

C. conti, sez. giur. Campania, sent. 16 marzo 2011, n. 359

La giurisdizione della Corte dei conti sull'azione risarcitoria pubblicistica tesa alla compensazione dei pregiudizi arrecati alla c.d. finanza pubblica allargata rinviene fondamento e protezione anche nel diritto dell'Unione europea (art. 117 Cost. e art. 126 -ex art. 104 TCE-Trattato sul funzionamento dell'Unione europea unitamente al Protocollo n. 12 sui disavanzi pubblici eccessivi; Regolamenti del Consiglio del 17 giugno 1997, n. 1446 e 1447, ss.mm.; Risoluzione del Consiglio 17 giugno 1997, n. 97/C – c.d. patto di stabilità e crescita comunitario; Regolamento del Consiglio europeo del 25 giugno 1996, n. 2223/96 – c.d. sistema SEC 95 - sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni) di guisa che la normativa interna in materia va interpretata in linea con gli obiettivi comunitari della finanza sana.

Il diritto interno (ivi compreso quello derivante dal formate giurisprudenziale ovvero sia i principi di diritto affermati in sentenze di Corti Supreme interne a natura vincolante) contrastante con i predetti obiettivi deve essere disapplicato.

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti su un'azione risarcitoria pubblicistica proposta contro l'amministratore delegato ed il direttore di una società pubblica atteso che, l'Amministrazione che partecipa in una società, riversa nella medesima le risorse dei cittadini, delle imprese e dei professionisti contribuenti, reali beneficiari del controllo magistratuale indipendente esercitato dal Giudice contabile, i quali hanno un interesse giuridicamente rilevante a che la gestione del denaro pubblico sia improntata a criteri di trasparenza, sanità, correttezza, economicità ed efficienza, specie alla luce del nuovi principi di tracciabilità dei tributi derivanti dal federalismo fiscale.

REPUBBLICA ITALIANA**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA CAMPANIA**

composta dai seguenti magistrati:

Fiorenzo Santoro – Presidente

Michael Sciascia – Consigliere

Pasquale Fava – Referendario, estensore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al numero 59645 del registro di segreteria promosso dalla Procura regionale nei confronti dell'Ing. Rosario Carlo Noto La Diega e dell'Arch. Franco Sassaroli, tutti rappr.ti e dif.si dall'Avv. Daniele Vagnozzi ed elett.te dom.ti in Napoli alla Via Melisurgo 4 presso lo studio dell'Avv. Andrea Abbamonte.

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Visti gli altri atti e documenti di causa.

Udito nella pubblica udienza del 18 gennaio 2011 il Giudice relatore Pasquale Fava.

Uditi nella medesima udienza il Pubblico ministero Maurizio Stanco e l'Avv. Daniele Vagnozzi.

FATTO

1. La contestazioni della procura regionale

Con atto di citazione depositato 9 marzo 2009 ed iscritto al numero 59645 del registro di segreteria la Procura regionale ha convenuto in giudizio l'Ing. Rosario Carlo Noto La Diega (nato ad Asmara il 21 maggio 1940 e residente in Roma in via Francesco Denza 19) e l'Arch. Franco Sassaroli (nato a Cupramontana il 24 maggio 1954 e residente in Roma in via Veturia 100), in qualità di amministratore delegato, il primo, e direttore tecnico, il secondo, della società pubblica partecipata Se.T.A. s.p.a. incaricata della gestione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento rifiuti, per sentirli condannare (in solido o in parti eguali) al pagamento di €17.665,42 in favore della predetta società ovvero, in via subordinata, in favore delle Amministrazioni partecipanti, oltre interessi e rivalutazione monetaria, per il danno alla c.d. "finanza pubblica allargata" derivante da atti di gestione non sana, irregolare ed illegittima concretatisi in "*spese di rappresentanza effettuate per l'anno 2003, nonché [...] spese per i rimborsi viaggi e missioni, nonché le spese per assicurazioni e, inoltre, le spese per regali effettuati a dipendenti ed amministratori*" (cfr. pag. 1 dell'atto di citazione).

L'attivazione dell'azione risarcitoria pubblicistica veniva sollecitata da una denuncia del Dott. Giovanni Campanile, membro del collegio sindacale della società Se.TA.s.p.a. fino al 17 maggio 2004 (All. 1 all'atto di citazione).

A seguito dell'istruttoria l'organo requirente riteneva di escludere ogni addebito per il Ragioniere Aniello Di Marino *“il cui ruolo, di rilievo non dirigenziale, invero, si limitava ad una mera contabilizzazione delle spese, a seguito delle decisioni poste in essere dagli amministratori della società”* (cfr. pag. 3 dell'atto di citazione), confermando, invece, l'imputazione della responsabilità in capo all'amministratore delegato e al direttore tecnico della società pubblica partecipata incaricata della gestione del servizio pubblico (la Se.T.A. s.p.a. è partecipata direttamente ed indirettamente da una pluralità di Comuni tra cui quello di Cava dei Tirreni, di Scafati, di Pagani, di Eboli, di Nocera inferiore, di Vietri sul mare, di San Valentino, di Perugia).

Secondo parte attrice, nell'anno 2003 sarebbero stati *“effettuati periodici rimborsi spese all'Arch. Franco Sassaroli per rimborsi di pranzi, pernottamenti effettuati a Cava de' Tirreni, sede di lavoro del predetto, ovvero spese di autorimessa, spese di parcheggio, spese di carburante, spese per acquisiti di materiale di telefonia e spese effettuati per pranzi con altri componenti della società, ma pagati con somme anticipate dal Sassaroli”* (pag. 9 dell'atto di citazione), rimborsi pari a €13.547,84.

Tali rimborsi sarebbero, ad avviso della Procura, privi di titolo sia perché la nota aziendale del 16 ottobre 1995 in cui si assicurava all'Arch. Sassaroli il rimborso delle spese di soggiorno e di trasferimento connesse alla prestazione lavorativa si riferirebbe al precedente rapporto di lavoro part-time (convertitosi in rapporto a tempo indeterminato con atto di inquadramento nel ruolo dei dirigenti di azienda industriale - delibera del c.d.a. del 25 novembre 1999 – cfr. pag. 10 della citazione), sia perché non sarebbe idonea a coprire tutti i rimborsi effettuati in favore del predetto (parte attrice richiama anche i rimborsi ottenuti per *“spese di carburante, di consumazioni al Bar, per posteggio in autorimesse di Roma”* – pag. 12 e 13 dell'atto

di citazione ove si segnala che *“sono stati chiesti (ed ottenuti) anche i rimborsi per le soste brevi presso i parcheggi (i cd grattini), nonché spese per ferramenta e l’acquisto dell’auricolare per il cellulare aziendale”*).

Per la Procura con tali rimborsi si sarebbero poste a carico della collettività tutte le spese di soggiorno, viaggio, vitto, etc., dell’Arch. Sassaroli, ivi comprese quelle effettuate nella propria sede di servizio (*“l’Arch. Sassaroli ha usufruito, oltre al normale trattamento stipendiale, di un incredibile privilegio, non contrattualizzato (il contratto collettivo di settore non prevede assolutamente tale regime contrattuale) né deciso dagli organi a ciò deputati della società, vale a dire il consiglio di amministrazione, normale emanazione della compagine societaria”* procedendo *“a porre l’Arch. Sassaroli completamente a carico della società, semplicemente perché lo stesso risiede a Roma”*), riconoscendo a quest’ultimo un trattamento che non è previsto dal contratto collettivo applicabile ai dirigenti aziendali privati (l’art. 17 C.C.N.L. consente il rimborso per missioni e trasferte *“da intendersi (ovviamente) quelle sostenute qualora vi sia la necessità di recarsi al di fuori della propria sede di lavoro e non già per la permanenza ordinaria nella propria sede di lavoro!”* – così pag. 14 e 15 della citazione).

2. Le difese dei convenuti.

I convenuti hanno eccepito preliminarmente il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, la nullità c.d. speciale del medesimo per carenza di una specifica e concreta notizia di danno, l’inammissibilità dell’atto di citazione per genericità, la violazione del termine di centoventi giorni per il deposito dell’atto di citazione, la prescrizione della pretesa risarcitoria pubblicistica, l’inesistenza del danno e dell’elemento soggettivo (pag. 5-18 della memoria difensiva), fornendo, altresì, puntuali giustificazioni in relazione alle voci di spesa rimborsate formanti oggetto di contestazione da parte della Procura regionale (pag. 19-34 della memoria difensiva).

Ad abundantiam, si è anche sottolineato che la gestione della società si sarebbe rilevata complessivamente efficiente ed efficace, che la retribuzione complessivamente erogata al Sassaroli sarebbe stata di gran lunga inferiore a quella dei dirigenti degli enti locali, che al medesimo sarebbe stato corrisposto solo il rimborso delle spese contrattualmente dovute senza alcuna indennità di trasferta, che la Procura non avrebbe quantificato specificamente il danno in relazione a talune voci contestate.

DIRITTO

1. Sulla giurisdizione della Corte dei conti.

La giurisdizione della Corte dei conti sull'azione risarcitoria pubblicistica contabile attivata dalle Procure regionali a tutela delle risorse pubbliche provenienti dai versamenti dei cittadini e delle imprese contribuenti (c.d. "*finanza pubblica allargata*") è strumentale al perseguimento di un controllo magistratuale indipendente e neutrale sulle c.d. gestioni pubbliche onde verificare, con trasparenza e tracciabilità, l'esistenza di gestioni inefficienti e diseconomiche imputabili a comportamenti gravemente colposi di persone fisiche o giuridiche che gestiscano, indipendentemente dal titolo formale e dalle strutture organizzative utilizzate, denaro e soldi della collettività ovvero determinino pregiudizi economici a carico della collettività a titolo di danno emergente (risorse consumate) o lucro cessante (risorse attese), anche a titolo di lesione di *chance* divenute irrealizzabili.

Tali obiettivi trovano fondamento, per le ragioni che saranno di seguito indicate, nel diritto costituzionale e, soprattutto, in quello dell'Unione europea (art. 117 Cost. e art. 126 -ex art. 104 TCE- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea unitamente al Protocollo n. 12 sui disavanzi pubblici eccessivi; Regolamenti del Consiglio del 17 giugno 1997, n. 1446 e 1447, ss.mm.; Risoluzione del Consiglio 17 giugno 1997, n. 97/C – c.d. patto di stabilità e crescita comunitario; Regolamento

del Consiglio europeo del 25 giugno 1996, n. 2223/96 – c.d. sistema SEC 95 - sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni) con rilevanti ricadute ermeneutiche ed applicative, quali, ad esempio, la disapplicazione del diritto interno (ivi compreso quello derivante dal formante giurisprudenziale delle Corti Supreme nazionali a natura vincolante) che frustri, ostacoli o renda più difficoltoso il conseguimento dell'effetto utile della normativa europea finalizzato all'implementazione di strumenti di finanza pubblica, ivi compresi i controlli e gli strumenti di verifica di natura anche contenziosa tra i quali figura l'azione risarcitoria pubblicistica contabile, che consentano di rendere le gestioni pubbliche più efficienti ed economiche, onde stimolare la competitività del sistema economico e assicurare una piena, esaustiva e corretta informazione ai cittadini e alle imprese contribuenti sull'andamento e sui risultati delle gestioni pubbliche anche per rendere effettiva l'operatività del principio di tracciabilità dei tributi da annoverare tra quelli di coordinamento della finanza pubblica in base alla recente normativa sul federalismo fiscale.

La giurisdizione sulle azioni di responsabilità attribuita alla Corte dei conti è, quindi, strumentale al soddisfacimento di relevantissimi e preminenti interessi pubblici di matrice costituzionale ed europea a vantaggio dell'intera collettività dei cittadini e delle imprese contribuenti, beneficiari finali dell'azione risarcitoria pubblicistica contabile.

La normativa interna attributiva della predetta giurisdizione al Giudice contabile va, quindi, interpretata alla luce delle richiamate previsioni di diritto comunitario e delle nuove linee di politica legislativa in materia di federalismo fiscale e tracciabilità dei tributi.

Secondo la giurisprudenza consolidata delle Sezioni unite per radicare la giurisdizione della Corte dei conti fissata dagli art. 103 Cost., 13 r.d. 12 luglio 1934,

n. 1214, e 1, 4° comma, l. 14 gennaio 1994, n. 20, non deve più aversi riguardo alla qualità del soggetto che gestisce il danaro pubblico (che può essere anche un privato o un ente pubblico), bensì alla natura del danno e degli scopi perseguiti (Cass., sez. un., 23 settembre 2009, n. 20434; sez. un., 3 marzo 2010, n. 5032). Ciò in considerazione della maggiore frequenza con cui viene affidata a soggetti privati la realizzazione di finalità un tempo ritenute di pertinenza esclusiva degli organi pubblici (Cass., sez. un., 15 gennaio 2010, n. 519).

L'affidamento da parte di un ente pubblico ad un soggetto esterno, da esso controllato, della gestione di un servizio pubblico integra, quindi, una relazione funzionale incentrata sull'inserimento del soggetto medesimo nell'organizzazione funzionale dell'ente pubblico e ne implica, conseguentemente, l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, a prescindere dalla natura privatistica dello stesso soggetto e dello strumento contrattuale con il quale si sia costituito ed attuato il rapporto (Cass., sez. un., 19 febbraio 2004, n. 3351; sez. un., 1° marzo 2006, n. 4511; sez. un., 27 settembre 2006, n. 20886; sez. un., 1° aprile 2008, n. 8409; sez. un., 15 gennaio 2010, n. 519), anche se l'estraneo venisse investito solo di fatto dello svolgimento di una data attività in favore della pubblica amministrazione (Cass., sez. un., 9 settembre 2008, n. 22652) ed anche se difettesse una gestione del danaro secondo moduli contabili di tipo pubblico o secondo procedure di rendicontazione proprie della giurisdizione contabile in senso stretto (Cass., sez. un., 12 ottobre 2004, n. 20132).

A ciò si aggiunga che, nell'attuale assetto normativo, il dato essenziale che radica la giurisdizione contabile è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una Pubblica amministrazione e non più dal quadro di riferimento (pubblico o privato) nel quale si colloca la condotta produttiva del danno (Cass., sez. un., 25

maggio 2005, n. 10973; sez. un., 1° marzo 2006, n. 4511; sez. un., 20 giugno 2006, n. 14101; sez. un., 13 febbraio 2007, n. 3367; sez. un., 3 marzo 2010, n. 5032).

Tali orientamenti vanno applicati, come peraltro effettuato di recente dalla Sezione (C. conti, sez. giur. Campania, 13 agosto 2010, n. 1494), anche in relazione alle condotte pregiudizievoli per la finanza pubblica allargata poste in essere nell'ambito delle gestioni pubbliche attuate attraverso società pubbliche.

Nelle società pubbliche l'interesse sociale è permeato e correlato a quello pubblico.

Tale caratteristica, propria delle società pubbliche (società formalmente private partecipate da Pubbliche amministrazioni che riversano nelle casse sociali risorse pubbliche ovverosia dei cittadini e delle imprese contribuenti), giustifica un sindacato giurisdizionale improntato alle tecniche di giudizio tipiche della Corte dei conti, magistratura specializzata in materia di finanza pubblica allargata, con esclusione di ogni concorrenzialità od esclusività dell'azione di responsabilità societaria prevista dal Codice civile che è ad attivazione facoltativa (mentre quella contabile è obbligatoria e rimessa all'iniziativa officiosa del pubblico ministero contabile) e si presenta strutturalmente e funzionalmente diversa dall'azione di responsabilità amministrativa essendo tesa alla protezione dell'interesse sociale e non di quello pubblico della collettività dei cittadini e delle imprese contribuenti ad ottenere gestioni pubbliche efficienti ed economiche e la reintegrazione delle finanze pubbliche pregiudicate da condotte di *mala gestio* amministrativa.

L'interesse pubblico alla cui cura è preposta l'Amministrazione di riferimento che può scegliere di gestire o svolgere poteri, funzioni, servizi o compiti pubblicistici in forma privatistica in virtù dei poteri di auto-organizzazione che le competono, non implica il venir meno della necessità di rispettare i principi generali di buona

amministrazione, indipendenza, imparzialità, efficacia, efficienza e, soprattutto, economicità.

L'obiettivo di un'Amministrazione di risultato snella, veloce, poco costosa ed efficiente ha anche un fondamento nel diritto dell'Unione europea che ha imposto agli Stati membri il rispetto dei parametri di stabilità (patto di stabilità e crescita) attraverso, tra l'altro, l'obbligo di ridurre la spesa pubblica.

Gli apparati amministrativi, ivi comprese le società pubbliche (società partecipate da una o più pubbliche amministrazioni, sia direttamente che mediamente), devono ispirare la propria attività a principi di contenimento dei costi e di massima redditività.

La differenza tra una società privata e una pubblica risiede, difatti, nella circostanza che l'imprenditore non è un privato (sempre libero di disporre delle proprie sostanze a proprio piacimento nei limiti del rispetto delle norme inderogabili e di ordine pubblico a tutela dei creditori sociali, dei terzi e dei soci di minoranza), bensì una persona (fisica o giuridica che sia) che gestisce risorse della collettività da destinarsi al perseguimento di specifici interessi pubblici.

Quando una Pubblica amministrazione decide di costituire o partecipare ad una società per perseguire fini di interesse pubblico (l'inesistenza di scopi di interesse pubblico precluderebbe in radice tale possibilità trattandosi di atti posti in essere in carenza assoluta di potere) si determina una scelta che incide sul denaro della collettività dei cittadini e delle imprese poiché la PA pone in essere atti dispositivi di risorse finanziarie.

Ove tali atti siano pregiudizievoli per la c.d. "finanza pubblica allargata" viene in rilievo un danno tradizionalmente etichettato "erariale" che fa scattare la giurisdizione della Corte dei conti che opera a tutela del cittadino contribuente.

La collettività, difatti, accetta il prelievo fiscale poiché fa affidamento sul corretto ed effettivo funzionamento dei controlli pubblicistici (anche di tipo giurisdizionale) tra i quali figura l'azione di responsabilità amministrativa attribuita al pubblico ministero contabile.

I poteri giurisdizionali affidati dai Padri costituenti alla Corte dei conti consentono di compensare (e non sanzionare) le perdite economiche determinatesi nel patrimonio delle Amministrazioni pubbliche (derivante dai versamenti della collettività dei cittadini e delle imprese contribuenti) a causa di attività commissive od omissive poste in essere da pubblici funzionari, dipendenti, soggetti in rapporto di servizio ovvero comunque titolari della gestione di risorse pubbliche.

L'uso di modelli privatistici deve essere consentito all'Amministrazione solo nei limiti in cui esso consenta una gestione più produttiva, efficiente ed economica e non quale strumento di elusione dei meccanismi di controllo, anche di natura giurisdizionale, previsti dall'ordinamento a tutela della generalità dei cittadini e delle imprese contribuenti.

Qualora lo strumento privatistico si risolva in un abuso delle forme giuridiche che ostacoli l'esercizio dei poteri giurisdizionali del giudice contabile è possibile sollevare il velo della personalità giuridica privata (*"lifting the veil of incorporation"*) quale rimedio per contrastare l'effetto dell'utilizzo abusivo della veste societaria (in proposito, di recente, C. conti, sez. giur. Campania, 13 agosto 2010, n. 1494, - fattispecie di danno alla finanza pubblica allargata cagionato dai dipendenti di un ente previdenziale e derivante da un'illegittima attività di gestione di contratti di locazione di immobili oggetto di procedure di cartolarizzazione – secondo la quale le società di cartolarizzazione S.C.I.P. s.r.l. sono *"enti pubblici in forma societaria (è la legge a prevederne l'istituzione nel rispetto del principio di legalità – art. 4 l. 20 marzo 1975, n. 70 - e della riserva di legge prevista in materia di organizzazione*

dal'art. 97 Cost.) sussistendo, nel concreto, ampie deroghe normative al modello societario di diritto comune finalizzate al perseguimento degli obiettivi di interesse pubblico determinati dalle predette previsioni di legge, con completa attrazione dell'ente societario nell'orbita pubblicistica (in proposito Cons. Stato, 2 marzo 2001, n. 1206; 5 marzo 2002, n. 1303; 16 settembre 2003, n. 5241 e l'antesignana decisione C. cost., 28 dicembre 1993, n. 466)", affermazione cui conseguono rilevanti ricadute sotto il profilo della giurisdizione contabile: "Il principio di neutralità della forma societaria, ampiamente condiviso a livello comunitario (si pensi alla nozione di organismo di diritto pubblico e a quella di in house providing), ove prevalgono considerazioni fondate più che sul dato formale ed il nomen iuris su quello sostanziale, impone che lo schermo societario non venga utilizzato per eludere e frustrare gli obiettivi e gli interessi pubblici che gravitano attorno ai poteri di controllo e giurisdizionali costituzionalmente e comunitariamente rimessi alla Corte dei conti tesi a snidare e reprimere le condotte di mala gestio gravemente colpose di soggetti, sia pure privati, che abbiano effettivi poteri di gestione di beni, risorse e denaro pubblici. Lo strumento privatistico utilizzato, difatti, consente il raggiungimento degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità (insindacabili in questa sede in quanto predeterminati dal legislatore che ha introdotto siffatti enti pubblici in forma societaria) attraverso l'utilizzo di modelli organizzativi privatistici (nei limiti in cui essi non siano conformati da previsioni di legge o regolamentari, da atti amministrativi di affidamento o dal contratto di servizio, etc.) che, tuttavia, non possono produrre deroghe alla giurisdizione contabile, peraltro tesa anche a perseguire gli obiettivi comunitari di spesa efficiente, produttiva e competitiva, costituendo l'extrema ratio il disconoscimento della personalità giuridica privata con "sollevamento del velo dell'entificazione" (c.d. "lifting the veil of incorporation") e riconoscimento della natura pubblicistica dei beni, risorse e

denaro gestito. Ciò trova conferma nelle recenti ricostruzioni dottrinali, avallate anche dalla legislazione recente, che, rinunciando ad una ricerca di una definizione universale dell'ente pubblico, plasmano il relativo concetto in funzione della specifica disciplina da applicare in conformità a quanto accade nell'area del diritto comunitario che sposa una nozione flessibile di ente pubblico per assicurare la massima espansione del principio dell'effetto utile, ovvero la scelta dell'opzione ermeneutica più corrispondente al fine che la previsione comunitaria vuol conseguire (di qui la nozione ristretta di ente pubblico per l'identificazione degli impieghi nell'Amministrazione da sottrarre all'accesso di cittadini non italiani in deroga al principio di libera circolazione dei lavoratori "a tutela di interessi generali dello Stato e degli enti pubblici" in quanto implicanti una "partecipazione diretta o indiretta all'esercizio dei pubblici poteri", e, all'opposto, quella ampia in materia di procedure di affidamento di contratti pubblici e responsabilità dello Stato per inadempimento ad obblighi comunitari)").

Il servizio giustizia erogato dal giudice contabile, difatti, essendo posto a garanzia del cittadino contribuente, tutela l'interesse di quest'ultimo ad ottenere un'attività di gestione delle risorse pubbliche corretta, sana, trasparente, tracciabile, efficace ed economica, anche attraverso l'identificazione ed il contrasto di comportamenti gravemente colposi posti in essere da persone o enti dotati dei predetti poteri gestori.

Non si tratta dell'azione di responsabilità societaria contemplata dal diritto comune poiché il rimedio affidato al giudice contabile è speciale, diverso ed esclusivo e non può essere limitato, precluso o anestetizzato dall'astratta esperibilità delle azioni generali contemplate dal Codice civile che si presentano strutturalmente e funzionalmente diverse essendo poste a tutela di interessi privati (quelli societari).

Del resto, la specialità del diritto amministrativo e di quello contabile rispetto a quello civile è un dato acquisito nella scienza giuridica e nella giurisprudenza non solo italiana ma anche francese, tedesca, inglese e spagnola. Persino negli Stati di *common law*, difatti, si è oramai consolidato un diritto amministrativo moderno – c.d. *administrative law* – fondato sulla specialità della predetta branca rispetto al diritto comune. Alla positivizzazione del diritto amministrativo sostanziale si è poi affiancata anche la creazione di Giudice speciale per le controversie di diritto pubblico (si ricordi, ad esempio, l’istituzione di una Sezione specializzata per i rapporti di diritto pubblico presso l’*High Court of Justice* inglese).

La tutela dell’interesse pubblico all’utilizzo corretto, economico, efficace ed efficiente delle risorse pubbliche (che implica anche l’effettiva destinazione delle medesime al soddisfacimento degli obiettivi di interesse pubblico per i quali esse sono acquisite) determina l’irrelevanza, ai fini del controllo giurisdizionale della Corte dei conti, delle forme giuridiche attraverso le quali l’attività di gestione del denaro derivante dai versamenti dei cittadini e delle imprese viene posta in essere.

Tutti coloro che gestiscono, in fatto o di diritto, denaro pubblico, difatti, siano essi presidenti, ministri, dirigenti, funzionari, dipendenti, commessi, di Amministrazioni o di enti (anche in forma societaria), devono essere assoggettati al sindacato del Giudice contabile laddove vengano in rilievo condotte commissive od omissive con cui si siano dilapidati o malamente gestiti “soldi del popolo” (cittadini ed imprese) ovvero risorse derivanti dal prelievo fiscale o da entrate da destinarsi in ogni caso al soddisfacimento di finalità pubblicistiche.

L’obiettivo di assicurare una finanza pubblica sana, del resto, costituisce finalità di diritto europeo.

Il Trattato comunitario e il protocollo sui disavanzi pubblici eccessivi lo sanciscono a livello primario.

Ogni interpretazione contraria di un giudice interno (o una legislazione nazionale) che ostasse al perseguimento degli obiettivi comunitari potrebbe determinare una responsabilità dello Stato-giudice per inadempimento al diritto comunitario alla luce del più volte menzionato interesse dei cittadini e delle imprese contribuenti ad ottenere una gestione delle risorse pubbliche (dai medesimi derivanti) trasparente, sana, efficiente ed economica (come sancito dalle recenti decisioni della Corte di giustizia intervenute nei casi *Köbler* – sent. 30 settembre 2003, causa C-224/01 - e *Traghetti del mediterraneo* – sent. 13 giugno 2006, C-173/03).

A ciò si aggiunga l'obbligo del giudice interno di disapplicare il diritto interno (ivi compreso quello derivante dal formante giurisprudenziale ovvero sia le interpretazioni delle Corti Supreme nazionali) che si ponga in contrasto con il diritto dell'Unione europea ovvero frustri o renda più difficile il conseguimento del c.d. "effetto utile" del diritto europeo (C. giust., 5 febbraio 1963, C-26/62, *Van Gend en Loos*).

Il diritto dell'Unione europea, difatti, nel prevedere la procedura di sorveglianza multilaterale sui disavanzi eccessivi ha imposto agli Stati di porre in essere meccanismi idonei ad elaborare i dati finanziari da trasmettere alle Istituzioni europee per consentire le necessarie verifiche (art. 126 -ex art. 104 TCE- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea unitamente al Protocollo n. 12 sui disavanzi pubblici eccessivi; Regolamenti del Consiglio del 17 giugno 1997, n. 1446 e 1447, ss.mm.; Risoluzione del Consiglio 17 giugno 1997, n. 97/C – c.d. patto di stabilità e crescita comunitario; Regolamento del Consiglio europeo del 25 giugno 1996, n. 2223/96 – c.d. sistema SEC 95 - sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni).

A tal uopo sono stati modificati gli strumenti di finanza pubblica introducendosi, tra l'altro, il programma di stabilità, la decisione di finanza pubblica,

la legge di stabilità (legge 196/09) ed il conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni unitamente alla c.d. contabilità economica fondata su centri di costo con separazione del c.d. bilancio amministrativo da quello politico.

Nella redazione del conto economico consolidato delle Pubbliche Amministrazioni, peraltro, si considerano anche le risorse consumate attraverso partecipazioni in società pubbliche di gestione di servizi pubblici.

Detta interpretazione è altresì in linea con le linee di politica legislativa interna tese all'attuazione del federalismo fiscale e del c.d. principio di tracciabilità dei tributi le quali perorano un più incisivo ed efficiente controllo della gestione della spesa pubblica onde assicurare effettività al c.d. "fallimento politico".

Accanto alla riforma degli strumenti di finanza pubblica il diritto dell'Unione europea ha introdotto anche limitazioni sostanziali onde promuovere l'obiettivo neoclassico del bilancio tendenzialmente in pareggio da perseguirsi attraverso sensibili riduzioni della spesa pubblica e del disavanzo.

Tali obblighi si sono tradotti, tra l'altro, in blocchi, limitazioni e ritardi nell'assunzione del personale, anche se finalizzati a ripianare vuoti determinatisi negli organici pubblici (blocchi, limitazioni e ritardi che non si presentano sempre in linea con l'obiettivo di assicurare un'amministrazione efficiente ove, nell'invarianza del carico di lavoro, sempre meno personale rimanesse preposto all'erogazione del servizio pubblico e all'esercizio delle funzioni e dei compiti pubblici in favore dell'utenza dei cittadini e delle imprese), in sensibili riduzioni degli stipendi di talune categorie di pubblici dipendenti, etc.

Non sembra, quindi, revocabile in dubbio che il diritto dell'Unione europea promuove l'ottimizzazione della gestione delle risorse pubbliche derivanti dal prelievo fiscale connesso all'attività produttiva, di scambio, o comunque fiscalmente rilevante posta in essere dai cittadini, dalle imprese e dai professionisti.

Proprio in virtù dei suddetti principi la legge delega sul federalismo fiscale ha delegato il governo a disciplinare il c.d. “fallimento politico” (che sarebbe auspicabile venisse espressamente attribuito alla giurisdizione della Corte dei conti proprio per soddisfare in modo più pieno ed effettivo il più volte menzionato interesse pubblico, ovverosia dei cittadini e delle imprese, ad ottenere gestioni pubbliche sane, trasparenti, economiche ed efficienti) e la c.d. legge Brunetta ha introdotto meccanismi di vigilanza sulla produttività e la *performance* collettiva ed individuale dell’Amministrazione e della dirigenza riformando anche i procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti pubblici.

Per quanto finora rilevato sussiste la giurisdizione di questa Corte in relazione alle fattispecie contestate dalla Procura regionale atteso che esse si concretano in una *mala gestio* di risorse pubbliche appartenenti alla collettività alla quale è attribuito uno specifico potere di denuncia.

Il diritto processuale contabile, difatti, consente a cittadini, imprese e professionisti di denunciare alla Procura regionale della Corte dei conti fatti dai quali sia possibile desumere una specifica e circostanziata notizia di danno a carico della finanza pubblica allargata ovverosia al patrimonio di enti pubblici, anche se esercenti compiti e funzioni pubbliche in forma societaria.

Ciò non implica che l’azione di responsabilità attivata dinanzi alla Corte dei conti abbia natura giuridica di azione popolare poiché la denuncia di cittadini od imprese contribuenti si limita solo ad eccitare il potere inquisitorio del pubblico ministero spettando solo a quest’ultimo la decisione finale in ordine al se contestare o meno l’illecito contabile nonché alla conformazione oggettiva e soggettiva della pretesa risarcitoria pubblicistica.

Le considerazioni esposte non possono essere inficcate da talune recenti decisioni delle Sezioni unite (*inter plures* Sez. un., 26806/09 e 510/10) secondo le

quali il danno al valore della partecipazione pubblica della PA non sarebbe tutelabile dal pubblico ministero contabile bensì dalla stessa amministrazione attraverso l'esperimento dell'azione sociale di responsabilità civile di diritto societario nei confronti degli amministratori. Secondo la ricostruzione delle Sezioni unite la legittimazione ad agire a tutela della finanza pubblica sarebbe attribuita proprio all'ente che ha cagionato il pregiudizio economico alla finanza pubblica potendosi al più ammettere (lo precisano le Sezioni unite in un *obiter* delle predette decisioni) l'azione del pubblico ministero contabile a fronte dell'omessa attivazione, da parte della dirigenza dell'Amministrazione partecipante, dei poteri di impulso dell'azione di responsabilità sociale riconosciuti alla minoranza dalla riforma del diritto societario nazionale.

I richiamati *obiter* delle predette decisioni sono inapplicabili alla fattispecie concreta che si presenta diversa e più complessa di quella sottoposta all'analisi delle Sezioni unite nella parte in cui l'azione del pubblico ministero contabile è stata spiegata nei confronti non solo dell'amministratore delegato ma anche di taluni dipendenti (questi ultimi non sono convenibili in giudizio attraverso l'azione di responsabilità mentre potrebbe applicarsi loro il precedente delle Sezioni unite – Cass., sez. un., 3 marzo 2010, n. 5032 - intervenuto in relazione al personale dell'ENAV s.p.a. ove è stata riconosciuta la giurisdizione della Corte dei conti sulla base delle seguenti circostanze: 1) l'esistenza di una società pubblica interamente partecipata dallo Stato; 2) lo svolgimento *ex lege* con oneri interamente a carico dello Stato; 3) la prestazione di un servizio pubblico).

Nelle ipotesi di partecipazione pubblica polverizzata (quale è quella sottoposta al Collegio), del resto, gli *obiter dicta* delle Sezioni unite, rendendo estremamente difficile (se non impossibile) l'esperimento dell'azione risarcitoria pubblicistica da parte della Procura regionale della Corte dei conti, stridono con il

principio di effettività reiteratamente affermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia con possibilità di disapplicazione delle norme interne (ivi compreso il diritto del formante giurisprudenziale proveniente dalle decisioni delle Corti Supreme nazionali cui sia riconosciuto un effetto vincolante) che limitino o precludano le garanzie (tra cui figurano i controlli magistratuali di questa Corte) poste a tutela del diritto dei cittadini e delle imprese contribuenti ad ottenere una gestione delle risorse pubbliche sana, efficiente, efficace, economica con ampie guarentigie di trasparenza e tracciabilità onde evidenziare i comportamenti dell'Amministrazione virtuosi e, all'opposto, quelli dissennati ed inefficienti che producono, in definitiva, effetti pregiudizievoli sulle tasche dei cittadini, delle imprese e dei dipendenti pubblici (di recente colpiti da consistenti tagli stipendiali).

L'interesse pubblico (di rilievo non solo costituzionale ma anche comunitario) alla tutela di una corretta gestione delle risorse dei cittadini e delle imprese che entrano nella disponibilità dello Stato, delle Regioni e degli enti locali in virtù del prelievo tributario o per altre ragioni previste dalla legge deve essere tutelato attraverso il rimedio speciale ed esclusivo dell'azione di responsabilità amministrativa rimessa al pubblico ministero contabile ed esperibile dinanzi alle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti che operano a garanzia dei cittadini e delle imprese onde assicurare una finanza pubblica allargata sana ed allineata agli obiettivi comunitari di riduzione del disavanzo e del deficit pubblico.

Tale interesse deve essere salvaguardato e garantito attraverso i principi di pienezza ed effettività della tutela processuale di chiovendiana memoria.

Onde realizzare una piena eguaglianza tra Amministrazione e privati, come il Codice del processo amministrativo ha definitivamente cristallizzato una tutela piena ed effettiva del privato nei confronti della PA attribuendo una serie di poteri processuali esaustivi e soddisfattivi al giudice amministrativo, così, applicando la

regola dell'eguaglianza formale e sostanziale, alla Finanza pubblica allargata (nuova entità comprensiva di Stato ed Autonomie), rappresentata e difesa dalla Procura della Corte dei conti nell'interesse della collettività dei cittadini e delle imprese contribuenti, devono essere riconosciuti idonei, effettivi ed efficaci poteri istruttori e decisionali in modo da consentire che il predetto interesse della collettività (dei cittadini e delle imprese contribuenti) ad una gestione sana, efficiente, efficace, economica, trasparente e tracciabile, sia pienamente realizzato ed attuato attraverso la compensazione delle perdite economiche derivante da una *mala gestio* amministrativa posta in essere da persone fisiche o giuridiche che gestiscano in fatto o di diritto risorse del popolo.

Uno Stato dotato di un'organizzazione amministrativa snella, operativa e che costi alla collettività il minimo necessario al soddisfacimento degli obiettivi pubblicistici di cui lo Stato è tenuto a farsi carico deve necessariamente implementare un modello di controllo, anche giurisdizionale, che, lungi dal risolversi in dispendiosi formalismi, sia effettivamente in grado di assicurare l'identificazione dei fatti di *mala gestio* e la repressione dei medesimi non solo attraverso le eventuali sanzioni penali e disciplinari, ma, soprattutto, mediante la compensazione delle perdite economiche da farsi gravare su quei soggetti ai quali siano riconducibili.

Tale controllo giurisdizionale è rimesso alla Corte dei conti che, attraverso un'attività ultracentennale, ha sviluppato una specializzazione ed una professionalità non ravvisabile in altri organi magistratuali dello Stato anche perché l'azione di responsabilità è attivabile dal pubblico ministero.

A differenza di quella societaria, inoltre, quest'ultima non è rimessa alla volontà dell'Amministrazione che, a seconda delle situazioni astrattamente ipotizzabili, ha dato causa, agevolato o non ha contestato l'illecito contabile, ma è officiosa, non può formare oggetto di transazione e non è, quindi, rimessa al potere

dispositivo della P.A. né di quello del pubblico ministero contabile il quale, una volta attivata l'azione, non può rinunciarvi.

Quanto all'*obiter* delle Sezioni unite (teso ad affermare l'ammissibilità dell'azione del pubblico ministero contabile per mancata attivazione dell'azione sociale di responsabilità da parte del socio pubblico di minoranza), giova osservare che l'esercizio dei poteri della minoranza non è agevole laddove (come nel caso di specie) la partecipazione pubblica sia polverizzata (in quanto ripartita tra una miriade di enti pubblici) ovvero realizzata attraverso meccanismi di controllo indiretto (c.d. sistema delle scatole cinesi).

A ciò si aggiungano le criticità emergenti nelle ipotesi in cui le fattispecie di *mala gestio* siano (come nel concreto) unitariamente riconducibili alla concorrenza di condotte inseparabili poste in essere da amministratori e dipendenti. Qui i richiamati principi di concentrazione, pienezza ed effettività dell'interesse pubblicistico di rilievo costituzionale e comunitario teso a promuovere ed assicurare una gestione finanziaria sana e congruente con gli obiettivi del diritto dell'Unione europea posti dal patto di stabilità e crescita non possono che determinare una trattazione simultanea dell'illecito contabile dinanzi al giudice nazionale munito dei poteri speciali contemplati dall'ordinamento (si ricordi che le Sezioni unite con ordinanza del 10 febbraio 2010, n. 2906, proprio facendo leva sul diritto comunitario - le disposizioni della direttiva ricorsi n. 2007/66/CE- , hanno ammesso una deroga alla giurisdizione per motivi di connessione rivisitando un pietrificato orientamento ultracinquantennale).

Sarebbe contrario alle esigenze di effettività e pienezza del servizio di giustizia sulla finanza pubblica allargata rimesso alla Corte dei conti rimettere i fatti di *mala gestio* posti in essere dagli amministratori al giudice ordinario e trattenere presso la Corte dei conti quelli dei dipendenti (sempre che ciò sia praticamente

possibile in quanto le fattispecie comportamentali contestate siano scindibili), come pure una declinatoria di difetto di giurisdizione avente ad oggetto entrambe le pretese risarcitorie.

Ciò determinerebbe un danno alle risorse pubbliche (dei cittadini e delle imprese) sia per i complessi meccanismi di attivazione previsti in ambito societario che mal si addicono alle specificità della gestione delle predette risorse (specificità che costituiscono la *ratio* storica dell'introduzione dei poteri di attivazione officiosa dell'azione risarcitoria in capo al pubblico ministero contabile che agisce nell'interesse della collettività dei cittadini e delle imprese), sia i possibili conflitti di interesse tra società, amministrazione, amministratori e dipendenti (si pensi all'ipotesi in cui gli amministratori cui siano imputabili fatti di *mala gestio* siano stati nominati dall'Amministrazione partecipante e abbiano, a loro volta, assunto a contratto i dipendenti, anche di livello dirigenziale, della società pubblica partecipata ai quali sia eziologicamente riconducibile il danno alla finanza pubblica allargata).

Tali ipotesi (che non costituiscono "casi di scuola") evidenziano come la tutela dell'interesse pubblico dei cittadini e delle imprese ad ottenere una gestione finanziaria pubblica sana e corretta, in linea con gli obiettivi europei imposti dal patto di stabilità e crescita, possa essere perseguito solo attraverso l'azione rimessa al potere officioso, indipendente, neutrale ed imparziale del pubblico ministero contabile.

Ogni previsione nazionale in materia di giurisdizione della Corte dei conti di natura costituzionale od ordinaria (art. 103 Cost., 13 r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e 1, 4° comma, l. 14 gennaio 1994, n. 20) deve, quindi, essere interpretata alla luce del sopravvenuto diritto dell'Unione europea (art. 117 Cost. e art. 126 -ex art. 104 TCE- Trattato sul funzionamento dell'Unione europea unitamente al Protocollo n. 12 sui disavanzi pubblici eccessivi; Regolamenti del Consiglio del 17 giugno 1997, n. 1446

e 1447, ss.mm.; Risoluzione del Consiglio 17 giugno 1997, n. 97/C – c.d. patto di stabilità e crescita comunitario; cfr. anche la disciplina comunitaria - Regolamento del Consiglio europeo del 25 giugno 1996, n. 2223/96 - sul sistema SEC 95 sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni) onde assicurare e realizzare pienamente quella gestione della finanza pubblica sana, economica, efficace ed efficiente imposta dal patto di stabilità e crescita il quale non obbliga gli Stati solo a tagliare gli stipendi dei dipendenti pubblici (che destinano larga parte della loro retribuzione al prelievo fiscale e al consumo, stimolando, in tal modo, la crescita economica) ma, soprattutto, a porre in essere misure di carattere organizzativo tese a migliorare il ciclo delle c.d. *performance* pubbliche individuali e collettive e ad assicurarne un controllo giurisdizionale pieno, effettivo e concentrato presso un unico plesso giurisdizionale anche per realizzare i principi costituzionali e convenzionali (CEDU) del processo giusto di ragionevole durata.

Alla luce delle ragioni indicate va, quindi, affermata la giurisdizione di questa Corte nella controversia in esame.

2. L'eccezione di nullità speciale.

L'eccezione di nullità speciale di cui all'art. 17, comma 30 *ter*, d.l. 78/90 è manifestamente infondata, al limite dell'abuso del diritto di difesa (in proposito C. conti, sez. Campania, 11 marzo 2010, n. 418), in quanto la denuncia del Dott. Campanile costituisce una notizia concreta, specifica, dettagliata e qualificata di danno erariale idonea a fondare l'esercizio del potere istruttorio della Procura regionale a tutela degli interessi costituzionali ed europei della finanza pubblica allargata sana e produttiva.

3. L'eccezione di prescrizione.

L'azione risarcitoria pubblicistica contabile è stata esercitata nel termine quinquennale di prescrizione.

La predetta denuncia del membro del collegio sindacale è pervenuta alla Procura il 9 giugno 2004 mentre gli inviti a dedurre, ai quali nel concreto può essere assegnata natura giuridica di atti interruttivi della prescrizione, sono stati notificati ai convenuti rispettivamente il 4 ed il 6 agosto 2008 (come, peraltro, riconosciuto a pagina 12 della memoria difensiva depositata il 22 dicembre 2010).

4. L'eccezione di nullità per genericità ed indeterminatezza delle contestazioni.

L'atto di citazione identifica il *petitum* e la *causa petendi*.

La Procura censura una serie di rimborsi spese che ritiene non dovuti.

Sotto questo profilo, salvo quanto sarà osservato in punto di onere della prova, l'omnicomprensività e la genericità che connota talune affermazioni dell'atto di citazione non sono tali da determinarne la nullità ex art. 163 c.p.c. e art. 3 r.d. 13 agosto 1933, n. 1038.

5. L'eccezione di inammissibilità per violazione del termine di deposito dell'atto di citazione.

I convenuti hanno eccepito l'inammissibilità dell'atto di citazione perché depositato il 9 marzo 2009 oltre il termine di 120 giorni dalla scadenza di quello assegnato agli invitati a dedurre per presentare le proprie osservazioni (60 giorni dal 4 e 6 agosto 2008).

L'eccezione è infondata alla luce dei *dicta* delle Sezioni riunite di questa Corte (C. conti, sez. riun., 18 giugno 2003, n. 13/2003/QM) e della giurisprudenza contabile consolidata che, in ipotesi di pluralità di convenuti e convenibili, fa decorrere il termine di centoventi giorni dalla notifica all'ultimo degli intimati (avvenuta, nel concreto, l'8 settembre 2008 – la Procura aveva assegnato agli intimati il termine di sessanta giorni per controdedurre), termine al quale, peraltro, si

applica anche la c.d. sospensione feriale prevista dall'art. 1 legge 7 ottobre 1969, n. 742 (C. conti, sez. riun., 16 marzo 2003, n. 7/QM).

6. L'infondatezza dell'azione risarcitoria pubblica a tutela della finanza pubblica allargata.

L'azione è infondata per carenza di prova in ordine agli elementi costitutivi delle svariate fattispecie di danno alla finanza pubblica allargata contestate.

L'atto di citazione, in particolare, non ha identificato puntualmente la documentazione idonea a dimostrare le affermazioni che si presentano sovente omnicomprensive e generiche.

Giova ribadire che l'onere della prova incombe sulla parte pubblica attrice (art. 2697 c.c.).

Costituendo oggetto della presente controversia una serie di rimborsi spese di cui si è prospettata l'illegittimità e l'irregolarità, l'attore avrebbe dovuto identificare puntualmente le voci di spesa, richiamare specificamente, per ciascun rimborso, i documenti a suffragio delle contestazioni e fornire indicazioni in ordine alle regole di condotta violate voce per voce.

Il parametro al quale ancorare il giudizio sulla colpa grave, difatti, essendo un elemento costitutivo dell'illecito va dimostrato dalla Procura.

Il giudice, difatti, pur dovendo rinvenire il diritto applicabile alla controversia, non può identificare la regola di condotta violata in relazione, peraltro, a fattispecie genericamente identificate.

Del resto, secondo la giurisprudenza contabile prevalente, a seguito della riforma costituzionale sul giusto processo (in base all'art. 111 Cost. la “*giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge*” e “*ogni processo deve svolgersi nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale*”), il c.d. “potere sindacatorio” è venuto meno non essendo più

ammissibile alcuna sostituzione del giudice alla parte pubblica attrice anche in relazione alle sole lacune istruttorie.

Opinare diversamente significherebbe avallare un'inammissibile inversione dell'onere della prova in mancanza di base giuridica imponendo sostanzialmente al convenuto un onere di dimostrazione dell'insussistenza dei fatti costitutivi della pretesa risarcitoria attivata dalla Procura regionale.

Anche il giudizio contabile, difatti, deve ispirarsi ai nuovi principi del giusto processo di ragionevole durata in base al quale la documentazione a sostegno dell'accusa deve essere puntualmente identificata nell'atto di citazione anche per consentire alla parte convenuta, che ha il diritto costituzionalmente protetto di comprendere l'esatto confine *della* pretesa risarcitoria attivata nei propri confronti, di scegliere se ed in che modo difendersi in giudizio, anche al fine dell'identificazione degli eventuali fatti impeditivi, modificativi ed estintivi.

Una diversa interpretazione delle norme processuali si porrebbe in insanabile conflitto con la Carta costituzionale per violazione sia dell'art. 24 Cost., sia dell'art. 117 Cost. (il cui disposto va letto in combinazione con le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sul processo giusto di ragionevole durata - art. 6 CEDU).

L'ordinamento interno, difatti, deve consentire che il processo nell'ambito del quale si muova un'accusa di *mala gestio* delle risorse pubbliche cui consegua, in caso di fondatezza, il risarcimento dei danni prodotti (c.d. funzione compensativa dell'azione risarcitoria contabile pubblica) si svolga sulla base di prove certe, chiare ed esaustive, specie laddove il giudizio possa astrattamente e potenzialmente concludersi in un'unica udienza come sovente accade nel giudizio di responsabilità dinanzi la Corte dei conti ove, nella prassi, non si considera obbligatoria la concessione dei termini previsti dall'art. 183, 184 e 190 c.p.c. Secondo l'opinione

prevalente, le predette previsioni sarebbero inapplicabili ai giudizi di responsabilità poiché *“modificate”* dagli art. 19 e 20 del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 i quali prevedono che *“dopo la relazione della causa le parti o i rappresentati di esse, se presenti, ed il procuratore generale o chi ne fa le veci, enunciano le rispettive conclusioni svolgendone i motivi”* e che *“terminata la discussione, la corte, in camera di consiglio, pronuncia la decisione”* (in proposito si ricorda che l’art. 26 R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, statuisce che *“nei procedimenti contenziosi di competenza della Corte dei conti si osservano le norme e i termini della procedura civile in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del presente regolamento”*).

I predetti principi costituzionali e convenzionali, peraltro, precludono che le carenze istruttorie possano essere colmate attraverso un’attività di integrazione giudiziale che altererebbe il principio di parità delle parti processuali.

Nel concreto, con riguardo ai rimborsi di spesa omnicomprensivamente e genericamente contestati, il poderoso atto di citazione (ben 37 pagine) non contiene alcun riferimento ai mezzi di prova offerti, mentre l’art. 163, comma 3, n. 5) c.p.c. sancisce che *“l’atto di citazione deve contenere [...] l’indicazione specifica dei mezzi di prova dei quali l’attore intende valersi e in particolare dei documenti che offre in comunicazione”* e l’art. 165 c.p.c. impone all’attore che si costituisce di depositare il proprio fascicolo con *“l’originale della citazione”* ed *“i documenti offerti in comunicazione”*.

Del resto, i convenuti si sono lamentati anche della circostanza di non aver potuto conoscere la denuncia del Dott. Campanile che ha precluso loro di difendersi pienamente anche nella fase procedimentale di risposta agli inviti a dedurre.

La citazione, quindi, ha attivato una sorta di pretesa di carattere “esplorativo” che rimette inammissibilmente al Collegio un’attività di riempimento dei contenuti di contestazioni solo genericamente prospettate.

L’officiosità ed inquisitorialità dell’azione risarcitoria pubblicistica attivata dalla Procura contabile vanno temperate con i principi costituzionali ed europei del giusto processo che impongono all’attore l’onere di asseverare le pretese attivate, specificando ed identificando puntualmente i mezzi di prova a sostegno dell’“accusa”, anche a salvaguardia del diritto di difesa di parte convenuta che deve poter essere messa in condizione di difendersi contestando i fatti costitutivi allegati ovvero prospettando fatti modificativi, impeditivi o estintivi.

L’onere di specificazione dei mezzi di prova, quindi, deve essere rigorosamente assolto dalla Procura sia perché il giudizio di responsabilità, per il suo carattere documentale e in virtù dei richiamati art. 19 e 20 r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, può potenzialmente chiudersi in un’unica udienza, sia perché è costituzionalmente vietata ogni attività “sindacatoria” del giudicante nell’individuazione dei fatti a sostegno dell’accusa e delle relative fonti di prova.

Nel concreto, difatti, non si tratterebbe di ordinare l’esibizione di documenti (peraltro non identificati da parte attrice) ma di integrare lacune e omissioni nell’assolvimento dell’onere di asseverare puntualmente le contestazioni solo genericamente e omnicomprensivamente avanzate.

Nella condotta contestata non si ravvisano, quindi, gli estremi dell’errore professionale inescusabile che consente di addebitare, a titolo di danno erariale, un fatto o un’omissione ad un pubblico funzionario o ad un soggetto in rapporto di servizio o a carattere onorario con l’Amministrazione.

Per quanto sopra, la pretesa risarcitoria attivata dalla Procura è infondata, ex art. 2697 c.c., per mancata asseverazione degli elementi, di natura oggettiva e soggettiva, costitutivi dell'illecito contabile.

3. In considerazione della complessità della vicenda sussistono giusti e fondati motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese del presente giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, definitivamente pronunciando sull'atto di citazione in epigrafe, rigetta l'azione risarcitoria e compensa le spese.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 18 gennaio 2011.

L'estensore

Il Presidente

Pasquale Fava

Fiorenzo Santoro

Depositata in segreteria il _____

Il direttore della segreteria _____