



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE

D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Fulvio Maria **LONGAVITA** Presidente

Fernanda **FRAIOLI** Consigliere

Domenico **GUZZI** Consigliere

Nicola **RUGGIERO** Consigliere relatore

Ilaria Annamaria **CHESTA** Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sull'appello **n. 55509** del registro generale, promosso dal Sig.:

-DE MARCH Paolo (C.F.: DMRPLA53D08L219W), nato a Torino l'8 aprile 1953 ed ivi residente in Via Cirenaica 42, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppe GALLENCA (C.F. GLLGPP48M18D646Q), del Foro di Torino, che ha dichiarato di voler ricevere ogni comunicazione presso la casella di posta elettronica certificata del Processo Telematico o all'indirizzo pec giusepegallenca@pec.ordineavvocatitorino.it o al numero di fax 011 5627802 ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Torino, Via XX Settembre 60, per procura speciale allegata all'atto

di appello- appellante;

contro

1) Procura Regionale presso la Sezione Regionale della Corte

dei Conti per il Piemonte, in persona del Procuratore Regionale

pro tempore-appellata;

2) Procura Generale presso la Corte dei Conti, in persona del

Procuratore Generale *pro tempore* - appellata;

avverso

-la sentenza n. 271/2019, in data 20/9/2019 (notificata il

25/09/2019 al domicilio eletto dal De March) della Sezione

Giurisdizionale per il Piemonte della Corte dei Conti,

pronunziata nel giudizio di responsabilità n. 20849, promosso dal

Procuratore Regionale presso la su indicata Sezione;

VISTI l'atto d'appello e tutti i documenti di causa;

UDITI, nella pubblica udienza del 13 luglio 2021, celebrata con

l'assistenza del Segretario, Sig.ra Lucia Bianco: il relatore, Cons.

Nicola Ruggiero; l'Avv. Giuseppe Gallenca per l'appellante DE

MARCH; il rappresentante del Pubblico Ministero, in persona del

Vice Procuratore generale, Cons. Arturo Iadecola;

Ritenuto in

FATTO

1. Con sentenza n. 271/2019, depositata il 20 settembre 2019 e

notificata il 25 settembre 2019, la Sezione giurisdizionale per il

Piemonte ha condannato il dott. **DE MARCH Paolo**, già

responsabile dell'Agenzia di Chieri (TO) dell'INPS, al pagamento, in

favore del predetto Istituto, dell'importo complessivo di **euro 1.064.494,20**, già comprensivo di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali, calcolati dalla pubblicazione della sentenza sino al soddisfo, nonché al rimborso, in favore dello Stato, delle spese di giudizio.

Tutto ciò in relazione ad una ipotesi di responsabilità erariale, a titolo di colpa grave, connessa all'accoglimento di domande di riscatto, finalizzate alla costituzione di rendite vitalizie, in assenza dei necessari presupposti e/o all'esito di attività istruttoria carente ed inadeguata.

Più in particolare, la Sezione piemontese, dopo aver respinto le questioni pregiudiziali e preliminari all'uopo proposte (tardività dell'emissione della citazione rispetto all'invito a dedurre, nullità della citazione per indeterminatezza e prescrizione dell'azione erariale), ha ritenuto accertato che il convenuto, nel periodo tra il 2002 e il 2012, avesse adottato n. 55 provvedimenti di accoglimento di domande di riscatto ai sensi dell'art. 13 della legge n. 1338 del 1962, in assenza di prove documentali munite di data certa, in ordine alla costituzione ed esistenza del rapporto di lavoro ovvero all'esito di istruttoria inadeguata e/o carente.

Per questa via, secondo il primo giudice, il convenuto aveva arrecato all'INPS due voci danno, ovvero sia:

a) il danno rappresentato dalla differenza tra l'assegno versato ai pensionati in questione e quello che sarebbe loro spettato adottando una diversa decorrenza del trattamento, che non tenesse

conto del periodo oggetto di riscatto;

b) il danno costituito dal risarcimento erogato dall'INPS, a seguito di condanna da parte del giudice civile, in favore di tre persone che avevano impugnato altrettanti atti di annullamento in autotutela di provvedimenti di accoglimento delle domande di riscatto (risarcimento per lesione dell'affidamento, riposto sugli estratti conto contributivi rilasciati dall'Istituto previdenziale).

In ogni caso, la Sezione piemontese ha ritenuto di porre a carico del convenuto, a titolo di condanna, solo una quota (il già menzionato importo di **euro 1.064.494,20**) del danno complessivo contestato in citazione (quest'ultimo pari ad **euro 3.548.314,40**), abbattendo il relativo importo del 60%, in ragione del concorso di soggetti non citati in giudizio (gli altri dipendenti dell'Agenzia di Chieri, collaboratori del DE MARCH), e applicando sul residuo una (ulteriore) riduzione del 25%.

2. Con atto notificato il 25 novembre 2019 e depositato in data 23 dicembre 2019, il Sig. **DE MARCH Paolo**, con il patrocinio dell'Avv. Giuseppe Gallenca, ha proposto appello contro la predetta sentenza n. 271/2019.

Con il predetto atto, l'appellante ha, in primo luogo, proceduto ad una puntuale ricostruzione della vicenda controversa (pagg. 3 e 5), dolendosi, da subito, del fatto che la decisione gravata avrebbe assolutamente dimenticato due elementi (ritenuti) assolutamente decisivi, ai fini della valutazione della medesima vicenda.

Si tratterebbe, in particolare, dell'esistenza, agli atti, di una

disposizione scritta, inviata specificamente al convenuto-odierno appellante, dalla quale sarebbe possibile desumere i criteri (conformi a quelli seguiti dal Sig. DE MARCH) cui attenersi nella valutazione delle domande oggetto di causa, nonché del riconoscimento della buona fede nel comportamento dell'appellante, asseritamente operato dallo stesso INPS.

L'appellante ha, dunque, formulato i seguenti motivi d'impugnativa:

1) Primo motivo, collegato alla eccezione (in primo grado) non tempestività del deposito dell'atto di citazione e conseguente inammissibilità dell'azione proposta.

Con il presente motivo, l'appellante ha riproposto l'eccezione, disattesa in I grado, di tardività dell'emissione dell'atto di citazione rispetto all'invito a dedurre e di conseguente inammissibilità del libello di responsabilità (pagg. 10 e ss).

Nello specifico, la decisione impugnata avrebbe errato, per aver ritenuto sospeso, durante il periodo feriale (1° agosto-31 agosto), ai sensi dell'art. 67, comma 9, c.g.c., il termine concesso dalla Procura erariale per il deposito delle deduzioni a fronte delle contestazioni di addebito dell'Organo inquirente.

Tutto ciò, in quanto il termine in questione non potrebbe ritenersi processuale (e la stessa sentenza gravata lo definirebbe preprocessuale), potendosi reputare tale solo il termine, cui siano collegabili conseguenze suscettive di assumere la natura di giudicato nel merito, con la formazione di un comando giuridico irrevocabile e la configurazione di una situazione giuridica

irretrattabile.

2) Secondo motivo afferente a specifici problemi relativi al merito della odierna vicenda, utili anche per una migliore intelligenza dei successivi profili di gravame.

Con tale motivo, diffusamente sviluppato alle pagg. 12 e 13 dell'atto di gravame, l'appellante ha sostenuto che, anche a voler aderire alle tesi fatte proprie dalla sentenza appellata, egli sarebbe incorso in una media di errori (5 all'anno) assolutamente sintomatica di un comportamento diligente nell'adempimento dei doveri d'ufficio, se considerato nel contesto di un Ufficio previdenziale territoriale, investito di compiti estremamente variegati, relativi alle situazioni più disparate ed in numero non indifferente.

Ha poi aggiunto - circostanza su cui la sentenza impugnata avrebbe evitato d'impegnarsi - di essersi attenuto a precise indicazioni formulate per iscritto, emesse espressamente nei suoi confronti, circa i criteri cui attenersi nel valutare pratiche, quali quelle di cui trattasi.

A tal riguardo, ha richiamato la missiva del 22/23 ottobre 2003, già prodotta in primo grado, a lui specificamente inviata, quale preposto (non Dirigente) della sede di Chieri, dalla Direzione Regionale del Piemonte.

Da tale missiva si desumerebbe, in particolare, un positivo giudizio di legittimità sulle valutazioni delle istanze effettuate nelle situazioni qui in rilievo.

Tali valutazioni, al di là della produzione della documentazione

formalmente richiesta, sarebbero sempre avvenute in rigorosa e doverosa applicazione degli artt. 2727 e 2729 c.c., destinati a trovare spazio in qualsiasi ambito dell'ordinamento giuridico, in quanto fissano principi generali in punto prova.

In ogni caso, le disposizioni interne di segno contrario, adottate dall'INPS, avrebbero avuto solo l'effetto di esonerare da responsabilità chi le avesse rispettate, senza comportare l'automatica insorgenza di responsabilità in capo a chi se ne fosse discostato.

Del resto, anche altri colleghi (nello specifico, la Sig.ra OMISSIS, definita la massima esperta nella materia ed assegnata alla Sede di Chieri nel 1999), avrebbero trattato le istanze formulate dai privati all'INPS negli stessi termini seguiti dall'appellante.

Allo stesso modo, la *task force* di cui alla circolare n. 178 del 14.11.2003 (asseritamente non dotata di compiti solo statistici e prevedente la partecipazione anche della Sig.ra OMISSIS), attraverso la quale l'INPS aveva posto in essere un sistema di controlli del processo produttivo a cadenza mensile, non avrebbe mai mosso alcun rilievo in ordine alle modalità di valutazione delle pratiche in questione, quali utilizzate - in concreto - presso la sede di Chieri.

In tale contesto, apparirebbero evidenti le ragioni per le quali, in sede disciplinare, l'INPS avrebbe riconosciuto la perfetta buona fede del Sig. De March, con la conseguente necessità di annettere a tale condizione soggettiva piena efficacia esimente da qualsiasi

responsabilità, al di là di ogni altro motivo.

La tesi assolutoria propugnata dall'appellante troverebbe, inoltre, conforto nei fondamentali principi caratterizzanti il rapporto di lavoro tra l'appellante e l'Amministrazione d'appartenenza, alla stregua della normativa di riferimento all'uopo richiamata (artt. 1176 c.c. e 1 legge n. 20/1994, da leggersi in relazione ai principi consacrati dagli artt. 1175, 1227, 1206 e 1207 c.c., dall'art. 17 del T.U. degli Impiegati Civili dello Stato recato dal D.P.R. n. 3/1957, nonché dall'art. 17 del vigente Testo Unico sul Pubblico Impiego di cui al d.lgs n. 165/2001).

Da tale normativa, in particolare dalle disposizioni sulle attribuzioni e responsabilità dirigenziali, risulterebbe, anzi, il "clamoroso" errore in cui sarebbe caduta la sentenza impugnata, laddove avrebbe escluso - con riferimento alla vicenda qui in rilievo - qualsiasi rilevanza alla posizione/comportamento dei dirigenti in punto responsabilità, quanto ai danni addebitati al De March.

La medesima sentenza risulterebbe erronea anche in relazione al profilo della riconosciuta colpa grave, non avendo tenuto conto di circostanze quali:

- a) la minimalità ed eccezionalità degli errori contestati rispetto alla totalità del lavoro svolto;
- b) la buona fede dell'appellante, asseritamente riconosciuta anche dall'INPS.

A tale ultimo riguardo, l'appellante ha ribadito di essersi attenuto ad un indirizzo operativo scritto del 2003, proveniente dal Dirigente

INPS del Piemonte, finalizzato a definire una problematica operativa degli uffici territoriali e specificamente a lui inviato, quale funzionario preposto alla sede di Chieri.

Si sarebbe, dunque, trattato di un ordine scritto in piena regola.

Il DE MARCH, perciò, sarebbe stato esentato da qualsiasi conseguenza di un siffatto *modus operandi* e – in ogni caso – tranquillizzato in ordine alla corretta interpretazione ed applicazione della legge.

Del resto, il fatto che, successivamente, nel 2013 – allorché il De March non era più a Chieri da oltre un anno – qualcuno si sia posto dei dubbi (ritenuti fondati dall'Istituto nel 2014) in ordine alla prassi istruttoria/decisionale come sopra instaurata, non potrebbe di certo comportare la trasformazione della buona fede, che aveva caratterizzato l'agire del De March, in colpa grave, per non aver previsto un cambio di indirizzo da parte della P.A. d'appartenenza.

3) Terzo motivo con il quale vengono in rilievo i problemi relativi alla inammissibilità dell'atto di citazione, eccepita in primo grado, con riferimento agli artt.164 cpc e 86 cgc, in alcun modo superabile dalla circostanza che il convenuto si sia costituito in giudizio rilevandone il vizio, e quelli relativi alla erroneità della condanna da parte della sentenza impugnata, pronunciata con riferimento a tale domanda.

Con tale motivo, unico ma articolato in due doglianze, l'appellante ha ribadito, come già fatto in primo grado, che l'atto di citazione non avrebbe indicato in modo sufficientemente preciso gli elementi

costitutivi della contestata responsabilità e del connesso danno erariale.

In particolare, esso si sarebbe limitato ad addurre che il convenuto avrebbe utilizzato criteri probatori erronei nell'accogliere le istanze di benefici presentate da un determinato numero di soggetti, senza indicare nomi, posizioni previdenziali, errori commessi con riferimento a specifiche posizioni in contestazione e senza soffermarsi sulla loro determinante incidenza, al fine del riconoscimento dei benefici accordati.

Ciò avrebbe determinato l'inammissibilità del libello di responsabilità, per contro erroneamente esclusa dalla sentenza impugnata, anche per la dedotta inidoneità della documentazione prodotta a sopperire a tali deficienze.

La decisione in questione risulterebbe erronea anche in punto di prova del danno, atteso che la stessa non si sarebbe fatto carico di affrontare il problema del diritto o meno dei "beneficiari" ad ottenere quanto loro riconosciuto dall'INPS, indipendentemente dalla correttezza operativa del DE MARCH.

Ed invero, secondo l'appellante, avrebbe potuto parlarsi di danno erariale solo se i "beneficiari" non avessero avuto diritto alla prestazione ottenuta, indipendentemente dalle asserite problematiche procedurali, tenuto conto della natura "onerosa" del riscatto, comportante, almeno nell'immediato, un incasso/vantaggio per l'INPS.

D'altro canto, l'Istituto previdenziale non avrebbe fornito tale prova

(nemmeno) nei tre giudizi civili instaurati nei suoi confronti per lesione dell'affidamento, a seguito dell'adozione di altrettanti provvedimenti in autotutela.

Nello specifico, all'esito di tali giudizi, l'INPS è stato condannato dal giudice ordinario al risarcimento dei danni per lesione del principio dell'affidamento, pur a fronte della riconosciuta legittimità dell'esercizio del potere di autotutela.

Nondimeno, nell'ambito dei medesimi giudizi, l'Istituto non si sarebbe difeso in punto di affidamento dei privati, in quanto avrebbe ritenuto la violazione contestata al De March non idonea ad incidere sulla sostanza del diritto riconosciuto dall'INPS.

Infine, la decisione impugnata avrebbe errato anche perché non si sarebbe avveduta che il danno "indiretto", ricaduto sull'INPS, sarebbe stato quello collegato all'affidamento e non già al riconoscimento di un diritto inesistente, da parte dell'appellante.

4) Quarto motivo: omessa dichiarazione d'intervenuta prescrizione dell'azione erariale

Con tale motivo, l'appellante ha riproposto l'eccezione di prescrizione della pretesa erariale, disattesa in primo grado.

Ha, in particolare, sostenuto che la sentenza gravata avrebbe errato nel legare l'esordio del termine prescrizione al momento della trasmissione della "relazione del responsabile del team regionale Controllo qualità pensioni e conto assicurativo alla Direzione Area Metropolitana di Torino, nr. 8180 in data 24.09.2013" e non già, come sostenuto dal convenuto, a quello dell'asserito errore.

Tutto ciò, in quanto eventuali errori in cui fosse incorso il Sig. De March sarebbero stati immediatamente riconoscibili, *“..posto che, dopo il giudizio favorevole al riconoscimento del beneficio conseguente all’ intervento dell’ appellante, l’attribuzione in concreto dello stesso veniva accordata da altro Ufficio che riesaminava integralmente la pratica. Soprattutto, poi, il fatto realmente dannoso, cioè il riconoscimento del diritto a pensione era integralmente opera di altro Ufficio, chiamato a riconoscere il diritto al trattamento previdenziale previa integrale rivalutazione dell’incartamento”* (pag. 35 dell’atto d’appello).

Non sarebbe, dunque, possibile, in una tale situazione, escludere la conoscibilità delle modalità con le quali presso l’Agenzia di Chieri venivano trattate le pratiche *de quibus*, tenuto conto (anche) del dovere di controllo, sussistente sui dirigenti sovraordinati al De March e delle verifiche espletate, con cadenza mensile, dalla *task-force* all’uopo istituita.

Inoltre, secondo l’appellante, la decisione impugnata avrebbe errato nel non aver considerato la conoscenza dei fatti da parte dei *“sottoposti”* al DE MARCH, ai fini della decorrenza della prescrizione, pur avendo dato rilievo alla medesima conoscenza al (diverso) fine della riduzione del danno (*alias*, concorso virtuale di soggetti non evocati in giudizio).

In conclusione, l’appellante ha chiesto che questa Sezione d’appello, in totale riforma della sentenza impugnata, voglia:

a) in via preliminare e pregiudiziale: dichiarare nullo l'atto di citazione in primo grado, con ogni conseguente pronunzia sulla decisione impugnata;

b) sempre in via preliminare e pregiudiziale: dichiarare la intervenuta prescrizione dei diritti risarcitori azionati dal Procuratore Regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte e, per l'effetto, assolvere l'appellante da ogni avversaria domanda;

c) nel merito: rigettare tutte le domande proposte in primo grado dall'attore, perché infondate in fatto e in diritto e, comunque, perché sfornite di prova, assolvendo il convenuto-appellante da ogni avversaria pretesa.

3. Con atto del 23 giugno 2021, pervenuto in data 24 giugno 2021, la **Procura generale presso la Corte dei Conti** ha rassegnato le proprie conclusioni, chiedendo il rigetto del gravame e la condanna dell'appellante al pagamento delle spese di grado.

Nello specifico, l'Organo requirente si è soffermato sui singoli motivi d'impugnativa, al fine di farne risaltare l'infondatezza.

Con particolare riferimento all'asserita violazione del termine di 120 giorni per il deposito dell'atto di citazione, ex art. 67, comma 5, c.g.c., ha sostenuto la correttezza del richiamo operato dalla decisione impugnata all'art. 67, comma 9, c.g.c., prevedente la sospensione feriale dei termini indicati dal medesimo articolo e, dunque, anche di quello per il deposito delle deduzioni difensive di cui al comma 1.

Tutto ciò in quanto, a prescindere dalla natura (processuale o meno) del termine per dedurre, la norma di cui al comma 9 cit.

sarebbe chiara nel prevederne la sospensione feriale.

In relazione all'assenza di responsabilità, dedotta dall'appellante sotto vari profili, la Procura generale ha rimarcato che la necessità della prova, con atto scritto di data certa, dell'esistenza del rapporto di lavoro, sarebbe stabilita da specifica disposizione normativa (art. 13 della legge n. 1338/1962).

Ha aggiunto che gli atti d'indirizzo dell'INPS avrebbero ribadito tale necessità, nel corso del tempo e a partire dal 1990 (così, la circolare n. 183/1990), con riguardo alla costituzione del rapporto, sino a giungere a individuare quali atti possano ritenersi utilizzabili, ai fini della prova dei presupposti del riscatto.

In tal senso, del resto, si sarebbe orientata, prima ancora, la giurisprudenza (in particolare, Corte Cost., n. 568/1989).

Conseguentemente, in relazione alla fattispecie all'esame (connotata dall'accoglimento delle domande di riscatto in carenza di una prova siffatta), non solo la legge, ma anche la prassi interpretativa, già in essere nel momento d'inizio delle condotte per cui è causa, sarebbero risultate sufficientemente definite nel senso di rendere facilmente evincibile il carattere indebito dell'accoglimento delle domande di riscatto, basate su documenti non aventi data certa.

La stessa nota del 22-23 ottobre 2003, inviata dal Direttore regionale dell'INPS alla sede di Moncalieri (diversa da quella di

assegnazione del Sig. De March) e da questa all'odierno appellante, non dimostrerebbe l'esistenza di una prassi contrastante con quella appena richiamata e tale da consentire di prescindere dalla data certa.

Essa, infatti, al di là del merito della (discutibile) interpretazione ivi proposta, avrebbe riguardato un caso specifico e del tutto singolare, non permettendo, dunque, di ritenere sufficiente, in tutti gli altri casi, la generica dichiarazione del Sindaco ai fini dell'integrazione della "data certa" della costituzione del rapporto di lavoro.

Ciò, per di più, in un quadro nel quale gli atti interpretativi degli uffici centrali dell'INPS avrebbero ribadito costantemente, e da molti anni, l'esigenza di tale requisito.

L'appellante, pertanto, non potrebbe invocare a proprio discarico la buona fede soggettiva, ossia l'ignoranza circa l'erroneità del proprio *modus operandi*, dal momento che la buona fede non giova se, come asseritamente avvenuto nella fattispecie, deriva da colpa grave (così, con norma di portata generale, sebbene dettata in materia possessoria, l'art. 1147, comma 2, c.c.).

Ad ulteriore dimostrazione della colpa grave, l'Organo requirente ha sottolineato che l'appellante, in un certo numero di casi (n. 19), avrebbe respinto domande di riscatto proprio per carenza di documentazione avente data certa.

Del tutto irrilevante, poi, risulterebbe la circostanza, asserita dall'appellante, per cui il comportamento da lui tenuto sarebbe stato osservato anche da altri funzionari, attesa la presenza di chiare

indicazioni dell'Istituto.

Né, del resto, sarebbero stata sottoposti a specifica censura gli elementi argomentativi utilizzati dalla decisione impugnata per escludere la corresponsabilità degli organi sovraordinati all'odierno appellante.

In relazione al terzo motivo di appello, concernente l'inammissibilità della domanda e l'assenza di prova del danno erariale, la Procura generale ne ha affermato l'infondatezza, ribadendo che, alla luce del tenore letterale dell'art. 13 cit., la fattispecie del diritto al riscatto avrebbe, quale elemento costitutivo, un rapporto di lavoro, non suscettibile di prova con mezzi diversi da un documento di data certa.

Conseguentemente, l'assenza di tale documento non consentirebbe di affermare la sussistenza del diritto in questione, e quindi imporrebbe all'Istituto di previdenza (e, per l'ipotesi di contestazione, al giudice) di dichiararne l'inesistenza.

In ogni caso, secondo la Procura generale, pur volendosi ammettere che nella fattispecie taluno dei richiedenti abbia, in teoria, svolto l'attività lavorativa, nonostante la mancanza della relativa prova qualificata, l'assenza di quest'ultima farebbe presumere, ai sensi dell'art. 2729 c.c., la mancata costituzione del rapporto e dunque l'erogazione, da parte dell'INPS, di pensioni non dovute.

Sarebbe stato, dunque, onere della parte convenuta, odierna appellante, fornire prova del contrario, il che non sarebbe in alcun modo avvenuto.

Infine, la Procura generale ha sostenuto l'infondatezza dell'eccezione di prescrizione, già formulata in I grado, richiamando la giurisprudenza che ravvisa, in presenza di fattispecie oggetto di attività ispettive o di controllo da parte di appositi organi dell'Amministrazione, nel mancato completamento di tali attività un impedimento (non meramente fattuale ma) giuridico alla conoscibilità del danno.

In ogni caso, anche a voler adottare un diverso *dies a quo*, quest'ultimo non potrebbe che coincidere con quello del pagamento dei diversi ratei di pensione non dovuta (momento successivo alla data dell'ammissione a pensione dei singoli richiedenti), rispetto al quale il termine di prescrizione risulterebbe comunque interrotto, nella quasi totalità dei casi, dagli atti di messa in mora notificati dall'Amministrazione nel 2014 e nel 2017.

Nulla quaestio sussisterebbe, infine, per il danno indiretto, risalendo le sentenze del giudice civile al 2015.

In conclusione, la Procura generale ha chiesto il rigetto dell'appello, con condanna dell'appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio.

4. Con memoria pervenuta il 2 luglio 2021, la difesa dell'appellante, dopo aver richiamato ogni argomentazione svolta nell'atto di appello, ha citato una recente sentenza della Corte di Cassazione (Sezione III n. 16743/2021, depositata il 14/6/2021) pronunciata con riferimento ad un contratto a prestazioni corrispettive e ad esecuzione continuata (al pari di quello legante il pubblico

impiegato, parte di rapporto contrattualizzato), sostenendo che la stessa dimostrerebbe la fondatezza dei profili di merito dell'appello, quali dedotti con il secondo motivo di gravame.

Nello specifico, il principio di buona fede nell'esecuzione di tali contratti di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c. (con il legittimo affidamento, da esso discendente, sul rispetto del correlato generale obbligo di solidarietà, imponente a ciascuna delle parti di agire in modo da preservare gli interessi dell'altra), non consentirebbe che una P.A. lasci, per più di dieci anni, un dipendente in uno stato di (preteso) errore operativo per giungere poi - improvvisamente - a contestargli detto errore, con contemporanea richiesta di danni per un importo del tutto spropositato.

Tutto ciò, e a maggior ragione, alla luce del fatto che, con riferimento al contratto ad esecuzione continuata (in cui si sostanzia il rapporto di lavoro pubblico), si aggiungerebbero ai principi desumibili dal codice civile anche quelli di cui all'art. 97 Costituzione, con le norme che ad esso danno attuazione.

Nello specifico, nella fattispecie all'esame, non sarebbe rispettosa del principio di correttezza e buona fede, costituendo, anzi, esercizio abusivo di un diritto, l'improvvisa richiesta di danni rivolta dalla P.A. al Sig. De March, con riferimento ad un *modus operandi* adottato da costui da undici anni, asseritamente noto o comunque conoscibile all'Ente di appartenenza, relativo a problematiche conosciute dallo stesso Ente.

Tanto più in una situazione di fatto connotata dalla ricorrenza di circostanze da sole idonee ad ingenerare nell'impiegato un affidamento sulla correttezza ed accettazione del detto *modus operandi*, avuto riguardo all'assoluta inerzia dell'Amministrazione di appartenenza.

Quest'ultima, infatti, pur a conoscenza di dette modalità operative, in quanto dalla stessa indotte, non avrebbe mai evidenziato la necessità di modifica delle stesse.

Il che costituirebbe la miglior dimostrazione che se il De March ha commesso errori, ben più gravi e fonte esclusiva dei danni ora richiesti all'appellante, sarebbero stati gli errori di chi - in undici anni - non sarebbe intervenuto per evitare il consolidamento del relativo *modus operandi*, pur essendovi tenuto per la posizione sovraordinata rivestita.

Sul punto, la difesa dell'appellante ha evidenziato che, nella decisione richiamata, la Corte di Cassazione ha qualificato come "abuso del diritto" l'improvviso cambiamento di rotta rispetto a comportamenti inadempienti anteriormente tenuti dal creditore, protrattisi nel tempo, con la conseguente, improvvisa contestazione di un inesatto adempimento.

Le relative argomentazioni acquisirebbero particolare pregnanza nel caso all'esame, (asseritamente) connotato dall'esistenza di un problema sulla effettiva sussistenza di danni e sulla relativa prova, sia per l'*an* che per il *quantum*.

In definitiva, nella fattispecie per cui è causa, l'affidamento del De

March sulla correttezza del proprio operato e sulla correlata coerenza dello stesso con gli scopi istituzionali dell'INPS, sarebbe confermato dalla sua mai discussa buona fede.

Per contro, sarebbe certa l'assenza di buona fede (quanto meno in senso oggettivo) dell'INPS, per aver lasciato che - per circa undici anni- un dipendente operasse, in adempimento dei propri obblighi lavorativi, con modalità accettate e da ritenersi approvate nei fatti, salvo poi -solo successivamente - addurre le stesse come erronee e pretendere danni asseritamente conseguenti a detto (ritenuto) errato adempimento.

Per questa via sarebbe stato integrato un abusivo esercizio del diritto, rappresentato dall'essere intervenuti su di una situazione consolidatasi per fatto proprio dell'INPS.

In altri termini, non si comprenderebbe il motivo per cui l'INPS abbia ritenuto di accettare, per anni, l'adempimento di una obbligazione lavorativa resa con determinate modalità, per poi - improvvisamente - sostenere di aver ricevuto un danno "pauroso" da detto adempimento, chiedendone la rifusione.

I principi sopra esposti dovrebbero trovare applicazione anche al di fuori dell'ambito contrattuale e, in particolare, in materia di responsabilità per danno erariale, per l'asserita impossibilità di distinzione tra inadempimento contabile ed inadempimento contrattuale.

Del resto, i principi in questione rivestirebbero carattere generale, non limitato alla materia contrattuale e, neppure, al solo diritto

civile, attenendo al doveroso comportamento delle parti di qualsiasi rapporto (così, ad es., per la tutela dell'affidamento).

Conseguentemente, tali principi potrebbero utilizzarsi a pieno titolo, allorché si tratti di esaminare un problema di responsabilità amministrativo/contabile che si innesti su di un rapporto contrattuale, ancorché con la Pubblica Amministrazione.

La difesa dell'appellante ha, infine, sostenuto che alcun rilievo di segno contrario a quanto sopra sostenuto potrebbe desumersi dalla ritenuta (ma fermamente contestata) esistenza di una ipotesi di danno indiretto, non potendo la sentenza civile esplicitare alcuna efficacia "vincolante" esterna nel processo contabile.

In conclusione, la difesa dell'appellante ha insistito nelle richieste rassegnate con l'atto d'appello.

5. Alla pubblica udienza del 13 luglio 2021, l'Avv. Giuseppe Gallenca, per l'appellante De March, ed il P.M. contabile, Cons. Arturo Iadecola, hanno insistito, con articolate argomentazioni, per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate con i propri, rispettivi scritti difensivi.

Ritenuto in

DIRITTO

1. Per consolidata giurisprudenza, la progressione logica delle questioni da trattare segue il sistema delineato dagli artt. 76 e 279 c.p.c., attualmente disciplinato dall'art. 101, comma 2, del codice di giustizia contabile (c.g.c), approvato con decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, con conseguente disamina prioritaria delle

questioni pregiudiziali di rito, delle preliminari di merito e, infine, del merito in senso stretto (Cassazione S.U. n. 29/2016, Cassazione S.U. n. 26242/2014; Corte Conti, Sez. II d'Appello, 11 febbraio 2016, nn. 138 e 139, 20 febbraio 2019, n. 41 e, da ultimo, 1 giugno 2021, n. 181), fermo restando che l'ordine di trattazione delle questioni preliminari e di merito è rimesso al prudente apprezzamento del Giudice, secondo motivate ragioni di logica giuridica, di coerenza e ragionevolezza (Corte costituzionale sent. n. 272/2007; Cassazione, sent. n. 23113/2008; Sezioni Riunite Corte dei Conti, sent. n. 727/1991).

2. Il Collegio è, dunque, chiamato innanzitutto all'esame dell'eccezione di **inammissibilità dell'atto di citazione**, per tardività del relativo deposito, disattesa dal I giudice e riproposta in questa sede dal Sig. DE MARCH con il 1° motivo d'appello (pagg. 10 e ss dell'atto di gravame).

La predetta eccezione risulta palesemente infondata e va, come tale, rigettata.

Sul punto, è sufficiente richiamare, come correttamente fatto dal giudice di I grado (pag. 8 della sentenza impugnata), l'art.67, comma 9, c.g.c., applicabile *ratione temporis* alla presente fattispecie, alla cui stregua *"i termini di cui al presente articolo sono sospesi dal primo agosto al trentuno agosto e riprendono a decorrere dalla fine del periodo di sospensione. Ove il decorso abbia inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio dello stesso è differito alla fine di detto periodo"*.

Tale disposizione va letta in combinato disposto con i commi 1 e 5 del medesimo art. 67, in base ai quali:

- *“Prima di emettere l’atto di citazione in giudizio, il pubblico ministero notifica al presunto responsabile un atto di invito a dedurre, nel quale sono esplicitati gli elementi essenziali del fatto, di ciascuna condotta contestata e del suo contributo causale alla realizzazione del danno contestato, fissando un termine non inferiore a quarantacinque giorni, che decorre dal perfezionamento dell’ultima notificazione dell’invito, entro il quale il presunto responsabile può esaminare tutte le fonti di prova indicate a base della contestazione formulata e depositare le proprie deduzioni ed eventuali documenti”* (comma 1);

- *“Il procuratore regionale deposita l’atto di citazione in giudizio, a pena di inammissibilità dello stesso, entro centoventi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni da parte del presunto responsabile del danno, salvo quanto disposto dall’articolo 86”* (comma 5; il riferimento all’art. 86, frutto di un evidente errore materiale, è stato successivamente emendato dall’art. 29 del d.lgs 7 ottobre 2019, n. 114, con il corretto richiamo dell’art. 68).

Orbene, dal momento che tra *“i termini di cui al presente articolo”* (art. 67, comma 9) rientra sicuramente quello, espressamente richiamato dal comma 1 del medesimo art. 67, per il deposito delle deduzioni, nessun dubbio può nutrirsi in ordine alla soggezione del termine in questione alla cd sospensione feriale.

D'altro canto, l'art. 67, comma 9, risulta aver semplicemente recepito il consolidato orientamento giurisprudenziale, formatosi sotto il vigore delle vecchie disposizioni (così, tra le altre, Corte Conti, Sez. Riunite, n. 1/QM/2007, prevedente l'applicabilità della sospensione feriale al termine per il deposito delle deduzioni di cui al precedente ed omologo art. 5, comma 1, d.l. 453/93, convertito dalla legge n. 19/94 e s.m.i.) e ribadito anche nella vigenza del nuovo c.g.c. (in termini, tra le altre, Corte Conti, Sez. I d'Appello, 27 gennaio 2020, n. 223).

L'applicazione di tali principi e previsioni alla fattispecie all'esame comporta che, essendo la notifica dell'invito a dedurre intervenuta in data 9 luglio 2018 (secondo quanto risulta dagli atti di causa), con assegnazione del termine di 60 giorni per la presentazione delle deduzioni, tale ultimo termine scadeva l'8 ottobre 2018, tenuto conto della relativa sospensione feriale.

Conseguentemente, i 120 gg per il deposito del libello di responsabilità, decorrenti dall'8 ottobre 2018, sono maturati in data 5 febbraio 2019, risultando allora sicuramente tempestivo il deposito dell'atto di citazione, avvenuto il 4 febbraio 2019.

3. Egualmente infondata si appalesa l'eccezione di **inammissibilità dell'atto di citazione**, ex artt.164 c.p.c. e 86 c.g.c., rigettata in primo grado e riproposta in questa sede con il 3° motivo di impugnativa.

Nello specifico, l'appellante ha sostenuto che il libello di responsabilità non avrebbe indicato, in modo sufficientemente

preciso, gli elementi costitutivi della contestata responsabilità e del connesso danno erariale, limitandosi ad addurre l'utilizzazione, da parte del convenuto, di criteri probatori erronei nell'accogliere istanze di benefici, presentate da un determinato numero di soggetti, senza indicare: nomi, posizioni previdenziali, errori commessi (con riferimento a specifiche posizioni in contestazione) e senza soffermarsi sulla loro determinante incidenza, al fine del riconoscimento dei benefici accordati (pagg. 24 e ss dell'atto di appello).

Nondimeno, l'infondatezza di tale eccezione, correttamente affermata dalla sentenza impugnata (pagg. 8 e ss), emerge palese alla stregua della consolidata giurisprudenza, tanto della Corte dei Conti quanto della Corte di Cassazione, la quale ritiene che la valutazione in ordine alla puntualità e chiarezza degli elementi identificativi della pretesa fatta valere in giudizio, vada condotta, caso per caso, tenendo conto del contenuto complessivo dell'atto di citazione e dei documenti ad esso allegati (in termini, tra le altre, Corte Conti, Sez. giur. Toscana, 23 maggio 2018, n. 144; id., Sez. giur. Campania, 19 luglio 2011, n. 1310, richiamante Cass, Sez. I, n. 17023/03; id., Sez. giur. Campania 16 novembre 2015, n. 1037, confermata da Sez. I d'Appello 8 settembre 2017, n. 315; Cass., Sez. II, n. 1681/2015).

La nullità/inammissibilità della citazione è, infatti, *"riconotta all'assoluta incertezza o omissione del petitum, ovvero dell'esposizione dei fatti, avuto riguardo all'insieme delle indicazioni*

contenute nell'atto di citazione e dei documenti a esso allegati"

(così, Corte Conti, Sez. II d'Appello, 19 dicembre 2018 n. 682, con

la giurisprudenza contabile e della Corte Cassazione ivi richiamata,

tra cui Cass, SS.UU., n. 8077 del 2012).

Orbene, nella fattispecie all'esame, dal contenuto complessivo del

libello di responsabilità e dalla documentazione depositata in

allegato allo stesso, emergono, con sufficiente chiarezza, tanto il

petitum quanto la *causa petendi*, con la nitida contestazione al

convenuto DE MARCH di avere, nella veste di Responsabile

dell'Agenzia INPS di Chieri, accolto, tra il 2002 ed il 2012, un

cospicuo numero (55) di domande di riscatto, ai fini della

costituzione di rendite vitalizie (in particolare n. 38 posizioni di

riscatto di coltivatori diretti e n.17 di lavoratori dipendenti), in

assenza dei requisiti previsti dalla normativa di riferimento (art. 13

legge n. 1338/62, per quanto riguarda la necessità di prova, con

documenti di data certa, della costituzione ed esistenza del rapporto

di lavoro) e/o all'esito, comunque, di istruttoria inadeguata ed

incompleta, con la conseguente causazione delle due distinte voci

di danno, come sopra puntualmente richiamate.

Sotto questo punto di vista, va sottolineato che risultano acclusi al

libello di responsabilità, tra gli altri documenti:

a) la segnalazione di danno erariale dell'INPS, Direzione regionale

per il Piemonte, del 19 giugno 2014, prot. n. 8180-2548, riportante

in allegato gli elenchi, suddivisi per ciascuna posizione, dei

nominativi dei soggetti (coltivatori diretti e dipendenti) beneficiari

degli indebiti riscatti, con l'indicazione (complessiva e per ciascuno di essi) del danno derivante dall'erogazione di prestazioni non dovute, per effetto della considerazione dei periodi oggetto di non consentito riscatto (elenchi acclusi anche alla nota INPS del 26 ottobre 2015, prot. n. 0011769);

b) la relazione ispettiva dell'INPS del 24 settembre 2013, prot. n. 8180-5982, evidenziante, all'esito delle puntuali verifiche all'uopo espletate, le gravi irregolarità emerse nella gestione delle domande di rendita vitalizia ex art. 13 legge n. 1338/62 e di quelle delle altre tipologie esaminate (a tale relazione risultano allegati, tra gli altri, gli elenchi dei soggetti - coltivatori diretti e lavoratori dipendenti-beneficiari degli indebiti riscatti, suddivisi per ciascun nominativo e con l'indicazione, nel riquadro "note" o "annotazioni", delle irregolarità riscontrate per ognuno di essi);

c) i singoli e distinti fascicoli personali, relativi ai n. 55 soggetti beneficiari delle indebite erogazioni, con i provvedimenti concessivi adottati dal DE MARCH, quale Responsabile dell'Agenzia di Chieri;

d) le note dell'INPS del 21 marzo 2014 e del 3 gennaio 2018, prot. n. 8180, in ordine al dettaglio dei criteri utilizzati per la determinazione del contestato danno erariale;

e) le sentenze, ormai definitive, con le quali il Tribunale civile di Torino (decisioni n. 1416 del 17 settembre 2015 e nn. 1439 e 1440 del 26 settembre 2015) ha disposto la condanna dell'INPS, in favore di tre soggetti (Sigg.ri OMISSIS), già beneficiari di provvedimenti di riscatto poi annullati in autotutela, a titolo di risarcimento per

lesione dell'affidamento riposto sugli estratti conto contributivi

rilasciati dall'Istituto previdenziale, con l'intervenuto inserimento

nel procedimento di esodo, preve dimissioni;

f) la denuncia integrativa del danno erariale "indiretto", connesso

alle predette sentenze (nota INPS del 6.9.2017, prot. n. 8180-

4985), nonché il prospetto delle somme complessive, comprensive

delle spese legali, erogate in esecuzione delle medesime sentenze

(atto inoltrato alla Procura della Corte dei Conti per il Piemonte

dall'INPS con messaggio del 5.6.2018; prot. in entrata n. 3417 del

5 giugno 2018).

D'altro canto, il convenuto DE MARCH, costituendosi nel giudizio di

I grado, ha potuto dispiegare, in maniera del tutto puntuale e

dettagliata, le proprie difese in ordine ai fatti al medesimo

addebitati.

4. Va ora scrutinata l'eccezione di **prescrizione della pretesa**

erariale, disattesa in primo grado e riproposta dal Sig. DE MARCH

con il 4° motivo d'appello.

Nello specifico, secondo l'appellante, la sentenza gravata avrebbe

errato nel legare l'esordio del termine prescrizione al momento

della trasmissione della *"relazione del responsabile del team*

regionale Controllo qualità pensioni e conto assicurativo alla

Direzione Area Metropolitana di Torino, nr. 8180 in data

24.09.2013" e non già, come sostenuto dal convenuto, a quello

dell'asserito errore.

Tutto ciò alla luce dell'affermata, immediata riconoscibilità degli

eventuali errori del Sig. DE MARCH nella gestione delle pratiche per cui è causa (pagg. 34 e 35 dell'atto di appello).

Nondimeno, la predetta eccezione non merita accoglimento.

4.a) A tal riguardo, giova premettere che nessuna questione di prescrizione si pone con riferimento al cd "danno indiretto" (per il complessivo importo, quale contestato in citazione, di euro 1.056.084,89), rappresentato, in particolare, dal risarcimento erogato dall'INPS, a seguito delle già ricordate sentenze definitive di condanna, adottate dal giudice civile.

Le richiamate decisioni sono, infatti, intervenute nel 2015, con la conseguenza che il termine quinquennale di prescrizione di cui all'art.1, comma 2, legge 20/94 e s.m.i., relativamente agli esborsi effettuati in esecuzione delle stesse decisioni, risulta essere stato tempestivamente interrotto dalla notifica del cd invito a dedurre, intervenuta, come anticipato, in data 9 luglio 2018.

Tutto ciò senza considerare l'atto di costituzione in mora (anche per questa voce di danno) del 23 giugno 2017, notificato il 27 luglio 2017.

4.b) Allo stesso modo, in relazione all'altra voce di danno, rappresentata dai ratei pensionistici erogati in favore di soggetti, coltivatori diretti e lavoratori dipendenti, beneficiari di "riscatti" cui non avrebbero potuto accedere (per il complessivo importo, quale contestato in citazione, di euro 2.492.229,51), va rimarcato che, in materia di responsabilità amministrativo-contabile, il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni, decorrenti dalla

data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso, dalla data della sua scoperta, ai sensi dell'art.1, comma 2, legge 20/94 e s.m.i..

Più in particolare, la costante giurisprudenza di questa Corte, leggendo ed interpretando il richiamato art.1, comma 2, in correlazione alla regola generale posta dall'art. 2935 c.c. ("*la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere*"), si è espressa nel senso che, ai fini della decorrenza della prescrizione, non è sufficiente il compimento della condotta illecita, ma occorre (anche) un evento dannoso avente i caratteri della concretezza, dell'attualità e della conoscibilità obiettiva da parte della Pubblica Amministrazione (così, tra le altre, Corte Conti, Sez. giur. Toscana, 13 aprile 2017, n. 79, confermata da Sez. II d'Appello, 3 luglio 2019, n. 240; in termini analoghi, Corte Conti, Sez. III d'Appello, 28 ottobre 2019, n. 203; id., Corte Conti, Sez. II d'Appello, 3 giugno 2020, n. 143, legante la conoscibilità dei fatti illeciti proprio alla ricezione di verifica ispettiva).

In altri termini, il momento della esteriorizzazione obiettiva del danno ingiusto costituisce il *dies a quo* della prescrizione, perché solo nel momento in cui lo stesso si manifesta all'esterno diviene obiettivamente percepibile e conoscibile, con la conseguenza che, prima di questo momento, non è configurabile una inerzia giuridicamente rilevante, in capo al titolare del diritto, nel far valere il diritto stesso (in termini, da ultimo, Corte Conti, Sez. II d'Appello, 3 maggio 2019, n. 132; id., Sez. III d'Appello, 30 gennaio 2020, n.

20).

Orbene, dall' applicazione dei principi testé delineati alla fattispecie vagliata in questa sede, emerge che l'esordio del termine quinquennale di prescrizione coincide con il momento della ricezione, da parte del Direttore dell'Area Metropolitana INPS di Torino, della relazione ispettiva del 24 settembre 2013, prot. n. 8180-5982, non essendo l'Amministrazione danneggiata, prima di tale momento, in condizione di avvedersi, secondo normali di criteri di diligenza e con sufficiente grado di puntualità, del comportamento anti giuridico del convenuto e del danno derivatone (così, con riferimento a fattispecie di responsabilità amministrativa oggetto di relazione ispettiva, Corte Conti, Sez. I d'Appello, 10 aprile 2020, n. 4).

In epoca antecedente alla predetta data, la sussistenza dell'illecito erariale non risultava, dunque, obiettivamente conoscibile.

Tutto ciò anche alla luce dell'elevato grado di autonomia nella trattazione e definizione delle pratiche in questione, rivestito dal Sig. DE MARCH, quale funzionario di area C- pos. Economica 5, titolare dell'incarico di Responsabile dell'Agenzia INPS di Chieri, investito della responsabilità, tanto del procedimento quanto della firma stessa dei provvedimenti concessivi delle prestazioni pensionistiche (vedasi segnalazione di danno dell'INPS del 19 giugno 2014, prot. n. 8180-2548).

Conseguentemente, atteso che la predetta relazione ispettiva risulta pervenuta al Direttore dell'Area Metropolitana INPS di Torino

il 24 settembre 2013 (prot. in arrivo n. 8100.24.09.2013.21206), il termine quinquennale di prescrizione risulta tempestivamente interrotto dalla notifica del cd invito a dedurre, intervenuta il 9 luglio 2018 (sull' idoneità, a fini interruttivi della prescrizione, dell'invito a dedurre, qualora contenga, come nel caso all'esame, una rituale costituzione in mora, vedasi, tra le altre, Corte Conti, Sez. riunite, 18 luglio 2007, n. 4; Corte Conti, Sez. riunite, 20 dicembre 2000, n.14/QM; oggi art. 67, comma 8, c.g.c.) e, ancor prima, dagli atti di costituzione in mora del 27 maggio 2014 e del 23 giugno 2017.

Sul punto, è appena il caso di evidenziare la non applicabilità alla fattispecie all'esame, connotata da fatti commessi tra il 2002 ed il 2012, dell'art. 66, comma 1, c.g.c, il quale prevede la possibilità d'interruzione, per una sola volta soltanto, del termine prescrizionale.

Tutto ciò in base al chiaro tenore letterale dell'art. 2, comma 2, delle *"norme transitorie ed abrogazioni"*, recate dall'allegato 3 al medesimo c.g.c. (*"Le disposizioni di cui all'art. 66 del codice si applicano ai fatti commessi e alle omissioni avvenute a decorrere dall'entrata in vigore del codice"* -ovvero, 7 ottobre 2016).

Le conclusioni testé esposte non risultano inficiate dalla circostanza, per contro richiamata dall'appellante, per cui i suoi eventuali "errori" sarebbero stati immediatamente riconoscibili.

Nello specifico, nella prospettiva dell'appellante, tale riconoscibilità immediata sarebbe confermata dal fatto che:

a) a seguito del giudizio favorevole al riconoscimento del beneficio,

rilasciato dal Sig. DE MARCH, l'attribuzione in concreto dello stesso

beneficio sarebbe avvenuta solo a seguito dell'intervento di altro

Ufficio, chiamato ad un riesame completo della pratica;

b) i dirigenti sovraordinati al DE MARCH avrebbero avuto il potere-dovere di controllo;

c) la *task-force*, all'uopo istituita, avrebbe svolto verifiche, con cadenze mensili (senza rilevare problemi di sorta);

d) i "subordinati" del DE MARCH avrebbero avuto conoscenza della prassi irregolare seguita dal proprio responsabile nella definizione delle richieste per cui è causa, come riconosciuto dalla stessa sentenza impugnata (pagg. 26 e ss), sia pure unicamente ai fini della riduzione del danno concretamente addebitato, *sub specie* del "concorso virtuale" di soggetti non evocati in giudizio.

A tal riguardo, il Collegio osserva che risulta sfornita di ogni supporto probatorio la circostanza, peraltro evocata in maniera alquanto generica dall'appellante, per cui, dopo il suo giudizio favorevole, la pratica sarebbe stata completamente "riesaminata" da altro Ufficio, ai fini della concreta attribuzione del beneficio.

La medesima circostanza, del resto, sviscerando oltremodo il ruolo del Sig. DE MARCH, ponendosi in insanabile contrasto con l'elevato grado di autonomia, già ricordato, al medesimo riservato nella gestione/definizione delle pratiche in questione.

Sul punto, va ribadito che il DE MARCH risulta essere stato investito, nella qualità di "Responsabile dell'Agenzia di Chieri" (e più in generale di titolare di Posizione organizzativa), della responsabilità

del procedimento e della stessa firma dei provvedimenti concessivi, nel caso all'esame da lui concretamente adottati (vedasi segnalazione di danno dell'INPS del 19 giugno 2014, relazione ispettiva del 24 settembre 2013 e fascicoli personali relativi ai soggetti beneficiari).

In altri termini, la determinazione "finale" in ordine alla concessione del beneficio va sicuramente ricondotta al DE MARCH, non potendosi ritenere il suo ruolo circoscritto al mero rilascio di una sorta di atto "endo-procedimentale" (giudizio favorevole).

D'altro canto, per espressa previsione contrattuale, la titolarità di Posizione Organizzativa si concreta nell'attribuzione di un incarico comportante lo svolgimento di compiti di elevata responsabilità (onde l'attribuzione di specifica indennità), in relazione, tra l'altro, a settori che richiedono la direzione di unità organizzative, caratterizzate da un elevato grado di autonomia organizzativa e gestionale (art. 17 CCNL normativo 1998-2001, firmato il 16.2.1999, del personale non dirigenziale degli Enti pubblici non economici, poi ribadito dall'art. 16 del CCNL normativo 2006-2009, firmato il 1.10.2007, relativo al medesimo personale).

Allo stesso modo, i controlli della *task-force* di cui alla circolare INPS n. 178 del 14 novembre 2003, all'evidenza, non implicano la verifica nel merito della trattazione delle singole pratiche gestite dai vari funzionari dei diversi Uffici coinvolti, specie se, come l'appellante, dotati di autonomia così ampia da comportare, come detto, anche la firma del provvedimento finale di concessione del beneficio per

cui è causa.

Tali controlli, infatti, come correttamente rilevato nella decisione di

I grado impugnata (pag. 25), devono necessariamente essere svolti

a campione (vedasi par. 4.1 - "modalità"- della richiamata

circolare), investendo tutti i processi di lavorazione produttivi di

effetti diretti verso l'Utenza e/o di effetti economico-finanziari per

l'Istituto, in funzione essenzialmente della verifica della qualità del

"processo produttivo" e del relativo iter istruttorio.

Proprio l'ampia autonomia riservata al funzionario responsabile di

Agenzia, come l'appellante, esclude, inoltre, la possibilità di

ipotizzare l'esercizio di controlli, da parte dei dirigenti sovraordinati,

tali da investire la "gestione concreta e minuta" delle singole e

specifiche pratiche, curate dal medesimo funzionario, (controlli)

attraverso i quali risulti possibile acquisire immediata e puntuale

confezza degli eventuali profili di illiceità.

Sotto questo punto di vista, la già ricordata circolare n. 178/2003,

in maniera del tutto significativa, evidenzia che, in base al

Regolamento di organizzazione INPS, adottato con deliberazione n.

305 del 25 febbraio 2003 (in attuazione di specifica previsione

normativa, art. 27 d.lgs n. 165/2001), *"..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” (così par. 2- “Ruoli e responsabilità”).

La medesima circolare aggiunge, inoltre: “I Direttori delle Agenzie di produzione ed i Responsabili delle Unità di Processo, sulla base delle direttive impartite dal direttore provinciale/sub provinciale, sono responsabili dell’adozione di atti e provvedimenti e della gestione dei procedimenti relativi al processo produttivo di competenza (...)

Essi, pertanto, debbono assicurare l’ordinaria funzione di controllo, in ordine alla corretta applicazione delle procedure, nonché delle specifiche direttive ricevute dalla dirigenza” (par.4- “modalità”).

Infine, quanto alla conoscenza da parte dei “subordinati” del DE MARCH della prassi irregolare, seguita dal proprio responsabile nella definizione delle richieste per cui è causa, il Collegio rileva che in ogni caso la predetta conoscenza non risulta, di per sé sola, sufficiente ad integrare la possibilità per l’Amministrazione di attivarsi ai fini dell’esercizio del proprio diritto ex art. 2935 c.c..

*La conoscenza di tale prassi, infatti, non implica necessariamente la conoscenza (*rectius*, la conoscibilità) di fattispecie dannose per l’Erario.*

Sotto questo punto di vista, va rimarcato che la più volte richiamata relazione ispettiva del 24.9.2013, a fronte di n. 121 domande di riscatto per coltivatori diretti esaminate e di n. 76 provvedimenti di

accoglimento scrutinati, ha riconosciuto la dannosità per l'Erario di soli n. 38 provvedimenti (vedasi al riguardo la seconda pagina della predetta relazione, con l'elenco ad essa allegato, riguardante i riscatti per i coltivatori diretti, nonché la segnalazione di danno del 19 giugno 2014, con la documentazione ad essa acclusa).

Allo stesso modo, delle 43 pratiche di riscatto per lavoratori dipendenti vagliate, solo 17 sono state ritenute dannose per l'Erario (vedasi la quarta pagina della predetta relazione, con l'elenco allegato, riguardante i riscatti per i lavoratori dipendenti, nonché la segnalazione di danno del 19 giugno 2014, con la documentazione ad essa acclusa).

Resta, dunque, confermato che, solo con la ricezione della predetta relazione ispettiva del 24.9.2013, compendiante i risultati di un'attività di verifica, oltremodo articolata e capillare, l'Amministrazione è stata messa in condizione di avvedersi, con sufficiente grado di puntualità, delle condotte illecite dal punto di vista amministrativo/contabile (e non meramente illegittime) del Sig. DE MARCH, nonché del danno derivatone a carico delle casse dell'Istituto previdenziale, sotto il profilo sia dell'*an* che del quantum.

D'altro canto, se la vicenda fosse stata già chiaramente evincibile *aliunde* nei suoi profili di illiceità/dannosità, con ogni probabilità la verifica ispettiva non sarebbe stata disposta (così, con riferimento a fattispecie analoga, Corte Conti, Sez. II d'Appello, 23 luglio 2019, n. 267).

Ed invero, in maniera alquanto significativa, taluna parte della giurisprudenza contabile ravvisa nel mancato completamento dell'attività ispettiva o di controllo, all'uopo espletata da appositi organi dell'Amministrazione, un impedimento giuridico (e non già meramente fattuale) alla conoscibilità del danno (in termini, Corte Conti, Sez. I d'Appello, 18 ottobre 2005, n. 332, citata anche dalla Procura generale).

Per mera completezza, deve, infine, essere rimarcato che se, per pur pura ipotesi, l'esordio del termine prescrizione non fosse coinciso con la ricezione della verifica ispettiva del 24 settembre 2013, il medesimo esordio sarebbe stato legato al momento del pagamento dei singoli ratei pensionistici, integrante la *cd deminutio patrimonii*.

Conseguentemente, tenuto conto del primo atto di costituzione in mora del 27 maggio 2014 (nonché del successivo del 23 giugno 2017 e della notifica dell'invito in data 9 luglio 2018), in ogni caso, la prescrizione non avrebbe interessato alcuno dei ratei relativi alle domande presentate in epoca successiva al 27 maggio 2009 (per il complessivo importo di euro 938.088,76, di cui euro 443.109,93 per coltivatori diretti ed euro 494.978,83 per lavoratori dipendenti), né i ratei pagati dopo il 27 maggio 2009, benché relativi a domande inoltrate prima.

5. Nel merito, il presente appello va rigettato, emergendo palese l'infondatezza delle diverse doglianze formulate dal Sig. DE MARCH e, per contro, la sussistenza dei presupposti della contestata

responsabilità amministrativa.

5.a) Nello specifico, per quanto concerne la dedotta assenza e comunque l'eccezione, mancata dimostrazione del **danno erariale**, il Sig. DE MARCH, come anticipato, ha sostenuto che la sentenza gravata non si sarebbe fatto carico di affrontare il problema del diritto o meno dei "beneficiari" ad ottenere quanto riconosciuto loro dall'INPS, indipendentemente dalla correttezza operativa del DE MARCH (pagg. 28 e 29 dell'atto di appello).

Nondimeno, il Collegio, in armonia con quanto condivisibilmente esposto dalla Procura generale nelle proprie conclusioni, osserva che, in base all'art.13 legge n. 1338/62, la fattispecie del diritto al riscatto ha quale elemento costitutivo l'avvenuta instaurazione del rapporto di lavoro (oggetto di omissione contributiva), non suscettibile di prova con mezzi diversi da un documento di data certa.

Conseguentemente, l'assenza di tale documento non consente a rigore di affermare/ritenere la sussistenza del rapporto di lavoro e del rivendicato diritto al riscatto, facendo allora risaltare il carattere indebito delle prestazioni pensionistiche erogate.

Le medesime prestazioni integrano, dunque, una sicura ipotesi di danno erariale, trattandosi di prestazioni liquidate sulla base di un provvedimento concessivo assunto in assenza di un (indefettibile) presupposto di legge (costituzione ed esistenza del rapporto di lavoro, da dimostrarsi con specifiche, tassative modalità).

Sul punto, va ribadito che lo stesso legislatore, sulla base di una

valutazione preventiva ed astratta, giustificata dalle significative conseguenze connesse alla fattispecie del riscatto (conseguimento di un indubbio vantaggio pensionistico, con evidenti riflessi sull'Erario), ha espressamente escluso la possibilità di provare tale presupposto con modalità diverse da quelle specificatamente indicate (documento di data certa).

Ne deriva che l'assenza di siffatto documento impone di ritenere non dimostrata (ovvero assente) l'instaurazione del rapporto di lavoro (con conseguente emersione del carattere indebito delle prestazioni erogate), senza possibilità di dar rilievo alcuno a valutazioni concernenti la spettanza "sostanziale" del diritto.

In ogni caso, poi, anche a ritenere di poter dare rilevanza al fatto che, nonostante l'assenza della prova "qualificata", richiesta dalla legge, taluno dei beneficiari abbia effettivamente svolto l'attività lavorativa, l'assenza di tale specifica prova determinerebbe (quanto meno) la presunzione, ai sensi dell'art. 2729 c.c., della mancanza costituzione del rapporto di lavoro, con relativa non debenza delle prestazioni per contro erogate, (presunzione) che sarebbe stato comunque onere della parte appellante superare con dimostrazione di segno contrario, nel caso all'esame del tutto mancata.

Tale omissione risulta ancor più grave e significativa alla luce del fatto che, dalle verifiche ispettive espletate dall'INPS, è emerso, in taluni casi, (finanche) la mancata iscrizione come coltivatore diretto, per il periodo oggetto di riscatto, del titolare dell'azienda agricola presso cui il richiedente aveva dichiarato di aver prestato

attività come coadiuvante (vedasi sul punto pag. 3 della più volte relazione ispettiva del 24.9.2013).

5.b) Allo stesso modo, risultano evidenti la **sussistenza ed illiceità** delle condotte contestate all'appellante (consistite, come più volte ricordato, nell'accoglimento di n. 55 domande di riscatto finalizzate alla costituzione di altrettante rendite vitalizie, all'esito di istruttoria inadeguata e carente, essenzialmente per l'assenza di documenti di data certa, dimostranti la costituzione del rapporto di lavoro).

A tal riguardo, si pone la necessità di partire dalla normativa di riferimento.

Nello specifico, viene in considerazione l'art. 13 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, recante *"Disposizioni per il miglioramento dei trattamenti di pensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti"*, alla cui stregua *"Fermo restando le disposizioni penali, il datore di lavoro che abbia omesso di versare contributi per l'assicurazione obbligatoria invalidità, vecchiaia e superstiti e che non possa più versarli per sopravvenuta prescrizione ai sensi dell'art. 55 del R.D.L. 4 ottobre 1935, n. 1827, può chiedere all'Istituto nazionale della previdenza sociale di costituire, nei casi previsti dal successivo quarto comma, una rendita vitalizia reversibile pari alla pensione o quota di pensione adeguata dell'assicurazione obbligatoria che spetterebbe al lavoratore dipendente in relazione ai contributi omessi.*

La corrispondente riserva matematica è devoluta, per le rispettive

quote di pertinenza, all'assicurazione obbligatoria e al Fondo di adeguamento, dando luogo all'attribuzione a favore dell'interessato di contributi base corrispondenti, per valore e numero, a quelli considerati ai fini del calcolo della rendita.

La rendita integra con effetto immediato la pensione già in essere; in caso contrario i contributi di cui al comma precedente sono valutati a tutti gli effetti ai fini dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti.

Il datore di lavoro è ammesso ad esercitare la facoltà concessagli dal presente articolo su esibizione all'Istituto nazionale della previdenza sociale di documenti di data certa, dai quali possano evincersi la effettiva esistenza e la durata del rapporto di lavoro, nonché la misura della retribuzione corrisposta al lavoratore interessato.

Il lavoratore, quando non possa ottenere dal datore di lavoro la costituzione della rendita a norma del presente articolo, può egli stesso sostituirsi al datore di lavoro, salvo il diritto al risarcimento del danno, a condizione che fornisca all'Istituto nazionale della previdenza sociale le prove del rapporto di lavoro e della retribuzione indicate nel comma precedente.

Per la costituzione della rendita, il datore di lavoro, ovvero il lavoratore allorché si verifichi l'ipotesi prevista al quarto comma, deve versare all'Istituto nazionale della previdenza sociale la riserva matematica calcolata in base alle tariffe che saranno all'uopo determinate e variate, quando occorra, con decreto del Ministro del

lavoro e della previdenza sociale, sentito il Consiglio di amministrazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale".

Il chiaro tenore delle disposizioni sopra riportate consente di affermare che, per l'ipotesi di impossibilità, per sopravvenuta prescrizione, del versamento di contributi previdenziali precedentemente omessi dal datore di lavoro, è consentita la costituzione, in favore del lavoratore, di una rendita vitalizia reversibile, pari alla pensione o alla quota di pensione corrispondente ai contributi omessi.

Tale rendita è destinata ad integrare, con effetto immediato, la pensione già in essere; in caso contrario, i contributi corrispondenti alla rendita vengono accreditati e sono valutati a tutti gli effetti ai fini dell'assicurazione contro l'invalidità, vecchiaia e superstiti.

In altri termini, risulta possibile per il lavoratore integrare, a titolo oneroso, la propria contribuzione pensionistica, in relazione a periodi di lavoro non regolarizzato ed oggetto di prescrizione.

Tale facoltà resta, però, espressamente subordinata alla condizione imprescindibile che siano previamente esibiti all'INPS documenti di data certa, dai quali possa evincersi l'effettiva esistenza del rapporto di lavoro per il quale vi è stata l'omissione contributiva.

La previsione di tale, indefettibile presupposto si giustifica, invero, alla luce delle rilevanti conseguenze che discendono dall'accoglimento della domanda di riscatto, in termini di impiego di risorse finanziarie pubbliche, atteso il riconoscimento di un cospicuo vantaggio pensionistico (*sub specie* di agevolazione o di anticipo,

anche di anni ed in deroga alle restrizioni della normativa di settore, nel conseguimento del requisito pensionistico), non affatto compensato dall'onere del riscatto sopportato nell'immediato dall'interessato (vedasi al riguardo, la segnalazione di danno erariale del 19 giugno 2014, pagg 2 e 10).

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 568 del 13/22 dicembre 1989, ha ritenuto possibile provare altrimenti la durata del rapporto di lavoro e l'ammontare della retribuzione, ma ha ribadito, per quanto di specifico interesse in questa sede, la necessità della prova scritta sull'esistenza del rapporto stesso, da fornirsi da parte del lavoratore.

Tale necessità, con particolare riferimento alla costituzione del rapporto di lavoro, è stata costantemente affermata dall'INPS, nel corso del tempo e sin da epoca risalente, con le proprie circolari/atti d'indirizzo, taluni dei quali richiamanti specificatamente i documenti utili per la corretta definizione delle pratiche in questione (vedasi, tra le altre, per i lavoratori dipendenti, la circolare n. 183/90 ed il messaggio INPS n. 23295 del 30 agosto 2006, a sua volta conforme a numerose sentenze della Cass., tra cui le decisioni n. 840 e n. 14504 del 2005; le circolari 32/2002, n. 36/03, n. 10/2004 ed il messaggio INPS n. 1602 del 17 gennaio 2006 per i coltivatori diretti).

Sul punto, è appena il caso di rilevare che il messaggio INPS del 18 febbraio 2014, n. 0002641, richiamato dall'appellante, non riveste alcuna portata innovativa, essendosi limitato a ribadire il

consolidato orientamento sulla necessità che le dichiarazioni del Sindaco, attestanti la condizione di "agricoltore", "contadino", "coltivatore" e così via, trovino "un preciso riscontro" in atti e documenti depositati e registrati presso il Comune, attesa l'inidoneità delle stesse a costituire, di per sé sole, "prova di data certa".

Nondimeno, le domande di riscatto oggetto di causa risultano accolte dal Sig. DE MARCH in palese contrasto con il quadro normativo di riferimento (rappresentato da disposizioni primarie e da plurime disposizioni interne dell'Istituto, come sopra puntualmente indicate), stante l'assenza di una prova di tale natura e, più in generale, di idonea documentazione.

La predetta circostanza risulta incontrovertibile alla stregua della complessiva documentazione contenuta nel fascicolo processuale, valutabile dal giudice contabile con prudente apprezzamento ex art. 116 c.p.c. (oggi, art. 95 c.g.c.), ai fini della formazione del proprio, libero convincimento e, dunque, in funzione dell'assunzione della decisione di propria competenza (in termini, Corte Conti, Sez. giur. Abruzzo, 11 dicembre 2012, n. 414, confermata sul punto da Sez. I d'Appello, 4 febbraio 2015, n. 105; id., Corte Conti, Sez. giur. Lazio, 3 marzo 2010, confermata da Sez. III d'Appello, 12 dicembre 2011, n. 849; id., Sez. giur. Toscana, 10 giugno 2020, n. 152).

Nello specifico, come correttamente evidenziato dal giudice di I grado (pagg. 15 e ss della sentenza impugnata), dalla predetta documentazione (ad iniziare dalla più volte richiamata relazione

ispettiva INPS del 24 settembre 2013, prot. n. 8180-5982, con la documentazione ad essa allegata, in particolare gli elenchi dei singoli beneficiari con le irregolarità riscontrate per ciascuno di essi), emerge incontrovertibile l'insussistenza di documentazione di data certa, volta ad avvalorare l'effettiva esistenza del rapporto di collaborazione, essendo il carteggio contenuto nei fascicoli personali dei singoli richiedenti costituito perlopiù da dichiarazioni rese dai Sindaci dei Comuni di residenza degli interessati (essenzialmente OMISSIS e OMISSIS presso Chieri), che ne attestavano semplicemente la condizione di studente/cittadino, senza tuttavia operare alcun, necessario riferimento a documenti di data certa depositati e registrati presso gli Uffici comunali.

In altri casi, la documentazione versata nel fascicolo di causa fa risaltare l'insufficienza e/o l'inidoneità degli atti prodotti a sostegno della domanda di riscatto, anche per l'accettazione di certificati in copia (anziché in originale), ovvero riportanti rilevanti difformità, quali cancellature ed abrasioni.

D'altro canto, lo stesso giudice civile, pur disponendo la condanna risarcitoria dell'INPS in favore di tre soggetti, già beneficiari di provvedimenti di riscatto poi annullati in autotutela, a titolo di lesione del relativo affidamento, ha comunque riconosciuto la legittimità della revoca, per essere stati adottati i provvedimenti di riscatto in assenza della necessaria documentazione probatoria, in ordine alla sussistenza del rapporto di lavoro oggetto di omissione contributiva (sentenze del Tribunale di Torino nn. 1416, 1439 e

1440 del 2015, oramai definitive e richiamanti i consolidati principi in materia della Corte di Cassazione, con particolare riferimento alla necessità della prova scritta di data certa).

Sul punto, giova osservare che, pur non rivestendo le predette sentenze efficacia extraprocessuale (ovvero vincolante nel presente giudizio), le medesime sentenze possono essere sicuramente (ri)valutate in sede gius-contabile ai fini della formazione del libero convincimento del giudice.

Tutto ciò in armonia alla consolidata giurisprudenza contabile, per cui il materiale derivante da un giudizio diverso da quello per danno erariale ben può essere esaminato e valutato dal giudice contabile, per essere posto (unitamente a tutta la restante documentazione) a base dell'emananda decisione, senza che ciò implichi la violazione del diritto di difesa di alcuno: tutti gli elementi utili per la conoscenza dei fatti, comunque acquisiti, devono e possono essere oggetto di autonoma valutazione da parte del Giudice contabile, in quanto concorrono, ex art. 116 c.p.c., alla formazione del convincimento sull'esistenza dell'eventuale danno e delle conseguenti responsabilità amministrative (in termini, Corte Conti, Sez. I d'Appello, 3 gennaio 2014, n. 2, con la giurisprudenza contabile ivi richiamata; id., Sez. I d'Appello, 27 gennaio 2015, n. 80; id., Sez. III d'Appello, 21 ottobre 2016, n. 542).

In conclusione, per tutto quanto sopra esposto, risultano acclarate le condotte illecite contestate e la loro riferibilità al Sig. DE MARCH.

5.c) Dalle predette condotte è derivato, **in termini eziologici**, il

danno, a carico dell'INPS, rappresentato sia dai ratei pensionistici

erogati in favore dei soggetti beneficiari del riscatto non consentito

sia dal risarcimento erogato in favore dei tre soggetti impugnanti

gli atti di annullamento, in autotutela, dei provvedimenti di riscatto.

Con particolare riferimento a tale ultima voce di danno (cd "danno

indiretto"), il Collegio rileva la palese infondatezza del motivo di

doglianza, incentrato sul fatto che la decisione impugnata avrebbe

attribuito valore "pregiudicante" alle decisioni del giudice civile,

senza avvedersi, peraltro, del collegamento del pregiudizio ricaduto

sull'INPS con la lesione dell'affidamento dei beneficiari dei riscatti e

non già con il riconoscimento di un diritto inesistente da parte

dell'appellante.

Sul punto, va ribadito che il materiale derivante da un giudizio

diverso da quello per danno erariale ben può essere esaminato e

valutato dal giudice contabile, per essere posto (unitamente a tutta

la restante documentazione) a base dell'emananda decisione, senza

che ciò implichi la violazione del diritto di difesa di alcuno.

Con particolare al cd "danno indiretto" (ovverosia, il danno che

l'Amministrazione sia stata costretta a risarcire a terzi in

conseguenza della condotta illecita dei propri dipendenti ex art. 28

Cost.), deve, inoltre, sottolinearsi che la sentenza di condanna del

giudice civile (con il danno che ne è scaturito a carico

dell'Amministrazione), rappresenta solo uno degli elementi di una

più ampia fattispecie, fonte di responsabilità erariale, la cui positiva

ricorrenza andrà accertata nella presente sede gius-contabile, sulla

base di una (ri)valutazione autonoma dei fatti ed atti (già alla base della predetta sentenza) e previa considerazione degli elementi di prova (a carico e scarico) prodotti dalle parti nell'ambito dell'odierno giudizio per danno erariale.

In altri termini, la sentenza in questione costituisce un mero presupposto per l'azione risarcitoria contabile, con possibilità per il convenuto nel giudizio di responsabilità amministrativa di esercitare appieno, in quella sede, le proprie difese (come concretamente avvenuto da parte del Sig. DE MARCH).

Orbene, nella presente fattispecie, in conformità a quanto correttamente rilevato dal I giudice (pagg. 19 e ss), sussiste sicuramente il danno sofferto dall'INPS, per effetto degli esborsi, privi di ogni utilità per l'Amministrazione, cui l'Istituto previdenziale è stato costretto in esecuzione delle statuizioni del giudice civile.

Allo stesso modo, il danno in questione va ricondotto, in termini eziologici, al Sig. DE MARCH, avendo il medesimo creato, con la sua condotta illecita, i presupposti per la successiva condanna risarcitoria a carico dell'INPS.

Sotto questo punto di vista, deve essere sottolineato che i danni risarciti in sede civile costituiscono conseguenza diretta ed immediata dell'errata attribuzione di contributi (sui quali l'interessato ha riposto legittimo affidamento), derivanti dalla rendita vitalizia concessagli dall'Istituto (e, per esso, dal DE MARCH), in assenza dei presupposti di legge, come chiaramente esplicitato, in maniera del tutto condivisibile, nelle motivazioni delle

sentenze del Tribunale di Torino.

5.d) Infine, sussiste sicuramente, in capo al Sig. DE MARCH, anche l'elemento psicologico della **colpa grave**, correttamente ravvisato dal giudice di I grado.

Tale conclusione si giustifica alla luce di una pluralità di circostanze, già adeguatamente valorizzate nella sentenza impugnata (pagg. 22 e ss), quali:

a) la chiarezza, specificità e puntualità del quadro normativo di riferimento, rappresentato, come detto, da disposizioni primarie e da plurime disposizioni interne dell'Istituto;

b) la reiterata violazione del predetto quadro normativo;

c) la circostanza per cui il Sig. DE MARCH, in un certo numero di casi (ben 19) e pur nell'identità della fattispecie sottostante, ha respinto domande di riscatto proprio per l'assenza di documentazione probatoria di data certa in ordine alla costituzione/esistenza del rapporto di lavoro, con evidente ed ingiustificata disparità di trattamento di casi analoghi (vedasi la già volte richiamata relazione ispettiva del 24 settembre 2013, con il relativo elenco allegato; vedasi altresì i provvedimenti di rigetto trasmessi alla Procura contabile con messaggio INPS del 23 maggio 2018, prot. in entrata n. 3188 del 24 maggio 2018);

d) il fatto che lo stesso DE MARCH ha talvolta accolto, a parità di documentazione, domande presentate da soggetti non residenti nella circoscrizione dell'Agenzia di Chieri, senza accertare la circostanza, facilmente verificabile, della già avvenuta reiezione

delle stesse presso altre sedi dell'Istituto (vedasi relazione ispettiva del 24 settembre 2013 e provvedimento di irrogazione della sanzione disciplinare n. 2/2014 del 7.12.2014, pag. 3);

e) particolare ed evidente delicatezza delle attribuzioni espletate, atteso il notevole rilievo delle stesse sul bilancio dell'Istituto.

D'altro canto, a fronte di quadro normativo così chiaro ed univoco, nessun rilievo può essere riconosciuto alla circostanza, per contro richiamata dall'appellante, per cui lo stesso si sarebbe attenuto ad una (diversa) prassi interpretativa, seguita anche da altri funzionari dell'INPS.

A tale ultimo riguardo, giova ribadire l'esistenza, sin da epoca risalente, di circolari e note d'indirizzo dell'INPS affermanti, in stretta osservanza del chiaro dettato normativo, la necessità di documenti di data certa, ai fini della prova dell'esistenza del rapporto di lavoro.

In ogni caso, poi, per consolidata giurisprudenza, la presenza di prassi amministrative *contra legem* non può in alcun modo scriminare, nemmeno sotto il profilo del difetto dell'elemento psicologico, il comportamento dell'agente pubblico, sul quale incombe, anzi, l'obbligo di modificare e disapplicare tali prassi, se non conformi a legge (in termini, tra le altre, Corte Conti, Sez. I d'Appello, 13 novembre 2017, n. 477, richiamante Sez. II n. 144/2015 e n. 177/2006).

Allo stesso modo, come condivisibilmente rilevato dalla Procura generale, la nota del 22/23 ottobre 2003, pure richiamata

dall'appellante, non dimostra affatto l'esistenza di una prassi istruttoria/decisionale, tale da consentire di prescindere dalla sussistenza di documenti di data certa.

La nota in questione (invero indirizzata dalla Direzione Regionale Piemonte dell'INPS non direttamente all'odierno appellante, ma bensì al Direttore della Sede INPS di Moncalieri) non riveste, infatti, portata generale, essendo volta a fornire chiarimenti in ordine ad un caso specifico e del tutto peculiare.

Trattasi, in particolare, di una fattispecie rispetto alla quale è stato ritenuto possibile riconoscere efficacia probatoria alla dichiarazione del Sindaco, in quanto dichiarazione *"..intervenuta in un contesto familiare che aveva a suo tempo condotto all'iscrizione presso lo SCAU" (Servizio contributi agricoli unificati) "di un fratello convivente, anch'esso qualificato "studente" a fini anagrafici. Si deve quindi concludere che il sindaco abbia consultato atti di ufficio del tempo che facciano riferimento ad una contestuale condizione di "coadiuvanza" nell'azienda agricola familiare che avrebbe potuto condurre sin dall'origine all'iscrizione della richiedente presso lo SCU al pari di quanto avvenuto per il fratello"* (così testualmente la nota in questione).

D'altro canto, in maniera del tutto significativa, tale nota ha concluso nei seguenti termini testuali: *"Quanto sopra considerato, si ritiene che nel caso in esame ricorrano particolari condizioni per accogliere la domanda in questione".*

In definitiva, al di là del merito dell'interpretazione fornita, le

"particolari condizioni" della fattispecie esaminata hanno consentito di ritenere giustificato, in quel caso, l'accoglimento della domanda di riscatto sulla base della "generica" attestazione sindacale, altrimenti non consentito della circostanza, richiamata espressamente nella nota in questione, per cui *"..per prova certa si intende un documento formato nel tempo nel tempo in cui si è svolta l'asserita attività di collaborazione; laddove la dichiarazione, resa oggi, non sarebbe di per sé sufficiente non contenendo un espresso riferimento ad atti del tempo, poiché solo questi ultimi presentano il carattere della certezza"*.

Risulta allora confermata la non sufficienza della generica dichiarazione sindacale ai fini della dimostrazione, da fornirsi con atto di data certa, della costituzione del rapporto, per tutti gli altri casi ed in presenza di presupposti fattuali diversi da quelli del tutto "singolari" connotanti la fattispecie considerata.

Tutto ciò a maggior ragione alla luce dell'inserimento di tale nota in un quadro in cui gli atti d'indirizzo dell'INPS ribadivano, costantemente e da tempo, l'assoluta necessità di siffatta dimostrazione.

Di più: la presenza di un quadro normativo del tutto chiaro e puntuale nonché di circolari ed atti d'indirizzo univoci, unita alla circostanza, già ricordata, della reiezione, pur nell'identità della fattispecie sottostante, di altre domande proprio per l'assenza di documentazione probatoria di data certa in ordine alla sussistenza del rapporto di lavoro, escludono la possibilità di ravvisare, in capo

al medesimo DE MARCH, quell'affidamento incolpevole nella correttezza del proprio operato, necessario ad integrare la sua buona fede.

Ed invero, la buona fede che viene qui in rilievo è quella in senso "soggettivo", consistente nell' "ignoranza di ledere un diritto altrui" o, meglio, nell'affidamento in una situazione giuridica apparente, diversa da quella reale.

Nondimeno, la consolidata giurisprudenza ritiene che la predetta buona fede soggettiva non possa ritenersi sussistente e, dunque, non possa giovare in presenza di errore inescusabile dell'agente in ordine alla correttezza del proprio operato (in termini, tra le altre, Corte Conti, Sez. III d'Appello, 21 marzo 2017, n. 129, con particolare riferimento alla necessità di indagare la scusabilità dell'errore per l'ipotesi di azione indotta dall'ignoranza della realtà delle cose ovvero della fattispecie giuridica).

Tutto ciò in applicazione della regola fissata dall'art. 1147, comma 2, c.c. (*"la buona fede non giova se l'ignoranza dipende da colpa grave"*), la quale, benché dettata in materia possessoria, riveste sicura portata generale nell'ordinamento (così, tra le altre, Corte Conti, Sez. giur. Campania, 6 dicembre 2017, n. 426, richiamante Corte Conti, Sez. giur. Puglia, n. 169/2015 e Corte Conti, Sez. III d'Appello, n. 129/2017).

L'assenza di affidamento incolpevole (e, dunque, di buona fede) vale, altresì, ad escludere il cd "abuso del diritto", da ultimo evocato dall'appellante, proprio sul presupposto -erroneo per quanto sopra

detto- della sussistenza di un affidamento incolpevole, asseritamente ingenerato dall'Amministrazione nel DE MARCH (mediante approvazione e/o tolleranza del relativo *modus operandi*, risalente nel tempo) e successivamente disatteso con elevatissima richiesta risarcitoria, a seguito d'improvviso e non giustificato mutamento d'indirizzo.

Tanto, in disparte la questione, tutt'altro che pacifica, dell'estensibilità all'ambito della responsabilità per danno erariale di principi, come quelli enunciati con riferimento alla peculiare materia locatizia nella sentenza della Corte di Cassazione richiamata dall'appellante.

Sul punto, è appena il caso di sottolineare che l'Amministrazione danneggiata e la stessa Procura contabile, in ossequio a preminenti valori ed interessi, di rango anche costituzionale (corretta ed oculata gestione delle risorse finanziarie pubbliche, strumentale alla realizzazione del buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost.), sono tenute ad attivarsi per denunciare e/o perseguire comportamenti dannosi per l'Erario, anche risalenti nel tempo, ferma restando l'operatività del limite, legalmente previsto, della prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa.

Va, infine, rimarcato, in superamento delle argomentazioni dell'appellante, che la colpa grave del Sig. DE MARCH non è esclusa dalla previsione dei controlli di competenza della task-force di cui alla circolare INPS n. 178 del 14 novembre 2003 ovvero dei dirigenti sovraordinati al DE MARCH.

A tal riguardo, il Collegio si limita a richiamare quanto già diffusamente argomentato in ordine all'inidoneità di tali controlli ad investire il merito delle singole e specifiche pratiche trattate dal DE MARCH, anche alla luce dell'elevato grado di autonomia allo stesso riservato nella gestione/definizione delle medesime pratiche.

6. In conclusione, per tutto quanto sopra esposto, l'appello deve essere rigettato, con la conseguenziale conferma integrale della sentenza impugnata.

Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

-la Corte dei Conti, Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello, in composizione collegiale, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, definitivamente pronunciando:

-**RIGETTA** l'appello proposto dal Sig. **DE MARCH Paolo** avverso la sentenza n. 271/2019 della Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte e, per l'effetto, **CONFERMA** integralmente l'impugnata sentenza.

Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono quantificate in euro 288,00 (DUECENTOOTTANTOTTO/00).

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 13 luglio 2021.

IL Consigliere ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(dott. Nicola RUGGIERO)

(dott. Fulvio Maria LONGAVITA)

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

SENT. 322/2021

Depositata in Segreteria il 07 Settembre 2021

Il Dirigente

(dott.ssa Sabina Rago)

Firmato digitalmente