

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
VENETO	SENTENZA	199	2013	RESPONSABILITA'	12/06/2013

REPUBBLICA ITALIANA

N. 199/2013

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL VENETO

composta dai seguenti magistrati:

dott. Angelo Buscema

Presidente

dott. Luisa de Petris

Giudice relatore

dott. Giovanni Comite

Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 29418 del registro di segreteria, promosso dalla Procura Regionale della Corte dei Conti per il Veneto nei confronti di:

-CORRADI Italo, nato il 20.3.1937, rappresentato e difeso dall'avv. Gabriele Leondini del Foro di Verona, nonché dell'avv. Franco Zambelli del Foro di Venezia, presso lo studio del quale, in Venezia Mestre, Via Cavallotti, 22, è elettivamente domiciliato;

-POLLANI Franco, nato il 25.5.1946, **CHIECCHI Silvio**, nato il 28.1.1938, **PEROTTI Rosa**, nata il 6.9.1940, **BELLORIO Claudio**, nato il 2.4.1952, **MACCAGNANI Cristiano**, nato il 8.5.1966, **FACCI Simone**, nato il 17.4.1967, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Giovanni Sala e Giovanni Maccagnani del foro di Verona e Franco Zambelli del foro di Venezia, presso lo studio del quale, in Venezia Mestre, Via Cavallotti n. 22, sono

elettivamente domiciliati;

-CAVALER Guido, nato il 24.2.1960, **CHIGNOLA Paolo Domenico**, nato il 3.8.1947, **CERESA Alessandra**, nata il 29.5.1966, **MASIN Enzo**, nato il 6.6.1956, **MARTINELLI Dimitri**, nato il 4.10.1971, **PERUSI Giampiero**, nato il 3.4.1964, **ROSSATO Stefano**, nato il 29.9.1959, tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Luigi Annunziata ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Verona, alla via Valverde n. 79;

-ROMITO Stefano, contumace;

Visto l'atto di citazione del 7 novembre 2012, depositato in pari data presso la segreteria di questa
Sezione Giurisdizionale;

Viste le memorie di costituzione in giudizio dei convenuti;

Esaminati gli atti ed i documenti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del 20 marzo 2013, con l'assistenza del segretario Nicoletta Niero, il relatore dott.ssa Luisa de Petris, il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale dott. Giancarlo Di Maio, l'Avv. Gabriele Leondini per il convenuto Corradi, l'Avv. Giovanni Sala ed Antonio Sala per delega dell'Avv. Giovanni Maccagnani per i convenuti Bellorio, Chiecchi, Facci, Maccagnani, Perotti e Pollani; l'Avv. Luigi Annunziata per i convenuti Cavaler, Chignola, Ceresa, Masin, Martinelli, Perusi e Rossato;

FATTO

Con atto di citazione, depositato nella segreteria di questa Sezione in data 7 novembre 2012, la Procura Regionale conveniva in giudizio il Presidente e i Consiglieri *pro tempore* dell'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili (O.D.C.E.C.) di Verona, in epigrafe nominati, per sentirli condannare, nelle percentuali ivi specificamente indicate, al risarcimento del danno complessivo di € 113.205,49 oltre accessori di legge, per illegittimi affidamenti esterni.

Esponendo il Requirente di aver appreso dalla segnalazione del 24.11.2008 del Commissario straordinario dell'Ordine, nominato con decreto del Ministro della Giustizia del 22.10.2008 che aveva disposto lo scioglimento dell'Ente per irregolarità varie, che, in un contesto di diffusa irregolarità gestionale, figuravano anche talune consulenze legali esterne affidate in violazione dell'art. 3 commi 18 e 54 della legge 244/07, con esborsi elevati ed incongrui e per attività estranee a quelle proprie dell'Ordine. Trattavasi nello specifico, di quattro incarichi affidati agli avvocati Paolo Tebaldi, Michele Scandola, Alberto Fezzi e Antonio Baldassarre.

Incarico all'Avv. Paolo Tebaldi

Risultava pagata in suo favore la fattura 1/2008 di € 20.808, avente ad oggetto "*consulenze annuali*" per gli anni 2004, 2005, 2006, 2007 e "*consulenze specifiche come da separato elenco*". Osservava il Requirente che l'affidamento e l'esborso che ne era derivato, era illegittimo perché privo di atto autorizzativo mancando una delibera di affidamento dell'incarico (non potendosi considerare tali le delibere del Consiglio dell'Ordine del 22.12.2003 e del 16.9.2004 contenenti un mero cenno al nome del legale) e, quindi, l'oggetto, la disciplina delle condizioni contrattuali nonché tutti gli altri elementi previsti dall'art. 7 c. 6 del D.Lgs. 165/2001, dall'art. 55 del DPR 97/2003, dall'art.1 co. 11 della legge 311/2004, nonché dall'art.3 commi 18 e 54 della legge 244/2007. La responsabilità per l'illegittimo esborso era da ascrivere a Corradi Italo, Presidente dell'Ordine, ininterrottamente dal 29.3.1988 fino all'ottobre 2008, avendo questi proceduto all'affidamento senza previa delibera del Consiglio dell'Ordine (competente ex art. 10 DPR 1067/53 e art.12 D.Lgs. 139/2005), in via continuativa diretta e personale, in palese violazione di norme di legge e contrariamente al canone dell'ordinaria diligenza. L'esborso costituiva quindi ingiusto danno per l'O.D.C.E.C. di Verona da addebitarsi al Presidente a titolo di colpa grave. Nel lungo periodo di Presidenza, infatti, questi si era fatto portavoce e

bandiera di un battaglia contro il D.Lgs. 28.6.2005 n.139 che aveva unificato le professioni dei dottori commercialisti e dei ragionieri in un unico albo, capeggiando l'opposizione del Consiglio dell'Ordine di Verona alla riforma, contro il Consiglio Nazionale e con un atteggiamento inottemperante a disposizioni di legge. Inoltre, era stato causa di una gestione amministrativa dell'Ordine lacunosa e disorganizzata.

Incarico all'Avv. Michele Scandola

Risultavano pagate in suo favore sei fatture per un totale di € 15.897,49. Per le fatture 14/2007 (€ 597,64) e 17/2007 (€ 4.781,24) era stata rinvenuta la delibera consiliare del 21.5.2007 di affidamento dell'incarico di *“assistenza legale del nostro ordine avanti al TAR Veneto in relazione al ricorso presentato dai sopracitati dottori commercialisti notificato in data 17.5.2007”*. Per le fatture 22/2007 (€ 2.151,55) e 29/2007 (€ 430,64) era stata rinvenuta la delibera consiliare del 2.7.2007 di affidamento dell'incarico all'Avv. Michele Scandola *“di difendere l'Ordine avanti il Tribunale di Verona in relazione alla predetta citazione dei ragionieri”*. Per le fatture 15/2007 (€ 2.390,54) e 28/2007 (€ 5.545,88) invece, non era stata rinvenuta alcuna delibera di conferimento incarico.

Quanto alle fatture 14/2007 (€ 597,64) e 17/2007 (€ 4.781,24), osservava il Requirente che l'incarico al legale era stato conferito dall'Ordine con delibera consiliare del 21.5.2007, perché l'Ente si costituisse in giudizio chiedendo l'accoglimento del ricorso avverso, e in sostanza, l'annullamento dei propri provvedimenti di convocazione delle elezioni dei nuovi Ordini a seguito dell'istituzione dell'albo unico dei dottori commercialisti e dei ragionieri, nell'intento di contrastarne l'attuazione di cui al D.Lgs. 139/2005 e al fine di rimanere esclusivamente Ordine dei dottori commercialisti. Secondo il Requirente, l'azione dell'Ordine provinciale di Verona volta a contrastare in giudizio l'attuazione della riforma normativa era inammissibile per più ragioni: da un lato, per le funzioni istituzionalmente demandate dalla legge all'Ordine, considerate incompatibili con un'azione giudiziale volta

ad addivenire ad una dichiarazione di incostituzionalità della legge modificativa del proprio assetto; dall'altro, per difetto di legittimazione ad agire dell'Ordine territoriale in rappresentanza degli interessi di una parte sola degli iscritti, invece che in nome di tutti gli appartenenti alla categoria.

La somma di € 5.378,88 derivante dalle suddette fatture, costituiva quindi, un ingiusto danno per l'ente, da ascrivere in eguale misura ai consiglieri votanti la delibera di affidamento del 21.5.2007, cioè Corradi, Cavaler, Chignola, Romito, Pollani, Ceresa e Masin.

Le fatture 22/2007 (€ 2.151,55) e 29/2007 (€ 430,64) erano da ricondursi ad un contenzioso promosso da alcuni ragionieri derivante, verosimilmente, dall'opposizione dell'Ordine all'unificazione degli albi prevista dalla riforma. Osservava il Requirente che anche tale spesa era da qualificarsi titolo di ingiusto danno "per l'ingiustificata posizione dell'Ordine di Verona" di contrasto al D.Lgs. 139/2005 nonché per assenza di atti a comprova dell'attività del legale. La responsabilità dell'esborso di € 2.582,19 era da ascrivere al Presidente Corradi a titolo di colpa grave quale artefice dell'azione di contrasto all'albo unico.

Le rimanenti due fatture 15/2007 (€ 2.390,54) e 28/2007 (€ 5.545,88) erano prive di delibera di incarico, sicché i conseguenti esborsi dovevano ritenersi illegittimi per le stesse ragioni dell'incarico a Tebaldi, oltre che per l'inammissibilità dell'oggetto delle prestazioni, sostanzialmente riconducibili all'opposizione all'istituzione dell'albo unico. L'esborso di € 7.936,42 derivante dalle predette fatture, veniva addebitato al Presidente Corradi a titolo di colpa grave, per la violazione di elementari norme e principi dell'ordinamento e, per di più, in difetto delle condizioni legittimanti.

Incarico all'Avv. Alberto Fezzi

Risultavano pagate in suo favore sei fatture per un totale di € 15.300.

Per la fattura 11/2007 (€ 500) non era stata rinvenuta delibera di conferimento di incarico sicché il relativo esborso doveva reputarsi illegittimo e da addebitarsi al presidente Corradi a titolo di colpa grave, per le stesse ragioni già esposte a proposito degli incarichi all'Avv. Tebaldi.

Le fatture 14/2007, 20/2007 e 25/2007 apparivano riconducibili per l'oggetto delle stesse, alla delibera consiliare del 17.9.2007 con cui era stato conferito mandato al legale per ottenere copia di verbali del Consiglio nazionale dell'ordine e di documentazione relativa ad un procedimento disciplinare a carico dello stesso Corradi. In disparte la considerazione per cui non v'era bisogno dell'opera di un avvocato per ottenere copia di atti, secondo il Requirente la delibera in questione era priva degli elementi di cui all'art. 7 c. 6 del D.Lgs. 165/2001, mancando la predeterminazione dell'oggetto, della durata della prestazione e della misura del compenso. La somma di € 6.400 derivante dalle tre fatture era, quindi, da addebitarsi in parti uguali ai consiglieri votanti la delibera in questione e cioè, Corradi, Cavaler, Ceresa, Chiecchi, Chignola, Masin e Perotti.

Le fatture 9/2008 e 22/2008 erano riconducibili alla delibera consiliare del 20.12.2007 con cui era stata inflitta una sanzione disciplinare, contestualmente incaricando l'Avv. Fezzi di *“seguire gli sviluppi del provvedimento di censura autorizzandolo a presentare memorie di controdeduzione e quant'altro necessario”*.

Osservava il Requirente che il procedimento disciplinare rientrava tra le competenze interne dell'Ordine, da espletarsi attraverso propri organi e strutture, sicché era irragionevole ricorrere ad un affidamento esterno per l'esercizio di incombenze interne. La delibera in questione era comunque priva degli elementi di cui all'art. 7 c. 6 del D.Lgs. 165/2001, mancando innanzitutto la dimostrazione dell'impossibilità di svolgimento

dell'incarico con risorse interne, la predeterminazione dell'oggetto, della durata della prestazione e della misura del compenso, trattandosi di un incarico palesemente vago e di per sé inammissibile. La somma di € 8.400 derivante dalle due fatture era pertanto da addebitarsi in parti uguali ai consiglieri votanti la delibera in questione e, cioè, Corradi, Cavaler, Chignola, Martinelli, Masin, Perusi, Rossato e Bellorio, per colpa grave consistente nella palese violazione di norme di legge e dell'ordinamento amministrativo contabile.

Incarico all'Avv. Antonio Baldassarre

Risultavano pagate in suo favore due fatture (10/2007 di € 30.600 e 1/2008 di € 30.600) per un totale di € 61.200. L'incarico era stato affidato con più delibere consiliari: del 5.3.2007 per impugnare il D.M. Giustizia del 9.2.2007 di indizione delle elezioni dei nuovi consigli dell'Ordine in attuazione della legge di riforma n.139/2005; del 17.9.2007 per impugnare il D.M. Giustizia del 31.7.2007 di convocazione dei consigli dell'Ordine per la prima elezione del nuovo Consiglio Nazionale; del 24.10.2007 per impugnare il D.M. Giustizia del 1.10.2007 di determinazione del numero dei seggi per la prima elezione del nuovo Consiglio Nazionale; del 20.12.2007 per impugnare la proclamazione dei risultati elettorali.

Anche in questo caso, secondo il Requirente, gli esborsi all'avvocato rappresentavano un ingiusto danno perché l'Ordine non poteva ritenersi costituzionalmente leso da una legge che lo riformava, né era legittimato ad agire, non rappresentando gli interessi di tutti gli appartenenti alla categoria. Illegittimo era inoltre il pagamento delle fatture in assenza delle specifiche professionali riportanti le attività e le corrispondenti spese, diritti ed onorari maturati dal professionista. La responsabilità per l'erogazione della somma di € 61.200 era pertanto da ascrivere in misura del 10% al Presidente Corradi per aver disposto i pagamenti all'Avv. Baldassarre in assenza di documentazione giustificativa, e del restante

90% in parti uguali ai consiglieri votanti le delibere in questione, a titolo di colpa grave consistente in palese violazione di norme di legge e dell'ordinamento amministrativo contabile.

Ciò stante, la Procura erariale notificava atto di invito a dedurre al Presidente e ai Consiglieri dell'Ordine. Tutti gli invitati inviavano controdeduzioni.

Il Presidente Corradi – invitato a dedurre in relazione a tutti e quattro gli affidamenti – eccepiva l'intervenuta prescrizione quinquennale di tutte quelle somme deliberate e/o corrisposte prima del 9.7.2007 a fronte del primo atto interruttivo notificato dalla Procura il 9.7.2012. Contestava l'asserita illegittimità della propria condotta, l'esistenza del danno e della colpa grave. Tutti i consiglieri invitati a dedurre in relazione all'incarico affidato all'Avv. Scandola, eccepivano analogamente, l'intervenuta prescrizione quinquennale di tutte quelle somme deliberate in data 23.1.2007; contestavano l'asserita illegittimità della propria condotta, l'esistenza della colpa grave e del danno, avendo l'ente beneficiato delle prestazioni pagate. Anche in relazione all'incarico affidato all'Avv. Fezzi, controdeducevano tutti gli invitati, riproducendo difese identiche a quelle innanzidette. Allo stesso modo controdeducevano i consiglieri invitati in relazione all'incarico nei confronti dell'Avv. Baldassarre.

Ritenendo permanere i presupposti della responsabilità amministrativa, la Procura erariale citava in giudizio tutti gli invitati ravvisando il fondamento della responsabilità di ciascuno in termini in tutto analoghi a quelli dell'invito a dedurre. Quanto all'eccepita prescrizione quinquennale, replicava che il *dies a quo* non poteva essere ricondotto all'adozione delle delibere di affidamento, ove esistenti, bensì al pagamento, individuando il primo atto interruttivo della prescrizione nella notifica dell'invito a dedurre. Nello specifico, richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 477/2002, ritenuta applicabile in fattispecie, osservava che l'invito era stato consegnato all'ufficio postale il 6.6.2012 ed era

pervenuto agli ufficiali giudiziari l'11.6.2012. Considerando rilevante la prima data, la Procura deduceva che l'unico importo prescritto poteva essere quello relativo alla fattura dell'Avv. Scandola n.14/2007 di € 597,64, pagata il 31.5.2007; non così per l'altra fattura dell'Avv. Scandola n.17/2007, pagata l'8.6.2012. Osservava comunque che, non potendo l'attività istruttoria delle Procure essere avviata se non a fronte di una concreta e specifica notizia di danno ai sensi dell'art. 17 comma 30 ter del D.L. 78/2009, convertito in legge 102/2009, il *dies a quo* andava individuato – anche ai sensi dell'art. 2935 c.c. – nel giorno in cui era pervenuta in Procura la segnalazione di danno da parte del Commissario straordinario, *alias* il 24.11.2008. Analoghe osservazioni formulava il Requirente con riguardo all'eccezione di prescrizione della somma di € 30.600 di cui alla fattura n.10/2007 dell'Avv. Baldassarre, pagata il 14.3.2007. Ed invero, la prescrizione doveva ritenersi validamente interrotta considerando il 24.11.2008 quale *dies a quo* per le anzidette ragioni; in tal modo, alcuna posta di danno poteva ritenersi prescritta. Concludeva pertanto chiedendo la condanna di Corradi al pagamento di € 40.679; di Cavaler di € 6.970; di Chignola di € 6.970; di Romito di € 768; di Pollani di € 5.005; di Ceresa di € 5.920; di Masin di € 6.970; di Checchi di € 5.151; di Perotti di € 5.151; di Martinelli di € 5.287; di Perusi di € 5.287; di Rossato di € 5.287; di Bellorio di € 5.287; di Maccagnani di € 4.237; di Facci di € 4.237.

Con nota a firma propria depositata il 7 gennaio 2013, la convenuta Perotti Rosa contestava gli addebiti ad essa mossi, eccependo di non aver votato le delibere del 24 ottobre e del 20 dicembre 2007 di conferimento dell'incarico all'Avv. Baldassarre, nonché l'intervenuta prescrizione quinquennale in relazione a tutte le altre delibere da essa votate.

Con memoria ritualmente depositata in data 28 febbraio 2013, si costituiva a mezzo del patrocinio degli Avv.ti Gabriele Leondini e Franco Zambelli, il convenuto Corradi Italo, contestando integralmente quanto *ex adverso* dedotto e così concludendo: “*dichiararsi prescritta l'azione di*

responsabilità in relazione alle somme di cui alle fatture nn.14 e 17 del 2007 dell'Avv. Scandola e n.10/2007 del Prof. Baldassarre; dichiararsi inammissibili le domande proposte dalla Procura Regionale ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge 20/94, in quanto dirette a sindacare il merito di scelte discrezionali; respingersi con qualsiasi statuizione le domande proposte dalla Procura Regionale in quanto infondate; in via subordinata, si chiede il più ampio utilizzo del potere riduttivo dell'addebito di cui all'art. 52, comma 2 del r.d. 1214/1934".

Nello specifico, il convenuto contestava l'asserita illegittimità degli incarichi, negando che gli stessi fossero esorbitanti dalle attribuzioni istituzionalmente proprie dell'Ordine come invece, sostenuto dal Requirente. Osservava la difesa che secondo la giurisprudenza, gli ordini professionali sono enti pubblici associativi esponenziali della categoria di professionisti che in essi trova la propria organizzazione; che tale natura è in particolare riconosciuta all'Ordine dei commercialisti (Cass. civ. SU n. 23209/2009) le cui articolazioni (Consiglio nazionale e ordini territoriali) sono espressamente definite dall'art. 6 del D.Lgs. n. 139/2005 come enti pubblici non economici a carattere associativo, dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria; che pertanto, quale ente esponenziale della categoria, di cui ha la rappresentanza istituzionale, l'Ordine doveva ritenersi legittimato ad agire in giudizio per la tutela dell'interesse collettivo della categoria, quale interesse autonomo e differenziato da quelli propri dei singoli appartenenti ad essa; che quindi, in tale veste, l'ente era legittimato a reagire alla violazione delle norme poste a tutela della professione e perciò a sollevare questione di legittimità costituzionale delle norme legislative lesive degli interessi collettivi della categoria rappresentata. L'Ordine di Verona quindi, lungi dal rivendicare "un'autonomia di rango costituzionale" che non gli competeva, aveva operato nelle veste di ente associativo esponenziale della categoria professionale da esso rappresentata. Nella specie, la lesione dell'interesse della categoria risultava evidente stante il contenuto della legge di riforma che unificando gli albi, trascurava le diverse professionalità, il diverso titolo di studio e percorso formativo, la diversa condizione delle casse di previdenza dei commercialisti e dei ragionieri. Né

poteva sostenersi che l'Ordine veronese avesse agito a tutela solo di alcuni appartenenti alla categoria, atteso che secondo la giurisprudenza, la legittimazione degli ordini professionali ad agire in giudizio a tutela degli interessi della categoria rappresentata, non era esclusa dalla mera astratta ipotizzabilità di un conflitto d'interessi tra l'Ordine e singoli professionisti (C.d.S. sez. 5, 12 agosto 2011 n.4776; idem n.2148/2011). Né la legittimazione dell'Ordine veronese poteva escludersi per le posizioni difformi eventualmente assunte da altri Ordini professionali o dallo stesso Consiglio nazionale, essendo l'apprezzamento dell'interesse della categoria rimesso all'autonomia di ciascun ordine, né sussistendo un rapporto di subordinazione tra gli ordini territoriali e il Consiglio nazionale. L'Ordine, quale ente esponenziale della categoria, era quindi sicuramente legittimato ad assumere in sede giudiziale e stragiudiziale, le iniziative ritenute opportune per opporsi alla riforma di unificazione degli albi anche agendo in via giudiziaria per la declaratoria d'illegittimità costituzionale della legge. La conferma di ciò rinveniva dalla sentenza emessa dal TAR Lazio sul ricorso proposto dall'Avv. Baldassarre che, pur di rigetto, non aveva in alcun modo contestato la legittimazione dell'Ordine ricorrente (TAR Lazio sez. 3 n.959/2008). Le scelte compiute dall'Ordine di Verona erano quindi espressione di scelte discrezionali insindacabili nel merito ai sensi dell'art. 1 comma 1 della legge 20/94. Ciò stante, dovevano ritenersi legittimi gli incarichi all'Avv. Baldassarre per l'impugnazione dei provvedimenti attuativi della riforma, essendo l'Ordine pienamente legittimato ad agire in giudizio per contrastarne l'attuazione, né i compensi corrisposti al legale per i due ricorsi al TAR, ancorché elevati, risultavano eccedenti i limiti massimi della tariffa professionale, soprattutto avuto riguardo al professionista prescelto, ex Presidente della Corte costituzionale. Parimenti legittimi per le stesse ragioni, dovevano ritenersi gli incarichi all'Avv. Scandola di intervenire nel giudizio dinanzi al TAR Veneto di cui alle fatture 14 e 17 del 2007 e di difendere l'Ordine avanti il Tribunale di Verona in un giudizio promosso dal Collegio dei ragionieri (fatture nn. 22 e 29 del 2007), nonché quello di assistenza nel ricorso al TAR Lazio per l'impugnativa dell'elezione del collegio dei revisori dei conti di cui alla fattura n.15/2007.

L'ammontare contenuto degli importi fatturati, mai eccedenti quanto previsto dalle tariffe professionali, escludeva in ogni caso un'opposizione "*condotta in modo eccessivo*" ed avventato, come *ex adverso* sostenuto. Neppure potevano considerarsi illegittimi gli incarichi di consulenza conferiti in relazione a questioni connesse con l'attuazione della riforma allo stesso avv. Scandola (fattura n.28/2007) e all'avv. Tebaldi, perché non estranei alle attribuzioni istituzionali dell'ente. In particolare, con riferimento all'incarico affidato all'avv. Tebaldi e a quelli all'avv. Scandola, oggetto delle fatture nn.15 e 28 del 2007 e privi di atti di affidamento, sosteneva la difesa che la mancanza della delibera di incarico costituiva mera illegittimità formale, inidonea di per sé a concretizzare un danno che andava, viceversa, provato in concreto. Evidenziava, comunque, che i bilanci 2007-2008 erano stati approvati dall'Assemblea nella seduta del 30.11.2009 ove non erano stati sollevati rilievi particolari in ordine alle spese erogate per le attività in contestazione. Quanto al pagamento delle fatture n. 22 e 29 del 2007 all'Avv. Scandola, ne contestava l'addebito in via esclusiva ad esso convenuto, trattandosi di incarichi conferiti con delibera consiliare del 2.7.2007.

Riguardo agli incarichi affidati all'Avv. Fezzi, osservava che quelli relativi all'accesso agli atti del Consiglio nazionale, seguivano ad istanza amministrativa respinta e che, comunque, il mandato al legale comprendeva anche il potere di agire in sede giudiziale nel caso di diniego d'accesso. Ed infatti, dopo aver redatto quattro istanze d'accesso, il legale aveva proposto ricorso al TAR Lazio avverso il diniego d'accesso, ricorso ch'era stato accolto. L'opportunità, se non la necessità, di un affidamento al legale per detta attività appariva quindi assolutamente evidente. Quanto alla documentazione riguardante il procedimento disciplinare a carico di esso convenuto, evidenziava che lo stesso era stato promosso per fatti commessi nell'esercizio delle sue funzioni di Presidente, come espressamente affermato nella delibera di conferimento dell'incarico. Anche in questo caso, quindi, sussisteva un interesse dell'Ordine ad intervenire nel relativo procedimento. Irrilevante sul punto la violazione dell'art. 7 comma 6 del D.Lgs. 165/2001, atteso che la mancata predeterminazione del compenso, in assenza di contestazione sulla congruità dello stesso, integrava

mera irregolarità amministrativa.

In merito al procedimento disciplinare nei confronti del consigliere Castellani, osservava che l'incarico all'Avv. Fezzi era stato conferito con delibera del 20.12.2007 quando la sanzione disciplinare era già stata irrogata e la fase amministrativa conclusa, sicché l'incarico non poteva che riguardare la successiva "fase giurisdizionale" davanti al Consiglio Nazionale, ove in effetti il provvedimento era stato impugnato. Risultava dalle fatture, infatti, che l'avvocato aveva presentato osservazioni e partecipato alla discussione dinanzi al Consiglio Nazionale ove anche il Castellani era assistito da un legale di fiducia. Essendo l'Ordine territoriale parte necessaria nei procedimenti d'impugnazione del provvedimento disciplinare da esso irrogato (Cass. civ. sez. 3, 15.4.2010 n.9050), appariva del tutto logico che in tale fase l'Ordine si fosse fatto assistere da un legale.

Eccepiva in ogni caso, la mancanza della colpa grave, avendo esso convenuto sempre operato nell'interesse della categoria, assumendo in tutta la vicenda dell'unificazione degli albi, iniziative largamente condivise dalla grande maggioranza degli iscritti, come confermato dall'assemblea nella seduta del 23 marzo 2007. Né il ritardo nell'approvazione dei bilanci 2007-2008 poteva ascriversi a sua negligenza, essendo invece legato a difficoltà oggettive dovute all'unificazione.

Eccepiva infine, la prescrizione quinquennale degli importi relativi alla fattura n.14/2007 dell'Avv.

Scandola pagata il 31 maggio 2007, quelli oggetto della fattura n.10/2007 dell'Avv. Baldassarre pagata il 14 marzo 2007, nonché di quello relativo alla fattura n.17/2007 dell'Avv. Scandola, pagata l'8 giugno 2007, atteso che la prescrizione doveva ritenersi interrotta con la notifica dell'invito a dedurre avvenuta l'11 giugno 2012, data in cui l'atto risultava pervenuto agli ufficiali giudiziari. Anche ritenendo applicabile in fattispecie i principi di cui alla sentenza della Consulta n. 477 del 2002, infatti, il momento perfezionativo della notifica per il richiedente doveva ritenersi non già quello della consegna all'ufficio postale (6.6.2012) bensì quello in cui l'atto era pervenuto all'ufficiale giudiziario (11.6.2012).

Con memoria, ritualmente depositata in data 28 febbraio 2013, si costituivano a mezzo del patrocinio degli Avv.ti Giovanni Sala, Giovanni Maccagnani e Franco Zambelli, i convenuti Pollani Franco, Chiecchi Silvio, Perotti Rosa, Bellorio Claudio, Maccagnani Cristiano e Facci Simone, contestando quanto *ex adverso* dedotto e così concludendo: *“in via preliminare, dichiarare prescritta l'azione di responsabilità in relazione alle somme di cui alle fatture nn. 14 e 17 dell'avv. Scandola e n.10/2007 del Prof. Baldassarre; dichiarare, ai sensi dell'art. 1 della legge 20 del 1994, inammissibile l'azione proposta in quanto diretta a sindacare nel merito di scelte discrezionali; rigettare comunque la domanda di risarcimento in quanto infondata per l'assenza dei presupposti oggettivi e soggettivi di responsabilità amministrativa in capo ai convenuti, Chiecchi, Facci, Bellorio, Maccagnani, Perotti e Pollani; in via di estremo subordine il più ampio utilizzo del potere riduttivo ai sensi dell'art. 52, 2° comma, R.D. 12/7/1934, n. 1214”*.

Nella memoria difensiva, suddivisa in due parti, veniva contestata, nella prima parte, l'esistenza dei presupposti della responsabilità amministrativa con riferimento in generale ai tre incarichi professionali censurati e, nella seconda parte, i singoli addebiti nello specifico mossi ad ogni convenuto.

Per quanto riguardava gli incarichi all'Avv. Scandola di cui alla delibera del Consiglio dell'Ordine del 21 maggio 2007, osservavano i convenuti che non avendo l'Ente un ufficio legale interno, la delibera in questione non poteva considerarsi illegittima, bensì doverosa anche in considerazione del fatto che l'Ordine era stato evocato nel predetto giudizio come convenuto e si era costituito facendo proprie solo alcune delle domande proposte dai ricorrenti e, precisamente, quelle volte all'annullamento non di propri atti – come erroneamente affermato in citazione – ma di due decreti ministeriali (DM Giustizia 9.2.2007 e 21.3.2007) cui *oborto collo* aveva dovuto dare attuazione. Evidenziavano comunque, che essi convenuti si erano limitati ad approvare la delibera di costituzione in giudizio, sicché le conclusioni rassegnate dall'avvocato e censurate dalla Procura, non

potevano essere ad essi addebitate, afferendo alla strategia difensiva e come tali, insindacabili nel merito quali scelte discrezionali. Concludevano pertanto per la legittimità della suddetta delibera; comunque, per l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali relative alle conclusioni rassegnate nella memoria di costituzione in giudizio; in via ulteriormente subordinata, per l'evidente mancanza di colpa grave.

Quanto agli incarichi professionali conferiti all'Avv. Fezzi di cui alle delibere del Consiglio dell'Ordine, assunte rispettivamente in data 17 settembre 2007 e 20 dicembre 2007, ne sostenevano la piena legittimità. Ed invero, con la delibera del 17 settembre 2007, il Consiglio dell'Ordine aveva conferito mandato all'Avv. Fezzi di presentare al Consiglio dell'Ordine Nazionale alcune istanze di accesso ad atti amministrativi ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, dopo che richieste aventi medesimo contenuto erano già state formulate dall'Ordine mediante i propri uffici ed erano state rigettate. In esecuzione di tale incarico l'Avv. Fezzi aveva redatto ben quattro nuove istanze di accesso ed anche un ricorso avanti il Tar Lazio avverso il diniego all'accesso opposto dal Consiglio Nazionale, ricorso che era stato accolto. L'assunto della Procura, secondo cui l'Ordine non avrebbe dovuto farsi assistere da un avvocato per procedimenti amministrativi di accesso agli atti e non avrebbe dovuto porre in capo a sé un incarico che riguardava il solo Presidente, non era condivisibile. Evidenziavano i convenuti che anche il procedimento di accesso ai documenti amministrativi richiedeva, infatti, specifiche competenze di carattere giuridico, trattandosi di sceverare i documenti accessibili da quelli sottratti all'accesso e di motivare l'istanza in relazione all'interesse del richiedente. Nel caso, poi, l'Ordine aveva già provveduto a richiedere i documenti, ma tali richieste erano state rigettate. L'incarico all'avvocato, dunque, era stato conferito solo in seconda battuta. La scelta, poi, se insistere in via amministrativa oppure se dare mandato a un legale, era tipicamente discrezionale, e come tale, non parendo nel caso irragionevole, non era sindacabile nel

merito. Per quanto riguardava, poi, la pertinenza delle richieste agli interessi dell'Ordine, rilevava la difesa che il procedimento disciplinare nei confronti del Presidente Corradi, era attinente all'esercizio delle proprie funzioni di Presidente dell'Ordine di Verona, come affermato nella stessa delibera.

Osservava la difesa che trattandosi pacificamente di un incarico professionale a un avvocato, il richiamo operato dalla Procura all'art. 7, comma 6, D.Lgs. 165/2001, per sostenerne l'illegittimità, era inconferente, non rientrando l'incarico professionale all'avvocato per assistenza e, nel caso, anche di difesa in giudizio, tra le fattispecie dalla norma contemplate. Comunque, non essendo stata contestata la congruità della parcella, la mancata previsione di una quantificazione preventiva costituiva mera irregolarità che, nel caso, non aveva prodotto alcun danno, essendo stato l'onorario del tutto congruo.

Anche in relazione alla delibera del Consiglio del 17 settembre 2007 ed alle fatture nn. 14, 20 e 25 del 2007 non sussistevano, dunque, i presupposti della responsabilità amministrativa.

L'altro incarico all'Avv. Fezzi contestato dalla Procura ed inerente all'assistenza prestata al Consiglio dell'Ordine nell'ambito di un procedimento disciplinare nei confronti di Castellani Giacomo, era stato disposto con delibera in data 20 dicembre 2007. In esecuzione di tale incarico, l'Avv. Fezzi aveva redatto una memoria di "osservazioni" depositata nell'ambito del procedimento di reclamo al Consiglio Nazionale promosso dal Castellani, e aveva partecipato alla discussione avvenuta a Roma nel luglio 2008. Per questo incarico l'Avv. Fezzi aveva emesso le fatture nn. 9 e 22 del 2008, per un totale di € 8.400. Anche in tal caso la Procura aveva contestato, nella sostanza, l'opportunità per l'Ordine di farsi assistere da un avvocato nell'ambito di un procedimento disciplinare. Secondo le difese trattavasi di scelta rientrante nella discrezionalità dell'ente e come tale insindacabile nel merito. Nello specifico caso, poi, l'incarico era stato affidato contestualmente

all'irrogazione del provvedimento disciplinare e in previsione della sua impugnazione, com'era puntualmente avvenuto. La circostanza che il potere disciplinare rientrasse nelle ordinarie attribuzioni del Consiglio non valeva evidentemente, ad escludere la legittimità di un incarico di assistenza e consulenza ad un avvocato. Per di più, a quel tempo, il Consiglio dell'Ordine di Verona aveva una sola dipendente, segretaria amministrativa, certo non esperta di procedimenti disciplinari. Anche in relazione a tale incarico, pertanto, non si profilava nessun danno ingiusto né, tanto meno, un atteggiamento soggettivo di colpa grave in capo ai consiglieri che avevano semplicemente deliberato di affidare ad un soggetto competente la difesa di un proprio provvedimento. L'incarico era inoltre sufficientemente preciso con riguardo al contenuto della prestazione professionale e la misura del compenso, pur non preventivata nella delibera, era adeguata all'attività prestata e comunque coerente con la tariffa professionale al tempo vigente (D.M. 8 aprile 2004, n.127).

In relazione infine, agli incarichi conferiti all'Avv. Baldassarre per l'impugnazione davanti al TAR Lazio dei provvedimenti ministeriali attuativi della riforma recata dal D.Lgs. 139/2005, osservavano che l'Ordine di Verona aveva agito su preciso mandato e nell'interesse dei propri iscritti, come attestato dall'Assemblea il 9.10.2001, il 15.9.2003, il 13.4.2006, il 23.3.2007, nonché il 10.12.2007. All'assunto della Procura contabile secondo cui l'Ordine di Verona non poteva ritenersi costituzionalmente leso dalla riforma e non era legittimato a rappresentare la categoria, obiettavano le difese che nessuno dei due argomenti meritava condivisione poiché l'Ordine non aveva agito ritenendo lesa una propria prerogativa o funzione, ma nell'interesse dei propri iscritti, che vedevano nella riforma un attentato al proprio prestigio professionale e alle proprie prospettive previdenziali. Né il fatto che l'Ordine esprimesse un orientamento non condiviso da tutti gli appartenenti alla categoria, poteva inficiarne la legittimazione ad agire. Richiamavano sul punto l'orientamento

giurisprudenziale che riconosce agli Ordini professionali legittimazione ad agire anche in caso di conflitto d'interessi con alcuni degli associati (Cons. Stato, Ad. Plen., 3 giugno 2011, n. 10; Tar Campania, Napoli, Sez. III, 18 gennaio 2011, n. 272; Tar Valle d'Aosta, Sez. Unica, 11 marzo 2010, n. 25; Tar Sicilia, Palermo, Sez. II, 22 marzo 2005, n. 410). Anche il compenso corrisposto al Prof. Baldassarre, pertanto, non poteva certo costituire ingiusto danno erariale, trattandosi di somme corrisposte ad un professionista di chiara fama, per attività svolta a favore dell'ente e per espressa volontà degli iscritti. Determinante in tal senso, del resto, era la circostanza che i ricorsi fossero stati ritenuti ammissibili dal Tar del Lazio, sotto l'aspetto della legittimazione a proporli dell'Ordine dei Commercialisti di Verona. Pertanto, a fronte di deliberazioni legittime (in quanto l'Ordine di Verona aveva esercitato, con i mezzi consentiti dalla legge, la propria funzione di tutela degli appartenenti alla categoria), la censura di danno erariale si risolveva in un indebito sindacato "*nel merito delle scelte discrezionali*" precluso dall'art. 1 della legge 20 del 1994. In merito all'entità della somma, evidenziavano che il Prof. Baldassarre aveva presentato tre ricorsi e partecipato a quattro udienze di discussione. Il *quantum* del compenso non eccedeva i limiti posti dalla tariffa professionale al tempo in vigore.

Anche in questo caso, peraltro, difettava *in toto* l'elemento della colpa grave, avendo il Consiglio agito su mandato dell'Assemblea, incaricando un professionista d'indiscutibile autorevolezza.

Per scrupolo di difesa eccepivano, comunque, la prescrizione in relazione alla somma corrisposta in pagamento della fattura n. 10/2007 dell'Avv. Baldassarre. Come risultava dagli stessi documenti del fascicolo della Procura, essa era stata pagata il 14 marzo 2007, mentre gli inviti a dedurre erano stati ricevuti dai convenuti solo nel giugno 2012, decorsi, ormai, più di cinque anni.

Quanto alle posizioni dei singoli convenuti e agli addebiti individuali ad essi mossi dalla

Procura, si rinvia per le deduzioni e difese analiticamente spiegate da ciascuno di essi, alla seconda parte (“i singoli addebiti”) della memoria difensiva (pagg. 16 e ss.).

Con memoria, ritualmente depositata in data 27 febbraio 2013, si costituivano a mezzo del patrocinio dell’Avv. Luigi Annunziata, i convenuti Cavaler Guido, Chignola Paolo Domenico, Ceresa Alessandra, Masin Enzo, Martinelli Dimitri, Perusi Giampiero, Rossato Stefano, preliminarmente eccependo il difetto di giurisdizione di questa Corte atteso che l’Ordine dei dottori commercialisti è un ente che si finanzia con contributi annuali d’iscrizione versati dagli associati, non percependo alcun finanziamento pubblico da parte dello Stato. A conferma dell’autonomia finanziaria dell’Ente richiamavano la sentenza della Cassazione sez.1^a civile n.21226 del 14.10.2011, secondo cui la Corte dei conti non ha alcun potere di controllo nei confronti degli Ordini professionali a causa della mancanza di contribuzione da parte dello Stato, irrilevante essendo la qualità di ente pubblico non economico rivestita dall’Ordine professionale. Citavano altresì la determina n.13/2012 del 17 febbraio 2012 con cui la Corte dei conti, Sezione controllo enti, preso atto della citata sentenza della Suprema Corte, aveva sospeso il controllo contabile sull’attività degli ordini professionali *in attesa di una soluzione normativa atta a fare chiarezza sulla linea da adottare*.

Quanto alla eccepita prescrizione quinquennale e all’individuazione del *dies a quo* nella data dell’effettivo pagamento delle somme contestate, sostenevano che essendo il pagamento di una prestazione professionale già deliberata, adempimento doveroso ed inevitabile, del danno dovevano essere chiamati a rispondere coloro che l’avevano effettuato e non deliberato. Nella specie, quindi i pagamenti effettuati sulla base delle fatture nn.9 e 22 del 2008 in favore dell’Avv. Fezzi nonché quelle di cui alla fattura 15/2008 dell’Avv. Scandola avrebbero dovuto essere addebitate al nuovo Consiglio dei dottori commercialisti, conseguente alla fusione, insediatosi a partire dal 1.1.2008, mentre la

fattura n. 25/2007 pagata all'Avv. Fezzi il 31.12.2007 non poteva essere addebitata alla convenuta Ceresa che si era dimessa in data antecedente il 27.11. 2007. Se il pagamento rappresentava la data del *dies a quo*, andavano in ogni caso considerati prescritti tutti i pagamenti anteriori al 6.6.2007 e quindi la fattura 14/2007 dell'Avv. Scandola e la fattura 10/2007 dell'Avv. Baldassarre. Se, viceversa, al momento del pagamento si materializzava un danno già prodotto in sede deliberante, allora il *dies a quo* doveva coincidere con la data della delibera d'incarico, con la conseguenza che risultava prescritto il diritto al rimborso delle somme deliberate prima del 6.6.2007 e cioè quelle corrisposte agli Avv.ti Tebaldi e Scandola nonché quelle di cui alla fattura n.10/2007 corrisposte all'Avv. Baldassarre.

In ogni caso, contestavano l'assunto attoreo per cui la prescrizione doveva decorrere dal 24.11.2008, giorno in cui era pervenuta alla Procura la segnalazione di danno erariale, perché in contrasto col disposto legislativo di cui all'art.1 comma 2 della legge 20/94.

Eccepcionavano altresì l'assenza di colpa grave, atteso che "*quell'eccesso nei modi dell'opposizione*" addebitato loro dalla Procura non integrava una particolare negligenza, trascuratezza, imprudenza e/o grave disinteresse nell'espletamento delle funzioni. Inoltre, per tutte le spese e onorari corrisposti ai legali oggetto di contestazione, era stata prevista la relativa copertura finanziaria, come risultava dal preventivo approvato in data 23.3.2007 dall'assemblea del disciolto Ordine dei dottori Commercialisti. Tutte le spese sostenute nel 2007 e per la residua parte nel 2008, dopo essere state sottoposte alla verifica del commissario, del collegio sindacale e del nuovo tesoriere, erano state pagate ed iscritte nei conti economici degli esercizi 2007-2008, successivamente approvati dal nuovo Consiglio e dall'Assemblea degli iscritti il 30.11.2009, a riprova del fatto che il nuovo Consiglio non si reputava leso dalla precedente gestione dell'Ordine.

Quanto alla fattura n.20/2007 dell'Avv. Fezzi, i convenuti replicavano che la stessa faceva

riferimento non solo al procedimento d'accesso ai documenti, ma anche a una non meglio precisata assistenza e consulenza nella causa d'appello pendente contro il collegio dei ragionieri. Ebbene, tale fattura non rispettava il deliberato nella seduta del 17.9.2007 dove si autorizzavano solo le azioni dirette all'accesso, sicché gli importi ivi previsti non erano addebitabili ai convenuti. In ogni caso, l'incarico all'Avv. Fezzi era necessario per l'atteggiamento ostruzionistico assunto a fronte del diniego del diritto d'accesso, come anche quello relativo al procedimento disciplinare a carico di Castellani, resosi necessario a seguito della presentazione della diffida effettuata dal legale di quest'ultimo.

Concludevano chiedendo *“in via preliminare che venga riconosciuto il difetto di giurisdizione dell’Autorità adita; che venga dichiarata prescritta nei limiti di cui al punto 2 della presente memoria, l’azione esercitata dalla Procura, nel merito che i convenuti vengano riconosciuti esenti da qualsiasi responsabilità nella produzione del presunto evento dannoso contestato non avendo agito né con dolo né con colpa grave”*.

In data 28 febbraio 2013 la Procura depositava copia del bonifico bancario di euro 768 effettuato il 26.2.2013, in favore dell'Ordine, dal convenuto Romito Stefano, con causale “Rimborso spese legali fascicolo istruttorio n. 2012/00517-DIM”.

All'odierna udienza, dichiarata la contumacia del convenuto Romito, il Procuratore chiedeva preliminarmente dichiararsi la cessazione della materia del contendere nei confronti del medesimo, avendo questi provveduto al pagamento della quota di danno a lui addebitata. Ribadiva la sussistenza in fattispecie della giurisdizione contabile richiamando precedenti giurisprudenziali favorevoli nonché l'infondatezza dell'avversa eccezione di prescrizione del danno, confermando integralmente gli addebiti nei confronti di tutti i convenuti e riportandosi alle conclusioni di cui all'atto di citazione. Le difese reiteravano le conclusioni di cui alle rispettive memorie di costituzione, ribadendo l'insussistenza del danno erariale e, comunque, della colpa grave. Tutti gli avvocati dichiaravano – su richiesta del Presidente – di aderire all'eccezione di difetto di

giurisdizione sollevata in memoria dall'Avv. Annunziata, riportandosi per il resto a quanto dedotto nei rispettivi atti difensivi, come da verbale d'udienza. Al termine della discussione, la causa veniva riservata per la decisione.

DIRITTO

DIFETTO DI GIURISDIZIONE

Il Collegio deve preliminarmente verificare la sussistenza della giurisdizione contabile in fattispecie, a fronte dell'eccezione sollevata, in memoria, dai convenuti Cavaler, Chignola, Ceresa, Masin, Martinelli, Perusi, Rossato e su cui anche le difese degli altri convenuti, hanno dichiarato, in udienza, di aderire.

Si tratta, nella specie, di verificare se per i prospettati danni erariali arrecati all'Ordine professionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili (O.D.C.E.C.) di Verona, da parte dei componenti degli organi (Presidente e Consiglio dell'Ordine) dell'Ente, sussista o meno la giurisdizione contabile.

A sostegno dell'eccezione di difetto di giurisdizione, l'Avv. Annunziata ha dedotto in memoria che *“l'Ordine dei dottori Commercialisti e degli esperti Contabili si inquadra nell'ambito degli organi di autodisciplina delle categorie professionali che si finanziano mediante contributi annuali d'iscrizione che versano i rispettivi associati, non percependo, pertanto, alcun finanziamento pubblico da parte dello Stato”... “Se è vero, allora, che uno dei presupposti essenziali ai fini della configurabilità della responsabilità contabile è rappresentato dalla sussistenza di un danno erariale, non si comprende come nella fattispecie esaminata, tale danno possa essere configurato, avendo i dottori chiamati in causa legittimamente attuato un mandato assembleare specifico e circostanziato, con l'utilizzo di risorse finanziarie riscosse dagli iscritti precedentemente stanziato in un bilancio approvato dall'assemblea. A conferma delle conclusioni inerenti l'autonomia finanziaria dell'Ente de quo*

appena delineate, la Suprema Corte ha espresso un indirizzo particolarmente significativo in materia. Con la sentenza della Sez. I^a Civile, 14 ottobre 2011, n. 21226, infatti, la Corte di Cassazione ha stabilito il principio secondo il quale la Corte dei Conti non ha alcun potere di controllo nei confronti degli Ordini professionali a causa della mancanza di contribuzione da parte dello Stato in favore dei medesimi. Passaggio centrale della decisione (relativa alla Federazione Ordini Farmacisti, ma di principio estensibile agli altri Ordini) è quello secondo cui "la qualifica di Ente pubblico non economico, tipica degli Ordini professionali, ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. 165/2001, non assume rilievo ai fini dell'insorgenza della soggezione al controllo della Corte dei conti, perché il potere in parola è regolato dalla L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, comma 4, e le due norme non sono sovrapponibili" (così, memoria Avv. Annunziata). La difesa ha poi proseguito riportando il contenuto della citata sentenza della Suprema Corte, così concludendo sul punto: "La Suprema Corte, dunque, pur riconoscendo la natura di ente pubblico non economico agli ordini professionali, ravvisa una carenza di potere in materia di controlli sui loro bilanci da parte della magistratura contabile, vista l'assenza di contributi da parte dello Stato che ne caratterizza la gestione amministrativa. Alla medesima conclusione, pertanto, occorre pervenire anche nella fattispecie in questa sede esaminata, posto che il Consiglio dell'Ordine dei Dottori Commercialisti di Verona non ha fatto altro che gestire le risorse provenienti dagli stessi iscritti, in assenza di contributi pubblici, per scopi che gli iscritti medesimi avevano approvato in apposita assemblea; non si vede allora come possa configurarsi un danno erariale a carico dei nostri assistiti nella questione di che trattasi. La stessa Corte dei Conti del resto, nella seduta del 17 febbraio 2012 (determinazione n. 13/2012), preso atto della decisione della Suprema Corte n. 6257/2011, sembra "sospendere" l'esercizio del sindacato dei Giudici contabili sull'attività degli ordini professionali, in attesa di "una soluzione normativa atta a fare definitiva chiarezza sulla linea da adottare" (doc. 2). Dalle considerazioni appena

delineate, allora, appare evidente che gli ordini professionali non rientrano tra le pubbliche amministrazioni che sono soggette al controllo da parte della Corte dei Conti, con conseguente inevitabile difetto di giurisdizione del Giudice adito” (così, in memoria Avv. Annunziata).

In udienza, il rappresentante della Procura erariale replicava all’eccezione evidenziando la diversità delle funzioni – di controllo e giurisdizionale – intestate alla Corte dei conti, come del resto affermato dalla stessa Suprema Corte proprio nella sentenza richiamata da controparte. A sostegno della giurisdizione contabile in fattispecie, richiamava la natura di ente pubblico non economico dell’Ordine, le funzioni pubbliche da esso istituzionalmente perseguite, nonché gli altri indici di pubblicità della fattispecie, alla stregua dei quali era già stata affermata la giurisdizione della Corte dei conti in fattispecie simili (Sez. Giur. Abruzzo n. 699/2002 sull’Ordine dei Giornalisti; Corte di Cass. sez. Unite n.19667/2003). L’Avv. Annunziata ribadiva il difetto di giurisdizione richiamando il più recente orientamento della Suprema Corte (Cass. SU n.295/2013), secondo cui il parametro di riferimento della giurisdizione contabile è la natura pubblica dei fondi, in base al criterio “oggettivo” della natura del danno, ormai prevalente rispetto a quello “soggettivo” della natura pubblica dell’Ente (cfr. verbale d’udienza).

Ciò stante, sulla base delle anzidette argomentazioni prospettate dalle parti, il Collegio deve deliberare sulla propria *potestas iudicandi* in fattispecie.

Va preliminarmente fugato ogni dubbio sulla condivisibilità della tesi volta ad escludere, in via automatica, la giurisdizione contabile in fattispecie ove non vi sia il controllo della Corte, sulla base di una supposta, inesistente, coincidenza tra le funzioni intestate alla Corte. E’ pacifica invero, l’assoluta diversità della funzione giurisdizionale che ha fondamento nell’art. 103, comma 2, della Costituzione secondo cui *“La Corte dei conti ha giurisdizione nella materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”*,

rispetto alla funzione di controllo intestata alla Corte dall'art. 100 della Costituzione (*“La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito”*), sicché non sussistendo alcuna analogia tra le due funzioni (come del resto ribadito anche dalla Sezione Prima della Cassazione nella richiamata sent. n. 21226/2011), deve disattendersi, in linea di principio, ogni *modus argumentandi* volto ad affermare, o negare, la giurisdizione contabile in modo pressoché automatico, in base all'esistenza o meno, del controllo della Corte nella stessa fattispecie, *rectius* sullo stesso Ente.

Ciò stante, in disparte la rilevanza nel caso concreto della sentenza della Sezione 1^a della Cassazione n. 21226/2011 di cui si dirà in seguito, non appaiono condivisibili le conclusioni finali di cui alla memoria difensiva dell'Avv. Annunziata, secondo cui non rientrando *“gli ordini professionali tra le pubbliche amministrazioni che sono soggette al controllo da parte della Corte dei Conti”*, ne discenderebbe, per ciò solo, un *“inevitabile difetto di giurisdizione del Giudice adito”* (così, in memoria Avv. Annunziata). In udienza, tuttavia, la difesa ha ribadito il proprio convincimento sulla base di argomentazioni diverse, quali innanzi riportate.

Tanto premesso, l'invocata sentenza della Cassazione Sez. 1^a n. 21226/2011 rileva ai fini che qui interessano, non tanto perché ha escluso il controllo di gestione della Corte dei conti sugli Ordini professionali (nello specifico, sull'Ordine dei Farmacisti), ma per le argomentazioni svolte in parte motiva che non possono essere sottaciute, e che vanno tuttavia ricollegate con l'orientamento da ultimo elaborato dalle Sezioni Unite della stessa Corte per discernere la giurisdizione contabile.

Occorre quindi, da un lato, esaminare i principi ivi enucleati dalla Prima Sezione della Cassazione sulla tematica specifica degli Ordini professionali e, dall'altro, verificare se, ed in che modo, gli stessi rilevino ai fini della individuazione della giurisdizione contabile in fattispecie, alla luce dell'orientamento ormai consolidato delle Sezioni unite della Suprema Corte, orientamento – come di seguito si dirà – che non è più quello (Cass. 5393/95) riportato dalla stessa Sezione Prima nella parte motiva.

Ebbene, nella citata sentenza 21226/2011, la Prima Sezione della Suprema Corte ha ritenuto “incontestata la circostanza che gli ordini professionali non beneficiano di alcun contributo pubblico” sicché *“non è dato comprendere quale possa essere l'interesse dello Stato (che giustificerebbe poi le eventuali iniziative conseguenti) ad esercitare un controllo sulla correttezza della gestione degli enti in questione al semplice fine di accertare la rispondenza fra gli obiettivi programmati e i risultati conseguiti. Né può desumersi l'esistenza di un siffatto interesse dalla qualità di ente pubblico non economico rivestita dall'Ordine dei Farmacisti. Il punto in contestazione non è infatti quello relativo all'esistenza o meno di un interesse pubblico al corretto espletamento dei compiti istituzionali da parte degli ordini professionali, ma piuttosto quello di stabilire se la natura dell'interesse esistente richieda o meno l'esercizio di un controllo da parte della Corte dei conti sull'attività di gestione degli enti, quesito al quale, in assenza di esplicite indicazioni formali va – come detto – data risposta negativa”*.

La sentenza ha posto in luce quello che già la Sezione Controllo Enti di questa Corte (delibera n.43/1995) aveva definito come “peculiarità” degli Ordini professionali: l'assenza di contribuzioni a carico dello Stato. Gli Ordini professionali quindi, sono indubbiamente Enti pubblici non economici, perseguono sicure finalità pubbliche, ma si autofinanziano con i soli contributi degli iscritti, senza alcun apporto a carico del bilancio statale.

Ciò stante, non può non tenersi conto della anzidetta peculiarità degli Ordini professionali

al fine di verificare se, per gli eventuali danni cagionati al bilancio degli stessi dai propri organi, sussista la giurisdizione contabile.

Orbene, ormai da lungo tempo (Cass. SU n. 4511/2006) le Sezioni unite della Cassazione hanno affermato il principio per cui sussiste la giurisdizione della Corte dei conti *quando si ha gestione di denaro pubblico ancorché privato sia il soggetto gestore* (Corte conti sez. 1^a app. n.266/2011), atteso che *“il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, infatti, spostato dalla qualità del soggetto – che ben può essere un privato o un ente pubblico non economico – alla **natura del danno** e degli scopi perseguiti* (ex plurimis, da ultimo, Cass. SU n. 7377/2013; 295/2013).

La sostituzione del criterio eminentemente soggettivo, che identificava l'elemento fondante della giurisdizione della Corte dei conti nella qualifica pubblica dell'agente, con un criterio oggettivo che faceva leva sulla natura pubblica delle funzioni espletate e delle risorse finanziarie a tal fine adoperate, ha preso l'avvio con l'ordinanza n. 4511 del 1° marzo 2006 delle Sezioni Unite, che riconosceva la giurisdizione contabile nei confronti di una società a responsabilità limitata per l'indebito utilizzo di finanziamenti pubblici in difformità del programma vincolato cui la stessa aveva aderito. Sosteneva la Suprema Corte che *“...ormai il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto (che può ben essere un privato o un ente pubblico non economico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, per sue scelte, incida negativamente sul modo di essere del programma imposto dalla P.A., alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico...di cui deve rispondere dinanzi al Giudice contabile...”*.

In realtà, già qualche anno addietro, di pari passo al processo di privatizzazione della

Pubblica Amministrazione, le Sezioni Unite avevano denunciato l'insufficienza del criterio meramente soggettivo del rapporto di servizio, riconoscendo la giurisdizione contabile per i danni arrecati dalle condotte dei dipendenti delle aziende municipalizzate (SSUU n.3351/2004; n.19667/2003). Pertanto *“è la natura delle risorse finanziarie di cui il soggetto passivo si avvale e l'evento verificatosi in danno di un'amministrazione pubblica il dato essenziale da cui scaturisce la giurisdizione contabile indipendentemente dal quadro di riferimento”*, di diritto pubblico o privato, nel quale si colloca la condotta produttiva di danno (Cass. SU n.10973/2005 nei confronti di un consorzio avente natura di ente pubblico economico). La qualificazione di un ente come società di capitali è stata, altresì, considerata non ostativa al riconoscimento della sua natura pubblica se la società, le cui azioni siano possedute, prevalentemente o esclusivamente, da un ente pubblico, costituisce un mero strumento per la gestione di un servizio pubblico (Cass. SU 9096/2005).

L'orientamento così inaugurato, è stato successivamente confermato e ribadito in successive pronunce: *“Ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei Conti per danno erariale, in ragione del sempre più frequente operare dell'amministrazione al di fuori degli schemi del regolamento di contabilità di Stato e tramite soggetti in essa non organicamente inseriti, è irrilevante il titolo in base al quale la **gestione del pubblico denaro** è svolta, potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o in un contratto di diritto privato. **Il baricentro per determinare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, infatti, spostato dalla qualità del soggetto – che può ben essere un privato o un ente pubblico economico – alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, cui siano erogati fondi pubblici, per sua scelta incide negativamente sul modo di essere del programma imposto dalla P.A., alla cui realizzazione esso è chiamato a partecipare con***

l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, esso realizza un danno per l'ente pubblico anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano così come concretizzato ed approvato dall'Ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore, di cui deve rispondere davanti al giudice contabile” (v. Cass. S.U. n. 7377/2013; 295/2013; 23599/2010, 4309/2010, 20434 e 24671 del 2009).

Nella sostanza, sulla base di tale ormai consolidato orientamento, deve ritenersi che il criterio principe per individuare la giurisdizione contabile, è quello cd. oggettivo, basato sulla “natura pubblica” delle risorse gestite, in uno con la finalità pubblica perseguita, che vale a connaturare il danno quale “erariale”, a prescindere ed indipendentemente, dalla natura pubblica o privata del soggetto agente atteso che “...*la responsabilità amministrativa contabile grava anche sui privati che abbiano posto in essere i presupposti per una illegittima erogazione di **denaro pubblico**...*” (cfr. Corte di Cassazione SS.UU., sent. n.16849/12).

L'evoluzione della giurisdizione contabile in senso sempre più marcatamente oggettivo, caratterizzata dalla non esaustività del rapporto di servizio quale presupposto per l'incardinamento della giurisdizione contabile e dalla sostituzione di detto criterio di collegamento con quello oggettivo della natura pubblica delle risorse finanziarie utilizzate, se da un lato, ha comportato l'estensione della *potestas iudicandi* a fattispecie prima escluse in base al rigoroso criterio soggettivo della natura pubblica dell'agente (si pensi, ai privati destinatari di finanziamenti pubblici malgestiti o distratti per altri scopi), dall'altro non può non comportare, *a contrariis* e per coerenza, il disconoscimento della giurisdizione contabile a favore della giurisdizione ordinaria in casi in cui, pur a fronte della natura e delle finalità pubbliche dell'ente, manchino risorse pubbliche da gestire. Circostanze che ricorrono tutte nella fattispecie odierna.

Gli Ordini territoriali dei dottori commercialisti infatti, sono espressamente definiti dall'art. 6 co. 3 del D.Lgs. n.139/2005, "*enti pubblici economici a carattere associativo ... dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria, determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti, nel rispetto delle disposizioni di legge e del presente decreto e sono soggetti esclusivamente alla vigilanza del Ministero della Giustizia*". Autorevole dottrina ha definito gli Ordini professionali quali enti ad appartenenza necessaria, atteso che per l'esercizio di determinate professioni (cd. protette), quale quella di commercialista, è obbligatoria l'iscrizione all'Albo professionale la cui tenuta e gestione spetta istituzionalmente all'Ente rappresentante della categoria. Gli Ordini godono, *per tabulas*, di autonomia finanziaria: si finanziano esclusivamente con "contributi" a carico degli iscritti all'Albo. L'art. 12 lett. p) e q) del D.Lgs. n.139/2005 prevede infatti, tre tipologie di contributi: un contributo *una tantum* per l'iscrizione all'albo; un contributo annuale a favore dell'Ordine territoriale ed un contributo annuale in favore del Consiglio Nazionale. Ulteriore entrata è rappresentata dalla "*tassa per il rilascio di certificati e di copie dei pareri per la liquidazione degli onorari*". La provvista finanziaria è costituita pertanto, unicamente da prelievi a carico degli iscritti.

E' pacifico quindi, come affermato dalla Cassazione, *che gli ordini professionali non beneficiano di alcun contributo pubblico*, sicché in assenza di finanziamenti pubblici, diretti o indiretti, le uniche entrate di cui si alimenta il bilancio dell'Ente sono i "contributi" testé individuati che costituiscono, evidentemente, una forma di autofinanziamento, estrinsecazione dell'autonomia finanziaria riconosciuta *ex lege*. Ne consegue perciò, che le risorse finanziarie in gestione all'Ordine non hanno alcuna provenienza pubblica, sicché il depauperamento delle stesse si traduce in un danno essenzialmente "privato", come private sono le entrate dell'Ente. E allora, se il criterio discernitivo della giurisdizione contabile è, come innanzi detto, quello oggettivo della natura del danno, in uno con la natura pubblica delle finalità perseguite, lì dove manchi un "danno pubblico", come nella

specie, la Corte dei conti è carente di giurisdizione.

Tale conclusione, è bene precisarlo, non è in contrasto con quanto affermato dalla Prima Sezione della Cassazione nella richiamata sentenza 21226/2011, là dove si rammenta che l'avvenuto riconoscimento da parte della stessa Suprema Corte (sent. 5393/95), della giurisdizione contabile "*nella fattispecie ora considerata*", non può essere interpretata come un precedente a sostegno della bontà della tesi della sussistenza del controllo della Corte dei conti sugli Ordini professionali, "*e ciò per l'assoluta diversità della funzione giurisdizionale rispetto a quella di controllo sulla quale qui si controverte, che non consente di configurare alcuna analogia fra le due distinte ipotesi*".

Ed invero, non ignora il Collegio che, con la sentenza n.5393/1995, la stessa Corte di Cassazione ebbe a riconoscere la giurisdizione contabile in ordine alla richiesta risarcitoria del Collegio provinciale dei geometri per il danno subito a seguito degli ammanchi di cassa perpetrati dal tesoriere dell'ente; ma la giurisdizione in fattispecie era stata affermata, a quei tempi, sul "*concorso di tre elementi: vale a dire che il danno sia lamentato dallo Stato, da un ente territoriale minore o da un altro ente pubblico non economico; che sia chiamato a risponderne un soggetto legato all'ente da un rapporto di impiego o anche di semplice servizio; che il danno medesimo sia stato causato nell'esercizio di un'attività inerente a tale rapporto*" (così, Cass. n.5393/1995 in motivazione). Trattavasi, evidentemente, dell'ormai abbandonato criterio soggettivo che ancorava la giurisdizione contabile alla natura pubblica dell'ente e al rapporto di servizio con l'agente.

In quegli anni infatti, era sufficiente per la giurisprudenza della Cassazione, che il danno fosse semplicemente "*lamentato*" dallo Stato, o da un altro ente pubblico non economico, essendo la qualità pubblica del soggetto leso, idonea ad attrarre a sé, nella sua orbita, la natura del danno a prescindere dall'essenza ontologica dello stesso.

Le altre decisioni (**Cass. 19667/2003; 12010/1990; 2079/1990**) richiamate da Cass. 21226/2011, concernevano in realtà – come di seguito si vedrà – gli Ordini professionali in quanto tali, non la giurisdizione contabile.

Ed invero, con riguardo alla sentenza della Cassazione **n.19667/2003**, richiamata in udienza anche dal rappresentante della Procura erariale, osserva il Collegio che la fattispecie non riguardava affatto gli ordini professionali, bensì il Consorzio comprensoriale del Chietino (istituito tra vari Comuni ai sensi dell'art. 25 legge 142/90) per fatti inerenti lo svolgimento di un'operazione finanziaria dell'Ente, e dunque, l'attività imprenditoriale dello stesso. Nell'occasione, la Suprema Corte ha riconosciuto la giurisdizione contabile "*nei confronti di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici (restando invece per tali enti esclusa la responsabilità contabile), essendo irrilevante il fatto che detti enti – soggetti pubblici per definizione, istituiti per il raggiungimento di fini del pari pubblici attraverso risorse di uguale natura – perseguano le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto in parte dal diritto privato*" (così, la massima). E' agevole notare come la fattispecie testé considerata sia diversa da quella odierna, stante la diversa natura dell'Ordine professionale (quale ente pubblico non economico) e, soprattutto, l'assenza in capo ad esso, di risorse pubbliche, invece presenti nel caso del Consorzio comunale.

Quanto alle altre sentenze della Cassazione **n.12010/1990 e n.2079/1990** in materia di Ordini professionali, si trattava in entrambi i casi, di fattispecie relative alla qualificazione del rapporto d'impiego dei dipendenti degli Ordini. Nell'occasione, le Sezioni Unite, partendo dalla natura di enti pubblici non economici degli Ordini (rispettivamente degli ingegneri e dei medici), giunsero ad affermare, in regime normativo antecedente la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, che "*le prestazioni lavorative subordinate, svolte con continuità ed inserimento del dipendente nell'organizzazione di detti ordini, integrano, pur in difetto di un formale atto di nomina, un rapporto di pubblico*

impiego, devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo” (così Cass. 2079/90).

I delineati elementi distintivi degli Ordini professionali, ovvero la loro natura di enti pubblici non economici, operanti sotto la vigilanza dello Stato per scopi di carattere generale e le cui prestazioni lavorative subordinate integrano un rapporto di pubblico impiego, sono circostanze che secondo la 1^a Sezione della Cassazione, *“non valgono a fondare l’obbligo di sottoposizione al controllo di gestione da parte della Corte dei Conti”*. Ebbene, fermo restando l’esclusione di ogni automatismo in punto di sovrapposibilità tra le due funzioni intestate alla Corte come innanzi preliminarmente detto, il Collegio non può che evidenziare che tutte le suddette prerogative di pubblicità degli Ordini professionali sono da considerarsi (non solo ai fini del controllo, ma) anche in punto di giurisdizione, ormai, recessive di fronte al criterio principe della *“natura del danno”* individuato dalla Suprema Corte a partire dalla nota sentenza 4511/2006 e tutt’ora imperante.

Anche con riferimento ai precedenti contabili in materia, valgono sostanzialmente le stesse argomentazioni di cui sopra.

Quanto alla sentenza della Corte dei conti, sezione Giurisdizionale Abruzzo, n.699/2002, richiamata in udienza dal Requirente a sostegno della giurisdizione contabile in materia, si osserva quanto segue. Nell’occasione la Sezione Territoriale ebbe ad affermare la propria giurisdizione sull’Ordine dei Giornalisti in base alla natura di *“persona giuridica di diritto pubblico”* attribuita all’Ordine dalla legge n.69/1963, ai fini pubblici espressamente individuati dall’art. 11 della stessa legge, nonché alle attività svolte *“dirette innegabilmente alla soddisfazione di pubblici interessi”*. In chiusura, il Collegio evidenziava: *“D’altronde, gli Ordini e Collegi professionali, in quanto compresi tra gli Enti di diritto pubblico, sono assoggettati al controllo della Corte dei conti ai sensi dell’art.3, quarto comma, della Legge 14 gennaio 1994 n.20 (Corte dei conti, Sezione controllo Enti, delibera n.43 in data*

20.7.1995)”. Anche in tal caso, quindi, la giurisdizione era stata affermata alla stregua del criterio soggettivo – ancora in auge in quegli anni – basato sulla natura, funzioni e attività pubblica dell’Ente, richiamando peraltro, a conferma della giurisdizione contabile, la soggezione – all’epoca ancora esistente – dell’Ordine al controllo di gestione della Corte che, come affermato da Cass. 21226/2011, deve ritenersi allo stato non più ipotizzabile.

Per completezza, rileva il Collegio che la suddetta sentenza della Sezione Giurisdizionale Abruzzo n.699/2002, è stata confermata in punto di giurisdizione dalla 3^a Sezione centrale d’Appello di questa Corte che, tuttavia, non ha addotto ulteriori e diversi motivi a supporto della giurisdizione contabile, così statuendo: *“Sussiste, innanzitutto, la giurisdizione della Corte dei conti nella materia de qua, per le ragioni diffusamente indicate nella sentenza impugnata ed ulteriormente specificate nella memoria conclusionale scritta della Procura generale, di cui si è detto nell’esposizione in fatto; a tali ragioni questo collegio d’appello si riporta, condividendole integralmente”* (così, 3^a Sez. C.A. n.392/2003). Queste le ragioni illustrate dalla Procura generale, di cui alla parte in fatto della sentenza: *“Sussiste innanzitutto la giurisdizione della Corte dei conti, in quanto, in linea generale, gli Ordini e i Collegi professionali sono compresi tra gli enti di diritto pubblico, tanto da essere ordinariamente assoggettati al controllo della Corte dei conti; l’Ordine nazionale e gli Ordini regionali ed interregionali dei giornalisti, in particolare, sono persone giuridiche diritto pubblico, ai sensi dell’articolo 1 della legge 3 febbraio 1963, n. 69, in quanto svolgono alcune funzioni di natura pubblicistica, che evidenziano il carattere strumentale di tali organismi, attraverso i quali lo Stato persegue finalità pubbliche”*.

Entrambe le suddette pronunce sono state richiamate, di recente, da Corte conti, sezione Giurisdizionale Campania n.2047/2010, in fattispecie relativa sempre all’Ordine dei giornalisti. Nell’occasione, il Collegio ha affermato, d’ufficio, la giurisdizione contabile sulla base delle seguenti argomentazioni: *“Al riguardo, va rilevato che l’Ordine dei Giornalisti –*

Consiglio Regionale della Campania, ai sensi della disciplina normativa istitutiva, è persona giuridica di diritto pubblico (art. 1, ultimo comma, della legge n. 69/1963, D.P.R. n.747/1980), ente pubblico non economico (art. 1, comma 2, del Dlgs 29/1993, oggi Dlgs n. 165/2001) e come tale assoggettato, da un lato al controllo della Corte dei conti in quanto assimilabile alle amministrazioni pubbliche di cui al comma 4 dell'art. 3 legge 14 gennaio 1994 n. 20 (C. Conti, Sez. contr. enti, 20/07/1995, n.43), e, dall'altro, sottoposto alla giurisdizione di questa Corte (in tal senso Corte dei conti Sez. Abruzzo n.699/02/R e Sez. III^ Centrale d'appello n. 392/2003/R) con riferimento alle azioni di responsabilità contro amministratori e dipendenti del medesimo.

Secondo giurisprudenza consolidata, infatti, l'Ordine regionale dei giornalisti persegue finalità di pubblico rilievo (in tal senso cfr., Corte Costituzionale dec. n. 11/1968) in quanto lo stesso è preposto alla cura dell'osservanza della legge professionale ed alla vigilanza per il conseguimento del titolo di giornalista, attività che, nel partecipare a funzioni pubbliche di accertamento circa l'abilitazione all'esercizio professionale, realizza la soddisfazione di pubblici interessi (cfr. Corte Cost. C. Conti Sez. Giurisd. Abruzzo, n. 699/2002)".

Anche la Sezione Territoriale per la Campania quindi, ha riconosciuto la giurisdizione contabile in materia sulla base del criterio soggettivo della natura di *ente pubblico non economico* dell'Ordine, richiamando sul punto i precedenti della Sezione giurisdizionale per l'Abruzzo testé citati, nonché a conferma, la soggezione dell'Ordine al controllo di gestione della Corte, ancora esistente alla data di deposito della sentenza.

Va peraltro, rilevato, per inciso, che anche l'affermata assimilabilità dell'"ente pubblico non economico" alle "amministrazioni pubbliche" di cui al comma 4 dell'art. 3 legge 14 gennaio 1994 n. 20, quale criterio utilizzabile ai fini dell'assoggettabilità al controllo della Corte dei conti, è stato disconosciuto dalla Prima Sezione della Cassazione nella citata sentenza 21226/2011; difatti, secondo la Suprema Corte invero, non sarebbe "consentito ritenere sovrapponibili le nozioni di pubblica amministrazione nei due provvedimenti normativi sopra citati (*id est*, art. 1, comma 2, del D.Lgs. 29/1993, oggi D.Lgs. n. 165/2001 e comma

4 dell'art. 3 legge 14 gennaio 1994 n. 20) *sulla semplice base di una identità definitoria*".

L'assunto per cui l'obbligo di sottoposizione degli ordini professionali al controllo di gestione della Corte dei Conti troverebbe fondamento nella loro qualità di enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione (D.Lgs. n. 20 del 1994, art. 3, comma 4), qualità ad essi riconosciuta dalla legge n. 29/93 (ora trasfusa nel D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165), che per l'appunto tali considera gli enti pubblici non economici, quali sono certamente i detti ordini, *"per quanto plausibile da un punto di vista puramente formale, non appare però condivisibile. Ed infatti occorre considerare in proposito l'assoluta diversità delle ragioni ispiratrici delle due leggi, la prima avente ad oggetto profili organizzativi della Pubblica Amministrazione e trasfusa, per la parte di interesse, in provvedimento contenente norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze della amministrazioni pubbliche; la seconda, in tema di poteri di controllo della Corte dei Conti, con l'introduzione, in particolare, di quello relativo alla gestione degli enti, in aggiunta a quelli di legittimità e di merito preesistenti. La differenza cui si è fatto cenno delle ragioni ispiratrici delle disposizioni normative, oltre che dei relativi ambiti di applicazione, non consente quindi l'automatica attribuzione di un identico significato a concetti giuridici non del tutto coincidenti, seppur rappresentati nei medesimi termini definitori"*.

Le considerazioni testè svolte valgono, in particolare, anche per la sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Sardegna n.809/2002 che ha affermato la sussistenza della giurisdizione contabile per il danno cagionato ad un Collegio dei Geometri, con le seguenti motivazioni: *"Va affermato, anzitutto, che sono assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti gli Ordini ed i Collegi professionali, nella qualità di enti pubblici non economici nazionali, di cui è menzione nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. 3.02.1993, n. 29, in quanto ricompresi tra gli enti di diritto pubblico, a loro volta assumibili tra le amministrazioni pubbliche di cui alla legge 14.01.1994, n. 19"*.

La rassegna dei precedenti giurisprudenziali in tema di giurisdizione sugli Ordini professionali, sia della Suprema Corte (Cass. 5393/1995) che delle Sezioni Territoriali di questa Corte, è quindi, espressione di quell'orientamento giurisprudenziale ancora legato al criterio soggettivo, ormai superato e disatteso dalle Sezioni Unite secondo cui occorre, come detto, oltre alla natura pubblica dall'attività/finalità conseguita, imprescindibilmente, la "natura pubblica del danno" per radicare la giurisdizione contabile nella fattispecie concreta.

Detto orientamento, invero, sia pure per fattispecie diversa, è stato sostanzialmente seguito anche da questa Sezione Territoriale nelle recenti sentenze 238/2012 e 749/2012 in tema di danni erariali prodotti a Polesine Acque Spa, società a intero capitale pubblico locale. In fattispecie, la Sezione ha disatteso l'orientamento maggioritario inaugurato dalla Cassazione con la nota sentenza n. 26806 del 2009, poi confermato con le successive 519 del 2010, 4309 del 2010, 14957, 14655, 20941 del 2011, 1419, 1420, 3692 del 2012 e n.13619, del 22 maggio – 31 luglio 2012, per aderire all'altro di cui all'ordinanza Cass. n.10063, del 9 maggio 2011, che, pur non rinnegando l'indirizzo sopra delineato, è pervenuto al riconoscimento della giurisdizione contabile superando l'aspetto formale della distinzione tra personalità giuridica della società di capitali e quella dei singoli soci e la piena autonomia patrimoniale dell'una rispetto agli altri (che aveva rappresentato il punto saliente della pronuncia del 2009), per privilegiare l'aspetto sostanziale, esaminando caso per caso se la società per azioni sia un soggetto non solo formalmente, ma anche sostanzialmente privato, ovvero, se essa sia un mero modello organizzatorio del quale si avvalga la P.A. al fine di perseguire le proprie finalità. In questa verifica la Sezione è pervenuta all'affermazione, nel caso concreto, della giurisdizione contabile sulla base di una serie d'indici qualificanti, primo fra tutti, ma non unico, la natura del capitale interamente pubblico, essendo l'intera partecipazione azionaria intestata ai Comuni del

Polesine, nonché la fruizione di finanziamenti pubblici ed il ricorso alle risorse pubbliche degli enti partecipanti per il ripiano delle perdite, oltre alla previsione statutaria del mantenimento del capitale in mano pubblica, considerato “...che nel caso di società a totale capitale pubblico che svolga funzioni prevalentemente riferibili alla Pubblica Amministrazione, il danno provocato dall’amministratore al patrimonio sociale non può che implicare un danno diretto al socio, alla società pubblica (tenuto conto che non si realizza una confusione di apporti finanziari da parte di più soggetti) e, quindi, un danno erariale. (cfr. Corte dei Conti, 3^a sez. app. n.642 del 29.9.2011)....”. (così Corte dei Conti Sez. Veneto n. 238 del 2012).

Osserva, inoltre, il Collegio, che a conclusioni diverse da quelle innanzi delineate sull’assenza in fattispecie, di un danno pubblico, non sembra possibile pervenire nemmeno con riferimento alla natura –tutt’ora controversa in dottrina – dei “contributi” versati dagli iscritti all’Ordine professionale.

Una parte della dottrina tributaria, invero, annovera tali proventi nella categoria (elaborata dalla dottrina francese) della “parafiscalità” in ragione del carattere obbligatorio della prestazione che incide su una cerchia ristretta di soggetti (gli iscritti all’albo) e non sulla collettività dei *cives*. Secondo altra dottrina, invero maggioritaria, sarebbero propriamente da qualificare come parafiscali, invece, solo i contributi previdenziali e assistenziali dovuti dal prestatore di lavoro all’ente previdenziale in forza di norme di legge, sicché parafiscali sarebbero solo le entrate relative al finanziamento della sicurezza sociale, caratterizzate da un lato, per essere dovute a enti pubblici non territoriali (INPS, INADEL, altre casse e gestioni separate ecc.), dall’altro per essere prelevate da questi in virtù della potestà d’imperio loro conferita dalla legge.

Se così fosse, parrebbe agevole escludere dal novero degli stessi i “contributi” in esame che, al di là del *nomen*, non hanno certamente natura, né funzione previdenziale tant’è

che non vengono versati all'ente previdenziale (Cassa dei commercialisti) bensì all'Ordine (vedi art. 12 lett. p) e q) del D.Lgs. n.139/2005 innanzi richiamato).

In ogni caso, in disparte la configurabilità o meno degli stessi quali proventi parafiscali, non ritiene il Collegio che dalla mera obbligatorietà degli stessi, peraltro circoscritta agli iscritti all'Ordine e non gravante sulla collettività, né tantomeno dalla facoltà che avrebbe l'Ente di procedere alla raccolta degli stessi secondo le modalità previste per la riscossione delle imposte dirette (iscrizione a ruolo), possano trarsi conseguenze rilevanti in tema di giurisdizione contabile. Ed invero, come sottolineato dalla Cassazione, *“il punto di contatto tra contributi percepiti dall'Ordine dei farmacisti e le imposte dirette riguarda esclusivamente l'aspetto procedimentale e non anche, dunque, quello sostanziale della riscossione”* (Cass. 21226/2011).

La Suprema Corte quindi, ha escluso che i contributi versati dagli iscritti agli Ordini professionali abbiano natura di prelievi tributari.

Allo stato attuale della normativa e giurisprudenza in materia, non residuano spazi per affermare la giurisdizione contabile in fattispecie, e ciò in assenza di concreti elementi oggettivi sui quali fondarla. Conclusivamente, per tutte le considerazioni sovra esposte, deve dichiararsi, nella fattispecie, il difetto di giurisdizione di questa Corte.

Ai sensi dell'art. 59, comma 1, della legge 18.6.2009 n.69, va dichiarata la giurisdizione del Giudice Ordinario sulle eventuali vertenze risarcitorie oggetto di causa.

L'assenza della *potestas iudicandi* in capo al Giudicante preclude la disamina di ogni altra questione. Trattandosi di pronuncia in rito, nulla è dovuto per le spese di giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per il Veneto, definitivamente pronunciando,

così provvede:

-Dichiara il difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario;

-Nulla per le spese.

Così deciso in Venezia nelle camere di consiglio del 20 marzo, 16 aprile e 14 maggio

2013.

Il Relatore

Il Presidente

f.to Luisa de Petris

f.to Angelo Buscema

Depositato in Segreteria il 12.06.2013

IL FUNZIONARIO PREPOSTO

f.to Cristina Guarino