

Vincenzo Cerulli Irelli

Sull'azione di responsabilità per danni erariali davanti alla Corte dei conti

1. La Corte dei conti, secondo l'art. 103 Cost., ha giurisdizione "nelle materie di contabilità pubblica", oltre che nelle altre "specificate dalla legge". La norma nasce come tutto il corpo dell'art. 103, da un emendamento (*Conti ed altri*) dell'ultim'ora, presentato in Assemblea, attraverso il quale fu modificato il testo del progetto che si limitava al rinvio alla legge per la definizione dell'ambito della giurisdizione riservato alla Corte (come al Consiglio di Stato) e non risulta, se non molto fuggacemente, illustrato.

Quel che risulta è la volontà dell'Assemblea di garantire ai due Istituti la giurisdizione che essi avevano secondo l'ordinamento in vigore, quale si era venuto delineando nell'esperienza precedente, della quale veniva affermata la validità.

Per quanto riguarda la Corte, la dizione "materie di contabilità pubblica" non fu in alcun modo chiarita (data per scontata, si direbbe). Ma dal contesto della discussione complessiva riguardante la Corte (la sua posizione nell'ambito dell'ordinamento) emerge chiaramente la convinzione che essa, nel complesso delle sue attribuzioni, fosse chiamata a garantire la corretta spendita del pubblico danaro, sia mediante l'esercizio delle funzioni di controllo (tuttavia estese, come s'è visto, alla legittimità generalmente intesa dell'azione amministrativa) sia mediante l'esercizio della funzione giurisdizionale. Quest'ultima, con gli strumenti della disciplina vigente, il vecchio giudizio di conto della tradizione francese, riecheggiato nella dizione letterale della norma, e il più recente ma il più efficace giudizio di responsabilità nei confronti di tutti i pubblici agenti fondato sull'esercizio dell'azione pubblica affidata alla competenza del Procuratore della Corte.

Sulla disciplina di questi istituti non vi è traccia nei lavori dell'Assemblea costituente: essi vengono semplicemente richiamati, restandone perciò affidata al legislatore, la definizione della disciplina (escluso che la vecchia ricevesse in quanto tale copertura costituzionale).

Il legislatore è rimasto a lungo silente, nella delicata materie, anche poco supportata, invero, da elaborazioni dottrinali: sino agli interventi legislativi del 1994-

1996, che hanno ridefinito, lasciando tuttavia spazio a molte incertezze, l'azione di responsabilità (ché il giudizio di conto è entrato ormai in una zona d'ombra dalla quale non si vede, almeno allo stato, una possibilità di uscita) (l. n. 20/1994; d.l. n. 543/1996, conv. l. n. 639/1996; mentre il recente cit. d.lvo n. 174/2016 regola il processo contabile ma non innova circa i presupposti per l'esercizio dell'azione di responsabilità).

E' pacifico che la giurisdizione della Corte si estenda a tutti i pubblici agenti, a qualunque organizzazione essi appartengano; e che essa, in virtù di una giurisprudenza da considerare ormai consolidata, si estenda anche al di là del settore pubblico strettamente inteso.

Per la giurisdizione non si pone perciò il problema, che si pone a proposito della funzione di controllo, della estensione della funzione stessa al di là dell'ambito delle Amministrazioni statali.

La giurisdizione della Corte nasce sul giudizio di conto e solo successivamente evolve nel giudizio di responsabilità; ma essa ormai si identifica in questo. Essa è intesa a garantire *“l'interesse generale alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente”* (Corte cost. n. 68/1971), della pubblica amministrazione complessivamente intesa; e perciò in essa è elemento necessario *l'esercizio dell'azione pubblica da parte del P.M. (Procuratore della Corte) nei confronti di tutti i pubblici agenti*, in qualunque veste e in qualunque sede essi operino (Corte cost. n. 114/1975). E' la qualificazione *“pubblica del danaro o del bene”* oggetto della gestione, ciò che incardina la competenza del Procuratore a perseguire la *mala gestio* e quella della Sezione della Corte, una volta adita, a conoscerla.

Ogni fatto doloso o colposo (*colpa grave*, secondo l'art. 1, l. n. 20/1994, come modif. dalla l. n. 639/1996) dovuto a commissione o ad omissione di ogni pubblico agente (categoria estesissima che comprende sia pubblici funzionari, cioè persone legate a una pubblica amministrazione, da un rapporto di servizio professionale; sia i titolari di organi politici nell'ambito della pubblica amministrazione, sindaci, ministri, consiglieri regionali, etc., con diverso regime tuttavia circa l'imputazione delle responsabilità (norma ult. cit., comma 1-ter); nonché i privati che operano nell'ambito di un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, in virtù di concessione o commissione, e gli amministratori di società a partecipazione pubblica) che produca un danno ingiusto all'erario (come suol dirsi, intendendosi con ciò un danno patrimoniale all'ente di

appartenenza o ad altra pubblica Amministrazione: art. ult. cit.) è soggetto all'azione pubblica di responsabilità esercitata dal Procuratore della Corte dei conti (il P.M. contabile), mediante la quale egli è citato in giudizio davanti alla Sezione competente della Corte dei conti per rispondere del danno prodotto.

La Corte accerta la fondatezza dell'azione, cioè la sussistenza in concreto degli elementi richiesti dalla legge perché il danno lamentato (che deve essere ovviamente accertato nella sua sussistenza e nella sua entità) possa essere imputato alla responsabilità dell'agente convenuto; e in caso di esito positivo di questo accertamento, pronunzia sentenza di condanna nei suoi confronti al pagamento di una somma di denaro corrispondente in tutto o in parte al danno accertato (art. 52, T.U. Corte dei conti).

L'esecuzione delle sentenza di condanna della Corte è disciplinata all'art. 214 d.l.gs n. 174/2016 cit. , il quale prevede che *“alla riscossione dei crediti liquidati dalla Corte dei conti, con decisione esecutiva a carico dei responsabili per danno erariale, provvede l'amministrazione o l'ente titolare del credito”* attraverso un apposito ufficio.

2. Sui caratteri di questa azione (e del relativo giudizio) si pongono una serie di problemi interpretativi e costruttivi (peraltro oggetto di sterminata e tormentata giurisprudenza) anche strettamente processualistici; che possono essere esaminati in questa sede solo per alcuni profili, che presentano rilievo costituzionale: se l'azione di responsabilità del Procuratore della Corte (e il relativo giudizio) abbia un contenuto risarcitorio o sanzionatorio o quale altro; se l'azione stessa abbia carattere esclusivo nei confronti dei pubblici agenti che ne sono soggetti, ovvero se essa conviva con l'azione di responsabilità civile che ogni soggetto giuridico (e quindi in principio, ogni pubblica Amministrazione) ha titolo ad esercitare a tutela del proprio patrimonio a fronte di danni ingiustamente prodotti (e in tal caso, quale sia il rapporto tra le due azioni); in che limiti l'azione o l'omissione dell'agente, produttiva del danno, possa essere sindacata dalla Corte, tenendo conto della discrezionalità di cui i pubblici agenti (in quanto titolari di organi che operano in una sfera di responsabilità loro proprie, anche ai sensi dell'art. 97, 2° comma, Cost.) dispongono nella loro attività di cura concreta degli interessi collettivi (amministrazione in senso sostanziale).

Sul primo ordine di questioni, si può agevolmente osservare che alcuni caratteri della nostra azione di responsabilità ne distanziano la natura da quella dell'azione civile per danni (sia della specie aquiliana di cui all'art. 2043; sia della specie contrattuale di cui all'art. 1453, per inadempimento delle proprie obbligazioni: ed è noto che a entrambe le specie la nostra azione è stata assimilata in giurisprudenza, con prevalenza per la seconda che configura la responsabilità come inadempimento degli obblighi di servizio).

Questa azione infatti è intesa alla reintegrazione del patrimonio ingiustamente danneggiato, addossandone il costo sul danneggiante cui l'azione o l'omissione dannosa è giuridicamente imputabile. Essa, ovviamente soggetta a prescrizione, non ha carattere personale ed è perciò trasmissibile agli eredi. Nel nostro caso, viceversa, l'azione è personale e non si trasmette agli eredi se non nel caso di illecito arricchimento (che deve essere dimostrato) da parte di questi (art. 1, 1° co., l. cit.). Ma inoltre (e forse questo elemento è più significativo) la Corte, una volta accertato il danno e la sua imputabilità all'agente convenuto, non è tenuta a condannare quest'ultimo al pagamento di una somma di denaro corrispondente (ciò che viceversa è pacifico a fronte di un'azione di responsabilità civile) ma può disporre (in virtù del c.d. potere riduttivo risalente alle antiche leggi sulla Corte: art. 83 r.d. n. 2440/23 e art. 52 r.d. n. 1214/34) che solo in parte il danno accertato sia posto a carico dell'agente, valutate (nel merito) "le singole responsabilità" tenendo conto del contesto organizzativo nel quale l'operazione è avvenuta, nonché, come ha affermato la Corte costituzionale, "delle capacità economiche del soggetto responsabile, oltre che del comportamento, al livello della responsabilità e del danno effettivamente cagionato" (n. 340/2004).

E' stata introdotta la possibilità per i soggetti condannati in primo grado di chiedere, in sede di appello, di definire il procedimento "mediante il pagamento di una somma non inferiore al 10% e non superiore al 20% del danno quantificato" in sentenza. Con decreto della Corte d'appello, viene così determinata la misura del danno (non superiore al 30%) e si stabiliscono i termini per il versamento (art. 1 commi 232 e 233 l. n. 266/2005). Tuttavia, con l'art. 14, d.l. n. 102/2013 conv. l. n. 124/2013 detta possibilità è stata fissata entro stretti termini temporali e, il recente d.lgs n. 174/2016 cit., all'art. 130, per i riti abbreviati, ha escluso espressamente l'esercizio del potere riduttivo in sede di appello.

Mentre il carattere personale della responsabilità amministrativa sicuramente accomuna la violazione di cui l'agente è ritenuto responsabile dalla Corte dei conti, a quelle assoggettate a sanzione amministrativa (chiarissimi, sul punto, i principi di cui alla l. n. 689/1981).

Tuttavia, non si può ignorare il fatto che la Corte costituzionale, come s'è accennato, ha escluso (come contraria ai principi dell'ordinamento "e assolutamente arbitraria", con una impostazione invero non condivisibile) "una riduzione predeterminata ed automatica" da parte del legislatore "della responsabilità amministrativa per colpa grave", sotto il profilo quantitativo patrimoniale attraverso l'aggancio a stipendi e ad indennità percepiti dall'agente responsabile: affermando in tal modo, così sembra, la natura risarcitoria dell'azione (Corte cost., cit. n. 340/2001).

Giurisprudenza formatasi a proposito di una legge di Bolzano che aveva configurato la responsabilità dei dipendenti della provincia, in termini sanzionatori, pur con dubbi e perplessità.

Si tratta, invero, di un'azione a carattere sanzionatorio del tutto *sui generis*, per le particolarità di cui s'è detto, che danno luogo anche a qualche dubbio di costituzionalità; data l'assenza di una predeterminazione normativa di fattispecie cui la responsabilità è correlata, nonché dell'entità delle sanzioni (principi della riserva di legge in materia di sanzioni amministrative in analogia al sistema penale: l. n. 689/1981, Corte cost. n. 356/1995; n. 71/1995). Però, pur in presenza di questi dubbi e di queste perplessità costruttive (dovute anche a una disciplina formatasi per stratificazioni successive spesso inconsapevoli, e prive di un quadro organico) e delle incertezze della giurisprudenza costituzionale, ritengo sia da escludere la natura di azione risarcitoria nella nostra azione di responsabilità di competenza della Corte dei conti.

Sul punto, non è trascurabile il dato di fatto costituito dalla diffusa mancanza, com'è noto, dei recuperi da parte delle Amministrazioni interessate, delle somme cui hanno diritto in virtù di sentenza di condanna della Corte dei conti; alla cui esecuzione, come si è ricordato, provvedono le Amministrazioni stesse, salvo obbligo di informazione alla Procura della Corte (procedura che indubbiamente ha semplificato il precedente sistema di riscossione, ma non ha consentito di superare il dato, veramente abnorme, che solo una piccolissima percentuale, dell'ordine del due o tre per cento (!)

delle condanne vengono effettivamente eseguite e le Amministrazioni risarcite dei danni prodotti nei loro confronti).

Si potrebbe perciò affermare che la responsabilità ha perso di fatto il suo contenuto risarcitorio (attraverso lo strumento della responsabilità amministrativa invero non si risarcisce alcunché!). Mentre di fatto essa mantiene un forte contenuto sanzionatorio. L'esercizio dell'azione di responsabilità a carico dei pubblici agenti, come già notava Einaudi in Assemblea costituente, è una delle principali remore al corretto operare nella gestione del pubblico danaro. Sicuramente emerge nell'esperienza concreta il carattere deterrente dell'azione di responsabilità, come strumento, del buon andamento dell'amministrazione (finalità tipica, del resto, delle sanzioni amministrative).

Sicuramente a carattere sanzionatorio è l'azione esercitata davanti alla Corte dei conti nei confronti degli amministratori degli enti del governo territoriale che abbiano adottato atti di indebitamento in violazione dell'art. 119, ult. co. Cost., (art. 30, 15° cit., legge finanz. n. 289/2002). In tal caso è irrilevante, ai fini dell'irrogazione della sanzione, la sussistenza del danno. E' la violazione normativa in sé, una volta accertata dalla Corte, il presupposto per l'irrogazione della sanzione.

3. L'affermazione del carattere sanzionatorio¹ della nostra azione di responsabilità consente di affrontare il secondo ordine di questioni in modo corretto (anche sul piano costituzionale). Secondo un orientamento (che sembra prevalente) l'azione di responsabilità del Procuratore della Corte nei confronti dei pubblici agenti avrebbe *carattere esclusivo*; cioè, le pubbliche Amministrazioni (anzi, le organizzazioni i cui agenti sono sottoposti alla giurisdizione della Corte) non avrebbero titolo per esercitare in sede civile l'azione a tutela delle proprie ragioni creditorie nei confronti dei propri amministratori e dipendenti per danni da questi prodotti all'ente. Invero, questa affermazione non trova sicuro fondamento nei testi positivi che prevedono e disciplinano l'azione di responsabilità del Procuratore della Corte; i quali si limitano ad attribuire a questo organo la titolarità, appunto, di questa azione, indicandone

¹ F. Staderini, *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici tra risarcimento e sanzione*, in *Riv. C.Conti*, n.2/96. Più in generale sulla natura di tale responsabilità si v. L.Mercati, v. *Responsabilità contabile*, in *Diz. dir. pubbl.* a cura di S. Cassese, Milano 2006 ed ivi dottrina citata; *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, a cura di F.G. Scoca Padova 1997.

presupposti ed oggetto, senza alcun riferimento agli altri strumenti di tutela giurisdizionale delle proprie ragioni che alle Amministrazioni e agli enti come soggetti giuridici sono conferiti dalla legge (dal diritto comune, in virtù della capacità giuridica generale). Il T. U. Corte dei conti, su questo punto, è laconico, laddove si limita ad individuare le fattispecie della responsabilità amministrativa, senza ulteriori accenni (art. 44 e ss.); mentre più preciso in vero è sul punto il T. U. imp civ., che nel combinato degli artt. 18 e 19, sembra esaurire nella giurisdizione della Corte dei conti l'accertamento della responsabilità dell'impiegato nei confronti delle amministrazioni dello Stato, *per i danni "derivanti da violazioni di obblighi di servizio"*.

L'esclusività dell'azione è affermata, si direbbe pacificamente, nella giurisprudenza della Corte dei conti (v. ad es., Corte conti, sez. giur. app. reg. Sicilia, 1.2. 2012, n. 43/A; Corte conti, I, 25.3.2002, n. 96; Sez. Piemonte, 19.4.2000, n. 1196; Sez. Lazio, 29.10.1998, n. 2246); la quale tuttavia affronta anche il problema di stabilire l'ambito della sua giurisdizione una volta verificatasi una sentenza di condanna dell'agente in sede civile (con ciò riconoscendone, a quanto sembra, l'ammissibilità: v. ad es., Corte conti, II, 2.11.1953, n. 256).

La stessa affermazione trova qualche riscontro nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che tuttavia non si è mai occupata espressamente della questione. Nelle prime sentenze in materia, che si sono ricordate, la Corte ha affermato il principio della titolarità dell'azione di responsabilità in capo al Procuratore della Corte dei conti anche nei confronti dell'amministrazione regionale, ribadendone la necessità sul piano costituzionale, a tutela dell' *"interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente"*; con ciò implicitamente escludendo l'autonoma iniziativa delle regioni, *"per evitare, come si è ricordato, lassismi e contrasti di posizioni e interessi"* (n. 211/1972), nonché *"il sospetto di compiacenti omissioni o l'affermarsi di pratiche lassiste"* (n. 68/1971).

Invero, ciò che sicuramente si desume da questa giurisprudenza è il dato, da considerare del tutto pacifico, che la giurisdizione della Corte dei conti si estende a tutti i pubblici agenti, come s'è visto, a prescindere dall'Amministrazione di appartenenza (esclusi quelli della Presidenza della Repubblica e delle due Camere: Corte cost. n. 129/1981). Mentre sembra restare aperta, nonostante i predetti accenni, la questione

dell'esclusività di tale giurisdizione (e perciò dell'azione di responsabilità del Procuratore).

Occorre osservare, sul piano costituzionale, che la legge dello Stato, nell'ambito della competenza esclusiva in materia di giurisdizione (art. 117, 2° co., lett. l)), sicuramente è legittimata ad estendere a tutti i pubblici agenti un determinato tipo di tutela giurisdizionale (e perciò la giurisdizione contabile, ciò che appunto è da ritenere pacifico); ma non è allo stesso tempo legittimata a privare gli enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita (almeno quelli di cui all'art. 114) della capacità di tutelare le proprie ragioni utilizzando gli strumenti del diritto comune. Chè questa posizione di autonomia significa molte cose, come sappiamo sul versante del diritto pubblico (dalla capacità di disciplinare autonomamente la propria organizzazione e l'esercizio delle funzioni di propria competenza, alla titolarità garantita di funzioni proprie); ma sicuramente comprende *la capacità giuridica generale*, sia sul versante sostanziale (autonomia negoziale) sia su quello processuale (tutela in ogni sede dei propri diritti ed interessi: art. 24, Cost.). E' perciò da escludere che nell'attuale sistema costituzionale la legge possa privare gli enti del governo territoriale della capacità di tutela delle proprie ragioni creditorie nelle sedi ordinarie. Mentre ciò sarebbe da ritenere possibile (sul piano costituzionale) nei confronti delle Amministrazioni dello Stato (ivi compresi, ritengo, gli enti strumentali dello Stato, non dotati di autonomia garantita sul piano costituzionale, come viceversa lo sono, oltre agli enti di cui all'art. 114, anche, almeno alcuni, di quelli c.d. ad autonomia funzionale come le Università degli studi). In quest'ambito la legge dello Stato non dovrebbe trovare limiti costituzionali, tranne quelli, ovviamente, posti dal principio di ragionevolezza. Non a caso la normativa sopra citata del T. U. imp. civ. esclusivamente all'Amministrazione dello Stato fa riferimento.

Analogamente si pone la questione a proposito di soggetti privati (garantiti dalla Costituzione nella loro autonomia privata, ai sensi degli artt. 2, 41 Cost.) che certamente non possono essere privati della capacità di tutelare le proprie ragioni secondo la disciplina generale del codice, a fronte di amministratori che abbiano prodotto danni nell'ambito di gestioni sociali nelle quali i privati stessi sono coinvolti. E codesta capacità non può certo essere intaccata dal fatto che nella gestione sociale siano coinvolte Amministrazioni pubbliche: ciò che legittima il Procuratore della Corte all'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti di amministratori che nella

gestione sociale medesima abbiano prodotto danni che si riverberano sulla pubblica finanza (secondo la giurisprudenza cui s'è accennato, che ha esteso l'azione del Procuratore della Corte a codeste gestioni pur disciplinate dal diritto privato). Insomma, l'azione del Procuratore *necessariamente convive con l'azione sociale di responsabilità prevista dal codice*. In tali casi, il carattere esclusivo dell'azione del Procuratore (e perciò la relativa giurisdizione) è assolutamente da escludere.

D'altra parte, codesto carattere, pur affermato ripetutamente dalla Corte dei conti, come s'è accennato, trova smentite nella stessa giurisprudenza, non solo della Corte dei conti; laddove in qualche caso sanziona il comportamento di amministratori che non hanno agito in sede civile a tutela delle ragioni dell'ente (v., Cass., S.U., 22.7.2004 n. 13702); e che comunque ritiene *pacifica l'ammissibilità dell'esercizio da parte degli enti danneggiati, dell'azione civile in sede penale* nei confronti di amministratori ed agenti, laddove il fatto di reato è quello produttivo del danno (v., Corte conti, II, 1.6.1987, n. 99; Sez. riun., 3.6.1987, n. 544; Corte cost., n. 773/88; C. conti, sez. II giur. centr. app., 18-11-2010, n. 472/A.).

D'altra parte, si deve considerare che ogni ente ha *azione di rivalsa* nei confronti dei propri dipendenti per i danni da questi causati a terzi, al cui risarcimento sia stato condannato a fronte di azione di responsabilità civile promossa dal terzo, ai sensi dell'art. 28, Cost., e dell'art. 22, T.u. pubblico impiego.

Si pone perciò, anche allo stato della nostra giurisprudenza, pur restia a superare il dogma dell'esclusività dell'azione del Procuratore, il problema della concorrenza, nella nostra materia, di una pluralità di azioni, da risolvere secondo i principi del diritto processuale.

Sul punto, il carattere sanzionatorio dell'azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti, pur con le particolarità che si sono indicate, consente di giustificare la proclamata autonomia delle due azioni: quella di responsabilità civile, in sede civile o in sede penale, tendente al risarcimento del danno subito, e quella di responsabilità amministrativa, finalizzata a sanzionare il comportamento illecito dell'agente infliggendogli una sanzione pecuniaria solo tendenzialmente correlata al danno prodotto. Ciò significa che l'esercizio dell'una azione non preclude l'esercizio dell'altra (v. ad es., C. conti, sez. I giur. centr. app., 22.2.2008, n. 97/A; Corte conti, I, 14.12.2000 n. 331; I, 15.3.1993 n. 26; II, 10.6.1996 n. 28); che l'accertamento del fatto dannoso in

sede civile o penale, o della sua insussistenza, non preclude l'autonomo accertamento del fatto stesso da parte della Corte dei conti (la quale, com'è noto, dispone tra l'altro, di mezzi di cognizione diversi e ulteriori); che è esclusa la sospensione necessaria del processo, ai sensi dell'art. 295, cod. proc. civ. (C. conti, sez. riun. giur. [ord.], 17.7.2013, n. 2; Corte conti, Sez. Riun., 29.10.1986 n. 516). Mentre la soddisfazione del danno erariale per effetto di sentenza civile di condanna comporta la cessazione della materia del contendere nel giudizio contabile (Corte conti, II, n. 256/1993, cit.; Corte conti, I, 23.9.1992, n. 200, che tuttavia afferma che “*anche ove il giudice ordinario abbia definito la liquidazione del danno, nulla vieta una pronuncia del giudice contabile sul quantum debeat se l'intero credito erariale, per cui è azione del Procuratore, non sia stato interamente soddisfatto nella previa sede civile*”).

Per quanto riguarda l'azione sociale di responsabilità (artt. 2393, 2393-bis, cod. civ.), che attiene alla nostra tematica con riferimento alle società a partecipazione pubblica, occorre riaffermare che essa resta disciplinata nelle forme del codice, anche nell'ambito di queste società.

L'azione di responsabilità del Procuratore della Corte nei confronti degli amministratori di queste società per danni da essi arrecati al patrimonio sociale (nella parte in cui questi si traducano in danni sulla pubblica finanza) convive perciò con l'azione sociale ai sensi del codice: azione che possono promuovere, sulla base dei principi di cui s'è appena detto, anche i soci pubblici nell'ambito della propria autonomia negoziale, una volta che ricorrono le condizioni stabilite dall'art. 2393-bis, per la promozione diretta dell'azione, ovvero dall'art. 2393, per la promozione della stessa in Assemblea; e così, allo stesso modo, i soci pubblici possono approvare con voto espresso in Assemblea, la rinuncia all'azione ovvero la transazione ai sensi della norma codicistica.

La giurisprudenza, sia della Corte dei conti che della Corte di Cassazione, ha via via esteso il regime della responsabilità amministrativa - inizialmente riconosciuta solo in capo agli amministratori ed agenti di Amministrazioni ed enti pubblici non economici (Cass. S.U. n. 6328/1985) – anche agli amministratori di società per azioni in mano pubblica legando alla natura delle risorse impiegate le “*funzioni anche giurisdizionali della Corte dei conti*” (Cass. S.U. n. 3899/2004; Corte conti Lazio, 1526/2007). Tale interpretazione estensiva è stata successivamente rimodulata restringendo lo spazio di

azione della responsabilità amministrativa nei confronti degli amministratori delle società pubbliche nei soli casi di danno diretto al patrimonio del socio pubblico, riconoscendo l'azione di responsabilità del procuratore della Corte nei confronti del rappresentante del socio pubblico che, non avendo esperito l'azione sociale di responsabilità civilistica ha causato un danno erariale consistente nella diminuzione del valore patrimoniale della partecipazione (Cass. S.U. n. 26806/2009).

Successivamente la Corte di Cassazione, ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità esercitata dalla procura presso la Corte *“quando detta azione sia diretta a far valere la responsabilità degli organi sociali per danni da essi cagionati al patrimonio di una società in house, ... costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente tali enti possano esser soci, che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici”* (Cass. S.U. 26283/2013).

Tali orientamenti giurisprudenziali sono stati recepiti dal Legislatore nell'art. 16 bis d.l. n. 248/2007 conv. l. n. 31/2008 che ha escluso le società per azioni quotate in mercati regolamentati, con partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre amministrazioni e/o enti pubblici, inferiore al 50%, nonché le loro controllate alla giurisdizione dalla Corte dei conti, implicitamente confermando la tesi della sottoposizione per le altre società.

Con riferimento alla società a partecipazione pubblica, la giurisprudenza della Corte di conti ha successivamente specificato che il danno erariale - e dunque la giurisdizione contabile - si configura solo nelle ipotesi in cui vi sia un danno che sia stato arrecato al socio pubblico direttamente (come nel caso di cd. danno di immagine) o nel caso in cui il danno trovi fondamento nel comportamento del socio pubblico che abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio ovvero li abbia esercitati in modo da pregiudicare il valore della sua partecipazione, restando l'azione di responsabilità per danni causati al patrimonio sociale da organi o dipendenti della società soggetta alla giurisdizione del giudice ordinario, in assenza di una specifica previsione normativa che preveda la giurisdizione della Corte dei conti (S.U. n. 15594/20143; da ult. S.U. n. 24737/2016).

Nell'ambito di tale quadro generale, tuttavia, la Corte di Cassazione ha individuato alcune *“situazioni particolari connesse alla natura speciale dello statuto legale di alcune società partecipate da enti pubblici”* per le quali è stata riconosciuta la sussistenza della giurisdizione contabile sulle azioni di risarcimento del danno causato da componenti degli organi sociali o da dipendenti, attesa la *“natura sostanziale di ente pubblico”* di tali società (ad es., la RAI, data la *“natura sostanziale di ente assimilabile ad una amministrazione pubblica ... nonostante l'abito formale che riveste di società per azioni”*: S.U. n. 27092/2009; l'ENAV: S.U., n. 5032/2010; l'ANAS non assimilabile *“ad una società azionaria di diritto privato, avendo essa conservato connotati essenziali di un ente pubblico, a fronte dei quali risulta non decisiva l'adozione del modello organizzativo corrispondente a quello di una società azionaria per gli aspetti non altrimenti disciplinati in chiave pubblicistica”*: S.U. 15594/2014).

Sul punto, il recente d.l.gs n. 175/2016 cit. ha sostanzialmente recepito l'orientamento della giurisprudenza espressamente riservando alla giurisdizione della Corte dei conti, il *“danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti”* delle società cd. in house (art. 12). La norma ha previsto che detta devoluzione alla Corte dei conti avvenga *“nei limiti della quota di partecipazione pubblica”* delle controversie in materia di danno erariale, inteso come *“danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione”*.

4. Il terzo ordine di questioni attiene ai limiti del sindacato della Corte in sede di giudizio di responsabilità, *sulle scelte discrezionali dei pubblici agenti* (qui da intendere come i titolari di organi amministrativi nell'esercizio dei poteri amministrativi a carattere discrezionale, ovvero operanti nell'ambito della capacità negoziale): per atti giuridici da questa adottati che siano in ipotesi produttivi di danni al patrimonio pubblico. Questo punto indubbiamente presenta un profilo costituzionale: gli organi amministrativi operano *in una sfera di competenza e in un ambito di responsabilità ad essi conferito dalla legge* per la cura di interessi della collettività, in principio non sindacabile se non sul piano della legittimità (art. 97, Cost.), salvi i rari casi di

giurisdizione c.d. di merito del giudice amministrativo (già, art. 27, T.U. Cons. St., ora art. 7, comma 6, Cod. proc. amm.-). Si tratta della c.d. *riserva di amministrazione*.

E' da ritenere che un sindacato della Corte che travalichi questi limiti, al di là degli stessi profili di costituzionalità, sarebbe in ogni caso da evitare perché potrebbe portare all'immobilismo nell'attività amministrativa (nelle scelte di amministrazione che spesso richiedono coraggio da parte degli operatori), in contrasto col principio costituzionale del buon andamento. E a maggior ragione questo profilo si evidenzia in un sistema positivo, quale il nostro, indirizzato verso un'espansione dell'area di amministrazione coperta dal diritto privato, o comunque dell'utilizzazione generalizzata di strumenti negoziali (art. 1, co. 1-*bis*; art. 11, l. n. 241/1990, novell. l. n. 15/2005).

Che le scelte discrezionali non siano sindacabili "nel merito" è affermazione antica e costante della nostra giurisprudenza, in ogni ambito di giurisdizione (confr. da ult., Cass., S. U., 29.4.2005 n. 8882). E anche sul versante penale, la nuova formulazione dell'art. 323, cod. pen., ha ristretto i casi di abuso d'ufficio a quelli di "violazione di norme di legge o di regolamento" (art. 1, l. n. 234/1997).

Ciò non significa, evidentemente, che le scelte in quanto tali non siano sindacabili, ma solo che esse, appunto, *non sono sindacabili nel merito* (distinzione questa, abbastanza familiare per coloro che frequentano il diritto e il processo amministrativo!). Ma ancora, si deve notare con specifico riferimento al nostro giudizio, che la responsabilità amministrativa presuppone la *colpa grave dell'agente* perché il fatto dannoso sia a lui imputabile, ciò che pone un altro consistente limite al sindacato delle scelte discrezionali, al di là dello stesso limite del merito: ch'è appare estremamente difficile che una scelta discrezionale (pur viziata in ipotesi per eccesso di potere) possa essere imputata a colpa grave dell'agente.

La giurisprudenza anche recente della Corte di Cassazione, seguita dalla Corte dei conti, ha stabilito alcuni principi che come tali appaiono condivisibili, ma danno luogo a non lievi problemi di applicazione pratica, come dimostra la tormentata casistica giurisprudenziale.

I limiti del sindacato della Corte dei conti, secondo questa giurisprudenza, si basano sul *discrimine "tra sindacabilità ed insindacabilità delle opzioni* possibili nell'ambito dell'attività amministrativa" (Cass. S.U. 19.1.2001, n. 11; 29.1.2001, n. 33; 9.6.2011, n. 12539); *discrimine*, nota esattamente la Corte, "assai sottile perché si tratta

di contemperare due esigenze, ambedue meritevoli di tutela ma talora divergenti, come l'esigenza di impedire e/o sanzionare la dissipazione del pubblico denaro, e la necessità di non ingessare l'iniziativa dei pubblici amministratori in confini così angusti da paralizzare o quantomeno gravemente condizionarne l'attività".

Il principio generale fissato dalla Suprema Corte è che *“il giudice contabile può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente; una volta accertata tale compatibilità l'articolazione concreta e minuta della iniziativa intrapresa dall'amministratore rientra nell'ambito di quelle scelte discrezionali per le quali il legislatore ha stabilito l'insindacabilità”*. E anche i mezzi utilizzati a seguito di determinate scelte discrezionali possono essere sindacati, aggiunge la Corte, ma *“solo nell'ipotesi di una loro assoluta ed incontrovertibile estraneità rispetto ai fini”*. (v. di recente, Cass. S.U. 3.11.2016 n. 22228)

Questo punto è stato successivamente specificato nel senso della insindacabilità delle scelte di volta in volta effettuate dall'Amministrazione, pur comprese nella discrezionalità della stessa, una volta che *“ne venga dimostrata l'assoluta irrazionalità”* (S.U. 6.5.2003, n. 6851; 10.10.2002, n. 14473).

L'esercizio in concreto del potere discrezionale viene considerato espressione di una sfera di autonomia che il legislatore ha inteso salvaguardare dal sindacato della Corte dei conti. Ma questo sindacato sulle scelte discrezionali, al di là dei casi in cui esse manifestino, appunto, una assoluta ed incontrovertibile estraneità ai fini dell'ente, può tuttavia porsi *in termini di economicità ed efficacia* (criteri ai quali l'attività amministrativa deve ispirarsi, anche ai sensi dell'art. 1, l. n. 241/1990): *“la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti”* (così, Cass., S.U. 29.9.2003, n. 14488).

Ferma restando dunque, la sindacabilità^o della violazione di norme cogenti (la quale spesso di per sé è sintomo di colpa grave laddove si tratta di norme di chiara ed evidente portata dispositiva) le scelte discrezionali dell'amministrazione sono sindacabili: a) laddove esulano dai fini dell'ente; b) laddove pur rientrando in astratto nell'ambito di codesti fini, si articolano *in misure applicative palesemente irragionevoli o indubitabilmente estranee* rispetto ai fini in astratto perseguiti; c) laddove pur rientrando in astratto nell'ambito di codesti fini, diano luogo a *risultati* (ovviamente

rappresentabili *ex ante*) che in termini di rapporto tra obiettivi e costi si palesino *del tutto contrastanti col principio di economicità* (cui l'attività amministrativa è astretta in ogni sua manifestazione).

Sulla questione dei "fini" sulla quale tanto insiste la giurisprudenza, occorre fare attenzione distinguendo enti ed Amministrazioni a carattere funzionale (tenute al perseguimento di determinati fini, alla cura di determinati interessi, specificamente fissati dalla legge) ed enti a competenza generale ("a fini generali" come suol dirsi). Questi ultimi sono legittimati a occuparsi di ogni interesse che emerga nell'ambito del settore di pertinenza, anzi della comunità amministrata, chè si tratta sempre di enti comunitari.

E' da ritenere del tutto pacifico che gli enti del governo territoriale nella configurazione che hanno assunto nella disciplina vigente (segnatamente a seguito della riforma costituzionale del 2001) abbiano questa caratteristica, e perciò ad essi non può essere applicato il limite dei fini.

Nell'ambito della propria disponibilità di bilancio e in conformità alle destinazioni del bilancio che l'ente nella sua autonomia stabilisce per ciascun esercizio, esso può compiere *operazioni intese alla cura dei più diversi interessi*. Deve tuttavia trattarsi di fini di pertinenza della collettività di riferimento, e non ad essa estranei perché di pertinenza di altra collettività o addirittura di solo rilievo particolare o privato.

Mentre con riferimento ad enti a carattere funzionale una valutazione del fine perseguito mediante una determinata operazione che abbia prodotto conseguenze dannose, può essere compiuta in sede di giudizio di responsabilità. Essa tuttavia ovviamente presuppone la colpa grave (o il dolo) dell'agente nel non aver valutato l'estraneità del fine perseguito rispetto all'ambito funzionale dell'ente stesso.

Più perplessa la valutazione in sede di giudizio di responsabilità, degli altri aspetti che una determinata operazione (in ipotesi produttiva di danni) deve presentare, una volta stabilito che essa rientra nell'ambito funzionale dell'ente, per potere essere imputata a responsabilità dell'agente: la valutazione cioè della incongruenza (irragionevolezza, estraneità, etc.) delle misure adottate, ovvero della palese antieconomicità delle stesse.

E così ad esempio (casi presenti in giurisprudenza) un comune o altro ente territoriale che organizza una missione all'estero di una delegazione di operatori economici del suo territorio, al fine di valorizzarne la produzione, compie

un'operazione in se stessa compresa tra quelle che l'ente può porre in essere a tutela degli interessi della propria comunità di riferimento. Ma le misure nelle quali l'operazione si articola (consistenza numerica e composizione qualitativa della delegazione, mezzi di trasporto usati, numero di giorni impiegato per la missione, proficui rapporti intrattenuti con esponenti commerciali delle società visitate, etc.) possono rivelarsi in concreto del tutto irragionevoli, sino ad appalesare una "totale estraneità", come dice la giurisprudenza, rispetto allo stesso fine perseguito (come ad es., un numero eccessivamente e inutilmente elevato dei membri della delegazione può appalesare il fine di gratificare di bei viaggi gratuiti gruppi di propri influenti elettori, piuttosto che quello della promozione commerciale del territorio). Ed ancora, le misure prescelte possono dare luogo *a risultati (prevedibili ex ante) del tutto economici* (un piccolo spazio commerciale dei prodotti in una zona di Paese estero, potrebbe non giustificare l'invio di una costosa missione, dalla quale perciò non sia prevedibile alcun ritorno).

Sul punto, occorre sottolineare l'importanza che viene ad assumere il principio di economicità, come diretta espressione del principio costituzionale di buon andamento; che si traduce nell'affermazione che nessuna operazione è consentita alla pubblica amministrazione (anche se da ritenere non in senso stretto viziata in termini di invalidità dei relativi atti giuridici) che sia palesemente antieconomica, i cui risultati cioè siano del tutto non proporzionati ai costi sostenuti; perciò comporti sperpero di pubblico danaro.

Ogni operazione di questo tipo, anche se in astratto compresa nelle finalità dell'ente, dà luogo ad una fattispecie di responsabilità dell'amministratore o dell'agente che l'ha posta in essere, ove sia imputabile la sua colpa grave.

L'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, affermazione in sé pacifica e ovvia, e rispondente al principio costituzionale che garantisce la c.d. riserva di amministrazione, trova dunque un forte *contemperamento in altri due principi anch'essi di rilevanza costituzionale, il principio di ragionevolezza* (emanazione del principio di imparzialità dell'amministrazione) e *il principio di economicità* (espressione del principio di buon andamento).

Scelte del tutto irragionevoli o del tutto antieconomiche, se imputabili a dolo o colpa (grave) dell'agente, possono dare luogo ad azioni di responsabilità nei confronti di

questi, davanti alla Corte dei conti e a successiva condanna al pagamento a favore dell'Amministrazione danneggiata della sanzione determinata dalla Corte: pur trattandosi, com'è evidente, di scelte discrezionali ovvero rapportabili ad autonomia privata dell'ente.

5. In ordine alla funzione di giurisdizione della Corte dei conti si pongono problemi di rilevanza costituzionale con riferimento alla contitolarità, in capo all'Istituto, di funzioni giurisdizionali e funzioni di carattere amministrativo, cd. neutre, quali quelle di controllo (al Consiglio di Stato, analogamente, si imputano funzioni consultive, anch'esse ascrivibili alle funzioni amministrative a carattere neutro, pur dotate di caratteri particolari rispetto alla funzione consultiva esercitata nell'ambito dell'amministrazione attiva), nonché quelle consultive attribuite alle sezioni regionali di controllo, in materia di contabilità pubblica (art. 7, comma 8, l. n. 131/2003), il cui coordinamento ed indirizzo interpretativo è ora assegnato alla sezione delle autonomie (art. 6, 4° co., d.l. n. 174 cit.).

Si tratta di scelte costituzionali che ebbero soprattutto una ragione storica tradizionale (in definitiva, confermare il precedente ordinamento). E in entrambi i casi questa impostazione, allo stato non discutibile, dato il tenore del testo costituzionale comporta delicati problemi di assetto organizzativo e funzionale nell'ambito dei due Istituti, che non sembrano del tutto risolti.

La funzione giurisdizionale, sia in virtù della normativa costituzionale (art. 101, 111) sia in virtù della normativa CEDU cui il nostro ordinamento è vincolato (art. 6, Conv. Eur. Diritti Uomo)², sia anche sulla base di principi stabiliti in sede europea (art.

² Corte giust., 19.2.2009, C- 308/07, *Gorostiaga Atxalandabaso*: “il diritto ad un equo processo, quale deriva, in particolare, dall’art. 6 n. 1 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, costituisce un diritto fondamentale che l’Unione europea rispetta in quanto principio generale in forza dell’art. 6 n. 2 Ue; un simile diritto comporta necessariamente l’accesso da parte di chiunque ad un giudice indipendente e imparziale”; nello stesso senso v. 1.7.2008, C- 341/06; 342/06, *Chronopost S A.*. Corte europea diritti dell’uomo, 28.4.2009 “l’istituto dell’autodichia della camera dei deputati non è in sé contrastante con la convenzione europea, per la quale è «tribunale» ai sensi dell’art. 6 par. 1, non soltanto una giurisdizione di tipo classico, ma una qualunque autorità cui compete decidere, sulla base di norme di diritto, con pienezza di giurisdizione e a conclusione di una procedura organizzata, su una qualsiasi questione di sua competenza, adottando una decisione vincolante, non modificabile da un organo non giurisdizionale (par. 73); con specifico riferimento alla giurisdizione domestica della camera dei deputati in relazione alle controversie di lavoro con i propri dipendenti, censurata nei diversi ricorsi, la corte europea, dopo aver riconosciuto la natura giurisdizionale degli organi della camera, chiarisce che la disciplina dei regolamenti parlamentari minori è sufficiente a garantirne la precostituzione per legge, considerato che si tratta di fonti

II- 107, Tratt. Cost.) *deve essere esercitata da organi non solo indipendenti ed imparziali, ma terzi, cioè del tutto separati* (sul piano organizzativo ma anche con specifico riferimento alle questioni trattate) *rispetto ai soggetti (le parti) del processo*. Queste garanzie vengono meno al momento in cui lo stesso organo titolare della funzione giurisdizionale ha già conosciuto in altra veste delle medesime questioni trattate, essendosi pronunciato in ipotesi in sede di controllo (e per il Consiglio di Stato, in sede consultiva). Invero il giudizio negativo già espresso in sede di controllo su singoli atti ovvero su una gestione, può costituire elemento che influenza l'atteggiamento del giudice a fronte di una questione di responsabilità amministrativa portata al suo esame, connessa o addirittura coincidente con l'azione amministrativa già oggetto di valutazione in sede di controllo.

Occorre perciò una separazione netta ed insuperabile tra l'esercizio delle due funzioni; la cui imputazione alla stessa Corte è bensì prevista dalla Costituzione per ragioni come si accennava di carattere storico - tradizionale, ma deve essere disciplinata dal legislatore ordinario in modo da renderla compatibile con gli altri principi costituzionali o comunque vincolanti l'ordinamento interno, a pena di ritenere la giurisdizione della Corte, come configurata nella legislazione ordinaria priva dei

agevolmente accessibili dagli interessati (benché non pubblicate), formulate in modo da garantire la prevedibilità del comportamento delle autorità statali con piena soddisfazione dell'esigenza di una «base legale» richiesta dalla norma convenzionale; il giudice europeo accoglie invece le censure dei ricorrenti in riferimento all'assenza di indipendenza e di imparzialità degli organi giurisdizionali della camera; in particolare la corte di Strasburgo dichiara la violazione della imparzialità c.d. oggettiva della sezione giurisdizionale dell'ufficio di presidenza, organo di appello nel contenzioso parlamentare, ritenendo che la sua composizione determini una inammissibile commistione in capo agli stessi soggetti tra l'esercizio di funzioni amministrative e l'esercizio di funzioni giurisdizionali: i componenti dell'ufficio di presidenza, cui spetta l'adozione dei provvedimenti concernenti il personale, infatti, sono poi chiamati a giudicare sulle controversie aventi ad oggetto i medesimi atti amministrativi"; Corte europea diritti dell'uomo, 27-07-2006.

Un sistema nel quale un organo elegge i giudici chiamati a decidere in merito a denunce provenienti dal medesimo organo non soddisfa in astratto le condizioni di imparzialità e indipendenza previste dall'art. 6.1 convenzione europea dei diritti dell'uomo; nel caso concreto, però, le circostanze di svolgimento della prima fase (assenza, al momento della delibera di approvazione della denuncia, dei membri della sezione disciplinare che avrebbero giudicato in fase di appello) portano a ritenere i dubbi di parzialità e mancata indipendenza come non oggettivamente giustificati; la corte europea dei diritti dell'uomo ritiene quindi che non vi sia stata violazione dell'art. 6.1 della convenzione.

Nella giurisprudenza nazionale si v. Cass. civ., III, 21.6.2011, n. 13603: "in tema d'imparzialità del giudice, le norme interne che attengono all'astensione e alla ricasazione (art. 51 e 52 c.p.c.) non contrastano né con l'art. 6 convenzione europea dei diritti dell'uomo né con l'art. 6 trattato dell'Unione europea né con l'art. 47 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ma, al contrario, in virtù del novellato art. 111, 1° comma, cost., ad esse è stato impresso un rafforzamento costituzionale, in connessione con l'espansione internazionale del diritto di difesa; ne consegue la piena compatibilità delle predette norme con la tutela a livello europeo del diritto fondamentale ad un processo equo.

requisiti propri della giurisdizione (con conseguente possibilità di dichiarazione di incostituzionalità delle norme relative).

Il recente citato d.lvo n. 174/2016 ha chiarito, sul punto, che i magistrati della Corte addetti al controllo, ai fini della segnalazione (denuncia) alla Procura della Corte di fatti che possono dare luogo all'esercizio dell'azione di responsabilità, sono del tutto equiparati a ogni altro pubblico funzionario soggetto a detto obbligo (art. 12); sanzionando con ciò la netta separazione tra le due funzioni. E ancora, la Corte costituzionale (n. 235/15), richiamando il proprio precedente n. 29/1995, ha ribadito che *“i rapporti tra attività di controllo e giurisdizione debbono arrestarsi”* al punto della mera segnalazione da parte degli organi di controllo di fatti presenti produttivi di danno erariale.

La separazione organizzativa tra Sezioni giurisdizionali e Sezioni di controllo della Corte (il che significa che i magistrati preposti alle une non possono essere preposti alle altre se non mediante formale procedura che ne assicuri la stabilità nella rispettiva funzione), nonché tra Sezioni di controllo e uffici delle Procure deve tradursi anche in relazioni di carattere esterno tra i due settori. Le Sezioni di controllo e i rispettivi uffici, di fronte alla giurisdizione, si configurano cioè *come soggetti esterni*, come ogni altro organo od ufficio della pubblica amministrazione al quale il giudice può rivolgersi per chiedere documenti e notizie nei limiti consentiti dalla legge; e che, d'altra parte, sono tenuti a segnalare alle Procure, allo stesso modo che ogni altro ufficio della pubblica amministrazione (occorre sottolineare questo punto), i casi venuti ufficialmente a loro conoscenza che possono dar luogo a fattispecie di responsabilità amministrativa (art. 20, t.u. pubblico impiego; 3/57; art. 83, R.D. 2440/23; art. 53, T.U. Corte dei conti).

Questa impostazione, l'unica corretta dal punto di vista costituzionale (tale da consentire la permanenza in capo alla Corte delle due funzioni) a volte è dimenticata dal legislatore laddove impone agli enti (e segnatamente agli enti locali) *obblighi di trasmissioni di atti con riflessi finanziari, e perciò significativi in sede di controllo, alle Procure della Corte dei conti anziché alle Sezioni di controllo*; così configurando (la minaccia del) l'esercizio dell'azione di responsabilità (di competenza delle Procure) come strumento inteso ad evitare o a limitare determinate operazioni da parte degli enti che vengono considerate poco raccomandabili (diciamo così) per la pubblica finanza. Si

consideri ad esempio l'obbligo di trasmissione alle Procure degli atti di riconoscimento di debito (art. 23 l. n. 289/2002) pur avallato, come si è visto dalla corte costituzionale. Laddove la legge prevede obblighi di atti e documenti contabili alla Corte conti (senza altra specificazione) come ad esempio negli atti di affidamento di consulenze ed incarichi esterni (art. 1, 11° e 42° co. 1. n. 311/2004), le relative norme devono essere interpretate nel senso che la trasmissione debba essere fatta (esclusivamente) alle Sezioni di controllo, restando le Procure del tutto estranee alla vicenda (salvo che successivamente non vengono segnalati i medesimi fatti laddove essi possano dar luogo a fattispecie di responsabilità).

Tale aspetto assume ancora maggiore interesse in conseguenza delle nuove attribuzioni di carattere giurisdizionale affidate alla Corte. Il d.l n. 174, come visto, ha disposto che la delibera di accoglimento o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio finanziario è impugnabile innanzi alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione *“che si pronunciano, nell'esercizio delle propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 103, 2° co.”* (ora art. 243 *quater* T.U. enti locali).

E' inoltre riconosciuta la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte, in unico grado, sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione previsto per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali (art. 243 *ter* T.U. enti locali), nonché sui ricorsi avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche, emanati annualmente dall'ISTAT ex art. 1, 3° co. 1. n. 196/2009 (art. 1, comma 169, l n. 228/2012).