

Civile Ord. Sez. U Num. 9766 Anno 2024

Presidente: VIRGILIO BIAGIO

Relatore: GIUSTI ALBERTO

Data pubblicazione: 11/04/2024

R.G. 2585/2023

Cron.

Rep.

C.C. 30/01/2024

Corte dei conti

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al NRG 2585 del 2023 promosso da:

GENNARI Mauro, rappresentato e difeso dall'Avvocato Sebastiano Pen-
nisi, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, Cir-
convallazione Clodia, n. 82;

- ricorrente -

contro

PROCURATORE GENERALE RAPPRESENTANTE IL PUBBLICO MINI-
STERO PRESSO LA CORTE DEI CONTI, con domicilio presso l'Ufficio in
Roma, via Baiamonti, n. 25;

- controricorrente -

e contro

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE – INPS, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli Avvocati Cherubina Ciriello e Angelo Guadagnino, con domicilio eletto presso l'Avvocatura centrale dell'Istituto in Roma, via Cesare Beccaria, n. 29;

- controricorrente -

per la cassazione della sentenza della Corte dei conti, Sezione Prima giurisdizionale centrale d'appello, n. 376/2022, depositata il 28 luglio 2022.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 30 gennaio 2024 dal Consigliere Alberto Giusti;

lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Carmelo Celentano, che ha chiesto dichiararsi l'inammissibilità del ricorso.

FATTI DI CAUSA

1. - Con sentenza n. 16/2021, depositata il 21 gennaio 2021, la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio, in accoglimento della domanda della Procura regionale contabile, ha condannato il signor Mauro Gennari, nella qualità, all'epoca dei fatti, di dipendente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale - Inps, al pagamento della somma di euro 2.620.183,90 oltre accessori, a titolo di danno erariale, cagionato all'ente previdenziale per l'illegittimo riconoscimento di periodi assicurativi nel conto pensionistico di numerosi assicurati.

2. - Con sentenza in data 28 luglio 2022, n. 376/2022, la Corte dei conti, Sezione Prima giurisdizionale centrale d'appello, ha parzialmente accolto il gravame interposto dal Gennari e, in riforma della sentenza

di primo grado, ha rideterminato il danno in euro 917.064,35, riducendo, per l'effetto, la condanna.

Il giudice contabile d'appello ha rilevato che il Gennari, sebbene non fosse responsabile del procedimento amministrativo, aveva il compito di procedere alla istruttoria delle pratiche di riconoscimento delle rendite vitalizie.

Secondo la Corte dei conti, al convenuto competeva verificare i requisiti di accesso ai benefici in questione.

L'attività preparatoria dei provvedimenti svolta dal Gennari – si afferma nella sentenza – era carente sotto il profilo istruttorio e caratterizzata da gravi irregolarità.

La Sezione giurisdizionale d'appello ha qualificato la condotta dell'incolpato come connotata da colpa grave, stante la grave imperizia, negligenza e superficialità nello svolgimento dell'attività istruttoria demandatagli.

Alla mitigazione della condanna la Corte dei conti è tuttavia pervenuta considerando il carattere parziario e non esclusivo della responsabilità del convenuto, il contributo causale dei titolari degli obblighi di verifica e controllo delle pratiche da questo istruite e il generale stato di disorganizzazione ed inefficienza dell'Agenzia Inps di Monteverde, presso la quale il Gennari prestava servizio.

3. – Per la cassazione della sentenza della Sezione Prima giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti il Gennari ha proposto ricorso, con atto notificato il 23 gennaio 2023, sulla base di un unico motivo.

Hanno resistito, con controricorso, il Procuratore generale presso la Corte dei conti e l'Inps, che aveva dispiegato intervento *ad adiuvandum* nel giudizio contabile.

4. – Il ricorso è stato avviato alla trattazione camerale ai sensi dell'art. 380-*bis*.1 cod. proc. civ.

5. – Il Procuratore generale della Corte di cassazione ha presentato conclusioni scritte, chiedendo che venga dichiarata l'inammissibilità del ricorso.

Il ricorrente, a sua volta, ha depositato una memoria illustrativa.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. – Con l'unico motivo, si lamentano violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994 e dell'art. 28 della Costituzione, falsa attribuzione di funzioni e poteri in capo al ricorrente per omessa o falsa applicazione degli artt. 4, 5 e 6 della legge n. 241 del 1990, insussistenza del presupposto soggettivo e quindi del nesso causale tra l'effettivo rapporto di servizio intercorso e il danno erariale, con conseguente difetto di giurisdizione.

Ad avviso del ricorrente, la Corte dei conti avrebbe indebitamente ampliato lo spettro di funzioni e responsabilità del Gennari, tanto da far gravare su quest'ultimo obblighi e compiti propri della figura del responsabile del procedimento, con conseguente erronea attribuzione della controversia al plesso della giurisdizione contabile.

In particolare, nel ricorso si sostiene che il Gennari non era titolare di poteri istruttori né di funzioni di verifica e controllo dei requisiti di accesso ai benefici pensionistici, ma era semplicemente un dipendente con mansioni impiegatizie, consistenti, al più, nella materiale fascicolazione delle istanze, degli atti e di eventuali informazioni.

Esorbiterebbero dal perimetro del rapporto di servizio tutti quei poteri che gli artt. 4, 5 e 6 della legge n. 241 del 1990 riservano espressamente al responsabile del procedimento, unico titolare dell'istruttoria, della deliberazione dell'atto amministrativo e, in generale, di ogni incombenza procedimentale.

Secondo il ricorrente, la Corte dei conti, nel travisare la qualifica soggettiva del Gennari, avrebbe ritenuto la propria *potestas iudicandi* in difetto dei presupposti e delle condizioni prescritte dalla legge per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa, essendo l'eventuale danno ascrivibile esclusivamente al soggetto capace di manifestare la volontà dell'amministrazione verso l'esterno. Il carattere anti-giuridico della condotta, dunque, sarebbe escluso dalla circostanza che gli obblighi asseritamente violati non rientrerebbero nell'ambito del rapporto di servizio intercorrente fra l'Inps e il dipendente: di qui, l'assenza di qualsivoglia nesso causale fra le mansioni effettivamente esercitate e il danno erariale patito dall'ente.

Sarebbe configurabile, altresì, una violazione dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994 e dell'art. 28 Cost., che ancorerebbero la responsabilità erariale dei funzionari e dipendenti pubblici alla possibilità per il soggetto di rendersi autore, in virtù dei poteri conferitigli dalla legge, di un depauperamento erariale.

2. - Il motivo è inammissibile.

3. - La responsabilità amministrativa patrimoniale dei dipendenti pubblici presuppone l'esistenza di un rapporto di servizio tra l'autore del danno e l'ente danneggiato nonché la violazione dei doveri inerenti a detto rapporto. La giurisdizione della Corte dei conti sussiste per i danni che funzionari, impiegati ed agenti cagionino allo Stato o ad altra amministrazione in quanto si tratti di danni cagionati per azione o omissione imputabili a dolo o a colpa grave nell'esercizio delle loro funzioni.

Tale responsabilità costituisce il presupposto della giurisdizione della Corte dei conti.

La giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità degli amministratori o dipendenti di enti pubblici è ancorata alla compresenza di due elementi, qualificanti la nozione di contabilità pubblica:

uno soggettivo, che attiene alla natura pubblica del soggetto - ente od amministrazione - al quale l'agente sia legato da un rapporto di impiego o di servizio; l'altro, oggettivo, che riflette la qualificazione pubblica del denaro o del bene oggetto della gestione nell'ambito della quale si è verificato l'evento, fonte di responsabilità (Cass., Sez. Un., 1° aprile 2020, n. 7645; Cass., Sez. Un., 23 luglio 2021, n. 21164).

La responsabilità amministrativa per danno erariale postula una relazione funzionale tra il presunto autore dell'illecito e l'amministrazione pubblica: relazione che, tuttavia, non implica necessariamente un rapporto di impiego in senso proprio, essendo sufficiente un rapporto di servizio nella sua accezione, appunto, di relazione funzionale che rende l'autore del danno compartecipe dell'operato dell'amministrazione o dell'ente.

Per individuare l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla posizione dell'autore responsabile del danno erariale occorre far leva sul criterio dell'appartenenza - cioè dell'essere il soggetto parte integrante (e costitutiva) di una pubblica amministrazione - in virtù di un rapporto organico, o di pubblico impiego, o anche di un rapporto di (semplice) servizio (in senso lato), il quale è configurabile tutte le volte in cui il soggetto, persona fisica o giuridica, benché estraneo alla pubblica amministrazione, venga investito, anche di fatto, dello svolgimento, in modo continuativo, di una determinata attività in favore della medesima amministrazione, nella cui organizzazione, perciò, si inserisce, assumendo particolari vincoli ed obblighi funzionali ad assicurare il perseguimento delle esigenze generali, cui l'attività medesima, nel suo complesso, è preordinata. Il rapporto di servizio sussiste ogni qualvolta una persona venga inserita nell'apparato organizzativo pubblico a qualsiasi titolo e venga investita, sia autoritativamente che

convenzionalmente, dello svolgimento in modo continuativo di un'attività retta da regole proprie dell'azione amministrativa, così da essere partecipe dell'attività della P.A.

Ad incardinare la giurisdizione della Corte dei conti è sufficiente, dunque, l'esistenza di una relazione funzionale che implichi la partecipazione del soggetto alla gestione di risorse pubbliche e il suo conseguente assoggettamento ai vincoli e agli obblighi volti ad assicurare la corretta gestione di tali beni. Occorre, in altri termini, una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del rapporto d'impiego o di servizio del suo preteso autore, mentre afferisce al merito ogni problema attinente alla sua effettiva esistenza (Cass., Sez. Un., 4 novembre 2009, n. 23332; Cass., Sez. Un., 7 giugno 2012, n. 9188; Cass., Sez. Un., 19 gennaio 2018, n. 1409).

4. - Gli accertamenti compiuti dal giudice contabile si sono svolti nell'esercizio e nell'ambito di tale attribuzione, avendo la Corte dei conti verificato la sussistenza in concreto degli elementi sostanziali della responsabilità amministrativa prospettata dal requirente.

4.1. - Dalla Procura regionale il Gennari è stato convenuto dinanzi alla Corte dei conti per avere, quale dipendente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale addetto al servizio delle pratiche pensionistiche (quindi, intraneo alla P.A. ed organico in quanto tale alla pubblica amministrazione), erroneamente ed indebitamente riconosciuto periodi contributivi nel conto assicurativo dei richiedenti, "gonfiandone" così i conteggi e conseguentemente gli esborsi per l'Istituto.

Secondo la domanda promossa dal pubblico ministero, l'attività del dipendente dell'Inps era specificamente diretta all'accertamento delle condizioni per l'erogazione delle rendite pensionistiche, essendo il convenuto addetto all'esercizio di funzioni istruttorie e propositive in tale settore.

Dunque, è stata prospettata, dal Procuratore regionale che ha promosso l'azione di responsabilità per danno erariale, una fattispecie di inserimento impiegatizio del convenuto nell'apparato organizzativo dell'Istituto previdenziale e la sua partecipazione come incaricato dell'istruttoria delle pratiche pensionistiche, con esborso di risorse pubbliche.

4.2. - La Corte dei conti ha verificato la sussistenza in concreto degli elementi sostanziali della responsabilità amministrativa prospettata dal requirente.

Il giudice di primo grado ha, infatti, accertato che il Gennari predisponesse gli atti necessari per procedere con l'erogazione delle pensioni, dovendo verificare i requisiti di accesso ai benefici in questione, in base alle domande presentate ed alla documentazione allegata alle stesse. Benché il provvedimento fosse poi emanato dal dirigente, la relativa bozza, nella quale si dava conto delle verifiche effettuate, veniva predisposta dal convenuto.

In sostanza - ha ribadito la Corte dei conti in sede di appello con la sentenza qui impugnata - il Gennari aveva il compito di procedere alla istruttoria delle pratiche di riconoscimento delle rendite vitalizie.

Su queste basi, la Corte dei conti ha attribuito la responsabilità al Gennari, avendo accertato che il danno è stato cagionato dalla condotta di quest'ultimo, con conseguente nesso di causalità tra il comportamento dell'agente, e le sue attribuzioni, e l'evento lesivo.

In altri termini, poiché l'attività del convenuto, dipendente dell'Inps, era specificamente diretta all'accertamento delle condizioni per l'erogazione delle rendite, compendiandosi in funzioni istruttorie e propositive nel settore in esame, la Corte dei conti ha affermato la sussistenza di un diretto nesso eziologico fra i comportamenti illeciti contestati e il danno erariale, danno consistito, in taluni casi, nell'illegittimo

riconoscimento di incrementi sull'ammontare della pensione erogata, ed in altri nell'illegittimo riconoscimento del diritto di ricevere la pensione.

La sentenza impugnata ha riscontrato anche la sussistenza degli altri elementi della responsabilità amministrativa.

Quanto alla colpa grave, infatti, nella pronuncia della Sezione centrale d'appello si dà atto che l'attività preparatoria dei provvedimenti svolta dal Gennari era non solo carente sotto il profilo istruttorio, ma anche caratterizzata da gravi irregolarità, sia per l'omesso esame di alcuni documenti, sia per l'utilizzo di parametri erronei per il calcolo degli oneri che il richiedente avrebbe dovuto versare.

In conclusione, nella specie la Corte dei conti ha accertato i presupposti e gli elementi oggettivi del danno erariale: il rapporto di servizio con l'amministrazione danneggiata (fondato sul rapporto di impiego con l'Inps, con il compito di procedere alla istruttoria delle pratiche di riconoscimento delle rendite vitalizie); l'antigiuridicità della condotta gravemente colposa (ravvisabile nello svolgimento di un'attività preparatoria carente sotto il profilo istruttorio, caratterizzata da gravi irregolarità, dall'omissione dell'esame di taluni documenti e dall'utilizzo di parametri erronei per il calcolo degli oneri che il richiedente avrebbe dovuto versare, quindi nella difformità dalla condotta doverosa ed esigibile in base alla posizione ricoperta e ai conseguenti doveri di ufficio rispetto a quella tenuta); il danno erariale (consistente nell'illegittimo riconoscimento, a carico dell'Inps, di incrementi sull'ammontare della pensione erogata o del diritto a ricevere la pensione) e il nesso di derivazione causale tra condotta e danno.

5. – Nelle controversie in tema di responsabilità per danno erariale, la Corte di cassazione non agisce come regolatore di un conflitto, ma opera come controllore del rispetto da parte della Corte dei conti dei

suoi limiti di competenza sulla base degli accertamenti dalla stessa compiuti.

In sede di ricorso contro la sentenza di merito resa dal giudice speciale, inoltre, il sindacato delle Sezioni Unite non si esercita su di una questione potenziale, che può essere risolta sulla base della prospettazione, ma riguarda l'intervenuta decisione di merito.

Nelle controversie di danno erariale, nelle quali l'iniziativa è della parte pubblica ed ha come destinatario il giudice contabile, le Sezioni Unite, giudice regolatore della giurisdizione, sono chiamate a stabilire e quindi a risolvere un problema, non di ripartizione tra giudice speciale e giudice ordinario, ma di attribuzione giurisdizionale.

Tanto premesso, la valutazione da parte del giudice contabile dell'operato del ricorrente, dipendente dell'Istituto in rapporto di impiego pubblico contrattualizzato, si è collocata sul piano del controllo ad esso affidato circa la sussistenza della responsabilità per danno erariale attraverso la valutazione dell'operato del convenuto alla stregua dei criteri che dovevano ispirare la sua azione.

Si tratta di valutazione pienamente spettante al giudice contabile nell'ambito della sua giurisdizione.

La difesa del ricorrente fonda la carenza di giurisdizione sulla mancanza di un provvedimento attributivo di poteri istruttori e sull'errore nel quale sarebbe incorso il giudice di appello, il quale – si assume – avrebbe ritenuto, pur in assenza di provvedimenti, che fra le mansioni del dipendente dell'Inps vi fosse anche quella relativa all'istruttoria delle pratiche di rendita vitalizia. Nel ricorso e nella memoria illustrativa si sostiene che, in realtà, mancherebbe il provvedimento o l'ordine di servizio attestanti il conferimento, in capo al Gennari, di funzioni e di poteri istruttori e di verifica dei requisiti di accesso ai benefici, diversi da quelli, generici, connessi alla materiale fascicolazione delle domande

degli atti e dei documenti allegati. Si afferma, pertanto, che la pronuncia di condanna al risarcimento del danno erariale non sarebbe collegata ad una specifica e imprescindibile qualificazione soggettiva connessa al rapporto di servizio attributiva di specifici poteri idonei a costituire situazioni giuridiche soggettive, invece collegate alla posizione di responsabile di procedimento o di dirigente, come tali unici abilitati a procedere alla necessaria istruttoria nonché ad assumere e sottoscrivere i provvedimenti assumendosene la paternità e così a impegnare l'amministrazione verso l'esterno.

Si tratta, tuttavia, di aspetti che non investono il profilo della giurisdizione: essi, infatti, si collocano, tutti, all'interno della competenza giurisdizionale della Corte dei conti, riguardando il percorso logico giuridico che ha condotto il giudice di appello a confermare l'attribuzione di responsabilità amministrativa in capo al Gennari.

Nel caso di specie, la sentenza impugnata affronta questioni che si muovono nel perimetro di competenza della giurisdizione della Corte dei conti: l'individuazione dei compiti in concreto affidati al dipendente dell'Istituto; la ricostruzione del sistema delle attribuzioni e delle responsabilità, anche alla luce della circolare Inps n. 178 del 2003, nel senso che "tutti gli atti che danno luogo ad un provvedimento devono essere firmati, oltre che dall'operatore (quale appunto era il Gennari), dal responsabile del provvedimento (direttore di agenzia o responsabile di unità di processo), con l'indicazione della specifica funzione"; l'accertamento della condotta serbata dall'agente; il riscontro delle gravi irregolarità commesse; l'accertamento della sussistenza del nesso causale tra la qualità soggettiva rivestita e le mansioni in concreto svolte, da una parte, e il danno erariale ascritto al dipendente, dall'altra; la ripartizione della responsabilità con altri soggetti che hanno parimenti concorso alla produzione del danno.

Le censure del ricorrente, riferite al riparto di competenze interne all'Istituto e all'asserita violazione da parte del giudice d'appello delle norme sul procedimento amministrativo, sono inammissibili perché attengono a tipiche questioni relative a supposti errori *in iudicando* che non possono essere sindacati dal giudice della giurisdizione.

Osserva condivisibilmente l'Ufficio del Procuratore Generale della Corte di cassazione che le doglianze articolate dal ricorrente sono dirette a contestare la fondatezza dell'azione contabile da parte del giudice chiamato a decidere in materia, concernendo il risultato di sussunzione del fatto nelle norme conseguito dalla giurisdizione della Corte dei conti. I vizi denunciati toccano, cioè, il *quomodo* dell'accertamento della responsabilità erariale, di sicura spettanza del plesso della giurisdizione contabile. In particolare, l'effettiva esistenza in concreto del rapporto di servizio, dedotto a *causa petendi* dell'azione di responsabilità, si configura come questione di merito, come tale non concernente il tema della giurisdizione.

Deve richiamarsi il principio secondo cui il sindacato delle Sezioni Unite della Corte di cassazione sulle decisioni della Corte dei conti in sede giurisdizionale è circoscritto al controllo dei limiti esterni della giurisdizione di detto giudice e in concreto all'accertamento di vizi che attengano all'essenza della funzione giurisdizionale e non al modo del suo esercizio, talché rientrano nei limiti interni della giurisdizione, estranei al sindacato consentito, eventuali errori *in iudicando*.

Costituisce pacifica acquisizione della giurisprudenza di queste Sezioni Unite l'affermazione secondo cui il ricorso per cassazione contro le decisioni della Corte dei conti è consentito soltanto per motivi inerenti alla giurisdizione, sicché il controllo di legittimità è circoscritto all'osservanza dei limiti esterni della giurisdizione, non estendendosi

(agli *errores in procedendo* o) agli *errores in iudicando*, il cui accertamento rientra nell'ambito del sindacato afferente i limiti interni della giurisdizione (Cass., Sez. Un., 10 novembre 2020, n. 25208).

Il sindacato della Corte di cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, ex art. 111, ottavo comma, Cost., concerne le ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione per invasione o sconfinamento nella sfera riservata ad altro potere dello Stato ovvero per arretramento rispetto ad una materia che può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale, nonché le ipotesi di difetto relativo di giurisdizione, le quali ricorrono quando la Corte dei conti affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altro giudice o la neghi sull'erroneo presupposto di quell'attribuzione.

Il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione non comprende, dunque, anche il sindacato su *errores in iudicando*, il cui accertamento rientra nell'ambito del sindacato afferente ai limiti interni della giurisdizione (Cass., Sez. Un., 18 ottobre 2023, n. 28954).

In proposito, va richiamato il consolidato indirizzo interpretativo di queste Sezioni Unite, secondo il quale l'eccesso di potere giurisdizionale è ravvisabile là dove la decisione impugnata abbia invaso la sfera di competenza del potere legislativo o della pubblica amministrazione, non osservando il decidente il principio cardine della separazione dei poteri. Non si ravvisa, invece, una questione involgente la giurisdizione là dove si sia in presenza di una attività interpretativa - senza che assuma rilievo, a tali fini, l'esito dell'interpretazione -, nessun eccesso essendo configurabile le volte in cui emerga, con evidenza, che interpretazione sia stata svolta: questa - perché effettiva e non già perché condivisibile -, al tempo stesso in cui fa emergere la inconsistenza della ipotesi di eccesso di potere (e ciò vale anche per l'ipotesi opposta di eccesso di natura "creatrice"), preclude alle Sezioni Unite il sindacato sui suoi risultati (Cass., Sez. Un., 20 giugno 2021, n. 18492).

Nel caso in esame, la sentenza impugnata si è attenuta ai limiti della giurisdizione della Corte dei conti, ed in ordine all'apprezzamento delle circostanze di fatto per poter valutare la fondatezza dell'azione contabile esercitata dal pubblico ministero non ha né invaso la sfera discrezionale della pubblica amministrazione né debordato dalla funzione di giudice che accerta i fatti e interpreta la portata delle norme per assumere il ruolo del legislatore e del creatore delle disposizioni.

6. – Il ricorso è, dunque, inammissibile.

Non vi è luogo a provvedere sulle spese nel rapporto processuale con il Procuratore generale della Corte dei conti, stante la sua natura di parte solo in senso formale.

Il ricorrente va invece condannato alla rifusione delle spese in favore dell'Inps, liquidate come da dispositivo.

Va dato atto, infine, della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente, ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, di un ulteriore importo a titolo di contributo unificato, in misura pari a quello previsto per il ricorso, ove dovuto, a norma dello stesso art. 13, comma 1-*bis*.

P.Q.M.

dichiara il ricorso inammissibile e condanna il ricorrente al pagamento, in favore del controricorrente Istituto nazionale della previdenza sociale, delle spese del presente giudizio, che liquida in euro 4.800 per compensi, oltre a euro 200 per esborsi, alle spese forfettarie nella misura del 15% e agli accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte dei ricorrenti, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato,

in misura pari a quello previsto per il ricorso, ove dovuto, a norma dello stesso art. 13, comma 1-*bis*.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 30 gennaio