



REPUBBLICA ITALIANA

237/2022

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Agostino CHIAPPINIELLO	Presidente
Carmela de GENNARO	Consigliere
Pierpaolo GRASSO	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Antonio DI STAZIO	Consigliere relatore

ha adottato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **57938** del Registro di segreteria, promosso da BOSONE Daniele, c.f. BSNDNL62T04G388W, nato a Pavia il 04.12.1962, rappresentato e difeso dagli avv.ti Carlo De Martino (pec: avvcarlorobertodemartino@puntopec.it) e Francesco Bianchi (pec: francescobianchi@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, alla Piazza Cola di Rienzo n. 92;

- appellante

contro

il Procuratore generale della Corte dei conti

- appellato

nonché contro

il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti
per la Lombardia

- appellato

per l'annullamento o la riforma

della sentenza della Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la Lombardia
n. 124/2020, depositata in data 5 agosto 2020 e notificata in data 30 settembre
2020;

Visti gli atti e i documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza dell'11 febbraio 2022, con l'assistenza del
segretario dott. Antonio Sauchelli, il relatore consigliere Antonio Di Stazio,
l'avv. Carlo De Martino per l'appellante, i V.P.G. Antongiulio Martina e
Marco Smiroldo in rappresentanza della Procura generale;

FATTO

Con atto di gravame ritualmente notificato il signor Daniele Bosone ha
impugnato la sentenza n. 124/2020 della Sezione giurisdizionale per la
Lombardia, con la quale, unitamente al sig. Sacchi Antonio, nelle rispettive
qualità di Presidente della Provincia di Pavia e di dirigente dello stesso Ente
(con assegnazione del coordinamento del Comitato dei dirigenti e, *ad interim*,
del Settore Affari generali), è stato condannato, a titolo di colpa grave, al
risarcimento del danno erariale, quantificato in complessivi euro 2.908,88 (da
addebitare ai convenuti in parti uguali), comprensivo di rivalutazione, oltre

agli interessi legali, cagionato all'ente territoriale di appartenenza quale conseguenza dell'indebita erogazione della retribuzione di risultato relativa all'anno 2011 in favore del dirigente dott.ssa Roberta Baldiraghi, all'esito di un procedimento di valutazione della *performance* individuale concluso direttamente dal sig. Bosone in violazione delle prescrizioni normative e contrattuali.

La vicenda processuale ha inizio con il deposito, in data 21 dicembre 2017, dell'atto di citazione, notificato il 30 gennaio 2018, con cui la Procura regionale per la Lombardia ha evocato in giudizio i sunnominati Daniele Bosone e Antonio Sacchi, unitamente alla signora Annovazzi Federica, quale Responsabile del Servizio Finanziario della Provincia di Pavia, per sentirli condannare - con imputazione a titolo di dolo, ovvero, in subordine, a titolo di colpa grave - al risarcimento del danno erariale, quantificato, in via principale, nella somma di euro 9.696,27 o, in via subordinata, nella somma di euro 6.464,18, asseritamente cagionato all'Ente territoriale di appartenenza quale conseguenza dell'intervenuta definizione - asseritamente illecita siccome svolta in violazione delle previsioni legislative e contrattuali di settore - del procedimento di valutazione della *performance* individuale per l'anno 2011 di ben diciotto dirigenti, ivi compresa la dott.ssa Roberta Baldiraghi, dirigente a tempo determinato (dall'1.1.2011 al 30.6.2011) del Settore Ambiente della Provincia di Pavia,.

Il procedimento in parola sarebbe stato concluso dal Presidente della Provincia, sig. Daniele Bosone, con l'ausilio del coordinatore dei dirigenti sig. Antonio Sacchi, senza attendere, secondo quanto riferito dalla Procura,

“l’imprescindibile acquisizione delle valutazioni” del Nucleo di Valutazione - il quale, nei Verbali n. 6 del 12.3.2012 e n. 9 del 23.5.2012, aveva evidenziato rilevanti criticità circa la sostenibilità dei criteri valutativi proposti dall’Amministrazione (compendiati in apposite schede di valutazione) con riferimento alla posizione di ciascuno dei 18 dirigenti interessati al predetto compenso accessorio - ed attribuiva a tutti i dirigenti coinvolti il massimo punteggio (900 punti), con conseguente liquidazione dell’indennità di risultato nella misura massima consentita e “a pioggia”, in dispregio di qualsiasi criterio meritocratico.

In conseguenza di ciò, il Responsabile del Servizio Finanziario, sig.ra Annovazzi, provvedeva alla liquidazione ed al pagamento della suddetta indennità senza operare alcuna verifica circa il corretto svolgimento del procedimento.

Con sentenza n. 31 del 4.03.2019 la Sezione territoriale definiva la posizione della sig.ra Annovazzi, a conclusione del giudizio abbreviato ex art. 130 c.g.c., mentre il giudizio proseguiva con il rito ordinario nei confronti dei signori Bosone e Sacchi.

Il giudice di *prime cure* rigettava, in via preliminare, l’eccezione di prescrizione del credito erariale sollevata dalla Difesa dei convenuti Bosone e Sacchi, ritenendo che l’attività illecita, posta a fondamento della domanda attorea, fosse stata disvelata, in tutte le sue connotazioni dannose, solo a seguito dell’acquisizione, in data 19 settembre 2013, della relazione ispettiva redatta dalla Ragioneria Generale dello Stato a conclusione di una complessa attività di verifica amministrativo-contabile svolta dal 3 aprile all’8 maggio 2013.

A tale approdo il giudice territoriale è pervenuto ritenendo infondata l'eccezione di tardività della notifica dell'invito a dedurre, sollevata dai convenuti sull'assunto che l'atto in parola risulta ricevuto dal Bosone il 1° giugno 2017 e dal Sacchi il 7 giugno 2017; in ogni caso oltre i cinque anni dall'adozione della determina di liquidazione dell'indennità in questione (23 maggio 2012) e dalla (successiva) emissione dei mandati di pagamento, risalente al 29 maggio 2012. Invero, secondo la prospettazione dei convenuti, la tardività dell'invito a dedurre è conseguente alla non operatività, nel caso di specie, della cosiddetta "scissione" degli effetti della notificazione tra soggetto notificante e soggetto destinatario, attesa la natura non processuale di tale atto.

Superata l'eccezione preliminare, il giudice territoriale ha condiviso il percorso argomentativo posto a fondamento della domanda attorea ed ha ritenuto provata la responsabilità amministrativo contabile dei convenuti Bosoni e Sacchi, rei di avere provocato il contestato danno patrimoniale alla Provincia di Pavia deviando consapevolmente, nella gestione del procedimento volto al riconoscimento della retribuzione di risultato ai dirigenti per l'anno 2011, dal modello configurato dalle norme che lo disciplinano [norma primaria, regolamentare e negoziale (CCNL degli Enti Locali applicabile *ratione temporis*)]. Tali norme prevedono la verifica e conseguente approvazione, ad opera dell'organo di indirizzo politico (*id est*, la Giunta Provinciale), del necessario parere del Nucleo Interno di Valutazione in ordine alla performance individuale dei dirigenti, che andava formulato dal Nucleo nel rispetto dei criteri di misurazione e valutazione

adottati dall'Ente, correlati a specifici e preordinati indicatori inerenti all'ambito organizzativo di diretta responsabilità, al raggiungimento di specifici obiettivi individuali, alla qualità del contributo assicurato alla performance generale della struttura amministrativa, alle competenze professionali e manageriali dimostrate nel periodo di riferimento. È emerso dagli atti di causa che, nella Provincia di Pavia, l'attribuzione ai dirigenti dell'indennità di risultato per l'anno 2011 era stata, in effetti, subordinata alla previa assegnazione degli obiettivi per ciascun settore gestionale (disposta con Deliberazione della Giunta Provinciale n.194/2011) ed alla successiva ricognizione del loro stato di attuazione (che richiedeva a sua volta specifica deliberazione della Giunta Provinciale).

Il giudice territoriale ha stigmatizzato l'illegittima sostituzione del Presidente Bosone alla Giunta provinciale nell'adozione del provvedimento conclusivo del procedimento de quo nonostante l'assenza del prescritto parere del Nucleo di Valutazione, il quale, nel verbale n. 6 del 12 marzo 2012, aveva invitato l'Ente a procedere ad una revisione generale dei meccanismi di valutazione della performance dei dirigenti e, nel successivo verbale n. 9 del 23 maggio 2012, a fronte della trasmissione, in bozza, delle schede di valutazione compilate dagli uffici, d'intesa con il coordinatore dei dirigenti sig. Sacchi, si era limitato a prendere atto delle (eccellenti) valutazioni proposte dall'Ente per tutti i dirigenti. Nonostante ciò, le schede di valutazione, non valutate -come già detto- dal Nucleo, venivano rielaborate e sottoscritte dal Presidente Bosone il quale, sentito il coordinatore del Comitato dei dirigenti Sacchi, applicava il punteggio massimo per tutti i 18 dirigenti,

motivando tale decisione con la circostanza che l'anno 2011 era stato particolarmente complesso per le modifiche organizzative intervenute e che tutti i dirigenti avevano dato la massima collaborazione ed impegno portando al rispetto del patto di stabilità e al conseguimento degli obiettivi prefissati.

Da ciò l'emergere del pregiudizio patrimoniale patito dalla Provincia, ritenuto dal giudice territoriale corrispondente all'ammontare delle somme erogate ai dirigenti, a titolo di indennità di risultato per l'anno 2011.

Ai fini della determinazione del *quantum debeatur*, il Collegio, tenuto conto dell'apporto causale dell'Annovazzi (il 10% dell'intero danno) e di quello del Segretario Generale (non convenuto in giudizio), anch'esso quantificato nella misura del 10%, ha quantificato ai sensi dell'art. 1226 c.c. il danno patrimoniale patito dall'Ente nella somma di euro 2.908,88, ripartendola in parti uguali tra i convenuti SACCHI e BOSONE, oltre al pagamento degli interessi legali, a far data dalla pubblicazione della sentenza e sino al soddisfo. Con atto del 26 novembre 2020 il sig. Daniele Bosone ha proposto appello avverso la succitata sentenza deducendo i seguenti motivi:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, co.2, legge n.20/94, in combinato disposto con l'art. 2935 c.c.. Omessa valutazione di un fatto rilevante ai fini della disanima di fondatezza dell'eccezione di prescrizione consistente nella conoscenza dell'evento dannoso da parte del Nucleo di Valutazione e del Segretario generale.

L'appellante lamenta che il giudice di primo grado avrebbe errato nell'individuare il *dies a quo* della decorrenza del termine prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità nella data di ricezione, da parte della Procura, delle risultanze della verifica amministrativo-contabile svolta dal

MEF (settembre 2013), ritenendo che, prima di tale momento, l'Amministrazione danneggiata non avrebbe potuto far valere il credito risarcitorio in quanto i titolari di tale potere risultavano essere proprio i soggetti responsabili del danno.

L'appellante lamenta che una siffatta interpretazione della norma, fatta propria dal giudice territoriale, finirebbe con il privare di contenuto il disposto di cui all'art.1, co.2, della legge n.20/'94 laddove dispone che il termine di prescrizione dell'azione risarcitoria decorre, in via generale, dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, tranne che in caso di "occultamento doloso", allorquando il predetto termine decorre dalla scoperta del danno; circostanza quest'ultima che, secondo l'appellante, non ricorre nel caso di specie.

Assume, infatti, l'appellante che il fatto dannoso era obiettivamente conoscibile per l'Amministrazione provinciale, secondo un parametro di ordinaria diligenza, sin dal maggio 2012, atteso che l'erogazione della retribuzione di risultato, secondo le modalità anzi descritte, era ben nota sia ai componenti del Nucleo di Valutazione sia al Segretario generale (non convenuto in giudizio) avendo costui partecipato alle riunioni del predetto organo.

Sicché, dovendo decorrere il termine quinquennale di prescrizione del diritto al risarcimento del danno dalla data di adozione delle determinate di liquidazione dell'indennità di risultato (23 maggio 2012) o, tutt'al più, dalla data di emissione dei mandati di pagamento (29 maggio 2012), l'azione sarebbe irrimediabilmente prescritta atteso che il primo atto interruttivo del

termine, costituito dall'invito a dedurre, è stato ricevuto dal Bosone solo in data 1° giugno 2017. Né nel caso di specie può trovare applicazione, secondo l'appellante, il fenomeno della scissione degli effetti della notifica tra il soggetto notificante ed il destinatario della stessa, atteso che l'invito a dedurre, in quanto atto unilaterale stragiudiziale e recettizio, non può che produrre i suoi effetti, ai sensi dell'art. 1334 c.c., dalla data della ricezione da parte del destinatario.

2. Violazione e falsa applicazione della normativa che regola il procedimento per l'erogazione del premio di risultato, anche sotto il profilo del riparto di competenze. Travisamento dei fatti. Omesso esame di una circostanza rilevante ai fini del decidere, consistente nell'esistenza di una proposta di valutazione da parte del Nucleo. Violazione e falsa applicazione dell'art.1, co.1, legge n.20/94 con riferimento alla motivazione adottata dal Presidente della Provincia per addiovenire all'innalzamento dei punteggi.

In punto di merito, l'appellante contesta la tesi della Procura regionale, condivisa dal giudice territoriale, sottolineando la legittimità dell'operato del Presidente della Provincia, assumendo che la sua partecipazione al procedimento valutativo era consentita dalla delibera della Giunta Provinciale n. 277/2011, che prevedeva espressamente che il Nucleo di Valutazione dovesse riferire al Presidente (art. 1) il quale, a sua volta, trasmettesse l'eventuale proposta del Nucleo direttamente al Presidente della Provincia (art. 6).

Assume ancora l'appellante che la responsabilità per danno erariale andrebbe attribuita non già al Presidente Bosone bensì al Responsabile del Settore

finanziario, sig.ra Annovazzi, ed al Segretario generale, i quali, prima del pagamento, avrebbero potuto e dovuto verificare l'avvenuto rispetto della procedura prevista dal regolamento ed in particolare la preesistenza, come atto conclusivo, della delibera di approvazione della Giunta provinciale competente a verificare le valutazioni dei dirigenti.

A supporto di quanto sopra riportato, l'appellante Bosone opera una diversa ricostruzione della vicenda, da una parte, rivendicando il potere discrezionale del Presidente della Provincia di elevare i punteggi risultanti dalle schede provenienti dal Nucleo di valutazione, dall'altro evidenziando il fatto che il predetto Nucleo prendeva atto di tale decisione senza contestare alcunché.

3. Erronea quantificazione della pretesa risarcitoria. Omessa disamina delle difese svolte al riguardo dal convenuto Bosone.

Con il terzo motivo, infine, il sig. Bosone lamenta il mancato accoglimento, da parte del giudice di primo grado, delle censure mosse in ordine alla quantificazione del danno che, secondo l'odierno appellante, andrebbe limitato alla somma risultante dalla differenza tra il premio che sarebbe stato corrisposto in ragione della originaria attribuzione di punteggio elaborata dal Nucleo di valutazione e quello successivamente erogato. Somma che andrebbe ulteriormente decurtata dell'ammontare degli oneri riflessi versati ai dirigenti dall'Ente.

In conclusione, l'appellante ha chiesto che, in totale riforma della sentenza impugnata, ed in via preliminare di merito, venga dichiarata prescritta la domanda risarcitoria azionata dalla procura erariale, ai sensi dell'art. 1, comma 2 della legge n. 20 del 1994. Nel merito, ha chiesto di voler rigettare la

domanda medesima e, in subordine, di ridurre la condanna dell'importo risultante dalla differenza tra la retribuzione di risultato in concreto liquidata e quella che sarebbe stata erogata in base al punteggio attribuito dal Nucleo di Valutazione quale emergente sulla base del doc.15 prodotto in I° grado e del doc.2 prodotto in appello. In via istruttoria, *“ove ritenuto necessario considerata la produzione del doc.14 di cui al fascicolo di I° grado”*, ha chiesto ammettersi prova testimoniale e, se del caso, disporsi CTU al fine di verificare a quanto ammonti la differenza tra la retribuzione di risultato attribuibile in base alle schede di valutazione prodotte sub doc.15 e la retribuzione di risultato in concreto corrisposta nella vicenda.

Il sig. Antonio Sacchi non ha proposto appello.

La Procura generale, nella memoria conclusionale del 19 gennaio 2022, ha contrastato le deduzioni di controparte e concluso per il rigetto dell'appello.

Riguardo all'eccezione di prescrizione, il P.G. condivide la decisione del giudice di primo grado sul punto, osservando che il termine prescrizione inizia a decorrere dal momento in cui il diritto può essere fatto valere dall'Ente danneggiato, in base al combinato disposto di cui agli artt. 2935 c.c. e 1 L. n. 20 del 1994. Tale momento, secondo la prospettazione della parte pubblica, si verifica nel momento in cui il fatto dannoso assume i requisiti della concretezza e dell'attualità, seppure in un momento successivo a quello del pagamento effettuato dall'Ente. Nel caso di specie, al pagamento effettuato nel maggio dell'anno 2012 è seguita una verifica amministrativa del Ministero dell'Economia e delle Finanze che (soltanto) nel settembre 2013 ha rilevato l'illiceità dell'operazione contribuendo ad evidenziare tutti gli elementi

necessari per poter azionare la pretesa risarcitoria.

Conseguentemente, secondo la Procura generale, la notifica dell'invito a dedurre avvenuta in data 30 maggio/1° giugno 2017 è risultata idonea ad interrompere il termine prescrizione.

Nel merito, anche il secondo motivo di gravame sarebbe infondato, anche in punto di fatto, dovendosi confermare la responsabilità del Bosone, il quale non avrebbe potuto firmare autonomamente le schede di valutazione; firmandole, egli ha dato il proprio contributo alla causazione del danno, alla quale hanno certamente contribuito anche gli altri attori della vicenda per cui è causa. Peraltro, sarebbe priva di fondamento anche la circostanza, ritenuta dall'appellante rilevante ai fini del decidere, ossia l'esistenza di una proposta di valutazione da parte del Nucleo. Emerge, infatti, dagli atti di causa che i membri del Nucleo non hanno firmato alcuna scheda di valutazione né sussiste prova di una proposta di valutazione proveniente dal Nucleo.

È pure da escludere, secondo la Procura generale, la violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20, consistente nel fatto che la sentenza impugnata avrebbe sindacato il merito della scelta discrezionale del Presidente della provincia nell'elevare i punteggi dei dirigenti. Ciò in quanto non esiste nel regolamento vigente presso l'Ente una norma che attribuisca al Presidente della provincia il potere discrezionale di valutare la performance dei dirigenti, essendo tale funzione intestata alla Giunta provinciale quale organo collegiale.

Con ulteriore memoria difensiva, depositata in prossimità dell'udienza dell'11 febbraio 2022, parte appellante ha richiamato, illustrandoli

ulteriormente, i motivi di gravame come sopra riportati.

All'udienza pubblica dell'11 febbraio 2022 le parti hanno illustrato le rispettive tesi insistendo per l'accoglimento delle relative conclusioni.

In tale stato la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Atteso che, a mente dell'art. 101, comma 2, C.G.C., il Collegio è tenuto a decidere "gradatamente le questioni pregiudiziali proposte dalle parti o rilevabili d'ufficio e quindi il merito della causa", va prioritariamente scrutinata la questione preliminare (di merito) avente ad oggetto l'eccezione di prescrizione del danno.

Come già esposto nella narrativa in fatto, il Giudice di prime cure ha ritenuto di dover superare l'eccezione in parola, formulata dall'odierno appellante, facendo leva sul principio, desumibile dal combinato disposto di cui all'art. 1, comma 2, della legge n.20/1994 e all'art. 2935 c.c., secondo il quale la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere. Ha quindi ritenuto che, nel caso di specie, la prescrizione dovesse decorrere dalla data (settembre 2013) della comunicazione alla Procura contabile degli esiti della verifica ispettiva effettuata dal MEF e non già dalla data (29 maggio 2012) del mandato con il quale l'Ente ha pagato, alla dott.ssa Roberta Baldiraghi, l'indennità di risultato relativa all'anno 2011.

Secondo la prospettazione del giudice di *prime cure*, poiché la vicenda per cui è causa è stata gestita dai vertici amministrativi e burocratici dell'ente territoriale, è solo a seguito dell'ispezione ministeriale svolta nel 2013 che l'amministrazione, titolare del credito, ha potuto avere precisa contezza di

tutti gli elementi caratterizzanti il danno erariale e, di conseguenza, è stata messa nelle condizioni di poter esercitare l'azione a tutela del proprio credito. Fino a tale data, secondo la Sezione lombarda, erano solo i responsabili del danno ad avere la titolarità di far valere, in nome e per conto dell'ente pubblico territoriale, il credito risarcitorio generato dalla propria condotta.

La tesi del giudice di *prime cure* non può essere condivisa.

L'art. 1, comma 2, della legge 14.01.1994, n. 20, come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. b), del decreto-legge 23.10.1996, n. 543, convertito dalla legge n. 639 del 20.12.1996, dispone che il diritto al risarcimento del danno erariale si prescrive 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, data che la giurisprudenza prevalente fa coincidere con il momento in cui sia possibile ritenere accertati od accertabili gli elementi essenziali del danno erariale e le circostanze dell'occultamento (ex plurimis, C. conti Sez. III, n. 119 del 04.02.2011; id. Sez. I, n. 508 del 25.11.2008; id. Sez. II, n. 184 del 07.06.2004; id. SS.RR., n. 63/A del 25.10.1996).

Quanto alla decorrenza della prescrizione, la giurisprudenza contabile, nel solco tracciato dalla Suprema Corte (Cass. n. 21495 del 2005), ha individuato il "dies a quo" della prescrizione nella percepibilità e "conoscibilità obiettiva" del danno da parte del danneggiato, secondo l'ordinaria diligenza (secondo Cass. n. 5913/2000, il termine non decorre dal momento del fatto, ma da quando se ne può sperimentare la tutela), salvo richiedere la "conoscenza" effettiva del danno nei casi in cui cause giuridiche (e non di mero fatto) ne abbiano impedito la conoscibilità obiettiva. In altri termini,

la prescrizione non può decorrere prima che il “fatto” (cioè “l’evento” dannoso, costituito da condotta e depauperamento patrimoniale) sia conosciuto, *rectius* conoscibile secondo l’ordinaria diligenza, da parte dell’ente danneggiato (o del P.M. contabile). Dunque, per l’individuazione del *dies a quo* del termine prescrizione, nelle ipotesi in cui non ricorre l’occultamento doloso (per le quali rileva, invece, la “conoscenza effettiva”, cioè la data della scoperta del danno), si deve avere a riferimento la “conoscibilità oggettiva” del danno, cioè il momento in cui l’ente danneggiato ha avuto conoscenza del depauperamento patrimoniale, o avrebbe potuto averne se avesse esercitato le proprie competenze con diligenza (C. conti, Sez. II, n. 117/2019).

Nelle succitate ipotesi, la giurisprudenza ha ritenuto che assoggettare la richiesta risarcitoria del danno erariale alla conoscibilità del fatto dannoso da parte della Procura regionale si risolverebbe in una irragionevole ed ingiustificata posizione di vantaggio della parte pubblica, a danno di quella privata, risultando irrilevanti e non sussumibili nell’impossibilità legale gli ostacoli o impedimenti di mero fatto o materiali (Corte dei conti, SS.RR. n. 2/QM/2003; Sez. I, n. 334/2021), con l’irragionevole conseguenza di dilatare sine die il momento dell’esordio della prescrizione dell’azione risarcitoria.

Di conseguenza, l’azione di danno è soggetta all’ordinario termine di prescrizione che decorre dalla “commissione del fatto”, cioè dal momento in cui si realizza la coesistenza di tutti gli elementi soggettivi e oggettivi dell’illecito. Tale momento va individuato nella data del pagamento (o di ciascun pagamento o esborso in caso di pagamenti frazionati o periodici), in

quanto solo da questo momento consegue un danno azionabile, in quanto conoscibile (art. 2935 c.c.), con il correlativo sorgere dell'interesse ad agire, salvo il rilievo dell'occultamento doloso o l'incidenza di procedimenti strumentali o di controllo che conformano il procedimento di spesa.

Nel caso di specie, la Sezione territoriale ha escluso qualsiasi ipotesi di occultamento doloso del danno, la cui sussistenza consentirebbe di far slittare l'esordio del termine prescrizione, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994, al momento dell'effettiva "scoperta", non avendo l'attore pubblico offerto utili elementi probatori dai quali sia dato desumere, incontrovertibilmente, un comportamento dei convenuti Bosone e Sacchi teleologicamente volti all'occultamento del danno provocato.

Ritiene il Collegio che proprio l'acclarata assenza di condotte (dolose) di occultamento avrebbe dovuto indurre il giudice di prime cure a verificare se la conoscibilità obiettiva del danno erariale fosse emersa, nel caso di specie, solo a seguito della verifica ispettiva del 2013 oppure se il danno non fosse già individuabile e riconoscibile, nelle sue componenti fondamentali, da parte dell'amministrazione, sin dal momento dell'effettivo pagamento degli emolumenti accessori corrisposti illegittimamente, per l'anno 2011, ai dirigenti, ivi compresa la dott.ssa Baldiraghi. Invero, dagli atti di causa emerge che il danno azionato trova la sua scaturigine proprio nell'adozione di atti amministrativi, da parte di un organo incompetente (il presidente della provincia), a conclusione di un procedimento che si è svolto, come già detto, alla luce del sole, sia pure in violazione delle regole proprie del procedimento, senza che alcuno dei soggetti che vi hanno preso parte (o che avrebbe dovuto

prendervi parte), e che erano a conoscenza della vicenda (come il Segretario generale o i membri del Nucleo di valutazione), abbia sollevato obiezione alcuna. Come già detto, il Nucleo di Valutazione, che pure aveva evidenziato (nei succitati verbali n. 6 del 12.03.2012 e n. 9 del 23.05.2012) le criticità sottese al sistema di valutazione adottato dall'Ente, si è limitato a prendere atto delle schede predisposte dagli uffici, contenenti valutazioni eccezionali, senza tuttavia prendere una specifica posizione al riguardo né ha segnalato la vicenda alla Procura contabile ai fini dell'esercizio dell'azione risarcitoria.

Tuttavia, la circostanza che la vicenda dannosa non sia stata oggetto di denuncia - che, per ovvie ragioni, non è stata presentata da coloro che, sebbene posti ai vertici dell'ente, avevano provocato il danno, secondo il noto brocardo "nemo tenetur se detegere", per quanto sia stato ritenuto non applicabile nel campo della responsabilità amministrativo-contabile (C. conti, SS.RR. n. 2/2017/QM) - non induce a ritenere per ciò stesso celato il danno che, una volta perfezionatosi con il pagamento, era ben evidenziabile e percepibile in ogni suo elemento, ben prima dell'ispezione ministeriale.

Né la circostanza che la *notitia damni* sia pervenuta alla Procura contabile nel settembre del 2013, a conclusione della verifica ispettiva svolta dalla Ragioneria Generale dello Stato, può incidere, sotto il profilo giuridico, sui termini per l'esercizio del diritto, considerando che tale attività si è svolta a notevole distanza di tempo dall'erogazione dell'indennità di risultato contestata - allorquando il danno si era perfezionato ed era conoscibile, secondo l'ordinaria diligenza, nelle sue componenti fondamentali - sia da parte del Nucleo di valutazione che di altri soggetti non evocati in giudizio (i

membri della Giunta o il Segretario generale, il quale, avendo partecipato alle sedute del Nucleo, era perfettamente a conoscenza di qualsiasi sviluppo della vicenda).

Il Collegio intende dare continuità al recentissimo indirizzo espresso sulla vicenda per cui è causa da questa Sezione (cfr. ex multis, sentenze nn. 166, 177 del 2022), la quale, nel pronunciarsi sull'appello proposto dal sig. Bosone avverso altre sentenze di condanna emesse dalla Sezione lombarda in altrettanti giudizi di responsabilità per il danno derivante dall'erogazione della medesima indennità di risultato in favore di altri dirigenti, ha ritenuto, condividendo l'indirizzo consolidato della Suprema Corte (Cass. Sez. III civ., n. 19193/2018; id., n. 21026/2014), che sia irragionevole, in assenza di circostanze giuridiche impeditive idonee a sospendere la prescrizione, che la mera ipotetica impossibilità di esercitare il proprio diritto possa essere considerata elemento idoneo a spostare in avanti il termine prescrizione, incidendo, in tal modo, sull'obiettiva conoscibilità dell'evento dannoso.

Individuato, come già detto, il *dies a quo* della prescrizione nella data di emissione del mandato di pagamento (29 maggio 2012), il Collegio è chiamato a pronunciarsi in merito all'eccezione di prescrizione sollevata dall'appellante anche sotto altro profilo, ovvero se, al fine di individuare il *dies ad quem* con riferimento alla data di notifica dell'invito a dedurre, trovi applicazione il regime della scissione degli effetti della notificazione tra notificante e destinatario della notifica - questione riproposta dalla Procura generale nella memoria conclusionale al fine di confutare l'eccezione e dimostrare la tempestività della notifica - emergendo dagli atti di causa che, sebbene la

Procura lombarda abbia consegnato all'UNEP l'atto da notificare (mediante posta elettronica certificata) in data 24 maggio 2017 - e cioè entro il termine quinquennale di prescrizione - la consegna al destinatario (sig. Bosone) è avvenuta, ai sensi dell'art. 140 c.p.c., soltanto in data 1° giugno 2017 (data di ricezione della raccomandata), quando il predetto termine era ormai scaduto. E' stato correttamente osservato che il principio della scissione (tra notificante e destinatario della notifica) degli effetti della notificazione, affermato "per gli atti processuali" dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 447 del 26 novembre 2002, è stato recepito dal legislatore con l'art. 2 della legge n. 263 del 2005 (che l'ha inserito nel corpo dell'art. 149 c.p.c.) ed ha avuto il definitivo avallo di costituzionalità con la sentenza della Consulta n. 28 del 4 gennaio 2004, poi confermato con l'ordinanza n. 97 del 12 marzo 2004. Con tale ultima pronuncia la Consulta, chiamata nuovamente a pronunciarsi sulla notificazione degli atti processuali, ha dichiarato che la regola generale della distinzione fra i due momenti di perfezionamento delle notificazioni a mezzo posta (da individuarsi nella consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario, per il notificante; e nella ricezione dell'atto, attestata dall'avviso di ricevimento, per il destinatario) è valida per ogni tipo di notifica, compresa la notifica di cui all'art. 140 c.p.c., senza necessità di ulteriori interventi da parte del giudice delle leggi, nel senso che "la notificazione si perfeziona nei confronti del notificante, al momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario".

Tuttavia, le Sezioni unite della Corte di Cassazione hanno limitato la portata applicativa del principio in parola, anche ai fini degli effetti sostanziali degli atti processuali, solo *"ove il diritto non possa farsi valere se non con un atto*

processuale" (sent. 24822 del 9.12.2015).

Le medesime SS.UU. della Suprema Corte, con successive pronunce (*ex multis*, Cass. SS.UU., n. 12332/2017, n. 9749/2018, n. 3091/2019, n. 10160/2020), compresa la n. 40543 del 17.12.2021, richiamata dalla Procura generale nella propria comparsa conclusionale, hanno esteso l'applicazione del principio nella materia tributaria, con specifico riferimento alla notifica degli atti impositivi - quale l'avviso di accertamento notificato al contribuente oltre il termine di decadenza, ma consegnato per la notifica anteriormente. Nell'ultima pronuncia, la Suprema Corte ha precisato che l'atto di imposizione tributaria *"non è sicuramente atto ricettizio, nei sensi di cui all'art.1334 cod. civ., perché tale norma vale, come espressamente riconosciuto dalle Sezioni Unite con la sentenza n.24822/15 citata, solo per gli atti negoziali, laddove, di contro, l'atto di imposizione tributaria ha indubbia natura di provvedimento amministrativo vincolato con il quale si determina autoritativamente l'obbligazione tributaria"* e ancora *" l'atto amministrativo d'imposizione tributaria è una dichiarazione recettizia solitaria che non necessita di per sé della collaborazione cognitiva di altri soggetti per svolgere la sua funzione, ma è solo per la sua forza di limitazione della sfera di altro soggetto che si vuole che questi sia posto in condizione di conoscibilità e che a tale condizione sia subordinata l'efficacia della dichiarazione. Ne deriva, a differenza della dichiarazione recettizia non solitaria, per la quale la conoscenza del destinatario è condizione necessaria perché la dichiarazione espliciti, non solo i suoi effetti giuridici, ma anche la sua funzione pratica, l'idoneità della decisione amministrativa tributaria a produrre, anche da sola, il risultato effettivo per il quale è stata formulata"* (Cass. n. 4760/2009, richiamata da Cass. SS.UU.,

n.40543/2021).

Pertanto, secondo l'indirizzo della Suprema Corte, il principio della scissione degli effetti della notificazione tra notificante e destinatario della notifica non è applicabile a tutti gli atti non processuali, ma solo a quelli assoggettati a termini di decadenza e che, per la loro specifica natura (atti di imposizione), non necessitano, per assolvere alla propria funzione, della conoscenza del destinatario.

Alla luce di quanto sopra osservato, si appalesa quindi inconferente il richiamo fatto dalla Procura generale alla sentenza n. 40543/2021 delle Sezioni unite della Cassazione, ai fini dell'applicazione del "principio della scissione" alla notificazione dell'invito a dedurre; tale atto, infatti, non costituisce "l'unico strumento attraverso cui il pubblico ministero è abilitato a costituire in mora soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile" (cfr. Cass. SS.UU. sent.n.24822/2015; Corte dei conti, Sez. III n. 84/2019; Sez. I, n. 166/2022), atteso che l'art. 66 del codice di giustizia contabile, al comma 1, prevede che *"Con l'invito a dedurre ai sensi dell'articolo 67, comma 8, ovvero con formale atto di costituzione in mora, ai sensi degli articoli 1219 e 2943 del codice civile, il termine quinquennale di prescrizione può essere interrotto..."*.

Peraltro, ancor prima del codice di giustizia contabile, le Sezioni Riunite della Corte dei conti avevano riconosciuto tale facoltà al P.M. contabile in quanto organo *"agente nell'interesse dell'ordinamento, con una valenza "mediatamente" finalizzata alla tutela patrimoniale della specifica Amministrazione, identificata come centro di imputazione del ristoro azionabile in sede giudiziaria"* provvisto di una *"legittimazione generale alla tutela della finanza pubblica mediante il conferimento*

dello jus postulandi nell'ipotesi di responsabilità patrimoniale di soggetti legati da rapporto di servizio con la P.A. per danni arrecati a quest'ultima nell'esercizio o in relazione all'esercizio delle funzioni ad essi affidati" (SS.RR. sentt. n.14/2000/QM, n.6/2003/QM, n.1/2004/QM e n.4/2007/QM).

Il Collegio condivide l'indirizzo secondo il quale il principio della scissione degli effetti della notifica " *tutela l'interesse del notificante a non vedersi addebitato l'esito intempestivo della notifica, mentre la prescrizione incide sul diverso profilo sostanziale del diritto, rispetto al quale si pone, in via prevalente, la tutela della certezza del diritto del destinatario e, in un'ottica di bilanciamento degli interessi, giustifica l'imposizione di un onere di celerità sul notificante sulla base del principio di precauzione che raccomanda di assegnare un onere di adempimento alla parte che più agevolmente è in grado di adempiere" (Corte dei conti, Sez. II n. 84/2019).*

Alla luce di quanto sopra esposto, ritiene il Collegio che, ai fini della notificazione dell'invito a dedurre quale atto non processuale, debba trovare applicazione la disciplina degli atti unilaterali dettata dall'art. 1334 del codice civile.

Ne consegue che, nella vicenda all'esame, l'inerzia protrattasi per oltre un quinquennio (29 maggio 2012 – 1° giugno 2017) ha determinato la prescrizione del diritto al risarcimento del contestato danno erariale.

In conclusione, in accoglimento il primo motivo di appello, dev'essere dichiarata la prescrizione del diritto al risarcimento del danno, con contestuale assorbimento delle ulteriori censure attinenti al merito della causa.

Le spese del giudizio vanno compensate, ai sensi dell'art. 31, comma 3, del

c.g.c..

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. 57938 del ruolo generale, accoglie l'appello nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza n. 124/2020 della Sezione giurisdizionale per la Lombardia, dichiara la prescrizione della domanda risarcitoria proposta nei confronti del sig. Daniele Bosone.

Spese compensate.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2022.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Antonio Di Stazio

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in segreteria il 6 maggio 2022

IL DIRIGENTE

F.to Francesca Pluchinotta Palmeri