente presiedo, aveva ritenuto di dover applicare, all'udienza di discussione dei giudizi di responsabilità, il principio esposto dalla Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana con la sentenza n. 176/Resp. del 14 dicembre 1993, con la quale è stata dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione del diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost. e dall'art. 19 r.d. 12 agosto 1933 n. 1038 e del r.d. 18 dicembre 1941 n. 1368 per la previsione che il Pubblico Ministero prende la parola per ultimo nella discussione dei giudizi avanti la Corte dei conti, dato che è comunque consentito alle parti di rendere esplicite le loro rispettive conclusioni in relazione all'oggetto del giudizio.

Agli albori dello svolgimento della funzione presidenziale, e precisamente nel mese di aprile 2011, ho ritenuto fosse giunto il momento della verifica dell'attendibilità delle affermazioni sopra riportate e pacificamente ritenute all'epoca condivisibili da tutte le neo istituite Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti con la precisazione che, già dal 2010, ben tredici sezioni giurisdizionali, ivi compresa quella Siciliana sopra citata, avevano mutato orientamento al riguardo, risultando dalle sentenze pubblicate in materia di responsabilità amministrativa che nelle pubbliche udienze era stato concesso di parlare per primo al rappresentante della Procura Regionale in veste di Pubblico Ministero contabile.

Tali Sezioni sono, in ordine strettamente alfabetico, la Basilicata, il Trentino Alto Adige Sede di Bolzano, la Calabria, la Campania, il Friuli Venezia Giulia, il Lazio, la Lombardia, il Molise, la Sardegna, la Sicilia, la Toscana, l'Umbria ed il Veneto.

I motivi per i quali ho ritenuto che quest'ultimo indirizzo fosse da seguire non risiedono soltanto nella considerazione che un principio di carattere generalissimo impone che nei giudizi, di qualsiasi natura, parli per primo l'attore e poi il convenuto, bensì anche sulla constatazione della irrilevanza delle disposizioni invocate a sostegno della tesi che impone al convenuto di prendere per primo la parola nel dibattimento.

In verità nessun soccorso viene dall'art. 24 della Costituzione, né in un senso né nell'altro; residuano soltanto l'art. 19 del r.d. n. 1038 del 1933 e l'art. 117 delle norme di attuazione del codice di procedura civile (ultima parte del secondo comma) introdotte con il r.d. n. 1368 del 1941.

La prima disposizione testualmente recita: *“Dopo la relazione della causa, le parti, o i rappresentanti di esse, se presenti, ed il procuratore generale o chi ne fa le veci, enunciano le rispettive conclusioni svolgendone i motivi”*.

All'evidenza la stessa non trova applicazione nei giudizi in materia di pensione, in quanto l'attore è sempre e comunque il ricorrente parte privata e, conseguentemente, allo stesso o al suo rappresentante - se presente – deve essere concesso di parlare per primo ed il procuratore generale è presente, come parte imparziale, rappresentando in giudizio (come parte formale in senso stretto) l'Amministrazione convenuta, ed illustra quindi per ultimo le proprie conclusioni.

Neppure sembra essere stata dettata per i giudizi di responsabilità per danni all'Erario per l'ovvia considerazione che in tali giudizi il Procuratore generale è certamente parte in senso sostanziale oltre che processuale e, quindi, non può parlare dopo sé stesso!

La norma in verità mi sembra dettata esclusivamente per quei giudizi, del tutto peculiari nel nostro ordinamento, che sono definiti "ad istanza di parte" nei quali alle parti in senso sostanziale si aggiunge il Procuratore generale che interviene nel superiore interesse dell'ordinamento, alla identica stregua del pubblico ministero allorché lo stesso interviene nei giudizi disciplinati dal codice di procedura civile.

Invero l'art. 117 delle norme di attuazione del codice civile, nel disciplinare lo svolgimento della discussione, dispone che i difensori (ovviamente, delle parti del giudizio civile) debbono leggere davanti al collegio le loro conclusioni e possono svolgere **sobriamente** le ragioni che le sorreggono, debbono chiedere al presidente la facoltà di parlare e debbono dirigere la parola soltanto al tribunale. Per la parte che qui interessa la disposizione in parola aggiunge che "*Il pubblico ministero ha la parola per ultimo*".

Anche in questo caso la presenza del pubblico ministero in un giudizio civile è limitata a quei giudizi, come quelli di volontaria giurisdizionale, nei quali la presenza del pubblico ministero è necessitata dal rispetto del superiore interesse dell'ordinamento, fermo restando che le parti in senso sostanziale del giudizio sono unicamente l'attore ed il convenuto.

In conclusione quindi, considerato che nei giudizi in materia di responsabilità amministrativa il Procuratore Regionale è parte in senso sostanziale ed è attore in quanto cita in giudizio la controparte che assume la veste di convenuto, la parola deve essere concessa per primo al Pubblico Ministero contabile e poi al difensore (ovvero ai difensori) del convenuto (o dei convenuti) con la possibilità di replica disciplinata dal terzo comma dell'art. 117 da concedersi a richiesta ad entrambe le parti nell'ordine sopra indicato.

E che tale debba essere l'interpretazione della disposizione civilprocessualistica in parola lo si ricava anche dal rinvio, contenuto nell'ultima parte del terzo comma dell'art.

117, all'art. 3, terzo comma, delle medesime norme di attuazione che disciplina l'intervento del pubblico ministero come "terza parte" rispetto alle parti contendenti.

Alla luce delle suesposte considerazioni, quindi, anche questa Sezione giurisdizionale della Corte dei conti ha mutato l'ordine degli interventi delle parti nell'udienza dibattimentale.

Al termine dell'udienza il Collegio giudicante trattiene in decisione la controversia ed il dispositivo della stessa, maturato nella camera di consiglio che segue l'udienza, sarà reso noto in uno con la motivazione al momento del deposito della decisione che potrà consistere in una sentenza che definisce il giudizio di primo grado ovvero in un'ordinanza istruttoria per l'acquisizione di ulteriori elementi di giudizio che si fosse resa necessaria.

Per non dilungarmi ancora troppo, è sufficiente qualche breve cenno in merito alla esecutività ed alla impugnabilità delle sentenze di primo grado in materia di responsabilità.

Dispone l'art. 1 del d.l. n. 453 del 1993 che, avverso le sentenze delle sezioni giurisdizionali regionali, salvo quanto disposto in attuazione dell'art. 23 dello statuto della Regione Sicilia, è ammesso l'appello alle sezioni giurisdizionali centrali che giudicano con cinque magistrati e con competenza in tutte le materie attribuite alla giurisdizione della Corte dei conti.

Nei giudizi in materia di pensioni, l'appello è consentito per soli motivi di diritto; costituiscono questioni di fatto quelle relative alla dipendenza di infermità, lesioni o morte da causa di servizio o di guerra e quelle relative alla classifica o all'aggravamento di infermità o lesioni.

Nel giudizi in materia di responsabilità l'appello è proponibile dalle parti, dal procuratore regionale competente per territorio o dal procuratore generale, entro sessanta giorni dalla notificazione o, comunque, entro un anno dalla pubblicazione; entro i trenta giorni successivi esso deve essere depositato nella segreteria del giudice d'appello con la prova delle avvenute notifiche, unitamente alla copia della sentenza appellata. Agli appelli si applicano le disposizioni di cui all'art. 3 della legge 21 marzo 1953, n. 161 a sensi del quale gli appelli e i ricorsi alle Sezioni riunite della Corte dei conti sono sottoscritti, a pena di inammissibilità, dalle parti ricorrenti e da un avvocato ammesso al patrocinio in Corte di cassazione. Se la parte non ha sottoscritto, l'avvocato che firma in suo nome deve essere munito di mandato speciale.

Sempre nei giudizi di cui qui si discute, il ricorso alle sezioni giurisdizionali centrali sospende l'esecuzione della sentenza impugnata. La sezione giurisdizionale centrale, tuttavia, su istanza del procuratore regionale territorialmente competente o del procuratore generale, quando vi siano ragioni fondate ed esplicitamente motivate può disporre, con

ordinanza motivata, sentite le parti, che la sentenza sia provvisoriamente esecutiva. I procedimenti pendenti presso le sezioni giurisdizionali centrali, non ancora definiti in prima istanza, sono rimessi alle sezioni giurisdizionali competenti per territorio. Nei giudizi dinanzi alle sezioni giurisdizionali regionali il patrocinio legale è esercitato da avvocati o procuratori legali iscritti nei relativi albi professionali.

Nei giudizi in materia pensionistica, viceversa, in assenza di analoga specificazione legislativa, le sentenze di primo grado sono provvisoriamente esecutive in applicazione dell'art. 282 del vigente codice di procedura civile e trova altresì applicazione la disposizione di cui al successivo art. 283 in tema di provvedimenti sull'esecuzione provvisoria in appello ma su tale questione non mette conto di soffermarci in questa sede.

Appare comunque particolarmente rilevante, in tema di giudizi di responsabilità, la previsione legislativa di "condoni" da applicare solo in fase di appello.

Un primo condono è stato disposto dall'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005 n. 266: ai sensi di dette disposizioni, con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per fatti commessi antecedentemente alla data di entrata in vigore della legge in questione, i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza. La sezione di appello, con decreto in camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento. Il giudizio di appello si intende definito a decorrere dalla data di deposito della ricevuta di versamento presso la segreteria della sezione di appello.

Tale intervento legislativo ha vanificato l'attività positivamente svolta delle Procure regionali e delle Sezioni giurisdizionali in misura variabile dal 90 al 70 per cento ad vantaggio unicamente dei soggetti già giudicati responsabili della causazione di danni all'erario con sentenze rese a conclusione del giudizio di primo grado.

Le predette disposizioni per la definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti sono state sospettate di incostituzionalità e la relativa questione è stata ripetutamente rimessa, sotto distinti profili, alla Corte costituzionale che infine, con sentenza n. 123 del 30 aprile 2008, ha chiaramente ed inequivocabilmente affermato che le norme censurate dei giudici remittenti non producono alcun ingiustificato ed automatico effetto premiale, essendo dirette a

determinare, con rito abbreviato, quanto dovuto dai responsabili in base alle norme proprie del sistema della responsabilità amministrativa, ed hanno una finalità di accelerazione dei giudizi e di garanzia dell'incameramento certo ed immediato della relativa somma.

Una seconda "definizione agevolata" delle controversie in materia di responsabilità per danni all'erario previsto dall'art. 2, comma 2 septies – undecies inserito dalla legge di conversione 22 maggio 2010 n. 71 al decreto legge 25 marzo 2010 n. 40 e dalla adozione del decreto del Ministero dell'Economia e Finanze del 15 novembre 2010 con il quale è stato accertato l'incameramento della somma di € 81.156.104,11 complessivamente corrisposta dagli Istituti di credito ex concessionari della riscossione, la cui gran parte deriva da vicende trattate dalla Corte dei conti dell'Emilia Romagna, del Friuli Venezia Giulia e del Veneto.

Oltre all'indubbio successo delle azioni intraprese dalle Procure presso le predette Sezioni giurisdizionali, la vicenda pone in evidenza aspetti che, a parere dello scrivente, meriterebbero un'attenta ponderazione.

Invero, la somma sopra indicata corrisponde al 10,71% delle somme oggetto dei giudizi di responsabilità e dei ricorsi ad istanza di parte promossi contro provvedimenti di diniego di rimborso o di discarico ovvero ordini di riversamento all'Agenzia delle Entrate, che peraltro corrispondono ad una parte soltanto delle entrate non riscosse (quella cioè per le quale si è instaurato il contenzioso avanti alla Corte dei conti); ne consegue che il totale delle somme per le quali non è stata curata la riscossione, limitatamente alle vicende di cui sopra, ammonta a circa € 757.760,075,00 e che il totale delle entrate accertate e non riscosse, costituenti un indubbio danno per le finanze degli enti impositori interessati, è di circa € 676.603.971,00.

Poiché le entrate accertate, per le quali sono emessi i relativi ruoli esattoriali, vengono iscritte in conto entrate del bilancio di previsione dell'ente impositore e costituiscono posta effettiva per la copertura delle spese da iscriverne parimenti a bilancio preventivo, ne consegue che le somme delle quali era previsto l'introito, poi non realizzatosi per azioni od omissioni addebitabili all'esattore, sono state di fatto spese, venendosi così a determinare un disavanzo in conseguenza delle minori entrate accertate a consuntivo.

Un più stringente controllo della Corte dei conti in fase di accertamento delle entrate potrebbe consentire di individuare sia i casi di impropri accertamenti di entrate cui non conseguirà la fase della effettiva riscossione sia le ipotesi di responsabilità derivanti dalla inerzia degli amministratori degli enti impositori i quali, dopo aver affidato i ruoli esattoriali all'esattore ed aver iscritto le relative poste tra le entrate accertate dell'Ente [con le ovvie

conseguenze in tema di spesa pubblica effettiva e conseguenti disavanzi in danno dell'Ente], omettono qualsiasi controllo in merito alla concreta realizzazione delle entrate, sia per quanto concerne i tempi della riscossione che per ciò che attiene all'entità della stessa.

Va comunque posta nel debito rilievo la coincidenza temporale che unisce il condono di cui sopra, che come già detto consolida un danno per le risorse pubbliche stimato all'attualità in circa 676 milioni di euro, ed il provvedimento legislativo di cui è cenno all'inizio di questa relazione (legge 30 luglio 2010 n. 122 di conversione, con modificazioni, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78), recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica che prevede tagli alla spesa pubblica anche in materie oltremodo delicate come il contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, invalidità e previdenza, che prevede tagli alla erogazione sia delle retribuzioni che delle provvidenze oltre che aggravii nella quantificazione dei requisiti di inabilità necessari per il loro conseguimento: le novelle legislative in questione appaiono di segno antitetico e, soprattutto, il condono concesso agli esattori vanifica al 90% l'attività posta in essere in materia dalle Procure regionali della Corte dei conti e ritenuta fondata dalle coesistenti Sezioni giurisdizionali.

Deve essere infine precisato che una problematica meritevole di particolare segnalazione attiene alle conseguenze dell'applicazione dell'art. 14 del d.l. 31 agosto 2013, n. 102, convertito, con modificazioni, in l. 28 ottobre 2013 n. 124 il cui art. 14 disciplina la definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativa contabile già introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 1, commi 231 e ss., della l. 23 dicembre 2005 n. 266.

Nutro in proposito il timore che tali disposizioni di indubbio favore a beneficio dei soggetti condannati in primo grado possano trovare applicazione non solo in tema di giudizi di responsabilità ma anche nel settore dei giudizi di conto nel quale l'attività giurisdizionale ha fatto registrare condanne nei confronti degli agenti contabili di importi particolarmente rilevanti: la definizione agevolata in parola rischia di vanificare tutta l'attività finitorea svolta, o comunque, di sottrarre gran parte della rilevanza anche economica.

Deve essere infine sottolineata la peculiarità di una definizione agevolata che trova applicazione solo in sede di appello e solo per le somme di cui è condanna: qualora la Sezione regionale pervenisse ad una decisione di assoluzione che fosse poi appellata unicamente dal Pubblico Ministero contabile, ed in sede di appello la sentenza di primo grado fosse riformata con condanna del convenuto, a quest'ultimo resterebbe inibita la

strada della definizione agevolata così come, in presenza di una condanna in primo grado al pagamento di somme ritenute dall'Organo inquirente insufficienti a risarcire l'effettivo danno cagionato, la proposizione dell'appello della parte pubblica potrebbe essere vanificata dall'istanza di accesso alla definizione agevolata da parte del condannato in primo grado che vedrebbe ulteriormente ridotta la propria obbligazione risarcitoria.

Vi ringrazio per l'attenzione.