



REPUBBLICA ITALIANA **189/2020**
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE
CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Agostino Chiappiniello	Presidente
Enrico Torri	Consigliere
Fabio Gaetano Galeffi	Consigliere
Aurelio Laino	Consigliere rel.
Donatella Scandurra	Consigliere

ha adottato la seguente

SENTENZA

sull'appello in materia di responsabilità iscritto al n. 54929 del ruolo generale, proposto dal Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Basilicata;

contro

PARISI Andrea, nato a Laurino (SA) il 24.11.1964 (c.f.: PRSNDR64S24E485P), rappresentato e difeso dall'avv. Donato Di Mango (*avvdonatodimango@pec.ordineforense.salerno.it*) e Carmine Gonnella (*avvcarmine.gonnella@pecavvocatiisernia.it*) ed elettivamente domiciliato come da mandato in atti;

avverso e per la riforma

della sentenza n. 48/2018 resa dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Basilicata, pubblicata in data 18.10.2018.

Visto l'atto di appello;
esaminati gli ulteriori documenti di causa;
uditi, nella pubblica udienza del 3.7.2020, il relatore Cons. Aurelio Laino,
la Procura Generale, nella persona del V.P.G. Alessandra Pomponio,
nonchè l'avv. Di Mango.

FATTO

I

Il requirente si duole dell'epigrafata decisione con la quale la Sezione territoriale, chiamata a decidere dell'azione risarcitoria, meglio descritta in citazione e in sentenza (cui *breviter* si rimanda ex art. 17 disp att. c.g.c.) e riguardante l'esercizio, da parte dell'appellato, di attività lavorativa extraistituzionale non autorizzata previamente – essendo costui, al tempo dei fatti (giugno 2011-giugno 2016), un infermiere in servizio presso l'ASL di Potenza, al contempo svolgente attività privata presso una casa di cura con sede operativa nel Bolognese – ha:

- dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte, per il periodo antecedente l'entrata in vigore del comma 7 bis dell'art. 53, d.lgs. n. 165/2001, giusta legge n. 190/2012 (in particolare, tra luglio e dicembre 2011);

- statuito, per il periodo successivo, l'inammissibilità della domanda risarcitoria, in ragione della carenza di interessa ad agire, stante la sussistenza di un procedimento amministrativo di recupero, nei limiti del quinto dello stipendio mensile, delle somme percepite, a titolo di emolumenti, presso la predetta struttura sanitaria privata (per € 187.492,00 complessivi), e non riversate all'amministrazione di appartenenza.

A motivo di gravame si denunciano i plurimi *errores in procedendo*

commessi dai primi giudici, nell'occasione, all'uopo osservando:

a) quanto al paventato difetto di giurisdizione, che il giudice regolatore della stessa si sarebbe già pronunciato recentemente, confermando la giurisdizione contabile in consimili vicende, anch'esse avveratesi in data precedente all'entrata in vigore della modifica dell'art. 53, cit.;

b) quanto al difetto di interesse ad agire, che solo l'effettiva e integrale restituzione dell'intera somma - e/o comunque la sussistenza di un diverso titolo esecutivo giudiziale - consentirebbe di ritenere improponibile l'azione risarcitoria.

Si conclude, pertanto, per la riforma della decisione impugnata e la rimessione degli atti alla Sezione territoriale per la trattazione della causa nel merito, ex art. 199 c.g.c.

L'appellato si è costituito con comparsa di risposta, riprendendo sostanzialmente le argomentazioni accolte in prime cure e concludendo per il rigetto dell'appello, ad ogni effetto e conseguenza di legge.

Anche la Procura Generale ha presentato conclusioni scritte, chiedendo l'accoglimento del gravame, siccome pienamente fondato.

DIRITTO

L'appello è fondato.

Quanto alla declinata giurisdizione in favore del giudice ordinario, la questione è stata ampiamente sviscerata dalle Sezioni Unite della Cassazione con orientamento oramai consolidato, sicchè ritiene il Collegio di poter rimandare alle considerazioni da questi svolte. In particolare, è stato chiarito che per gli illeciti erariali della tipologia qui in rilievo, seppur commessi antecedentemente all'entrata in vigore della l. n. 190/2012, la

giurisdizione permane in capo alla Corte dei conti (*ex plurimis et amplius*, Cass., SS.UU., nn. 17124/2019 e 415/2020).

Ciò in quanto la disposizione di cui al cennato comma 7 bis <<...non riveste carattere innovativo ma si pone in rapporto di continuità con l'orientamento giurisprudenziale in precedenza venuto a delinearsi, essendosi dal legislatore attribuita natura di fonte legale alla precedente regola di diritto effettivo di fonte giurisprudenziale.>> (sent. n. 415/2020, cit.).

La sentenza impugnata, dunque, sotto questo profilo è certamente errata e va riformata.

Parimenti è a dirsi con riguardo al secondo motivo di appello, concernente il dichiarato difetto di interesse ad agire della Procura, statuito nella decisione.

Preliminarmente, però, ritiene la Sezione di dover effettuare alcune precisazioni sul tema.

Sebbene il Collegio non ignori l'orientamento consolidato (ma vedi, *contra*: C. conti, Sez. Giurisd. Puglia n. 621/2019), secondo cui l'azione risarcitoria che ne occupa è sempre esperibile finché non vi sia stato un integrale ristoro del danno, va di contro rilevato che esso pare rifarsi a formule (tralatizie e non più meditate) da rivisitarsi alla luce del principio costituzionale del giusto processo (art. 111 Cost.), il cui precipitato logico-giuridico è rappresentato da quello di ragionevole durata dello stesso (art. 4, comma 2, c.g.c.).

L'insussistenza di una (o più) condizione dell'azione - tra cui l'interesse ad agire, inteso quale utilità pratica ritraibile dal processo ed

esclusivamente per effetto di esso - consente, invero, di arrestare il giudizio ad una fase antecedente alla sua definizione nel merito, agevolandone una più rapida decisione.

E allora, di fronte ad un titolo (amministrativo) *definitivo*, in quanto non impugnato nelle competenti sedi - ad esempio, il ruolo esattoriale, non opposto giudizialmente nei termini di legge innanzi al giudice ordinario (trattandosi di materia non fiscale) - per un importo pari allo stesso danno contestato, non si vede quale ulteriore utilità pratica potrebbe acquisire l'amministrazione danneggiata dal "raddoppio" del suddetto titolo con altro di natura giudiziale, attraverso l'azione esercitata dal suo (in senso atecnico, s'intende) "sostituto processuale", essendo la sentenza di condanna pronunciata dalla Corte dei conti in materia di responsabilità, sottoposta al medesimo regime di attuazione coattiva - ossia, iscrizione a ruolo, esecuzione forzata ordinaria, ecc (cfr. artt. 213 e ss., c.g.c.) - e prescrizione.

V'è, quindi, un inutile e ingiustificato "spreco" di risorse organizzative per l'espletamento di un'attività giurisdizionale del tutto superflua.

Anzi, paradossalmente, laddove il processo contabile pervenisse ad una decisione di merito, esso potrebbe comportare, in teoria, anche una riduzione dell'importo del credito risarcitorio (rispetto a quello restitutorio di cui al titolo amministrativo), in consonanza allo statuto della responsabilità amministrativa, che prevede forme di attenuazione del danno (per il tramite, ad esempio, dell'esercizio del potere riduttivo, quantomeno nei casi non dolosi).

Sebbene, dunque, indubbiamente la Procura non agisca in luogo e per conto della p.a. danneggiata (ma a tutela oggettiva delle pubbliche finanze), e la *causa petendi* sia diversa rispetto a quella consacrata nel titolo amministrativo - essendo quest'ultimo frutto dell'inadempimento, ad esempio, a precisi obblighi convenzionali, esitati nella revoca provvedimento del finanziamento pubblico concesso (ovvero, come nel caso di specie, della violazione delle norme di legge e/o contrattuali disciplinanti il rapporto di lavoro), anzichè nella violazione di precisi doveri di servizio - tuttavia, il risultato cui si perviene risulta esattamente lo stesso.

Sicchè, non pare porsi un problema di *ne bis in idem* (che ovviamente non esiste con riguardo a titoli esecutivi di natura non giudiziale), ma proprio di difetto di interesse ad agire.

D'altronde, anche le formule tratte con cui la Suprema Corte suole affermare che un problema di interferenza tra giurisdizioni (penale, civile e contabile), si pone solo in termini di eventuale difetto di proponibilità della domanda risarcitoria successivamente avanzata (*ex plurimis et amplius*, Cass, SS.UU., n. 35205/2017), fanno riferimento all'acquisizione di un diverso *titolo* (e non all'effettiva esazione del danno) e non si vede perchè tale sillogismo debba essere limitato solamente a quelli di natura giudiziale e non anche amministrativa.

Ciò premesso, va, però, anche detto che le superiori premesse non si attagliano al caso che ne occupa, come correttamente osservato dalla Procura appellante, per la semplice ragione che l'attività amministrativa recuperatoria in corso (i.e.: le trattenute mensili sullo stipendio, nel limite

del quinto), non ha carattere di definitività, potendo sempre essere sottoposta a sindacato giudiziale (impugnandosi l'atto di recupero innanzi al giudice del lavoro), in quanto atto (c.d. "paritetico") adottato dal datore di lavoro pubblico e non già atto autoritativo con impugnativa (giurisdizionale) sottoposta a termine decadenziale.

Ad un tempo, le modalità recuperatorie in corso non sono neanche quelle, dapprima richiamate, che possono originarsi da un titolo esecutivo giudiziale, di guisa che – in ragione della non esiguità del danno erariale e della frammentazione del recupero (pochi centinaia di euro mensili) – appare evidente il rischio di non ottenere completo e tempestivo soddisfacimento del credito (risarcitorio) vantato dall'amministrazione danneggiata, con contestuale permanere dell'interesse della Procura a preconstituirsì siffatto titolo.

Accolti entrambi i motivi di appello, la sentenza di primo grado andrà, dunque, interamente riformata, rimettendosi gli atti di causa alla Sezione territoriale, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 199, secondo comma, c.g.c., affinché proceda, in diversa composizione fisica, a delibare sul merito della controversia, statuendo anche sulle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio n. 54929 del ruolo generale, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, accoglie l'appello proposto dal Procuratore regionale e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, rimette, ai sensi dell'art. 199, comma 2, c.g.c., gli atti alla

Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Basilicata, in diversa composizione fisica, per la prosecuzione del giudizio di merito, in occasione del quale statuirà anche sulle spese del presente grado di lite.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 3.7.2020.

L'estensore

Il Presidente

(F.to Aurelio Laino)

(F.to Agostino Chiappiniello)

Depositato in Segreteria il 14 luglio 2020

Il Dirigente

F.to Sebastiano Alvisè Rota