LE FRONTIERE DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA FRA ATIPICITÀ, FATTISPECIE NORMATE E IPOTESI SANZIONATORIE

Posted on 20 Settembre 2019 by Paolo Evangelista

Categories: Democrazia e contabilità, Le responsabilità contabili
Tags: danno erariale, Responsabilità amministrativa, sanzione, sanzioni

Nell'affrontare il tema delle frontiere della responsabilità amministrativa fra atipicità, fattispecie normate e ipotesi sanzionatorie e nel voler dare un taglio più pragmatico e operativo possibile al mio intervento, illustrerò essenzialmente tre aspetti che ritengo particolarmente significativi:

- le peculiarità delle fattispecie di responsabilità tipizzata/sanzionatoria[1];

- l'applicabilità o meno alle fattispecie di responsabilità sanzionatoria degli istituti di rito sostanziale e processuale della responsabilità amministrativa "ordinaria";

- le criticità, nella prassi e nella giurisprudenza, con riferimento ad alcune fattispecie più significative.

In relazione al primo aspetto, il prof. Police, nell'intervento che mi ha preceduto, ha illustrato l'evoluzione legislativa evidenziando come si sia passati da una responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio, o meglio ancora mista, conseguente ad una "*combinazione di elementi restitutori e di deterrenza*" (Corte Cost. 20 novembre 1998, n. 371), alla successiva previsione di fattispecie di responsabilità "*secondo linee volte, tra l'altro, ad accentuarne i profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori*" (Corte Cost., n. 453 del 1998), fino a poter affermare, oggi, l'esistenza di un 'sistema sanzionatorio contabile'; di qui anche l'esigenza, recepita con l'approvazione del nuovo C.g.c., della previsione di un rito 'speciale' per le fattispecie sanzionatorie.

Da ciò ne deriva, a mio avviso, la necessità di individuare a livello teorico-concettuale, la categoria delle fattispecie sanzionatorie "pure o in senso stretto", per distinguerla da quelle in cui possono farsi rientrare fattispecie dove il legislatore si sia limitato a prospettare condotte tipizzate indicando, in certi casi, anche criteri di predeterminazione del danno erariale.

La qualificazione di una fattispecie come sanzionatoria pecuniaria "pura o in senso stretto", comporta peraltro importanti conseguenze:

a) in tema di obbligo di apertura di istruttoria senza necessità di denuncia specifica e concreta del danno, ai sensi dell'art. 51, comma 1, del codice di giustizia contabile;

b) in ambito processuale, con l'applicazione del rito speciale di cui agli artt. 133 e seguenti del c.g.c.;
c) in tema di applicabilità o meno di istituti previsti per la responsabilità amministrativa "ordinaria", ad esempio relativamente all'elemento psicologico, alla gravità della colpa, all'uso del potere riduttivo ed alla *compensatio lucri cum damno*.

1. **le peculiarità delle fattispecie di responsabilità tipizzata/sanzionatoria**

Al fine di poter individuare le peculiarità delle fattispecie di responsabilità amministrativa tipizzata/sanzionatoria ho ritenuto necessario ricercare tutti gli interventi del legislatore in materia ed estrapolare la disciplina normativa dalle numerose vigenti fonti primarie, in modo da offrire un utile apporto operativo (allegato alla presente relazione).

Avendo presenti le principali fattispecie sanzionatorie "pure" ossia quelle che riguardano l'indebitamento per spese d'investimento, la violazione ed elusione del patto di stabilità, la violazione ed elusione del saldo di pareggio di bilancio, l'omesso adeguamento di sistemi di controllo interno per monitorare vincoli giuscontabili , fino a prevedere la sanzione per l'omessa attuazione del piano di razionalizzazione delle società partecipate, possiamo cominciare ad individuare quali sono i tratti caratteristici della **fattispecie sanzionatorie pecuniarie**:

- Il primo tratto caratteristico è possibile desumerlo dalla sentenza delle SS.RR. in sede di risoluzione di QM n.12/2011 nella quale, sostanzialmente, viene esclusa la configurazione di responsabilità sanzionatoria "pura" per quelle fattispecie dove il legislatore si limita ad affermare *tout court* che la condotta illecita determina responsabilità erariale, senza prevedere una esplicita sanzione.

- Il secondo tratto caratteristico consiste nel fatto che il danno, nella responsabilità amministrativa risarcitoria 'ordinaria', rappresenta l'elemento centrale e di raccordo di tutte le altre componenti dell'illecito; viceversa nella responsabilità sanzionatoria il danno (pur se presente) non ha rilevanza. In dottrina, mutuando la terminologia dal diritto penale, viene prospettata la configurazione di un illecito contabile "di pericolo" o meglio senza evento di danno finanziario naturalistico: la soglia di punibilità si abbassa e viene sanzionata anche la mera "messa in pericolo" di valori quali, ad esempio, l'equilibrio di bilancio ed il coordinamento della finanza pubblica, positivizzati anche nella Carta Costituzionale (art. 81, 97, 117 e 119 C.).

- Il terzo tratto caratteristico riguarda l'inquadramento costituzionale delle fattispecie sanzionatorie. Il parametro costituzionale di riferimento, secondo la sentenza delle Sezioni Riunite in sede di risoluzione di QM n. 12/2007, è dettato dall'art. 25 della Costituzione. Nella sentenza si afferma che per la responsabilità sanzionatoria, si ritiene che debba essere rispettato il principio di stretta legalità nella molteplice accezione della tipicità, della tassatività (nel senso che le fattispecie legali non sono suscettibili di interpretazione analogica), della determinatezza e della specificità (nel senso che la legge deve molto puntualmente indicare ogni elemento dell'intera fattispecie sanzionatoria e cioè, sia con riferimento al precetto, che alla sanzione). Diverse tuttavia sono state le critiche alle affermazioni contenute nella predetta sentenza in relazione all'individuato parametro costituzionale di riferimento, mosse sia da parte della dottrina che dalla giurisprudenza; è stato affermato al riguardo che la responsabilità amministrativa sanzionatoria debba essere ricondotta più propriamente alla regola di garanzia dettata dall'art. 23 della Costituzione, secondo cui "*nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base ad una legge*". I criteri più rigorosi di cui all'art. 25 della Costituzione, secondo comma, possono essere pertanto richiamati esclusivamente per le sanzioni di tipo penale (si veda sentenza della Corte dei Conti Sez. giur. dell'Umbria n. 87/2008, con richiami alla giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione). Vedremo in seguito come questo diverso parametro di riferimento possa comportare anche diverse conseguenze pratiche.

- Altra peculiarità è che la decorrenza della prescrizione si fa risalire non già al momento di realizzazione dell'evento di danno (che può mancare), bensì dalla data di consumazione della

violazione commessa, ovvero della realizzazione della condotta tipizzata dal legislatore nel "precetto".

- La responsabilità sanzionatoria, a differenza di quella risarcitoria nel caso che conosciamo di illecito arricchimento del *de cuius*, non è trasmissibile agli eredi.
- Le regole del concorso di persone di tipo colposo nella responsabilità risarcitoria, con la imputazione a ciascuno dei concorrenti "per la parte" che vi ha preso, non sono applicabili nell'illecito contabile sanzionatorio, dove tutti soggiacciono alla medesima sanzione prevista per la violazione commessa.
- A livello processuale si applica infine il rito speciale di cui agli artt. 133 e seguenti del C.g.c. caratterizzato: dall'assenza nella fase pre-processuale dell'invito a fornire deduzioni; da una cognizione sommaria dinanzi ad un giudice monocratico, con un'eventuale approfondimento istruttorio in sede di opposizione dinanzi al Collegio; dall'introduzione del giudizio con ricorso e non con *vocatio in ius* con atto di citazione; infine, dalla possibilità di riduzione della sanzione accertata in giudizio, in caso di pagamento della stessa, in termini brevi e perentori.

II. l'applicabilità o meno alle fattispecie di responsabilità sanzionatoria degli istituti di rito sostanziale e processuale della responsabilità amministrativa 'ordinaria'

Il tema dell'applicabilità o meno degli istituti della responsabilità amministrativa risarcitoria ordinaria all'illecito contabile sanzionatorio è molto dibattuto, con particolare riferimento al cd. elemento soggettivo ovvero alla necessità della sussistenza o meno della colpa grave.

Al riguardo sono da segnalare in dottrina e giurisprudenza orientamenti non univoci. Secondo un primo orientamento si ritiene sufficiente la colpa lieve o ancora che la colpa grave sia *in re ipsa*, atteso che è lo stesso legislatore che a monte, andando a configurare la condotta antigiuridica, ne consideri la gravità.

Secondo altro orientamento sarebbe sempre necessario riscontrare una condotta dolosa, o gravemente colposa che costituisce un tratto comune e generale della responsabilità amministrativa-contabile, ai sensi della legge 20/1994; quindi con sussiste alcuna differenza in riferimento all'elemento soggettivo tra l'illecito contabile sanzionatorio e la responsabilità amministrativa ordinaria (quest'ultima è la tesi prospettata nella sentenza delle SS.RR. QM del 2007).

E' da segnalare inoltre un altro orientamento - che a mio avviso meritevole di considerazione – secondo il quale per la responsabilità sanzionatoria possa ammettersi, a livello probatorio, la **presunzione della colpa**, con onere del convenuto di provare l'assenza della gravità della colpa o l'esistenza di esimenti quali, ad esempio, l'errore sul precetto non inescusabile.

La tesi viene sostenuta in analogia con quanto avviene per gli altri tipi di sanzioni pecuniarie amministrative e/o tributarie; si pensi alla presunzione di colpa *ex* art. 3 della legge 689 del 1981, che ha previsto una serie di sanzioni pecuniarie amministrative per effetto della depenalizzazione di alcuni reati.

Al riguardo facendo una ricerca di giurisprudenza ho riscontrato il riferimento alla presunzione di colpa sia in una pronuncia della Cassazione (Cass. civ. sez. II 18 aprile 2018, n. 954), con riferimento alle sanzioni pecuniarie comminate dalla Banca d'Italia, sia nella giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato Sez. VI Sent. 20 settembre 2012, n. 4992) che in materia tributaria (Cass. Sez. 6 - 5, Ordinanza n. 15439 del 21 giugno 2017).

Ebbene, se si accoglie questa tesi, ripeto meritevole di considerazione, possiamo affermare che la Procura contabile debba limitarsi a verificare la sovrapponibilità della fattispecie concreta con quella astrattamente prevista dalla norma e che, di conseguenza, incombe sul convenuto l'onere di provare l'errore scusabile e quindi l'assenza di condotte gravemente colpose.

In mancanza di evento naturalistico di danno finanziario non sono inoltre applicabili né l'istituto dell'uso del cosiddetto potere riduttivo, ovvero di "parte del danno" imputabile all'apparato organizzativo della P.A., né quello della *compensatio lucri cum damno.*

1. **Le criticità emerse in giurisprudenza per alcune fattispecie di responsabilità amministrativa tipizzate/sanzionatorie.**

III.1. La fattispecie di cui all'art. 55, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001

La terza problematica riguarda le criticità emerse in giurisprudenza per alcune fattispecie di responsabilità amministrativa tipizzate/sanzionatorie. A questo proposito ho ritenuto di approfondire *in primis* la fattispecie di cui all'art. 55, comma 7 e 7 bis del d.lgs. n. 165/2001.

In particolare, nonostante la chiara lettura interpretativa dei commi 7 e 7 *bis* che prevedono espressamente che l'omissione del versamento del compenso da parte del dipendente pubblico, indebito percettore, costituisce ipotesi di responsabilità erariale **soggetta alla giurisdizione della Corte dei Conti**, le SS.UU. della Corte di Cassazione nella sentenza n. 1415 del 2018, hanno ribadito l'orientamento secondo il quale la competenza al recupero delle somme indebitamente percepite dal pubblico dipendente da parte di terzi, in mancanza di autorizzazione preventiva, è esclusiva del giudice ordinario, anche a seguito della novella legislativa introdotta dal decreto legislativo n. 190/2012 (legge anticorruzione).

Per la giurisprudenza contabile, affermativa della giurisdizione della Corte dei conti si veda *ex multis* C.conti, Sez. II centrale, 24 ottobre 2018, n. 617; Sez. II centrale, 14 marzo 2019, n. 82; Sez. giur. Puglia,11 dicembre 2018, n. 828 (*contra* C.conti sez. giur. Toscana, ordinanza n. 31 depositata il 22 marzo 2019 con cui è stata sollevata d'ufficio la questione di giurisdizione).

Un altro aspetto molto dibattuto, riguarda l'applicabilità del rito speciale o del rito ordinario previsto per la responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio nel caso di responsabilità sanzionatoria pura.

La giurisprudenza della Sezione giurisdizionale per il Lazio ritiene che nell'ipotesi di responsabilità sanzionatoria pura, si applichi il rito speciale anche se, al momento, questo orientamento sembra essere minoritario. Viceversa la tesi al momento prevalente è quella di configurare un'ipotesi di responsabilità con condotta tipizzata dal legislatore che ha predeterminato l'ammontare del danno da violazione del dovere di esclusività imposto ai pubblici dipendenti.

Si tratta di uno schema evocato per la responsabilità di danno all'immagine e che ha riguardato il fenomeno dell'assenteismo dei dipendenti pubblici.

Con riferimento alla fattispecie specifica dell'art. 55 comma 7, in una recente sentenza è stata prospettata la tesi della configurazione del danno erariale da 'mancata entrata' degli importi per i quali è previsto l'obbligo del riversamento, da parte del dipendente pubblico, per gli incarichi non autorizzati.[2]

Soccorre al riguardo anche il dato testuale in quanto, ai sensi dell'art. 133, comma 1, si applica il rito speciale *"...quando la legge prevede che la Corte di conti irroga, ai responsabili della violazione di* ***specifiche disposizioni normative****,* ***una sanzione pecuniaria, stabilita tra un minimo ed un massimo edittale***": la responsabilità sanzionatoria pura deve essere prevista espressamente dal legislatore e non deve essere frutto di elaborazione e discrezionalità giurisprudenziale.

Un altro problema che si pone per la fattispecie in esame è quello del concorso dei profili di responsabilità a fronte di una medesima condotta antigiuridica. Si tratta di un tema ampiamente dibattuto con i colleghi della Procura veneta in relazione ad una istruttoria che riguardava un'indebita percezione di somme per incarichi non autorizzati da parte di docenti universitari; ci si è chiesti in particolare se, oltre a chiedere la condanna alla restituzione degli importi indebitamente percepiti, si dovesse imputare agli stessi docenti il danno all'erario pari alla differenza tra quanto percepito per il rapporto di lavoro a tempo pieno e quanto invece spettante in caso di opzione per il tempo definito.

Ebbene, dopo ampia discussione, ci si è posti innanzitutto un problema di giustizia sostanziale perché, in effetti, ipotizzare una duplicazione del danno a fronte del medesimo fatto materiale, obiettivamente, stride non poco con un principio di giustizia concreta; ma al di là di questa considerazione, il problema più rilevante è quello a cui ha fatto cenno il prof. Police ovvero il problema della compatibilità di tale soluzione con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Ciò in quanto può emergere la questione del *ne bis in idem* o, meglio, il rispetto del diritto a non essere giudicati o puniti due volte per lo stesso fatto materiale (art. 4 protocollo 7 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo).

Si tenga conto che il problema della compatibilità dell'azione risarcitoria del PM contabile, in caso di concorrenza dell'azione penale, con le norme convenzionali CEDU, è stato sì risolto con la decisione della Corte di Strasburgo 13 maggio 2014, ricorso n. 20148 /09 Rigolio c. Italia, ma il caso esaminato riguardava l'imputazione di responsabilità amministrativa 'ordinaria' e non sanzionatoria pura.[3]

III.2. La fattispecie di cui all'art. 30 comma 15 della L. 27/12/2002, n. 289 e dell'art. 119 C, comma 4. Il ricorso all'indebitamento per spese non di investimento.

Altra fattispecie che ho ritenuto opportuno approfondire in questa sede è quella di cui all'art. 30 comma 15 della L. 27/12/2002, n. 289 e dell'art. 119, comma 4 della Costituzione, riguardanti il ricorso all'indebitamento per spese non di investimento.

Dall'esame della fattispecie emergono diversi problemi sia di diritto sostanziale che di diritto processuale. Riguardo ai problemi di diritto sostanziale occorre precisare preliminarmente che non è così agevole individuare il concetto di "spesa per investimenti [4]", anche se il legislatore ha ritenuto, all'art. 3, comma 18 della legge 350 del 2003, di elencare la tipologia di spese per investimenti.[5]

E' suscettibile di attenzione, per la sua particolarità, un parere reso dalla Sezione regionale del controllo Marche del 2018 (richiamata in nota), perché affronta il tema della accessione invertita, un'ipotesi in cui per effetto di una espropriazione illegittima che ha comportato il mutamento irreversibile della destinazione per la realizzazione di un'opera pubblica, è stato previsto un incremento patrimoniale dell'ente pubblico che ne è diventato proprietario, ma al tempo stesso è

scattato un risarcimento del danno pari al valore di mercato del bene espropriato, in favore del soggetto privato. La sezione Marche, prospettando una interpretazione estensiva della legge finanziaria del 2003, ha concluso affermando che il finanziamento richiesto dall'Ente territoriale per remunerare il proprietario espropriato fosse da inquadrare più propriamente nell'ambito delle spese per investimenti.

Ma al di là della conclusione sopra richiamata mi ha colpito un passaggio motivazionale del parere perché, in riferimento alle spese di investimento, è stato chiarito che tale nozione seppur fondata sui principi della scienza economica risulta caratterizzata da norme il cui contenuto è da ritenersi "*di discrezionalità politica*".

Altra criticità per configurare una ipotesi di illegittimo indebitamento per spese non di investimento è emersa per le anticipazioni di liquidità previste in casi particolari ovvero per il pagamento di debiti esigibili da parte di Enti territoriali in crisi e difficoltà finanziarie.

A questo riguardo ritengo segnalo una interessante sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Regione Sicilia - e precisamente la n. 669 del 2018 – in cui viene configurata un'ipotesi di spesa di indebitamento per spese non di investimento, proprio nel caso di anticipazione di liquidità.

Così come ricordo l'esperienza vissuta di quando ero Procuratore regionale a Trento in sede di udienza di discussione di un giudizio di conto in cui sono state affrontate le problematiche dell'anticipazione di tesoreria e di cassa; quest'ultimo istituto 'contabile', se correttamente applicato, non lascia configurare in astratto alcuna ipotesi di spesa di investimento, perché in effetti serve a sopperire solo temporanee carenze di cassa, ma se viene utilizzato in maniera sistematica e violativa dei suoi presupposti, può porre, da un punto di vista sostanziale, un problema di indebitamento per la spesa corrente, come peraltro segnalato in diversi pareri della Sezioni regionali del controllo (Lombardia e Umbria)[6].

In ordine alle problematiche di tipo processuale occorre chiedersi altresì quale sia il rito applicabile nel caso di concorso "formale" di responsabilità amministrativa ordinaria e sanzionatoria.

Nel silenzio del codice si ritiene che il rito ordinario possa offrire maggiori garanzie atteso che, proprio in riferimento alla casistica dell'indebitamento per le spese non d'investimento, il rito speciale, così snello e spedito, mal si attaglia alle esigenze dell'approfondimento istruttorio per la fattispecie in considerazione. La tesi della v*is attractiva* del rito ordinario è stata seguita dalla Procura Sicilia nella fattispecie di anticipazione di liquidità esaminata e decisa dalla Sezione giurisdizionale con la citata sentenza n. 669/2018.

Un'altra questione processuale può prospettarsi infine nel caso in cui la domanda del PM, per la fattispecie dedotta in giudizio, non venga ritenuta ammissibile dalla Sezione giurisdizionale per il diverso rito applicabile; nel silenzio del c.g.c. si ritengono applicabili i principi generali in tema di 'mutamento di rito' dettati dal c.p.c. ai sensi dell'art. 702 *ter*, terzo comma, dell'art. 626 c.p.c. e degli artt. 426 ss. del rito del lavoro.

Conclusioni

Concludo sottoponendo alla vostra attenzione una riflessione che parte dalla negativa constatazione dell'esistenza di una limitata casistica giurisprudenziale in merito alle pur numerose fattispecie di responsabilità sanzionatoria.

Indubbiamente tra le cause dei pochi giudizi instaurati dalle Procure contabili è da annoverare la genericità e indeterminatezza delle norme che tipizzano le condotte sanzionabili.

Ritengo tuttavia che vi sia soprattutto un problema di tipo culturale e condivido le considerazioni del Presidente Longavita che, in un suo scritto, ha evidenziato la mancanza sovente di un *idem sentire* delle due anime della Corte, quella del controllo e della giurisdizione.

Non dobbiamo dimenticare che il principale campo di emersione del precetto sanzionato è quello del controllo, nell'ambito del quale non si è raggiunta ancora la piena consapevolezza, da parte dei colleghi che se ne occupano, dell'importanza del carattere accertativo e coercitivo che caratterizza il controllo in tale ambito.

Nelle delibere delle Sezioni del controllo che vengono trasmesse alla Procura, per quello che è la mia esperienza, non emergono quasi mai approfondimenti fattuali sulle responsabilità sanzionatorie individuali e spesso è usato il condizionale, con riferimento alla problematica dell'indebitamento per le anticipazioni di tesoreria.

D'altra parte un'autocritica deve essere fatta anche da noi Procuratori, perché indubbiamente tendiamo a privilegiare le istruttorie che prevedono una responsabilità amministrativa ordinaria e quindi anche noi non siamo ben consapevoli dell'importanza dell'accertamento della responsabilità sanzionatoria, proprio ai fini del rispetto di valori fondamentali di contabilità pubblica, di equilibrio di bilancio e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali.

1. Sul tema delle responsabilità tipizzate e/o sanzionatorie si veda G. BERRETTA*, Il giudizio per l'applicazione di sanzioni pecuniarie*, in *Commentario al codice di giustizia contabile*, a cura di A. Gribaudo, Rimini, 2017, p. 462 ss.; G. CARLINO*, Le nuove frontiere della giurisdizione contabile*, in *Atti dell'incontro di studio in tema di contabilità pubblica nell'occasione dei 70 anni della Corte dei conti in Sicilia*, Palermo, 11-12 maggio 2018 F. CERIONI, *I giudizi relativi a fattispecie di responsabilità sanzionatorie*, in *La giustizia contabile. Dal regolamento di procedura al nuovo codice*, a cura di F. Mastragostino, Bologna, 2017, p.317 ss.; F. LONGAVITA, *Il rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria*, in *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, a cura di A. Canale, F. Freni, M. Smiroldo, Milano, 2017, p. 547 ss.; M. OCCHIENA, *La fuga dall'atipicità nella responsabilità amministrativa: profili sostanziali e processuali,* in Il diritto nell'economia, n. 3 - 2017, pp. 919-946; S. PILATO, *La responsabilità amministrativa dalla clausola generale alla prevenzione alla corruzione*, Torino, 2019, p. 341 ss.; N. RUGGIERO*, Le fattispecie tipizzate e la responsabilità sanzionatoria*, in *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, a cura di E. Schlitzer e C. Mirabelli, Napoli, 2018, p. 387 ss.;; P. SANTORO, *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa. Disciplina sostanziale e processuale*, Rimini, 2011, p. 253 ss. nonché *La responsabilità amministrativa sanzionatoria tra clausola generale e tipizzazione dell'illecito*, in www.corteconti.it e in *Foro amm.* CdS. 2007, 3565 ss.; V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensione, controllo*, a cura di V. Tenore, Milano, 2018, p. 70 ss.
2. *"L'azione posta in essere dal procuratore regionale presuppone, dunque, l'omesso versamento dell'importo dovuto, sicché* ***essa va ascritta a pieno titolo nel novero delle azioni di tipo 'risarcitorio' piuttosto che 'sanzionatorio'. La responsabilità amministrativa in esame, infatti, individua un'ipotesi, ormai tipizzata, di responsabilità per 'danno da mancata entrata'****, in quanto il versamento dei compensi percepiti in forza di attività illegittimamente svolta dal dipendente pubblico per conto terzi si configura come "obbligo comprimario", posto a presidio*

della legalità e dell'efficienza dell'azione amministrativa" C.conti, sez. II centrale d'appello, 19 marzo 2019, n. 86.

3. Per quanto riguarda la natura della misura, la Corte EDU rileva che il processo dinanzi alla Corte dei conti mirava a garantire l'immagine della pubblica amministrazione e non gli interessi generali della società propri del procedimento penale. Inoltre, il risarcimento imposto non serviva a punire il ricorrente, anche per evitare la reiterazione del reato, **ma unicamente a riparare un pregiudizio economico, avendo così natura risarcitoria e non punitiva.**
4. "Un ulteriore spunto ermeneutico può rinvenirsi nella giurisprudenza dalla Corte costituzionale. Investita della questione di legittimità dell'art. 1, commi da 16 a 21 della legge 350/03 in relazione all'art. 119, comma 6 della Costituzione, la Consulta ha affermato nella sentenza n. 425/2004 che **il contenuto della nozione di investimento non può essere determinato *a priori* in modo assolutamente univoco sulla base dell'interpretazione delle sole disposizioni costituzionali. Piuttosto, si tratta di nozione che, seppur fondata sui principi della scienza economica, è concretizzata da norme il cui contenuto è connotato da un qualche margine di discrezionalità politica**." (Sez. Reg. controllo Marche parere n. 23/2018).
5. L'art. 3, c. 18, l. 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) ha definito la nozione di investimento prevedendo che ai fini dell'art. 119 Cost. costituiscono investimento: "a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; **e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose**; f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; g) i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente o organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; h) i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al c. 2 dell'art. 19 della l. 11 febbraio 1994, n. 109; i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio".
6. In tema si veda M. QUECCHIA, *L'equilibrio nella gestione dell'anticipazione di tesoreria*, in *Finanza e tributi locali*, 2018, n. 6.