

# Rapporti tra giudizio amministrativo-contabile e giudizio civile<sup>1</sup>

Di Vito Tenore

Consigliere della Corte dei Conti

Docente S.N.A.

## 1. L'improponibilità dell'azione erariale nel caso di "integrale recupero" in sede civile.

Non agevole appare l'interferenza (non configurante comunque pregiudizialità *ex art. 295 c.p.c./art. 106 del codice di giustizia contabile*) tra l'illecito amministrativo-contabile e quello civile, alla luce di alcuni recenti interventi giurisprudenziali e dottrinali volti a mettere in discussione il pregresso indirizzo, noto come "doppio binario", incentrato sulla eventuale concorrenza-parallelismo tra i due giudizi.

In buona sostanza, qualora il danneggiato fosse la p.a., si riteneva possibile il ristoro patrimoniale attivato sia attraverso l'azione (officiosa e obbligatoria) della Corte dei conti, sia attraverso un'azione civile di danno (o una costituzione di parte civile in un giudizio penale) da parte dell'ente pubblico nei confronti del proprio dipendente/soggetto in rapporto di servizio: siffatto scenario è attualmente oggetto di riflessione in giurisprudenza.

In termini generali, va premesso che, in base agli approdi della Corte di Cassazione, la tesi della consumazione dell'azione di responsabilità esercitata innanzi alla Corte dei conti per fatti dannosi, in conseguenza dell'esercizio in altra sede di analoga azione da parte della P.A., contemporaneamente, non rileva in termini di riparto di giurisdizione, ma di limiti alla proponibilità della prima e, quindi, concerne la deduzione di pretesa violazione dei limiti interni alla giurisdizione stessa. La tesi, secondo cui la violazione del principio del *ne bis in idem* può essere evitata solo ammettendo l'esistenza di una giurisdizione alternativa, non può essere seguita, in quanto finisce con il trasformare una questione di merito circa la conoscibilità della domanda in una questione di giurisdizione. La valutazione del divieto di *bis in idem* compete, infatti, al giudice del merito e, nell'ipotesi in cui quest'ultimo non l'abbia rilevato, si è pur sempre in presenza di un preteso *error in iudicando*, che, non ridondando in violazione dei limiti esterni della giurisdizione, non può essere dedotto con il ricorso *ex art. 111 8° comma Cost. e 362 c.p.c.*

Come sunteggiato dalla Suprema Corte, "La giurisdizione civile e quella penale, da un lato, e la giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale e l'eventuale interferenza che può determinarsi tra i relativi giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità da far valere davanti alla Corte dei conti, senza dar luogo ad una questione di giurisdizione", trattandosi di interferenza tra giudizi e non tra giurisdizioni (12). D'altronde, il concorso di giurisdizioni nel vagliare parallelamente o alternativamente la stessa *quaestio iuris* rappresenta evenienza tutt'altro che remota nel nostro ordinamento, come ad esempio nel caso dell'esecuzione di una sentenza di condanna nei confronti della P.A.: accanto al rimedio della esecuzione forzata prevista dal c.p.c. presso l'a.g.o., è utilizzabile il classico rimedio dell'ottemperanza innanzi al g.a.

Chiarito tale principio di fondo che esclude la tematica dall'alveo delle questioni di giurisdizione, secondo univoco indirizzo giurisprudenziale avallato anche dalla sentenza 7 luglio 1988 n. 773 della Consulta, l'utilizzo di tali concorrenti procedimenti giurisdizionali, così come

---

<sup>1</sup> Lo scritto riprende alcune considerazioni già sviluppate dall'Autore in TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, Giuffrè, 2018 e in TENORE-NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, Napoli, ESI, 2019.

(12) *Ex pluribus* Cass., sez. un., 4 gennaio 2012 n. 11, in *Giust. civ. Mass.* 2012, 1, 5 (Fattispecie relativa ad azione di responsabilità promossa dalla Procura della Corte dei Conti nei confronti di liberi professionisti nominati consulenti tecnici del P.M., già condannati penalmente in relazione ai medesimi fatti). *In terminis* id., sez. un., 24 marzo 2006 n. 6581, Cass., sez. un., 22 dicembre 2009 n. 27092; id., 12 maggio 2009 n. 10856; id., nn. 25495/2009, 28048/2008, 20343/2005, 22277/2004, tutte in *Ced Cassazione*. Ribadisce che si tratti di mera interferenza tra giudizi e non tra giurisdizioni ~~da ultimo~~ C. conti, sez. Lombardia, 23 novembre 2011 n. 682, in *www.corteconti.it* che richiama Cass., sez. un., 3 febbraio 1989, n. 664; id., 21 maggio 1991, n. 369; id., 23 novembre 1999, n. 822.

qualsiasi iniziativa diretta, transattiva, recuperatoria o risarcitoria promossa dall'ente danneggiato, non comportava effetti preclusivi (ma, al limite, decurtanti) dell'azione obbligatoria per danno erariale davanti al giudice contabile, salvo intervenisse sentenza definitiva comportante in sede civile l'integrale recupero del danno cagionato.

Ma cosa si intende per "integrale recupero" del credito erariale dinanzi al G.O. tale da ostare alla successiva azione dinanzi alla Corte dei conti?

Secondo parte della giurisprudenza, il divieto di doppia condanna del dipendente, in sede civile e contabile, per lo stesso fatto opera nel caso di previa integrale liquidazione del danno da parte del giudice ordinario in via definitiva.

Altra preferibile giurisprudenza, invece, ritiene inammissibile l'azione erariale unicamente nel caso in cui il titolo giudiziale definitivo del G.O. abbia consentito l'integrale effettiva rifusione del danno. In questo secondo senso si orienta la stessa relazione al codice di giustizia contabile, la quale evidenzia *"come la cessazione della materia del contendere, che conseguirebbe al recupero del danno entro l'esito del processo, essendo comunque correlata all'effettività del ristoro, non consegue necessariamente nemmeno a fronte di una ipotetica condanna in sede civile non seguita, appunto, dall'effettivo pagamento del dovuto"* (ex plurimis, Corte dei Conti, sez. III appello, n. 523/2003). *Il carattere indefettibile del giudizio di responsabilità trova fondamento e motivazione in due elementi: da un punto di vista della soggettività dell'azione, l'amministrazione che agisce per risarcimento davanti al giudice civile, o mediante costituzione di parte civile, in sede penale, esprime un interesse sì pubblico ma settoriale mentre il pubblico ministero contabile, anche se agisce formalmente in favore di un particolare ente, si pone però sostanzialmente come "tutore" dell'ordinamento nel suo complesso, violato dalla commissione di un illecito; dall'altro lato, da un punto di vista oggettivo, si deve osservare che mentre l'oggetto del giudizio di risarcimento civile è uno specifico interesse, il giudizio innanzi alla Corte dei conti attiene sempre alla più ampia categoria del danno causato alla finanza pubblica".*

Resta fermo che non si configura nemmeno una litispendenza in caso di contemporanea pendenza dei due giudizi innanzi a distinti giudici (13).

---

(13) La giurisprudenza è consolidata nel negare la sussistenza di una questione di giurisdizione e di una litispendenza a seguito della previa proposizione di un'azione civile di danni per i medesimi fatti, ammettendo la piena legittimità del sistema del c.d. doppio binario (azione civile e contabile) per il recupero del danno patito dalla p.a., che consente il promovimento dell'azione giuscontabile anche se ci sia stata costituzione di parte civile in sede penale da parte della p.a. nei confronti dell'autore del danno erariale, o, una condanna in sede civile (o penale) sull'an del risarcimento (condanna generica).

Vedasi, tra le tante, C. conti, sez. riun., 29 ottobre 1986, n. 516, in *Foro amm.*, 1987, 2432; id., sez. I, 15 maggio 1991, n. 743, in *Riv. C. conti*, 1991, f. 4, 102; id., sez. riun., 17 febbraio 1992, n. 752/A, in *Sett. giur.*, 1992, IV, 169; C. conti, sez. I, 23 settembre 1992, n. 200, in *Riv. C. conti*, 1992, f. 5, I, 50; id., sez. riun., 9 dicembre 1992, n. 816/A, in *Riv. C. conti*, 1993, f. 1, 50; id., sez. II, 2 novembre 1993, n. 256, *ivi*, 1993, 6, II, 91; id., sez. Veneto, 2 aprile 1994, n. 29, in *Riv. C. conti*, 1994, 2, II, 182; id., sez. Sardegna, 25 maggio 1994, n. 239, *ivi*, 1994, n. 5, II, 123; id., sez. Calabria, 21 agosto 1997, n. 37, in *Riv. C. conti*, 1997, n. 5, II, 197; id., sez. riun., 10 novembre 1997, n. 76, in *Panorama giuridico*, 1997, n. 6, 52; id., sez. Sicilia, 17 novembre 1997, n. 326, *ivi*, 1997, n. 6, 52; id., sez. Lombardia, 13 marzo 1998, n. 436, in *Riv. C. conti*, 1998, n. 3, II, 166; id., sez. Lombardia, 3 dicembre 1998, n. 1679, in *Foro amm.* 1999, 2291 e in *Riv. C. conti* 1999, f. 1, 76; id., sez. Sicilia, 30 ottobre 1999, n. 6/A, in *Riv. C. conti*, 1999, f. 6, 85; id., sez. Lombardia, 12 luglio 2000, n. 1015, in *Riv. C. conti*, 2000, f. 6, 111; id., sez. I Lazio, 14 novembre 2000, n. 331/A, in *Riv. C. conti*, 2000, f. 6, 72 e in *Foro it.*, 2002, III, 72, con nota di DE GIORGI; id., sez. I Lazio, 11 febbraio 2002, n. 45/A, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 1, 111; id., sez. I Lazio, 18 febbraio 2002, n. 48/A, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 1, 130; id., sez. I Lazio, 9 aprile 2002, n. 109/A, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 2, 130; id., sez. I Lazio, 4 giugno 2002, n. 178/A, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 3, 89; id., sez. Abruzzo, 3 ottobre 2002, n. 699, in *Riv. C. conti*, 2002, n. 5, 128; id., sez. Lazio, 23 ottobre 2002, n. 2876, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 5, 117; id., sez. Abruzzo, 7 gennaio 2004, n. 1, in *www.amcorteconti.it*.

La tesi è confermata da Cass., sez. un., 4 gennaio 2012 n. 11, in *Giust. civ. Mass.* 2012, 1, 5 (fattispecie relativa ad azione di responsabilità promossa dalla Procura della Corte dei Conti nei confronti di liberi professionisti nominati consulenti tecnici del P.M., già condannati penalmente in relazione ai medesimi fatti). In *terminis* id., sez. un., 24 marzo 2006 n. 6581, Cass., sez. un., 22 dicembre 2009 n. 27092; id., 12 maggio 2009 n. 10856; id., nn. 25495/2009, 28048/2008, 20343/2005, 22277/2004, tutte in *Ced Cassazione*. Ribadisce che si tratti di mera interferenza tra giudizi e non tra giurisdizioni da ultimo C. conti, sez. Lombardia, 11 gennaio 2012 n. 24 e id., sez. Lombardia, 23 novembre 2011 n. 682, in *www.corteconti.it*, che richiama Cass., sez. un., 3 febbraio 1989, n. 664; id., 21 maggio 1991, n. 369; id., 23 novembre 1999, n. 822.

V. anche Cass., sez. un., 23 novembre 1999, n. 822/SU, in *Foro it.*, *Rep.* 2000, voce *Responsabilità contabile*, n. 1012; id., sez. un., 21 maggio 1991, n. 369/ord., in *Riv. C. conti*, 1991, f. 5, 235 e Cons. St., parere 20 gennaio 1997, n. 1420, in *Cons. Stato*, 1997, III, 1321.

Un primo orientamento opina che il limite, in caso di vaglio dello stesso illecito da parte di due magistrature, sia costituito dal divieto di una duplicazione risarcitoria a fronte di una sentenza definitiva pienamente soddisfacente (es. dopo un giudicato in sede civile che copra l'intero danno patito dalla p.a., facendo così venir meno l'interesse alla prosecuzione del giudizio contabile): cfr., ex pluribus, oltre a molte delle sentenze sopracitate, anche la basilare C. cost., 7 luglio 1988, n. 773, in *Cons. Stato*, 1988, II, 1354 e in *Foro it.*, 1989, I, 368, con nota di VARRIENTI; C. conti, sez. riun., 2 giugno 1990, n. 670, in *Riv. C. conti*, 1990, f. 4, 71; id., sez. II, 2 novembre 1993, n. 256, in *Riv. C. conti*, 1993, f. 6, 91; id., sez. I, 11 luglio 1994, n. 124, in *Foro it.*, *Rep.* 1995, voce *Responsabilità contabile*, n. 783; id., sez. Sicilia, 30 ottobre 1999, n. 6/A, in *Riv. C. conti*, 1999, f. 6, 85; id., sez. I, 14 novembre 2000, n. 331/A, in *Riv. C. conti*, 2000, f. 6, 72 e in *Foro it.*, 2002, III, 72, con nota di DE GIORGI; id., sez. Lazio, 23 ottobre 2002, n. 2876, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 5, 117; id., sez. I app., 13 giugno 2011 n. 256, in *www.corteconti.it*; id., sez. III app., 29 novembre 2011 n. 818, *ivi*.

## 2. Un passo indietro: la giurisdizione della Corte dei conti è esclusiva?

Il presupposto di tale *quaestio iuris* (*id est* la rilevanza in sede erariale della statuizione civilistica) è, ovviamente, rappresentato dalla possibilità di liquidazione del danno patito dalla P.A. da parte del G.O., ammessa da importanti pronunce della Consulta e delle sezioni unite della Cassazione e ribadita da un consolidato indirizzo giuscontabile.

Tale assunto è stato, però, sottoposto in radice a serrata critica da autorevole e convincente dottrina (14) che, prendendo atto della ingiustificata diversità dei regimi sostanziali e processuali tra illecito civile e contabile (15) e dei principi costituzionali sulla esclusività della giurisdizione della

---

“Come affermato recentemente dalla giurisprudenza (cfr. Corte dei conti, Sez. III Centrale d’appello n. 68/2015), la Corte dei conti conosce di un illecito ontologicamente differente dall’illecito civile, e giudica sulla condotta posta in essere in violazione degli obblighi di servizio, indipendentemente e a prescindere dal fatto che tale condotta integri o meno illecito civile. Se dalla condotta deriva un danno erariale, l’azione del p.m. contabile subisce un plausibile arresto unicamente nel caso in cui, presso un plesso giurisdizionale, si sia già conseguito il bene della vita del quale si chiede tutela (v. SS.UU. 25497/2009; 8927/2014; in terminis, cfr. Corte dei conti, Sezione Seconda centrale n. 382/2014). È questo che si intende quando ci si riferisce a un eventuale problema – riguardante i limiti interni della giurisdizione contabile - di proponibilità dell’azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti, ed è questo che deve verificare il giudice contabile, appurando il completo conseguimento del bene della vita attraverso le provvisorie o le liquidazioni definitive del danno operate in altre sedi giurisdizionali, e, qualora sia stato realizzato, dichiarando cessata la materia del contendere, fermo restando che la determinazione del quantum risarcitorio intervenuto in altra sede (penale o civile) non vincola il giudice contabile” (Corte conti, Sezioni Riunite, 18 maggio 2015, ord. n. 5; id, III app., 3 giugno 2015, n. 329). In questo senso C. conti, Sez. Lazio, 30 settembre 2016, n. 271.

L’eventuale illegittima duplicazione di pretese risarcitorie (dopo una doppia condanna in sede civile e contabile) può essere fatta valere dal pubblico dipendente autore dell’illecito anche in sede esecutiva: sul punto v. C. conti, sez. riun., 8 gennaio 1997, n. 3/A, in Riv. C. conti, 1997, f. 2, 83; id., sez. Liguria, 1 dicembre 1997, n. 1048, in Riv. C. conti, 1998, f. 1, 122; id., sez. I, 2 dicembre 2002, n. 425/A (inedita).

Un diverso preferibile orientamento osserva, invece, che l’azione erariale risulta improponibile in presenza di un titolo giudiziale definitivo e totalmente soddisfacente della pretesa esercitata, ma solo se già eseguito con integrale effettiva rifusione del danno (C. conti, II app., 8 giugno 2015, n. 295; id, Sez. Veneto, 18 novembre 2005, n. 176). In questo senso si è osservato (C. conti, App. Sicilia, 14 gennaio 2016, n. 12) che “la prevalente e condivisibile giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale l’azione di responsabilità amministrativa – affidata all’esclusiva iniziativa del P.M. contabile – non può trovare ostacoli al proprio pieno compimento né nell’adozione di strumenti alternativi dei quali sia titolare la P.A. danneggiata, né nel concorrente ricorso ad altre giurisdizioni; l’azione dell’attore pubblico può, pertanto, essere preclusa soltanto dall’effettivo ed integrale ristoro del danno erariale (in tal senso ex plurimis: Sez. appello Sicilia n. 139/2011, Sez. III appello n. 565/2010, Sez. Lombardia ord. n. 17/2013, Sez. Campania n. 672/2010 e n. 1145/2012, Sez. Calabria ord. n. 17/2013, Sez. Basilicata n. 208/2003)”. Sul punto cfr. altresì C. conti, Sez. Lazio, 20 settembre 2016 n. 258 anche con riferimento alla diversa ed autonoma azione, rispetto al giudizio di responsabilità erariale, esperibile dal danneggiato nel caso di duplicazione risarcitoria azionata dalla P.A.

(14) Per l’esclusività della responsabilità amministrativa e l’impotizzabilità di una concorrente azione civile o per lo meno per l’applicazione in sede civile o penale dell’unitario regime sostanziale della responsabilità amministrativa (delineato dalla l. n. 20 del 1994) v. PASQUALUCCI, *Introduzione*, in AA.VV. (a cura di Schlitzer), *L’evoluzione della responsabilità amministrativa*, Milano, 2002, 26 ss. L’attento Autore giunge a tale conclusione, pur cosciente dell’avverso (all’epoca dello scritto) indirizzo della Consulta (v. la giurisprudenza citata in precedenza), evidenziando l’anomalia del diverso regime sostanziale (potere riduttivo, durata della prescrizione, responsabilità degli eredi, colpa lieve o grave) che caratterizza l’illecito danno arrecato alla p.a. a seconda del giudice (ordinario o contabile) che lo valuti, e valorizzando il principio di specialità nel concorso di norme (art. 15 c.p.) che porterebbe a ritenere le norme sulla responsabilità contabile speciali rispetto a quelle sulla responsabilità civile contrattuale ed extracontrattuale. Tale indirizzo non esclude la possibilità di una valutazione del comportamento dannoso anche in sede penale (costituzione di parte civile), ma con coerente applicazione delle più benevole norme sulla responsabilità amministrativa da parte del giudice penale, che potrebbe limitarsi ad una condanna sull’*an debeat*, devolvendo alla Corte dei conti la quantificazione del danno.

La tesi della unicità della responsabilità amministrativa viene ribadita da SCHLITZER, *Profili sostanziali della responsabilità amministrativo-contabile*, AA.VV. (a cura di Schlitzer), *L’evoluzione*, cit., 143 ss. il quale osserva che con la « proposizione anche dell’azione civile, l’amministratore o dipendente pubblico finirebbe per veder scomparire tutte quelle garanzie (colpa grave, intrasmissibilità agli eredi etc., n.d.a.) che il legislatore ha introdotto a suo favore in considerazione della peculiarità delle funzioni svolte ». L’autore afferma poi che tale tesi, avversata da una giurisprudenza asseritamente « complessivamente minoritaria », troverebbe conforto in una « tranquillizzante » giurisprudenza di legittimità e cita Cass., sez. un., n. 201 del 2001 e n. 98 del 2000.

V. anche SCOCA, *La responsabilità amm.*, cit., 9 ss.; l’Autore in particolare parte dalla considerazione che, dopo le riforme degli anni novanta, « la responsabilità degli agenti pubblici nei confronti dell’Amministrazione può essere costruita soltanto come responsabilità amministrativa, disciplinata in modo profondamente diverso rispetto alla responsabilità civile e dotata di un suo statuto di diritto sostanziale » per cui, in altri termini, « ...il giudice ordinario, conoscendo della responsabilità di agenti pubblici nei confronti dell’Amministrazione, non può che trattarla come responsabilità amministrativa: trattarla come responsabilità civile sarebbe violare la disciplina sostanziale della responsabilità tra agenti e Amministrazione. Tuttavia — aggiunge l’Autore — ciò pone un grave problema per il fatto incontrovertibile che il potere riduttivo è dato alla sola Corte dei conti... ed il giudice ordinario dovrebbe limitarsi all’accertamento della responsabilità mentre l’an ed il quantum debeat dovrebbero essere riservati alla Corte dei conti ». La tesi è ribadita con forza e ricchezza di dati sistematici in SCOCA, *Fondamento storico ed ordinamento generale della giurisdizione delle Corti dei conti in materia di responsabilità amministrativa*, in AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile* cit., 67-71.

(15) Le principali differenze tra l’azione civile e quella contabile attengono: a) al meccanismo di attivazione delle due magistrature (a domanda e, quindi, a discrezione della p.a. l’azione civile; d’ufficio e obbligatoriamente l’azione contabile); b) al regime della intrasmissibilità agli eredi della responsabilità risarcitoria (operante solo in sede contabile); c) alla sussistenza o meno di concorrenti azioni a tutela del credito (le azioni revocatorie, surrogatorie e di simulazione, sino all’adozione dell’art. 1, co. 174, l. 23 dicembre 2005 n. 2006, non erano esperibili in sede contabile

Corte dei Conti in materia di danni alle casse pubbliche, ha stimolato la giurisprudenza di legittimità a superare il regime della pluralità di azioni (civile e contabile) fondato sul concorso di norme, rivendicando «l'esclusività» della responsabilità amministrativa, quale sistema chiuso, rispetto a quella civile (16) e ribadendolo anche in relazione all'azione revocatoria devoluta dall'art. 1, co. 174, l. 23 dicembre 2005 n. 266, alla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti (17) ed al danno all'immagine patito dalla p.a. ad opera di suoi dipendenti od amministratori (18).

La giurisprudenza della Cassazione ha dunque affermato che “la Corte dei conti è il giudice ‘naturale’, nelle materie della contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge; è un giudice ‘speciale’, ma è stato mantenuto in essere dalla Costituzione; il coinvolgimento di diritti soggettivi, eventualmente anche di terzi, è conseguenza della configurazione come ‘esclusiva’ data alla giurisdizione contabile ancora dalla Costituzione; l'esenzione delle decisioni della Corte dei conti dal ricorso per Cassazione per violazione di legge è stabilita anch'essa dalla Costituzione; il già menzionato carattere di esclusività impedisce all'amministrazione creditrice di agire a sua volta davanti al giudice ordinario, sicché non vi è possibilità di duplicazione di giudizi e di contraddittorietà di giudicati” (19). Siffatto orientamento non è stato, però, condiviso da successiva giurisprudenza del medesimo Giudice del riparto secondo cui “in tema di tutela del credito da danno erariale, la spettanza al P.M. contabile dell'esercizio dell'azione revocatoria innanzi alla Corte di conti, ex art. 1, comma 174, della l. n. 266 del 2005, non esclude la sussistenza della legittimazione dell'amministrazione danneggiata, come per qualsiasi altro creditore, ad esperire l'omologa azione davanti al giudice ordinario, ancorché sulla base della stessa situazione creditoria legittimante l'azione del P.M. contabile, ed i problemi di coordinamento nascenti da tale fenomeno di co-legittimazione all'esercizio di quell'azione a due soggetti diversi e davanti a distinte giurisdizioni

---

dall'attore P.M., ma solo in sede civile dal creditore-p.a.); d) al regime probatorio (in sede civile vi è, di fatto, un vasto utilizzo della prova testimoniale); e) al regime prescrizione (decennale per l'illecito contrattuale innanzi all'a.g.o., quinquennale innanzi alla Corte dei conti); f) all'utilizzo della riduzione dell'addebito da parte del giudice (meccanismo inesistente innanzi all'a.g.o.); g) all'applicabilità dell'art. 1225 c.c. («*Se l'inadempimento o il ritardo non dipende da dolo del debitore, il risarcimento è limitato al danno che poteva prevedersi nel tempo in cui è sorta l'obbligazione*»), non operante in sede contabile; h) al diverso regime della responsabilità degli organi collegiali (innanzi al g.o. opera l'irresponsabilità dei soli componenti «*che abbiano fatto constatare nel verbale il proprio dissenso*», art. 24, d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3; innanzi alla Corte dei conti rispondono solo coloro che «*hanno espresso voto favorevole*», art. 1, co. 1-ter, l. n. 20 del 1994); i) al triplice grado di giudizio che caratterizza il giudizio civile, a fronte del duplice grado in sede contabile; l) alla possibilità di eccepire l'*utilitas* derivante dal fatto dannoso anche laddove il beneficio sia in favore di altra Pubblica Amministrazione diversa da quella danneggiata o della comunità amministrata (in un'ottica di finanza pubblica allargata).

Inoltre, il regime di *favor debitoris* delineato dalla l. n. 20 del 1994, non sembra estensibile in sede civile: il riferimento è alla irresponsabilità degli organi politici in buona fede, alla insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali.

Ciò prescindendo dalle specifiche gaurentigie difensive del presunto responsabile nella fase delle indagini della Procura contabile, rafforzate dal Codice di giustizia contabile (facoltà di presentare deduzioni scritte, di richiedere l'audizione personale e di accedere agli atti del fascicolo della Procura, limiti alle integrazioni istruttorie del PM dopo l'invito a dedurre, termini per l'esercizio dell'azione, etc...), ovviamente inesistenti nel caso di azione civilistica intentata dalla P.A. dinanzi al G.O.

(16) Sulla giurisdizione “esclusiva” della Corte dei conti con conseguente esclusione della concorrente giurisdizione del giudice ordinario, v. Cass., sez. un., 27 maggio 1999 n. 310; id., sez. un., 22 dicembre 1999 n. 933, in *Giust. civ. mass.*, 1999, 2606; id., sez. un., 22 dicembre 2000 n. 1329; id., sez. un., 8 maggio 2001 n. 179; id., sez. un., 4 dicembre 2001 n. 15288, in *Giur. it.*, 2002, 1496.

(17) L'azione revocatoria promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti davanti alla relativa sezione giurisdizionale per la declaratoria di inefficacia, ai sensi dell'art. 2901 c.c., dell'atto di donazione compiuto da un pubblico dipendente nei confronti del quale sono stati eseguiti accertamenti sfociati nell'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile, spetta — ai sensi dell'art. 1, comma 174, l. 23 dicembre 2005 n. 266, che in tal senso ha interpretato l'art. 26 del regolamento di procedura di cui al r.d. 13 agosto 1933 n. 1038 — alla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti. La natura strumentale ed accessoria dell'azione revocatoria consente, del resto, di non ritenerla estranea alla materia della contabilità pubblica che l'art. 103, comma 2, cost. riserva, come giudice naturale, alla cognizione della Corte dei conti (Cass., sez. un., 22 ottobre 2007 n. 22059, in *Foro it.*, 2008, I, 116 e in *Giust. civ. mass.*, 2007, 10).

(18) Rientra nella giurisdizione della Corte dei conti anche l'azione di responsabilità per il danno arrecato da pubblici dipendenti (o da soggetti comunque inseriti nell'apparato organizzativo di una pubblica amministrazione) all'immagine dell'ente, trattandosi di danno che, anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di valutazione patrimoniale, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso. Infatti la cognizione in ordine all'azione di responsabilità amministrativa di soggetti istituzionalmente investiti di pubbliche funzioni decisionali appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti anche allorché, con il suo esercizio, si assuma sussistente non solo il danno erariale, ma anche il danno conseguente alla perdita di prestigio ed al grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato, che, pur se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di una valutazione patrimoniale sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso (Cass., sez. un., 20 giugno 2007 n. 14297, in *Foro it.*, 2008, I, 188; Cass., sez. un., 27 settembre 2006, n. 20886; id., 15 luglio 2005, n. 14990). Nel senso della carenza di giurisdizione del G.O. per il danno erariale all'immagine cagionato da soggetti in rapporto di servizio con la P.A. nell'esercizio delle funzioni pubblicistiche, cfr. Corte Cost. n. 355/2010.

(19) Cass., sez. un., 22 ottobre 2007 n. 22059, in *Giust. civ. mass.*, 2007, 10.

vanno esaminati e risolti, da ciascuna delle giurisdizioni eventualmente investite, nell'ambito dei poteri interni ad ognuna di esse, non riguardando una questione di individuazione della giurisdizione stessa" (Cass., SS.UU., 19 luglio 2016, n. 14792 - ord.)

Sul punto, di estremo rilievo è l'esegesi della Corte Costituzionale (sentenza 13 luglio 2007, n. 272) (20) secondo cui il giudice penale deve limitarsi ad accertare la sussistenza del danno erariale, demandando al giudice contabile la determinazione del *quantum debeatur* ex art. 538 c.p.p., così ritenendo possibile una concorrente azione civile, ma limitata solo all'*an* del danno, restando devoluto alla Corte dei conti il *quantum*, e la Cassazione ha indirettamente avallato tale indirizzo (21).

In buona sostanza, a nostro avviso, nell'attuale quadro ermeneutico obiettivamente variegato in giurisprudenza, appare decisamente preferibile la conclusione per cui la compresenza di azione civile ed azione contabile debba – a tutto concedere – ritenersi ammissibile solo con riferimento all'azione promossa con la costituzione di parte civile nel processo penale, limitatamente alla pronuncia da parte del giudice ordinario di una mera condanna generica. In questo senso, si richiama la recente Cass. SS.UU. del 31 luglio 2017 n. 1899 che aderisce espressamente all'ermeneusi della Corte Costituzionale, di cui alla sentenza n. 272/2007: in tale condivisibile arresto, anche il Giudice del riparto correttamente rinviene la *“legittima coesistenza tra la giurisdizione penale in punto di condanna generica e quella esclusiva contabile in punto di quantum ai sensi proprio dell’art. 538 cod. proc. pen., nel senso di mantenere al giudice penale, a tutto concedere, riservata solo la giurisdizione sulla prima”*.

Il G.O. risulta, invece, carente di giurisdizione in ordine ad azioni di responsabilità promosse dalla pubblica amministrazione nei confronti dei propri amministratori e dipendenti, e comunque della possibilità di liquidare nel *quantum* in via definitiva il danno patito dalla P.A., con conseguente dequotazione della tematica del *ne bis in idem* tra azione risarcitoria della P.A. dinanzi al G.O. ed azione per danno erariale dinanzi alla Corte dei conti per i medesimi fatti.

La natura fisiologicamente esclusiva della giurisdizione contabile e la conseguente “eccezionalità” dell'azione risarcitoria instaurata dalla P.A. dinanzi al G.O. è fatta propria dalla relazione illustrativa del codice di giustizia contabile, ove viene precisato che è stata lasciata alla *“concretezza della realtà sottesa alla variegata casistica l’opzione eccezionale di portare la stessa fattispecie con il medesimo fine del risarcimento del danno, alla cognizione del giudice contabile da parte del procuratore regionale e a quella del giudice civile da parte dell’amministrazione danneggiata, magari successivamente all’iniziativa del pubblico ministero contabile. La scelta del legislatore delegato è stata nel senso di prendere atto della impossibilità di risolvere in norma la questione de qua, non potendo, da un lato, vietare in assoluto alle pubbliche amministrazioni di intraprendere giudizi che potrebbero, anche in relazione agli esiti, rischiare di porsi come temerari e fonte di danno aggiuntivo, oltre che di sicuro onere in ragione dei costi di difesa: dall’altro, di ribadire l’ovvio, ovvero la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa”*.

Invero, lo stesso dato normativo del codice di giustizia contabile fornisce un importante argomento in questo senso, sotto il profilo dell'esegesi logico-sistematica. Ci riferiamo all'art. 11 comma 6 del codice, che attribuisce determinati giudizi in materia di contabilità pubblica alla competenza delle sezioni riunite in speciale composizione, *“nell’esercizio della propria giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica”*. Orbene, non vi è chi non veda la manifesta irragionevolezza di un'opinione che individui, nell'ambito delle materie di contabilità pubblica, una *“sottocategoria debole”* di giudizi rispetto ai quali sarebbe ammessa una concorrente giurisdizione del G.O. (in ipotesi, la responsabilità amministrativa), ed una altra *“sottocategoria*

---

(20) C. cost., 13 luglio 2007, n. 272, in *Giust. civ.*, 2007, 10, 2062.

(21) Cass., sez. un., 6 luglio 2011 n. 14831, in *Foro it.*, 2011, 10, I, 2652, afferma che *“È infondato, in quanto non dà luogo a violazione del divieto di “bis in idem”, il motivo di ricorso avverso la sentenza della Corte dei conti che, a seguito della condanna generica di un pubblico funzionario, pronunciata in sede di azione civile nel processo penale, al risarcimento del danno all'immagine dello Stato, abbia accertato e liquidato tale danno nel giudizio di responsabilità amministrativa a carico dello stesso funzionario”*. L'indirizzo è stato ribadito da C. conti, sez. app. Sicilia, 14 ottobre 2011 n. 295 e id., 1 dicembre 2011 n. 359, in *www.corteconti.it*. Siffatta ermeneusi supera coeve posizioni più rigorose della giurisprudenza contabile, secondo cui *“la negazione dell’azione di rivalsa in sede civile dovrebbe essere accompagnata alla preclusione dell’esercizio della stessa azione in sede penale, affinché si pervenga all’affermazione piena dell’esclusività dell’azione di danno attribuita alle Procure incardinate presso la Corte dei conti”* (C. conti, Sez. Lomb, 12 ottobre 2006, n. 553).

forte” munita, essa sola, degli attribuiti dell’esclusività. Ne consegue, dunque, anche sotto questo profilo, l’esclusività della giurisdizione contabile nella materia del risarcimento del danno erariale.<sup>2</sup>

Parimenti si discute in merito alla facoltà della P.A di esercitare nei confronti del dipendente l’azione di regresso *ex art.* 1299 c.c. a seguito di condanna in solido della medesima e dell’impiegato da parte del giudice civile a risarcire il terzo. In senso affermativo, potrebbe evidenziarsi in tal caso, che il titolo dell’azione di regresso – per la quota di responsabilità del dipendente quale condebitore solidale - è rappresentato in via immediata dalla sentenza del giudice ordinario: in virtù del meccanismo della surrogazione tipico dell’azione di regresso, il “debitore – P.A” che ha effettuato il pagamento subentrerebbe nei diritti del “creditore – terzo” soddisfatto, nelle stesse condizioni di questo. In senso contrario, la giurisprudenza contabile ha ritenuto esclusa, in radice, una concorrente giurisdizione del G.O. adito secondo le normali regole applicabili in tema di responsabilità e di rivalsa (C. conti, III App., 21 luglio 2005, n. 490; id, II App., 1 luglio 2005, n. 223).

### 3. Conclusioni.

Conclusivamente, sul punto: in attesa dell’auspicato pieno recepimento del più recente indirizzo favorevole alla giurisdizione esclusiva della Corte dei Conti sui danni arrecati alla p.a. da propri dipendenti (che, come detto, risulta non in linea con talune recenti decisioni della stessa Cassazione) (22), si deve prendere atto che, non di rado, disattendendo tale orientamento, il giudice ordinario addiviene a liquidare, finanche in via integrale, il danno patito dalla P.A. in sede di condanna del dipendente su azione proposta dall’amministrazione. Tale statuizione del G.O. (benchè passata in giudicato) non avrà *ex se* effetto paralizzante sulla parallela azione giuscontabile, come sopra riferito. Ciò significa, in buona sostanza, che ben potrà il P.M. contabile instaurare una parallela o successiva azione erariale avente ad oggetto la medesima *causa petendi*: il Collegio potrà decurtare dal danno erariale, accertato all’esito del giudizio, le sole somme liquidate, in via provvisoria o anche in via definitiva, per il medesimo titolo dal G.O. con sentenza passata in giudicato, purché vi sia prova in atti dell’effettivo introito di tali somme nelle casse della P.A. (da ultimo, C. conti, Sez. Lombardia, 20 dicembre 2016, n. 222). Infatti, osta all’azione del PM contabile unicamente l’effettiva rifusione del danno erariale, a seguito di liquidazione del G.O., passata in giudicato, per il medesimo titolo e che copra interamente la posta dannosa in contestazione.

In mancanza di tali stringenti presupposti, a fronte di una duplicità di sentenze di condanna (del G.O. e della Corte dei conti) per il medesimo titolo passate in giudicato, ogni successiva questione sarà devoluta al giudice ordinario dell’esecuzione, senza potere essere prospettata (anche come giudizio di interpretazione) alla Corte dei conti: è compito della P.A. danneggiata, in sede di esecuzione delle sentenze del G.O. e della Corte dei conti, coordinare le due pronunce in modo pienamente soddisfacente, evitando, però, ogni indebito arricchimento (24).

---

<sup>2</sup> Per un approfondimento della tematica, Imperiali S., *La giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, 10/12/2016, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it)

(22) Sul possibile concorso tra azione contabile ed azione civile, stante la loro distinzione funzionale, v. Cass., sez. I, 11 giugno 2007, n. 13662, in *Giust. civ. mass.*, 2007, 6, secondo cui “L’azione di responsabilità promossa dal P.G. della Corte dei conti per i danni conseguenti alla tardiva effettuazione da parte dei messi comunali della notifica di un accertamento tributario, in quanto volta a far valere una responsabilità amministrativa, a tutela dell’interesse generale al corretto esercizio delle funzioni amministrative e contabili, si differenzia da quella risarcitoria proposta dall’Amministrazione finanziaria nei confronti del Comune e degli altri responsabili, la quale trova fondamento nella responsabilità solidale dei convenuti, in relazione al mancato adempimento da parte del Comune dell’obbligazione derivante da un rapporto di mandato ‘*ex lege*’. Pertanto, l’interruzione della prescrizione derivante dalla proposizione dell’azione erariale, pur avendo carattere permanente anche nel caso in cui il relativo giudizio si concluda con una sentenza dichiarativa di difetto di giurisdizione, non spiega efficacia ai fini della proposizione dell’azione di responsabilità contrattuale nei confronti del Comune, trattandosi di domande che, pur ricollegabili ai medesimi fatti, risultano diverse tanto sotto il profilo oggettivo quanto sotto quello soggettivo”.

(24) Sulla devoluzione della materia al giudice ordinario dell’esecuzione v. C. conti, sez. Lombardia, l. 28 febbraio 2008 n. 127, in *Riv. C. conti*, 2008. Sulla devoluzione al giudice dell’esecuzione dell’effetto decurtante dei recuperi effettuati dalla P.A., C. conti, Sez. Lazio, 2 maggio 2013, n. 360, confermata in appello da C. conti, I App., 24 febbraio 2015, n. 189. Nel caso in cui la P.A. azioni un credito nei confronti del pubblico funzionario danneggiante, C. conti, Sez. Lazio, 20 settembre 2016, n. 258 rimette la tutela del pubblico funzionario all’esperibilità dell’azione *ex art.* 2041 c.c. nei confronti dell’ente pubblico che si è indebitamente locupletato.