

La responsabilità dei magistrati per danno da disservizio: limiti al sindacato della Corte dei conti

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *Quadro legislativo di riferimento: la responsabilità amministrativo-contabile e relativa assimilazione dei magistrati al concetto di dipendente pubblico. Indipendenza della magistratura e profili di responsabilità.* – 3. *Il residuale ambito della giurisdizione contabile nei confronti dei magistrati* – 4. *Danno erariale da disservizio* – 5. *La soluzione adottata dalle S.U.: la responsabilità disciplinare dei magistrati* – 6. *Considerazioni conclusive: la responsabilità disciplinare dei magistrati speciali e ne bis in idem.*

1. Premessa

La sentenza in epigrafe affronta la questione della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in merito all'azione di responsabilità per danno erariale da disservizio esperita avverso un magistrato amministrativo per aver quest'ultimo, nello svolgimento delle sue funzioni istituzionali, violato l'obbligo di tempestivo deposito delle sentenze.

La pronuncia in oggetto offre l'occasione di analizzare lo stretto rapporto tra la disciplina della responsabilità amministrativo-contabile e quella della responsabilità dei magistrati, che interseca inevitabilmente il concetto di danno erariale – nelle diverse accezioni offerte dal legislatore e dagli interpreti – tra cui quella di danno da disservizio – sino ad arrivare a configurare, nonché a delimitare, il concetto di responsabilità disciplinare.

2. Quadro legislativo di riferimento: la responsabilità amministrativo-contabile e relativa assimilazione dei magistrati al concetto di dipendente pubblico. Indipendenza della magistratura e profili di responsabilità

Come noto, la responsabilità amministrativo-contabile è una responsabilità patrimoniale configurabile in capo ai pubblici funzionari che, per inosservanza dolosa o colposa degli obblighi derivanti dal rapporto di pubblico impiego, causino un danno economico alla casse dell'erario. Detta responsabilità trova la sua disciplina nella l. n. 20/1994 (come modificato dal d.l. n. 543/1996, convertito dalla l. n. 639/1996). Ulteriori modifiche alla normativa di base sono state apportate successivamente, spesso con l'intento di delineare più marcatamente i confini della responsabilità amministrativa attraverso un lavoro di specificazione,

precisazione e tipizzazione degli obblighi di servizio, nonché per mezzo di qualificazioni legali tipiche, nelle quali le violazioni delle regole giuscontabili sono direttamente qualificate dal legislatore come fonte di responsabilità amministrativa, erariale o contabile. L'attuale assetto è derivazione inoltre dell'elaborazione giurisprudenziale. In particolare, la Corte dei conti nel tempo ha ampliato le fattispecie rilevanti a quelle figure di responsabilità amministrativa in cui il nesso tra il pregiudizio ed erario risultava meno immediato, dando evidenza di lesioni di interessi pubblici generali, idonei ad ampliare la nozione di danno pubblico, sino a ricomprendervi la compromissione di interessi pubblici di carattere generale connessi all'equilibrio economico e finanziario dello Stato.

Ciò premesso, è indiscussa la generale applicazione della responsabilità amministrativo-contabile a tutti i dipendenti pubblici, a prescindere dalla privatizzazione avvenuta del pubblico impiego; invero, anche per il personale non incluso nella privatizzazione, tra cui quello magistratuale, è applicabile la disciplina di cui alla l. n. 20/1994, sulla scorta della portata generale della stessa normativa, nonché del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3 che, all'art. 23, fa salva l'applicazione della sopravvenuta disciplina contabile anche agli appartenenti alla magistratura.

La responsabilità amministrativo-contabile dei magistrati presenta, accanto ad aspetti di sostanziale sovrapposibilità rispetto ai funzionari, alcune specificità; se ambedue le categorie svolgono attività in nome e per conto dello Stato e hanno con quest'ultimo un rapporto di impiego pubblico, i profili di diversità sono dovuti alla particolare funzione svolta dai magistrati, caratterizzata dall'autonomia e l'indipendenza come sanciti dal dettato costituzionale. Circa la conciliabilità tra la particolare autonomia/indipendenza garantita ai magistrati dalla Costituzione e l'azione di responsabilità amministrativo-contabile in capo agli stessi, si è espressa la Corte costituzionale con la pronuncia miliare n. 385/996 (1); secondo la Consulta, gli artt. 101, 102, 104 e 108 Cost. *“non valgono ad assicurare al giudice uno status di assoluta irresponsabilità, pur quando si tratti di esercizio delle sue funzioni riconducibili alla più rigorosa e stretta nozione di giurisdizione”*. *“Le richiamate disposizioni dettate dalla Costituzione a garanzia dell'indipendenza e dell'insindacabilità della funzione giurisdizionale non si oppongono di per sé alla possibilità che la legge preveda casi e forme di responsabilità per atti giudiziari del tipo qui in questione (2)”*. Tale conclusione

(1) Corte cost. 5 novembre 1996, n. 385, in *Rep. Foro it.*, 1997, voce *Corte costituzionale*, n. 66, in questa *Rivista*, 1996, 6, 248; in senso conforme, v. anche Corte cost. 19 gennaio 1989, n. 18, in *Rep. Foro it.*, 1989, voce *Astensione, ricusazione e responsabilità del giudice*, n. 66, in *Foro it.*, 1989, I, 305, con nota di L. Scotti, A. Pizzorusso, e in questa *Rivista*, 1989, 1, 220.

(2) Corte cost. 5 novembre 1996, n. 385, cit.

favorevole ad una piena giurisdizione contabile sui magistrati è stata poi confermata anche dalle Sezioni unite della Cassazione (3). Invero, nei confronti dei magistrati ordinari e speciali sono molteplici le forme di responsabilità che possono essere fatte valere, senza andare a violare l'indipendenza e l'imparzialità a questi garantita dal dettato costituzionale.

3. *Il residuale ambito della giurisdizione contabile nei confronti dei magistrati*

Appurata pertanto la possibile assoggettabilità della magistratura al giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, la questione oggetto di analisi attiene ai profili di compatibilità della responsabilità ex l. n. 20/1994 per i magistrati rispetto al portato normativo di cui alla l. n. 117/1988 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), dopo la novella della l. n. 18/2015. Quest'ultima ha infatti statuito che, a seguito di una condanna dello Stato a risarcire il terzo per danni arrecati dal magistrato, il conseguente giudizio di rivalsa dello Stato nei confronti del suddetto magistrato è attribuito alla cognizione del giudice ordinario (artt. 7 e 8 l. n. 117/1988).

Si è posto quindi il problema circa la possibile proponibilità di una concorrente azione di rivalsa innanzi alla Corte dei conti nei confronti del magistrato autore di un danno erariale, convenuto altresì nel giudizio di rivalsa di fronte al giudice ordinario. Dopo vari arresti giurisprudenziali, la giurisprudenza ha ritenuto che, pur sussistendo la compatibilità dell'indipendenza della funzione giudiziaria con la responsabilità nel suo esercizio (sia civile, che penale, ma anche amministrativa), l'attribuzione alla Corte dei conti – da parte dell'art. 103, c. 2 Cost., – della giurisdizione in materia di contabilità pubblica non ha carattere assoluto, ma solo generale; pertanto, l'attribuzione della giurisdizione in relazione alle fattispecie di responsabilità amministrativa richiede una valutazione del legislatore ordinario. Di conseguenza, in virtù di quanto disposto dalla l. n. 117/1988, l'attività giudiziaria svolta da un magistrato è insindacabile in sede di rivalsa giuscontabile poiché devoluta, invece, alla giurisdizione ordinaria.

Tuttavia, se la l. n. 117/1988 così come novellata nel 2015, devolve al giudice ordinario i giudizi di rivalsa per danno patrimoniale indiretto, non esclude che per le restanti ipotesi si possa rispendere la giurisdizione della Corte dei conti. In assenza di una puntuale disciplina, sulla questione si è espressa, a volte in modo altalenante (4), la Cassazione, confermando

(3) Cass., S.U., 27 maggio 2009, n. 12248, in *Foro it.*, 2010, I, 962, con nota di G. D'Auria, e in questa *Rivista*, 2009, 3, 214.

(4) In senso conforme alla massima, v. Cass., S.U., ord. 24 marzo 2006, n. 6582, in *Rep. Foro it.*, 2006, voce *Responsabilità contabile e amministrativa*, n. 567, in *Foro it.*, 2006, I, 3282, e in questa *Rivista*, 2006, 2, 249, che ammette la cognizione del giudice contabile in materia di responsabilità amministrativa

per tali ipotesi residuali la competenza del giudice contabile.

Tale corollario viene confermato anche dai giudici di legittimità della pronuncia in commento: la circostanza che l'art. 7 della l. n. 117/1988 devolva alla giurisdizione ordinaria l'azione di rivalsa indiretto non esclude la possibilità che si instaurino dinanzi alla Corte dei conti altri giudizi, secondo la disciplina del diritto comune della responsabilità amministrativa, nei confronti del magistrato che abbia arrecato ingiustamente danni erariali allo Stato. In tutte le restanti ipotesi in cui sussiste un danno erariale, ben si può riespandere la generale giurisdizione contabile. A parere dei giudici, questa conclusione è suffragata anche dalla presenza di una clausola di salvezza di cui all'art. 2, c. 3-bis, l. n. 117/1988 (inserito dalla l. n. 18/2015) con cui il legislatore ha specificato che la responsabilità civile verso terzi non esaurisce i profili di responsabilità in capo al magistrato nel caso di danno all'erario.

Senza alcuna pretesa di esaustività, sono ipotizzabili altri casi in cui, sempre in via residuale, può ritenersi sussistente la giurisdizione contabile; si fa riferimento, in primo luogo, all'ipotesi di danno diretto arrecato dal magistrato alla propria o ad altra amministrazione (poiché la l. n. 117/1988 attribuisce al giudice ordinario la cognizione dei soli danni patrimoniali indiretti) e, in secondo luogo, alle azioni di rivalsa in caso di danno patrimoniale indiretto frutto di condotte del magistrato configuranti reato (5).

4. *Danno erariale da disservizio*

Premessa, quindi, la configurabilità in astratto della giurisdizione della Corte dei conti nella materia de qua, i giudici di legittimità approfondiscono l'esame della questione prendendo in considerazione la tipologia di danno erariale concretamente contestata nella vicenda, ossia la particolare figura di danno da disservizio (6). In via preliminare si osserva che il danno da disservizio viene considerato dagli interpreti una categoria aperta, oggetto di differente qualificazione da parte della stessa giurisprudenza contabile, tanto da essere una "categoria descrittiva di vari fenomeni patologici (7)", a conferma dell'atipicità che caratterizza gli illeciti contabili. Il danno da disservizio si atteggia quale danno di chiusura, che si presta a tutelare valori di difficile apprezzamento economico. Tra gli elementi caratterizzanti la fattispecie si evidenzia

l'inefficienza nell'espletamento di un'attività propria della pubblica amministrazione, secondo standard qualitativi inferiori a quanto richiesto che comporta, pertanto, un'insoddisfazione dei terzi. Rientra nella categoria anche l'ipotesi di danno che non si traduca in un disservizio, ma in un'assenza totale del servizio, c.d. *aliud pro alio*. In sintesi, si vanno a ricomprendere nella macrocategoria "disservizio" differenti tipologie di illecito, in linea di massima tutte caratterizzate dalla diminuzione di rendimento dell'azione amministrativa (8).

Questa l'interpretazione anche della pronuncia in epigrafe, ove il danno da disservizio si configura come una distorsione dell'azione pubblica rispetto al fine cui l'azione stessa deve essere indirizzata. L'eterogeneità della categoria ha portato la giurisprudenza contabile a tentare di tipizzare alcune ipotesi, molto spesso legate a condotte penalmente rilevanti (in particolare, in presenza di fatti corruttivi o concusivi) (9).

Nella pronuncia qui in commento a venire in rilievo è la figura del danno da disservizio concretizzantesi nel ritardo nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali. Si pone anche in questo caso la questione se tale tipo di danno sia idoneo a radicare la cognizione del giudice contabile. Sul punto, i giudici ritengono, in estratto configurabile la giurisdizione della Corte dei conti per il giudizio di rivalsa avente ad oggetto i danni risarciti dallo Stato in caso di irragionevole durata del processo *ex l. n. 89/2001*, con una precisazione: nel giudizio di rivalsa a differenza dell'azione risarcitoria di titolarità dello Stato, il giudice contabile è chiamato a svolgere una valutazione ulteriore circa l'elemento soggettivo che deve connotare la condotta (dolo o colpa grave). Viene, in sintesi, riaffermato il principio di indipendenza del processo contabile rispetto a quello ordinario di equa riparazione, ove però la Corte dei conti deve valutare senza automatismi il comportamento del magistrato alla luce del contesto specifico (e.g. le plurime funzioni esercitate dal magistrato, il carico di lavoro, la carenza di organico). Residua naturalmente la summenzionata responsabilità civile *ex l. n. 117/1988* ai sensi dell'art. 3 che prevede il ritardo tra le fattispecie di diniego di giustizia; di talché, chi ha subito il danno *ex art. 3* può agire *ex art.*

(8) V., *ex multis*, Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, 12 agosto 2022, n. 142.

(9) Circa la configurabilità del danno da disservizio, in cui le condotte esaminate possiedono altresì rilevanza penale, da ultimo v. Corte conti, Sez. giur. reg. Umbria, 21 marzo 2022, n. 12, in questa *Rivista*, 2022, 2, 228; Sez. giur. reg. Lombardia, 1 febbraio 2022, n. 21; Sez. giur. reg. Piemonte, 16 giugno 2021, n. 203; Sez. I centr. app., 18 febbraio 2021, n. 35, *ibidem*, 1, 151; Sez. giur. reg. Toscana, 22 maggio 2019, n. 214; Sez. giur. reg. Veneto, 30 agosto 2017, n. 76 e 6 luglio 2017, n. 76; a prescindere da profili prettamente penalistici della condotta esaminata dai giudici contabili, v. invece Corte conti, Sez. II centr. app. 28 ottobre 2021, n. 379; Sez. giur. reg. Lazio, 12 agosto 2021, n. 657; Sez. I centr. app., 13 aprile 2021, n. 126; Sez. app. reg. Siciliana, 18 marzo 2021, n. 50.

dei magistrati in presenza di un fatto costituente reato; v. anche Cass., S.U., ord. 2 novembre 2011, n. 22688, in *Rep. Foro it.*, 2011, voce *Responsabilità contabile e amministrativa*, n. 59.

(5) In questo caso, è la stessa l. n. 117/1988, all'art. 13, c. 2, a devolvere alla Corte dei conti l'azione di "recupero".

(6) Per un approfondimento v. M. Nunziata, *Il danno da disservizio*, in A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smioldo (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità e controllo*, Milano, 2022, 251 ss.

(7) V. V. Tenore, *La nuova Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 2022.

2 contro lo Stato per il risarcimento dei danni (patrimoniali e non). Ed è in questa ipotesi – nel caso in cui venga riconosciuto al terzo il risarcimento – che riemerge l’obbligo del presidente del Consiglio dei ministri di esercitare innanzi al giudice ordinaria l’azione di rivalsa nei confronti del magistrato (10).

5. La soluzione adottata dalle S.U.: la responsabilità disciplinare dei magistrati

Ciò premesso, nel caso sottoposto all’attenzione del Sezioni Unite non emerge un’azione di rivalsa per danni risarciti dallo Stato a terzi, né un’azione risarcitoria per fatti derivanti da reato. Nel caso in oggetto la responsabilità amministrativo-contabile nasce da un danno da negligente attività lavorativa, dovuta al disservizio da ritardo nel deposito dei provvedimenti giurisdizionali. Di talché, la Corte adita ha ritenuto che tali condotte (i.e. deposito in ritardo dei provvedimenti) diano luogo alla figura dell’illecito disciplinare, di competenza dell’organo di valutazione autonomo (per i magistrati ordinari, la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, per quelli amministrativi, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa).

Si rileva, quindi, un’altra differenza rispetto ai pubblici funzionari: la responsabilità disciplinare dei magistrati non può essere qualificata come mera responsabilità verso l’ordine di appartenenza poiché posta a garanzia di una generalità di soggetti, i consociati, per le puntuali funzioni che la magistratura stessa è chiamata a svolgere a presidio di diritti e interessi legittimi. A differenza dei pubblici funzionari, la responsabilità disciplinare dei giudici non trova mero fondamento nel rapporto di superiorità dell’amministrazione di appartenenza, bensì si pone quale garanzia dell’intero sistema, con particolare riferimento – nel caso di specie – al principio del giusto processo.

Le argomentazioni della Corte di cassazione si spingono oltre, andando a delineare le circostanze, non ricorrenti nel caso *de quo*, in cui il “ritardo” possiede un *quid pluris* rispetto al mero illecito disciplinare. Affinché, unitamente alla responsabilità disciplinare, si abbia un danno erariale da disservizio devono essere presenti, alternativamente, altri due elementi: o un danno aggiuntivo di carattere patrimoniale derivante dalla condanna dello Stato (o per il pagamento dell’indennizzo per equa riparazione per irragionevole durata del processo o risarcimento per diniego di giustizia), o l’assenza di un nesso tra il potere esercitato e il fine per il quale quel potere era stato attribuito, che evidenzia rilevanza penale (11) o sia espressione di un

(10) Sulla responsabilità per fatti costituenti reati del magistrato nell’ipotesi di ritardo nel deposito dei provvedimenti, v. da ultimo, Cass. pen., Sez. VI, 16 marzo 2022, n. 8870.

(11) Sul punto, circa la piena compatibilità e cumulabilità tra sanzione penale e sanzione contabile (con conseguente mancata violazione del principio del *ne bis in idem*, quando per gli stessi fatti oggetto di un giudizio penale venga incardinato

mancato totale svolgimento dell’attività lavorativa. Tale scelta interpretativa appare suffragata tanto dalla giurisprudenza contabile (v. Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 10 giugno 2016, n. 95 in questa *Rivista*, 2016, 3, 252) quanto da quella ordinaria di legittimità (v. Cass., S.U., 11 settembre 2018, n. 22083). In coerenza con tale impostazione le Sezioni unite della Cassazione pervengono alla conclusione che l’interpretazione adottata dai giudici contabili nei primi due gradi abbia illegittimamente esteso il perimetro delle responsabilità amministrativo-contabile per danno da disservizio ad una fattispecie di mera responsabilità disciplinare, andando a creare una fattispecie di responsabilità erariale – che investe il medesimo interesse tutelato con i mezzi disciplinari – con evidente superamento dei limiti giurisdizionali spettanti alla Corte nelle materie di contabilità pubblica.

6. Considerazioni conclusive: la responsabilità disciplinare dei magistrati speciali e ne bis in idem

La sentenza in commento ha il pregio di svolgere una ricognizione circa temi apparentemente distanti ma in realtà interdipendenti tra loro: la responsabilità dei magistrati, il concetto di danno da disservizio e il perimetro di competenza dei giudici contabili.

Seppur accennato nel corpo dell’ordinanza, questa offre uno spunto di riflessione sulla responsabilità disciplinare degli appartenenti alle diverse magistrature. Invero, con riferimento all’azione disciplinare, si evidenzia una carenza nel dettato normativo, o meglio un vero gap legislativo tra magistrati ordinari e speciali (sia amministrativi che contabili). Infatti, il portatore legislativo sull’azione disciplinare nelle magistrature speciali è assai scarno rispetto a quello che connota la magistratura ordinaria, disciplinata dal d.lgs. n. 109/2006 che all’art. 30 esclude esplicitamente l’applicazione del relativo regime alle magistrature speciali. Nel silenzio del legislatore, le carenze normative (anche rispetto alla l. n. 186/1982 e l. n. 117/1988) sono state oggetto di interventi da parte degli organi di autogoverno (Consigli di presidenza del Tar-CdS e della Corte dei conti) (12).

Sul punto, è auspicabile un intervento chiarificatore da parte del legislatore.

Un’ultima considerazione – a prescindere dagli approdi della pronuncia in epigrafe che ha escluso la giurisdizione contabile nel caso *de quo* – riguarda il possibile cumulo di sanzioni amministrativo-contabile con sanzioni penali o anche disciplinari. Una problematica che, a prescindere dalle singole casistiche analizzate, non possiede una soluzione univoca; è infatti

un giudizio di responsabilità amministrativo-contabile innanzi alla Corte dei conti) v. Corte Edu, Sez. II, 13 maggio 2014, caso n. 20148/09, *Rigolio c. Italia*, in <www.rivistacorteconti.it>, 1/luglio 2014, recepita dal giudice nazionale con Sez. riun. giur., 18 giugno 2015, n. 28, in questa *Rivista*, 2015, 3-4, 278.

(12) Sul punto cfr. V. Tenore, *Sulla necessità di una riforma del regime disciplinare nelle magistrature speciali*, in questa *Rivista*, 2022, 4, 22.

evidente come la configurabilità di più responsabilità ponga un problema di *ne bis in idem*, qualora le stesse presentino – sotto il profilo sostanziale – natura penale, alla luce dei criteri definiti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (13); dall'altro canto, come confermato anche nella pronuncia in epigrafe, tale cumulo sembrerebbe giustificato sull'assunto che “reazioni ordinamentali diverse trovino fondamento in presupposti differenti (14); Sul punto, i giudici di legittimità in questa pronuncia sembrano confermare tale concetto di autonomia funzionale dei diversi giudizi, sempre nel rispetto del principio di legalità e preso atto delle peculiarità di ogni singola fattispecie.

VITTORIA ZUCCARI