



SENT. 132/2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Dott. Luciano CALAMARO	Presidente
Dott. Roberto RIZZI	Consigliere relatore
Dott.ssa Luisa DE PETRIS	Consigliere
Dott.ssa Maria Cristina RAZZANO	I Referendario
Dott. Elena PAPA	I Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sugli appelli, in materia di responsabilità, iscritti ai **nn. 52537, 52691 e 52726**
del registro di segreteria,

avverso

la sentenza della Corte dei conti – Sezione Giurisdizionale per la Regione
Lazio n. 70/2017 del 10/4/2017

promossi da:

1) **il n. 52537 da PROCURA REGIONALE** presso la Sezione
Giurisdizionale per la Regione Lazio della Corte dei conti, in persona
del Procuratore regionale pro tempore

[APPELLANTE PRINCIPALE]

nei confronti di:

- **VACCARI Carlo;**

- **PERSI Vincenzo;**

- **COMUNE DI APRILIA**, rappresentato e difeso dall'avv. Domenico

Apice, elettivamente domiciliato presso lo studio LTPartners in Roma,

Via E. Gianturco 1;

- **COMUNE DI VILLA SANTA LUCIA (FR)**, rappresentato e difeso

dagli Avv.ti Giacomo Delli Colli e Raffaello Delli Colli, presso lo

studio dei quali in Roma, Via Vaglia, n. 59, è elettivamente

domiciliato;

- **COMUNE DI POMEZIA (RM)**, rappresentato e difeso dall'Avv.

Fabio Pisani, presso lo studio del quale in Roma, Circonvallazione

Clodia, n. 36/A;

2) **il n. 52691 da PERSI Vincenzo**, c.f. PRSVCN51P10H5015,

rappresentato e difeso dall'Avv. Gioia Vaccari, presso lo studio del

quale in Roma, via Gioacchino Rossini, n. 18, è elettivamente

domiciliato

[APPELLATO E APPELLANTE INCIDENTALE];

nei confronti di:

- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione Giurisdizionale per la

Regione Lazio della Corte dei conti;

- **PROCURA GENERALE** della Corte dei conti;

- **VACCARI Carlo;**

- **COMUNE DI APRILIA**, rappresentato e difeso dall'avv. Domenico

Apice, elettivamente domiciliato presso lo studio LTP Partners in

Roma, Via E. Gianturco 1;

- **COMUNE DI VILLA SANTA LUCIA (FR)**, rappresentato e difeso

dagli Avv.ti Giacomo Delli Colli e Raffaello Delli Colli, presso lo studio dei quali in Roma, Via Vaglia, n. 59, è elettivamente domiciliato;

- **COMUNE DI POMEZIA** (RM), rappresentato e difeso dall'Avv. Fabio Pisani, presso lo studio del quale in Roma, Circonvallazione Clodia, n. 36/A;

3) **il n. 52726 da VACCARI Carlo** c.f. VCCCRL47C28H04B, rappresentato e difeso dall'Avv. Pasquale Varone, presso lo studio del quale in Roma, Lungotevere della Vittoria, n. 9, è elettivamente domiciliato

[APPELLATO E APPELLANTE INCIDENTALE];

nei confronti di:

- **PROCURA REGIONALE** presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio della Corte dei conti;
- **PROCURA GENERALE** della Corte dei conti;
- **PERSI Vincenzo**;
- **COMUNE DI APRILIA**, rappresentato e difeso dall'avv. Domenico Apice, elettivamente domiciliato presso lo studio LTPartners in Roma, Via E. Gianturco 1;
- **COMUNE DI VILLA SANTA LUCIA** (FR), rappresentato e difeso dagli Avv.ti Giacomo Delli Colli e Raffaello Delli Colli, presso lo studio dei quali in Roma, Via Vaglia, n. 59, è elettivamente domiciliato;
- **COMUNE DI POMEZIA** (RM), rappresentato e difeso dall'Avv. Fabio Pisani, presso lo studio del quale in Roma, Circonvallazione

Clodia, n. 36/A.

VISTI gli atti di appello.

VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.

UDITI, nell'udienza del 14 marzo 2019, il relatore, Cons. Roberto Rizzi, il VPG Francesco Lombardo, in rappresentanza dell'Ufficio del Pubblico Ministero, l'Avv. Pasquale Varone, in rappresentanza di VACCARI Carlo, l'Avv. Gioia Vaccari, in rappresentanza di PERSI Vincenzo, l'Avv. Raffaello Delli Colli, in rappresentanza del Comune di Villa Santa Lucia, e l'Avv. Fabio Pisani, in rappresentanza del Comune di Pomezia.

FATTO

Con sentenza n. 70/2017, depositata in data 10/4/2017, la Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio definiva il giudizio promosso nei confronti di VACCARI Carlo, all'epoca dei fatti direttore dell'Ufficio del federalismo fiscale e presidente della Commissione istituita presso il Ministero dell'Economia e Finanze ai sensi dell'art. 53, c. 2, del d.lgs. 446/1997, e di PERSI Vincenzo, all'epoca dei fatti dirigente dell'indicato Ufficio e componente della medesima Commissione, in relazione ai danni erariali, quantificati in complessivi € 28.364.728,87, arrecati a 16 Comuni del Lazio (ciascuno per importi specificati nella tabella annessa all'atto di citazione) che, nel segmento temporale dal marzo 2007 al dicembre 2009, aveva continuato ad avvalersi, per la riscossione delle entrate, con moduli operativi variabili, della Tributi Italia s.p.a. (già San Giorgio s.p.a.). Tali danni erano ritenuti dalla Procura regionale causalmente riconducibili all'intempestiva adozione, da parte dell'indicata Commissione, di iniziative volte ad inibire (momentaneamente, attraverso una sospensione dell'iscrizione

all'Albo, o definitivamente, attraverso la cancellazione dal medesimo Albo)

l'esercizio dell'attività di riscossione da parte di tale società.

In particolare, la Procura regionale, dopo la cancellazione dell'Albo di Tributi

Italia SpA, disposta a far data dal 9/12/2012 (all'esito della pertinente

procedura avviata il 16/10/2009), prendendo spunto da una segnalazione della

GdF del 14/6/2013, nella quale venivano evidenziati gravi atti distrattivi di

ingenti somme dalle casse della Tributi Italia SpA o di società del gruppo,

avviava approfondimenti istruttori.

Nel corso di tali approfondimenti, in data 20/11/2013, la Procura regionale

delegava la GdF ad eseguire il sequestro di tutta la documentazione relativa

alla vicenda Tributi Italia SpA presente negli uffici del Federalismo Fiscale

del MEF.

La documentazione, come chiarito dalla GdF delegata nella nota del 5/6/2015,

non veniva reperita presso l'archivio del suddetto Ufficio, bensì, dopo

rocambolesche operazioni di ricerca, in un locale di servizio («stanza dello

stabile adibita a ripostiglio e deposito di vari oggetti») ammassata in

contenitori e senza alcuna catalogazione.

Nella documentazione così reperita venivano rinvenute, fra l'altro,

segnalazioni di 17 enti locali variamente localizzati nel territorio nazionale,

effettuate tra marzo del 2007 ed ottobre 2009, riguardanti mancati

riversamenti di somme riscosse ed altre irregolarità nella gestione del servizio

di riscossione.

Secondo la Procura regionale, la mancata tempestiva assunzione di iniziative,

da parte dei due dirigenti, volte a consentire alla Commissione di cui all'art.

53 del d.lgs. 446/1997 di esercitare le prerogative di verifica delle prospettate

criticità e di assumere le conseguenti misure di reazione (sospensione o cancellazione dall'Albo) avrebbe determinato un aggravamento del danno erariale cagionato da Tributi Italia: quest'ultima, in sostanza, avrebbe potuto essere fermata ben prima della cancellazione (dicembre 2009) e, quindi, avrebbe potuto essergli impedito di arrecare ulteriori danni rispetto a quelli già prodotti.

In questo scenario, la Corte territoriale, dopo aver rigettato l'eccezione di difetto di giurisdizione (valorizzando il rapporto di servizio che legava i convenuti all'Amministrazione all'epoca dei fatti e la natura erariale del danno) e l'eccezione di nullità della citazione per mancanza del requisito della concretezza ed attualità della notizia di danno (ritenendo idonea ad innescare il procedimento istruttorio la comunicazione della GdF del 14/6/2013), definiva il giudizio dichiarando prescritto il diritto al risarcimento del danno.

A tanto perveniva escludendo la ricorrenza di un occultamento doloso del danno. Più in dettaglio, partendo dalla considerazione secondo cui l'occultamento doloso del danno presuppone non solo un comportamento contraddistinto da dolo, ma anche una concreta attività specificamente finalizzata a rendere non rilevabile il danno prodotto nello svolgimento del rapporto di servizio, evidenziava che era stata fornita la prova del fatto che, successivamente al pensionamento dei convenuti, la sede della Direzione federalismo fiscale era stata trasferita in altro plesso. Dunque, il posizionamento della documentazione «in uno sgabuzzino», circostanza ritenuta sintomatica dell'intento di nascondere l'esistenza, non era imputabile ai soggetti evocati in giudizio.

Inoltre, escludeva che l'occultamento potesse essere desunto dall'audizione

parlamentare del 12/11/2009, in quanto *«La situazione descritta in quella sede è rappresentativa delle risposte pervenute dai Comuni interessati in sede di ricognizione disposta dalla commissione; ricognizione che ha consentito di individuare i comuni che avevano presentato esposti nel 2007, o avevano un contenzioso in atto con l'agente della riscossione (e dunque un debito incerto) o non avevano posizioni debitorie al luglio 2009».*

Pertanto, il giudice di primo grado, assumendo che il dies a quo del termine di prescrizione potesse solo identificarsi con la data del provvedimento di cancellazione di Tributi Italia dall'Albo degli agenti della riscossione (9/12/2009), affermava l'intempestività dell'iniziativa assunta dalla Procura regionale con la notifica dell'invito a dedurre avvenuta nel marzo 2015.

Avverso tale pronuncia, in data 28/6/2017, interponeva appello la Procura regionale, deducendo la *«Violazione di legge. Travisamento dei fatti. Difetto o insufficienza della motivazione»* sotto tre diversi profili.

In primo luogo, contestava la ricostruzione, operata dal giudicante, secondo cui l'occultamento doloso doveva consistere in un'iniziativa riconducibile ai soggetti cui era ascritta la responsabilità amministrativa. Secondo la Procura regionale appellante, invece, il fatto che il VACCARI ed il PERSI avessero o meno concorso a posizionare la documentazione in uno stanzino adibito a deposito era una circostanza irrilevante. Coerentemente, in linea con il disposto dell'art. 1, comma 2, della l. 20/1994, non era stata fornita la prova del loro coinvolgimento nell'attività di occultamento, ma era stato solo documentato un fatto obiettivo che impediva la percepibilità immediata della situazione e, conseguentemente, comprometteva la possibilità di avviare l'azione di responsabilità per la ritardata assunzione di iniziative da parte della

Commissione.

In secondo luogo, censurava la rilevanza attribuita alle dichiarazioni sostitutive di atti di notorietà di soggetti operanti presso il Dipartimento i quali avevano dichiarato che, all'epoca dei fatti, la documentazione che perveniva era protocollata e tenuta negli archivi. Al riguardo evidenziava che tali asseverazioni non avevano valore probatorio, perché rese in violazione della disciplina contenuta nel DPR 445/2000 ed erano in contrasto con le regole sulla testimonianza.

In terzo luogo, formulava considerazioni in merito alle due denunce trasmesse alla Corte dei conti dal VACCARI e dal PERSI nel 2010, alle quali la Corte territoriale aveva annesso particolare rilevanza nell'apprezzamento della intempestività dell'iniziativa della Procura regionale.

In particolare, l'appellante, nell'evidenziare che la denuncia del 5/1/2010 era stata trasmessa ad un indirizzo in cui ha sede la Sezione Regionale di Controllo per la Regione Lazio ed il secondo esposto, con protocollo 4123/2010 (senza data), era stato inviato alla Procura generale e, dopo il reindirizzamento interno, confluito in altro procedimento istruttorio per il quale era già pendente un giudizio di responsabilità, rilevava che detti atti non contenevano informazioni circa il fatto che, almeno dal 2007, l'Ufficio del federalismo fiscale aveva cognizione delle rilevanti criticità che riguardavano l'attività della Tributi Italia SpA.

Chiedeva, conseguentemente la riforma dell'impugnata sentenza e la conseguente rimessione degli atti al primo giudice ai sensi dell'art. 199, comma 2, c.g.c.

Avverso la medesima sentenza, in data 18/9/2017, proponeva appello

incidentale (appello n. 52961) il PERSI deducendo:

- l'erroneità della sentenza impugnata nel capo in cui era stata respinta l'eccezione di nullità della istruttoria e del procedimento ai sensi del d.l. 78/2009;
- l'errore e difetto di motivazione circa il rigetto della eccezione di difetto di giurisdizione della Corte dei conti;
- l'inammissibilità dell'azione conseguente al giudicato formatosi nel giudizio celebrato innanzi al giudice amministrativo circa la legittimità della cancellazione dall'Albo della Tributi Italia SpA.

La decisione era impugnata in via incidentale anche dal VACCARI (appello n. 52726), in data 18/9/2017, per i seguenti motivi:

- erroneità della sentenza per la parte in cui aveva rigettato l'eccezione di carenza di giurisdizione;
- erroneità della sentenza per la parte in cui aveva rigettato l'eccezione di nullità della citazione per assenza di una specifica e concreta notizia di danno, formulata ai sensi dell'art. 17, comma 30 ter, del d.l. 78/2009.

In data 14/12/2019, si costituiva il Comune di Villa Santa Lucia per aderire al gravame proposto dalla Procura regionale, chiedendo che fossero accolte le conclusioni in esso rassegnate.

Con atti depositati in data 20/2/2019, il Comune di Pomezia si costituiva per aderire all'impugnazione della Procura regionale, sostenendo tutte le ragioni di doglianza dalla medesima spiegate e per resistere all'impugnazione incidentale del VACCARI.

Con conclusioni rassegnate in data 25/2/2019, la Procura generale nel

manifestare adesione all'iniziativa intrapresa dalla Procura regionale, contestava i motivi di appello formulati dagli appellanti incidentali. Chiedeva conseguentemente, previa riunione degli appelli, l'accoglimento dell'appello principale, con rimessione degli atti al primo giudice per la prosecuzione del giudizio, ed il rigetto degli appelli incidentali.

Con atto depositato in data 1/3/2019, la difesa del VACCARI, dopo aver diffusamente illustrato la vicenda contenziosa, resisteva all'appello proposto dalla Procura regionale eccependo, oltre all'infondatezza dei motivi di gravame, l'inammissibilità dell'impugnazione, sia ai sensi dell'art. 190, comma 2, lett. a), c.g.c., perché asseritamente privo dell'indicazione delle modifiche richieste alla ricostruzione dei fatti compiuta dal giudice di primo grado, sia ai sensi dell'art. 193, comma 1, c.g.c. ritenendo che le argomentazioni in ordine all'occultamento doloso operato da soggetti diversi dal VACCARI e del PERSI, mirando a sollecitare un accertamento sul punto, integrassero una non consentita domanda nuova.

All'udienza del 14/3/2019, il rappresentante della Procura Generale, i difensori degli appellati incidentali ed i difensori degli enti locali intervenienti enunciavano le rispettive conclusioni, svolgendone i motivi.

La causa veniva, quindi, posta in decisione.

DIRITTO

1. Pregiudizialmente, ai sensi dell'art. 184 c.g.c., deve essere disposta la riunione degli appelli iscritti ai nn. 52537, 52691 e 52726 trattandosi di impugnazioni proposte separatamente contro la stessa sentenza.

2. La questione che, prioritariamente, in base ai meccanismi di progressione logica nella decisione delle questioni, prima delineato dagli articoli 276 e 279

c.p.c., ed attualmente disciplinato dall'art. 101, n. 2 del c.g.c., occorre affrontare è quella dell'asserito difetto di giurisdizione, sollevata da entrambi gli appellanti incidentali, riproponendo le eccezioni non accolte dal giudice di primo grado.

La giurisdizione era stata contestata, con sfumature diverse, evidenziando che il danno afferiva ad inadempimenti maturati nell'ambito dei rapporti contrattuali in essere tra enti locali e società di riscossione e, perciò, conoscibile in diverso plesso giudiziario e che gli esponenti del MEF non potevano esercitare sugli enti locali, operanti in piena autonomia, alcun potere in grado di condizionarne le scelte.

Le doglianze sono palesemente infondate.

Costituisce circostanza incontrovertibile che i soggetti cui è stata ascritta la responsabilità amministrativa, all'epoca dei fatti, erano legati da un solidissimo rapporto di servizio con il MEF.

Proprio in considerazione di tale rapporto e delle prerogative riconducibili alle alte funzioni esercitate, la Procura regionale ha prospettato un carente esercizio dei compiti tipici degli uffici ricoperti e, segnatamente, l'omessa adozione di quelle iniziative che gli allarmanti segnali pervenuti da numerosi enti locali avrebbero imposto.

Tra tale condotta di carattere omissivo e i mancati riversamenti agli enti locali da parte della società incaricata della riscossione è stata ravvisata, da parte della Procura regione agente, una relazione causale: ove, infatti, quella società fosse stata privata del titolo abilitante all'esercizio della riscossione (iscrizione all'Albo) non avrebbero avuto luogo o avrebbero avuto luogo solo in misura ridotta i pregiudizi patrimoniali subiti dagli enti locali per effetto della

prosecuzione dell'attività di riscossione.

In questa prospettiva, quindi, la natura negoziale del rapporto tra ente locale e società di riscossione e l'assenza di relazioni tra gli esponenti del MEF ed i singoli enti locali sono circostanze neutre ai fini della valutazione della ricorrenza della giurisdizione.

Occorre considerare in proposito che, ai fini del riparto della giurisdizione tra i diversi plessi giudiziari, rileva la prospettazione della domanda con specifico riferimento al relativo petitum sostanziale, da identificarsi, in funzione della natura della pretesa azionata, quale oggettivamente rivelata dal complesso delle richieste e dei fatti allegati (cfr. Cass. SS.UU. 11229/2014, 2926/2012, 20902/2011, 15323/2010, 23561/2008).

Analizzando il contenuto della citazione, emerge inequivocamente che il petitum sostanziale della pretesa azionata dal Procuratore contabile è strutturato assumendo l'esistenza di un danno tipicamente "erariale", che si assume generato dal mancato esercizio delle prerogative proprie degli uffici pubblici all'epoca ricoperti dagli incolpati.

Tale prospettazione rientra, in modo piano, nel perimetro di cognizione del giudice contabile.

3. Ancora, in via preliminare, deve essere analizzato il motivo di gravame, prospettato da entrambi gli appellanti incidentali, concernente il mancato accoglimento, in primo grado, dell'eccezione di nullità sollevata per assenza di una specifica e concreta notizia di danno, formulata ai sensi dell'art. 17, comma 30 ter, del d.l. 78/2009.

Tale eccezione era stata formulata rilevando che la nota della GdF di Genova del 14/6/2013, da cui aveva preso avvio il procedimento istruttorio esitato con

l'atto introduttivo del presente giudizio, riguardava fatti (le attività di indebito prelievo di somme dalla cassa di Tributi Italia da parte del sig. S.) non collimanti con quelli considerati ai fini del giudizio per il quale v'è causa.

Il rigetto dell'eccezione, ancorché debolmente motivato dal giudice di primo grado, è esente da censure.

Come ormai chiarito dalle SS.RR. di questa Corte, in particolare con la sentenza 12/2011/QM, l'espressione «*specificata e concreta notizia di danno*», indicata dall'art. 17, comma 30-ter, d.l. 78/2008, come condizione legittimante le Procure regionali ad «*iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale*», è da intendere come dato cognitivo sufficientemente determinato e realistico, «*derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; l'aggettivo specifica è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo concreta è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni*».

Non occorre, dunque, che l'innescò dell'attività istruttoria coincida perfettamente con l'esito degli approfondimenti sulla base di quell'innescò svolti.

È sufficiente che vi sia una ragionevole relazione di continenza, nei termini appena specificati, fra la notizia e la contestazione, tale da permettere di considerare quest'ultima un meditato sviluppo del fatto originariamente rappresentato.

In definitiva, come da tempo chiarito dalla Corte costituzionale, ancor prima

che la specificazione delle condizioni d'avvio delle iniziative istruttorie del Pubblico ministero contabile fosse cristallizzata nella previsione di cui all'art. 17, comma 30-ter, del d.l. 78/2008, prima, e nell'art. 51 c.g.c., poi, i poteri di indagine sono ritualmente esercitabili in presenza di fatti o notizie che facciano presumere comportamenti di pubblici funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale e siano perciò diretti ad acquisire atti o documenti precisamente individuabili, di modo che l'attività del Procuratore regionale, cui tali richieste ineriscono, non possa essere considerata come una impropria attività di controllo generalizzata e permanente (Corte cost. sentt. 100/1995, 104/1989, 209/1994, 337/2005).

Nella vicenda in esame, la segnalazione operata dalla GdF, riguardando rilevanti criticità afferenti la condotta di un soggetto abilitato a svolgere l'attività di riscossione per conto di soggetti pubblici, forniva un circostanziato elemento di conoscenza che non avrebbe potuto essere ignorato né considerato solamente per i circoscritti aspetti messi in evidenza, ma offriva un ventaglio di spunti investigativi fra i quali, indubbiamente, rientrava quello riguardante l'efficacia del controllo pubblico circa la permanenza delle condizioni legittimanti l'iscrizione all'Albo di cui all'art. 53 del d.lgs. 446/1997.

Dunque, l'attività di indagine del Pubblico ministero contabile, trovando solido ancoraggio in una notizia provvista dei connotati della specificità e concretezza, ha avuto una rituale evoluzione.

3. Del pari infondata è la doglianza, prospettata dal PERSI, di inammissibilità dell'azione asseritamente conseguente al giudicato formatosi sulla pronuncia del giudice amministrativo riguardante la legittimità della cancellazione dall'Albo della Tributi Italia SpA.

Secondo l'appellante incidentale, non sarebbe prospettabile la responsabilità amministrativa in quanto il provvedimento incidente sull'abilitazione della società ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni è stato reputato legittimo da parte del giudice amministrativo proprio in ragione della sua corretta emanazione nel momento in cui l'inadempimento della società concessionaria era divenuto stabile (Tar Lazio, sent. n. 1009/2010, confermata dal Consiglio di Stato con sent. n. 8687/2010).

Tale suggestiva prospettazione, tuttavia, confonde i piani di rilevanza.

In disparte la circostanza che la condotta ascritta agli odierni appellanti incidentali contempla non solo l'omessa assunzione di iniziative in vista della cancellazione dall'Albo (sulla quale si è pronunciato il G.A.), ma anche la diversa condotta della mancata promozione di attività volte all'adozione di provvedimenti interdittivi cautelari (in nessun modo affrontato dal G.A.) - diversità che già sarebbe sufficiente ad escludere la capacità del giudicato del G.A. di produrre effetti pregiudicanti il corso del giudizio contabile -, occorre considerare che oggetto del presente giudizio non è il prodotto dell'attività della Commissione deputata alla gestione dell'Albo, ma il diverso profilo della tempestività con la quale i soggetti che possedevano un potere di impulso sull'attività di quella Commissione hanno adempiuto ai compiti loro facenti capo.

Dunque, il fatto che la cancellazione sia stata ritenuta esente da vizi, non esclude che avrebbe potuto essere anticipata, ove più sollecito fosse stato l'avvio della pertinente istruttoria, o che avrebbe potuto essere preceduta da misure interinali per ragioni cautelari. E ciò è, appunto, il fulcro della

contestazione in sede contabile.

In ogni caso, ogni aspetto concernente la decisione del G.A. potrà, eventualmente, essere oggetto di apprezzamento in sede di valutazione del merito della pretesa ma, certamente, non può paralizzare, in via pregiudiziale, il corso del processo.

4. Fondato, invece, è il motivo di appello, formulato dalla Procura regionale, avverso la declaratoria di prescrizione del diritto al risarcimento del danno compiuta dal giudice di prime cure.

Quest'ultimo è pervenuto a ritenere intempestiva l'iniziativa dell'Organo requirente assunta con la notifica dell'invito a dedurre effettuato il 20/3/2015 (primo atto avente valore interruttivo del corso della prescrizione) escludendo la configurabilità di un occultamento doloso del danno, cioè la «presenza di una concreta attività finalizzata a rendere non rilevabile il danno prodotto nello svolgimento del rapporto di servizio».

E ciò dando rilevanza al fatto che, successivamente al pensionamento del VACCARI e del PERSI, la sede della direzione del federalismo fiscale era stata trasferita in altro luogo. Sicché la sistemazione dei fascicoli «in uno sgabuzzino» non dipendeva dai medesimi.

Per avvalorare tale ricostruzione, la Corte territoriale, per un verso, ha dato rilevanza al contenuto di atti di notorietà, riferibili a soggetti operanti presso la struttura ministeriale appena indicata, i quali avevano dichiarato che tutta la documentazione che perveniva alla direzione medesima era protocollata e regolarmente tenuta negli archivi. Per altro verso, evidenziava che l'occultamento non poteva neppure essere desunto dall'audizione parlamentare del 12/11/2009, nella quale era stata rappresentata la situazione

emersa all'esito dell'istruttoria.

Pertanto, il primo giudice ha individuato l'esordio della decorrenza della prescrizione nel momento di adozione del provvedimento di cancellazione di Tributi Italia dall'Albo degli agenti della riscossione (9/12/2009): *«da tale data il lamentato danno erariale da omissione degli odierni convenuti sarebbe cessato e reso conoscibile avuto soprattutto riguardo al fatto che, poco prima della cancellazione, si era tenuta un'audizione parlamentare (12.11.2009); in essa, come già rilevato, erano, infatti, emerse le condotte poste in essere da Tributi Italia nei confronti dei comuni (...). Inoltre, la situazione di Tributi Italia è stata di pubblico dominio ed è stata diffusa sulla stampa nazionale nel 2009, dopo la cancellazione della società dall'Albo. E si deve ulteriormente aggiungere che la direzione del federalismo fiscale, dopo la cancellazione dall'Albo, ha informato dei fatti la Procura della Repubblica di Roma e la Procura della Corte dei Conti, inviando una nota il 5.1.2010 e successivamente altra nota il 25.2.2010, a seguito della quale nessuna iniziativa interruttiva della prescrizione nei confronti dei convenuti è stata promossa. E in relazione ai mancati riversamenti, peraltro, aveva già proceduto la Corte dei Conti, non solo con le numerose decisioni di condanna di Tributi Italia emesse dalle Sezioni Giurisdizionali di altre regioni, ma anche con la sentenza n. 601/2012 di questa Sezione. Su due giudizi, attivati dalla Procura Regionale e riuniti, relativi al Comune di Aprilia, la Sezione ha pronunciato sentenza di condanna nei confronti di amministratori della società mista Aser, di amministratori comunali e della società Tributi Italia in amministrazione straordinaria».*

La Procura regionale ha contestato tale impianto motivazionale e gli elementi

utilizzati per corroborare la fondatezza.

La ricostruzione operata nella sentenza impugnata trascura di considerare che nell'ambito delle organizzazioni complesse, qual è, indubbiamente, il MEF, ed in relazione a fenomeni particolarmente articolati, come la vicenda di Tributi Italia s.p.a, per valutare se l'iniziativa della Procura regionale sia stata tempestivamente intrapresa non è sufficiente far riferimento al mero dato fattuale della protocollazione di atti recanti elementi di conoscenza astrattamente rilevanti ai fini della prospettazione di una ipotesi di responsabilità amministrativa. Né è sufficiente l'esistenza di diffusi segnali di attenzione (iniziative parlamentari, notizie giornalistiche).

Infatti, trattandosi di responsabilità personali che si innestano su situazioni di portata estremamente ampia (per l'elevata consistenza degli ipotizzati danni, per il diffuso irradiazione degli effetti sull'intero territorio nazionale, per il numero di soggetti astrattamente coinvolti), ai fini del decorso della prescrizione, non può ritenersi bastevole l'esistenza di un flusso informativo afferente quella situazione, ma occorre l'emersione, con un sufficiente grado di comprensibilità delle circostanze fattuali che hanno connotato le condotte che si assumono lesive del pubblico erario.

In altri termini, pur a fronte di conclamate criticità (e tali indubbiamente erano quelle riguardanti la conduzione dell'attività di riscossione delle entrate di pertinenza di enti locali), in assenza di elementi in grado di rendere percepibili condotte che su quelle criticità trovano terreno di radicazione, deve escludersi che si sia realizzata la condizione di cui all'art. 2935 c.c.: la possibilità di far valere il diritto, cioè, non è legata alla macroscopicità del fenomeno sottostante, ma solo alla rilevabilità di profili specificamente censurabili nella

condotta di soggetti che con quel fenomeno erano chiamati istituzionalmente a confrontarsi per contrastarne il consolidamento o il peggioramento.

In questa prospettiva, è marginale il luogo o la disordinata modalità di conservazione delle carte. Tali profili possono, al più, assumere una valenza sintomatica.

Nella vicenda in esame non viene in rilievo un occultamento doloso del danno e non si pone, conseguentemente, un'esigenza di verificarne la sussistenza o di valutare la riferibilità di condotte di dissimulazione agli odierni appellanti o, ancora, di valutare la rilevanza di dichiarazioni di atto notorio di terzi.

Occorre, invece, operare la semplice applicazione delle regole generali che governano il regime della prescrizione.

È, cioè, necessario andare ad individuare il momento in cui, in termini obiettivi, si è realizzata la conoscibilità dei tratti operativi che hanno connotato la vicenda gestoria.

A ben vedere, infatti, in presenza di fatti così strutturati, per rilevare l'esistenza di eventuali responsabilità di soggetti gravitanti nell'area di operatività della Commissione di gestione dell'Albo, non era sufficiente la disponibilità del dato materiale dell'esistenza di denunce (acquisibile con la semplice consultazione dei registri del protocollo istituzionale), ma occorreva la visibilità di ciò che successivamente era stato fatto e di ciò che era stato omissso.

Poiché l'ipotizzata responsabilità non è connessa a condotte commissive idonee a generare prodotti documentali (provvedimenti, verbali, note, etc) provvisti di intrinseca visibilità, ma a condotte omissive, solo quando è stata creata (con la relazione della GdF) una relazione tra il flusso documentale e

l'evoluzione dell'attività della Commissione sono venute in evidenza ipotesi di inerzia, scarsa solerzia, opacità operative, che hanno poi condotto ad ipotizzare l'esistenza di responsabilità amministrative.

Dunque, è alla contestualizzazione del flusso informativo che occorre avere riguardo per valutare la tempestività dell'avvio dell'iniziativa risarcitoria.

Nel caso di specie, ciò è avvenuto solo allorquando la GdF, in esito alla delega conferita in data 2/9/2013, ha compendiato gli esiti degli approfondimenti svolti nella relazione trasmessa alla Procura regionale in data 5/11/2014.

Solo sulla base della metabolizzazione degli elementi di conoscenza con essa forniti, quindi, era possibile rilevare che, nella vicenda, vi erano state condotte assai poco coerenti con l'urgenza di provvedere, astrattamente idonee ad integrare la fattispecie della responsabilità amministrativa.

Solamente in base a questa mirata attività di reperimento del materiale documentale (nella più benevola delle valutazioni, oltretutto, in modo disordinato, in locali poco consoni all'importanza dei fatti), si sono rese percepibili le condotte omissive il cui effetto è stato quello di ritardare la valutazione delle possibili ripercussioni delle numerose denunce di enti locali sulla permanenza delle condizioni di abilitazione all'esercizio dell'attività di riscossione, da parte di Tributi Italia s.p.a. o di società a questa riconducibili.

Emblematico, al riguardo, è l'appunto riservato per il direttore generale del MEF, redatto dal VACCARI in data 17/7/2009 (All. 74 della Relazione della GdF del 5/11/2014, in atti): in esso, si dà atto della consapevolezza dell'esistenza di criticità nel riversamento agli enti locali degli importi riscossi e della preoccupazione che *«ove post(e) all'attenzione della commissione dell'Albo (...) potrebbe portare (...) all'applicazione di sanzioni disciplinari*

che potrebbero consistere in una sospensione (art. 12 del D.M. 11/09/2000) o nella cancellazione dall'Albo (art. 11 del citato D.M.)» nonché della «attenzione dei media». Come pure significativo è l'ulteriore appunto riservato del 16/9/2009, nel quale si ribadisce la perdurante difficoltà della Tributi Italia s.p.a. di far fronte ai pagamenti, addirittura «confermata dalla società nell'allegata nota del 16/7/2009». Il carattere riservato di tali note rappresenta, pertanto, un significativo indicatore del fatto che la prospettata responsabilità è focalizzata proprio su una porzione della vicenda che si articola "sotto traccia" e che, senza una mirata attività di accertamento, i possibili profili di responsabilità per omissioni operative non avrebbero potuto, in alcun modo, essere percepiti sulla sola base dei dati "evidenti" di cui alle denunce, poi ripresi nel corso dell'indagine parlamentare.

Pertanto, impregiudicata ogni valutazione sulla configurabilità in concreto della responsabilità, deve escludersi che l'iniziativa della Procura regionale sia stata intempestivamente intrapresa.

Posto, dunque, che il primo atto avente valore interruttivo, partecipato agli incolpati nel marzo del 2005, è temporalmente collocabile entro il quinquennio successivo al momento di conoscibilità dell'atto dannoso, non è maturata la prescrizione del diritto al risarcimento del danno connotato nei termini sopraindicati.

Per l'effetto, ai sensi dell'art. 199, comma 2, c.g.c. deve essere disposto il rinvio degli atti al giudice territoriale, in diversa composizione, per la prosecuzione del giudizio sul merito e per la pronuncia anche sulle spese del grado d'appello.

P.Q.M.

La Corte dei conti**Sezione Seconda Giurisdizionale Centrale d'Appello**

definitivamente pronunciando, previa riunione degli appelli iscritti ai nn.

52537, 52691 e 52726 del registro di segreteria,

- rigetta gli appelli incidentali, iscritti ai nn. 52691 e 52726;
- accoglie l'appello della Procura regionale, iscritto al n. 52537, e, per l'effetto, ai sensi dell'art. 199, comma 2, c.g.c., dispone il rinvio degli atti al giudice territoriale, in diversa composizione, per la prosecuzione del giudizio sul merito e per la pronuncia anche sulle spese del grado d'appello.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 14 marzo 2019.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Dott. Roberto Rizzi

Dott. Luciano Calamaro

F.to Roberto Rizzi

F.to Luciano Calamaro

DEPOSITATA IN SEGRETERIA il 03.05.2019

IL DIRIGENTE

F.to Sabina Rago