

**SULLA GIURISDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI  
SUI LIBERI PROFESSIONISTI PER DANNI ARRECATI  
ALL'ORDINE PROFESSIONALE E AD ALTRI SOGGETTI PUBBLICI**

di Vito Tenore

(Consigliere della Corte dei Conti e  
docente stabile presso la Scuola Superiore della P.A.)

**Sommario:** 1. Rapporti tra attività libero-professionale e giurisdizione contabile su danni arrecati alla P.A. - 2. Danni arrecati da liberi professionisti a pubbliche amministrazioni terze. - 3. Danni arrecati da liberi professionisti al proprio Ordine professionale- ente pubblico. - 4. Giurisdizione contabile su danni arrecati da società tra professionisti (s.t.p.) a pubbliche amministrazioni. - 5. Inipotizzabilità del controllo della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria degli Ordini professionali.

**1. Rapporti tra attività libero-professionale e giurisdizione contabile su danni arrecati alla P.A.**

Recenti pronunce della Corte dei Conti su danni alle casse pubbliche arrecati da liberi professionisti, offrono lo spunto per alcune riflessioni sulla ipotizzabilità o meno della giurisdizione contabile su questa peculiare categoria di soggetti dell'ordinamento, chiarendo preliminarmente che il tema va affrontato scevro da preconcetti ideologici o da "difese di bandiera" del proprio orticello (o micro-ordinamento, per dirla con le categorie del Santi Romano), rappresentato da un lato dalla difesa della "invasiva giurisdizione contabile", dall'altro dalla "tutela aprioristica" dell'autonomia professionale<sup>1</sup>. Difatti qualsiasi questione giuridica va affrontata, con serenità, in punto di diritto, vagliando la normativa di riferimento in materia per approdare ad equilibrate conclusioni.

---

<sup>1</sup> Tale difesa preconcetta appare trasparire tra le righe di un recente intervento di saluto del prof.avv.ALPA, presidente del Consiglio Nazionale Forense, in occasione della inaugurazione (il 5 febbraio 2013) dell'anno giudiziario 2013 della Corte dei conti, nel corso del quale (punto.8. della relazione rinvenibile nei siti [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it) e [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)) critica l'orientamento di alcune sezioni regionali della Corte dei conti che ipotizza la responsabilità dei componenti dei Consigli degli Ordini degli Avvocati per i pareri di congruità favorevoli alle parcelle professionali per il rimborso delle spese legali per gli amministratori degli enti locali, quando vi sia una normativa che prevede l'obbligatorietà del parere, affermando testualmente: "*Sempre in tema di giurisdizione della Corte dei conti, si devono piuttosto segnalare le iniziative di alcune procure regionali, e un certo recentissimo orientamento giurisprudenziale, che ipotizzano responsabilità amministrative in capo ai componenti dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati per i pareri favorevoli rilasciati alla liquidazione delle parcelle per il rimborso delle spese legali per gli amministratori degli enti locali, coinvolti, per ragioni d'ufficio, in procedimenti giudiziari penali, conclusisi con piena assoluzione, quando vi sia una normativa (come accade in diverse Regioni), che preveda l'obbligatorietà del visto. Secondo questo, allarmante, orientamento vi sarebbe un rapporto diretto e funzionale tra l'ente locale e il Consiglio dell'Ordine, che presenta il parere di congruità, rendendo effettivo il rapporto di servizio necessario per ipotizzare l'eventuale responsabilità amministrativa dei componenti dell'organo di vertice dell'ordine professionale (in questi precisi termini, la recentissima sentenza n. 2/2013 della Sezione giurisdizionale per il Friuli Venezia Giulia, che nel caso concreto portato al suo esame nega l'esistenza della giurisdizione contabile solo perché all'epoca dei fatti non era ancora in vigore la legge regionale che aveva introdotto l'obbligatorietà del visto dell'Ordine). Si auspica che un tale modo di ricostruire la giurisdizione contabile rimanga isolato, dato che, a tacer d'altro, rischia di produrre un condizionamento eccessivo di una funzione ordinistica, quella di liquidare la congruità delle parcelle professionali, che non pregiudica affatto la*

Mossi da quest'ultima finalità, meramente scientifica e non faziosa, giova premettere che la Corte dei conti ha, notoriamente, generale cognizione sui dipendenti pubblici, legati alla P.A. da rapporto organico<sup>2</sup>. Incontestabile appare dunque la giurisdizione contabile qualora il danno alla P.A. sia arrecato, nell'esercizio di compiti istituzionali, da un professionista che sia anche pubblico dipendente e abbia agito, in situazione di occasionalità necessaria, in tale sua veste pubblicistica. Non va difatti dimenticato che alcuni pubblici dipendenti devono essere iscritti in albi per poter lavorare in alcuni settori della P.A. (es. medici, infermieri, architetti, ingegneri, geologi, avvocati interni), mentre altri possono essere iscritti in albi (e svolgere attività extralavorative) solo se in *part-time c.d. ridotto*<sup>3</sup>.

Frequenti sono dunque condanne di medici ed infermieri pubblici, docenti universitari e di istituti secondari (iscritti in albi), di geometri, ragionieri, architetti e ingegneri di enti centrali o locali, per danni arrecati al proprio ente di appartenenza per errori dolosi o gravemente colposi, forieri di danni alle casse pubbliche, compreso quello all'immagine della P.A., nei circoscritti limiti delineati dall'improvvido "lodo Bernardo"<sup>4</sup>. La casistica è vasta: uso non istituzionale di beni

---

*possibilità di aprire un giudizio di cognizione ordinario sul compenso da corrispondere ad un avvocato da parte di un ente locale, se ritenuto eccessivamente oneroso per le finanze pubbliche*".

E' agevole replicare che "la funzione ordinistica" deve essere conforme a legge, per cui in caso di danni erariali arrecati da illegittima funzione ordinistica, trova applicazione la l.14 gennaio 1994 n.20 e si radica la giurisdizione della Corte dei Conti.

<sup>2</sup> Tra gli studi sul giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, senza pretesa di esaustività, si segnalano tra gli scritti più recenti: TENORE, *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, III ed., 2013; TENORE, PALAMARA, MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, II ed., 2013; CORPACI, *Ambito e funzioni della responsabilità amministrativa e della relativa giurisdizione*, relazione scritta nel Convegno di studi giuridici in occasione del 150° anniversario della istituzione della Corte dei Conti, tenutosi a Roma presso l'aula delle sezioni riunite della Corte dei Conti l'11 dicembre 2012; ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Milano, 2012; GARRI (a cura di), *La Corte dei conti, controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, Milano, 2012; DELLA VENTURA, *I giudizi di responsabilità*, in *Formulario del processo contabile*, Milano, 2012, 135 ss.; SANTORO, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Maggioli, 2012; SANTORO, *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa*, Maggioli, 2011; MERCATI, *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile quindi anni dopo la regionalizzazione: problemi attuali e prospettive future*, in *Riv.C.conti*, 2011, IV, 488; PALMIERI, SFRECOLA, ZERMAN, *La responsabilità della p.a. e del pubblico dipendente*, 2009; CASTIGLIONE-PIZZOFERRATO, *Responsabilità amministrativa per danno erariale nella gestione dei rapporti di lavoro*, Padova, 2009; TIGANO, *Corte dei conti e attività amministrativa*, Torino, 2008; NOVELLI, VENTURINI, *La responsabilità amministrativa di fronte all'evoluzione delle p.a. ed al diritto delle società*, Milano, 2008; Garri, DAMMICCO, LUPI, DELLA VENTURA, VENTURINI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti, responsabilità, conti, pensioni*, Milano, 2007; SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa e il suo processo*, Padova, 1997.

<sup>3</sup> Sulla tendenziale incompatibilità tra lavoro pubblico ed iscrizione in albi professionali salvo i casi indicati nel testo, v. TENORE, ROSSI, TILIA, *Le incompatibilità nel pubblico impiego, gli incarichi, le consulenze e l'anagrafe delle prestazioni*, Roma, 2008; TENORE, BUSICO, GENTILE (con il coordinamento di TENORE), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato dopo la riforma Brunetta*, Roma, 2010, Capitolo VII, parte seconda.

<sup>4</sup> Su tale discutibile intervento normativo che consente alla Corte dei Conti di perseguire il danno all'immagine solo per fatti configuranti reato contro la P.A. e dopo il giudicato penale, v. TENORE, *La nuova Corte dei conti*, cit., 80; SCOPELLITI, *La nuova configurazione di danno erariale per lesione all'immagine della Pubblica Amministrazione a seguito del cd. "Lodo Bernardo". Prospettive di giurisprudenza ragionata e ulteriori spunti di riflessione*, in *www.lexitalia.it*, 2012, fasc.6; SANTORO, *L'illecito contabile* cit., 419, che parla di "tipizzazione" del danno all'immagine ad opera della l. n.102/2009; LONGAVITA, *Un contributo, forse, al chiarimento del danno all'immagine della P.A., ovvero una riflessione a margine della sentenza n.355/2010 della Corte Costituzionale*, in *www.amcorteconti.it*; CAPALBO, *Danno alla efficienza della azione amministrativa - natura patrimoniale e non patrimoniale alla luce della sentenza Corte cost. in tema di danno all'immagine n. 355/2010*, in *www.lexitalia.it* n. 1/2011; CACCIAVILLANI, *La legittimazione all'azione risarcitoria per danno all'immagine nel "lodo Bernardo"*, in *www.lexitalia.it*, n. 3/2010; PRINCIPATO, *Principi ed evoluzione del danno all'immagine nella giurisprudenza contabile*, in *Atti del convegno di studi su L'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa: condizioni e limiti*, Assisi, 19-20 maggio 2010, in *www.giustamm.it*, n.6, 2010, 231 ss.; PERIN, *Lodo Bernardo, decreto correttivo ancora molto limitativo delle indagini e la quasi abolizione della lesione all'immagine pubblica*, in *www.lexitalia.it*, n.7/8, 2009; CIARAMELLA, *Prime considerazioni sulle modifiche della responsabilità amministrativa di cui all'art. 17,*

d'ufficio, appropriazione di beni d'ufficio, assenteismo, ritardi procedurali, percezione di indennità in assenza dei presupposti, violazione della normativa sull'intramoenia, percezioni tangenziali connesse ad appalti e forniture, danni arrecati a terzi per proprie negligenze e risarciti dalla P.A. di appartenenza con conseguente rivalsa in sede giuscontabile (es. errori medici, crollo di edifici pubblici mal progettati da tecnici interni) etc. Ben ipotizzabili possono essere danni erariali ulteriori arrecati da avvocati-pubblici dipendenti (avvocati dello Stato o di enti pubblici) per cattiva gestione di un contenzioso interno foriero di danni erariali (es. mancato appello di sentenza erronea che passi in giudicato; formulazione di appelli utilizzando stamponi di altri contenziosi totalmente diversi, omessa formulazione di eccezioni di prescrizione o di decadenza in giudizio, mancata citazione di testi decisivi, acquiescenza a tesi di controparte etc.).

A fronte di tali pacifici casi di giurisdizione contabile su dipendenti pubblici iscritti in albi professionali, che vengono giudicati in quanto pubblici dipendenti e non in quanto liberi-professionisti, ben più complessa è l'ipotizzabilità di giudizi per danno erariale intrapresi nei confronti di liberi professionisti che non siano pubblici dipendenti.

La soluzione ci sembra affermativa, sia in caso di danni arrecati alla P.A. da liberi professionisti legati da "rapporto di servizio" con enti pubblici terzi, sia in caso di danno arrecato da professionisti componenti di organi consiliari al proprio Consiglio: difatti in ambo i casi vi è danno a casse pubbliche da soggetti che, pur liberi professionisti, svolgono funzioni *latu sensu* pubblicistiche.

## **2. Danni arrecati da liberi professionisti a pubbliche amministrazioni terze.**

Come è noto, da molti anni il giudice contabile, in base ad una lettura estensiva delle leggi che fanno costante riferimento alla nozione di "rapporto di impiego" o di "impiegati" (art. 81 e 83, r.d. 18 novembre 1923 n.2440; art. 52, r.d. 12 luglio 1934 n.1214; art. 18 e 19, d.P.R. 10 gennaio 1957 n.3, art. 58, l. 8 giugno 1990 n.141, art. 1, l. 14 gennaio 1994 n.20), ha rivendicato la propria giurisdizione anche nei confronti di soggetti estranei all'amministrazione danneggiata, ma legati alla stessa da un *rapporto di servizio*, che si configura quando una persona fisica, o anche giuridica, venga inserita a qualsiasi titolo (volontario, coattivo, onorario, impiegatizio o *de facto*<sup>5</sup>) nell'apparato organizzativo pubblico e venga investita sia autoritativamente che convenzionalmente dello svolgimento in modo continuativo di un'attività retta da regole proprie dell'azione amministrativa, così da essere partecipe dell'attività amministrativa<sup>6</sup>.

---

*comma da 30-bis a 30-quinquies del d.l. n. 78 del 2009, convertito nella legge n. 102 del 2009, in Riv. Corte conti, 2009, 250 e ss.; VETRO, Sentenza della Corte costituzionale 1° dicembre 2010 n. 355 sul danno all'immagine delle pubbliche amministrazioni. Problematica sulla vincolatività dell'interpretazione della normativa esaminata dalla Consulta, in [www.respamm.it](http://www.respamm.it); DELLA VENTURA, Nuove (e non esaltanti) prospettive in tema di risarcibilità del danno all'immagine delle pubbliche amministrazioni, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it); LONGAVITA, Un contributo, forse, al chiarimento del danno all'immagine della P.A., ovvero una riflessione a margine della sentenza n. 355/2010 della Corte costituzionale, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it).*

<sup>5</sup> Sulla instaurazione del rapporto di servizio per investitura *de facto* di funzioni pubbliche v. C.conti, sez. app.Sicilia, Sicilia, 23 aprile 2010, n. 127/A, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>6</sup> Sul rapporto di servizio e la giurisdizione contabile, cfr. TENORE, *La nuova Corte dei conti*, cit., 37; GARRI, *La corte dei conti*, cit., 714 ss.; Garri, Dammicco, Lupi, Della Ventura, Venturini, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*, cit., 79; Pisana, *La responsabilità amministrativa*, cit., 115 ss.; Garri, *I giudizi*, cit., 192 ss. con ampi richiami giurisprudenziali; Martucci Di Scarfizzi, *Profili evolutivi giurisprudenziali della nozione di rapporto di servizio quale presupposto della giurisdizione contabile*, in *I TAR*, 1993, II, 194; Staderini-Silveri, *La responsabilità*, cit., 122; Scoca, *La responsabilità amministrativa*, cit., 63 ss.; Pilato, *La responsabilità amministrativa*, cit., 49 ss. Tra i primi scritti in materia v. anche Silvestri, *Rapporto di servizio e giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 823.

La stessa Cassazione ha più volte ribadito che "la responsabilità amministrativa per danno patrimoniale ad ente pubblico postula una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito e l'amministrazione pubblica che non implica necessariamente un rapporto di impiego in senso proprio, essendo sufficiente la compartecipazione del soggetto all'attività dell'amministrazione pubblica ed essendo altresì irrilevante che tale soggetto sia una persona fisica o una persona giuridica, pubblica o privata" e "senza che rilevi né la natura giuridica dell'atto di investitura (provvedimento, convenzione o contratto)" <sup>7</sup>.

Ad integrare il predetto rapporto è sufficiente, secondo la Cassazione a sezioni unite, l'esistenza di una relazione funzionale che implichi la partecipazione del soggetto alla gestione di risorse pubbliche e il suo conseguente assoggettamento ai vincoli e agli obblighi volti ad assicurare la corretta gestione di tali beni <sup>8</sup>: ne consegue che si esula dal rapporto di servizio in mancanza di una investitura per lo svolgimento di una determinata attività in favore della p.a., secondo criteri e regole predeterminate, in assenza di un inserimento, quanto meno funzionale, nell'apparato organizzativo dell'amministrazione preponente e, pertanto, in mancanza di una preposizione funzionale e della cornice di una convenzione di affidamento di compiti specifici da esercitare per conto dell'amministrazione, nell'ambito di un pubblico interesse ad essa affidato dalla legge <sup>9</sup>. Parimenti, va esclusa la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa qualora non sussista un rapporto di servizio caratterizzato dall'inserimento del soggetto nell'organizzazione amministrativa pubblica con carattere di continuità, ma si sia soltanto in presenza di prestazioni saltuarie, ancorché ripetute, rese in posizione esterna all'amministrazione <sup>10</sup>.

Tale rapporto, ha chiarito la magistratura, può configurarsi anche in assenza di una formale investitura, essendo sufficiente che taluno, pur senza averne i poteri (o dopo la scadenza dell'incarico oltre il periodo di legittima *prorogatio*), si sia comunque ingerito, anche *in via di fatto*, nella gestione di sostanze pubbliche <sup>11</sup> e tale approdo vede un rilevante fondamento, oltre che nella tutela della apparenza e dell'affidabilità del terzo, anche nell'art. 93 del d.lgs 18 agosto 2000 n.267 con riferimento al contabile di fatto.

---

In giurisprudenza, oltre all'ampia rassegna citata da Scoca, *La responsabilità amministrativa*, cit., 63 ss., v., tra le tante, v. C. conti, sez. riun., 25 ottobre 1996, n.63/A, in *Riv. C. conti*, 1996, n.6, II, 87; id., sez. Lombardia, 6 ottobre 1997, n.344/ord., in *Panorama giuridico*, 1997, n.6, 42; id., sez. III, 27 febbraio 2002, n.63, in *Foro amm.-CdS*, 2002,521. Vedasi anche la vasta giurisprudenza menzionata nelle successive note in relazione a specifiche fattispecie.

<sup>7</sup> Cass., sez. un., 12 aprile 2012 n. 5756, in *Ced Cassazione*; id., sez.un.,19 dicembre 2009 n.26806, in *Foro amm. CDS*, 2010, 1, 59, con nota di TENORE, in *Giust. civ.*, 2010, 11, I, 2497, con nota di SALVAGO; id., sez.un., 1 aprile 2008, n.8409; id., sez. un., 20 marzo 2008, n.7446; id., sez. un., 31 gennaio 2008 n.2289, in *Giust. civ. mass.*, 2008, 1; id., sez. un., 22 febbraio 2007 n.4112, in *Foro it.*, 2008, I, 190, in *Giust. civ. mass.*, 2007, 2 e in *Foro amm.-CdS*, 2007, 4, 1151, con nota di Saitta; id., sez. un., 20 ottobre 2006 n.22513, in *Riv. C. conti*, 2006, 5182.

<sup>8</sup> Cass., sez. un., 30 gennaio 2003, n.1472, in *Giust. civ. mass.*, 2003,231.

<sup>9</sup> Cass., sez. un., 28 novembre 1997, n.12041, in *Riv. C. conti*, 1997, f. 6, 286 (fattispecie relativa alla sussistenza della giurisdizione del giudice contabile nei confronti del centro sportivo italiano C.S.I., destinatario di somme stanziare dal Coni).

<sup>10</sup> Tale enunciato è rinvenibile in C. conti, sez. riun., 11 maggio 1990, n.664, in *Riv. C. conti*, 1990, f. 4, 58 e in *Foro amm.*, 1991,192.

<sup>11</sup> Cass., sez. un., 10 ottobre 2002 n.14473, in *Giust. civ. mass.*, 2002, 1782, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 5,212. *In terminis* C.conti, sez. Lazio, 16 maggio 2011, n. 775, in *www.corteconti.it*.

La categoria logico-giuridica del «rapporto di servizio», di matrice giurisprudenziale (e la conseguente giurisdizione contabile), ha ricevuto poi un riconoscimento legislativo ad opera dell'art. 7, legge provinciale 9 novembre 2001, n.16 della Provincia autonoma di Bolzano, che, nel riconoscere espressamente tale tipologia di rapporto, ha superato il vaglio del giudice costituzionale<sup>12</sup>.

Alla luce di tale pacifica categoria del “rapporto di servizio”, la Corte dei Conti ha dunque ritenuto sussistere la propria giurisdizione su condotte dannose per l'erario poste in essere da diversi liberi professionisti legati alla P.A. da tale legame.

Frequenti sono infatti le condanne di medici privati c.d. «di base», o di professionisti privati nominati direttori dei lavori pubblici o collaudatori<sup>13</sup>, mentre si discute sulla sussistenza della giurisdizione contabile sui progettisti esterni di opere pubbliche che la Cassazione ha di recente escluso<sup>14</sup>, salvo che assuma anche qualifica di direttore dei lavori oltre che di progettista<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Sulla interessante decisione della Consulta 24 ottobre 2001, n.340 sull'art. 7, l. n.16 del 2001 cit. si rinvia al TENORE, *La nuova Corte dei conti*, cit, 34, nt.3.

<sup>13</sup> Sulla giurisdizione contabile sul direttore dei lavori pubblici v. Cass., sez. un., 27 maggio 2009 n.12252, in *Corr.giur.*, 2009, 897; id., sez.un., 20 marzo 2008, n.7446; id., sez. un., 25 gennaio 2006 n.1377 entrambe in *CED Cassazione*; id., sez. un., 13 gennaio 2003, n.340, in *Giust. civ. mass.*, 2003, 73; id., sez. un., 24 luglio 2000, n.515, in *Giust. civ. mass.*, 2000, 1457 e in *Giur. boll. leg. tecn.*, 2001, 197; id., sez. un., 26 marzo 1999, n.188, in *Giust. civ. mass.*, 1999, 682; id., sez. un., 5 aprile 1993, n.4060, in *Riv. C. conti*, 1993, f. 2, 206; C. conti, sez.Abruzzo, 29 dicembre 2010, n. 576, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it); id., sez. II centrale, 20 marzo 2006 n.125/A, *ivi*; id., sez. Liguria, 31 ottobre 1997, n.985, in *Riv. C. conti*, 1997, f. 6, 44; id., sez. Sicilia, 1 ottobre 1997, n.256, *ivi*, 1997, f. 5, 36; id., sez. Molise, 31 luglio 1997, n.397, *ivi*, 1997, f. 5, II, 164; C. conti, sez. Lombardia, 24 febbraio 1998, n.401, in *Panorama giuridico*, 1998, n.4, 38; id., sez. Campania, 23 aprile 1998, n.29, *ivi*, 1998, n.4, 38; id., sez. Lombardia, 20 gennaio 2000, n.81; id., sez. I, 14 gennaio 2003, n.7, in *Panorama giuridico*, 2003, n.1/2,46.

Sulla qualifica del collaudatore come organo straordinario della p.a. v. Cass., sez. I, 27 febbraio 1996, n.1528, e id., 11 aprile 1994, n.3358, in *Panorama giuridico*, 1997, n.3, 31; Cass., sez. un., 5 aprile 1993, n.4060, in *Riv. C. conti*, 1993, f. 2, 206. Sul punto Pisana, *La responsabilità amministrativa*, Torino, 2007, 123ss.

Da segnalare che l'inserimento stabile nell'apparato amministrativo e l'esercizio di poteri pubblicistici comporta, sul piano penalistico, l'assunzione in capo a tale peculiare privato della qualifica di pubblico ufficiale: v. Cass. pen., sez. VI, 13 giugno 1996, n.6026 (collaudatore), in *Panorama giuridico*, 1997, n.3, 31; id., 17 giugno 1998, n.7240 (concessionario di oo.pp.), *ivi*, 1998, n.4,37.

<sup>14</sup> Sulla esclusione della giurisdizione contabile sul progettista di opera pubblica v. Cass., sez. un., Cass., sez. un., 23 aprile 2012 n.6335, in *Ced Cassazione*; id., sez.un., 20 marzo 2008, n.7446, in *CED Cassazione*; id., sez. un., 26 gennaio 2006 n.1377 e id., sez. un., 23 marzo 2004, n.5781, in *Giust. civ. mass.*, 2004, 3, secondo cui l'incarico per la progettazione di opera pubblica affidato a libero professionista non determina l'instaurazione di un rapporto di servizio con l'ente pubblico committente, in quanto non implica l'inserimento del professionista privato nell'apparato organizzativo e/o nell'iter procedimentale della p.a. né l'esercizio, da parte di costui, di poteri propri della p.a. (e ciò diversamente da quanto avviene nell'attività del direttore dei lavori, ove viene in rilievo anche l'imputabilità in via diretta ed immediata alla p.a. dell'attività con rilevanza esterna del soggetto, il quale assume la rappresentanza del committente), l'attività del progettista assumendo rilevanza pubblica solo in forza dell'approvazione del progetto da parte dell'ente pubblico committente: ne deriva che, con riferimento alla responsabilità per danni cagionati all'amministrazione dal progettista nell'esecuzione dell'incarico affidatogli, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario, e non quella della Corte dei conti.

In *terminis* Cass., sez. un., 13 gennaio 2003, n.340 (in *Riv. C. conti*, 2003, f. 1, 315 e in *Giust. civ. mass.*, 2003, 73), secondo cui dovendo l'elaborato essere fatto proprio dall'amministrazione mediante specifica approvazione, si versa in tal caso in un'ipotesi, non di inserimento del soggetto nell'organizzazione dell'amministrazione, ma di contratto d'opera professionale: ne deriva che, con riferimento alla responsabilità per danni cagionati all'amministrazione comunale dal progettista, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario. In *terminis* Cass., sez. un., 26 marzo 1999, n.188, in *Giust. civ. mass.*, 1999, 682; C. conti, sez. III centrale, 17 dicembre 1996, n.464 o 469, citata da Garri, *I giudizi*, cit., 201; id., sez. Toscana, 20 luglio 1999, n.806, in *Foro amm.*, 2000, 1531; id., sez. Sicilia, 25 ottobre 1999, n.225, in *Riv. C. conti*, 2000, f. 1, 139. *Contra* C. conti, sez. Marche, 29 marzo 2001, n.82, in *Riv. C. conti*, 2001, f. 2, 207; id., sez. Basilicata, 20 ottobre 2000, n.274, in *Riv. C. conti*, 2000, f. 6, 147; G.istr. Trib. Montepulciano, 15 luglio 1997, n.152, *ivi*, 1997, f. 6, 46.

Parimenti l'organo giuscontabile ha ritenuto sussistente la propria giurisdizione nei confronti di farmacisti che abbiano arrecato danno alle aziende USL <sup>16</sup>, nei confronti di professionisti membri del collegio dei sindaci o dei revisori di un ente pubblico <sup>17</sup>, nei confronti di consulenti esterni (spesso professionisti) di enti pubblici <sup>18</sup>, nei confronti dei sanitari convenzionati della USL (compresi medici di base<sup>19</sup>), componenti le commissioni mediche incaricate di accertare il grado di

---

<sup>15</sup> Allorché la domanda è proposta nei confronti di un soggetto investito sia dell'incarico di progettista che di quello di direttore dei lavori, non può giungersi alla scissione delle giurisdizioni, affermandosi quella del giudice ordinario per il danno causato nella qualità di progettista e quella del giudice contabile per il danno causato nella qualità di direttore dei lavori, con conseguente unitaria giurisdizione della Corte dei conti: Cass., sez. un., 23 aprile 2012 n.6335, in *Ced Cassazione*; id., sez. un., 20 marzo 2008, n.7446, in *CED Cassazione*. Per la giurisdizione contabile se il progettista assuma veste anche di direttore dei lavori C. conti, sez. Marche, 7 novembre 2006 n.803; C. conti, sez. Abruzzo, 29 dicembre 2010, n. 576, entrambe in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>16</sup> C. conti, sez. Liguria, 8 agosto 2007 n.600; id., sez. Umbria, 28 giugno 2004, n.275. Secondo C. conti, sez. III, 11 novembre 2002 n.352 (in *Foro amm.-CdS*, 2002, 3294) la giurisdizione del giudice contabile per danno prodotto da un farmacista alla USL si fonda sia sulla qualificazione di «concessione di pubblico servizio» (d.P.R. 21 febbraio 1989, n.94 e d.P.R. 8 luglio 1998, n.371) del rapporto convenzionale fra titolari di farmacie e USL, sia sulla natura del rapporto di servizio, che si caratterizza quale obbligo per tutti i farmacisti di dispensare specialità medicinali ed altri prodotti e di svolgere sulle prescrizioni sanitarie i controlli necessari a tutelare in via immediata e diretta l'interesse della p.a. e del SSN. Il rapporto convenzionale stipulato fra titolari di farmacie e USL comporta la preposizione del soggetto, anche se privato, «in posizione di compartecipe fattivo dell'attività amministrativa dell'ente pubblico preponente», dando luogo, quindi, ad un vero e proprio inserimento funzionale di tale soggetto, nell'apparato organizzativo della p.a.

<sup>17</sup> C. conti, sez. I, 1 agosto 2002, n.272/A, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 4,136.

<sup>18</sup> Sul rapporto di servizio tra p.a. (Regione) e consulente esterno in materie giuridiche, economiche e sociali v. Cass., sez. un., 9 giugno 1997, n.5137, in *Giust. civ. mass.*, 1997, 945 e in *Riv. C. conti*, 1997, f. 3, 227: fattispecie relativa ad un esperto in materie giuridiche economiche sociali, od attinenti all'attività dei singoli rami dell'amministrazione, nominato ai sensi della legge reg. Sicilia 29 ottobre 1985, n.41; id., sez. un., 3 novembre 1996, n.8642, in *Giust. civ. mass.*, 1996, 1360; id., sez. un., 28 ottobre 1995, n.11309, *ivi*, 1997, n.6,45.

<sup>19</sup> Sul rapporto di servizio con il servizio sanitario nazionale dei medici di base, v. Cass., sez. un., 2 aprile 2007 n. 8093, in *Ced Cassazione*; id., sez.un., 18 dicembre 1985 n.6442, *ivi*; id., sez.un., 21 dicembre 1999, n.922, in *Giust. civ.*, 2000, I, 3223, con nota di Visca e in *Giust. civ. mass.*, 1999, 2590 (sul caso Poggi- Longostrevi, malasanità milanese); id., sez. un., 13 novembre 1996, n.9957, in *Giust. civ. mass.*, 1996, 1518; id., sez. un., 17 novembre 1994, n.9747, in *Giust. civ.*, 1995, I, 1275; id., sez. un., 17 novembre 1994, n.9751, in *Riv. C. conti*, 1995, n.3, 174, con nota di Padula; id., sez. un., 11 aprile 1994, n.3358, in *Giust. civ. mass.*, 1994, n.4; id., sez. un., 15 marzo 1993, n.3053, in *Giust. civ. mass.*, 1993, 495; id., sez. un., 5 aprile 1993, n.4060, *cit.*; id., sez. un., 18 dicembre 1985, n.6442, in *Giust. civ. mass.*, 1985, f. 12.

Per la giurisprudenza contabile v. C.conti, sez.Liguria, 14 settembre 2011 n.269, id., sez.Campania 18 luglio 2011 n.1309, id., sez.Lombardia, 8 settembre 2011 n.541 e id., sez.Lombardia, 8 gennaio 2010 n.9, tutte in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it) (tutte sul danno da iperprescrizione di farmaci); id., sez. Veneto, 20 novembre 2006, n.986; id., sez. Umbria, 28 giugno 2004 n.275; id., sez. Liguria, 15 aprile 2004, n.282 (in materia di iperprescrizioni); id., sez. Lombardia, 6 ottobre 1997, n.344/ord., in *Panorama giuridico*, 1997, n.6, 42, ancora sul noto caso Poggi Longostrevi, c.d. malasanità milanese; id., sez. Lazio, 19 maggio 2003, n.1291, in *Panorama giuridico*, 2003, f. 1/2,71.

In buona sostanza la Cassazione ha chiarito che nell'ambito della complessa e molteplice attività svolta dai medici specialisti in regime di convenzionamento esterno, sulla base delle convenzioni nazionali con le USL (ora ASL), previste dall'art. 48 della l. n.833 del 1978, anche nel sistema sorto a seguito della istituzione, in forza di detta legge, del SSN, accanto all'esercizio delle prestazioni medico-professionali legali (che ha luogo sulla base di rapporti di diritto privato fra i medici specialisti e le USL, con conseguente estraneità dei professionisti alla struttura amministrativa dell'ente e devoluzione alla giurisdizione del giudice ordinario), esistono compiti *lato sensu* di certificazione sanitaria e finanziaria (compilazione di prescrizioni farmaceutiche e cartelle cliniche, identificazione di assistiti, accertamento del loro diritto alle prestazioni sanitarie ecc.) il cui svolgimento si inserisce nell'ambito dell'organizzazione strutturale, operativa e procedimentale dell'USL ed ha natura amministrativa, con la conseguenza che il professionista con riguardo a detti compiti, operando in forza di una devoluzione da parte dell'USL, li svolge in esecuzione di un rapporto di servizio. Ne discende che, allorquando si assuma verificato un danno erariale che si ricollegli a comportamenti del professionista riconducibili a detta attività amministrativa, in ordine alla relativa responsabilità sussiste la giurisdizione contabile della Corte dei conti (nel caso vagliato dalla citata Cass., sez. un., n.922 del 1999, si contestava ad un

invalidità degli aspiranti al relativo assegno, legati da rapporto di servizio con il Ministro dell'interno, a carico del quale è posta tale provvidenza<sup>20</sup>, nei confronti dei revisori dei conti (spesso dottori commercialisti) di istituzioni scolastiche<sup>21</sup>, nei confronti degli organi c.d. straordinari costituiti per rendere pareri e valutazioni nel contesto di procedimenti, originando così un rapporto di servizio con l'amministrazione<sup>22</sup>, nei confronti dei medici incaricati operanti nell'ambito degli istituti di prevenzione e di pena<sup>23</sup>, nei confronti del professionista curatore fallimentare o consulente tecnico (CTU) nominati dal tribunale<sup>24</sup>, nei confronti di un notaio per il danno arrecato dall'essersi appropriato, quale agente contabile, di imposte (di registro, catastali e ipotecarie) da versare all'erario in connessione con rogiti effettuati<sup>25</sup>.

Ed ancora si pensi ai danni, di recente ipotizzati, arrecati dai componenti di organi consiliari dell'Ordine che appoggiano il visto, obbligatoriamente previsto da legge, su una incongrua parcella di un iscritto, così consentendo allo stesso di ottenere il pagamento di una spropositata notula da un Ente locale<sup>26</sup>.

Si pensi anche, tra le altre astratte ipotesi di danno arrecabili da professionisti, ai danni producibili da un notaio che, quale *longa manus* del Tribunale, si appropri di somme frutto di esecuzioni immobiliari delegategli dal giudice delle esecuzioni.

Non può invece attivarsi la Corte dei conti a fronte di danno cagionato da *professionista esterno* all'amministrazione nell'esercizio di attività libero-professionale (es. patrocinio legale), caratterizzata da ampio mandato e non sottoposta a vincoli e direttive della p.a., anche se non manca qualche pronuncia in senso contrario<sup>27</sup>: in particolare, come si è in precedenza ricordato, si è

---

professionista, come causa del danno erariale, la redazione di impegnative inusuali, incongrue od incomplete, nonché di prescrizioni eccessive e di fatturazioni multiple e gonfiate per false prestazioni ambulatoriali, mentre nel caso vagliato da Cass., sez. un., n.9957 del 1996 si censurava la prescrizione di specialità medicinali per finalità non terapeutiche e, comunque, al di fuori delle indicazioni autorizzate).

La predetta giurisprudenza ha superato il pregresso indirizzo ostativo, tendente a devolvere la cognizione all'a.g.o. in assenza di rapporto di servizio, propugnato da Cass., sez. un., 5 dicembre 1989, n.5381, in *Giust. civ.*, 1989, f.12.

<sup>20</sup> Cass., sez. un., 27 novembre 2002 n.16829, in *Foro amm.-CdS*, 2002, 2804; id., sez. un., 4 luglio 2002 n.9693, in *Giust. civ. mass.*, 2002, 1158 e in *Riv. C. conti*, 2002, f. 4, 283; C. conti, sez. I centrale, 31 maggio 2004 n.205/A.

<sup>21</sup> Sulla sussistenza di un rapporto di servizio nel caso di revisori dei conti nominati, ai sensi dell'art. 36 del d.P.R. 31 maggio 1974, n.416, per svolgere, ancorché temporaneamente, il riscontro della gestione finanziaria, amministrativa e patrimoniale di istituzioni scolastiche dotate di personalità giuridica, quali — in forza dell'art. 3 della l. 15 giugno 1931, n.889 — gli istituti tecnici (oggi l'autonomia giuridica è riconosciuta a tutte le istituzioni scolastiche), v. Cass., sez. un., 7 luglio 1994, n.6379, in *Giust. civ. mass.*, 1994, 926.

<sup>22</sup> Sulla giurisdizione contabile sugli organi c.d. straordinari, C. conti, sez. III centrale, 19 maggio 1997, n.153, in *Panorama giuridico*, 1997, n.3, 34.

<sup>23</sup> C. conti, sez. II, 16 aprile 1992, n.72, in *Riv. C. conti*, 1992, f. 2,114.

<sup>24</sup> Sulla giurisdizione contabile sui curatori fallimentari v. C.conti, sez. Lombardia, 11 gennaio 2012 n.24, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). Sulla giurisdizione contabile sui C.T.U. v. C. conti, sez.I app., 9 maggio 2011, n. 193, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it); C.conti, sez.I app., 28 febbraio 2011, n. 79, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).; id., sez. Sicilia, 10 giugno 2010, n. 1228, *ivi*; id., sez. Lombardia, 12 ottobre 2006 n.553, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>25</sup> C.conti, sez.Molise, n. 169 del 2011, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>26</sup> V. C.conti, sez.Friuli Venezia Giulia, 17 gennaio 2013 n.2, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), n.2, 2013. In tali casi, la giurisdizione si radica o per il rapporto di servizio che l'Ordine (ergo i suoi consiglieri) instaura con l'ente locale per la sua obbligatoria funzione "di visto" *ex lege* prevista, oppure come danno erariale arrecato da un soggetto pubblico ad altro ente *ex art.1, co.4, l. n.20 del 1994*.

<sup>27</sup> Sulla carenza di giurisdizione contabile sul legale esterno alla p.a. atteso che l'espletamento di tali attività non è sufficiente a mutare un rapporto privatistico di opera intellettuale in un rapporto di pubblico servizio, presupponente non solo lo svolgimento di attività in favore della p.a., ma anche l'inserimento nell'organizzazione di quest'ultima, v.

ravvisato il rapporto di servizio, e la conseguente giurisdizione contabile, nei confronti dell'esperto in materie giuridiche, economiche-sociali, od attinenti all'attività dei singoli rami dell'amministrazione, nominato in base ad una legge regionale <sup>28</sup>. Parimenti è assai difficile da ipotizzare tale rapporto in caso di pareri resi da professionisti esterni all'amministrazione, all'origine di scelte dannose per l'erario <sup>29</sup>. Parimenti non sussiste la giurisdizione contabile a fronte di condotte di un professionista esterno incaricato di una singola operazione gestionale senza inserimento stabile nell'apparato pubblico<sup>30</sup>.

Rilevante corollario, in queste ultime ipotesi, derivante dalla mancanza di un rapporto di servizio con la p.a. nell'esercizio di attività tipicamente libero-professionali è dato dalla impossibilità di perseguire l'illecito da parte della magistratura contabile. Resta ovviamente ferma la possibilità per l'ente danneggiato di citare innanzi al giudice ordinario il singolo professionista autore del danno (ove i vertici dell'ente abbiano..... la volontà di deliberare la proposizione dell'azione e di dare mandato alla propria Avvocatura).

### 3. Danni arrecati da liberi professionisti al proprio Ordine professionale.

Un secondo importante filone di danni erariali vagliabili dalla Corte dei conti nell'ordinamento delle libere professioni concerne i danni arrecati all'Ordine professionale (locale o nazionale) o alle Casse previdenziali dell'Ordine da professionisti componenti di organi consiliari.

---

Cass., sez. un., 18 dicembre 1998, n.12707, in *Giust. civ. mass.*, 1998, 2618; C. conti, sez.Lazio, 15 marzo 2010, n. 623, in *www.corteconti.it*; id., sez. I, 4 giugno 1998, n.171, in *Riv. C. conti*, 1998, f. 4, 65; id., sez. Sicilia, 5 maggio 1997, n.97, in *Panorama giuridico*, 1997, n.3, 34. Sul punto, in *terminis*, v. anche Pilato, *La responsabilità amministrativa*, cit., 83 ss.

*Contra* C. conti, sez. I, 8 aprile 2002 n.107/A (in *Riv. C. conti*, 2002, f. 2, 129), secondo cui se continuativa e prevista per la generalità dei provvedimenti amministrativi emessi da un comune, l'attività libero professionale viene ad inserirsi nell'ordinaria sequela procedimentale dell'attività amministrativa dell'ente pubblico, rispetto al quale viene a costituirsi in tal modo un rapporto di servizio del professionista stesso; ne consegue, in tal caso, la giurisdizione della Corte dei conti in fattispecie di responsabilità amministrativa per erroneità delle prestazioni svolte.

Ovviamente la giurisdizione contabile sussiste per i danni arrecati da Avvocati dello Stato essendo pubblici dipendenti: C. conti, sez. I, 5 maggio 2004 n.152, in *www.corteconti.it*

<sup>28</sup>Sul rapporto di servizio tra p.a. (Regione) e consulente esterno in materie giuridiche, economiche e sociali v. Cass., sez. un., 9 giugno 1997, n.5137, in *Giust. civ. mass.*, 1997, 945 e in *Riv. C. conti*, 1997, f. 3, 227: fattispecie relativa ad un esperto in materie giuridiche economiche sociali, od attinenti all'attività dei singoli rami dell'amministrazione, nominato ai sensi della legge reg. Sicilia 29 ottobre 1985, n.41; id., sez. un., 3 novembre 1996, n.8642, in *Giust. civ. mass.*, 1996, 1360; id., sez. un., 28 ottobre 1995, n.11309, *ivi*, 1997, n.6,45. C.conti, sez.Campania, 29 febbraio 2012, n. 250, in *www.corteconti.it*, ha chiarito che sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dell'avvocato che abbia svolto un'attività che esula dal mandato legale di libero professionista, e che rientra, invece, tra i poteri assimilabili a quelli di cui sono titolari i soggetti incardinati nella pubblica amministrazione.

<sup>29</sup> Cfr. la giurisprudenza citata nelle precedenti note 27 e 28.

<sup>30</sup> C.conti, sez.Lazio, 8 settembre 2010, n. 1724, in *www.corteconti.it*: la giurisdizione della Corte dei conti sussiste esclusivamente nei confronti del professionista esterno che risulti inserito nella struttura organizzativa o amministrativa dell'ente pubblico, o sia partecipe delle sue funzioni od iter procedimentali; pertanto, nell'ipotesi di sottrazione di denaro pubblico in danno di una Cassa previdenziale - ente sottoposto al controllo della Corte dei conti ed esercente attività di natura pubblica - ad opera di un professionista esterno incaricato di una singola operazione economica, non ricorre tale presupposto.

Occorre premettere che, secondo univoca giurisprudenza<sup>31</sup> e consolidata dottrina<sup>32</sup>, Ordini e collegi professionali hanno natura di *enti pubblici associativi non economici ad appartenenza necessaria*.

Da questa previa opzione teorica, che riconduce tali peculiari enti alla nozione di “pubblica amministrazione” codificata nell’art.1, co.2, d.lgs. n.165 del 2001, discendono diversi rilevanti corollari giuridici, non sempre osservati dagli Ordini professionali, così sunteggiabili:

- a) il personale amministrativo o tecnico in servizio presso gli Ordini locali e nazionali va assunto tramite procedure concorsuali (art.35, d.lgs. n.165 del 2001) e non tramite la “consuetudine” di contratti a termine reiterati *sine die*. La violazione di tale regola, oltre a riflessi disciplinari in capo a chi dispone tali assunzioni non concorsuali, apre scenari di

---

<sup>31</sup> Sulla pacifica natura di *ente pubblico* dei consigli degli ordini si veda, oltre al chiaro dettato normativo di alcuni ordini (es. art.1, l. 3 febbraio 1963 n.69 istitutiva dell’ordine dei giornalisti; art. 6, comma 3, del citato d.lg. n. 139 del 2005 per il consiglio dei commercialisti; art.26, l. 6 agosto 2008 n.133), una univoca giurisprudenza costituzionale, ordinaria e amministrativa e contabile: *ex pluribus* C.cost., 24 ottobre 2005 e 3 novembre 2005 n.405, in *Giur.cost.*, 2005, 6, 4411; Cass., sez.un., 3 novembre 2009 n. 23209; id., sez.un., 24 giugno 2009 n.14812; id., sez.un., 27 gennaio 2009 n.1874; id., sez.un., 12 marzo 2008 n.6534; Cass., sez.un., 11 giugno 2001 n.7872; id., sez.un., 18 dicembre 1990 n.12010; id., sez.un., 14 marzo 1990 n.2079; id., sez.un., 19 marzo 1979 n.1582, tutte in *Ced Cassazione*; Trib.Roma, sez.II civ., 8 marzo 2001 n.9166, in *giur.cost.*, 2002, 438 con nota di DE LEONARDIS, *Controllo di gestione ed autonomia: il controllo della Corte dei conti su ordini e collegi professionali*; Cons. St., 27 ottobre 2003 n.4061; Cons.St., sez.III, 11 giugno 2000 n.139; id., sez.VI, 15 dicembre 1999 n.2088; Cons.giust.Sicilia, 1 luglio 1999 n.298; Cons.St., sez.VI, 11 settembre 1999 n.1156; Cons.St., sez.IV, 23 ottobre 1998 n.1378, tutte in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); C.conti, sez.giur.Campania, 22 ottobre 2010 n.2047, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it); C.conti, sez. contr. enti, 20 luglio 1995, n.43; C.conti, sez. Abruzzo, 3 ottobre 2002 n.699 (confermata da C.conti, sez. III Centrale, 10 settembre 2003 n. 392, *ivi*).

<sup>32</sup> TENORE, *Deontologia e nuovo procedimento disciplinare nelle libere professioni*, Milano, 2012, 21; TENORE, MAZZOLI, *Codice deontologico e sistema disciplinare nelle professioni tecniche: ingegneri, architetti, geologi, geometri*, Roma, Epc, 2011; RENNA, *Professioni e procedimenti disciplinari*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2011; GOLINO, *Gli ordini e i collegi professionali nel mercato*, Cedam, Padova, 2011, 223; SALOMONE, *Le libere professioni intellettuali*, Cedam, Padova, 2010; BARONE, *Ordine professionale od ordine confessionale?*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2009, n.2; MUSOLINO, *La responsabilità del professionista tecnico*, Rimini, 2007; MERUSI, *Il diritto pubblico delle libere professioni. Ordini, albi e diritto di stabilimento nel diritto vigente e “quasi vigente”*, in *Dir.amm.*, 2005, 449; PRANDSTRALLER, *Le libere professioni e la pubblicità*, Franco Angeli, 2003; PRETO, *Le libere professioni in Europa*, Egea, 2001; DELLA CANANEA, *L’ordinamento delle professioni*, in CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Tomo I., Milano, 2000, 803 ss.; CASSESE (a cura di), *Professioni e ordini professionali in Europa*, Milano, 1999; TERESI, voce *Professioni*, in vol. XII, *disc. pubb., Digesto*, Torino, 1997; GIACOBBE, voce *Professioni intellettuali*, in *Enc.dir.*, vol.XXXVI, Milano, 1987; PERULLI, *Il lavoro autonomo*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 1996; TERESI, *Voce ordini e collegi professionali*, vol. X, *disc. pubb., Digesto*, Torino, 1995; MUSOLINO, *L’opera intellettuale*, Padova, 1995; PRANDSTRALLER (a cura di), *Le nuove professioni nel terziario*, Milano, 1994; ASSINI-MUSOLINO, *Esercizio delle professioni intellettuali, Competenze ed abusi*, Padova, 1994, 27; MAVIGLIA, *Professioni e preparazione alle professioni*, Firenze, 1991; MELONCELLI, *Le professioni intellettuali nella costituzione italiana*, in *Scritti per Mario Nigro*, Vol. I°, Milano, 1991; LUBRANO, *Albo professionale*, in *Enc.dir.*, Roma; GESSA, *Ordini e Collegi professionali*, in *Enc. giur.*, XXII, 1990; GESSA e TACCHI, *Albi di esercenti professioni ed attività economiche*, in *Enc. giur.*, I, 1988; TOUSJN (a cura di), *Le libere professioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1987; IBBA, *La categoria «professionale intellettuale»*, in IBBA, LATELLA, PIRAS, DE ANGELIS, MACRÌ, *Le professioni intellettuali*, Torino, 1987, 123 ss.; PISCIONE, voce *Professioni (disciplina delle)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Milano, 1987, 1040 ss.; SANTORO PASSARELLI, voce *Professioni intellettuali*, in *Noviss.dig.it.*, vol.XIV, Torino, 1980, 24; CATELANI, *Gli ordini ed i collegi professionali nel diritto pubblico*, Milano, 1976, 153 ss.; LEGA, *Le libere professioni intellettuali nella legge e nella giurisprudenza*, Milano, 1974; GIANNINI, *Albo (premessa generale e rinvii)*, in *Enc. Diritto*, Milano; GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970; GIULIANO, *Ordini e albi professionali*, Roma, 1960; CAVALLO, *Lo status professionale, parte generale*, Milano, 1967; LEGA, voce *Ordinamenti professionali*, in *NNDI*, vol. XII, Torino, 1965, 9 ss.; PISCIONE, *Ordini e collegi professionali*, Milano, 1959; RASPONI, *Il potere disciplinare*, Padova, 1942, 193 ss.; ZANOBINI, *L’esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici*, in *Trattato dir. amm. diretto da Orlando*, vol. II, parte III, Milano, 1935, 374 ss.

In senso critico rispetto a questo tradizionale indirizzo v. FERRARA, *Note critiche sulla natura giuridica degli ordini professionali*, in *Dir. amm.*, 2011, 361 ss.

- danno erariale e di reato (come confermano recenti indagini penali sul Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Roma<sup>33</sup>);
- b) le controversie lavoristiche tra detto personale ed il datore Ordine, sono devolute al giudice del lavoro pubblico privatizzato (art.63, d.lgs. n.165 del 2001)<sup>34</sup>;
  - c) per gli acquisti di beni e servizi o l'affidamento di servizi<sup>35</sup> vanno seguite le procedure ad evidenza pubblica del d.lgs.12 aprile 2006, n. 163 (codice dei contratti pubblici);
  - d) per i procedimenti amministrativi che fanno capo agli Ordini vanno seguite le regole della l. 7 agosto 1990 n.241 e vanno dunque redatti i regolamenti attuativi sui tempi massimi di chiusura dei procedimenti (art.2, co.3, l. n.241) e sugli atti sottratti al diritto di accesso (art.24, co.2, l. n.241);
  - e) trovano applicazione le norme della legge sulla *privacy* (es. art.20 seg. d.lgs. n.196 del 2003) concernenti il trattamento di dati personali e sensibili da parte delle pubbliche amministrazioni;
  - f) sono ipotizzabili fattispecie di reati contro la P.A. in capo a componenti di organi degli Ordini o di suoi dipendenti se esercitano funzioni tipiche del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio<sup>36</sup>;
  - g) per la riscossione dei contributi degli iscritti è consentito di valersi delle procedure per la riscossione delle imposte dirette<sup>37</sup>;
  - h) si applicano tutte le norme che hanno come destinatarie le pubbliche amministrazioni: si pensi alla recente legge anticorruzione n.190 del 2012 che impone la redazione di piani anticorruzione presso ogni ente;
  - i) il d.lgs.30 luglio 1999 n.286 sui controlli interni nelle pubbliche amministrazioni si applica anche agli Ordini e Collegi professionali (sanitarie nella specie) ed alle rispettive federazioni nazionali<sup>38</sup>;
  - j) infine è ipotizzabile la giurisdizione della Corte dei Conti su dipendenti e professionisti componenti di organi consiliari per danni arrecati all'Ordine ente pubblico. Su quest'ultimo punto occorre soffermarsi.

La Corte dei conti ha infatti vagliato molte ipotesi di danno erariale arrecato da professionisti all'Ordine di appartenenza, presupponendo da un lato la natura pubblica dell'Ordine e, dall'altro, la funzione ordinistica e non libero-professionale svolta dal professionista nell'ambito dell'Organo locale o nazionale, che instaura il suddetto "rapporto di servizio" con l'ente. In particolare si rinvergono in giurisprudenza:

- a) condanne nei confronti dei professionisti che rivestendo le cariche di Presidente, Segretario e revisore dei conti abbiano arrecato danno ad un Collegio professionale per ammanchi di cassa<sup>39</sup>;

---

<sup>33</sup> L'avvicenda è segnalata dal *Corriere della Sera*, Cronaca di Roma, 4 febbraio 2013, 4.

<sup>34</sup> *In terminis*, ma prima della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego (che ha devoluto all'a.g.o. le controversie lavoristiche con la P.A.), per la attribuzione alla giurisdizione esclusiva lavoristica del giudice amministrativo delle controversie dei dipendenti di Ordini professionali v. Cass., sez.un., 18 dicembre 1990 n.12010; id., 14 marzo 1990 n.2070, entrambe in *Ced Cassazione*. Cons. Stato, sez. VI, 15 dicembre 1999, n. 2088.

<sup>35</sup> Cons.St., sez.V, 26 marzo 2009 n.1803; Tar Puglia, Lecce, sez.II, 13 novembre 2007 n.3825, entrambe in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), in tema di affidamento a terzi della riscossione dei contributi degli iscritti solo tramite evidenza pubblica.

<sup>36</sup> Per una fattispecie in tema di peculato v. Cass., 20 ottobre 2010, in *Ced Cassazione*.

<sup>37</sup> Cass., 15 ottobre 2008 n.25175, in *Ced Cassazione*.

<sup>38</sup> Cons.St., sez.I, 2 febbraio 2005 n.4286/03, in *Cons.St.*, 2005, I, 579.

<sup>39</sup> Sulla giurisdizione contabile sulla controversia nella quale il Collegio provinciale dei geometri chiede la condanna dei professionisti, che, in base a rapporto di servizio, avevano rivestito le cariche di Presidente, Segretario e revisore dei conti, al risarcimento del danno patrimoniale subito dall'ente a seguito di un ammanco di cassa, cfr. Cass., sez. un., 17 maggio 1995, n.5393, in *Giur. boll. leg. tecn.*, 1996, 3543.

- b) una fattispecie di danno erariale arrecato da Consiglieri dell'Ordine per omesso versamento di contributi ad un dipendente del consiglio originando un esborso per interessi moratori reclamati dall'Inps e per connesse spese di accertamento dei fatti omissivi<sup>40</sup>;
- c) condanna del presidente dell'Ordine dei giornalisti per essersi appropriato di somme versate da colleghi per l'iscrizione e per diritti di segreteria arrecando anche un danno all'immagine all'ente-Consiglio<sup>41</sup>;
- d) condanna per danni per mancati introiti di contributi previdenziali da parte degli iscritti<sup>42</sup>.

Molte altre fattispecie sono però ipotizzabili nei confronti di componenti di organi consiliari (o di organi previdenziali): si pensi ai componenti di una Cassa previdenziale che gestiscano in modo infruttifero beni immobili dell'ente-consiglio (non locandoli a terzi o locandoli a prezzo vile); si pensi ai consiglieri dell'Ordine che ottengano rimborsi per spese non istituzionali o che deliberino spese (viaggi, pubblicità, incontri, banchetti etc.) per attività non pertinenti a fini istituzionali o diano remunerati incarichi a soggetti esterni all'Ordine pur avendo idonee professionalità interne; si pensi ai danni arrecati dall'espletamento di acquisti di beni e forniture senza seguire le regole sull'evidenza pubblica (gare) da parte dell'ente-consiglio; ai danni da appropriazione di beni o valori del Consiglio da parte di professionisti-consiglieri; si pensi ancora al possibile danno da uso non istituzionale di beni del consiglio (auto, telefoni, computer, cellulari); si pensi ai danni da "lite temeraria", ovvero per non aver accolto in via amministrativa legittime pretese di professionisti iscritti o di terzi (es. una istanza di accesso ad atti palesemente accessibili; una iscrizione o una tardiva iscrizione in Albo palesemente possibile), costringendo costoro ad azioni legali, fatalmente vittoriose, con condanna del consiglio a rifondere spese di lite e ad eventuali danni arrecati; ai danni risarciti a terzi (es. pazienti di un medico reiteratamente incapace; clienti di un ingegnere progettista totalmente inidoneo etc.) dall'Ordine (*culpa in vigilando*) per mancato esercizio di azione disciplinare espulsiva che avrebbe impedito al professionista, già autore di pregresse gravissime condotte colpose, di arrecare altri danni a clienti o pazienti per la sua clamorosa imperizia che doveva imporre la radiazione dell'Ordine<sup>43</sup>.

#### **4. Giurisdizione contabile su danni arrecati da società tra professionisti (s.t.p.) a pubbliche amministrazioni.**

Acclarata la configurabilità di danni erariali arrecati alla P.A. (ivi compresi gli Ordini-enti pubblici) da liberi professionisti-persone fisiche, con conseguente giurisdizione contabile, ben ipotizzabile appare quest'ultima giurisdizione anche qualora i danni venissero arrecati da *società tra professionisti* (s.t.p., oggi ammesse dall'art.10, co.10, l. 12 novembre 2011 n.183 ed oggetto di recente regolamento attuativo di febbraio 2013 del Ministero della Giustizia) che instaurino con la Pubblica amministrazione un "rapporto di servizio".

Difatti, la perseguibilità di entità diverse dalla persona fisica è un approdo pacifico innanzi alla Corte dei Conti, che ne ha fatto generale applicazione per associazioni, fondazioni<sup>44</sup>, o per

<sup>40</sup> C.conti, sez.giur.Campania, 22 ottobre 2010 n.2047, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>41</sup> C.conti, sez. Abruzzo 3 ottobre 2002 n.699 (confermata da C.conti, sez. III centrale, 10 settembre 2003 n. 392, tutte *ivi*).

<sup>42</sup> Per tale fattispecie presso l'Ordine dei giornalisti v.C.conti, sez.Campania, 22 ottobre 2010 n.2047, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>43</sup> Sulla ipotizzabilità di un danno erariale da mancato esercizio dell'azione disciplinare da parte dell'Ordine-ente pubblico v. TENORE, *Deontologia e nuovo procedimento disciplinare nelle libere professioni*, Milano, 2012, 226.

<sup>44</sup> Sul danno arrecato ad una fondazione costituita da enti pubblici da parte dell'amministratore per autoliquidazione di ingenti rimborsi spese v. C.conti, sez. Basilicata, 6 giugno 2011, n. 114, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). Per un danno provocato da amministratori di una associazione di volontari della protezione civile per uso personale di un'autovettura

*persone giuridiche* legate alla p.a. da rapporto di servizio: laboratori di analisi (s.r.l.) legati da apposita convenzione al Servizio sanitario nazionale <sup>45</sup>; banca-tesoriere di enti locali; banca tenuta alla trasmissione telematica all'amministrazione fiscale dei dati necessari per interventi di recupero tributario verso contribuenti o alla gestione di istruttorie per finanziamenti agevolati <sup>46</sup>; società affidatarie di corsi di formazione professionale, come tali gestori di fondi pubblici<sup>47</sup>; cooperative preposte dalla Regione all'attuazione dei progetti socialmente utili; società concessionarie per la riscossione<sup>48</sup>; società cooperative per la gestione di corsi di promozione dell'occupazione giovanile,

---

istituzionale v. C.conti, sez. Campania, 7 marzo 2011, n. 325, *ivi*. Sul rapporto di servizio sorga anche con associazioni di volontariato legate alla Regione da rapporto convenzionale v. C. conti, sez. Sicila, 27 ottobre 1997, n.296 e id., 7 novembre 1997, n.41, in *Riv. C. conti*, 1997, f. 6, 42. Analogo ragionamento potrebbe essere seguito dalla Corte per perseguire recenti fatti di distorto utilizzo da parte di partiti politici (associazioni non riconosciute) o di gruppi consiliari di somme pubbliche erogate per fini istituzionali ed utilizzate in concreto per "anomali" fini privati.

<sup>45</sup> Sui laboratori convenzionati, da ultimo C. conti, sez. Campania, 8 aprile 2011, n. 572; id., sez. Sicilia, 17 gennaio 2007 n.134. Si veda anche tutta la giurisprudenza sulla giurisdizione contabile sui medici di base citata, stante la identità della problematica.

<sup>46</sup> Cass., sez. un., 1 aprile 2008, n.8409, in *CED Cassazione*. Sul rapporto di servizio con banca agente della riscossione e tesoriere o affidataria del servizio di cassa, v. Cass., sez. un., 21 marzo 2001, n.123, in *Riv. C. conti*, 2001, f. 2, 264; id., sez. un., 7 settembre 1990, n.9225, in *Giust. civ. mass.*, 1990, f. 9; C. conti, sez. I, 14 gennaio 1991, n.8, in *Riv. giur. scuola*, 1991, 349 e in *Riv. C. conti*, 1991, f. 1, 70; id., sez. I centrale, 14 maggio 1997, n.78, *ivi*, 1997, f. 3, 31; id., sez. II centr., 23 settembre 1998, n.196, *ivi*, 1998, f. 5, 35; id., sez. Lombardia, 23 maggio 1997, n.331, in *Riv. C. conti*, 1998, f. 3, II, 162, che ha chiarito che la giurisdizione contabile non si estende ai dipendenti della banca tesoriere, che risponderanno solo nei confronti dell'istituto di credito per le proprie azioni o omissioni.

Secondo Cass., sez. un., 20 aprile 1994, n.3735 (in *Foro it.*, 1995, I, 2222), non sussiste la giurisdizione della Corte dei conti in ordine ai danni derivanti alla Banca d'Italia, nella qualità di concessionario del servizio di tesoreria svolto per conto del ministero del tesoro, dal pagamento di certificati di credito del tesoro falsi ad opera di un proprio dipendente. Secondo invece Cass., sez. un., 21 ottobre 1983, n.6177 (in *Riv. C. conti*, 1983, I, 635; in *Foro it.*, 1984, I, 189; in *Giust. civ.*, 1984, I, 99), in ipotesi di illegale esportazione di valuta, che sia ricollegabile all'inosservanza da parte di un istituto di credito (nella specie, banco ambrosiano) dei compiti di controllo su pagamenti ed accrediti all'estero, molti su delega conferita dalla Banca d'Italia compete alla Corte dei conti la cognizione dell'azione di responsabilità volta al ristoro del danno derivante da detta inosservanza e consistente tanto nella mancata percezione di tributi, che nelle interferenze negative sulla bilancia dei pagamenti e sul corso dei cambi, in quanto per effetto della indicata delega da parte della Banca d'Italia, deve ritenersi sussistente un rapporto di servizio fra lo Stato e l'istituto di credito in questione. In *terminis* Cass., sez. un., 4 gennaio 1980, n.2 (in *Foro it.*, 1980, I, 45 e in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 418), secondo cui è soggetto alla giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti l'istituto di credito che, operando quale agenzia della Banca d'Italia, abbia arrecato danno allo Stato concedendo colposamente il benessere ad operazioni, effettuate suo tramite, di pagamento e di accredito di valuta all'estero per acquisto di merci, dalle quali sia derivata un'illecita esportazione di valuta. Tale approdo della Corte di Cassazione in materia di omessa vigilanza valutaria è condiviso anche da C. conti, sez. riun., 9 aprile 1990, n.659, in *Riv. C. conti*, 1990, f. 4,25.

Sulla responsabilità della banca preposta ad istruttoria x finanziamenti agevolati v. C.conti, sez.Sicilia, n.763 del 2012, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>47</sup> Cass., sez.un., 27 aprile 2010 n.9963; id., sez.un., 23 settembre 2009 n.20434, entrambe in *Ced Cassazione*; C.conti, sez. Piemonte, 24 settembre 2010, n. 119, in [www.cortedeiconti.it](http://www.cortedeiconti.it). In precedenza già Cass., sez. un., 10 ottobre 2002 n.14473, in *Foro amm.-CdS*, 2002, 2327; id., sez. un., 22 gennaio 2002 n.715, in *Giust. civ. mass.*, 2002, 105 e in *Riv. C. conti*, 2002, f. 2, 277; id., sez. un., 29 gennaio 2000, n.19, in *Riv. C. conti*, 2000, f. 1, 189; id., sez. un., 30 marzo 1990, n.2611, in *Giust. civ.*, 1990, I, 1726 e in *Riv. C. conti*, 1990, f. 2, 162; id., sez. un., 28 ottobre 1995, n.11309, in *Giust. civ. mass.*, 1995, f. 10; id., sez. riun., 5 marzo 1993, n.2668, in *Cons. Stato*, 1993, II, 1448; C. conti, sez. III centrale, 15 ottobre 1997, n.292 e id., 30 ottobre 1997, n.313, entrambe in *Panorama giuridico*, 1997, n.6, 41 e 47; id., sez. Basilicata, 28 luglio 1998, n.272, *ivi*, 1998, n.5, 44, con ampi richiami giurisprudenziali. Vedi anche Cass., sez. un., 28 ottobre 1995, n.11309.

<sup>48</sup> *Ex pluribus* C.conti, sez.Toscana, 10 giugno 2010, n. 214, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). Cass., sez.un., 23 febbraio 2010 n.4318, in *Foro.it.*, 2010, I, 3072. Agente contabile riscossore è anche la società gestore di parcheggio comunale: v. C.conti, sez. Abruzzo, 8 marzo 2011, n. 91, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

di cui alla l. 1 giugno 1977, n.285; società (o associazioni) destinatarie di finanziamenti pubblici<sup>49</sup> ivi compresi quelli comunitari<sup>50</sup>; Università libere destinatarie di finanziamenti pubblici<sup>51</sup>.

Pertanto, in lineare applicazione di tale indirizzo, ove ipotizzato un rapporto di servizio (e non solo libero-professionale) tra pubblica amministrazione e società di professionisti, quest'ultima ben potrebbe essere giudicata dalla Magistratura contabile a fronte di danni arrecati a casse pubbliche per le medesime fattispecie che hanno visto condannati singoli professionisti e sopra richiamate.

In tutti questi casi di danni arrecati da entità sovrapersonali si pone però il problema del soggetto citabile dalla Procura erariale: la persona giuridica (o associazione non riconosciuta), il suo amministratore o tutti i professionisti soci (o associati)? La giurisprudenza contabile ha escluso tale automatismo della responsabilità degli amministratori, a meno che non si accerti un rapporto di servizio tra amministratore dell'ente e amministrazione danneggiata idoneo a configurare la predetta corresponsabilità con l'ente, "squarciando" il protettivo velo societario<sup>52</sup>.

In molti giudizi viene invece rettamente evocato quale soggetto responsabile, il solo amministratore della società, e non la persona giuridica, quando sia la condotta dolosa dell'amministratore ad avere arrecato, al fuori di compiti istituzionali (o in illecito esercizio degli stessi) il danno alle casse pubbliche<sup>53</sup>.

---

<sup>49</sup> Sui danni arrecati da destinatari (persone fisiche o giuridiche) di finanziamenti pubblici per uso distorto degli stessi o per percezione in assenza dei presupposti di legge, v. C.conti, sez. Abruzzo, 13 giugno 2012, n. 303, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it); id., sez. Basilicata nn.59/2012, 91/2012, 92/2012; id., sez. Calabria n. 237/2012; id., sez. Liguria n. 30/2012; id., sez.I app., nn.20, 215, 216, 256, 261, 280, 338 del 2011, tutte *ivi*; id., sez.Toscana, 20 aprile 2011, n. 151, *ivi*; id., sez.I app., 21 marzo 2011, n. 113, *ivi*; id., sez.Abruzzo, 2 marzo 2011, n. 77, *ivi*; id., sez. Sardegna, 18 febbraio 2011, n. 146, *ivi*; id., Molise, 19 ottobre 2010, n. 110, *ivi*; id., sez.Abruzzo, 12 ottobre 2010, n. 461, *ivi*; id., sez.Molise, 20 luglio 2010, n. 100, *ivi*. Tali indirizzi si fondano sulle statuizioni della Corte di Cassazione (*ex multis* Cass. 3899/04 e 4511/06) che più volte ha ribadito sussistere un rapporto di servizio funzionale tra il privato e il soggetto pubblico erogatore, rapporto caratterizzato dall'inserimento del soggetto esterno nell'*iter* procedimentale dell'ente pubblico come partecipante dell'attività a fini pubblici di quest'ultimo.

<sup>50</sup> Sul rapporto di servizio con una persona giuridica in generale v. C. conti, sez. I, 26 aprile 2002 n.132/ A, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 2,139. Sui danni arrecati da società destinatarie di finanziamenti comunitari v. C. conti, sez. Liguria, 21 maggio 2008 n. 250; id., sez.Trentino-Alto Adige - Trento, 19 maggio 2010, n. 17; id., sez. Sicilia, 7 febbraio 2011, n. 421; id., sez.III app., 10 febbraio 2011, n. 135; id., sez.Sicilia, 30 luglio 2010, n. 1777; id., sez.I app., 20 giugno 2011 n.280; id., sez.Lazio, 31 maggio 2011 n.840; id., sez.Lazio, 7 giugno 2011 n.880, id., sez.Sicilia, 26 gennaio 2012 n.239, tutte in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

Per la giurisdizione contabile su società di gestione di corsi di promozione dell'occupazione giovanile, di cui alla l. 1 giugno 1977, n.285, v. Cass., sez. un., 5 giugno 2000, n.400, in *Foro it.*, 2000, I, 2789. Sulla giurisdizione contabile nei confronti di cooperative preposte dalla Regioni all'attuazione dei progetti socialmente utili per promozione dell'occupazione giovanile, di cui alla l. 1 giugno 1977, n.285, v. Cass., sez. un., 5 giugno 2000, n.400, in *Giust. civ. mass.*, 2000, 1164.

<sup>51</sup> C.conti, sez. Lazio, 3 marzo 2010, n. 477, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>52</sup> La tesi da noi sostenuta è condivisa da Pisana, *La responsabilità amministrativa* cit., 141 ss., e, in giurisprudenza, da C. conti, sez. Abruzzo, 20 aprile 2007 n.430; id., sez. II app., 20 marzo 2006 n.125; id., sez. III app., 18 novembre 2003 n.512; id., sez. Liguria, 19 maggio 2006 n.564; id., sez. Piemonte, 7 giugno 2005 n.169, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it), con nota di REBECCHI, *Brevi osservazioni in tema di legittimazione passiva nel giudizio di responsabilità amministrativa di amministratori e dipendenti di società private in rapporto di servizio con la p.a.*

Per la piena aggredivibilità degli amministratori di società private destinatarie di finanziamenti pubblici sviati per fini privati, v. la giurisprudenza citata in TENORE, *La nuova corte dei conti*, cit. 65..

Sull'assenza di giurisdizione contabile sul legale rappresentante dall'ente C. conti, sez. Liguria, 21 maggio 2008 n. 250, in *Foro amm. - TAR*, 2008, f.5.

<sup>53</sup> Sulla responsabilità esclusiva dell'amministratore che abbia determinato un danno alla pubblica amministrazione distraendo fondi pubblici dalle finalità del programma al quale l'ente stesso sia stato chiamato a partecipare mediante concessione di contributi, qualora emerga con chiara evidenza il diretto ed esclusivo coinvolgimento del ricorrente nella gestione dei fondi destinati al finanziamento, v. C.conti, sez.II app., 1 giugno 2012 n.347, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), che

Potrebbe però sostenersi che, a fronte di una responsabilità marcatamente personale, quale è quella amministrativo-contabile, connotata da profili punitivi-pubblicistici e non solo risarcitori-civilistici<sup>54</sup>, è ben ipotizzabile un concorso di responsabilità tra società professionale e singoli soci autori materiali della condotta dannosa, al pari di quanto previsto dall'art.12 del recente d.m. di febbraio 2013 sulle s.t.p. per la corresponsabilità disciplinare tra società e socio in caso di violazione di precetti deontologici<sup>55</sup>.

## **5. Inipotizzabilità del controllo della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria degli Ordini professionali.**

La incontestata natura pubblica degli Ordini professionali, pur portando alla ipotizzabilità di danni erariali prodotti dai componenti di organi consiliari ben vagliabili dalla magistratura contabile, non consente, secondo un indirizzo giurisprudenziale di recente statuito dalla Cassazione all'esito di un annoso contrasto interpretativo, il controllo successivo sulla gestione della Corte dei Conti<sup>56</sup>.

La recente sentenza n.21226 del 2011 della Cassazione, infatti, smentendo pregressi indirizzi di merito dell'a.g.o.<sup>57</sup> e della Corte dei Conti<sup>58</sup> favorevoli al controllo successivo dell'organo contabile, pur riconoscendo natura di ente pubblico non economico agli Ordini, evidenzia come gli stessi non siano nell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni tenute al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (art.1, co.1, l. n.196 del 2009) e i cui conti concorrono alla costruzione del "conto economico consolidato delle P.A." e non beneficiano di alcun contributo pubblico (ma solo di finanziamenti privati degli iscritti): pertanto per gli enti non destinatari di finanziamenti pubblici non vi sarebbe "interesse dello Stato" (tramite la Corte dei conti) a verificare che tali enti gestiscano in maniera economica ed efficiente le risorse di cui dispongono.

La sentenza è stata oggetto di critica da parte di attenta dottrina<sup>59</sup>, che ha rimarcato come la legge generale sui controlli (art.3, co.4, l. 14 gennaio 1994 n.20) da un lato fissa l'oggetto del

---

richiama indirizzi della Cassazione (Cass., sez.un., 23 settembre 2009 n.20434/ord.; id., sez.un., 1 marzo 2006 n. 4511/ord.; id., sez.un., 12 ottobre 2004 n. 20132/ord.; id., sez.un., 22 dicembre 1999 n. 926, tutte in *Ced Cassazione*).

<sup>54</sup> Sulla duplice natura, punitiva e risarcitoria della responsabilità amministrativo-contabile, che la rende un "terzo genus", ontologicamente tipico, di responsabilità (connotata da profili penali e civili), v. TENORE, *La nuova Corte dei conti, Responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2013, 22.

<sup>55</sup> Per un commento alla responsabilità disciplinare delle novelle società tra professionisti v. TENORE, *Deontologia e nuovo procedimento disciplinare nelle libere professioni*, Milano, 2012, 9 e 36.

<sup>56</sup> In senso contrario al controllo giuscontabile sugli Ordini v. da ultimo Cass., sez.I, 14 ottobre 2011 n.21226, in *Foro it.*, 2012, f.12, I, 3450, con nota critica di D'AURIA e in *Diritto & Giustizia*, 2011, 21 ottobre, con nota di DI GERONIMO.

<sup>57</sup> In senso favorevole al controllo successivo della Corte v. C.app.Roma, 19 luglio 2004 (cassata dalla sentenza della Cassazione citata nella precedente nota), in *Ragiufarm*, 2005, 87, 88, e Trib.Roma, 21 marzo 2003 e Trib.Roma, 8 marzo 2001, in *Foro.it.*, 2001, I, 2744, con nota di D'AURIA.

<sup>58</sup> C.conti, sez.contr.enti, 20 luglio 1995 n.43, in *Riv. corte conti*, 1995, fasc. 5, 48, e in *Foro amm.*, 1996, 1388, secondo cui sono assoggettati al controllo della Corte dei conti gli Ordini e i Collegi professionali - nella qualità di enti pubblici non economici nazionali, di cui è menzione nell'art. 1 comma 2 d.lg. 3 febbraio 1993 n. 29 - in quanto ricompresi tra gli enti di diritto pubblico, a loro volta assumibili tra le amministrazioni pubbliche di cui al comma 4 dell'art. 3, l. 14 gennaio 1994 n. 20.

<sup>59</sup> Il riferimento è alle riflessioni di D'AURIA nella nota di commento a Cass. n.21226 del 2011 citata in nota 56.

controllo (“la gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche”), dall’altro indica la finalità del controllo in termini di “rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, mediante valutazioni comparative di costi tempi e modi dello svolgimento dell’azione amministrativa” e ciò a prescindere dalla circostanza che i compiti pubblici delle amministrazioni siano finanziati con risorse pubbliche, in ossequio al principio di buon andamento della P.A codificato nell’art.97 cost.

In sintonia con tali conclusioni dottrinali si pone un interessante pronunciamento in sede consultiva del Consiglio di Stato<sup>60</sup>, che ha ritenuto che il d.lgs.30 luglio 1999 n.286 sui controlli interni nelle pubbliche amministrazioni si applichi anche agli Ordini e Collegi professionali (sanitari nella specie) ed alle rispettive federazioni nazionali.

Sul punto sarebbe auspicabile un autorevole intervento esplicativo delle sezioni unite, essendo pacifico a livello giurisprudenziale che spetti all’a.g.o. la controversia avente ad oggetto il potere della Corte dei Conti di sottoporre a suo controllo la gestione degli Ordini professionali<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Cons.St., sez.I, 2 febbraio 2005 n.4286/03, in *Cons.St.*, 2005, I, 579.

<sup>61</sup> Cass., sez.un., 10 giugno 1998 n.5762, in *Foro it.*, 1998, I, 2078 con nota di D’AURIA; in *Giust. civ.* 1998, I,3097, con nota di VISCA. La sentenza ha statuito che gli atti di esercizio del controllo successivo sulla gestione disciplinato dall’art. 3 l. 14 gennaio 1994 n. 20, e svolto dalla Corte dei conti, sono assoggettati alla verifica giurisdizionale sulla loro legittimità in quanto la normativa sulla competenza della Corte dei conti in tema di controllo successivo sulla gestione è preordinata ad impedire che la stessa Corte dei conti possa fissare discrezionalmente le aree del suo intervento; pertanto la verifica sui limiti soggettivi della suindicata competenza si risolve nell’accertamento sulla sussistenza della titolarità o meno della competenza stessa. In punto di giurisdizione ha poi chiarito che la tutela giurisdizionale rispetto al controllo successivo sulla gestione ha le caratteristiche tipiche di quella relativa all’azione amministrativa, alla cui efficacia il controllo stesso è finalizzato; pertanto la stessa tutela è data dal giudice ordinario, se si controverte per atti posti in essere in carenza di potere o per la salvaguardia di un diritto politico o civile, o dal giudice amministrativo, se la controversia ha ad oggetto l’esercizio di un potere effettivamente esistente: ne consegue che la controversia preordinata all’accertamento dell’estraneità di un ente rispetto alla competenza della Corte dei conti, quale titolare del controllo successivo di gestione, deve essere portata alla cognizione del giudice ordinario. In terminis Cass., sez.un., 15 luglio 1998 n.6900, in *Rass. forense*, 1999, 181.