



REPUBBLICA ITALIANA

376/2022

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Massimo LASALVIA	Presidente
Carmela de GENNARO	Consigliere relatore
Aurelio LAINO	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Sergio GASPARRINI	Consigliere

ha adottato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello in materia di responsabilità iscritto al n. 58568
del Registro di segreteria, promosso da

GENNARI Mauro (c.f.: GNNMRA65S05M501D), nato a Roma, il
05.11.1965 ed ivi residente, rappresentato e difeso dall' avv. Sebastiano
Pennisi del Foro di Roma ed elettivamente domiciliato presso lo studio
di quest'ultimo, in Roma alla Circonvallazione Clodia, n. 82 (pec:
sebastianopennisi@ordineavvocatiroma.org)

contro

- il Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della
Corte dei conti per la Regione Lazio
- il Procuratore generale della Corte dei conti

con l'intervento

dell'INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (c.f. 80078750587) in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, con sede legale in Roma, alla via Ciro il Grande, n.21, rappresentato e difeso dagli avv.ti Cherubina Ciriello (pec: avv.cherubina.ciriello@postacert.inps.gov.it) e Angelo Guadagnino (pec: avv.angelo.guadagnino@postacert.inps.gov.it) in forza di procura speciale in calce all'atto di intervento adesivo, ed elettivamente domiciliato in Roma, alla via Cesare Beccaria, n. 29 presso l'Avvocatura Centrale dell'Istituto medesimo (fax: 0659056308) indirizzo e numero di fax presso cui dichiara di voler ricevere tutte le comunicazioni inerenti il presente procedimento

per l'annullamento o la riforma

della sentenza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio n. 16/2021, depositata in data 21 gennaio 2021 e notificata il 25 gennaio 2021.

Esaminati gli atti di gravame, gli ulteriori atti e documenti del giudizio;
Uditi, nella pubblica udienza dell'8 luglio 2022, con l'assistenza del segretario dott.ssa Maria Vittoria Zotta, il relatore consigliere Carmela de Gennaro, l'avv. Sebastiano Pennisi per l'appellante, il V.P.G. Giancarlo Astegiano per la Procura generale nonché l'avv. Cherubina Ciriello per l'interveniente Inps, come da verbale d'udienza.

FATTO

Con la sentenza n. 16/2021 la Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, dopo aver rigettato l'eccezione di prescrizione, ha

condannato il sig. Gennari Mauro, già dipendente dell'Inps in servizio, all'epoca dei fatti, presso l'Agenzia di Roma - Monteverde, al pagamento, in favore dell'Istituto previdenziale, della somma di euro 2.620.183,90, oltre rivalutazione monetaria dai pagamenti indebiti ed interessi annuali come da indice ISTAT ed ulteriori interessi dal deposito della sentenza al soddisfo, nonché alle spese di giudizio. La Sezione territoriale ha disposto, altresì la conversione in pignoramento del sequestro cautelare disposto con decreto presidenziale del 24.09.2019, come parzialmente confermato dal Giudice designato con ordinanza n. 325/2019.

La responsabilità del sig. Gennari è stata affermata per avere, costui, riconosciuto indebitamente periodi assicurativi nel conto pensionistico di numerosi soggetti, con conseguenti maggiori oneri a carico dell'Istituto previdenziale, calcolati in euro 3.814.000,00. Le posizioni irregolari, prese in considerazione a seguito delle verifiche interne, risultano essere 36, alcune delle quali riferite al riconoscimento di rendite vitalizie, in realtà non dovute o illegittimamente incrementate.

Il Giudice di primo grado ha riconosciuto la responsabilità del sig. Gennari, nonostante il provvedimento finale risultasse adottato dal dirigente competente, in quanto al Gennari competeva di svolgere l'istruzione delle pratiche e la predisposizione degli atti necessari per l'erogazione delle rendite, nonché la verifica della sussistenza dei requisiti di accesso ai benefici in questione.

Il giudice ha, poi, qualificata come "dolosa" la condotta serbata

nella vicenda dal sig. Gennari, in ragione della *“reiterazione dei comportamenti illeciti”* nonché della *“palese violazione delle disposizioni in materia”*.

Con riferimento, infine, alla quantificazione del danno, il Giudice di primo grado, rilevato il recupero, da parte dell’Inps, di parte degli indebiti pensionistici, ha indicato nella somma di euro 2.620.183,90 il danno residuo, certo ed attuale, poiché relativo a posizioni per le quali non risultava effettuato alcun recupero.

Nel giudizio di primo grado, ai sensi e per gli effetti dell’art.85 c.g.c., è anche intervenuto l’Inps, *ad adiuvandum* dell’azione promossa dalla Procura regionale.

Avverso la sentenza della Sezione Lazio n. 16/2021 ha proposto gravame, in data 24 marzo 2021, il signor Gennari Mauro deducendo, in sintesi, i seguenti motivi:

1. Erroneità ed infondatezza della riconosciuta sussistenza del nesso causale tra la condotta e le mansioni svolte dall’appellante ed il danno erariale ascrittogli. Difetto e/o apparente motivazione anche per omessa indicazione delle fonti di prova e di quelle normative.

L’appellante ha sostenuto di aver svolto mera attività da impiegato amministrativo e che non è stato dimostrato, in alcun modo, né dalla Procura regionale né dall’Inps, interveniente *ad adiuvandum* nel giudizio di primo grado, che egli fosse titolare di funzioni dirigenziali e/o di approvazione dei provvedimenti finali che, al contrario, spettavano ad altri soggetti.

2. Infondatezza della ritenuta sussistenza dell'elemento soggettivo sia sotto il profilo del dolo che della colpa grave - difetto di prova. Insufficiente e/o apparente motivazione in ordine all'infondato disconoscimento della carenza di preparazione e formazione attesa la trascurata complessità e disorganicità dell'apparato normativo.

L'appellante, partendo dalla circostanza che l'adozione dei provvedimenti finali era attività riservata ai dirigenti, che aveva una scarsa preparazione nella materia e che molte delle irregolarità contestate avevano natura formale, ha asserito che il proprio comportamento fosse da ritenersi non solo esente da dolo, ma anche da colpa grave tanto più che, nello svolgimento delle proprie attività, aveva seguito le indicazioni normative o, comunque, le disposizioni emanate dall'Ente previdenziale.

3. Mancanza di prova sull'entità del danno risarcibile - insussistenza dei presupposti della relativa certezza e determinatezza. Illegittimità della quantificazione anche per omessa applicazione della maturata prescrizione- infondatezza dell'occultamento doloso del danno. Inammissibilità e/o improcedibilità attuale dell'azione risarcitoria per violazione del diritto all'escussione.

L'appellante contesta la quantificazione del danno effettuata dal Giudice di primo grado per non essersi, costui, premurato di verificare se, nelle more dello svolgimento del giudizio l'Inps, abbia effettuato il recupero di ulteriori somme. La sentenza sarebbe censurabile anche perché non avrebbe tenuto conto dell'intervenuta prescrizione di parte del danno atteso che solo per n. 19 pratiche su n. 36, la asserita

illegittimità sarebbe emersa a seguito dell'ispezione interna svolta nel 2018. Con riferimento alle altre n. 17 pratiche, poiché la scoperta sarebbe già intervenuta nel 2016, l'azione sarebbe prescritta.

L'appellante, inoltre, contesta che il danno sia insorto al momento dell'erogazione delle rendite in questione, ritenendo piuttosto che tale momento vada identificato con quello della emissione del relativo Mod. Ris. 08, modello con il quale viene definita l'entità dei contributi ancora da versare, al fine della costituzione della rendita vitalizia.

4. Irragionevole ed immotivato rigetto delle richieste istruttorie.

Difetto e/o apparente motivazione.

L'appellante lamenta l'assenza di motivazione in merito al rigetto delle proprie richieste istruttorie (in particolare, la richiesta di acquisizione delle singole pratiche) tese a dimostrare le effettive mansioni dal medesimo svolte. Per conseguenza, le affermazioni del Giudice di primo grado, in merito alla responsabilità dell'appellante nella produzione del danno, sarebbero del tutto indimostrate.

L'appellante conclude quindi:

- in via istruttoria, per l'acquisizione di tutti i n. 36 fascicoli, completi delle fotocopie dei libretti di lavoro e delle istanze dei richiedenti nonché di tutti i Mod. Ris. 08 assunti e sottoscritti dai dirigenti preposti all'unità operativa (o dei) responsabili del procedimento e altresì delle relative "bozze" attribuite all'appellante;
- nel merito, in riforma della gravata sentenza, per il rigetto della domanda risarcitoria della Procura regionale per il Lazio siccome

infondata in fatto e diritto. Per l'effetto, disporre la revoca del sequestro conservativo e della conseguente conversione in pignoramento;

- in subordine, per il rigetto della domanda risarcitoria siccome infondata in ragione dell'incertezza e/o indeterminatezza del danno e della carenza di attualità in relazione all'obbligo gravante sull'Istituto previdenziale di procedere alle azioni di recupero verso i presunti indebiti beneficiari con conseguente revoca del sequestro conservativo e della sua conversione in pignoramento.

Tutto quanto sopra, con condanna alle spese, competenze ed onorari di entrambi i gradi del giudizio di merito e di quello cautelare.

La Procura generale con memoria in data 17 giugno 2022, ha contrastato le pretese avversarie e concluso per il rigetto dell'appello, nei seguenti termini.

In ordine al primo motivo di appello, la Procura ha rilevato la esaustività della Relazione ispettiva del 2018 dalla quale emergerebbero chiaramente le irregolarità in relazione alle rendite pensionistiche indebitamente riconosciute a lavoratori del settore editoriale ascrivibili all'appellante. Pertanto, il nesso causale fra l'attività illecita svolta dal Gennari ed il danno prodotto sarebbe sufficientemente provato non assumendo alcun rilievo la circostanza che il provvedimento finale non sia stato assunto dall'appellante, ma da altri, atteso che le carenze istruttorie e le omissioni non compaiono nella stesura dell'atto, bensì a monte, nella fase istruttoria.

Quanto all'asserita insussistenza nella vicenda di una condotta

dolosa o anche solo gravemente colposa, la Procura generale osserva che il Giudice di *prime cure*, sulla base della documentazione acquisita, ha accertato che i ripetuti comportamenti del Gennari *“non erano solo conseguenza di attività gravemente negligente, come poteva apparire a prima vista, ma erano intenzionali poiché reiterati nel tempo e, comunque diretti a favorire dipendenti di alcune aziende editoriali”*.

Quanto, poi, alla quantificazione del danno, dopo aver ribadito che, trattandosi di ipotesi di occultamento doloso, l'azione risarcitoria è stata tempestivamente introdotta, ha anche osservato che il Giudice territoriale ha correttamente scorporato, dal suo ammontare, sia l'onere di riscatto versato per la rendita vitalizia da ciascun pensionato sia le posizioni risultanti a credito per somme versate superiori al danno quantificato, oltre *“all'ammontare totale del danno neutralizzato per il contenzioso in corso e per l'eventuale regolarizzazione amministrativa all'esame”*

Infine, con riferimento all'ultimo motivo di appello, la Procura generale ha rilevato che l'appellante, piuttosto che riproporre la mera acquisizione di alcuni documenti concernenti le istruttorie effettuate, avrebbe dovuto contestare la valutazione espressa dal Giudice di primo grado indicando in modo specifico le ragioni che renderebbero necessaria l'acquisizione di quegli specifici documenti. La richiesta, quindi, apparirebbe *“generica e, comunque, inutile poiché inidonea a mutare le circostanze costitutive dell'illecito, ampiamente documentate e provate.”*

Atteso quanto sopra, la Procura generale ha, quindi, concluso per

il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza impugnata con condanna del Gennari al pagamento delle spese del presente grado di giudizio.

In data 27.06.2022 si è costituito anche l'Inps che, riproponendo sostanzialmente le argomentazioni già svolte nel proprio intervento nel giudizio di primo grado, si è associato alla richiesta della Procura generale di rigetto dell'appello e conferma della sentenza impugnata.

All'udienza pubblica dell'8 luglio 2022 le parti hanno ampiamente illustrato le contrapposte tesi insistendo per l'accoglimento delle rispettive richieste.

La causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio è chiamato a valutare, in primo luogo, la questione preliminare (di merito) avente ad oggetto la eccepta prescrizione di parte del danno di cui è causa.

L'appellante, infatti, sostiene che, nel caso di specie, non si sarebbe verificato alcun occultamento doloso del danno e che quest'ultimo si sarebbe realizzato al momento della emissione dei Modelli Ris. 08 (anni 2010-2015) con i quali viene ad essere definito il calcolo dei contributi da versare al fine della costituzione della rendita vitalizia e non nel momento della corresponsione del relativo beneficio economico nei confronti dei beneficiari delle rendite vitalizie in questione.

Inoltre, con riferimento al danno connesso a n. 17 pratiche, sostiene che l'azione sarebbe stata esercitata tardivamente atteso che

la scoperta della illegittimità della relativa istruttoria sarebbe già avvenuta nel 2016, ben due anni prima della redazione della Relazione conclusiva degli ispettori dell'Inps (7 luglio 2018).

Il motivo di appello è destituito di ogni fondamento.

Il Giudice di primo grado, sul punto, ha evidenziato che, sussistendo, nel caso di specie, un occultamento del danno, quest'ultimo è emerso solo all'esito dell'ispezione interna disposta dall'Inps che sebbene svoltasi in più *steps*, si è conclusa con la relazione del 7 luglio 2018 e che, pertanto, è solo da tale data che il diritto risarcitorio avrebbe potuto farsi valere.

Preliminarmente questo Collegio può osservare che l'individuazione dell'*exordium praescriptionis*, anche nel caso della responsabilità amministrativa, è significativamente condizionato dal concreto atteggiarsi degli specifici fatti di causa e, in particolare, dai modelli procedimentali normativi attraverso i quali l'azione amministrativa dannosa si è realizzata.

In generale, le regole che attengono alla corretta individuazione del termine d'esordio della prescrizione rinvengono dal collegamento operativo tra le norme contenute negli artt. 2935 e 2947 c.c. e nell'art.1, comma 2, della legge n. 20/1994 e dall'interpretazione sistematica che di tali discipline ha fornito la giurisprudenza.

Può rilevarsi, quindi, che anche sulla scorta degli approdi interpretativi della giurisprudenza civile, partendo dalla considerazione che *"il danno non è una mera lesione di un diritto, ma la lesione di un diritto dalla quale siano derivate conseguenze pregiudizievoli"*

oggettivamente apprezzabili” (Cass. SS.UU. sentt. nn. 26972-26975 del 2008), la giurisprudenza contabile concorda oggi nell’affermare che l’*exordium praescriptionis* nel caso di danno all’erario va individuato nel momento in cui il danno si “esteriorizza”, ossia diviene percepibile non soltanto come modificazione patrimoniale negativa, ma anche riconoscibile come ingiusto, completandosi, in tal modo, la nozione giuridica di fatto dannoso per l’erario (*ex multis*, Sez. I[^] n. 365/2018 e n.8/2019; Sez. II[^] n. 891/2016, n. 129/2017 e n. 182/2019; Sez. III[^] n.303/2017 e n. 170/2019).

Al riguardo è stato ulteriormente precisato che tale percepibilità e riconoscibilità vanno riscontarti alla stregua di parametri oggettivi che impongono, ai fini del giudizio di “conoscibilità obiettiva del danno” l’accertamento dell’osservanza di canoni di ordinaria diligenza da parte del danneggiato (Cass. n. 5913/2020).

L’individuazione del termine d’esordio della prescrizione di danno erariale risente, inoltre, come detto, del modello procedimentale che conforma l’azione amministrativa nell’ambito della quale si realizza il danno. Così la giurisprudenza ha individuato criteri oggettivi, di natura presuntiva fondati essenzialmente su quello dell’*id quod plerumque accidit*, in base ai quali stabilire i termini di esordio della prescrizione delle varie forme di manifestazione della responsabilità amministrativa.

In varie occasioni, infatti, le Sezioni Riunite (n. 7/2000/QM, n. 5/2007/QM, n. 14/2011/QM) hanno affermato che, in via generale, *il dies a quo* della prescrizione dell’azione di responsabilità 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.

Le regole di giudizio sopra richiamate (esteriorizzazione, conoscibilità e percepibilità) presiedono, quindi, all'accertamento del momento in cui, nel caso in esame, il danno si sia oggettivamente esteriorizzato ed è divenuto conoscibile e percepibile come ingiusto.

L'impugnata sentenza ha ritenuto sussistente un occultamento "doloso" con la conseguenza che il momento in cui il danno si è esteriorizzato coincide con quello della redazione della Relazione ispettiva conclusiva del luglio 2018.

Orbene, questo Collegio non può che concordare sull'obiettivo occultamento del danno, atteso che il Gennari ha posto in essere una serie di violazioni e di gravi omissioni nell'attività di istruzione delle pratiche delle rendite vitalizie che, in assenza di una diligente attività di controllo da parte dei responsabili del procedimento succedutisi nel tempo (delle cui implicazioni si riferirà più diffusamente nel prosieguo), si è resa conoscibile solo all'esito di una complessa e prolungata attività di ispezione, mediante la quale gli ispettori interni all'Istituto previdenziale hanno esaminato oltre un centinaio di pratiche con anche acquisizione di ulteriore documentazione.

Atteso quanto sopra, non vi è, quindi alcun dubbio, che la

“scoperta” del danno sia avvenuta solo a seguito della compilazione della Relazione ispettiva conclusiva (7 luglio 2018) e che l’azione risarcitoria sia stata introdotta tempestivamente.

A tal proposito, deve inoltre rilevarsi che, anche laddove si dovesse ritenere che tale scoperta, in relazione a n. 17 pratiche fosse avvenuta già nel 2016, l’azione risulterebbe egualmente tempestiva, attesa, per un verso, la notifica al sig. Gennari di specifico atto di costituzione in mora da parte dell’Inps in data 7 settembre 2018 nell’ambito del procedimento disciplinare che ha poi portato al licenziamento del medesimo e, per altro verso, la notifica, da parte della Procura regionale di un ricorso per sequestro cautelare *ante causam* con contestuale invito a dedurre, nell’ottobre del 2019.

2. Venendo all’esame del merito, con il primo motivo di gravame, l’appellante lamenta l’errore in cui sarebbe incorso il Giudice di primo grado nel riconoscere la sussistenza di un nesso causale tra la qualità soggettiva rivestita e le mansioni in concreto svolte ed il danno erariale ascrittogli.

Il motivo è solo parzialmente fondato nei termini di seguito esposti.

Dagli atti del giudizio emerge che il Gennari Mauro, sebbene non fosse responsabile del procedimento, aveva il compito di procedere alla istruttoria delle pratiche di riconoscimento delle rendite vitalizie.

Pertanto, come correttamente rilevato dal Giudice di *prime cure*, al predetto competeva “*verificare i requisiti di accesso ai benefici in questione, in base alle domande presentate ed alla documentazione allegata*”

alle stesse. Benché il provvedimento fosse poi emanato dal dirigente, ciò non toglie che la bozza dello stesso, nel quale si dava conto delle verifiche effettuate, venisse predisposta dal convenuto”.

La verifica ispettiva svolta dall’Inps ha accertato che l’attività preparatoria dei provvedimenti svolta dall’appellante era carente sotto il profilo istruttorio e caratterizzata da gravi irregolarità atteso che veniva riscontrata l’omissione dell’esame di alcuni documenti, nonché l’utilizzo di parametri erronei per il calcolo degli oneri che il richiedente avrebbe dovuto versare, con la conseguenza dell’illegittimo riconoscimento di incrementi sull’ammontare della pensione erogata al richiedente e, in alcuni casi, dell’illegittimo riconoscimento del diritto, di quest’ultimo, a ricevere la pensione.

Tuttavia, questo Collegio, diversamente dal Giudice di primo grado, non può non tenere in considerazione che il Gennari, sulla scorta dell’attività istruttoria posta in essere, provvedeva a redigere una mera “bozza” di provvedimento di liquidazione degli oneri, la cui approvazione, mediante apposito atto deliberativo, era di esclusiva competenza del Responsabile del procedimento o di unità del processo (successivamente denominato Responsabile dell’Unità organizzativa).

Infatti, ai sensi della Circolare Inps n. 178 del 2003 recante il “Sistema dei controlli del processo produttivo”, agli atti del giudizio, “... al dirigente è assegnata la responsabilità complessiva dell’andamento della produzione e, in particolare, della funzione di controllo della regolarità amministrativa e della qualità dei servizi, mentre al funzionario – cui è

attribuita la direzione di agenzia di produzione o la responsabilità di unità di processo – è assegnata la responsabilità della corretta applicazione delle norme, delle procedure e delle direttive impartite dai dirigenti, nonché la realizzazione degli obiettivi di produzione assegnati”. Per conseguenza, la circolare disponeva che “tutti gli atti che danno luogo ad un provvedimento devono essere firmati, oltre che dall’operatore (quale appunto era il Gennari), dal responsabile del provvedimento (Direttore di Agenzia o Responsabile di Unità di processo), con l’indicazione della specifica funzione”.

I suddetti ruoli e responsabilità sono stati poi confermati dalle successive Circolari n. 102/2009 e n. 141/2015, anch’esse agli atti del giudizio.

Tant’è che gli stessi ispettori Inps, in tutte le proprie relazioni (sia iniziale sia interlocutoria che conclusiva, quest’ultima redatta nel luglio 2018) nell’apposito paragrafo intitolato “3. Controlli sul provvedimento” dopo aver evidenziato che è sul Responsabile dell’Unità organizzativa (prima titolare di Unità di processo) che grava l’onere di garantire la regolarità e correttezza delle lavorazioni delle pratiche, hanno indicato i nominativi dei dipendenti a cui, oltre al Gennari, andava imputata la corresponsabilità del danno in questione, proprio per errato e/o omesso controllo delle pratiche in questione. Costoro (tutti in servizio presso altre Agenzie o Direzioni al momento dell’ispezione), tuttavia, non sono stati convenuti in giudizio dalla Procura regionale.

Attesa la imputazione delle responsabilità disciplinata dalle

circolari citate è, quindi, evidente che l'errata liquidazione delle rendite vitalizie non si sarebbe potuta realizzare se anche altri soggetti, interni alla stessa Agenzia ed intestatari di specifici obblighi di verifica e controllo delle pratiche (i Responsabili del procedimento succedutisi nel periodo 2010-2015), avessero svolto il proprio ruolo con la diligenza ad essi richiesta, e se costoro fossero stati, quanto meno, osservanti del principio del buon andamento dell'azione amministrativa.

Da quanto sopra, consegue, quindi, che la responsabilità del danno di cui è causa non può essere imputata all'odierno appellante, in via esclusiva, dovendo, invece, la stessa essere ripartita con altri soggetti, sia pure non convenuti in giudizio, i quali, con le proprie condotte e per i motivi sopra esposti, hanno parimenti concorso alla produzione del danno di cui è causa, con la conseguenza sul presente giudizio, di cui si dirà *infra*.

3. Con il secondo motivo di gravame l'appellante censura la sentenza impugnata lamentando l'insussistenza dell'elemento soggettivo sia sotto il profilo del dolo che della colpa grave.

Il motivo di gravame appare destituito di fondamento.

Quanto all'innovazione normativa, introdotta dall'art. 21 del decreto-legge n. 76/2020, convertito con legge n. 120/2020 con l'inserimento all'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994 dell'alinea "La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso" richiamata dall'appellante al fine della propria non punibilità, è bene evidenziare che si tratta di disposizione a carattere sostanziale e non

processuale.

La disposizione - contenente una più restrittiva concezione del dolo erariale - non trova, quindi, applicazione rispetto agli illeciti commessi anteriormente all'entrata in vigore della modifica dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (in termini, Sez. I App. n.234/2020, n. 263/2020, n. 317/2020) e ciò in disparte la considerazione che, quand'anche la si volesse concepire come norma processuale (pertanto soggetta al principio del *tempus regit actum* a carattere retroattivo) riferendosi alla formazione della prova del dolo medesimo, proprio in virtù di siffatto principio la restrizione in questione non potrebbe farsi retroagire al momento in cui essa non operava per il p.m., al quale, diversamente opinando, sarebbe poi paradossalmente preclusa una integrazione probatoria in appello, giusta il disposto dell'art. 194 c.g.c..

Inoltre, in disparte la natura sostanziale della norma, è lo stesso art.21, al comma 2, a specificare che tale previsione è da intendersi *"limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021"*. I fatti di cui trattasi, invero, risalgono al periodo 2010-2015, mentre la disposizione normativa in questione si applica unicamente ai fatti commessi dopo la sua entrata in vigore.

Ma vi è di più: il richiamo alla citata norma risulta del tutto ininfluenza nel caso di specie, in quanto questo Collegio non ritiene che la condotta serbata dal Gennari possa ritenersi caratterizzata dal dolo.

Infatti, questa Sezione ritiene di non poter condividere la

posizione del Giudice territoriale in merito alla irrilevanza della richiesta di archiviazione avanzata dal Pubblico ministero penale, nei confronti del Gennari Mauro, per insussistenza degli elementi costitutivi dei reati di abuso di ufficio e di falso.

Pur condividendo a pieno il principio di separatezza ed autonomia del giudizio contabile rispetto a quello penale, tuttavia il Collegio non può sorvolare sulla circostanza che il pubblico ministero penale, all'esito delle indagini svolte, per ben due volte, abbia ritenuto non provata l'intenzione dolosa del Gennari di volere recare un vantaggio ingiusto ad alcuno. Nella richiesta di archiviazione del 12.12.2018 si legge, infatti, che *"Si tratta, nel caso di specie di condotte tenute in assenza di una precisa volontà di recare vantaggio a chicchessia dal momento che, allo stato, non risultano legami tra l'indagato e i favoriti."*

Inoltre, la ricostruzione delle pratiche di rendite vitalizie istruite dall'indagato risulta incompleta, ma non viziata da atti falsi. Ciò che può far ricondurre anche a trascuratezza e imperizia gli esiti delle medesime."

Nel provvedimento si legge, inoltre, che *"La diffusione delle pratiche ritenute irregolari - 100 su 122- la ragione della loro irregolarità come sopra riportata, la circostanza che parte di dette pratiche alla luce della integrazione della documentazione richiesta alla parte privata si sono successivamente rivelate regolari, il fatto che la documentazione mancante o ritenuta non conforme riguarda periodi assai risalenti nel tempo, sono tutti elementi che avvalorano le conclusioni alle quali si era già pervenuti in sede di prima richiesta di archiviazione, ossia l'assenza del dolo richiesto dalla norma."*

Si aggiunga altresì che l'indagato svolgeva il ruolo di operatore ma l'ispezione INPS censurava altresì la condotta di quanti responsabili del procedimento o del provvedimento non avevano ottemperato ai loro obblighi, ciò che fa ancora più remota, atteso il lungo elenco di costoro, la consumazione dell'ipotesi delittuosa"

Orbene, in mancanza di prova in merito al conseguimento, da parte del Gennari di un qualsiasi vantaggio per se stesso o della precisa volontà di arrecare vantaggio ad altri, questo Collegio ritiene di non poter ascrivere la condotta tenuta dal predetto a "dolo".

Né la reiterazione delle irregolarità, diversamente da quanto sostenuto nella sentenza impugnata, può ritenersi, di per sé, sufficiente ad integrare gli estremi di una condotta dolosa. Tali ripetute gravi irregolarità, invero, risultano sufficienti solo a comprovare la perpetrazione di una condotta gravemente colposa caratterizzata dalla grave imperizia, negligenza e superficialità con la quale l'appellante ha provveduto ad istruire le pratiche delle rendite vitalizie in un contesto, peraltro, che non sembra brillasse per efficienza ed efficacia atteso che anche buona parte della pratiche lavorate da altra operatrice della stessa Agenzia (la sig.ra Corrado Manuela) è risultata anch'essa irregolare senza che alcuno dei responsabili del procedimento, succedutisi nel tempo, avesse mai osservato nulla in merito.

Stante quanto sopra osservato, la condotta serbata dal Gennari non può che ritenersi ascrivibile a mera colpa grave.

4. Con ulteriore motivo di gravame l'appellante lamenta che la

sentenza n. 16/2021 della Sezione territoriale sia viziata da difetto o “motivazione apparente” in merito al rigetto delle proprie richieste istruttorie (in particolare, la richiesta di acquisizione delle singole pratiche di riconoscimento delle rendite vitalizie) finalizzate a dimostrare le effettive mansioni svolte.

La doglianza dell’appellante non è fondata.

Sul punto, questo Collegio deve evidenziare che la “motivazione apparente” si realizza quando la motivazione si estrinsechi in argomentazioni del tutto inidonee a rivelare la *ratio decidendi* del provvedimento impugnato, come, ad esempio, nel caso in cui il Giudice pur avendo indicato gli elementi dai quali ha tratto il proprio convincimento, tuttavia li abbia indicati senza una approfondita disamina logica e giuridica, ovvero in modo tale da renderli fra loro logicamente inconciliabili o, comunque, obiettivamente incomprensibili (motivazione perplessa), di modo che sia impossibile ogni controllo sull’esattezza e sulla logicità del proprio ragionamento.

La giurisprudenza ritiene, infatti, che il vizio di motivazione apparente sussista allorquando la pronuncia riveli una obiettiva carenza nell’indicazione del criterio logico che ha condotto il Giudice alla formazione del proprio convincimento, come accade nell’ipotesi in cui non vi sia alcuna esplicitazione sul quadro probatorio, né alcuna disamina logico-giuridica che lasci trasparire il percorso argomentativo seguito (*ex multis*, Corte Cass. n. 3819/2020).

Va rilevato, inoltre, che il vizio della sentenza lamentato dall’appellante non può essere accolto quando la questione giuridica

sottesa sia comunque da disattendere, non essendovi motivo per cui un tale principio, formulato rispetto al caso di omesso esame di un motivo di appello, e fondato sui principi di economia e ragionevole durata del processo, non debba trovare applicazione anche rispetto al caso, del tutto assimilabile, in cui la motivazione del giudice di primo grado sia suscettibile di essere corretta (in tali termini, Corte Cass. n.6145/2019).

Nel caso in esame, in cui viene contestata la statuizione del Giudice di *prime cure* in ordine al rigetto delle richieste istruttorie avanzate dal convenuto, la motivazione dell'impugnata sentenza non è inficiata dal vizio di cd. apparente motivazione, in quanto il Giudice nella sentenza n. 16/2021, ha fornito un'ampia e dettagliata illustrazione dell'iter logico-giuridico che lo ha condotto ad assumere la decisione di condanna del convenuto, concludendo con l'affermazione di rigetto delle richieste istruttorie *"in quanto la documentazione in atti è ampia e più che sufficiente"*

Del resto, come rilevato dalla Procura generale e pienamente condiviso da questo Collegio, *"nel motivo di appello non è stata contestata la valutazione della sufficienza della documentazione espressa dal primo giudice, ma si è riproposta la richiesta diretta ad acquisire alcuni documenti concernenti le istruttorie effettuate in relazione ad alcune posizioni irregolari. E' indubbio che era onere dell'appellante contestare la valutazione espressa dal giudice di primo grado ed indicare in modo specifico le ragioni che rendevano necessaria l'acquisizione di quegli specifici documenti. Al contrario, la richiesta di acquisizione appare generica e, comunque, inutile"*

poiché inidonea a mutare le circostanze costitutive dell'illecito, ampiamente documentate e provate".

Escludendosi la sussistenza di una ipotesi di motivazione apparente, il motivo di impugnazione è da respingere.

5. In conclusione, ed atteso tutto quanto fino ad ora considerato, questo Collegio ritiene che debba trovare conferma la sussistenza di un grave danno patrimoniale a carico dell'Inps, quale conseguenza della condotta gravemente colposa serbata dal Gennari (e non solo) nella gestione delle pratiche di rendite vitalizie di cui è causa.

Tuttavia, come sopra ampiamente esposto, in accoglimento parziale dei motivi di doglianza dell'appellato ed in parziale riforma di quanto statuito con la sentenza n. 16/2021, stante la ritenuta partecipazione, alla produzione del danno di cui è causa, di altri soggetti, mai convenuti in giudizio (i diversi responsabili del procedimento e i dirigenti che hanno provveduto a firmare i provvedimenti di riconoscimento delle rendite vitalizie), ed in applicazione dall'art. 83, comma 2, c.g.c. a mente del quale *"Quando il fatto dannoso è causato da più persone ed alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo, se si tratta di responsabilità parziaria, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza"*, questo Collegio ritiene che il Gennari debba essere chiamato a rispondere del danno erariale, non più per l'intera somma (euro 2.620.183,90), ma solo nella misura del 50% (euro 1.310.091,95), peraltro, da intendersi già comprensiva di rivalutazione monetaria.

6. Non può, infine, questo Collegio non rilevare la situazione di incertezza amministrativa e di assenza di controlli in cui versava l'Agenzia di Roma - Monteverde all'epoca dei fatti in esame, quanto meno con riferimento alla gestione delle pratiche di rendite vitalizie, che avrebbe richiesto, quantomeno, momenti di specifica formazione o comunque di confronto sulle procedure adottate.

Del resto, è proprio la complessità e l'incertezza amministrativa sui sistemi di gestione delle procedure di accoglimento delle istanze di concessione delle rendite vitalizie, ad indurre l'Istituto previdenziale, ma solo nel 2019, all'indomani della vicenda di cui è causa, ad emanare direttive specifiche in merito (v. Circolare Inps n.78 del 29.05.2019).

È obbligo dei vertici, infatti, organizzare in modo operativo la struttura di riferimento, non già mediante un'attività meramente contemplativa dell'operato dei sottoposti, ma mediante atti propositivi e di sollecito, impulso e/o intervento tali da assicurare la massima efficienza dei servizi resi.

Il Collegio ritiene, quindi, di poter valutare favorevolmente tutti quegli elementi sin qui esposti che sono stati rivelatori di uno stato, all'epoca, di disorganizzazione e scarso efficientamento dell'Agenzia di Roma - Monteverde soprattutto con riferimento all'assai limitato svolgimento di attività di controllo, anche solo a campione: dalla Relazione ispettiva (v. pag. 35) emerge, infatti, che su di un gran numero di modelli di liquidazione degli oneri connessi al riconoscimento delle rendite vitalizie (anche non predisposti dal sig.

Gennari), risultava mancare la firma dell'impiegato addetto che aveva elaborato la domanda di prestazione, nonché quella del Responsabile dell'Unità Organizzativa cui è affidato il compito e la responsabilità di attestare la regolarità dell'esecuzione.

Orbene, come affermato, anche di recente, dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sez. Lombardia n. 245/2019; Sez. Toscana n. 114/2020), la disorganizzazione dell'amministrazione, sebbene non possa elevarsi ad esimente utile a giustificare la condotta tenuta dall'appellante, può rilevare, però, ai fini di una riduzione dell'ammontare del danno richiesto in pagamento.

Nel caso di specie, alla situazione sopra descritta, deve anche aggiungersi la circostanza per la quale il Gennari non era stato formato agli adempimenti relativi alle pratiche di rendita vitalizia, dovendosi costui semplicemente basare sulle modalità procedurali seguite dai colleghi che lo avevano preceduto od affiancato, quale la sig.ra Corrado Manuela, le cui pratiche, come già sopra evidenziato, a seguito delle attività ispettive, sono risultate, in parte, parimenti irregolari.

Quanto sopra osservato, consente perciò al Collegio di poter fare ricorso all'esercizio del potere riduttivo ex art. 52 del R.D. n. 1214/1934 nella determinazione della condanna di che trattasi ed arrivare a decurtare l'ammontare del danno da attribuire al Gennari Mauro, come sopra già definito, di un ulteriore 30% (euro 393.027,60), con un addebito finale di **euro 917.064,35** comprensivo di rivalutazione monetaria.

Conseguentemente, il pignoramento in cui si era convertito il sequestro dei beni, disposto dal Giudice di primo grado con decreto presidenziale del 24.09.2019, come parzialmente confermato dall'ordinanza del Giudice designato n. 325/2019 per euro 2.620.183,90, deve essere ridotto nei limiti di euro 917.064,35.

In ragione della soccombenza reciproca, ai sensi dell'art. 31 c.g.c., le spese del giudizio sono compensate fra tutte le parti, ivi compreso l'interveniente Inps.

PQM

La Corte dei conti, Sezione Prima Centrale d'Appello definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. **58568** del ruolo generale, accoglie l'appello nei termini di cui in motivazione e per l'effetto, riforma la sentenza n. 16/2021 resa dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio condannando il sig. Gennari Mauro a rifondere all'Inps la somma complessiva di euro 917.064,35 (novecentodiciassettemilasessantaquattro/35) da intendersi già comprensiva della rivalutazione monetaria.

Sulla suddetta somma sono dovuti gli interessi legali, dal deposito della sentenza di primo grado fino all'effettivo soddisfo.

Riduce il pignoramento, in cui era convertito il citato sequestro dei beni disposto dal Giudice di primo grado con decreto presidenziale in data 24.09.2019, come parzialmente confermato dal Giudice designato con ordinanza n. 325/2019 per euro 2.620.183,90, nei limiti di euro 917.064,35.

Le spese del giudizio sono integralmente compensate fra le parti

ivi compreso l'interveniente Inps.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'8 luglio 2022.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

F.to Carmela de Gennaro

IL PRESIDENTE

F.to Massimo Lasalvia

Depositata in segreteria il 28 luglio 2022

IL DIRIGENTE

F.to Massimo Biagi