

## IL RUOLO DEL TERZO NEL GIUDIZIO DI RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA: UNA QUESTIONE RIAPERTA DALLA CORTE COSTITUZIONALE?

di Carlo Alberto Manfredi Selvaggi (\*)

*Abstract:* La Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 203/2022, nel decidere le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Campania, ha focalizzato l'attenzione sul tema del terzo nel giudizio di responsabilità amministrativa, la cui chiamata per ordine del giudice è preclusa dall'art. 83 del codice di giustizia contabile e la cui posizione diventa immune una volta intervenuto un provvedimento formale di archiviazione, pur trattandosi di una preclusione processuale e non già di un giudicato sostanziale favorevole. Nell'articolo si è, pertanto, considerato come, secondo la Consulta, da una parte, c'è che il terzo non è estraneo alla vicenda, oggetto del giudizio, nella misura in cui si ragiona anche del suo apporto causale nel cagionare il danno erariale. Benché sia preclusa l'azione di responsabilità nei suoi confronti, stante la già effettuata valutazione "assolutoria" del pubblico ministero, soprattutto se trasfusa in un provvedimento di archiviazione, comunque sarebbe per il terzo pregiudizievole, anche sotto il profilo dell'immagine, una pronuncia del giudice, il quale, sulla base di un diverso apprezzamento dei fatti (non essendo, certamente, egli vincolato alle valutazioni del p.m.), riducesse (o finanche escludesse) la responsabilità dei soggetti convenuti in giudizio dal pubblico ministero per essere tale responsabilità, nella causazione del danno erariale, ascrivibile in parte (o in tutto) al terzo. D'altra parte, c'è anche che, nella particolare fattispecie della responsabilità amministrativa per danno erariale, il terzo rimane non di meno esposto, ricorrendone i presupposti, alla eventualità della domanda risarcitoria della p.a. danneggiata, la cui iniziativa giudiziaria non sarebbe preclusa, in tesi, dal mancato esercizio dell'azione del p.m., ove anche ciò si fosse tradotto in un formale provvedimento di archiviazione. La Corte ha rinviato al legislatore il compito di elaborare soluzioni adeguate, quando si discuta nel processo della concorrente responsabilità del terzo stesso, pur se al fine di accertare l'eventuale responsabilità parziaria dei soggetti convenuti in causa. L'auspicio è che il legislatore possa mantenere sempre un punto di equilibrio, come in fondo è quello raggiunto con l'art. 83 del codice di giustizia contabile, tra le varie esigenze e ragioni in gioco.

*The Constitutional Court, in its recent judgment no. 203/2022, in deciding the questions of constitutional legitimacy raised by the Regional Judicial Section of the Court of Auditors for Campania, has focused attention on the issue of the third party in the judgment of administrative responsibility, whose call by order of the judge is precluded by art. 83 of the Accounting Justice Code, and whose position becomes immune once a formal decision to dismiss has been taken, even though it is a procedural foreclosure and not already of a favourable material judgment. The Court referred to the legislator the task of drawing up appropriate solutions. The hope is that the legislator can maintain a point of balance, as in the end is the one reached by art. 83 of the Accounting Justice Code, among the various needs and reasons at stake.*

**Sommario:** 1. *Premessa.* – 2. *L'evoluzione delle disposizioni processuali sulla chiamata in giudizio del terzo iussu iudicis.* – 3. *La fattispecie nel giudizio principale.* – 4. *La disposizione censurata.* – 5. *Il presupposto della questione.* – 6. *La prima censura: la violazione della delega (art. 76 Cost.).* – 6.1. *Il criterio del necessario adeguamento alla giurisprudenza costituzionale.* – 6.2. *Il dubbio di eccesso di delega.* – 7. *La seconda, terza e quarta questione: artt. 3, 24 e 111 Cost.* – 8. *Ipotesi di possibile reductio ad legitimitatem: a) l'intervento per ordine del giudice ex art. 107 c.p.c.* – 8.1. *Segue: b) la litis denunciatio.* – 9. *La soluzione nella sentenza Corte cost. n. 203/2022.* – 10. *Considerazioni conclusive.*

### 1. *Premessa*

Il ruolo del terzo non *vocato in ius* nel giudizio di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti è da tempo al centro dell'interesse del legislatore e della giurisprudenza costituzionale, oltre che ovviamente di quella contabile.

Proprio la Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 203 del 28 luglio 2022 (Pres. Giuliano Amato, Red. Giovanni Amoroso), che ha deciso le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Campania, ha, anche richiamando, come si vedrà nel prosieguo, la propria precedente giurisprudenza, messo al centro l'ottica del terzo non chiamato in giudizio davanti al giudice contabile, demandando al legislatore il compito di rinvenire soluzioni adeguate, ponendo pertanto le premesse per la riapertura di una questione che pareva chiusa con l'introduzione dell'art. 83 del codice di giustizia contabile, che preclude la chiamata del terzo per ordine del giudice.

---

(\*) C.A. Manfredi Selvaggi è presidente di sezione della Corte dei conti e professore a contratto di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi del Molise.

## 2. *L'evoluzione delle disposizioni processuali sulla chiamata in giudizio del terzo iussu iudicis*

Occorre preliminarmente rilevare che quella sollevata dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, non è una questione processuale minuta, di dettaglio, ma attiene a uno snodo importante del giudizio per responsabilità amministrativa innanzi alla Corte dei conti, che si pone in tutti i (numerosi) casi in cui quest'ultima – chiamata a giudicare della responsabilità amministrativa di soggetti evocati in giudizio con atto di citazione del pubblico ministero contabile – ritenga che ci siano anche altri soggetti che potrebbero essere corresponsabili, ma che non sono stati evocati in giudizio.

Viene in rilievo, infatti, il rapporto tra pubblico ministero (contabile) e giudice (la Corte dei conti in sede giurisdizionale).

Il pubblico ministero ha il monopolio dell'inizio dell'attività istruttoria che può sfociare nell'invito a fornire deduzioni (art. 67 c.g.c.), notificato al presunto responsabile, al quale può far seguito un formale provvedimento di archiviazione (art. 69 c.g.c.) ovvero, all'opposto, l'esercizio dell'azione risarcitoria per danno erariale mediante citazione a giudizio per ottenere la condanna del soggetto ritenuto responsabile.

Mentre però l'attività del pubblico ministero penale è comunque valutata da un giudice (il Gip, che può anche ordinare al p.m. la c.d. imputazione coatta), invece l'attività del pubblico ministero contabile non era (nel vecchio regolamento di procedura) e non è (nel nuovo codice di giustizia contabile) soggetta a controllo giudiziario (tale non può considerarsi il prescritto visto del procuratore regionale) perché il provvedimento di archiviazione non ha natura giurisdizionale e non è sindacabile, così come neppure è sindacabile il mancato esercizio dell'azione, né, all'opposto, il suo esercizio.

Però, fin quando il giudizio per responsabilità amministrativa è stato retto dal regolamento di procedura del 1933 (r.d. n. 1038/1933), è stato applicabile il suo art. 47, che prevedeva l'intervento del terzo per ordine del giudice. Era questo un potere che valorizzava la centralità del giudice: anche se il pubblico ministero aveva archiviato (o semplicemente non aveva considerato rilevante ai fini della causazione del danno erariale) la posizione di alcuni, esercitando l'azione risarcitoria solo nei confronti di altri, il giudice, esercitando proprio il potere conferitogli dall'art. 47, poteva ampliare il giudizio coinvolgendo persone che il pubblico ministero non aveva ritenuto responsabili (vuoi con un formale provvedimento di archiviazione, vuoi semplicemente non esercitando l'azione risarcitoria).

Di questo assetto ha dato atto la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 261 del 2006, nella quale si è affermato in proposito che le norme del regolamento consentivano al giudice “non solo di ordinare, se del caso, l'intervento in causa dei concorrenti nella causazione del danno pubblico (allargamento del contraddittorio non impedito dal fatto che la loro posizione sia stata archiviata dal Procuratore regionale, non formandosi il giudicato con l'archiviazione), ma anche, eventualmente, di procedere ad una più esatta personalizzazione ed individualizzazione della responsabilità nei confronti di coloro che sono stati citati a giudizio dal pubblico ministero”.

Quindi il potere del giudice di chiamare in giudizio il terzo corresponsabile, ma non convenuto dal pubblico ministero, rappresentava anche un riequilibrio della mancanza di controllo giudiziario dell'attività del pubblico ministero.

Ciò però significava anche una sorta di recessività del provvedimento di archiviazione, che un po' comprometteva la certezza dei rapporti. Chi era “prosciolto” – per mutuare una terminologia penalistica – con provvedimento di archiviazione non era del tutto al riparo dall'azione risarcitoria perché il giudice (la Corte in sede giurisdizionale) poteva ordinare il suo intervento *ex art. 47* con estensione anche nei suoi confronti della domanda del pubblico ministero (una sorta di “azione coatta” per ordine del giudice).

Con il nuovo codice di giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016, integrato dal correttivo d.lgs. n. 114/2019) si è voluto dare, invece, stabilità al provvedimento di archiviazione ed eliminare questa ibridazione che vedeva il giudice partecipare all'esercizio dell'azione per responsabilità amministrativa; ciò che indubbiamente era distonico rispetto all'affermata esclusività dell'azione in capo al pubblico ministero ed era poco compatibile con il principio della terzietà del giudice di cui al novellato art. 111 Cost..

Ciò è stato fatto dal legislatore delegato eliminando radicalmente e del tutto l'intervento del terzo per ordine del giudice. Esso è espressamente precluso al giudice dalla disposizione censurata dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania (art. 83, cc. 1 e 2, c.g.c. sia nella formulazione del 2016, sia in quella del correttivo del 2019).

Il sistema attuale è quindi centrato maggiormente sull'autonomia e sull'insindacabilità delle valutazioni del pubblico ministero. Non può più il giudice, che non condivide la valutazione “assolutoria” del pubblico ministero contabile (il quale abbia adottato un formale provvedimento di archiviazione o anche solo che non abbia esercitato l'azione risarcitoria), estendere la pretesa risarcitoria per danno erariale a soggetti non convenuti in giudizio a seguito della notifica dell'atto di citazione del pubblico ministero.

Sullo sfondo della questione di costituzionalità sta proprio questo assetto di sistema: il rapporto tra il pubblico ministero contabile e il giudice (la Corte dei conti in sede giurisdizionale).

## 3. *La fattispecie nel giudizio principale*

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 83, cc. 1 e 2, del codice di giustizia contabile nel giudizio di responsabilità proposto dal procuratore

regionale della Corte dei conti nei confronti dell'ex sindaco di un comune, dell'ex segretario comunale e di alcuni funzionari del comune.

Il danno erariale di importo ingente (euro 1.445.715,20, di cui euro 131.428.70 per danno all'immagine) – oggetto della richiesta risarcitoria azionata dal pubblico ministero contabile con notifica dell'atto di citazione – consiste nella mancata riscossione da parte del comune, nell'anno 2009, per numerosi immobili a destinazione abitativa e, nel periodo 2009-2013, per plurimi locali ad uso commerciale, dei canoni e/o delle indennità di occupazione. Si tratta di 750 immobili a destinazione abitativa e 34 locali a destinazione commerciale.

Il danno per il comune a causa di questa morosità protrattasi per anni è di tutta evidenza (si tratta di un comune in una zona non immune dalla criminalità organizzata; ciò che rende “difficile” l'esazione dei canoni dai conduttori).

La Corte dei conti ha definito con sentenza parziale una serie di questioni preliminari, tra cui la ritenuta inammissibilità della richiesta del pubblico ministero di risarcimento del danno all'immagine del comune come danno erariale, mancando una condanna per un delitto contro la pubblica amministrazione (la Corte rimettente aderisce sul punto all'indirizzo restrittivo della giurisprudenza costituzionale); e poi con ordinanza, contestuale alla sentenza, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in riferimento a plurimi parametri:

- 1) art. 76 Cost. (per violazione della delega);
- 2) art. 3 Cost. (per disparità di trattamento e irragionevolezza intrinseca);
- 3) art. 24 Cost. (per violazione del diritto di difesa);
- 4) art. 111 Cost. (per violazione del canone del giusto processo);
- 5) art. 81 Cost. (per difetto di integralità del risarcimento del danno erariale).

La Corte rimettente censura l'art. 83 non solo nel suo primo comma, che preclude l'intervento del terzo per ordine del giudice, ma anche nel suo secondo comma, dove si fa riferimento alla “responsabilità parziaria” (ogni convenuto in giudizio risponde solo *pro quota* del danno erariale cagionato, senza solidarietà con gli eventuali corresponsabili).

La Sezione campana della Corte vorrebbe sì “ritornare al passato”, ma con il rispetto delle garanzie procedurali: il previo invito a fornire deduzioni notificato dal pubblico ministero. Si legge infatti nell'ordinanza di rimessione che “il Collegio [è] consapevole della finalizzazione del radicale divieto di chiamata in causa *iussu iudicis*, alla realizzazione del principio di terzietà del giudice”.

Ma il fuoco delle censure sta soprattutto nel *deficit* di tutela del terzo, la cui corresponsabilità verrebbe in rilievo per ridurre la responsabilità delle parti convenute in giudizio per iniziativa del pubblico ministero (è il criterio della “responsabilità parziaria”, non quindi solidale, del secondo comma dell'art. 83).

#### 4. La disposizione censurata

La Corte rimettente ritiene di dover fare applicazione dell'art. 83 c.g.c., che, dopo il decreto correttivo del 2019, ha la seguente formulazione complessiva (censurati sono, però, solo i primi due commi).

Con la rubrica “*Pluralità di parti*”, la disposizione prevede:

“1. Nel giudizio per responsabilità amministrativa è *preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice*.

2. Quando il fatto dannoso è causato da più persone ed alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo, se si tratta di *responsabilità parziaria*, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza.

3. Soltanto qualora nel corso del processo emergano fatti nuovi rispetto a quelli posti a base dell'atto introduttivo del giudizio, il giudice ordina la trasmissione degli atti al pubblico ministero per le valutazioni di competenza, senza sospendere il processo. Il pubblico ministero non può comunque procedere nei confronti di soggetto già destinatario di formale provvedimento di archiviazione, ovvero di soggetto per il quale, nel corso dell'attività istruttoria precedente l'adozione dell'invito a dedurre, sia stata valutata l'infondatezza del contributo causale della condotta al fatto dannoso, salvo che l'elemento nuovo segnalatogli consista in un fatto sopravvenuto, ovvero preesistente, ma dolosamente occultato, e ne sussistano motivate ragioni.

4. Nei casi di cui all'ultimo periodo del comma 3, il pubblico ministero non può comunque disporre la citazione a giudizio, se non previa notifica dell'invito a dedurre di cui all'articolo 67”.

La Corte rimettente ritiene che si prospetti in giudizio un'ipotesi di “responsabilità parziaria” (c. 2 dell'art. 83) per essere stato il danno erariale cagionato da più persone e “alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo”; evenienza questa che, secondo giurisprudenza pacifica, non dà luogo ad un'ipotesi di litisconsorzio necessario.

Anche nell'ordinario giudizio civile, se un'azione risarcitoria è promossa solo nei confronti di alcuni autori dell'illecito e non di tutti, è pacifico che non si versi in un'ipotesi di litisconsorzio necessario (art. 102 c.p.c.), neppure nell'ipotesi della responsabilità solidale *ex art. 2055 c.c.*, ma potranno esserci semmai l'intervento volontario della persona non convenuta (art. 105 c.p.c.), o l'intervento a istanza della parte costituita (art. 106 c.p.c.) o l'intervento per ordine del giudice (art. 107 c.p.c.).

La Corte rimettente ritiene di dover procedere, in applicazione dell'art. 83, c. 2, c.g.c., alla “determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza”, scontando la parte di danno

erariale non attribuibile alle parti destinatarie dell'originario atto di citazione, ma a soggetti non investiti dall'azione risarcitoria esercitata dal pubblico ministero (corresponsabili non convenuti).

### 5. Il presupposto della questione

La questione nasce, in sostanza, a causa di una divergenza di vedute tra il giudice (la sezione giurisdizionale) e il pubblico ministero.

La sezione afferma che essa – nella situazione processuale determinatasi – “dovrebbe esaminare le condotte sia dei convenuti, che di soggetti non evocati in giudizio (anche se, per questi ultimi, al fine di statuire esattamente sugli addebiti di responsabilità dei primi)”.

E aggiunge: “questi ultimi in particolare, nella fattispecie, dovrebbero essere concretamente individuati nelle società concessionarie del servizio di riscossione dei canoni in discorso, prima – fino al 31 dicembre 2010 – e poi – affidataria del servizio di riscossione delle entrate comunali dal 2011 al 2020”.

Secondo la Corte rimettente si profila un apporto causale nella determinazione del danno erariale delle società (sono due), concessionaria (prima) e affidataria (dopo) del servizio di riscossione dei canoni che per anni il comune non ha percepito.

E quindi “il Collegio reputa ravvisabile, nella concreta fattispecie, l'incidenza causale ai fini della determinazione del ridotto danno, attribuibile alle condotte sia dei convenuti, che dei soggetti indicati al capoverso che precede” (ossia le due società, una concessionaria, l'altra affidataria della riscossione).

La Corte riferisce anche che il pubblico ministero non è d'accordo, come era prevedibile che fosse, atteso che egli non ha esercitato l'azione per responsabilità amministrativa nei confronti delle due società (non si sa se ha adottato un formale provvedimento di archiviazione o semplicemente nel corso dell'attività istruttoria è stata ritenuta l'insussistenza del contributo causale della condotta al fatto dannoso: sono le due ipotesi richiamate dal c. 3 dello stesso art. 83).

La Corte è molto esplicita nell'affermare che non sono “meritevoli di adesione le argomentazioni del requirente”.

Va però subito detto che la questione oggetto del giudizio costituzionale è strettamente processuale: attiene, nel suo nucleo essenziale, al diritto di difesa delle parti e al giusto processo.

In passato (e soprattutto in un passato più risalente), prima del codice di giustizia contabile, la Corte aveva questo potere di estensione del *thema decidendum* e di ampliamento della pretesa risarcitoria per danno erariale. Tale potere era contemplato, come detto, dall'art. 47 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti (r.d. 1038/1933), che – oltre all'intervento di chi avesse interesse nella controversia e dell'intervento a richiesta del procuratore generale o di una delle parti – prevedeva espressamente che “[l]’intervento può essere anche ordinato dalla sezione d’ufficio”. Quindi la Corte poteva ordinare l'intervento del terzo, così come (da sempre) può fare il giudice civile ordinario in applicazione dell'art. 107 c.p.c. Ma – come si dirà – l'art. 47 è ben diverso dall'art. 107 perché quest'ultimo, stante il principio dispositivo (art. 99 c.p.c.), non comporta un'estensione della domanda ad opera del giudice.

Peraltro, in tempi più recenti, prima dell'introduzione del nuovo codice, si era dubitato, in giurisprudenza, della perdurante applicazione di questo intervento per ordine del giudice *ex art. 47* dopo l'introduzione del principio del giusto processo e della terzietà del giudice *ex art. 111 Cost.*; ciò induceva ad escluderne l'applicazione. La questione era, però, controversa, anche perché la norma era, in realtà, vigente (sarà abrogata solo con l'entrata in vigore del nuovo codice di rito) e semmai potevano sorgere dubbi di compatibilità con il nuovo parametro (l'art. 111 Cost.).

Ma è certo che ora l'intervento per ordine del giudice *ex art. 47 cit.* è stato eliminato proprio dall'art. 83, c. 1, c.g.c. che prevede appunto che “[n]el giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice”. Contestualmente la previgente disciplina è stata espressamente abrogata dall'art. 4, c. 1, lett. a), dell'allegato 3 al d.lgs. n. 174/2016, a decorrere dal 7 ottobre 2016.

### 6. La prima censura: la violazione della delega (art. 76 Cost.)

L'art. 20 della l. 7 agosto 2015, n. 124, ha delegato il Governo “ad adottare [...] un decreto legislativo recante il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte”, ovvero il c.d. codice di giustizia contabile (approvato con il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, poi modificato dal d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114).

Tra i criteri di carattere generale c'è la prescrizione di adeguarsi alla giurisprudenza costituzionale, oltre a quella delle giurisdizioni superiori.

Tra i criteri direttivi specifici ci sono quelli che hanno riguardato il riordino della fase dell'istruttoria e dell'emissione di eventuale invito a dedurre. Si tratta quindi del riordino dell'attività del pubblico ministero contabile, quella che si colloca prima della notifica dell'atto di citazione a giudizio. Inserito in questo catalogo, c'è però un criterio che in realtà riguarda non già l'attività del pubblico ministero, ma quella del giudice (della Corte dei conti in sede giurisdizionale). È il n. 6 dell'elenco, che stabilisce “preclusione in sede di giudizio di chiamata in causa su ordine del giudice e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di soggetto già destinatario di formalizzata archiviazione”.

Alla collocazione impropria – nel riordino dell’attività del pubblico ministero – si aggiunge una formulazione testuale ambigua perché da una parte sembra che si voglia escludere *tout court* la chiamata per ordine del giudice, ma poi si aggiunge: “e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di soggetto già destinatario di formalizzata archiviazione”.

Ciò farebbe pensare – ed è la tesi della Corte rimettente – che il legislatore delegato intendesse escludere la chiamata per ordine del giudice in caso di intervenuta archiviazione, salvo che sussistessero nuovi elementi e motivate ragioni che la giustificassero anche in presenza di una formale archiviazione; ciò al fine di dare stabilità a questo provvedimento, che non avrebbe potuto più essere “neutralizzato” dall’ordine del giudice di chiamare un terzo per estendere la domanda.

#### 6.1. *Il criterio del necessario adeguamento alla giurisprudenza costituzionale*

Il legislatore delegato avrebbe poi dovuto rispettare il criterio generale di cui si è fatto menzione: la prescrizione di adeguarsi alla giurisprudenza costituzionale.

A questo proposito occorre fare un passo indietro e ricordare che in passato un altro contrasto tra sezione giurisdizionale della Corte dei conti e pubblico ministero contabile si è presentato come incidente di costituzionalità delle norme sui giudizi di responsabilità recate dalla riforma degli anni '90 (d.l. 15 novembre 1993, n. 453, e d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, come convertiti).

In particolare, si prevedeva già allora – com’è oggi – che il procuratore, all’esito dell’attività istruttoria, poteva emettere, secondo il suo apprezzamento dei fatti, l’atto di citazione ovvero disporre l’archiviazione.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale, aveva disposto, con ordinanza, l’acquisizione di un provvedimento di archiviazione riguardante soggetti non attinti dall’azione di responsabilità del pubblico ministero. Voleva vederci chiaro per capire se c’era, in ipotesi, un corresponsabile del danno erariale non convenuto in giudizio (all’epoca era possibile la chiamata del terzo per ordine del giudice *ex art. 47*). Il procuratore regionale però contestava la legittimità della richiesta, al punto di proporre un reclamo avverso l’ordinanza della Corte.

La quale, chiamata a decidere sul reclamo, negava che l’archiviazione, secondo l’interpretazione data dal pubblico ministero, fosse un atto interno, non conoscibile né dal giudice né dai convenuti tratti a giudizio. Se però così non fosse stato, la norma censurata – secondo la Corte rimettente – sarebbe stata illegittima per contrasto con l’art. 24 Cost. e con il novellato art. 111 della Costituzione e quindi ha sollevato la questione.

La Corte costituzionale (ord. n. 261/2006, sopra citata), nel ritenere manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità, ha però fatto delle affermazioni importanti quanto al rapporto tra giudice e pubblico ministero nel giudizio per responsabilità amministrativa. Ha in particolare affermato, come già ricordato: «gli artt. 14 e 26 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 – e, per il tramite di quest’ultima disposizione, l’art. 210 del codice di procedura civile – [...] consentono alla Corte di ordinare alle parti di produrre gli atti e i documenti ritenuti necessari alla decisione della controversia, e quindi di richiedere l’esibizione dell’atto di archiviazione disposto nei confronti di altri soggetti, concorrenti nel medesimo fatto produttivo di responsabilità amministrativa: al fine, all’esito di quella esibizione, non solo di ordinare, se del caso, l’intervento in causa dei concorrenti nella causazione del danno pubblico (allargamento del contraddittorio non impedito dal fatto che la loro posizione sia stata archiviata dal Procuratore regionale, non formandosi il giudicato con l’archiviazione), ma anche, eventualmente, di procedere ad una più esatta personalizzazione ed individualizzazione della responsabilità nei confronti di coloro che sono stati citati a giudizio dal pubblico ministero, e ciò alla luce del principio – ribadito dall’art. 1, comma 1-*quater*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (aggiunto dall’art. 3 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione) – secondo cui “se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso”».

La Corte costituzionale, dunque, seppur con una pronuncia in rito, ha ricordato come in generale fosse ammissibile, nel giudizio per responsabilità amministrativa, l’intervento dei terzi per ordine del giudice finanche quando vi fosse stato un provvedimento di archiviazione del pubblico ministero contabile. E ciò ha rilevato quando da tempo il principio del giusto processo *ex art. 111*, secondo comma, Cost. era già entrato nell’ordinamento.

Con ciò l’equilibrio tra giudice e pubblico ministero pareva fissato decisamente a favore del primo.

Certo era indebolita la portata dell’archiviazione del pubblico ministero adottata per alcuni contestualmente alla citazione a giudizio di altri, proprio perché poteva accadere che il giudice, andando in diverso avviso, chiamasse in giudizio quelli che il pubblico ministero aveva ritenuto non responsabili sicché anche ad essi si sarebbe estesa, in tal modo, la domanda risarcitoria.

#### 6.2. *Il dubbio di eccesso di delega*

In breve, tornando alla delega del 2015, da una parte vi era un criterio generale, secondo cui il legislatore delegato doveva tener conto della giurisprudenza costituzionale, che – come si è rilevato – dava atto della possibilità dell’intervento del terzo per chiamata del giudice nel processo per responsabilità amministrativa.

D’altra parte, il criterio specifico, di cui si è detto, riguardava il riordino dell’attività del pubblico ministero sicché il riferimento all’“assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di soggetto già destinatario di formalizzata

archiviazione” pareva proprio delimitare l’area della preclusione dell’intervento per chiamata del giudice. Si era voluto, essenzialmente, rafforzare il provvedimento di archiviazione in modo che non fosse mai recessivo a fronte dell’iniziativa del giudice e si rinsaldasse, al contempo, il carattere esclusivo del potere di azione del pubblico ministero contabile.

Il legislatore delegato ha sì attuato tale criterio escludendo l’intervento per chiamata del giudice nella conformazione assunta in passato per come era stato interpretato l’art. 47 dalla giurisprudenza più risalente. Ma – è questo l’assunto della Corte rimettente – il legislatore delegato avrebbe ecceduto per aver escluso *tout court* l’intervento del terzo per ordine del giudice, pregiudicando la posizione di quest’ultimo.

Il legislatore delegato non ha operato alcuna distinzione nell’art. 83, c. 1, avendo escluso, radicalmente in ogni caso, la chiamata del terzo per ordine del giudice.

Sostiene la Corte rimettente che “una tale radicale preclusione si spinge oltre i limiti indicati in sede di delegazione legislativa”.

Nel (sommariamente) descritto contesto normativo (art. 47) e giurisprudenziale (soprattutto l’ord. n. 261/2006) può in effetti considerarsi in qualche modo plausibile la lettura restrittiva che del suddetto criterio direttivo dà l’ordinanza di rimessione. Il legislatore in realtà – si potrebbe dire – voleva soltanto riequilibrare il rapporto giudice/pubblico ministero, rafforzando il potere di quest’ultimo: quando c’è stato un provvedimento di archiviazione o comunque il pubblico ministero non ha esercitato l’azione risarcitoria non può mai essere il giudice a estendere la domanda al terzo ritenuto (dal giudice) possibile corresponsabile.

Anche nella relazione illustrativa del decreto legislativo del 2016 la scelta legislativa di introdurre il divieto di chiamata in giudizio per ordine del giudice è stata motivata nel senso che “costituisce la doverosa cerniera garantista tra fase istruttoria e la fase del giudizio” e che «consentire un’integrazione del contraddittorio *iussu iudicis*, peraltro “saltando” tutta la parte dell’esercizio delle garanzie difensive, sarebbe ovviamente contraria ai principi del giusto processo oltre che, [...], alla titolarità esclusiva del potere di azione da parte del pubblico ministero contabile».

Insomma, nella parte in cui la disposizione censurata (art. 83, cc. 1 e 2) esclude che il giudice possa determinare un ampliamento, d’ufficio, dell’azione risarcitoria indirizzandola anche a un terzo, asserito corresponsabile del danno erariale, ma non convenuto in giudizio dal pubblico ministero, non sembra sussistere il denunciato vizio di eccesso di delega.

Invece, se si focalizza l’eccesso di delega (non già sul ripudio della chiamata per ordine del giudice nel modello dell’art. 47, ma) nella mancata considerazione della tutela del terzo, allora la censura prende corpo e apre, in continuità logica, alle altre censure, che pure muove la Corte rimettente e che ruotano attorno al denunciato *deficit* di tutela del terzo.

#### 7. La seconda, terza e quarta questione: artt. 3, 24 e 111 Cost.

Le censure riferite agli artt. 3, 24 e 111 Cost., che hanno in realtà una matrice comune, possono essere prese in considerazione congiuntamente.

Una volta esclusa in ogni caso la chiamata del terzo per ordine del giudice (primo comma dell’art. 83) e affermata invece la possibilità che il giudice tenga conto che il fatto dannoso, causato da più persone, sia in ipotesi riferibile anche a soggetti non convenuti nel processo, al fine di stabilire la “responsabilità parziaria” di chi è invece convenuto in giudizio per essere stato destinatario dell’atto di citazione del pubblico ministero (secondo comma dell’art. 83), si pone il problema di tutela del terzo che è al fondo delle censure di violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost..

Il problema si sintetizza in questo dilemma.

Il giudice può ritenere che ci siano elementi per affermare che anche un terzo (o addirittura solo un terzo) è responsabile del danno erariale dedotto in giudizio e, a seguito anche di istruttoria dibattimentale, può egli rafforzarsi in tale convincimento e adottare la pronuncia conseguente. In tale evenienza il giudice, in applicazione del criterio della “responsabilità parziaria” di cui al secondo comma dell’art. 83, adotterà una pronuncia di accoglimento solo parziale della domanda del pubblico ministero con l’affermazione in sentenza che c’è un apporto causale concorrente di un terzo, non convenuto nel processo, che consente di “ridurre” il danno erariale risarcibile dalle parti convenute (il giudice potrebbe anche addirittura rigettare la domanda, se ritiene che tutto il danno erariale è stato causato dal terzo).

Ci si chiede allora se sia legittimo, o no, sul piano costituzionale dei tre parametri evocati, che questo accertamento possa esser fatto senza che in qualche misura sia almeno provocata la partecipazione in giudizio del terzo, la cui condotta asseritamente causativa del danno erariale comunque viene in gioco, anche se solo per ridurre o escludere la responsabilità della parte convenuta in giudizio.

È accettabile – ci si chiede – che il terzo, della cui responsabilità si ragiona in giudizio – seppur al solo fine della “responsabilità parziaria” (eventualmente “parziaria”) di chi è raggiunto dall’atto di citazione del pubblico ministero – possa rimanere del tutto estraneo, come un invitato di pietra?

È vero che il terzo, anche se ritenuto unico responsabile, non potrà essere condannato perché il pubblico ministero non ha esercitato nei suoi confronti l’azione di responsabilità amministrativa; e ciò a maggior ragione se il pubblico ministero ha adottato un formale provvedimento di archiviazione.

Ciò nonostante, il terzo ha un interesse ben preciso a “discolparsi” per far ricadere la responsabilità per danno erariale solo su chi è destinatario dell’azione esercitata dal pubblico ministero contabile.

Il terzo avrebbe innanzi tutto un danno alla sua immagine se in sentenza il giudice, nell'accogliere parzialmente, o finanche rigettare, la domanda nei confronti della parte convenuta, motivasse la pronuncia con il ritenuto apporto causale concorrente o addirittura esclusivo di esso terzo. Se ad esempio il terzo è un esponente politico, la sua immagine risulterebbe fortemente offuscata da una sentenza che mettesse in luce il suo apporto causale – in termini di condotta dolosa o gravemente colposa – al fine di ridurre o escludere la responsabilità della parte convenuta in giudizio.

Ma c'è di più.

Il terzo è pur sempre potenzialmente esposto alla domanda risarcitoria ordinaria (per inadempimento o per illecito aquiliano, in entrambe le ipotesi per l'ordinario danno civile, non già per quello erariale) dell'ente danneggiato (nella specie, il comune) e certo non è indifferente, per il terzo, che nella sentenza della Corte dei conti si affermi un suo concorrente o esclusivo apporto causale nella determinazione del danno erariale allo stesso ente, anche se al diverso fine di accertare la "responsabilità parziaria" (o l'esonero di responsabilità) delle parti convenute.

Per rimanere alla vicenda di cui al giudizio principale, se la Corte rimettente si convince che è tutta colpa delle società, concessionaria prima e affidataria poi, della riscossione dei canoni, rigetterà la domanda del pubblico ministero nei confronti del sindaco e degli altri convenuti. Il giudicato, in mancanza di impugnazione, si formerà – è vero – solo sull'accertamento negativo della responsabilità amministrativa delle parti convenute in giudizio. Ma il comune, i cui canoni di locazione non sono stati riscossi per anni (colpevolmente, secondo la Corte dei conti), potrebbe promuovere un'azione risarcitoria ordinaria nei confronti delle società per inadempimento delle obbligazioni assunte. In ciò si radica un interesse ben preciso del terzo (le società) a interloquire nel giudizio principale (quello innanzi alla Corte di conti) per "discolparsi" e per fare ricadere la colpa sulle parti convenute in quel giudizio, così come ritiene il pubblico ministero che solo nei loro confronti ha esercitato l'azione di responsabilità amministrativa.

Questo punto – *i.e.* rapporto tra danno erariale e danno civile (contrattuale o extracontrattuale), che non sono cumulabili, ma che rimangono distinti – è scivoloso perché mancano momenti di raccordo soprattutto sul piano processuale (a partire dalla giurisdizione, che è diversa). Si tratta comunque di fattispecie logicamente diverse: quella del risarcimento per danno erariale (la cui azionabilità è nel monopolio del pubblico ministero contabile) e quella del risarcimento del danno per inadempimento o per illecito aquiliano (la cui azionabilità spetta al danneggiato). Il formale provvedimento di archiviazione del pubblico ministero mette al riparo dal primo, ma non preclude l'azionabilità del secondo.

In proposito le Sezioni unite della Corte di cassazione (ord. n. 14792/2016) hanno affermato che la spettanza al p.m. contabile dell'esercizio dell'azione revocatoria innanzi alla Corte di conti (*ex art. 1, c. 174, della l. n. 266/2005; oggi art. 73 c.g.c.*) 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. Questo orientamento, ribadito dalle Sezioni unite (Cass., S.U., 10 dicembre 2020, n. 28183), è stato seguito anche dalla giurisprudenza della Corte di conti (Corte conti, Sez. I centr. app., 14 luglio 2020, n. 188).

Non può neppure escludersi che per il terzo, in mancanza di un precedente provvedimento di archiviazione o di una precedente valutazione di "infondatezza del contributo causale" della sua condotta e sempre che non siano decorsi i termini di prescrizione, ci sia il promovimento di un distinto procedimento ad opera del pubblico ministero contabile.

Quindi, secondo la Sezione campana della Corte dei conti, c'è l'interesse del terzo (nella specie, le due società) ad interloquire nel giudizio *a quo* e, non essendo più possibile la chiamata del terzo per ordine del giudice *ex art. 83* (la disposizione censurata), c'è un *deficit* di tutela che ridonda in violazione dei tre parametri evocati dalla Corte rimettente.

Nel sistema precedente al nuovo codice di giustizia contabile, almeno fino a quando è stata ritenuta la possibilità di chiamata del terzo per ordine del giudice *ex art. 47* del regolamento di procedura del 1933, questo deficit di tutela non sussisteva mai. Il giudice, quando vedeva profilarsi la responsabilità di chi non era parte nel giudizio, poteva ordinarne la chiamata in giudizio sicché il terzo diveniva parte, con estensione nei suoi confronti della domanda, e la sua difesa così assicurata.

Ma nel momento in cui si esclude la chiamata per ordine del giudice, come fa in termini assoluti il primo comma dell'*art. 83*, il terzo non entra nel processo per questa via.

Questo *deficit* di tutela ridonda, al tempo, in violazione del principio di eguaglianza (perché, "quando il fatto dannoso è causato da più persone ed alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo", queste ultime si trovano in una situazione processualmente peggiore non potendo interloquire in giudizio); vi è lesione del diritto di difesa (perché la persona la cui condotta è valutata in quanto causativa di danno erariale non ha la possibilità di discolparsi e di far sentire la sua voce); sussiste contrasto con il principio del giusto processo (per l'ingiustificata asimmetria che connota un siffatto giudizio).

#### 8. *Ipotesi di possibile reductio ad legitimitatem: a) l'intervento per ordine del giudice ex art. 107 c.p.c.*

Sulla scorta delle precedenti considerazioni, ci si sarebbe potuti attendere da parte della Corte costituzionale alcuni rimedi per la *reductio ad legitimitatem* sul base non già del canone delle rime obbligate (che la Corte costituzionale ha abbandonato), ma della soluzione più adeguata, idonea a correggere il *vulnus*.

La Corte rimettente avrebbe voluto una deroga al divieto di chiamata del terzo per ordine del giudice di modo che il terzo possa entrare nel processo come parte a tutti gli effetti, anche con estensione della domanda risarcitoria del

pubblico ministero, pur nel rispetto delle garanzie endoprocedimentali del previo contraddittorio (secondo il canone *audiatur et altera pars*).

Ma, riesumare la chiamata del terzo, sul modello dell'art. 47 cit., non è possibile perché – come si è già detto – contrasterebbe con il principio della terzietà del giudice.

Vi è però l'intervento del terzo per ordine del giudice ai sensi dell'art. 107 c.p.c. che invece sarebbe astrattamente praticabile, ma chiarendo che è cosa ben diversa dalla chiamata del terzo per ordine del giudice di cui all'art. 47 cit. Quest'ultima comportava l'estensione (per ordine del giudice) dell'azione risarcitoria per danno erariale anche al terzo. Invece l'intervento per ordine del giudice *ex art. 107 c.p.c.* lascia invariato il *thema decidendum* e i limiti soggettivi e oggettivi della domanda; intervento che è condizionato a una valutazione di "opportunità" di quest'ultimo, da leggersi oggi con la lente del giusto processo (giusto è il processo che coinvolga anche il terzo, però nel rispetto del principio dispositivo e senza che vi sia un'estensione della domanda per ordine del giudice).

Il regolamento di procedura del 1933 conteneva una norma di raccordo generalizzato con il codice di procedura civile dell'epoca (art. 26: "Nei procedimenti contenziosi di competenza della Corte dei conti si osservano le norme e i termini della procedura civile in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del presente regolamento"). Il vigente codice di giustizia contabile contiene ancora una norma di rinvio seppur dal contenuto più mirato (art. 7 c.g.c.) perché le disposizioni del codice di procedura civile si applicano "in quanto espressione di principi generali".

C'è comunque un possibile travaso che orienterebbe la soluzione additiva. Del resto, è difficile pensare che nel giudizio per responsabilità amministrativa non trovi applicazione, ad esempio, l'art. 102 c.p.c. sull'integrazione del contraddittorio quando "la decisione non può pronunciarsi che in confronto di più parti". Se il giudizio è promosso da alcune o contro alcune soltanto di esse, il giudice contabile – al pari del giudice ordinario – ordinerà l'integrazione del contraddittorio ai sensi dell'art. 102 c.p.c.

La lettura dell'art. 107 c.p.c., compatibile con il principio dispositivo, si deve a Satta (1) e ruota intorno al concetto che con l'intervento del terzo per ordine del giudice non c'è un'estensione della domanda al terzo, quanto ai suoi presupposti soggettivi e oggettivi, ma solo un'estensione dell'efficacia anche nei suoi confronti dell'accertamento, che rimane nei limiti della domanda originaria.

La replica di questo istituto nel processo del lavoro (art. 420 c.p.c.) ha, in fondo, chiarito proprio tale aspetto perché alla notifica al terzo dell'ordine del giudice (*ex artt. 107 e 420 c.p.c.*) provvede la cancelleria che certamente non "estende" la domanda al terzo, mentre nel rito ordinario sono le parti a dover provvedere alla notifica sicché la notifica al terzo dell'atto di citazione originario, se fatta dall'attore, potrebbe significare anche estensione (ma per volontà dell'attore) al terzo della domanda.

Mette conto rilevare anche che lo stesso codice di giustizia contabile (art. 160-*bis*) conosce già un'ipotesi di ordine del giudice di "integrazione del contraddittorio" – che in realtà è una forma di intervento per ordine del giudice – affinché al giudizio (quello pensionistico) partecipino le "persone interessate ad opporsi al ricorso".

Il richiamo dell'art. 107 c.p.c. implicherebbe anche che – come espressamente prevede tale disposizione – il giudice provvede a ordinare l'intervento "quando [lo] ritiene opportuno". Questa valutazione di "opportunità", che fu inserita nel codice del 1940 e che era assente nella corrispondente disposizione del codice del 1865 (art. 205), è, nell'ipotesi in argomento, particolarmente utile proprio nel giudizio di responsabilità amministrativa per danno erariale. Infatti, c'è da pensare che la casistica più comune e ricorrente di "responsabilità parziaria" sia abbastanza indistinta ed operi come – *mutatis mutandis* – l'attenuante della causa non esclusiva prevista per il reato di omicidio e lesioni stradali. Ossia di norma il giudice (la Sezione giurisdizionale Corte dei conti) applicherà la "riduzione" del danno erariale risarcibile senza ordinare alcun intervento di terzi corresponsabili. Ma se la allegata "responsabilità parziaria" si focalizza nella posizione ben determinata di un terzo corresponsabile, allora il giudice potrà ritenere "opportuno" – per il rispetto del diritto di difesa del terzo e del canone del giusto processo – che egli sia chiamato in giudizio, pur senza alcuna estensione della domanda nei suoi confronti, rimanendo sempre in capo al pubblico ministero contabile l'esclusività del potere di azione.

L'assegnazione al giudice di un potere sostanzialmente discrezionale, in ragione di tale valutazione di "opportunità", prevista dall'art. 107 c.p.c., avrebbe avuto, dal lato del giudice, anche l'effetto di riequilibrare il rapporto giudice/p.m. in favore del primo, ma nel rispetto delle prerogative del secondo.

### 8.1. *Segue: b) la litis denunciatio*

Un'alternativa poteva esser quella che si colloca su una linea più arretrata: non già un intervento del terzo per ordine del giudice *ex art. 107 c.p.c.*, ma solo una *litis denunciatio* – come *minus* rispetto al *petitum* della Corte rimettente – per notiziare il terzo del fatto che, sotto il profilo della "responsabilità parziaria" delle parti convenute, potrebbe tenersi conto dell'eventuale suo apporto causale (quello del terzo) alla causazione del danno erariale.

(1) S. Satta, *Un preteso caso di intervento coatto ad istanza di parte*, in *Giur. it.*, 1967, IV, 35.



La *litis denuntiatio*, seppur non frequente, è nota al sistema processuale (in materia di opposizione allo stato passivo nel fallimento, che va notificata al fallito; in materia assicurativa per r.c.a., che prevede la comunicazione della lite all'impresa designata in caso di liquidazione coatta).

Una fattispecie di carattere generale, particolarmente calzante, può rinvenirsi nell'art. 332 c.p.c.

Ad esempio, se il giudice si pronuncia in un giudizio di responsabilità civile nei confronti di più parti convenute, che l'attore assume essere corresponsabili del danno, e la sentenza è impugnata soltanto da una parte, il giudice – prevede l'art. 332 c.p.c. – “ordina la notificazione alle altre”. Ma con questo “ordine” del giudice non si amplia l'oggetto del giudizio di impugnazione; non c'è un'“impugnazione coatta” che contrasterebbe con il principio dispositivo. C'è solo – è pacifico in giurisprudenza – una *litis denuntiatio*. Le parti destinatarie della notifica dell'ordine del giudice potranno attivarsi e impugnare a loro volta la sentenza; oppure potranno disinteressarsi non partecipando – e quindi rimanendo estranee – al giudizio di impugnazione.

Lo stesso codice di giustizia contabile conosce un'ipotesi analoga di *litis denuntiatio* (art. 183, c. 3, c.g.c.).

La *denuntiatio litis* avrebbe consentito al terzo di intervenire volontariamente nel giudizio, ove ne sussistano i presupposti di ammissibilità di cui all'art. 85 c.g.c., che recita (nella versione del decreto correttivo del 2019): “Chiunque intenda sostenere le ragioni del pubblico ministero può intervenire in causa, quando vi ha un interesse qualificato meritevole di tutela, con atto notificato alle parti e depositato nella segreteria della sezione”.

Quindi è possibile un intervento che sia allineato alla posizione del pubblico ministero, di contenuto adesivo ad esso e non oppositivo. Tale può essere in genere quello dell'amministrazione pubblica danneggiata. Ma la formulazione della disposizione è ampia: se un terzo ha un interesse qualificato, meritevole di tutela, può intervenire in giudizio per sostenere le ragioni del pubblico ministero che in tale fattispecie sono in sintonia alle sue ragioni.

Il terzo corresponsabile del danno erariale, ma non evocato in giudizio dal pubblico ministero, ha interesse a “discolparsi” e ciò, in realtà, è in sintonia – e non già in opposizione – alla posizione del pubblico ministero che in giudizio sostiene la responsabilità delle parti convenute.

Nel giudizio *a quo* è ben chiara la posizione del pubblico ministero che ritiene che il danno erariale non sia addebitabile alle società affidatarie o concessionarie della riscossione dei canoni. È la Corte rimettente che ritiene, al contrario, che non sono “meritevoli di adesione le argomentazioni del requirente”. Quindi un intervento delle società a difesa della loro posizione, allegando la loro estraneità alla causazione del danno erariale, potrebbe ben qualificarsi come allineato, e quindi adesivo, alle posizioni del pubblico ministero.

Ma tutto ciò sarebbe comunque rimesso alla stessa giurisprudenza della Corte dei conti.

#### 9. La soluzione nella sentenza Corte cost. n. 203/2022

La Corte costituzionale ha invece fornito una risposta diversa da quella attesa dal giudice remittente ma non completamente di chiusura.

La Consulta ha premesso, all'esame delle questioni, una sintetica ricostruzione del complessivo quadro normativo di riferimento nel quale si collocano le norme espresse dai primi due commi della disposizione censurata.

Sul piano sostanziale, ha ricordato che, ancora all'attualità, la responsabilità amministrativa si fonda, essenzialmente sull'art. 82, c. 1, del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato) secondo cui “[l]’impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo”.

Tale responsabilità, la giurisdizione sulla quale è demandata dall'art. 103 Cost. alla Corte dei conti, si caratterizza per una serie di aspetti peculiari rispetto alla concorrente responsabilità civile degli stessi agenti pubblici nei confronti dell'amministrazione di appartenenza, rinveniente il proprio fondamento negli artt. 28 Cost. e 22 ss. del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), che impone al danneggiante il risarcimento dei pregiudizi derivanti a terzi per effetto della propria condotta in forza di un illecito contrattuale (art. 1218 c.c.) ovvero aquiliano (art. 2043 c.c.), rimessa al giudice ordinario.

In particolare, come ha già sottolineato la stessa Corte costituzionale, la responsabilità amministrativa o erariale è connotata dalla combinazione di elementi restitutori e di deterrenza (sent. n. 355/2010, n. 453 e n. 371/1998), ciò che giustifica 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” (sent. n. 371/1998).

In realtà, l'elemento soggettivo permea l'illecito erariale su un piano più ampio, stante l'art. 83, c. 1, dello stesso r.d. n. 2440/1923, secondo cui la Corte dei conti, “valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto”.

In tale disposizione si concreta quello che è comunemente definito il “potere riduttivo” del giudice contabile che determina una attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, rimessa a un potere del giudice, che, a tal fine, può anche tener conto delle capacità economiche del soggetto responsabile, oltre che del comportamento, al livello della responsabilità e del danno effettivamente cagionato (sent. n. 340/2001).

Vi è dunque che, come ha ancora sottolineato la Corte costituzionale, nell'ambito della responsabilità amministrativa "l'intero danno subito dall'Amministrazione, ed accertato secondo il principio delle conseguenze dirette ed immediate del fatto dannoso, non è di per sé risarcibile e, come la giurisprudenza contabile ha sempre affermato, costituisce soltanto il presupposto per il promovimento da parte del pubblico ministero dell'azione di responsabilità amministrativa e contabile. Per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile, il quale, sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso, stabilisce quanta parte del danno subito dall'Amministrazione debba essere addossato al convenuto, e debba pertanto essere considerato risarcibile" (sent. n. 183/2007).

Un'altra caratteristica peculiare della responsabilità amministrativa, a seguito della novella operata dalla l. 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), è la regola generale della parziarietà della stessa, atteso che, per un verso, ai sensi dell'art. 1, c. 1-*quater*, "[s]e il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso", e, per un altro, giusta il comma 1-*quinquies*, sono responsabili solidalmente i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo. Anche tale regola si distingue da quella, salve diverse previsioni di legge, della solidarietà dell'obbligazione sul versante passivo operante nella responsabilità civile, contrattuale ed extracontrattuale (artt. 1292 e 2055 c.c.).

Nella giurisprudenza costituzionale la differente scelta ancora una volta effettuata per la configurazione della responsabilità erariale è stata ritenuta costituzionalmente legittima proprio evidenziando che, per i pubblici dipendenti, la responsabilità per il danno ingiusto può essere oggetto di discipline differenziate rispetto ai principi comuni in materia (sent. n. 453/1998).

Da questi presupposti differenziati per l'affermazione della responsabilità del pubblico agente sul piano civile e contabile deriva che l'azione di responsabilità per danno erariale promossa dal p.m. dinanzi alla Corte dei conti e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, poiché la prima è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della pubblica amministrazione e al corretto impiego delle risorse, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria e integralmente compensativa, a tutela dell'interesse particolare della amministrazione attrice (Cass. civ., S.U., ord. 23 novembre 2021, n. 36205, e 7 maggio 2020, n. 8634).

Ciò significa che un pubblico agente 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.

Sul versante processuale, l'espressa previsione, da parte dell'art. 82, c. 1, del r.d. n. 2440/1923, di una responsabilità – pure già in parte elaborata nella giurisprudenza della Corte dei conti – che poteva fondarsi su illeciti non collegati con fatti di gestione finanziaria-contabile, non si accompagnò, peraltro, almeno all'epoca e per lungo tempo, all'introduzione di un rito diverso da quello che già regolava la responsabilità degli agenti contabili, costituente sino a quel momento l'unico modello di processo contabile.

Il giudizio di responsabilità amministrativa, in sostanza, è stato in origine disciplinato "per derivazione" da quello di conto e, sul modello di questo, avente carattere marcatamente inquisitorio e permeato dalla ricerca della verità nell'interesse dell'erario, si è caratterizzato per decenni, nella vigenza dell'abrogato regolamento di procedura, di cui al r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 (Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti), tanto per la sostanziale assenza di regolamentazione della fase pre-processuale affidata al p.m., quanto per gli ampi poteri cosiddetti sindacatori riconosciuti all'autorità giudiziaria.

Per quel che maggiormente rileva ai fini dell'esame da parte della Consulta delle questioni sollevate dall'ordinanza di rimessione, il potere del giudice contabile di disporre la chiamata in causa di soggetti non evocati nel giudizio di responsabilità erariale dal p.m. era espressamente contemplato dall'art. 47 del r.d. n. 1038/1933, il cui secondo periodo stabiliva che "l'intervento può essere anche ordinato dalla sezione d'ufficio, o anche su richiesta del procuratore generale o di una delle parti".

Tale norma era stata comunemente integrata nella prassi, ai sensi dell'art. 26 del medesimo regio decreto – a mente del quale "[n]ei procedimenti contenziosi di competenza della Corte dei conti si osservano le norme e i termini della procedura civile in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del presente regolamento" – dalla disciplina recata dall'art. 107 c.p.c. per l'intervento per ordine del giudice nel processo civile.

Il potere del giudice (civile) di ordinare l'intervento del terzo quando ritiene opportuno che il processo si svolga nei confronti di un terzo al quale la causa è comune ai sensi dell'art. 107 c.p.c., ha plurime finalità, tra le quali, principalmente, evitare giudicati contraddittori e attuare il principio di economia processuale (tra le tante, Cass. civ., Sez. II, 9 gennaio 2013, n. 315), nonché scongiurare che il terzo subisca l'efficacia riflessa della sentenza, contenente l'accertamento di un fatto al medesimo comune, con un pregiudizio significativo al diritto di difesa derivante dalla mancata partecipazione al giudizio (Cass., Sez. lav., 13 dicembre 1982, n. 6850).

Nel processo civile, peraltro, l'intervento *iussu iudicis* ha una valenza meramente residuale rispetto alle altre forme con le quali può realizzarsi, anche al di fuori di una situazione di litisconsorzio necessario, la partecipazione, su istanza

di parte (art. 106 c.p.c.) o volontaria (art. 105 c.p.c.), di terzi nel giudizio pendente tra altri soggetti, realizzando di conseguenza un cumulo soggettivo e questo anche in fattispecie di litisconsorzio facoltativo (Cass. civ., Sez. I, 13 marzo 2013, n. 6208).

In seguito, a fronte dell'estensione del novero delle garanzie del giusto processo contemplate dall'art. 111 Cost., ad opera della l. cost. 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione), è stata tuttavia messa in discussione, da parte della stessa giurisprudenza contabile, la compatibilità del potere dell'autorità giudiziaria, almeno nel processo di responsabilità amministrativa, di ordinare la chiamata in causa di soggetti non evocati dal p.m., con il principio dell'imparzialità del giudice.

Questo indirizzo interpretativo, inizialmente non univoco, è divenuto maggioritario soprattutto a seguito dell'orientamento delle sezioni centrali d'appello della Corte dei conti, che hanno in più occasioni ribadito, pur nella vigenza, all'epoca, dell'indicato art. 47 del regolamento di procedura, il quale prevedeva tale potere del giudice, che quest'ultimo doveva ritenersi ormai incompatibile con la necessaria imparzialità del giudice pretesa dall'art. 111 Cost. (Corte conti, Sez. I centr. app., 13 luglio 2015, n. 435; Sez. III centr. app., 21 aprile 2010, n. 316, e 30 settembre 2002, n. 300).

Per altro verso non si può trascurare che, tuttavia, anche dopo la citata novella dell'art. 111 Cost., la Corte costituzionale aveva precisato che «gli artt. 14 e 26 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 – e, per il tramite di quest'ultima disposizione, l'art. 210 del codice di procedura civile – [...] consentono alla Corte di ordinare alle parti di produrre gli atti e i documenti ritenuti necessari alla decisione della controversia, e quindi di richiedere l'esibizione dell'atto di archiviazione disposto nei confronti di altri soggetti, concorrenti nel medesimo fatto produttivo di responsabilità amministrativa: al fine, all'esito di quella esibizione, non solo di ordinare, se del caso, l'intervento in causa dei concorrenti nella causazione del danno pubblico (allargamento del contraddittorio non impedito dal fatto che la loro posizione sia stata archiviata dal Procuratore regionale, non formandosi il giudicato con l'archiviazione), ma anche, eventualmente, di procedere ad una più esatta personalizzazione ed individualizzazione della responsabilità nei confronti di coloro che sono stati citati a giudizio dal pubblico ministero, e ciò alla luce del principio – ribadito dall'art. 1, comma 1-*quater*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (aggiunto dall'art. 3 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione) – secondo cui “se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso» (ord. n. 261/2006).

Ai fini della ricostruzione del quadro normativo di riferimento, la Corte costituzionale ha considerato, poi, che la norma censurata è stata emanata a fronte della delega contenuta nell'art. 20 della l. 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), avente ad oggetto, come precisato nel comma 1, “il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte”.

Più in particolare, nell'ambito dei principi di delega espressi dal c. 2, lett. g), del predetto art. 20, volti a “riordinare la fase istruttoria e dell'emissione di eventuale invito a dedurre in conformità ai seguenti principi”, si colloca quello stabilito dal n. 6), che demandava al Governo di contemplare la “preclusione in sede di giudizio di chiamata in causa su ordine del giudice e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di soggetto già destinatario di formalizzata archiviazione”.

In virtù del predetto principio di delega, il Governo ha emanato l'art. 83 c.g.c., della cui legittimità costituzionale, rispetto ai primi due commi, ha dubitato la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, con riferimento agli artt. 76, 3, 24, 81 e 111 Cost.

In particolare, il c. 1 dell'art. 83 c.g.c. stabilisce, in termini generali, che “[n]el giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice”.

Sotto tale profilo, la norma ha codificato l'orientamento affermato dalla giurisprudenza dominante delle sezioni centrali d'appello della Corte dei conti ancora nella vigenza dell'art. 47 del regolamento di procedura, le quali avevano ritenuto, come evidenziato, specie dopo le modifiche operate dalla l. cost. n. 2/1999 all'art. 111 Cost., che la mancata chiamata in giudizio da parte del p.m. di soggetti nei confronti dei quali lo stesso non avesse ritenuto di procedere con l'azione di responsabilità non comporta la necessaria integrazione del contraddittorio *iussu iudicis*, ben potendo il giudice, senza violare il principio della domanda e il proprio ruolo equidistante tra le parti, compiere un accertamento incidentale di responsabilità al solo scopo dell'esatta determinazione delle quote di danno da porre a carico dei soggetti evocati in giudizio (Corte conti n. 435/2015, n. 316/2010 e n. 300/2002).

Anche nella relazione illustrativa al decreto legislativo del 2016 la scelta legislativa di introdurre il divieto di chiamata in giudizio per ordine del giudice è stata motivata nel senso che “costituisce la doverosa cerniera garantista tra fase istruttoria e la fase del giudizio” e che «consentire un'integrazione del contraddittorio *iussu iudicis*, peraltro “saltando” tutta la parte dell'esercizio delle garanzie difensive, sarebbe ovviamente contraria ai principi del giusto processo oltre che, [...], alla titolarità esclusiva del potere di azione da parte del pubblico ministero contabile».

Per altro verso, nella formulazione originaria, il c. 2 dello stesso art. 83 del predetto decreto – anch'esso oggetto, nella versione attuale, delle censure del giudice rimettente – stabiliva che “[q]uando il fatto dannoso costituisce ipotesi di litisconsorzio necessario sostanziale, tutte le parti nei cui confronti deve essere assunta la decisione devono essere convenute nello stesso processo. Qualora alcune di esse non siano state convenute, il giudice tiene conto di tale

circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza”.

La norma era apparsa di complessa lettura, stante la contraddittorietà logica nel ritenere possibile che un giudizio proseguiva sebbene non venga integrato il contraddittorio nei confronti di litisconsorti necessari pretermessi, atteso che ciò condurrebbe, in spregio al fondamentale principio di economia processuale, a una sentenza *inutiliter data*.

Peraltro, il successivo decreto correttivo del codice di giustizia contabile, varato con il d.lgs. n. 114/2019, ha modificato il censurato comma 2 eliminando la possibilità di disporre d’ufficio l’evocazione in giudizio nelle fattispecie di litisconsorzio necessario sostanziale.

La norma stabilisce, quindi, nella formulazione attinta dalle censure del giudice *a quo*, che “[q]uando il fatto dannoso è causato da più persone e alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo, se si tratta di responsabilità parziaria, il giudice tiene conto di tale circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza”.

Va poi considerato anche il c. 3 dello stesso art. 83 c.g.c., secondo cui, nel processo di responsabilità amministrativa, il giudice può ordinare la trasmissione degli atti al pubblico ministero per le valutazioni di competenza “[s]oltanto qualora nel processo emergano fatti nuovi rispetto a quelli posti a base dell’atto introduttivo del giudizio [...] senza sospendere il processo”.

Si tratta di una situazione differente da quella esaminata della Corte costituzionale, nella quale il p.m. contabile, pur senza disporre l’archiviazione, aveva comunque vagliato la posizione dei terzi dei quali era richiesta l’integrazione del contraddittorio.

In presenza di un fatto nuovo il collegio può trasmettere gli atti al p.m. affinché valuti, ai fini della proposizione di un’eventuale azione di responsabilità, la posizione dei soggetti che non aveva vagliato inizialmente.

Comunque, il pubblico ministero non può procedere nei confronti di un soggetto già destinatario di formale provvedimento di archiviazione, ovvero di soggetto per il quale, nel corso dell’attività istruttoria precedente l’adozione dell’invito a dedurre, sia stata valutata l’infondatezza del contributo causale della condotta al fatto dannoso, salvo che l’elemento nuovo consista in un fatto sopravvenuto, ovvero preesistente, ma dolosamente occultato, e ne sussistano motivate ragioni.

In ogni caso – dispone il c. 4 dell’art. 83 – il p.m. non può disporre la citazione a giudizio, se non previa notifica dell’invito a dedurre di cui all’art. 67 c.g.c.

Tutto ciò premesso, la Corte costituzionale ha esaminato dapprima, per priorità logica, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 83, cc. 1 e 2, c.g.c. sollevata in riferimento all’art. 76 Cost., la quale è stata ritenuta non fondata.

Il parametro interposto, per il tramite dell’art. 76 Cost., è costituito dall’art. 20 della l. n. 124/2015, che ha previsto la delega per il riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti; delega in forza della quale è stato emanato il codice di giustizia contabile, e il successivo decreto correttivo n. 114/2019.

Con specifico riferimento alla disposizione censurata dalla Corte rimettente, per un verso, rileva in generale che il Governo sia stato delegato ad adeguare le norme processuali all’epoca vigenti (quelle del regolamento di procedura del 1933) alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, coordinandole con le norme del codice di procedura civile, espressione di principi generali.

Per altro verso, in particolare, viene in rilievo la lett. g) del c. 2 dell’art. 20, che ha contemplato il riordino della fase dell’istruttoria del p.m. contabile.

Questa fase muove dalla notizia di danno, sempre che sia connotata da “specificità e concretezza”, la quale attiva i poteri istruttori del p.m., che ha l’attribuzione esclusiva dell’azione di responsabilità amministrativa per danno erariale.

Un momento importante nella procedimentalizzazione di tale fase è l’emissione dell’invito a dedurre rivolto dal p.m. al soggetto potenzialmente destinatario dell’azione di responsabilità amministrativa per danno erariale con audizione personale del medesimo, se richiesta, e con riconoscimento della facoltà di assistenza difensiva in favore di quest’ultimo.

L’esito possibile dell’attività istruttoria può essere l’esercizio dell’azione di responsabilità da parte del p.m. oppure l’adozione di un formale provvedimento di archiviazione. In questo contesto regolatorio dell’attività del p.m. si colloca il più specifico criterio di delega (numero 6), che chiude il catalogo di quelli (elencati nella lett. g del c. 2 dell’art. 20) relativi al riordino della fase istruttoria e che in particolare la Corte rimettente assume essere stato violato.

Il legislatore delegato è stato chiamato a introdurre nel codice la “preclusione in sede di giudizio di chiamata in causa su ordine del giudice”. In riferimento a questo specifico criterio si appuntano le censure della Corte rimettente.

Tale criterio esprime la scelta del legislatore delegante diretta, da una parte, a centrare l’esercizio dell’azione di responsabilità amministrativa solo ed esclusivamente nell’iniziativa del p.m. – ciò che ispira l’intero riordino dell’attività istruttoria di quest’ultimo – e, d’altra parte, a superare l’assetto precedente, risultante in particolare dall’art. 47 del regolamento di procedura del 1933, che – per com’era letto dalla giurisprudenza della Corte dei conti – assegnava al giudice un potere sindacatorio, sostanzialmente correttivo dell’azione del pubblico ministero, mediante l’ordine, a lui rivolto, di chiamare in giudizio un terzo perché rispondesse del medesimo danno erariale.

L'espressa esclusione, contenuta nel criterio di delega, della chiamata in giudizio, su ordine del giudice, del terzo potenzialmente corresponsabile, ma non convenuto in giudizio dal p.m., supera, infatti, la previsione dell'indicato art. 47 che per lungo tempo ha governato i poteri officiosi del giudice nei giudizi di responsabilità amministrativa per danno erariale. Il c. 1 dell'art. 83 c.g.c. – sia nell'originaria formulazione, che contemplava un vero e proprio divieto per il giudice, sia in quella introdotta dal decreto correttivo, che più propriamente parla di una preclusione – riproduce questa scelta.

La preclusione della “chiamata in causa su ordine del giudice”, di cui al criterio di delega in esame, più non consente quanto disponeva l'art. 47, secondo cui, invece, “[l]’intervento può essere anche ordinato dalla sezione, d’ufficio”.

Le censure della Corte rimettente si muovono lungo distinte direttrici argomentative e si articolano in plurimi profili.

Innanzitutto, non può dirsi che il legislatore delegato abbia operato in difformità alla giurisprudenza costituzionale, sì da violare – come assume la Corte rimettente – il (già ricordato) criterio generale che richiedeva l'adeguamento a quest'ultima.

È vero che la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 261/2006, nel dichiarare la manifesta inammissibilità della sollevata questione di legittimità costituzionale, aveva dato atto del diverso assetto risultante dall'applicazione dell'art. 47, affermando che esso consentiva al giudice di ordinare “l'intervento in causa dei concorrenti nella causazione del danno pubblico (allargamento del contraddittorio non impedito dal fatto che la loro posizione sia stata archiviata dal Procuratore regionale, non formandosi il giudicato con l'archiviazione)”; ciò al fine “di procedere ad una più esatta personalizzazione ed individualizzazione della responsabilità nei confronti di coloro che sono stati citati a giudizio dal pubblico ministero”.

In tal modo, la mancanza di un controllo giurisdizionale sul provvedimento di archiviazione del p.m. trovava un parziale riequilibrio nel potere sindacatorio del giudice, che poteva, d'ufficio, allargare il contraddittorio anche nei confronti di chi non era stato destinatario dell'azione di responsabilità amministrativa.

Si tratta, però, di un modulo processuale datato, non coesistente alla peculiarità dello specifico giudizio di responsabilità amministrativa per danno erariale e anzi destinato a essere rivisto in ragione dell'avvenuta esplicitazione in Costituzione del principio di terzietà del giudice (art. 111, c. 2, Cost.), come del resto, già prima dell'introduzione del nuovo codice di rito, veniva affermandosi nel più recente orientamento della giurisprudenza della Corte dei conti.

L'esercizio dei pur ampi poteri officiosi del giudice non può comportare l'estensione soggettiva, *iussu iudicis*, dell'azione promossa dal p.m., che ne ha la piena disponibilità secondo un criterio di esclusività, quale proiezione del principio della domanda, tipico dell'ordinario codice di rito (art. 99 c.p.c.); principio che peraltro è espressamente richiamato dallo stesso codice di giustizia contabile (art. 7, c. 2).

La Corte costituzionale ha affermato, in generale, che “[i]l nostro ordinamento processuale civile è, sia pure in linea tendenziale e non senza qualche eccezione, ispirato dal principio *ne procedat iudex ex officio* (sentenza n. 123 del 1970), così da escludere che in capo all'organo giudicante siano allocati anche significativi poteri di impulso processuale” (sent. n. 184/2013).

La Corte dei conti in sede giurisdizionale, se da una parte non è vincolata al provvedimento di archiviazione del p.m., che non ha natura giurisdizionale, dall'altra non può determinare (od orientare) l'iniziativa di quest'ultimo, né supplire all'eventuale mancato esercizio dell'azione.

Ed è proprio ciò che ha voluto il legislatore delegante nel disegnare un nuovo equilibrio tra p.m. e giudice nel giudizio di responsabilità; mentre – può rilevarsi marginalmente – nel giudizio pensionistico, dove non c'è l'attribuzione esclusiva dell'azione al pubblico ministero, è valorizzato l'interesse del terzo “ad opporsi al ricorso”, che attiva il potere del giudice di ordinare l'integrazione del contraddittorio (art. 160-*bis*, c. 1, c.g.c.).

In coerente applicazione di questo criterio di delega, il legislatore delegato ha posto la generale preclusione dell'art. 83, c. 1, nella formulazione del decreto correttivo del 2019: “Nel giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice”.

Ad avviso della Corte costituzionale, il criterio di delega non è violato neppure sotto l'ulteriore profilo che la preclusione alla chiamata del terzo per ordine del giudice non è condizionata all'intervenuta adozione di provvedimento di archiviazione che solo – nella prospettiva della Corte rimettente – lo metterebbe al riparo dall'iniziativa officiosa del giudice, in passato invece possibile (ord. n. 261/2006; sent. n. 415/1995).

È vero che il suddetto criterio di delega – quello del n. 6) della lett. g) del c. 2 dell'art. 20 citato, che preclude la chiamata officiosa del terzo – prosegue: “e in assenza di nuovi elementi e motivate ragioni di soggetto già destinatario di formalizzata archiviazione”.

Però la congiunzione coordinativa che lega le due proposizioni del criterio non pone una condizione limitativa della preclusione della chiamata officiosa del terzo, bensì introduce una specificazione parallela del criterio, che poi ha trovato attuazione nel c. 3 dell'art. 83.

Una volta intervenuto un provvedimento formale di archiviazione, non solo non è possibile la chiamata del terzo per ordine del giudice, ma la posizione del terzo diventa immune e schermata dal provvedimento, pur trattandosi di una preclusione processuale e non già di un giudicato sostanziale favorevole.

La regola generale è che “[i]l pubblico ministero non può comunque procedere nei confronti di soggetto già destinatario di formale provvedimento di archiviazione”, sempre che non si tratti di “fatti nuovi rispetto a quelli posti a base

dell'atto introduttivo del giudizio". Tale è il "fatto sopravvenuto, ovvero preesistente, ma dolosamente occultato", sempre che "ne sussistano motivate ragioni" (art. 83, c. 3).

In base alla medesima disposizione, il giudice che rilevi la sussistenza di "fatti nuovi", tali da far ritenere la corresponsabilità di un terzo, non convenuto in giudizio, ha un potere officioso (non già di chiamata in giudizio del terzo, bensì) di "segnalazione" al pubblico ministero: "il giudice ordina la trasmissione degli atti al pubblico ministero per le valutazioni di competenza".

In definitiva l'art. 83, nella cadenza dei suoi commi, detta una disciplina organica e pienamente coerente con il criterio di delega: a) in generale – ossia in ogni caso – non è possibile la chiamata officiosa in giudizio del terzo, quand'anche ritenuto dal giudice corresponsabile del danno erariale (comma 1); b) l'apporto causativo del danno erariale ad opera del terzo può venire in rilievo solo per dimensionare e quindi ridurre la responsabilità di chi è convenuto in giudizio per iniziativa del p.m. (comma 2); c) la posizione del terzo può essere rimessa in gioco a seguito di "segnalazione" del giudice, sul presupposto della sussistenza di "fatti nuovi", ma solo per iniziativa del p.m. (comma 3) e nel rispetto della fondamentale garanzia del previo invito, al terzo, a dedurre e discolarsi (comma 4).

Infine, secondo la Corte, il criterio di delega non è violato neppure sotto il profilo della portata generale della preclusione della chiamata del terzo per ordine del giudice, tale non solo da superare il regime di cui all'art. 47 del regolamento di procedura del 1933, ma anche da non lasciare spazio al parallelo intervento per ordine del giudice di cui all'art. 107 c.p.c.

La Corte rimettente assume che il legislatore delegato sarebbe andato oltre il criterio di delega perché in tal modo non solo è risultata non più applicabile la chiamata del terzo per ordine del giudice, di cui all'art. 47 citato, ma anche l'intervento del terzo per ordine del giudice di cui all'art. 107 c.p.c., disposizione in tesi applicabile per il tramite della richiamata norma di rinvio (art. 7 c.g.c.) alle disposizioni di quel codice di rito, quale modello generale di riferimento.

In effetti, la portata testuale della preclusione non consente di operare alcuna distinzione e quindi correttamente la Corte rimettente assume che l'art. 107 c.p.c., astrattamente applicabile *ex art. 7 c.g.c.*, in quanto riconducibile ai principi generali del processo civile, vede sbarrato l'ingresso nel giudizio di responsabilità proprio dalla disposizione censurata.

In vero, c'è una netta differenza tra la chiamata per ordine del giudice *ex art. 47* citato, che – per come è stato interpretato dalla giurisprudenza – comportava l'estensione dell'azione di responsabilità amministrativa al terzo chiamato, e l'intervento per ordine del giudice ai sensi dell'art. 107 c.p.c., che, veicolato peraltro da una valutazione di "opportunità" fatta dal giudice stesso, lascia invece inalterati i presupposti soggettivi e oggettivi della domanda, determinando solo l'estensione dell'efficacia soggettiva dell'accertamento (Cass., Sez. lav., 10 agosto 1996, n. 7436), salvo che non sia la parte attrice ad estendere la domanda al terzo chiamato.

Non di meno c'è da considerare che nel giudizio di responsabilità per danno erariale l'ordine del giudice sarebbe diretto al p.m., che dovrebbe notificare al terzo l'atto introduttivo del giudizio, sicché sarebbe pressoché ineluttabile che ci sia anche l'estensione al terzo della domanda risarcitoria, così riproponendosi, per altra via, il modello processuale dell'art. 47 del regolamento di procedura del 1933 che il legislatore delegante chiaramente ha voluto superare.

Ciò rende coerente – sul piano dell'art. 76 Cost. – la disposizione censurata al criterio direttivo e giustifica l'ampiezza della preclusione posta dal c. 1 dell'art. 83, che non fa salva – come invece vorrebbe la Corte rimettente – neppure la possibilità dell'intervento per ordine del giudice ai sensi dell'art. 107 c.p.c. In nessun caso il giudice può d'ufficio chiamare in giudizio un terzo, o ordinarne l'intervento, sull'assunto di una sua corresponsabilità nella causazione del danno erariale. Può solo, d'ufficio, segnalare al p.m. "fatti nuovi" che coinvolgano il terzo e comunque può tener conto dell'apporto del terzo alla causazione del danno erariale al fine di diminuire (o escludere) la responsabilità, non solidale, dei soggetti convenuti in giudizio dal pubblico ministero.

In conclusione, secondo la Corte costituzionale non sussiste il denunciato eccesso di delega sotto alcuno degli esaminati profili.

La Consulta ha, poi, ritenuto che le ulteriori questioni, poste con riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., potessero essere trattate congiuntamente in quanto strettamente connesse, e le ha ritenute inammissibili.

Il filo conduttore delle censure mosse dalla Corte rimettente è quello di un denunciato *deficit* di tutela del terzo, il quale – come si è detto – in nessun caso può essere chiamato in giudizio per iniziativa officiosa del giudice, ma non di meno è interessato all'accertamento, che il giudice è chiamato a compiere, nel momento in cui il giudice stesso prefigura una sua responsabilità concorrente nella causazione del danno erariale, seppur al solo fine di dimensionare la responsabilità parziaria di ciascun convenuto in giudizio, destinatario dell'azione promossa dal p.m.

Questa denunciata carenza di tutela – secondo la Corte rimettente – ridonderebbe, al contempo, in violazione del principio di eguaglianza (perché, "quando il fatto dannoso è causato da più persone ed alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo", queste ultime si troverebbero in una situazione processualmente peggiore non potendo interloquire in giudizio); vi sarebbe inoltre lesione del diritto di difesa (perché la persona, la cui condotta è valutata in quanto causativa di danno erariale, non avrebbe la possibilità di discolarsi e di far sentire la sua voce); sussisterebbe infine contrasto con il principio del giusto processo (per l'ingiustificata asimmetria che connoterebbe un siffatto giudizio).

Orbene, se la ipotizzata corresponsabilità del terzo deriva da “fatti nuovi” e tali sono quelli che eccedono i fatti “posti a base dell’atto introduttivo del giudizio”, il terzo in realtà non rimane estraneo, perché ciò attiva il potere officioso del giudice di segnalazione al p.m., di cui si è detto sopra.

In tale evenienza, il coinvolgimento del terzo, perché risponda del danno erariale cagionato ad una pubblica amministrazione, richiede l’iniziativa del pubblico ministero, titolare del potere di azione, nel rispetto delle garanzie procedurali dell’istruttoria e segnatamente dell’invito a dedurre, di cui all’art. 67 c.g.c., che consente al terzo di discolarsi.

Il giudice, nell’investire il p.m. con la segnalazione della posizione del terzo, non sospende il giudizio fin tanto che il pubblico ministero non adotti le valutazioni di sua competenza. Successivamente, ove sia esercitata l’azione anche nei confronti del terzo, sarà possibile la riunione dei giudizi ai sensi dell’art. 84 c.g.c.

Se invece la ipotizzata corresponsabilità del terzo non derivi da “fatti nuovi”, ma da un diverso apprezzamento da parte del giudice di fatti già valutati dal p.m. – sia che quest’ultimo abbia adottato un formale provvedimento di archiviazione, sia anche che egli abbia soltanto valutato l’infondatezza del contributo causale della condotta del terzo al fatto dannoso – la struttura del giudizio di responsabilità, esaminata, giustifica – per quanto sopra argomentato – che il terzo non possa essere chiamato, per ordine del giudice, a intervenire in giudizio. Ciò essenzialmente perché significherebbe un’inammissibile estensione officiosa della domanda del pubblico ministero, in violazione del principio di attribuzione esclusiva a quest’ultimo dell’azione di responsabilità e senza la garanzia, per il terzo, di una previa formale istruttoria e soprattutto senza il previo invito, a quest’ultimo, a dedurre e a discolarsi.

Però, secondo la Consulta, da una parte, c’è che il terzo non è estraneo alla vicenda, oggetto del giudizio, nella misura in cui si ragiona anche del suo apporto causale nel cagionare il danno erariale. Benché sia preclusa l’azione di responsabilità nei suoi confronti, stante la già effettuata valutazione “assolutoria” del pubblico ministero, soprattutto se trasfusa in un provvedimento di archiviazione, comunque sarebbe per il terzo pregiudizievole, anche sotto il profilo dell’immagine, una pronuncia del giudice, il quale, sulla base di un diverso apprezzamento dei fatti (non essendo, certamente, egli vincolato alle valutazioni del p.m.), riducesse (o finanche escludesse) la responsabilità dei soggetti convenuti in giudizio dal pubblico ministero per essere tale responsabilità, nella causazione del danno erariale, ascrivibile in parte (o in tutto) al terzo.

D’altra parte, c’è anche che, nella particolare fattispecie della responsabilità amministrativa per danno erariale, il terzo rimane non di meno esposto, ricorrendone i presupposti, alla eventualità della domanda risarcitoria della p.a. danneggiata, la cui iniziativa giudiziaria non sarebbe preclusa, in tesi, dal mancato esercizio dell’azione del p.m., ove anche ciò si fosse tradotto in un formale provvedimento di archiviazione.

La legittimazione “concorrente” (o “colegittimazione”), del pubblico ministero e dell’amministrazione creditrice, ad agire davanti a distinte giurisdizioni per la tutela del credito, sub specie di possibile danno erariale o civile, è stata riconosciuta dalla giurisprudenza (Cass. civ., S.U., ord. 10 dicembre 2020, n. 28183, e 19 luglio 2016, n. 14792).

Il caso del giudizio *a quo* è emblematico: ove la Corte, adita dal pubblico ministero contabile, ritenesse che il danno erariale è stato causato anche (o solo) da chi aveva in carico – per concessione o affidamento del servizio – la riscossione dei canoni locatizi degli immobili del comune, ben potrebbe il comune danneggiato far valere, in un distinto e diverso giudizio ordinario, come tale non ricadente nella giurisdizione della Corte dei conti, l’inadempimento colpevole del terzo rispetto alle obbligazioni assunte.

Pertanto, sotto entrambi questi profili, non è indifferente per il terzo che il giudice, in ipotesi, per giustificare il ridimensionamento della responsabilità parziaria di ciascun convenuto, o addirittura la ritenuta insussistenza di ogni sua responsabilità, faccia riferimento all’apporto (concorrente o finanche esclusivo) del terzo stesso nella causazione del danno erariale.

Ma – una volta esclusi, sia la chiamata (*ex art. 47* citato, ormai abrogato), sia l’intervento (*ex art. 107 c.p.c.*, per la preclusione posta dalla disposizione censurata) in giudizio del terzo per ordine del giudice (per le ragioni sopra esaminate) – rimarrebbe l’ipotesi di un’iniziativa volontaria del terzo stesso; la quale, però, implica la costruzione di una fattispecie processuale di intervento in giudizio del terzo e, prima ancora, di una ipotesi di segnalazione a quest’ultimo (*denuntiatio litis*), ad opera del giudice stesso, in parallelismo alla già prevista segnalazione al p.m. dei “fatti nuovi”, perché il terzo sia posto in condizione di conoscere della controversia e di valutare le iniziative da prendere a sua tutela.

Queste, però, a giudizio della Consulta, sono scelte di sistema, che vedono nel codice di giustizia contabile solo una traccia, non sufficiente per un intervento additivo della Corte costituzionale: nel giudizio di responsabilità è previsto l’intervento volontario di un terzo, ma solo in adesione alla posizione del pubblico ministero (art. 85), e nel giudizio pensionistico vi è un’ipotesi di *denuntiatio litis*, ma solo in grado di impugnazione (art. 183, c. 3, c.g.c., in simmetria con la *denuntiatio litis* di cui all’art. 332, c. 1, c.p.c.).

Sono, in definitiva, scelte devolute al legislatore, il quale “dispone di un’ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute” (sent. n. 58/2020); scelte, pertanto, precluse a questa Corte (*ex plurimis*, sent. n. 143 e n. 13/2022, n. 213, n. 148 e n. 87/2021 e n. 80/2020).

Ne deriva, quindi, l’inammissibilità delle esaminate questioni.

Tuttavia, il denunciato *deficit* di tutela del terzo, non convenuto e il cui intervento in giudizio non può essere ordinato dal giudice, né aversi su base volontaria senza aderire alla posizione del p.m., chiama il legislatore a intervenire nella materia compiendo le scelte discrezionali ad esso demandate, quando si discuta nel processo della concorrente responsabilità del terzo stesso, pur se al fine di accertare l'eventuale responsabilità parziaria dei soggetti convenuti in causa.

La Corte costituzionale ha, infine, ritenuto non fondata la dedotta violazione dell'art. 81 Cost., sotto il profilo di una possibile mancata integrale copertura del danno erariale.

Il sistema, come sopra descritto, comporta che l'iniziativa per far valere la responsabilità amministrativa, al fine di conseguire il risarcimento del danno erariale, è attribuita esclusivamente al p.m. contabile.

L'evenienza che il giudice ritenga la concorrente (o esclusiva) responsabilità di un terzo, non evocato in giudizio dal pubblico ministero, appartiene all'ordinaria alea della controversia ed è compatibile con l'assetto processuale del giudizio di responsabilità voluto dal legislatore delegante, in ragione delle argomentazioni sopra sviluppate, anche quando ciò comporta, in applicazione del criterio della parziarietà della responsabilità, una riduzione (o finanche esclusione) della risarcibilità del danno erariale da parte dei soggetti convenuti, destinatari dell'azione del p.m.

Ma ciò non determina alcun *vulnus* al parametro evocato dalla Corte rimettente, atteso che la tendenziale integrità del risarcimento del danno erariale, subito dalla p.a., è assicurata, in principio, proprio dall'ampiezza dell'azione del pubblico ministero, integrata anche, in ipotesi, dalla segnalazione, ad opera del giudice, di "fatti nuovi".

Residualmente, poi – come già rilevato – rimane, ove ne sussistano i presupposti, l'azione risarcitoria ordinaria della p.a. danneggiata.

#### 10. Considerazioni conclusive

Come si è visto, con la sentenza n. 203 del 2022, la Corte costituzionale ha deciso le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Campania, ed ha, anche richiamando, come si vedrà nel prosieguo, la propria precedente giurisprudenza, messo al centro l'ottica del terzo non chiamato in giudizio davanti al giudice contabile demandando al legislatore il compito di rinvenire soluzioni adeguate, ponendo pertanto le premesse per la riapertura di una questione che pareva chiusa con l'introduzione dell'art. 83 del codice di giustizia contabile che preclude la chiamata del terzo per ordine del giudice.

In particolare, la Corte ha ritenuto che l'esercizio dei pur ampi poteri officiosi del giudice non può comportare l'estensione soggettiva, *iussu iudicis*, dell'azione promossa dal p.m., che ne ha la piena disponibilità secondo un criterio di esclusività, quale proiezione del principio della domanda, tipico dell'ordinario codice di rito (art. 99 c.p.c.); principio che peraltro è espressamente richiamato dallo stesso codice di giustizia contabile (art. 7, c. 2).

La Corte costituzionale ha affermato, in generale, che "[i]l nostro ordinamento processuale civile è, sia pure in linea tendenziale e non senza qualche eccezione, ispirato dal principio *ne procedat iudex ex officio* (sentenza n. 123 del 1970), così da escludere che in capo all'organo giudicante siano allocati anche significativi poteri di impulso processuale" (sent. n. 184/2013).

La Corte dei conti in sede giurisdizionale, se da una parte non è vincolata al provvedimento di archiviazione del p.m., che non ha natura giurisdizionale, dall'altra non può determinare (o orientare) l'iniziativa di quest'ultimo, né supplire all'eventuale mancato esercizio dell'azione.

Ed è proprio ciò che ha voluto il legislatore delegante nel disegnare un nuovo equilibrio tra p.m. e giudice nel giudizio di responsabilità; mentre – può rilevarsi marginalmente – nel giudizio pensionistico, dove non c'è l'attribuzione esclusiva dell'azione al pubblico ministero, è valorizzato l'interesse del terzo "ad opporsi al ricorso", che attiva il potere del giudice di ordinare l'integrazione del contraddittorio (art. 160-bis, c. 1, c.g.c.).

In coerente applicazione di questo criterio di delega, il legislatore delegato ha posto la generale preclusione dell'art. 83, c. 1, nella formulazione del decreto correttivo del 2019: "Nel giudizio per responsabilità amministrativa è preclusa la chiamata in causa per ordine del giudice".

Una volta intervenuto un provvedimento formale di archiviazione, non solo non è possibile la chiamata del terzo per ordine del giudice, ma la posizione del terzo diventa immune e schermata dal provvedimento, pur trattandosi di una preclusione processuale e non già di un giudicato sostanziale favorevole.

In definitiva l'art. 83, nella cadenza dei suoi commi, detta una disciplina organica e pienamente coerente con il criterio di delega: a) in generale – ossia in ogni caso – non è possibile la chiamata officiosa in giudizio del terzo, quand'anche ritenuto dal giudice corresponsabile del danno erariale (comma 1); b) l'apporto causativo del danno erariale ad opera del terzo può venire in rilievo solo per dimensionare e quindi ridurre la responsabilità di chi è convenuto in giudizio per iniziativa del p.m. (comma 2); c) la posizione del terzo può essere rimessa in gioco a seguito di "segnalazione" del giudice, sul presupposto della sussistenza di "fatti nuovi", ma solo per iniziativa del p.m. (comma 3) e nel rispetto della fondamentale garanzia del previo invito, al terzo, a dedurre e discolarsi (comma 4).

In conclusione, come si è visto, secondo la Corte costituzionale non sussiste il denunciato eccesso di delega sotto alcuno degli esaminati profili.

Però, secondo la Consulta, da una parte, c'è che il terzo non è estraneo alla vicenda, oggetto del giudizio, nella misura in cui si ragiona anche del suo apporto causale nel cagionare il danno erariale. Benché sia preclusa l'azione di responsabilità nei suoi confronti, stante la già effettuata valutazione "assolutoria" del pubblico ministero, soprattutto se



trasfusa in un provvedimento di archiviazione, comunque sarebbe per il terzo pregiudizievole, anche sotto il profilo dell'immagine, una pronuncia del giudice, il quale, sulla base di un diverso apprezzamento dei fatti (non essendo, certamente, egli vincolato alle valutazioni del p.m.), riducesse (o finanche escludesse) la responsabilità dei soggetti convenuti in giudizio dal pubblico ministero per essere tale responsabilità, nella causazione del danno erariale, ascrivibile in parte (o in tutto) al terzo.

D'altra parte, c'è anche che, nella particolare fattispecie della responsabilità amministrativa per danno erariale, il terzo rimane non di meno esposto, ricorrendone i presupposti, alla eventualità della domanda risarcitoria della p.a. danneggiata, la cui iniziativa giudiziaria non sarebbe preclusa, in tesi, dal mancato esercizio dell'azione del p.m., ove anche ciò si fosse tradotto in un formale provvedimento di archiviazione.

La legittimazione "concorrente" (o "colegittimazione"), del pubblico ministero e dell'amministrazione creditrice, ad agire davanti a distinte giurisdizioni per la tutela del credito, sub specie di possibile danno erariale o civile, è stata riconosciuta dalla giurisprudenza (Cass. civ., S.U., ord. 10 dicembre 2020, n. 28183, e 19 luglio 2016, n. 14792).

Il caso del giudizio *a quo* è emblematico: ove la Corte, adita dal pubblico ministero contabile, ritenesse che il danno erariale è stato causato anche (o solo) da chi aveva in carico – per concessione o affidamento del servizio – la riscossione dei canoni locatizi degli immobili del comune, ben potrebbe il comune danneggiato far valere, in un distinto e diverso giudizio ordinario, come tale non ricadente nella giurisdizione della Corte dei conti, l'inadempimento colpevole del terzo rispetto alle obbligazioni assunte.

Pertanto, sotto entrambi questi profili, non è indifferente per il terzo che il giudice, in ipotesi, per giustificare il ridimensionamento della responsabilità parziaria di ciascun convenuto, o addirittura la ritenuta insussistenza di ogni sua responsabilità, faccia riferimento all'apporto (concorrente o finanche esclusivo) del terzo stesso nella causazione del danno erariale.

Ma – una volta esclusi, sia la chiamata (*ex art. 47* citato, ormai abrogato), sia l'intervento (*ex art. 107 c.p.c.*, per la preclusione posta dalla disposizione censurata) in giudizio del terzo per ordine del giudice (per le ragioni sopra esaminate) – rimarrebbe l'ipotesi di un'iniziativa volontaria del terzo stesso; la quale, però, implica la costruzione di una fattispecie processuale di intervento in giudizio del terzo e, prima ancora, di una ipotesi di segnalazione a quest'ultimo (*denuntiatio litis*), ad opera del giudice stesso, in parallelismo alla già prevista segnalazione al p.m. dei "fatti nuovi", perché il terzo sia posto in condizione di conoscere della controversia e di valutare le iniziative da prendere a sua tutela.

Queste, però, a giudizio della Consulta, sono scelte di sistema, che vedono nel codice di giustizia contabile solo una traccia, non sufficiente per un intervento additivo della Corte costituzionale: nel giudizio di responsabilità è previsto l'intervento volontario di un terzo, ma solo in adesione alla posizione del pubblico ministero (art. 85), e nel giudizio pensionistico vi è un'ipotesi di *denuntiatio litis*, ma solo in grado di impugnazione (art. 183, c. 3, c.g.c., in simmetria con la *denuntiatio litis* di cui all'art. 332, c. 1, c.p.c.).

Sono, in definitiva, scelte devolute al legislatore, il quale "dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute" (sent. n. 58/2020); scelte, pertanto, precluse a questa Corte (*ex plurimis*, sent. n. 143 e n. 13/2022, n. 213, n. 148 e n. 87/2021 e n. 80/2020).

L'auspicio è che il legislatore, proprio per le motivate argomentazioni espresse dalla Corte costituzionale, possa comunque mantenere sempre un punto di equilibrio tra le varie esigenze e ragioni in gioco, facendo leva sui principi chiaramente delineati nella sentenza della Consulta n. 203 del 2022.

\* \* \*