

**Cassazione Civile – Sez. unite; Sent. n. 20728 del 23.11.2012***omissis***SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Con atto di citazione notificato il 9-7-2009 il Procuratore Generale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Siciliana conveniva in giudizio P.G. e C.L. chiedendone la condanna in favore dell'Assessorato Regionale alla Sanità della somma di Euro 49.200,00 ciascuno, pari a complessivi Euro 98.400,00, oltre rivalutazione ed interessi.

Il Procuratore riferiva che l'Agenzia pubblicitaria X. X. con nota del 16-2-X. aveva sottoposto di sua iniziativa all'Assessore Regionale alla Sanità un progetto di massima relativo ad una campagna di informazione in riferimento all'emergenza dell'influenza aviaria; il progetto, composto in tutto di cinque pagine dattiloscritte, era risultato non originale, ma frutto di una operazione "copia e incolla" di pagine web; aggiungeva che, facendo seguito al suddetto progetto di massima, il titolare dell'Agenzia aveva trasmesso, sempre all'Assessore alla Sanità, un piano di dettaglio dell'intervento in larghissima parte del tutto identico al progetto di massima; tale piano di dettaglio era stato approvato con D.D.G. 1 marzo X., n. 74881, sottoscritto dal Dottor C., Dirigente Generale del Dipartimento F.S.R. dell'Assessorato alla Sanità, con cui si impegnava la relativa spesa, pari ad Euro 98.400,00, del 50% della quale veniva disposta l'autorizzazione al pagamento; in data 13-3-X. infine era stato trasmesso il piano esecutivo dell'intervento, composto di sei pagine, anch'esso frutto di una procedura di "copia e incolla" di pagine web.

Con nota del 2-6-X. il titolare dell'Agenzia aveva inoltrato all'Assessorato la relazione conclusiva dell'intervento, di cui un ampio stralcio risultava estrapolato interamente da una pagina web, ed aveva chiesto il pagamento a saldo della restante parte del compenso pari ad Euro 49.200,00, che gli veniva liquidato il 21-8- X..

Alla luce di tali fatti il Procuratore riteneva la spesa sostenuta per finanziare il progetto del tutto ingiustificata, non conforme ai principi di logica ed imparzialità nonché di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, costituente quindi danno erariale; di tale fatto riteneva responsabili l'Assessore alla Sanità ed il Direttore Generale per avere entrambi operato scelte inadeguate ed inopportune.

Con sentenza n. 1800/2010 la Sezione Giurisdizionale, in accoglimento della domanda della Procura Generale, condannava il P. ed il C. a pagare in favore dell'Assessorato Regionale alla Sanità la somma di Euro 49.200,00 ciascuno, oltre la rivalutazione monetaria e gli interessi legali, ritenendo che il comportamento dei convenuti era stato caratterizzato da una estrema superficialità nella gestione dei fondi pubblici, e concludendo che nella fattispecie non era stato sindacato il merito di scelte discrezionali operate dall'Amministrazione, posto che al P. ed al C. non era stata contestata la scelta di avere avviato una campagna informativa, nè che la stessa non rientrasse nei compiti dell'Assessorato, ma era stato ad essi contestato di non avere effettuato la scelta nel rispetto dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, che costituiscono i parametri di legalità della stessa.

Proposte separate impugnazioni da parte del C. e del P. cui resisteva il Procuratore Regionale della Corte dei Conti la Sezione Giurisdizionale di Appello per la Regione Siciliana della Corte dei Conti, riuniti i ricorsi, con sentenza dell'9-6-2011 ha respinto entrambi gli appelli.

Per la cassazione di tale sentenza il P. ha proposto un ricorso affidato ad un unico motivo cui il Procuratore Generale presso la Sezione Giurisdizionale di Appello per la Regione Sicilia della Corte dei Conti ha resistito con controricorso.

**MOTIVI DELLA DECISIONE**

Con l'unico motivo articolato il ricorrente denuncia violazione dei principi attinenti alla giurisdizione ex artt. 111 Cost., u.c., art. 360 c.p.c., comma 1, n. 1 e art. 362 c.p.c., comma 1.

Il ricorrente sostiene che erroneamente la sentenza impugnata ha ritenuto che il principio dell'insindacabilità delle scelte amministrative non escluderebbe comunque la possibilità per il giudice contabile di effettuare, nell'esercizio del suo potere giurisdizionale, una verifica puntuale sul corretto esercizio dell'attività discrezionale; in tal modo il giudicante ha ecceduto i limiti della giurisdizione attribuita al giudice contabile, perchè gli atti censurati di indirizzo adottati nel X. dall'esponente quale Assessore Regionale alla Sanità devono essere considerati per legge insindacabili secondo quanto disposto dalla L. n. 20 del 1994, art. 1, come modificato dal D.L. n. 543 del 1996, art. 3, convertito nella L. n. 639 del 1996, trattandosi di atti relativi alla promozione della campagna di informazione sul fenomeno pandemico "Aviaria" pienamente riconducibili all'attività discrezionale, la quale risulta vincolata per legge solo nel fine da perseguire; pertanto le valutazioni nel merito effettuate dal giudice contabile nei precedenti due gradi di giudizio hanno travalicato il limite esterno della giurisdizione contabile ex art. 111 Cost., u.c., andando ad incidere sul contenuto sostanziale di decisioni politico- amministrative assolutamente insindacabili.

Il P. deduce poi l'eccesso di potere giurisdizionale in relazione a quanto disposto dal legislatore in tema di nullità degli atti processuali e delle decisioni rese in sede giurisdizionale per le ipotesi di azione avviata in assenza di notizia certa e precisa circa l'eventuale esistenza di danni all'erario determinati da condotte ritenute gravemente colpose e poste in essere da amministratori pubblici (D.L. n. 78 del 2009, art. 17, comma 30 "ter", come convertito con modificazioni nella L. 102/2009), posto che nella fattispecie risultava per espressa dichiarazione della Procura Regionale che l'indagine contabile aveva preso le mosse esclusivamente da una generica notizia apparsa su un quotidiano e comunque riguardante un inizio di indagine penale della Procura della Repubblica di Palermo per l'eventuale ipotesi di reati commessi nell'affidamento della campagna di informazione sul fenomeno pandemico denominato "Aviaria".

Preliminarmente deve essere disattesa l'eccezione del controricorrente in ordine al fatto che il difetto di giurisdizione del giudice contabile non sarebbe stata sollevata dal P. nei precedenti gradi di giudizio, con la conseguenza che al riguardo si sarebbe formato il giudicato implicito; invero la stessa sentenza impugnata ha dato atto che il P. nell'atto di appello aveva contestato l'insindacabilità delle scelte discrezionali nel compimento di atti definiti di alta amministrazione invocata in contrasto all'accusa mossa dall'organo inquirente.

Tanto premesso, il ricorso è infondato.

Sotto un primo profilo si rileva che il giudice contabile ha affermato che, a prescindere che l'insindacabilità delle scelte amministrative non esclude la verifica giudiziale sul corretto esercizio del potere discrezionale, nella fattispecie non veniva sindacata la scelta di programmare ed attuare una campagna pubblicitaria per tranquillizzare e rendere edotta la popolazione circa l'emergenza sanitaria intervenuta, ma era stata valutata la congruità e la proporzionalità delle scelte operative adottate rispetto ai principi di razionalità, imparzialità e, soprattutto, di buona amministrazione; infatti, ha evidenziato il giudice contabile, l'azione esercitata nei confronti del P. aveva ad oggetto l'esborso di denaro pubblico sostenuto per il pagamento di un progetto della campagna pubblicitaria in relazione all'emergenza aviaria rivelatosi assolutamente privo di originalità (posto che le sei pagine di cui si componeva erano state interamente copiate da siti web, e comunque l'elaborato non aveva alcun rapporto con la realtà della Sicilia), con conseguente inutilità della spesa sostenuta per finanziare detto progetto, costituente quindi danno erariale, spesa la cui superficialità avrebbe



dovuto e potuto essere agevolmente avvertita anche avvalendosi degli organi tecnici dell'Assessorato regionale alla Sanità, che invece non erano stati minimamente coinvolti.

Orbene tale convincimento è corretto, dovendosi ribadire, conformemente all'orientamento consolidato di questa Corte, che la Pubblica Amministrazione deve provvedere ai suoi compiti mediante organizzazione e personali propri, mentre il ricorso a soggetti esterni (come è avvenuto nella fattispecie) è consentito solo a determinate condizioni; la Corte dei Conti può quindi valutare se i mezzi liberamente scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati oppure esorbitanti rispetto al fine pubblico da perseguire, con la conseguenza che il giudice contabile rispetta i limiti della riserva di amministrazione e non viola i limiti esterni della propria giurisdizione quando, nel valutare se i mezzi liberamente scelti dagli amministratori di un Ente Pubblico siano adeguati o esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire, ritenga illegittimo il ricorso ad incarichi esterni in assenza dei presupposti previsti dalla legge (Cass. S.U. 13-2-2012 n. 1979);

nello stesso senso è stato ritenuto che in tema di giudizi di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei Conti, poichè l'amministrazione, in via generale, deve provvedere ai suoi compiti con mezzi propri, il giudice contabile può valutare se gli strumenti scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire (Cass. S.U. 23-1-2012 n. 831), e che la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti ed i costi sostenuti (Cass. 13-6-2011 n. 12092); è dunque evidente che nella fattispecie il giudice contabile, avendo rispettato tali criteri nella valutazione dell'approvazione sia del suddetto progetto relativo alla campagna di informazione riguardante l'emergenza della influenza aviaria sia della relativa spesa, non ha travalicato i limiti della propria giurisdizione.

Neppure è fondato il profilo di censura relativo all'asserito eccesso di potere giurisdizionale del giudice contabile in tema di nullità degli atti processuali e delle decisioni rese in sede giurisdizionale per le ipotesi di azione avviata in assenza di notizia certa e precisa circa l'eventuale esistenza di danni all'erario determinato da condotte ritenute gravemente colpose e poste in essere da amministratori pubblici ai sensi del D.L. n. 78 del 2009, art. 17, comma 30 "ter", come convertito con modificazioni nella L. n. 102 del 2009; invero è stato già condivisibilmente affermato da questa Corte che l'applicazione della suddetta norma introduce una questione meramente interna alla giurisdizione della Corte dei Conti, posto che essa - nel disciplinare l'esercizio, da parte delle Procure regionali della Corte dei Conti, dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine subito dall'Amministrazione - non impone una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione e segnatamente di quella ordinaria per la responsabilità civile, ma ha solo circoscritto oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza di lesione dell'immagine dell'Amministrazione imputabile ad un suo dipendente (Cass. S.U. 6/7/2011 n. 14831; Cass. S.U. 7-6-2012 n. 9188).

Il ricorso deve pertanto essere rigettato; non occorre pronunciare alcuna statuizione in ordine alle spese del presente giudizio, attesa la qualità della parte che ha resistito al ricorso, ovvero il Procuratore Generale presso la Sezione Giurisdizionale di Appello per la Regione Sicilia.

P.Q.M.

LA CORTE Rigetta il ricorso.

Così deciso in Roma, il 6 novembre 2012.

Depositato in Cancelleria il 23 novembre 2012