

## IL RAPPORTO TRA GIUDICE CIVILE E GIUDICE CONTABILE IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ ERARIALE

Giovanna Colombini (\*)

Sommario: 1. *Introduzione al tema.* – 2. *Il nodo da sciogliere della giurisdizione “esclusiva” della Corte dei conti.* – 3. *La responsabilità erariale nel processo evolutivo della finanza pubblica.*

### 1. *Introduzione al tema*

In questi ultimi anni mi sono occupata prevalentemente dei controlli della Corte dei conti nelle sue diverse declinazioni, non senza accenti molto critici nei confronti di alcuni recenti interventi legislativi per la ragione che questi, nell'introdurre norme dirette a sospendere od a ridimensionare i controlli di legittimità e regolarità finanziaria sui bilanci pubblici, ne hanno offuscato e confuso le finalità, andando ad incidere sulla effettività della funzione con pesanti riflessi anche sulla funzione giurisdizionale della Corte dei conti, essendo controllo e giurisdizione due facce di una stessa medaglia che trovano negli artt. 100 e 103 Cost. una unitaria base giuridica di integrazione (1).

Unitaria base giuridica di integrazione, direi nel bene e nel male, posto che le stesse norme che hanno inciso sulla funzione di controllo hanno contemporaneamente inciso anche sulla funzione giurisdizionale, ora sospendendo in materia di responsabilità erariale la colpa grave commissiva fino al 2023 (ma l'art. 46 della legge europea 2019-2020 del 23 dicembre 2021, n. 238, prevede la sospensione in riferimento al Pnrr e dunque fino al 2026 e forse oltre) (2), ora introducendo nella l. n. 20/1994, un aggravamento dell'onere probatorio del dolo (3), ora limitando la giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione in materia di elenchi Istat “*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa*”, (4) nonostante che il codice disponga che “*le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado*” su un ventaglio di materie indicate *ex lege*, e tra queste rientri il sindacato sugli elenchi Istat vale a dire quegli elenchi funzionali alla perimetrazione delle amministrazioni pubbliche ai fini della predisposizione del conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni di cui al regolamento Sec 2010 (5).

Sindacato, dunque, che oltre ad essere espressione del nesso tra materie di contabilità pubblica ed *esclusività* della giurisdizione contabile, aveva risolto in radice le questioni che erano sorte in tema di riparto di giurisdizione con il giudice amministrativo in riferimento alla materia degli elenchi Istat, e più in generale in riferimento alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo, nei confronti delle quali peraltro il giudice amministrativo in più occasione ha

(\*) Ordinario di Diritto pubblico presso l'Università degli studi di Pisa.

(1) G. Colombini, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica, ovvero dei falsari di parole*, in <www.federalismi.it>, 24 marzo 2021.

(2) Si tratta del d.l. n. 76/2020 che all'art. 21, c. 1, e s.m.i., integra il disposto dell'art. 1, c. 1, l. n. 20/1994, relativo quest'ultimo alla disciplina sostanziale della responsabilità del pubblico dipendente che, per dolo o colpa grave rechi danno all'erario, introducendo la sospensione della colpa grave commissiva fino al 2021, termine prorogato successivamente al 2023 e a seguito dell'art. 46 della legge europea n. 238/2021, prorogato in riferimento al Pnrr che, sicuramente, comporterà, dati i termini di realizzazione del Pnrr una proroga fino al 2026 e forse oltre.

(3) L'art. 21 del d.l. n. 76/2020 introduce una configurazione del dolo in chiave penalistica e non in chiave civilistica, come invece si era andato consolidando in una parte della giurisprudenza contabile che aveva ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto. In sostanza l'art. 21 non opera soltanto un aggravamento dell'onere probatorio ma introduce un elemento che potrebbe avere riflessi sulla definizione sostanziale dell'illecito erariale, posto che la giurisprudenza contabile ha finora ritenuto non necessariamente applicabile al processo contabile per responsabilità erariali (*rectius*: finanziarie) i criteri relativi al dolo penale, orientandosi invece verso una concezione c.d. contrattuale, vale a dire una concezione che si incardina su di un comportamento scientemente adottato in violazione di un loro obbligo senza la diretta e cosciente intenzione di “nuocere”.

(4) La questione degli elenchi Istat in riferimento alla competenza del giudice contabile è stata sempre oggetto di contestazioni tra giudice contabile e giudice amministrativo. L'art. 11 del codice di giustizia contabile aveva finalmente posto un punto fermo, prevedendo al c. 6 la giurisdizione piena ed esclusiva in unico grado delle Sezioni riunite in speciale composizione, introducendo un elenco di materie tra le quali rientrava, appunto, “la giurisdizione in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat”. La norma in questione apre pertanto una questione di giurisdizione, tant'è che le Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti hanno sollevato con ord. n. 5/2021 la questione innanzi alla Corte di giustizia, se l'art.23-*quater* del d.l. n. 137/2020 sia compatibile con il diritto dell'Unione europea. Nell'ordinanza si sottolinea come la norma in questione, con suddetta limitazione, restringa di fatto il perimetro della pubblica amministrazione andando a toccare, in sostanza, il presupposto alla formazione del bilancio ed all'applicazione dei trattati europei in materia di finanza pubblica quali i parametri di indebitamento, i disavanzi, ecc. Cfr. *La Corte dei conti ricorre alla Corte di Giustizia contro i limiti posti alla sua giurisdizione sul perimetro della pubblica amministrazione*, in <www.dirittoconti.it>, 4 giugno 2021.

(5) Per un'ampia disamina delle problematiche connesse alla predisposizione degli elenchi Istat ai fini della predisposizione del conto economico consolidato della pubblica amministrazione si rinvia a A. Balestrino *et al.* (a cura di), *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica* (Atti del convegno, Pisa, 6-7 dicembre 2018), Napoli, Editoriale scientifica, 2020.

affermato la sussistenza della propria giurisdizione. La questione del riparto di giurisdizione con il giudice amministrativo in materia di elenchi Istat si è dunque riaperta! (6)

Ebbene, se il legislatore è intervenuto a limitare la giurisdizione espressamente dichiarata “esclusiva” dall’art. 11 del codice, anche in una materia di contabilità pubblica come gli elenchi Istat, non meno problematica si presenta la giurisdizione contabile in materia di responsabilità erariale, non tanto per la sospensione della colpa grave commissiva o per l’aggravamento probatorio del dolo (anche se in questo caso c’è il rischio di conferire alla responsabilità una connotazione punitiva di stampo penale), ma per il consolidarsi a livello di dottrina e di giurisprudenza nazionale e sovranazionale, stante nel nostro ordinamento l’affermazione del modello pluralistico delle giurisdizioni, del sistema del doppio binario, cumulativo o alternativo, vale a dire della ammissibilità di un sistema che ammette, su un *medesimo fatto*, il *concorso* della giurisdizione contabile con quella civile nel caso in cui un dipendente pubblico abbia commesso un illecito dal quale derivi un danno all’amministrazione, e questo sia risarcibile sia tramite l’azione pubblica ed obbligatoria del pubblico ministero contabile nei confronti del dipendente pubblico innanzi al giudice contabile, sia tramite l’azione diretta o di regresso (7) della amministrazione danneggiata in sede civile, trattandosi, secondo la giurisprudenza, di tutela di *interessi distinti*. (8)

Che su questi presupposti si giustifichi la sottoponibilità del dipendente pubblico a due contestuali giudizi (quello contabile e quello civile con regole processuali e sostanziali diverse) per un *medesimo fatto materiale*, pone una serie di interrogativi sull’effettività della tutela: 1) se un medesimo fatto dannoso può essere giudicato e deciso da due distinti plessi giurisdizionali sia pure entro i limiti del pregiudizio complessivamente subito dall’amministrazione, 2) se la soluzione adottata del *doppio binario* sia una soluzione rispondente al principio del *giusto processo sostanziale* da intendersi anche nel significato di *equo processo*, 3) se una soluzione del genere non presenti il rischio di una duplicazione del risarcimento del danno, basandosi entrambi i giudizi su pretese risarcitorie, o di un conflitto tra la statuizione del giudice contabile e quella del giudice civile sulla valutazione dell’elemento oggettivo e soggettivo e sulla misura del risarcimento, o peggio ancora consenta, come è stato sostenuto, “*due processi paralleli e concorrenti dei quali uno è destinato a viaggiare su un binario morto perché non potrebbe raggiungere l’obiettivo riparatorio se già soddisfatto dalla stazione di arrivo dell’altro binario*” (9).

Aspetti che, recentemente, hanno rafforzato nella dottrina amministrativistica più accreditata l’idea che un sistema del genere che consente la celebrazione *illimitatamente* del processo sia di per sé ingiusto e dunque per questo debba *essere riformato* trasferendo la materia delle responsabilità erariali al giudice civile con la costituzione di apposite sezioni specializzate (10).

Ebbene, di fronte a queste proposte, a dir il vero non nuove (11), c’è da chiedersi se gli attuali impianti normativi sostanziali e processuali che delimitano le competenze della Corte dei conti in materia di responsabilità erariali rispetto a quelle del giudice ordinario, siano adeguati ai tempi ed ai processi evolutivi che hanno segnato la contabilità pubblica e rispondano alla effettività della tutela secondo il principio del *giusto processo* ed ancora se il concorso delle due giurisdizioni su di un medesimo fatto non incontri, ed in quale misura, il limite del principio del *ne bis in idem* quale venutosi a configurare nella giurisprudenza della Cedu e della Corte di cassazione (12), e se ancora l’ammissibilità del

(6) V. le questioni sorte in relazione alla delibera di dissesto Tar Abruzzo n. 352/2022.

(7) La questione del “regresso” riguarda il recupero del danno indiretto, inteso come pregiudizio derivante da azione risarcitoria intentata da terzi danneggiati *ex art. 28 Cost.*, quale espressione del superamento di quella impostazione che si basava sul vincolo di esclusività dell’azione pubblica di rivalsa di cui all’art. 22, c. 2, t.u. n. 3/1957, e che ora ammette la possibile concorrenza con l’azione di regresso *ex art. 2055 c.c.* innanzi al giudice civile. V. al riguardo E.F. Schlitzer (a cura di), *L’evoluzione della responsabilità amministrativa. Amministratori e dipendenti di regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 2002, 1040 ss.; P. Santoro, E. Santoro, *Nuovo manuale di contabilità e finanza pubblica*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2021, 989.

(8) Sul sistema del doppio binario civile e contabile e della distinzione degli interessi si rinvia all’ampia trattazione di E. Romani, *Il sistema del doppio binario civile e contabile in materia di responsabilità, tra giurisdizione esclusiva della Corte dei conti e diritto di difesa dell’amministrazione danneggiata*, in <www.federalismi.it>, 16 giugno 2021.

(9) Cfr., in tal senso, P. Santoro, *Negazionismo del bis in idem, processi paralleli e doppie condanne. (L’emarginazione della responsabilità per danno erariale)*, in *Riv. Corte conti*, 2021, 3, 26; M. Cirulli, *Giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile: dal conflitto al concorso?*, *ivi*, 2020, 1, 59; V. Tenore, *Lo Stato della giurisdizione della Corte dei conti tra doppio binario “ne bis in idem” e questioni varie in materia di responsabilità e pensioni*, *ivi*, 2021, 3, 3.

(10) A. Travi, *Il giudice amministrativo come risorsa?*, in <www.questionegiustizia.it>, 2021. L’A muovendo da alcune considerazioni sulle giurisdizioni speciali, arriva a sostenere la necessità di una giurisdizione unica, articolata per sezioni specializzate. V. anche le considerazioni di L. Rovelli, *Riflessioni sul tema del pluralismo delle giurisdizioni*, *ibidem*.

(11) L’idea di una giurisdizione unica è stata propugnata anche in passato.

(12) La Corte di cassazione ha assunto una posizione di negazionismo del carattere esclusivo della giurisdizione contabile anche in tempi recenti muovendo dalla coesistenza nel nostro ordinamento della pluralità di azioni che possono essere esercitate anche parallelamente e che questo cumulo di azioni è compatibile con il principio del *ne bis in idem*, a condizione che il concorso delle due azioni non si traduca in una duplicazione del risarcimento del danno, perché in tal caso si andrebbe a violare il principio del *ne bis in idem* quale elaborato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo. Si rinvia al riguardo a Cass., S.U., n. 24859/2019; n. 16722/2020, in *Riv. Corte conti*, 2020, 6, 259; n. 14230/2020. Circa il principio del *ne bis in idem*, questo è sancito dall’art. 4 del protocollo 7 Cedu e dall’art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

sistema del doppio binario possa costituire la soluzione per la *sopravvivenza* della giurisdizione contabile in materia di responsabilità erariali.

## 2. Il nodo da sciogliere della giurisdizione “esclusiva” della Corte dei conti

La risposta ovviamente è complessa perché il tema è complesso e di dimensioni non circoscrivibili al solo contesto nazionale, e si presta, per questo, a diverse letture, posto che coinvolge *preliminarmente* la dibattuta questione del carattere esclusivo o meno della giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica (13), la questione degli interessi tutelati a fronte del danno patito dall’amministrazione, ed il principio del *ne bis in idem*.

Ora, in ordine al carattere esclusivo della giurisdizione contabile a venire in rilievo è l’art. 103, c. 2, Cost., e l’interpretazione che dottrina e giurisprudenza costituzionale ne hanno dato negli anni, passando dal riconoscimento di una giurisdizione esclusiva a quello oramai consolidato di una giurisdizione a carattere *tendenzialmente generale* (14) che richiede comunque l’*interpositio legislatoris* (15).

Né un aiuto è venuto dal codice della giustizia contabile che, pur avendo il pregio di aver disciplinato in modo organico e sistematico i giudizi innanzi alla Corte dei conti in linea con le garanzie costituzionali sul *diritto alla difesa* e sul *giusto processo*, in tema di rapporti tra processo penale, processo civile, processo amministrativo e processo contabile, si è limitato a prevedere all’art. 106, l’istituto della sospensione facoltativa, o per ordine del giudice quando sia necessario definire previamente un’altra controversia (penale, civile e amministrativa) che abbia carattere *pregiudiziale*, o su *istanza concorde* di tutte le parti per un periodo non superiore a tre mesi ed in presenza di giustificati motivi, con il risultato che viene rimessa al giudice la valutazione circa la sussistenza o meno di un rapporto di dipendenza e di condizionamento tra le cause (16). Il che sta a confermare che il legislatore del codice se, con l’art. 106, ha voluto prevenire il *rischio di decisioni confliggenti*, non ha tuttavia affrontato in modo sistematico tale rischio, nonostante che nella delega legislativa, si fosse indicato quale obiettivo principale “*la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione della giurisdizione contabile*”.

Quanto al principio del *ne bis in idem* quale aspetto insito nel doppio binario, questo trova riscontro nel nostro ordinamento nell’art. 649 c.p.p. a tenore del quale un soggetto non può essere sottoposto due volte a procedimento penale per il medesimo fatto e che si traduce nel divieto del doppio giudizio allorché vi sia una coincidenza di *causa petendi, petitum* e di soggetto.

Ebbene, senza voler analizzare tutte le implicazioni connesse alle diverse posizioni assunte a livello sovranazionale dalla Cedu e dalla Corte di giustizia (analisi che richiederebbe una trattazione a parte) e che possiamo riassumere nell’affermazione che non si incorre nel divieto di *ne bis in idem* quando la pluralità dei procedimenti non presenti “*sufficiently close connection in substance and time*” vale a dire una connessione sostanziale e temporale talmente stretta da far ritenere unica la sanzione inflitta (che deve essere comunque proporzionata al disvalore complessivo dell’illecito) (17), e senza scendere nelle correlate e diverse posizioni assunte a livello nazionale dalla Cassazione e

(13) Inizialmente si negava che la pubblica amministrazione potesse agire direttamente o in rivalsa, nella sede civile, sussistendo la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti ai sensi dell’art. 22 del t.u. n. 3/1957. A titolo esemplificativo cfr. Cass., S.U., n. 310/1999; n. 326/1999; n. 22059/2007. V. anche le considerazioni di G. Colombini, *La giurisdizione contabile negli enti locali*, Roma, Nis, 1985.

(14) Il carattere tendenzialmente generale è stato affermato dalla Corte costituzionale sin dalla sent. n. 17/1965, nella quale si afferma che «Nulla autorizza però a ritenere che in tal modo i costituenti abbiano inteso riservare alla Corte dei conti la competenza a conoscere di tutti i giudizi comunque vertenti nelle materie della “contabilità pubblica”».

(15) Sul tema la dottrina è ampia, a mero titolo esemplificativo cfr. A. Police, *Art. 103, 1 e 2 co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2008, 1987 ss., in cui si afferma la necessità dell’*interpositio legislatoris*. In tale direzione si è espressa Corte cost. n. 24/1993, ed ancor prima n. 641/1987, nelle quali si afferma che “la materia della contabilità pubblica non è definibile oggettivamente ma occorrono apposite qualificazioni legislative e puntuali specificazioni non solo rispetto all’oggetto ma anche rispetto al soggetto”. Nella stessa direzione di *interpositio legislatoris* si sono espresse Corte cost. n.102/1977; n. 24/1993, n. 773/1988; n. 169/2018. Viceversa, nella direzione dell’affermazione del carattere esclusivo della giurisdizione contabile si era invece espresso A. Barettoni Arleri, *Giurisdizione contabile pilastro della contabilità*, in *Giurisdizione contabile e collettività: analisi e prospettive* (Atti del convegno, Amelia, 24 maggio, Perugia, 25-26 maggio 1984), Roma, Censat, 1987, 32 ss. L’A, in relazione ad alcune posizioni assunte dalla Corte costituzionale sulla portata dell’art. 103 Cost., aveva sostenuto che “*il disegno della Costituzione non fu affatto quello di rimettere al legislatore le puntuali specificazioni*” perché in tal modo si sarebbe operata una disaggregazione della materia di contabilità pubblica, mentre il dettato costituzionale mirava invece a concentrare le relative controversie nella giurisdizione della Corte dei conti.

(16) Praticamente il tenore dell’art. 106 c.g.c. si richiama all’art. 296 c.p.c., che appunto rimette al giudice (sospensione facoltativa) di verificare l’esistenza o meno di un rapporto di dipendenza e di condizionamento tra le cause.

(17) La Cedu, riguardo al principio del *ne bis in idem*, ha avuto modo di sottolineare che tale principio viene in considerazione non soltanto nel caso di doppia condanna ma anche quando un soggetto sia sottoposto per il medesimo fatto materiale ad un doppio procedimento. In tal caso, prosegue la Cedu, a venire in rilievo è il fatto che “*l’eventuale decurtazione del quantum della sanzione comminata nel primo procedimento non esclude di per sé che sussista un bis in idem*”. Infatti, nella pronuncia *A e B c. Norvegia*, (sent. nn. 24130 e 29758/2011) che a sua volta trova un precedente nella sentenza *Nilsson c. Svezia* del 13 dicembre 2005, la Corte europea, seguendo una interpretazione evolutiva dei principi espressi nella sentenza *Grand Stevens*, ha precisato che la concorrenza delle due giurisdizioni erariale e civile, in riferimento alla liquidazione del danno, non sarebbe di per sé sufficiente ad escludere la violazione del divieto del *ne bis in idem* posto che a rilevare non è soltanto il divieto di un doppio giudizio per il medesimo fatto materiale ma anche quello sostanziale del divieto di punire due volte il medesimo fatto.

dalla Corte costituzionale (18) circa la configurazione del *ne bis in idem*, merita, comunque, tener presente l'assunto cui è pervenuta la Corte di Strasburgo nella sentenza *Rigolio* (nel caso di specie si trattava di un procedimento penale e di un processo contabile per danno all'immagine) (19), per la ragione che, se per un verso, con tale assunto si individuano riferimenti idonei alla risoluzione della controversa questione inerente la riserva di giurisdizione in favore del giudice contabile e la compatibilità del c.d. doppio binario con il principio del *ne bis in idem*, per altro verso si introducono aspetti che, una volta calati nel nostro ordinamento, producono effetti contraddittori, quando, a sostegno della non assimilabilità del processo contabile a quello penale, si adduce il fatto che la responsabilità erariale ha natura *compensativa-riparatoria* e riguarda *l'interesse particolare* di singole amministrazioni, a fronte della tutela di *interessi generali* cui è preposta l'azione penale. Ebbene, il riconoscimento della natura *compensativa-riparatoria* e non *sanzionatoria* della responsabilità erariale per quanto significativo (altro discorso andrebbe fatto per le responsabilità sanzionatorie pecuniarie che investono prevalentemente i rapporti con il giudice ordinario), non aiuta a risolvere i problemi connessi alla doppia tutela risarcitoria presso il giudice civile ed il giudice contabile, per la ragione che si deve tener presente che l'azione risarcitoria innanzi al giudice contabile è rimessa al pubblico ministero contabile e tale azione, come quella penale, è pubblica ed obbligatoria e diretta al perseguimento di *interessi generali*.

Come, dunque, può essere ritenuto compatibile il sistema della doppia tutela risarcitoria per un *idem factum* ed un *idem soggetto* rispetto al principio del *ne bis in idem*? Tutto dipende dalla diversità degli interessi da tutelare rispetto al pregiudizio subito dall'amministrazione?

La risposta a questi interrogativi non può che passare dal dettato costituzionale contenuto nell'art. 103, c. 2, Cost. "*La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*".

Ebbene questo distinguo nella formulazione letterale dell'art. 103, c. 2, sembrerebbe (vedi al riguardo anche la sent. n. 5/2021 delle Sezioni riunite in speciale composizione), introdurre un criterio oggettivo di riparto fondato sulle *particolari materie*, come per la giurisdizione amministrativa, nel senso che le disposizioni costituzionali del primo e del secondo comma richiamano la funzione legislativa nella seconda parte della disposizione costituzionale, per cui da questo *distinguo* si potrebbe desumere un implicito riconoscimento del carattere generale ed esclusivo della giurisdizione contabile nelle *materie di contabilità pubblica*, come del resto viene riconosciuto alla giurisdizione amministrativa in materia di interessi legittimi, mentre *l'interpositio legislatoris* andrebbe a riguardare le altre materie, come è avvenuto per la giurisdizione amministrativa esclusiva in materia di diritti soggettivi (20).

Senonché l'assenza da parte del legislatore di un esplicito criterio guida in base al quale poter ricondurre le materie a quelle di contabilità pubblica, reso senza dubbio più problematico dal carattere dinamico delle materie di contabilità pubblica, non ne ha consentito una individuazione oggettiva. Lo dimostrano le questioni di giurisdizione sorte su materie chiaramente inerenti la contabilità pubblica, come il dissesto (21), ovvero le controverse interpretazioni in ordine

(18) Per una completa disamina dei processi evolutivi a livello sovranazionale e nazionale dell'interpretazione del principio del *ne bis in idem*, si rinvia a F. Longavita, *Il divieto del ne bis in idem e la responsabilità erariale*, in <www.dirittoconti.it>, 2019, 1, 33. In giurisprudenza cfr. Cass., S.U., ord. 5 agosto 2020, n. 16772, in *Riv. Corte conti*, 2020, 6, 259, che al punto 6 afferma che "*il giudizio civile volto ad ottenere la liquidazione del danno patito dall'Amministrazione può essere instaurato e definito anche quando il giudizio di responsabilità amministrativa-contabile innanzi alla Corte dei conti sia già arrivato a decisione, quante volte quest'ultimo non si sia concluso con una pronuncia di condanna al ristoro integrale del pregiudizio, pena, altrimenti, l'irragionevole compressione della legittima aspettativa ad una integrale compensazione facente capo all'Amministrazione danneggiata. Con l'unico limite del divieto di duplicazione delle pretese risarcitorie, che impone di tener conto, con effetto decurtante, di quanto già liquidato in sede contabile che il debitore può far valere, se del caso, anche in fase di esecuzione*". In tal senso, cfr. anche Cass., S.U., n. 14632/2015 e n. 32929/2018.

(19) Il "caso Rigolio", definito dalla Corte di Strasburgo con la sent. 13 maggio 2014 (ricorso n. 20148/09), di poco successiva alla sentenza *Grande Stevens* del 14 marzo dello stesso anno, riguardava il caso insorto perché il pubblico ministero contabile aveva citato in giudizio, per danno all'immagine, il sig. Rigolio dopo la definizione, per prescrizione, del giudizio penale pendente nei confronti del medesimo, per il reato di corruzione. La Corte, nel valutare la "sanzione" della responsabilità erariale per danno all'immagine, secondo i criteri della sentenza *Engel* del 1976, aveva sottolineato che il caso di specie non comportava una sanzione penale dato che l'azione innanzi al giudice contabile aveva una natura "risarcitoria" e non punitiva-afflittiva-repressiva. La questione si è complicata per la ragione che l'orientamento della Grande Camera della Corte Edu era quello della sentenza *Grande Stevens*: secondo la quale il rispetto del "*ne bis in idem*" era processuale, ex art. 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione, senza le "aperture" della sentenza *A. e B. c. Norvegia* del 2016, aperture che hanno concorso a mutare l'orientamento della Corte di Strasburgo passando dall'area processuale (divieto di un doppio giudizio per il medesimo fatto, convenzionale, a divieto di punire due volte il medesimo fatto, come dire che il principio del *ne bis in idem* non si riguarda il divieto di processare ma anche punire una medesima persona per lo stesso fatto. L'orientamento della Grande Camera, alla data dei rinvii pregiudiziali, come sottolinea F. Longavita, *op. cit.*, «*non era quindi affatto collimante con quello della Grande Sezione della Corte di Giustizia, espresso nella sentenza Akerberg Fransson del 26 febbraio 2013: rimessione al Giudice nazionale del compito di stabilire se la sanzione amministrativa dovesse considerarsi o meno di natura penale e, cosa davvero importante, subordinazione dell'esclusione del cumulo tra sanzioni "convenzionalmente penali" e/o sanzioni penali in senso stretto alla condizione che le "sanzioni residue" risultassero "effettive, proporzionate e dissuasive", rispetto alla gravità dell'illecito*».

(20) Per un esame esaustivo delle ragioni a sostegno della giurisdizione esclusiva nelle materie di contabilità pubblica, si rinvia a F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella costituzione italiana*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022.

(21) Emblematica di una interpretazione incoerente con il dettato costituzionale e fuorviante sotto il profilo speculativo rispetto alla specifica competenza del giudice contabile nelle materie di contabilità pubblica è la recente sentenza Tar Abruzzo, Sez. I, 29 luglio 2022, n. 325, in *Riv. Corte conti*, 2022, 4, 236, nella quale il Tar ha affermato la propria giurisdizione invece di declinarla a favore della Corte dei conti, sulla base di una riduzione della deliberazione dichiarativa di dissesto ad un mero atto amministrativo, senza considerare l'attinenza della materia alla contabilità pubblica e senza considerare che "*le conseguenze giuridiche che derivano dal dissesto, quali previste*

alla relazione di fine mandato (22), o ancora la devoluzione al giudice amministrativo (art. 133 c.p.a.) delle controversie in materia di debito pubblico (23).

La conseguenza di questa impostazione è stata ovviamente negativa nel senso che ha comportato una attenuazione della copertura costituzionale della funzione giurisdizionale attribuita al giudice contabile, potendo il legislatore variamente conformare, in termini di *ampliamento* o di *riduzione*, le materie di giurisdizione, a seconda delle *esigenze politiche ed economiche* che di volta in volta vengono in rilievo, come del resto hanno dimostrato le norme precedentemente richiamate sul depotenziamento del controllo e della giurisdizione della Corte dei conti in relazione al Pnrr (24).

Tuttavia, non volendo vedere il bicchiere mezzo vuoto, c'è anche da riconoscere che tale attenuazione, se ha comportato che alla giurisdizione contabile ad oggi non sia riconosciuto il carattere della *esclusività*, e che non sia possibile ravvisare nella Corte dei conti il giudice *naturale della tutela degli interessi finanziari pubblici e dei danni pubblici*, con l'espressione *tendenzialmente generale*, la Corte costituzionale ha comunque enunciato un criterio di assegnazione, seppur in via astratta, della funzione giurisdizionale alla Corte dei conti, una riserva dunque di giurisdizione, e questo trova conferma anche nella *valorizzazione*, nel codice di giustizia contabile, dei giudizi ad istanza di parte e soprattutto nel riconoscimento all'art. 11, c. 6, del c.g.c., del carattere esclusivo della giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione nelle materie di contabilità pubblica (25).

Ne consegue che, seguendo il nostro ragionamento, si può affermare che in assenza di una previsione legislativa che espressamente precluda la giurisdizione contabile, si può anche affermare *a contrario* che sussiste la giurisdizione contabile ogni qual volta la fattispecie in esame sia riconducibile alla *materia contabile*.

Il problema semmai è che cosa si intenda per *materia contabile*, e soprattutto se sia sufficiente ancorarsi a quell'impostazione che la riconduce a quella *tradizionalmente intesa*, a fronte della evoluzione che la materia è venuta ad assumere in relazione al correlato processo evolutivo nazionale e sovranazionale che sta caratterizzando la finanza pubblica allargata e che concorre alla declinazione degli interessi finanziari pubblici (26).

Ed infatti sia a livello sovranazionale che nazionale, la contabilità pubblica è venuta ad assumere contenuti sempre più estesi, in relazione alla espansione delle *gestioni pubbliche* ed all'affermarsi di una nozione finanziaria di amministrazione pubblica che prescinde dal carattere formalmente privato dell'ente e che ha dato luogo ad una nozione dilatata del rapporto di servizio. Un processo espansivo dinamico che trova una base giuridica nel nuovo quadro costituzionale della finanza pubblica, articolato sui principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico per tutte le amministrazioni pubbliche (artt. 81 e 97, c. 1, e 119 Cost.) e che oggi deve rapportarsi anche ai vincoli quantitativi e qualitativi del *Next Generation EU*, del *Recovery and resilience facility* e del Pnrr, misurabili in termini finanziari e di *performance* (27).

### 3. La responsabilità erariale nel processo evolutivo della finanza pubblica

Ebbene questo processo evolutivo della contabilità pubblica ha fatto della Corte dei conti il custode naturale, terzo ed imparziale dei vincoli europei e nazionali in materia di finanza pubblica al punto che sia la Cassazione che la Commissione europea, hanno riconosciuto al pubblico ministero contabile la *legittimazione* ad esercitare l'azione risarcitoria a tutela del bilancio dell'Unione europea in base al principio di *assimilazione* (28), e questo ha comportato non soltanto

---

dall'art. 248 del Tuel, coinvolgono espressamente il controllo e la giurisdizione della Corte dei conti". Non solo, l'attribuzione del sindacato sulla deliberazione di dissesto al giudice amministrativo ha comportato che tutto il giudizio sia stato impostato sui vizi dell'atto amministrativo, mentre il dissesto è una situazione patologica della gestione del bilancio ed implica che il giudice sindachi la veridicità dei dati di bilancio al fine di verificare la reale sussistenza dei presupposti del dichiarato dissesto. Sindacato che attiene, come disposto dall'art. 248 del Tuel al controllo sul bilancio della Corte dei conti e che prevede anche la responsabilità erariale sanzionatoria (cc. 5 e 5-bis), talché tale tipo di sindacato non può che essere (coerentemente) svolto dal giudice competente nelle materie di contabilità pubblica.

(22) Cfr. Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 5/2021.

(23) Sulla attribuzione delle controversie in materia di debito pubblico al giudice amministrativo si rinvia a F. Merusi, *La legalità amministrativa fra passato e futuro*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016; sulla necessità che la materia rientri in quella di contabilità pubblica cfr. G. Colombini, *Brevi riflessioni su debito pubblico e giudice contabile*, in <www.dirittoconti.it>, 2019, 2, 7.

(24) Da ultimo cfr. G. Colombini, *Il controllo della Corte dei conti sul Pnrr, ovvero della foresta di Sherwood*, in M. Degni (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni. I comuni davanti alla sfida del Pnrr*, Roma, Castelvecchi, 2022.

(25) Cass., S.U., n. 5463/2009 ha riconosciuto i giudizi ad istanza di parte quale categoria residuale aperta di giudizi che possono essere instaurati avanti il giudice contabile ad iniziativa di soggetti diversi dal pubblico ministero per la tutela di diritti soggettivi, con l'unico limite, che si verta in materia assegnata alla giurisdizione della Corte dei conti.

(26) Per un quadro esaustivo del processo evolutivo della finanza pubblica si rinvia a G. Colombini (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2021.

(27) Cfr. M. Dugato, *Corte dei conti giudice dell'erario: la tutela degli interessi finanziari della collettività*, in *Munus*, 2018, 607, nel quale l'A. richiamando l'art. 1 della l. n. 241/1990, sottolinea come tale norma abbia trasformato l'efficienza da principio immanente a parametro normativo espresso e cogente. Seguendo questa chiave di lettura si può, dunque, sostenere che la *performance* può essere ricondotta anche alla efficienza.

(28) Le Sezioni Unite della Cassazione, con ord. n. 20701 e n. 26935 rispettivamente del 10 luglio e del 2 dicembre del 2013 sui ricorsi per regolamento di giurisdizione nn. 23628 e 24426/2012, hanno respinto tali ricorsi ritenendoli infondati e riconoscendo la piena competenza del giudice italiano sulla base del principio di assimilazione. Si trattava di danni all'erario comunitario conseguente a frodi su fondi diretti dell'Unione, talché la Cassazione ha riconosciuto che la configurazione di fattispecie di responsabilità amministrative a carattere risarcitorio a carico di soggetti facenti parte dell'associazione transnazionale di enti pubblici, privati ed imprese fosse correttamente

un ampliamento dell'oggetto del controllo di legittimità e regolarità finanziaria sui bilanci pubblici, ma anche dell'oggetto della giurisdizione, nel senso che la violazione della *legalità finanziaria sostanziale* intesa nel senso più ampio che oggi è venuta ad assumere con il *Next Generation EU*, il *Recovery and resilience facility* ed il Pnrr, può dar luogo a fattispecie di responsabilità erariali a contenuto risarcitorio oltretutto per gli atti di gestione posti in essere in violazione dei principi di *sana gestione*, anche per il mancato raggiungimento della *performance* vale a dire per la mancata realizzazione delle riforme e degli obiettivi (*milestone* e *target*) previsti nel Pnrr, quando da queste mancate attuazioni scatti per lo Stato l'obbligo di restituzione delle risorse già erogate dalla Commissione o addirittura la perdita di quelle che erano state previste nel Pnrr (29).

Fattispecie di responsabilità erariali sulle quali appare difficile immaginare una competenza del giudice ordinario su *input* di una azione risarcitoria promossa dalla amministrazione che magari è la stessa che non è stata in grado di realizzare gli obiettivi, trattandosi nella maggior parte dei casi di *obiettivi* che hanno ricadute sul territorio e che si riverberano, in coerenza con il dettato costituzionale contenuto all'art. 97, c. 1 (riferito alla finanza pubblica allargata), sull'equilibrio generale dei conti pubblici, andando a ledere il bene pubblico bilancio ed il principio di equità intergenerazionale (30).

Interessi, dunque, che la Corte costituzionale ha definito adespoti, e che non possono che essere affidati al pubblico ministero contabile come parte pubblica, alla cui azione si possono semmai affiancare come legittimati ad intervenire in giudizio, enti esponenziali di interessi collettivi, considerato il coinvolgimento dei territori e degli enti locali quali *sogetti attuatori* di alcune *missioni* del Pnrr.

Comunque a parte il possibile configurarsi di nuove fattispecie di responsabilità erariali che tengano conto della *sana gestione* e della *performance*, sulle quali sarà interessante verificare come si atteggerà il sistema del doppio binario ed il criterio risarcitorio, c'è il fondato timore che la Cassazione, muovendo dal carattere non esclusivo della giurisdizione contabile in materia di responsabilità erariale, anche di fronte a situazioni chiaramente fuori dai canoni civilistici, cercherà di risolvere l'eventuale concorso tra giudizio civile e giudizio contabile, facendo ricorso alla ricorrente motivazione che trattasi di questione risolvibile in termini di proponibilità dell'azione di responsabilità e non in termini di giurisdizione, e sulla base di questo ragionamento, magari giungerà a sostenere, come sino ad ora ha fatto, che nei casi in cui il danno sia stato risarcito integralmente in sede civile, l'azione del pubblico ministero contabile diviene *improcedibile* per sopravvenuta carenza di interesse, ovvero *inammissibile* laddove la stessa non sia stata ancora proposta (31).

Ebbene l'argomentazione della improcedibilità incardinata sulla carenza di interesse vuol provare troppo, nel senso che, anche senza voler considerare queste nuove dimensioni della finanza pubblica, una posizione del genere che fa riferimento al "pieno ristoro" lascia presupporre l'identità di interessi e dunque ammette implicitamente la sovrapposibilità del danno erariale a quello civile, ove semmai la differenza nelle due azioni (contabile e civile) si configurerebbe soltanto nel *quantum* nel caso in cui il giudice contabile ricorresse al potere riduttivo, quando invece la stessa

---

riconducibile alla competenza della Corte dei conti a tutela dell'erario comunitario. Infatti, il ricorso promosso innanzi alle Sezioni unite della Cassazione era diretto ad interrompere il giudizio di responsabilità che il procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Lombardia della Corte dei conti aveva azionato nel convincimento che, per il principio di assimilazione, la Corte dei conti fosse legittimata ad intervenire a tutela dell'erario comunitario ai sensi dell'art. 274 del T.fue. Peraltro la Cassazione, richiamando ancora il principio di assimilazione, ha ritenuto sulla base dell'art. 274 del T.fue che in presenza di danni erariali, ancorché subiti dal bilancio dell'Unione, la giurisdizione contabile non può essere preclusa dagli eventuali rimedi che rientrano nella competenza della Commissione per il recupero dei finanziamenti, ovvero, per l'esercizio di proprie sanzioni o azioni di inadempimento contrattuale, trattandosi di rimedi, quello dell'azione del pubblico ministero contabile, e quelli attribuiti alla Commissione, che mantengono ognuna la propria autonomia e indipendenza nei rispettivi profili istituzionali. Ragione per la quale, prosegue la Cassazione, se la Commissione avesse intrapreso una azione risarcitoria nei confronti dei ricorrenti per aver riportato condanna definitiva per i delitti di cui agli artt. 416 e 640 c.p., lo avrebbe potuto fare o costituendosi parte civile nel relativo procedimento penale, od esercitando l'ordinaria azione risarcitoria davanti al giudice civile. Azioni che però la Commissione non ha esercitato e che, anche nel caso in cui le avesse esercitate, avrebbero posto una questione di proponibilità dell'azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti per effetto del principio del *ne bis in idem* piuttosto che una questione di giurisdizione. Tali giudizi si sono conclusi, con l'intervento adesivo della Commissione nel giudizio contabile, con una condanna degli amministratori dell'associazione transnazionale a favore del bilancio Ue per un ammontare complessivo di circa tre milioni di euro. Sul punto cfr. P. Rebecchi, *La Corte di Cassazione riconosce la giurisdizione contabile italiana nel caso di frode su fondi diretti dell'Unione europea*, in *La Redazione*, maggio 2004. Cfr. Corte conti, Sezione giur. Lombardia, nn. 220 e 221/2015.

(29) Cfr. G. Colombini, *La dimensione poliedrica dei controlli della Corte dei conti sul Pnrr*, in G. Corso *et al.* (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022.

(30) Cfr. Il concetto di bilancio come bene pubblico viene introdotto da Corte cost. n. 84/2016 e completato con riferimento agli effetti intergenerazionali con la sent. 14 febbraio 2019, n. 18, in *Riv. Corte conti*, 2019, 1, 212.

(31) Il ricorso alla improcedibilità è stato ritenuto un modo inadatto a risolvere il problema del doppio binario stante il diverso esito a cui possono giungere i due processi che poggiano sullo stesso fatto materiale, sull'*idem* soggetto e, fatto salvo il caso del potere riduttivo, sull'*idem petitum*. Cfr. F. Pinto, *Per un nuovo modello della giustizia contabile: riflessioni in tema di doppio binario e ruolo delle amministrazioni non statali*, *ivi*, 2022, 1, 32. L'A. sottolinea che "non è possibile, cioè, immaginare la legittimità di un sistema che possa condannare e assolvere allo stesso tempo, che sia retto da gradi di giudizio diversi e, soprattutto, dalla possibilità che lo stesso fatto dia luogo a diversi tipi di responsabilità quanto all'elemento soggettivo. Soprattutto non è possibile ipotizzare un sistema che non abbia alcun modo per risolvere i potenziali conflitti se non attraverso ad un adattamento tra gli istituti ipotizzabile solo in via di fatto, e che si regge solo su un approccio, appunto di mero fatto, diciamo così, più tollerante dell'amministrazione nei confronti di chi la abbia danneggiata".

giurisprudenza, per sostenere il doppio binario e il rispetto del *ne bis in idem*, tende a sottolineare la diversità di interessi, per la ragione che il pubblico ministero contabile presso la Corte dei conti non agisce né in veste di rappresentante dell'amministrazione danneggiata né in veste di sostituto processuale ma in veste di parte pubblica necessaria, ed in quanto tale preposto alla tutela di interessi non disponibili quali la tutela delle finanze pubbliche e degli interessi generali ravvisati nel buon andamento della pubblica amministrazione e nella sana gestione, e non nell'interesse specifico della singola amministrazione danneggiata (32).

Certo è che, anche volendo superare questa presupposta differenziazione, riconducendo gli *interessi pubblici specifici* rientranti nella piena disponibilità dell'amministrazione, nell'alveo dell'interesse pubblico generale quale declinato in riferimento ai principi costituzionali dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico e dunque della sana gestione, non si può escludere, stante le azioni risarcitorie promovibili innanzi al giudice civile contro il dipendente pubbliche per responsabilità civile verso terzi, ai sensi dell'art. 28 Cost., che venga a configurarsi un potenziale conflitto tra *decisum* contabile, nel caso di giudizio azionato dal pubblico ministero contabile e giudizio civile, nel caso in cui uno dei due giudici, stante il diverso regime sostanziale delle responsabilità, non ravvisi profili di responsabilità sulla base di una diversa valutazione dell'elemento soggettivo, ovvero nel caso in cui una voce di danno sia riconosciuta soltanto in uno dei due giudizi.

Conflitto, è bene ribadirlo, che oggi viene superato dalla Cassazione, sulla base di una valutazione di tipo finalistico della indipendenza dell'azione contabile e di quella civile e che si sostanzia, appunto, nell'un caso (azione civile) nel perseguimento del pieno ristoro del danno, e nell'altro caso (azione contabile) nella tutela dell'interesse pubblico generale che può comportare anche il ricorso da parte del giudice contabile al potere riduttivo. (33)

Il discorso così impostato è ineccepibile sotto il profilo del *ne bis in idem*, quello che ineccepibile non è, è il fatto che un soggetto per il medesimo fatto storico, sia sottoposto a due procedimenti giurisdizionali contestuali e susseguenti, che hanno regole diverse sul piano sostanziale e sul piano processuale, al punto da vanificare anche il potere riduttivo del giudice contabile.

Ora nei giudizi di responsabilità amministrativa promossi dal pubblico ministero contabile innanzi al giudice contabile le norme sul piano sostanziale sono quelle della l. n. 20/1994 come modificata dalla l. n. 639/1996, mentre nei giudizi innanzi al giudice civile per il risarcimento del danno promossi o dal terzo danneggiato nei confronti del dipendente pubblico, o *direttamente* dall'amministrazione nei confronti del dipendente pubblico, le norme applicabili sono quelle del codice civile riconducibili, a seconda dei casi o ad un illecito contrattuale ai sensi dell'art. 1218 c.c. o ad un illecito extra-contrattuale ai sensi dell'art. 2043 c.c.

Ebbene il regime previsto dalla l. n. 20/1994, dopo la riforma del 1996 delinea una responsabilità erariale diversa dal modello civilistico sul quale il legislatore contabile l'aveva originariamente costruita (34), i cui aspetti sostanziali sono riassumibili: nel carattere personale della responsabilità, nella limitazione dell'elemento psicologico al dolo ed alla colpa grave, nella intrasmissibilità agli eredi fatto salvo il caso di illecito arricchimento del dante causa, nella ripartibilità del danno nella misura in cui ognuno vi ha preso parte, nella riduzione a cinque anni del termine di prescrizione, nel potere riduttivo che consente al giudice rispetto al danno accertato di valutare alla luce di elementi oggettivi afferenti al fatto dannoso e soggettivi afferenti alla persona del responsabile, la *misura* del danno risarcibile, nell'indisponibilità dell'azione risarcitoria affidata al pubblico ministero contabile. Tutti caratteri che hanno portato la dottrina a riconoscere, dopo una iniziale qualificazione *esclusivamente* risarcitoria della responsabilità, una qualificazione sanzionatoria e, recentemente, una qualificazione restitutoria e insieme di deterrenza. (35)

In realtà una lettura dell'illecito erariale che si basi o sui canoni risarcitori civilistici o su quelli sanzionatori penalistici delle responsabilità, denota una scarsa autonomia di elaborazione concettuale dell'illecito erariale per come si è venuto a configurare, posto che le differenze rispetto al modello risarcitorio civile e al modello sanzionatorio penale, stanno proprio a sottolineare la *peculiarità* di questa responsabilità che potremmo definire *sui generis* posto che le parti coinvolte sono una pubblica amministrazione e soggetti in rapporto di impiego o di servizio con una pubblica amministrazione, e detti soggetti sono inseriti in un contesto organizzativo ove il perseguimento dell'interesse pubblico è conaturato all'agire di ogni pubblica amministrazione, e dove il rispetto degli obblighi che incombono al soggetto in rapporto di impiego o di servizio *verso* l'amministrazione di appartenenza o *verso* altra amministrazione, sono ben diversi da quelli che intercorrono tra soggetti privati, tant'è che anche nel codice penale il legislatore ha sentito l'esigenza di operare un distinguo tra reati comuni e reati contro la pubblica amministrazione.

Si tratta pertanto di uno statuto della responsabilità erariale che ha caratteri suoi propri rispetto a quelli civilistici, come del resto ha ribadito la Corte costituzionale anche in una recentissima sentenza laddove sottolinea come la

(32) Cfr. G. Colombini, *La giurisdizione contabile negli enti locali*, cit., 173 ss.

(33) Si rinvia all'ampia trattazione sul punto di E. Romani, *op. cit.*, 15 ss.

(34) Sin dall'art. 61 della l. n. 5026/1869, riprodotto nell'art. 67 del r.d. n. 2016/1884, e nell'art. 81 della legge di contabilità generale n. 2440/1923, il legislatore aveva costruito la responsabilità degli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato come responsabilità contrattuale del dipendente pubblico nei confronti dell'amministrazione di appartenenza incardinandola sul dovere di custodire e restituire il bene ricevuto, configurando un contratto di deposito.

(35) In materia la letteratura è amplissima, a titolo esemplificativo cfr. G. Dammicco *et al.* (a cura di), *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Milano, Giuffrè, 2007.

responsabilità amministrativa o erariale sia “connotata dalla combinazione di elementi restitutori e di deterrenza che giustificano anche la possibilità di configurare la stessa solo in presenza di una condotta commissiva o omissiva, imputabile al pubblico agente per dolo o colpa grave al fine precipuo di determinare quanto del rischio dell’attività debba restare a carico dell’apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo” (36). Un regime, dunque, di favor rispetto alle regole civilistiche.

La rilevanza della sentenza purtroppo si ferma qui, per la ragione che la Corte costituzionale, sulla base di questo ragionamento, anziché puntare sui rapporti che legano i soggetti in rapporto di impiego o di servizio con una pubblica amministrazione e sul danno erariale quale lesione dell’interesse finanziario pubblico nella dimensione configurata dagli artt. 81, 97 della costituzione, e dunque sulla esclusività della giurisdizione e sulla peculiarità della responsabilità erariale (37), ha preferito confermare l’orientamento oramai consolidato della Cassazione e condiviso suo malgrado anche dalla Corte dei conti, secondo il quale “l’azione di responsabilità per danno promossa dal pubblico ministero contabile innanzi alla Corte dei conti, e quella promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario, restano reciprocamente indipendenti anche quando investano i medesimi fatti materiali proprio perché diversi sono gli interessi perseguiti, ragione per cui un pubblico dipendente può essere convenuto affinché ne venga accertata la responsabilità per entrambi i titoli ovvero essere attinto da una soltanto delle due azioni, non sussistendo i presupposti per l’esercizio di entrambe, senza naturalmente che vi sia cumulo del danno risarcibile erariale o civile”.

È evidente che una motivazione del genere, in linea con il pensiero dominante, rappresenta una occasione perduta per affermare il carattere esclusivo della giurisdizione contabile.

Peraltro sarebbe bastato ricondursi al principio di concentrazione di ogni forma di tutela enunciato anche nel codice di giustizia contabile all’art. 3, ed al fatto che risulta oggettivamente “intollerabile ed irragionevole che il regime sostanziale muti, a fronte dei medesimi fatti storici posti in essere dal dipendente pubblico, a seconda del giudice che lo giudichi” (38), per affermare che l’approdo al riconoscimento della esclusività della giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica e in materia di responsabilità erariali, oltre a rispondere al principio di un giusto ed equo processo, potrebbe evitare che questo doppio regime con le differenze processuali e sostanziali che comporta, data la sovrapposibilità delle due azioni, possa dar adito a censure di irragionevolezza e disparità di trattamento.

Rivendicare, dunque, la esclusività della giurisdizione in materia di responsabilità erariali quale “sistema chiuso, rispetto a quello civile”, avrebbe anche l’effetto, come sottolinea Scoca, di ridurre in misura corrispondente l’ambito giurisdizionale sia del giudice penale, sia del giudice civile, escludendo che dinanzi al primo, l’amministrazione danneggiata possa costituirsi parte civile, e che, dinanzi al secondo, essa possa chiamare in giudizio risarcitorio soggetti astretti dal rapporto di servizio (39).

Semmai, una prospettazione del genere incardinata sulla esclusività della giurisdizione contabile in materia di responsabilità erariali e sulla esclusività dell’azione pubblica ed obbligatoria del pubblico ministero contabile, potrebbe trovare un ostacolo nell’art. 24 Cost. nel senso che andrebbe superata l’attuale preclusione per l’amministrazione danneggiata che è parte sostanziale, di agire in giudizio innanzi al giudice contabile, prevedendone espressamente l’intervento *ad adiuvandum* ex art.85 codice di giustizia contabile.

Soluzione che tuttavia non risolverebbe in radice il rispetto dell’art. 24 Cost. nel caso in cui l’amministrazione volesse promuovere l’azione risarcitoria e il pubblico ministero avesse deciso di non promuoverla, per cui sarebbe necessario un ripensamento della disciplina del codice.

Purtroppo, stante la situazione descritta, al momento non rimane che accettare *oborto collo* il doppio binario e operare, attraverso un *incessante* lavoro della dottrina e della giurisprudenza, per superarlo!

\* \* \*

(36) Corte cost. 28 luglio 2022, n. 203, in *Riv. Corte conti*, 2022, 4, 198.

(37) Peralto, sulla peculiarità della responsabilità erariale si era espresso in passato anche P. Maddalena, *La responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici: rapporti con la responsabilità civile e sue peculiarità*, in *Foro it.*, 1979, V, 61.

(38) Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 7 maggio 2019, n. 94, in *Riv. Corte conti*, 2019, 3, 202.

(39) F.G. Scoca (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova, Cedam, 1997, 225 ss.