

# **Studi in memoria di Salvatore Cascino**

prefazione di Salvatore Sfrecola  
contributi di:

Sergio Auriemma; Angelo Buscema; Giorgio Capone; Antonio Ciaramella; Massimo Di Stefano; Fernanda Fraioli; Gian Piero Jaricci; Fulvio Longavita; Tommaso Miele; Luisa Motolese; Giuseppe Nicoletti; Massimo Perin; Salvatore Pilato; Carmine Scarrano; Marco Smiroldo; Gloria Tinello; Alfonso Tranchino

## **Pagine**

Salvatore Cascino  
*Presidente di Sezione Onorario  
della Corte dei conti*

È la prima volta che questa Rivista dedica un fascicolo “in memoria” di un Collega scomparso. La scelta, che ho sottoposto ai colleghi ricevendo generali consensi, che per alcuni hanno costituito un impegno scientifico con i lavori che arricchiscono questo volume, ha riguardato Salvatore Cascino, che ha lasciato la Corte dei conti avendo ricoperto da ultimo le funzioni di Vice Procuratore Generale presso la Procura Generale, dopo aver prestato servizio presso vari Uffici di controllo.

Nato a Bologna il 19 giugno 1931, da famiglia di origine siciliana (Piazza Armerina), il padre era un ingegnere della Motorizzazione Civile, vissuto a Torino negli anni della guerra, successivamente la Famiglia Cascino si trasferisce a Roma.

Salvatore vince il concorso per cancelliere, quindi si laurea in giurisprudenza all'Università di Siena.

Assolve gli obblighi militari come Ufficiale di Complemento dell'Aeronautica Militare, assegnato ad Alessandria con il grado di Tenente.

Sposato, due figlie, vince un concorso come funzionario nella carriera direttiva al Ministero delle Finanze.

Il 1° gennaio 1971 vince il concorso in magistratura alla Corte dei conti.

La prima assegnazione vede Salvatore Cascino in servizio presso la Delegazione regionale della Corte di Milano. Nel 1973 è trasferito a Roma, presso l'Ufficio Controllo sugli atti e le contabilità della Presidenza del Consiglio.

Il 4 aprile 1977 prende servizio presso la Procura Generale nell'ambito della quale, dal 1995, è assegnato al Servizio Appelli e Ricorsi dove conclude la sua carriera fino al collocamento a riposo, per motivi di salute, il 1° ottobre 1999.

Il Consiglio di Presidenza gli attribuisce la qualifica di Presidente di Sezione onorario.

Muore a Roma il 10 ottobre 2007.

## SOMMARIO

**Salvatore Sfrecola**

Presentazione del fascicolo, *pag. 129*

**Sergio Auriemma**

Lineamenti di una «*responsabilità organizzativa*» nelle pubbliche amministrazioni, *pag. 146*

**Angelo Buscema**

Profili di responsabilità amministrativa a seguito della giurisprudenza amministrativa riguardante i tempi di pagamento ai fornitori, *pag. 182*

**Giorgio Capone**

La responsabilità amministrativo-contabile, nei confronti degli organi politici locali e degli organi di gestione, *pag. 192*

**Antonio Ciaramella**

*Translatio iudicii* e giurisdizione contabile, *pag. 200*

**Massimo Di Stefano**

Considerazioni in tema di danno erariale e di criteri della sua determinazione, *pag. 212*

**Fernanda Fraioli**

Brevi note in merito all'accesso agli atti del processo contabile, *pag. 226*

**Gian Piero Jaricci**

Il risarcimento in misura ridotta nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti, *pag. 242*

**Fulvio Longavita**

L'azione di responsabilità amministrativa con particolare riferimento all'attività istruttoria del P.M. contabile, *pag. 247*

**Tommaso Miele**

Le fattispecie di responsabilità sanzionatoria nel sistema della responsabilità amministrativa, *pag. 271*

**Luisa Motolese**

La responsabilità del medico nell'ordinamento giuscontabile, *pag. 307*

**Giuseppe Nicoletti**

La funzione giurisdizionale a garanzia degli equilibri della Finanza pubblica, *pag. 314*

**Massimo Perin**

Il risarcimento del danno ambientale: concorrenti profili di responsabilità amministrativa, *pag. 324*

**Salvatore Pilato**

L'impresa pubblica: l'evoluzione della giurisprudenza nell'analisi dei fenomeni societari, *pag. 350*

128

**Carmine Scarano**

Controllo giurisdizionale dei provvedimenti di archiviazione della *notizia danni* da parte delle Sezioni regionali, *pag. 362*

**Marco Smiroldo**

La garanzia costituzionale del giudice precostituito per legge nei giudizi dinanzi alla corte dei conti, *pag. 374*

**Gloria Tinello**

La responsabilità dinanzi alla Corte dei conti del curatore fallimentare, *pag. 395*

**Alfonso Tranchino**

Il giudizio per la resa del conto di azioni e quote societarie, *pag. 410*

**Corte dei conti: tempesta d'estate**  
**(quando il potere politico “non ci sta”: storia di un decreto legge,**  
**della legge di conversione e di un decreto correttivo)**

di Salvatore Sfrecola

**1. – Entriamo in tema.** Questo fascicolo di “Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici” viene distribuito in coincidenza con un dibattito vivace, non ancora concluso, nel quale politica ed informazione hanno detto la loro, con toni spesso polemici, intorno ad alcune norme dirette a limitare le attribuzioni della Corte dei conti, soprattutto in materia di giurisdizione di responsabilità amministrativa per danno all'erario.

Mentre scriviamo la questione è ancora in Parlamento, in attesa dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, recante disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009<sup>1</sup>. Non ancora assegnato alle commissioni per il parere di competenza, al momento il testo è oggetto di approfondimenti da parte della stampa e dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti che ha apertamente contrastato l'iniziativa governativa, con riguardo sia all'iniziale provvedimento urgente “anticrisi” ed alle proposte emendative presentate nel corso della discussione alla Camera, sia al “maxiemendamento” dell'Esecutivo che, come vedremo, ha recepito parte delle norme volute dalla maggioranza. Per cui l'Associazione rivendica il merito di aver ottenuto la cancellazione delle disposizioni maggiormente lesive delle attribuzioni della Corte e si prefigge di seguire con attenzione l'iter del disegno di legge di conversione del decreto “correttivo” perché non vengano riproposte, magari in forma diversa, alcune iniziative che miravano a limitare pesantemente soprattutto i poteri d'iniziativa e istruttori delle Procure regionali, quei “paletti” dei quali si è letto ripetutamente sui giornali.

Ne consegue che la presentazione di questo fascicolo non può trascurare di dar conto degli eventi. La situazione d'incertezza sulla definitiva approvazione del decreto legge n. 103 e sulla sua applicazione consiglia, tuttavia, di rinviare ad un prossimo fascicolo della *Rivista* una valutazione più approfondita delle nuove norme che oggi ci limitiamo a richiamare nella successione dei testi, con qualche limitata chiosa, “a prima lettura”, anche per offrire qualche spunto per successive riflessioni.

**2. - In origine è stato il decreto legge 1° luglio 2009, n. 78,** recante “provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione ita-

---

<sup>1</sup> Atti Senato 1749.

liana a missioni internazionali”. Un decreto-legge *omnibus*, come si evince dalla stessa intitolazione, proprio di una stagione della nostra legislazione d’urgenza che, approfittando di un’obiettiva lentezza dei lavori parlamentari<sup>1</sup>, in uno alla grave arretratezza che caratterizza le norme di azione della Pubblica Amministrazione, ha consentito di dilatare il concetto di “casi straordinari di necessità” (art. 77, comma 2, Cost.), espropriando di fatto il Parlamento del potere di decidere sulla normativa più rilevante, che viene sistematicamente approvata con decreti legge il cui testo, in sede di conversione, risulta integralmente sostituito da un “maxiemendamento” sul quale è stata posta la questione di fiducia<sup>2</sup>.

Ebbene, quel decreto-legge “anticrisi” prevedeva all’art. 17 (Enti pubblici: economie, controlli, Corte dei conti) due commi, il 30 e il 31, riguardanti esclusivamente le funzioni di controllo della Corte dei conti:

*30. All’articolo 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo la lettera f), sono inserite le seguenti:*

*«f-bis) atti e contratti di cui all’articolo 7, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001<sup>3</sup>;*

*f-ter) atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all’articolo 1,*

---

<sup>1</sup> *Leggi ordinarie troppo lente*, intervista di R. FERRAZZA al Ministro per i rapporti con il Parlamento Elio Vito, in *Il Sole 24 Ore*, 4 agosto 2009, pag. 12.

<sup>2</sup> S. SFRECOLA, *Il maxiemendamento mortifica il Parlamento*, in [www.ansgnoitaliano.it](http://www.ansgnoitaliano.it), 20 luglio 2009.

<sup>3</sup> 6. Per esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

a) l’oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall’ordinamento all’amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell’amministrazione conferente;

b) l’amministrazione deve avere preliminarmente accertato l’impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;

c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;

d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Si prescinde dal requisito della comprovata specializzazione universitaria in caso di stipulazione di contratti di collaborazione di natura occasionale o coordinata e continuativa per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi o con soggetti che operino nel campo dell’arte, dello spettacolo, dei mestieri artigianali o dell’attività informatica nonché a supporto dell’attività didattica e di ricerca, per i servizi di orientamento, compreso il collocamento, e di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, purché senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ferma restando la necessità di accertare la maturata esperienza nel settore.

Il ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l’utilizzo dei collaboratori come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti. Il secondo periodo dell’articolo 1, comma 9, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, è soppresso (14). Si applicano le disposizioni previste dall’articolo 36, comma 3, del presente decreto (Comma così modificato dall’art. 17, comma 26, lett. a), D.L. 1° luglio 2009, n. 78).

*comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266<sup>1</sup>;».*

*31. Al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite.*

Due disposizioni delle quali si può comprendere e condividere le ragioni. Con la prima, il comma 30, si sottopongono al controllo preventivo di legittimità i provvedimenti di conferimento di incarichi di studio e di consulenza da tempo al centro di polemiche, anche giornalistiche, che hanno preso di mira l'attribuzione di laute prebende a personaggi d'incerta professionalità ai quali sono assegnate attività di studio o di ricerca assolutamente improbabili. Si tratta assai spesso, come denunciano i *curricula*, di collaboratori di partito o di corrente non altrimenti remunerabili, che passano da uffici stampa a strutture di *staff* ai consigli di amministrazione di aziende e società in mano pubblica, per ritornare a prestare la loro opera di esperti nei ministeri e negli enti locali. È la "casta" dei portaborse sulla quale si sono soffermate alcune istruttorie delle Procure regionali della Corte dei conti, in specie di quella del Lazio, che hanno individuato incarichi non conformi alle esigenze delle amministrazioni, così provocando vivaci diatribe anche per avere, in questa e nella passata legislatura, ipotizzato e, a volte, accertato la responsabilità di alcuni ministri.

Dunque l'atto di conferimento dell'incarico viene sottoposto a controllo. Ma non si fa in tempo a lodare la saggezza dell'iniziativa, la "voglia di legalità" che l'iniziativa sembra sottendere, tenuto conto che l'amministrazione è tenuta al rispetto di alcune regole fondamentali che nel caso delle consulenze

---

9. Fermo quanto stabilito dall'articolo 1, comma 11, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione, sostenuta dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, esclusi le università, gli enti di ricerca e gli organismi equiparati, a decorrere dall'anno 2006, non potrà essere superiore al 30 per cento di quella sostenuta nell'anno 2004. Nel limite di spesa stabilito ai sensi del primo periodo deve rientrare anche la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti (Comma così modificato prima dall'art. 27, D.L. 4 luglio 2006, n. 223 e poi dal comma 2 dell'art. 61, D.L. 25 giugno 2008, n. 112, come sostituito dalla relativa legge di conversione e con la decorrenza indicata nel comma 3 dello stesso articolo 61. Vedi, anche, il comma 22-bis dell'art. 1, D.L. 18 maggio 2006, n. 181, come modificato dal comma 424 dell'art. 1, L. 27 dicembre 2006, n. 296. Vedi, inoltre, i commi 467 e 505 dell'art. 1 della citata legge n. 296 del 2006, nonché la lett. f-ter) del comma 1 dell'art. 3, L. 14 gennaio 1994, n. 20, inserita dall'art. 17, comma 30, D.L. 1° luglio 2009, n. 78.

sono la provata indispensabilità della prestazione richiesta all'esterno, come stabilito dalle norme più recenti richiamate dal decreto-legge, che spunta la norma che corrisponde alla volontà vera della classe politica: l'impunità.

Poiché non è sempre agevole la valutazione delle ragioni della scelta<sup>1</sup> ma soprattutto è possibile che una consulenza presentata come necessaria, e pertanto formalmente legittima, sia, di fatto, nella sua concreta realizzazione assolutamente inutile, ecco che, nel corso del dibattito parlamentare, viene presentato l'emendamento del solito deputato "della maggioranza" che rivela l'obiettivo autentico di quel "desiderio" di legalità. Così, da un lato, si propone di concentrare a Roma l'esame dei provvedimenti in tema di incarichi e consulenze e, dall'altro, di rendere gli effetti dei relativi provvedimenti immuni da profili di responsabilità, quando fossero stati esaminati con effetto positivo (visto e registrazione) dagli uffici di controllo della Corte dei conti, escludendo la stessa configurabilità del profilo soggettivo della colpa grave. Ne parleremo più avanti.

Quanto alla norma (comma 31) diretta ad assicurare "la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti" nell'ambito del controllo, l'iniziativa corrisponde ad un'esigenza effettiva e sentita, anche all'interno della Corte, in quanto la diversità degli orientamenti richiede, dopo il necessario approfondimento, una messa a punto definitiva dell'orientamento della Corte in modo che provvedimenti uguali non diano luogo a pronunce contrastanti con evidente lesione del principio costituzionale dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione (art. 97).

**3. – Il maxiemendamento e la legge di conversione.** Le cose si complicano, come abbiamo in parte anticipato, nel corso dell'iter parlamentare, alla Camera, dove, con un evidente gioco delle parti, intervengono alcuni emendamenti della maggioranza che incidono ulteriormente sulle funzioni di controllo e definiscono profili di diritto sostanziale e processuale in tema di responsabilità amministrativa che destano lo sconcerto, in ordine temporale, del Presidente della Camera e del Capo dello Stato, che intervengono a chiedere una revisione delle norme limitative dei poteri delle Procure regionali.

In sostanza, quel che il Governo non aveva "osato" lo fa proporre dai "suoi" parlamentari. Molto più del lecito e del ragionevole. Poi l'esecutivo mette a punto un maxiemendamento che recupera alcune istanze parlamentari, abbandonando le altre. Apre la strada ad un ulteriore compromesso con il Quirinale e, per quel che riguarda la Corte dei conti, con l'Associazione Ma-

---

<sup>1</sup> A. CICCIA, P.A., *Consulenze a briglia sciolta*, in *Italia Oggi*, 22 agosto 2009, pag.28.

gistrati. E spunta il decreto legge correttivo del precedente decreto legge già convertito. I maestri del diritto pubblico italiano si saranno rivoltati nella tomba. Ugualmente molti politici della tanto vituperata “Prima Repubblica”.

In sede di conversione (legge 3 agosto 2009, n. 102) del decreto legge n. 78, dunque, le norme riguardanti la Corte dei conti risultano le seguenti:

*30-bis. Dopo il comma 1 dell’articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, è inserito il seguente:*

*“1-bis. Per i controlli previsti dalle lettere f-bis) e f-ter) del comma 1 è competente in ogni caso la sezione centrale del controllo di legittimità”.*

*30-ter. Le procure regionali della Corte dei conti esercitano l’azione per il risarcimento del danno all’immagine subito dall’amministrazione nei soli casi previsti dall’articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. Per danno erariale perseguibile innanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti si intende l’effettivo depauperamento finanziario o patrimoniale arrecato ad uno degli organi previsti dall’articolo 114 della Costituzione o ad altro organismo di diritto pubblico, illecitamente cagionato ai sensi dell’articolo 2043 del codice civile. L’azione è esercitabile dal pubblico ministero contabile, a fronte di una specifica e precisa notizia di danno, qualora il danno stesso sia stato cagionato per dolo o colpa grave. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta.*

*30-quater. All’articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:*

*a) al comma 1, dopo il primo periodo è inserito il seguente: “In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall’emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità.”;*

*b) al comma 1-bis, dopo le parole: “dall’amministrazione” sono inserite le seguenti: “di appartenenza, o da altra amministrazione,”.*

*30-quinquies. All’articolo 10-bis, comma 10, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, dopo le parole: “procedura civile,” sono inserite le seguenti: “non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e”»;*

Sono soppressi, invece i seguenti emendamenti della maggioranza, che avevano destato non poche polemiche. Li riportiamo a scopo conoscitivo con la











































































































































































































































































































































































































































































































































































