

Commissioni riunite II Giustizia e I Affari Costituzionali

Atto Camera: 1621

FOTI: "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale" (1621).

*

Contributo conoscitivo

*

SOMMARIO

Premessa.....	1
1. Il doppio binario delle giurisdizioni civile e contabile.....	4
2. Il divieto di <i>bis in idem</i>.....	13
3. L'espansione della giurisdizione contabile in via pretoria oltre i limiti disegnati dal legislatore.....	20
4. Alcune della criticità riscontrabili nell'attuale assetto normativo e giurisprudenziale.....	27
5. Conclusioni.....	32

*

Premessa

Come si legge nella relazione illustrativa alla proposta di legge, obiettivo principale della riforma è quello di contrastare la cosiddetta «*paura della firma*» che «*affligge il funzionamento della pubblica amministrazione italiana*».

Pertanto, al fine di «*tutelare gli amministratori onesti, che non devono più temere di svolgere i propri compiti [...] si propone una sostanziale riforma della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, nonché l'introduzione di altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale*».

Si tratta di un tema complesso, che affronta un fenomeno effettivamente esistente, e va certamente salutato con favore l'intento del legislatore di ristabilire un ragionevole punto di equilibrio tra l'esigenza di tutelare e

presidiare, da un lato, la sana e corretta gestione della risorse pubbliche e, dall'altro, l'esigenza di non rallentare l'azione amministrativa, attraverso l'individuazione di forme di tutela dei soggetti che sono chiamati ad amministrare e gestire le suddette risorse, i quali sono esposti al «*rischio dell'attività amministrativa*» che, al pari del «*rischio d'impresa*», non è mai del tutto eliminabile, anche alla luce della stratificazione delle produzione normativa che, spesso, rende oltremodo difficile l'individuazione della *regula iuris* da applicare al caso concreto.

Sul punto, di recente, è anche intervenuta la **Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 132/2024**, ha chiamato il legislatore ad intervenire, rilevando che «*il fenomeno della "burocrazia difensiva", dopo la scadenza del regime provvisorio oggetto della disposizione censurata, sarebbe destinato a risandersi e la percezione da parte dell'agente pubblico di un eccesso di deterrenza tornerebbe a rallentare l'azione amministrativa. Ne sarebbero pregiudicati, oltre al principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, anche altri rilevanti interessi costituzionali.*

Pertanto, una complessiva riforma della responsabilità amministrativa è richiesta per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare» (ivi § 11 del Considerato in diritto).

E, a tal fine, ha indicato le seguenti direttrici (ivi § 11.1 del *Considerato in diritto*):

- a) «*ipotesi di un'adeguata tipizzazione della colpa grave già conosciuta in specifici settori dell'ordinamento, posto che, come ricordato, l'incertezza della sua effettiva declinazione affidata all'opera postuma del giudice costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori*»;
- b) «*generalizzazione di una misura già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui*

interesse esso agisce, misura, questa, cui può accompagnarsi anche la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio»;

- c) *«l’opportunità del cosiddetto “tetto” non può essere esclusa in ragione dell’esistenza del menzionato potere riduttivo, dal momento che il primo, fissato ex ante dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale ex post del giudice contabile. Piuttosto, sarebbe utile valutare una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all’attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti»;*
- d) *«meritevole di considerazione potrebbe essere il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni»;*
- e) *«Altro aspetto che potrebbe essere preso in considerazione, nell’interesse sia dell’agente pubblico che della stessa amministrazione danneggiata, è quello della incentivazione delle polizze assicurative (che, allo stato attuale, non sono obbligatorie), incentivazione, peraltro, cui ha già fatto ricorso, come rammentato, il nuovo codice dei contratti pubblici»;*
- f) *«potrebbe essere vagliata una eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale»;*
- g) *«Da ultimo, il legislatore potrebbe intervenire per scongiurare l’eventuale moltiplicazione delle responsabilità degli amministratori per i medesimi fatti materiali e spesso non coordinate tra loro».*

Le modifiche legislative proposte, ivi comprese quelle contenute negli emendamenti da ultimo presentati all’originaria proposta di legge, si pongono in linea con le indicazioni date dalla Corte Costituzionale e, tuttavia, vi sono

almeno tre temi che non vengono affrontati e che appaiono pregiudiziali rispetto ad ogni ipotesi di riforma.

Ci si riferisce, in particolare:

- 1) al c.d. «*doppio binario*» delle giurisdizioni civile e contabile, che diventa «*triplo binario*» se consideriamo anche la giurisdizione penale;
- 2) al divieto di *bis in idem*;
- 3) all'espansione della giurisdizione contabile in via pretoria oltre i limiti disegnati dal legislatore.

Nella trattazione che segue, per ognuno dei suddetti temi, si procederà in tal modo: **a)** dapprima saranno illustrati i principi desumibili dalle pronunce rese dalla Corte Costituzionale; **b)** poi sarà illustrato lo stato dell'arte, ossia il c.d. «*diritto vivente*»; **c)** da ultimo, saranno tratteggiate le possibili soluzioni normative finalizzate a realizzare gli obiettivi che si prefigge la riforma.

Nel quarto ed ultimo paragrafo, saranno evidenziate alcune delle principali criticità dell'attuale assetto normativo e giurisprudenziale e, anche in questo caso, saranno tratteggiate le possibili soluzioni normative volte a superarle.

[\[Torna al sommario\]](#)

*

1. Il doppio binario delle giurisdizioni civile e contabile

1.1. La disciplina **sostanziale** contenuta nella legge n. 20 del 1994, su cui è modellata anche la disciplina **processuale** contenuta nel codice di giustizia contabile (ad es. l'art. 83 c.g.c. che vieta la chiamata in causa di terzi, nemmeno per ordine del giudice, attribuendo però a quest'ultimo il potere di scorporare la parte di danno imputabile a terzi non convenuti in giudizio dalla Procura), risponde tuttora alla finalità di determinare quanta parte del rischio dell'attività amministrativa debba restare a carico dell'apparato pubblico e quanta a carico dell'agente pubblico.

In tale ottica, si giustificano, tra l'altro:

- a) la natura “personale” della responsabilità, con la conseguente esclusione di una generale trasmissione agli eredi, salve le ipotesi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi

- (art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994);
- b) la limitazione della responsabilità alle sole ipotesi di dolo o colpa grave, con esclusione della colpa lieve (art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, attualmente derogato dalle disposizioni sul c.d. “*scudo erariale*”, temporaneamente introdotte dall’art. 21, comma 2, del d.l. 76/2020 e s.m.i. sino al 30.4.2025);
 - c) la parziarietà dell’obbligazione risarcitoria (art. 1, comma 1-*quater*, della legge n. 20 del 1994);
 - d) l’obbligo di valutare i vantaggi conseguiti dall’amministrazione o dalla comunità amministrata, c.d. *compensatio lucri cum damno* (art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 20 del 1994);
 - e) il potere di riduzione dell’addebito (art. 83, primo comma, del r.d. n. 2440 del 1923);
 - f) il termine prescrizione di cinque anni, «*decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta*» (art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994).

Quanto sopra affinché, per il pubblico agente, la «*prospettiva della responsabilità erariale sia ragione di stimolo e non di disincentivo*», come più volte affermato dalla Corte costituzionale (sentenze n. 371/1998 e n. 203/2022) e ribadito di recente anche nella pronuncia n. 132/2024 (ivi § 6.3 del *Considerato in diritto*).

In altri termini, si tratta di un sistema di regole sostanziali e processuali, essenzialmente, posto “a protezione” del dipendente e dell’amministratore pubblico, nella consapevolezza che il concreto esercizio dell’attività amministrativa comporta un rischio che, in parte, deve rimanere a carico dell’apparato pubblico in funzione dell’esigenza di perseguire un interesse superiore, pure costituzionalmente tutelato (art. 97, c.2., Cost.), che è quello del buon andamento dell’azione amministrativa, ove tra l’altro il fattore «*tempo, a partire dall’art. 2 della legge n. 241 del 1990, non è più una variabile indipendente dell’agire amministrativo*» (Corte Costituzionale 132/2024, ivi §

6.2 del *Considerato in diritto*).

Il sistema delineato dalla legge n. 20/1994 individuava un delicato punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze di cui si è detto in premessa, che ha retto sino a quando la Suprema Corte di Cassazione riteneva che «*Se si tiene conto che costituisce **principio pacifico che la giurisdizione della Corte dei Conti è esclusiva**, nel senso che è l'unico organo giudiziario che può decidere nelle materie devolute alla sua cognizione, ne consegue che **va esclusa una concorrente giurisdizione del giudice ordinario**, adito secondo le regole normali applicabili in tema di responsabilità e di rivalsa.*

*La affermazione della giurisdizione **esclusiva** (nel senso chiarito) della Corte dei Conti, con riferimento (anche) all'azione di rivalsa è stata già affermata da questa S.C. (cfr. **sent. 19 luglio 1979 n. 1244**; cfr. anche **sent. 11 aprile 1997 n. 7454**)» (così, **Cass. civ., SS.UU., 933/1999**).*

In tal modo veniva individuato **un unico giudice** (speciale), ossia il Giudice contabile, a cui veniva affidato il compito di determinare, valutate tutte le circostanze del caso concreto, quanta parte del rischio (e del danno) dovesse rimanere a carico dell'apparato pubblico e quanta a carico dell'agente pubblico. In ragione della esclusività della giurisdizione contabile, lo "statuto protettivo" disegnato dal legislatore nel 1994 in favore del pubblico agente, in effetti, ben poteva assolvere alla funzione di costituire ragione di stimolo e non di disincentivo all'agere amministrativo dell'agente pubblico.

1.2. A partire dai **primi anni del 2000**, tuttavia, la Suprema Corte ha mutato il proprio precedente orientamento ritenendo che «*Giurisdizione penale e giurisdizione civile per risarcimento dei danni derivanti da reato, da un lato, e giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, **anche quando investono un medesimo fatto materiale**, e l'eventuale interferenza che può determinarsi tra tali giudizi pone esclusivamente un **problema di proponibilità** dell'azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti, **senza dar luogo a questione di giurisdizione***» (Cass. civ., SS.UU., n. 22277/2004, n. 20343/2005, n. 6851/2006).

Si stabilì, quindi, inizialmente per il risarcimento dei **danni derivanti da reato**, che le due giurisdizioni (civile e contabile), anche quando investono un medesimo fatto materiale, **potevano coesistere** e, semmai, si poneva un problema di proponibilità dell'azione, nel senso che, una volta esercitata una delle due, non poteva essere esercitata l'altra (c.d. **principio dell'alternatività delle due azioni civile e contabile**).

Tale principio, con ulteriore impulso innovativo, fu poi esteso **a tutte le ipotesi di risarcimento del danno** (non soltanto quindi a quelle derivanti da reato), essendosi stabilito che *«la giurisdizione civile e quella contabile sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, sicché il rapporto tra le due azioni si pone in termini di alternatività anziché di esclusività, dando luogo a questioni non di giurisdizione ma di proponibilità della domanda»* (Cass. civ., SS.UU., n. 27092/2009, n. 25495/2009, n. 20701/2013, n. 63/2014).

Anche **in materia di responsabilità medica**, si stabilì che *«L'azione di responsabilità contabile nei confronti dei sanitari dipendenti di una azienda sanitaria non è sostitutiva delle ordinarie azioni civilistiche di responsabilità nei rapporti tra amministrazione e soggetti danneggiati, sicché, quando sia proposta da una azienda sanitaria domanda di manleva nei confronti dei propri medici, non sorge una questione di riparto tra giudice ordinario e contabile, attesa l'autonomia e non coincidenza delle due giurisdizioni»* (Cass. civ., SS.UU., n. 26659/2014).

Nell'ultimo decennio, si è assistito poi ad un ulteriore sviluppo innovativo della citata giurisprudenza.

In particolare, a partire dalla sentenza delle **Sezioni Unite n. 14632/2015**, si è ritenuto che *«Non sussiste violazione del principio del "ne bis in idem" tra il giudizio civile introdotto dalla P.A., avente ad oggetto l'accertamento del danno derivante dalla lesione di un suo diritto soggettivo conseguente alla violazione di un'obbligazione civile, contrattuale o legale, o della clausola generale di danno aquiliano, da parte di soggetto investito di rapporto di servizio con essa, ed il giudizio promosso per i medesimi fatti innanzi alla Corte dei conti dal Procuratore contabile, nell'esercizio dell'azione obbligatoria che gli compete,*

poiché la prima causa è finalizzata al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola Amministrazione attrice, mentre l'altra, invece, è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria».

Nella citata sentenza, muovendo dalla premessa che il giudizio contabile abbia natura essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria, si è ritenuto quindi che *«il giudizio civile volto ad ottenere la liquidazione del danno patito dall'Amministrazione possa essere instaurato e definito anche allorquando il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile innanzi alla Corte dei Conti sia già arrivato a decisione, quante volte quest'ultimo non si sia concluso con una pronuncia di condanna al ristoro integrale del pregiudizio: pena, altrimenti, l'irragionevole compressione della legittima aspettativa ad una integrale compensazione facente capo all'Amministrazione danneggiata.*

Con l'unico limite del divieto di duplicazione delle pretese risarcitorie, che impone di tener conto, con effetto decurtante, di quanto già liquidato in sede contabile, che il debitore potrà far valere, se del caso, anche in fase di esecuzione» (ibidem).

In tal modo, venne anche superato il principio dell'alternatività delle due azioni (ossia della non proponibilità di una delle due azioni, allorché fosse stata già avviata l'altra) e **venne introdotto il principio della cumulabilità delle azioni** (finalizzato al **ristoro integrale** del pregiudizio subito dall'Amministrazione danneggiata), con l'unico limite del divieto di duplicazione delle pretese risarcitorie che eventualmente il debitore può far valere in fase di esecuzione.

Tale orientamento è ormai costantemente ribadito dalla Suprema Corte (Cass. civ., SS.UU., n. 31107/2017, n. 4883/2019, n. 8634/2020, n. 16722/2020, n. 15570/2021, n. 4871/2022 e n. 741/2023) e **costituisce diritto vivente.**

Si è ritenuto, ad esempio, che:

- *«La definizione agevolata del giudizio di responsabilità contabile, ai sensi dell'art. 1, comma 231, della l. n. 266 del 2005, **non esclude la possibilità,***

per l'ente pubblico, di esercitare la distinta azione di ripetizione dell'indebito, sia pure nei limiti della differenza rispetto a quanto ricevuto in sede amministrativa» (Cass. civ., SS.UU., n. 741/2023 e, in precedenza nello stesso senso, Cass. civ., SS.UU., n. 28436/2019);

- *«L'azione di responsabilità contabile nei confronti dei sanitari, ammissibile anche nel regime antecedente all'entrata in vigore della l. n. 24 del 2017, non esclude che l'amministrazione possa esperire le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità, in quanto si tratta di azioni distinte, autonome e volte alla tutela di differenti interessi, i quali, nel primo caso, sono di carattere pubblico e generale, perché attinenti al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, e, nel secondo caso, restano circoscritti all'Amministrazione attrice, che agisce con finalità non sanzionatorie, bensì al solo scopo di ottenere il pieno ristoro del danno subito; tali azioni, se cumulativamente esercitate, incontrano il limite del divieto di duplicazione delle pretese risarcitorie, dovendosi tener conto, con effetto decurtante, di quanto già liquidato in altra sede» (Cass. civ., SS.UU., n. 17634/2024).*

1.3. Se questo è il diritto vivente, allora bisogna anche prendere atto che qualsiasi tentativo di riforma della responsabilità amministrativo-contabile volto a rafforzare lo «*statuto protettivo*» del pubblico agente (ivi incluso l' esercente la professione sanitaria in struttura pubblica) al fine di contrastare la «*burocrazia difensiva*» o anche la «*medicina difensiva*» è destinato a non centrare l'obiettivo.

Esemplificativamente:

- a) **quale utilità può avere per il pubblico agente** la limitazione della responsabilità ai soli casi di dolo e colpa grave, l'intrasmissibilità agli eredi dell'obbligo risarcitorio nei casi di colpa grave, la parzialità dell'obbligazione, il limite massimo dell'onere risarcitorio da porre a carico del medesimo (che si prevede di introdurre con l'ipotesi di riforma), **se poi l'Amministrazione danneggiata può agire, in sede civile, anche per colpa lieve e nei confronti degli eredi del pubblico agente, al fine di ottenere l'integrale ristoro del danno subito?** Una simile responsabilità (quella contabile), che si **va ad aggiungere** a quella ordinaria civile, potrà

mai costituire «*ragione di stimolo e non di disincentivo*» per il pubblico agente? Appare evidente come lo statuto protettivo disegnato dal legislatore in favore del pubblico agente, così come ogni tentativo di rafforzamento del medesimo statuto protettivo con l'ipotesi di riforma qui in esame, risultano del tutto vanificati dal doppio binario delle giurisdizioni civile e contabile;

- b) per le stesse ragioni, già oggi, la responsabilità amministrativo-contabile ed il connesso «*statuto protettivo rafforzato*» delineati dal legislatore in favore dell'esercente la professione sanitaria in struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica dall'art. 9, comma 5, della legge 24/2017 (c.d. legge Gelli - Bianco), risultano vanificati dal doppio binario delle giurisdizioni civile e contabile; ed, infatti, **se l'Ente sanitario pubblico danneggiato può agire, in sede civile, al fine di ottenere l'integrale ristoro del danno subito**, la limitazione della responsabilità ai soli casi di dolo e colpa grave, l'intrasmissibilità agli eredi dell'obbligo risarcitorio, la parzialità dell'obbligazione, il limite massimo ivi previsto dell'onere risarcitorio da porre a carico del sanitario («*triplo del valore maggiore della retribuzione lorda o del corrispettivo convenzionale conseguiti nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo*») **si rivelano essere privi di utilità pratica per l'esercente la professione sanitaria in struttura pubblica.**

La conseguenza è che il pubblico agente (ivi incluso il sanitario che esercita in una struttura pubblica) è assoggettato, per **i medesimi fatti materiali**, ad **una tripla responsabilità** (penale, civile e contabile) venendosi a trovare, semmai, in una **situazione peggiore rispetto ai soggetti privati non sottoposti alla giurisdizione contabile.**

In conclusione, si ritiene che, innanzitutto, debba essere sancita **l'esclusività della giurisdizione contabile nelle materie ad essa espressamente attribuite dal legislatore** (c.d. *interpositio legislatoris*, su cui ci si soffermerà *infra* nel terzo paragrafo).

A tal fine, potrebbe essere novellato l'art. 1, comma 1, primo periodo, della legge 20/1994 prevedendo che «*1. La responsabilità dei soggetti sottoposti alla*

*giurisdizione **esclusiva** della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali».*

Una volta chiarita, **per via legislativa**, l'**esclusività** della giurisdizione contabile, potranno innestarsi nella legge 20/1994 le eventuali ulteriori disposizioni volte a rafforzare lo statuto protettivo dell'agente pubblico in linea con le direttrici indicate dalla Corte Costituzionale nella pronuncia n. 132/2024.

Una simile scelta legislativa, alla luce della finalità perseguita (mitigazione del fenomeno della burocrazia difensiva e della medicina difensiva), non potrebbe ritenersi irragionevole od arbitraria, ma anzi in linea con le indicazioni provenienti dalla stessa Corte Costituzionale.

Di contro, l'orientamento della Suprema Corte di Cassazione sopra citato sul doppio binario, che costituisce ormai diritto vivente, muove da due premesse:

- a) la responsabilità amministrativo-contabile avrebbe natura **«essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria»** (Cass. civ., SS.UU., n. 14632/2015 e n. 4871/2022), anche tenuto conto del fatto che il giudizio contabile *«ha luogo, in presenza della violazione dei doveri di servizio, anche a prescindere dalla concreta verifica di un danno, risultando sufficiente la semplice situazione di pericolo derivante dalla violazione di tali doveri»* (Cass. civ., SS.UU., n. 14632/2015);
- b) non sarebbe ragionevolmente comprimibile la **«legittima aspettativa ad una integrale compensazione facente capo all'Amministrazione danneggiata»** (Cass. civ., SS.UU., n. 14632/2015), dovendosi invece ritenere che le singole amministrazioni danneggiate *«ben possono promuovere dinanzi al giudice ordinario l'azione civilistica di responsabilità a titolo risarcitorio, facendo valere il proprio interesse particolare e concreto, non essendo neppure in astratto ipotizzabile che detti soggetti non possano agire in sede giurisdizionale a tutela dei propri diritti e interessi (artt. 3 e 24 Cost.), tanto più in mancanza di specifiche norme derogatorie»* (Cass. civ., SS.UU., n. 4871/2022).

Tali premesse, però, non appaiono in linea con le indicazioni promananti dalla

pronunce della Corte Costituzionale.

Sotto il primo profilo, la Corte Costituzionale ha chiarito che «*La responsabilità amministrativa per danno erariale, pur combinando «elementi restitutori e di deterrenza» (sentenza n. 371 del 1998) e nonostante in più aspetti si discosti dall'archetipo della comune disciplina civilistica (sentenze n. 123 del 2023, n. 203 del 2022, n. 355 del 2010 e n. 453 del 1998), non smarrisce la sua natura risarcitoria di fondo (tra le tante, Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, sentenza 21 gennaio 2021, n. 59; sezioni riunite giurisdizionali, sentenze 18 giugno 2015, n. 28, 27 dicembre 2007, n. 12, e 1° marzo 1996, n. 26; nello stesso senso, Corte europea dei diritti dell'uomo, seconda sezione, sentenza 13 maggio 2014, Rigolio contro Italia), essendo ancorata al danno subito, dal momento che in assenza dello stesso e oltre lo stesso non può esservi responsabilità» (Corte Costituzionale n. 132/2024, ivi § 5.2 del *Considerato in diritto*).*

Sotto il secondo profilo, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 371/1998, nel rigettare la questione di legittimità costituzionale, prospettata per violazione dell'art. 24 Cost., delle disposizioni legislative che avevano limitato, in via generalizzata per tutti gli agenti pubblici, la responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, si è così pronunciata: «*Quanto all'art. 24, è da rammentare, a tacer d'altro, il pacifico orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo il quale la garanzia apprestata da detto articolo opera attribuendo la tutela processuale delle situazioni giuridiche soggettive nei termini in cui queste risultano riconosciute dal legislatore; di modo che quella garanzia trova confini nel contenuto del diritto al quale serve e si modella sui concreti lineamenti che il diritto stesso riceve dall'ordinamento» (ivi § 8 del *Considerato in diritto*). Concetto poi ribadito anche nella successiva pronuncia n. 355/2010 (ivi § 14 del *Considerato in diritto*).*

Ne consegue che se il legislatore, non irragionevolmente e non arbitrariamente, introduce una disciplina sostanziale e processuale che limita la responsabilità dell'agente pubblico, in funzione dell'esigenza di perseguire un interesse superiore, pure costituzionalmente tutelato (art. 97, c.2., Cost.), che è quello del

buon andamento dell'azione amministrativa, non vi può essere una violazione dell'art. 24 Cost, poiché il “diritto” dell'amministrazione danneggiata all'integrale ristoro del danno subito viene tutelato nei limiti disegnati dal legislatore e concretamente accertati da un Giudice speciale, qual è la Corte dei conti.

Del resto, è stata già legislativamente prevista una limitazione al diritto delle strutture sanitarie **private** e/o dell'**impresa di assicurazione titolare di polizza con la medesima struttura** ad ottenere l'integrale ristoro degli esborsi sostenuti per risarcire il danno cagionato ai pazienti dai sanitari di cui si avvale la struttura medesima (art. 9, comma 6, della legge 24/2017) e non risulta che tale disposizione sia stata indubbiata di illegittimità costituzionale, in quanto deve ritenersi non irragionevole e non arbitrario stabilire che una parte del rischio dell'attività sanitaria debba rimanere a carico della struttura sanitaria privata e/o della relativa impresa di assicurazione.

[\[Torna al sommario\]](#)

*

2. Il divieto di *bis in idem*

2.1. Come sopra anticipato, allo stato del diritto vivente, il pubblico agente (ivi incluso il sanitario che esercita in una struttura pubblica) è assoggettato, per i **medesimi fatti materiali**, ad **una tripla responsabilità** (penale, civile e contabile) venendosi a trovare, così, in una situazione peggiore rispetto ai soggetti privati non sottoposti alla giurisdizione contabile.

Sul punto, appaiono illuminanti i principi (ed il monito finale) espressi dalla **Corte Costituzionale nella sentenza n. 149/2022**, avente ad oggetto due norme di legge che, a fronte dei medesimi fatti materiali, cumulavano la sanzione penale con quella amministrativa.

In quella sede, sono stati affermati i seguenti principi (ivi § 5.1.1 e seguenti del *Considerato in diritto*):

- **l'art. 4 del protocollo addizionale n. 7 alla Cedu** mira «*a tutelare l'imputato non solo contro la prospettiva dell'inflizione di una seconda pena, ma ancor prima contro la prospettiva di subire un secondo processo*»

per il medesimo fatto: e ciò a prescindere dall'esito del primo processo, che potrebbe anche essersi concluso con un'assoluzione. *La ratio primaria della garanzia – declinata qui non quale principio “ordinamentale” a valenza oggettiva, funzionale alla certezza dei rapporti giuridici, ma quale diritto fondamentale della persona – è dunque quella di evitare l'ulteriore sofferenza, e i costi economici, determinati da un nuovo processo in relazione a fatti per i quali quella persona sia già stata giudicata*»;

- «la giurisprudenza della Corte EDU successiva alla sentenza A e B ha in numerose occasioni ravvisato violazioni dell'art. 4 Prot. n. 7 CEDU determinate dalla pendenza di un procedimento penale (in senso stretto) per fatti già oggetto di provvedimenti sanzionatori formalmente amministrativi, ma dalla ritenuta natura sostanzialmente punitiva, valorizzando di volta in volta l'assenza di una connessione temporale sufficientemente stretta tra i due procedimenti (sentenze 18 maggio 2017, Jóhannesson e altri contro Islanda; 16 aprile 2019, Bjarni Ármannsson contro Islanda; 6 giugno 2019, Nodet contro Francia), e/o l'assenza di una sufficiente connessione sostanziale tra i procedimenti, perseguendo gli stessi le medesime finalità e in considerazione dell'assenza di meccanismi che consentissero di evitare duplicazione delle prove **nonché di tenere conto, nel secondo procedimento, delle sanzioni già irrogate** (sentenze Nodet contro Francia, cit.; 21 luglio 2020, Velkov contro Bulgaria; 6 aprile 2021, Tsonyo Tsonev contro Bulgaria (n. 4); 31 agosto 2021, Miloševi contro Croazia)»;
- «Conviene qui incidentalmente notare che ad approdi assai simili negli esiti a quelli, appena riassunti, della giurisprudenza di Strasburgo è pervenuta **la Corte di giustizia dell'Unione europea sulla corrispondente garanzia apprestata dall'art. 50 CDFUE** (grande sezione, sentenze 20 marzo 2018, Garlsson Real Estate SA e altri, cit.; in causa C-524/15, Menci; in cause C-596/16 e C-597/16, Di Puma e altri)»;
- «le due disposizioni fanno sì che il **loro autore sia sanzionato più volte per un idem factum**: concetto, quest'ultimo, da apprezzarsi secondo il criterio riferito al medesimo accadimento storico e non alla sua qualificazione

legale, che è costantemente adottato dalla giurisprudenza della Corte EDU a partire dalla poc'anzi menzionata sentenza Zolotoukhine, e che è del resto stato accolto in termini inequivoci anche dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 200 del 2016)»;

- *«La previsione di due distinte classi di sanzioni (l'una penale, l'altra amministrativa) per le medesime condotte comporta poi, altrettanto fisiologicamente, **la prospettiva di più procedimenti sanzionatori che si sviluppano parallelamente o consecutivamente nei confronti del loro autore**: l'uno condotto dal pubblico ministero, l'altro dal prefetto. Sicché, non appena uno di tali procedimenti giunga a conclusione attraverso l'adozione di una decisione definitiva sulla responsabilità (penale o amministrativa) dell'interessato, è altrettanto fisiologico che il procedimento ancora aperto – o ancora da iniziarsi – **divenga un bis rispetto al procedimento già concluso ai fini della garanzia all'esame**»;*
- *«Né è previsto, infine, alcun meccanismo che consenta al giudice penale (ovvero all'autorità amministrativa in caso di formazione anticipata del giudicato penale) **di tenere conto della sanzione già irrogata ai fini della commisurazione della pena, in modo da evitare che una medesima condotta sia punita in modo sproporzionato**. La (severa) multa che il giudice penale è tenuto oggi a irrogare viene, infatti, **semplicemente a sovrapporsi** alla già gravosa sanzione pecuniaria amministrativa, senza che si possa discernere una qualsiasi autonomia di ratio, né alcun coordinamento funzionale, tra di esse»;*
- *«Da tutto ciò discende che il sistema di “doppio binario” in esame **non è normativamente congegnato in modo da assicurare che i due procedimenti sanzionatori previsti apprestino una risposta coerente e sostanzialmente unitaria agli illeciti** [...]. I due procedimenti originano dalla medesima condotta, ma **seguono poi percorsi autonomi, che non si intersecano né si coordinano reciprocamente in alcun modo, creando così inevitabilmente le condizioni per il verificarsi di violazioni sistemiche del diritto al ne bis in idem**»;*

- «Spetta dunque al legislatore rimodulare la disciplina in esame in modo da assicurare un adeguato coordinamento tra le sue previsioni procedurali e sanzionatorie, nel quadro di un’auspicabile rimeditazione complessiva dei vigenti sistemi di doppio binario sanzionatorio alla luce dei principi enunciati dalla Corte EDU, dalla Corte di giustizia e da questa stessa Corte».

2.2. La Corte di Cassazione, al fine di escludere la violazione del *ne bis in idem*, nei rapporti tra **giudizio civile e giudizio contabile**, ritiene che il primo abbia natura risarcitoria (finalizzata «al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa») e che il secondo, invece, abbia natura «essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria» (Cass. civ., SS.UU., n. 14632/2015 e n. 4871/2022, sopra citate).

Al fine di escludere la violazione del *ne bis in idem*, nei rapporti tra **giudizio penale e giudizio contabile**, ritiene che «l'applicazione dell'art. 4 del Protocollo addizionale n. 7 alla CEDU è limitata alle sanzioni che assumono natura penale, sia pure in senso convenzionalmente inteso (si rimanda sul punto alla sintesi della giurisprudenza della Corte EDU che si legge nella motivazione di Corte Cost. 16 giugno 2022 n. 149). Ne discende che il principio invocato non è applicabile nella fattispecie, giacché la stessa Corte di Strasburgo ha ritenuto che l'azione per responsabilità erariale non riguarda "une accusation en matière pénale" bensì ha carattere risarcitorio (... à la lumière de ses conséquences patrimoniales et de sa nature compensatoire, la procédure litigieuse avait pour objet une "contestation sur (l)es droits et obligations de caractère civil" du requérant - Corte EDU 13 maggio 2014, Rigolio contro Italia, punti 38 e 39)» (Cass. SS.UU. n. 17634/2024, ivi 6.1 delle Ragioni della decisione).

Delle due l'una.

2.2.1. Se l'azione per responsabilità erariale ha natura «essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria», come ritenuto dalla Corte di Cassazione, si ricade *per tabulas* nel divieto di *bis in idem* presidiato dall'art. 4 del protocollo addizionale n. 7 alla Cedu, ossia nel divieto di assoggettare l'individuo, per i

medesimi fatti materiali, a due procedimenti e a due sanzioni sostanzialmente penali, in senso convenzionalmente inteso.

In tal caso, si porrebbe (quanto meno) la necessità di individuare dei meccanismi di coordinamento tra il **giudizio penale ed il giudizio contabile** finalizzati a garantire una reazione dell'ordinamento coerente, proporzionata e sostanzialmente unitaria al medesimo (presunto) illecito, evitando di sottoporre il pubblico agente a due diversi procedimenti sostanzialmente penali (in senso convenzionalmente inteso) ed altresì evitando che la “*sanzione amministrativa*” irrogata al pubblico agente all'esito del giudizio contabile vada semplicemente a sovrapporsi con la sanzione penale irrogata all'esito del giudizio penale (tema particolarmente rilevante nelle ipotesi di responsabilità medica, nelle ipotesi di illecita percezione o illecito utilizzo di finanziamenti pubblici da parte di soggetti privati ed anche nelle ipotesi di reati contestati ai dipendenti o amministratori pubblici).

2.2.2. Se l'azione per responsabilità erariale ha carattere risarcitorio (come pure ritenuto dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 132/2024, ivi § 5.2 del *Considerato in diritto*), pur non essendovi una violazione del divieto di *bis in idem*, in senso convenzionalmente inteso, vi sarebbe una duplicazione con il giudizio civile che andrebbe comunque emendata con la previsione della esclusività della giurisdizione contabile, per plurime ragioni.

Innanzitutto, il cumulo delle azioni (civile e contabile) contrasta con la stessa natura e funzione della giurisdizione contabile che, come sopra visto, è quella di affidare ad un giudice speciale il compito di accertare e determinare, nel caso concreto, **quanta parte del rischio (e del danno) debba rimanere a carico dell'apparato pubblico** e quanta parte, invece, debba rimanere a carico del pubblico agente.

E se è questa la funzione della giurisdizione contabile non è logicamente coerente che un altro giudice (il giudice civile) venga chiamato a pronunciarsi sull'**integrale ristoro** del danno subito dalla pubblica amministrazione.

Di poi, lo stesso meccanismo di coordinamento tra i due giudizi (quello civile e quello contabile) individuato dalla Corte di cassazione, ossia il «*limite del*

*divieto di duplicazione delle pretese risarcitorie, che impone di tener conto, con effetto decurtante, di quanto già liquidato in sede contabile, **che il debitore potrà far valere, se del caso, anche in fase di esecuzione**» (Cass. civ., SS.UU., n. 14632/2015 e n. 17634/2024), non appare in linea con i principi affermati dalla Corte Costituzionale.*

Infatti, la circostanza che il pubblico agente debba attivare un **terzo giudizio** (ossia l'opposizione all'esecuzione) al fine di far valere il divieto di duplicazione delle pretese risarcitorie sembra porsi in contrasto con l'art. 4 del protocollo addizionale n. 7 alla Cedu, declinato nella sua **dimensione soggettiva**, essendo stato affermato dalla Corte Costituzionale nella pronuncia 149/2022, che «**La ratio primaria della garanzia – declinata qui non quale principio “ordinamentale” a valenza oggettiva, funzionale alla certezza dei rapporti giuridici, ma quale diritto fondamentale della persona – è dunque quella di evitare l'ulteriore sofferenza, e i costi economici, determinati da un nuovo processo in relazione a fatti per i quali quella persona sia già stata giudicata**».

Secondo il meccanismo disegnato dall'attuale diritto vivente, il pubblico agente è sottoposto potenzialmente: **a)** al giudizio contabile (con i suoi due gradi di giudizio); **b)** al giudizio civile (con i suoi tre gradi di giudizio); **c)** ove il fatto costituisca anche reato, al giudizio penale (con i suoi tre gradi di giudizio); **d)** è costretto ad attivare il giudizio di opposizione all'esecuzione (con i suoi tre gradi di giudizio) per far valere il divieto di duplicazione delle pretese risarcitorie.

Insomma, un vero e proprio **calvario giudiziario** che non potrà mai costituire, per il pubblico agente, «*ragione di stimolo*», ma semmai ragione di (forte) «*disincentivo*» all'agere amministrativo.

Ed ancora, la duplicazione dei giudizi (civile e contabile) ed il meccanismo di coordinamento individuato in via giurisprudenziale (opposizione all'esecuzione per far valere il divieto di duplicazione delle pretese risarcitorie) mal si conciliano con i principi di effettività e di concentrazione delle tutele e con il divieto di giustiziabilità frazionata del medesimo rapporto, corollari del principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost. e finalizzati a garantire la ragionevole durata del processo.

Principi, peraltro, espressamente recepiti dal **codice di giustizia contabile** all'art. 2 **“Principio di effettività”** («1. La giurisdizione contabile assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo») e all'art. 3 **“Principio di concentrazione”** («1. Nell'ambito della giurisdizione contabile, il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti al giudice contabile di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti, a garanzia della ragionevole durata del processo contabile»).

Infine, l'attuale sistema determina un **irragionevole spreco della risorsa giustizia, che evidentemente contribuisce ad “ingolfare” la giurisdizione civile**; spreco che, invece, potrebbe essere evitato attraverso la concentrazione di ogni forma di tutela, **per i profili risarcitori**, dinanzi ad un unico giudice munito di giurisdizione.

2.3. L'esclusività della giurisdizione contabile, chiarita in via legislativa, avrebbe l'effetto di confermare la **natura essenzialmente o prevalentemente risarcitoria** del giudizio contabile, conformemente alla indicazioni promananti dalla Corte Costituzionale (sent. n. 132/2024, ivi § 5.2 del *Considerato in diritto*), dalla Corte di Strasburgo (Corte EDU 13 maggio 2014, Rigolio contro Italia, punti 38 e 39) e dalla stessa Corte dei conti (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, n. 1/2025/QM/PROC, n. 26/2019/QM/PROC, n. 28/2015, n. 12/2007, n. 26/1996, nonché Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, sentenza n. 59/2021).

In tal modo, il pubblico agente sarebbe sottoposto soltanto alla giurisdizione penale (ove il fatto costituisca anche reato) ed alla giurisdizione contabile per i profili risarcitori, secondo le regole sostanziali e processuali dettate dal legislatore per la responsabilità amministrativo-contabile.

Contestualmente, come sarà di seguito illustrato, dovrebbero essere previste regole sostanziali e processuali volte a garantire al pubblico agente, convenuto dinanzi al giudice contabile, pienezza, effettività e concentrazione di ogni forma di tutela.

[\[Torna al sommario\]](#)

*

3. L'espansione della giurisdizione contabile in via pretoria oltre i limiti disegnati dal legislatore

3.1. L'ultimo tema, ma non per ordine di importanza, che merita attenzione e che necessita di un intervento legislativo è quello relativo all'ambito di cognizione della giurisdizione contabile.

L'art. 103, comma 2, della Costituzione stabilisce che «*La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*».

La Corte costituzionale ha più volte precisato che l'attribuzione alla Corte dei conti - da parte dell'art. 103, comma 2, Cost. - della giurisdizione in materia di contabilità pubblica (comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità amministrativo-contabile), non ha carattere cogente ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, sicché la **concreta attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa richiede l'interpositio del legislatore ordinario**, cui competono valutazioni e scelte discrezionali (C. cost. n. 641/1987, n. 24/1993, n. 385/1996).

In tal senso, la Corte Costituzionale «*ha più volte avuto occasione di affermare che la puntuale attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa non opera automaticamente in base all'art. 103 della Costituzione, ma è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario (fra le molte, si vedano le sentenze n. 24 del 1993, n. 773 del 1988, n. 641 e n. 230 del 1987, n. 241 e n. 189 del 1984), e che la Corte dei conti non è «il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela dei danni pubblici» (sentenza n.641 del 1987)» (Corte costituzionale, sent. n. 46/2008, § 5 del Considerato in diritto).*

Secondo la pacifica giurisprudenza della Corte costituzionale, quindi, per la configurazione della giurisdizione contabile, è richiesta la c.d. *interpositio legislatoris*, ovvero la necessità che il legislatore espressamente preveda in una

norma di legge l'attribuzione di una determinata materia e/o controversia alla giurisdizione della Corte dei conti.

Tant'è vero che, **quando il Giudice contabile si è rivolto alla Corte costituzionale al fine di estendere l'ambito della propria giurisdizione**, la Corte Costituzionale ha fornito la seguente risposta: *«La questione sollevata dalla Corte dei conti con le ordinanze in epigrafe, di conseguenza, attraverso la denuncia delle cennate specifiche disposizioni, pone sostanzialmente in discussione il complesso della disciplina della responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti degli enti territoriali, poiché si tratta di operare una scelta fra il regime proprio del giudizio dinanzi ai tribunali ordinari e quello proprio dei giudizi dinanzi al giudice contabile.*

Ma un giudizio di questo genere supera le competenze di questa Corte, rientrando nella discrezionalità del potere legislativo, al quale soltanto può spettare di valutare se e quali siano le soluzioni più idonee alla salvaguardia dei pubblici interessi insiti nella materia de qua» (Corte Costituzionale, sent. n. 189/1984, § 3 del Considerato in diritto).

Negli anni, come sarà illustrato di seguito, l'estensione della giurisdizione contabile ad ulteriori ambiti **non puntualmente** previsti dalla legge è avvenuta esclusivamente in via giurisprudenziale, venendosi così a realizzare una sorta di **interpositio pretoria**, in contrasto con l'insegnamento della Corte Costituzionale che, invece, richiede la necessaria **interpositio legislatoris**.

3.2. La Corte costituzionale ha, anche di recente, ribadito che *«ancora all'attualità, la responsabilità amministrativa si fonda, essenzialmente sull'**art. 82, primo comma, del regio decreto 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"» (Corte cost. sent. n. 203/2022, ivi § 6 del considerato in diritto).*

L'**art. 52 del R.D. 1214/1934** prevede che *«**I funzionari, impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da Amministrazioni, Aziende e Gestioni statali ad ordinamento autonomo, che***

nell'esercizio delle loro funzioni, per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza, cagionino danno allo Stato o od altra Amministrazione dalla quale dipendono, sono sottoposti alla giurisdizione della Corte nei casi e modi previsti dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e da leggi speciali».

L'art. 1, comma 3, del d.l. 453/1993, convertito con modificazioni dalla legge 19/1994, recante “Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti” prevede che «A tutte le sezioni, comprese quelle già istituite, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 2, 3, 5, 6, e 11 della legge 8 ottobre 1984, n. 658».

L'art. 2 della legge 658/1984, per quel che qui rileva, prevede che «Sono attribuiti alla sezione di cui al precedente articolo, in base alle norme e ai principi concernenti l'attività giurisdizionale della Corte dei conti:

a) i giudizi di conto e di responsabilità e i giudizi a istanza di parte in materia di contabilità pubblica riguardanti i tesorieri e gli altri agenti contabili, gli amministratori e i funzionari e agenti della regione, delle province, dei comuni e degli altri enti locali nonché degli enti regionali;

b) i giudizi di conto e di responsabilità e i giudizi a istanza di parte riguardanti gli agenti contabili, gli amministratori e funzionari, impiegati e agenti di uffici e organi dello Stato e di enti pubblici aventi sede o uffici nella regione, quando l'attività di gestione di beni pubblici si sia svolta nell'ambito del territorio regionale, ovvero il fatto da cui deriva il danno si sia verificato nel territorio della regione;

c) i giudizi sui ricorsi e sulle istanze in materia di pensioni, assegni o indennità civili, militari e di guerra a carico totale o parziale dello Stato o degli enti pubblici previsti dalla legge, quando il ricorrente, all'atto della presentazione del ricorso o dell'istanza, abbia la residenza anagrafica in un comune della regione;

d) altri giudizi interessanti la regione in materia contabile e pensionistica attribuiti o che saranno attribuiti dalla legge alla giurisdizione della Corte dei conti».

L'art. 1, comma 4, della legge 20/1994 ha, infine previsto, che «*La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa **degli amministratori e dipendenti pubblici** anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, per i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge*».

L'art. 1 c.p.c. prevede che «*La giurisdizione civile, **salvo speciali disposizioni di legge**, è esercitata dai giudici ordinari secondo le norme del presente codice*».

L'art. 1 c.g.c. prevede che «*1. La Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi di conto, di responsabilità amministrativa per danno all'erario e negli altri giudizi in materia di contabilità pubblica*».

Nessuna delle predette disposizioni attribuisce espressamente alla giurisdizione della Corte dei conti le controversie che riguardano **soggetti privati** non inseriti organicamente nella pubblica amministrazione.

Come già rilevato nel precedente paragrafo, la Corte costituzionale attribuisce natura programmatica all'art. 103, comma 2, della Costituzione, ritenendo essenziale, per la configurazione della giurisdizione contabile, la c.d. *interpositio legislatoris*, a cui è rimessa la valutazione discrezionale degli interessi da tutelare e dello strumento processuale più adeguato per perseguirli (Corte cost. sentt. nn. 110/1970, 102/1977, 189/1984, 241/1984, 641/1987).

Sulla stessa linea si poneva, sostanzialmente, la Suprema Corte di Cassazione, la quale forniva un'**interpretazione restrittiva** delle norme attributive della giurisdizione contabile.

Così, ad esempio, con riguardo agli **amministratori e dipendenti degli enti locali**, la cui responsabilità al tempo era disciplinata dagli artt. 261-265 del r.d. 3 marzo 1934 n. 383 e riservata al giudice ordinario, la Corte di Cassazione riteneva che la responsabilità contabile devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti, secondo la previsione degli artt. 251-259 del r.d. 3 marzo 1934 n. 383, sussistesse **unicamente** nei casi di danni derivanti dalla violazione di specifiche norme dell'ordinamento della contabilità pubblica, delle norme cioè dirette a regolare i modi di acquisizione, gestione, impiego e conservazione dei mezzi finanziari con cui l'ente pubblico persegue e realizza i suoi fini istituzionali,

mentre esulavano dalla suddetta giurisdizione le altre tipologie di danno la cui cognizione rimaneva attratta alla giurisdizione civile (Cass. civ., SS.UU., n. 7291/1986, n. 1755/1989, n. 2080/1990, n. 2609/1990 e n. 2613/1990).

Il legislatore intervenne, quindi, con l'art. 58 della legge n. 142 del 1990, stabilendo che «*Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato*».

In tal modo, tramite specifica *interpositio legislatoris*, anche tali soggetti vennero assoggettati alla giurisdizione contabile.

Ed ancora, con riguardo agli **amministratori, funzionari ed impiegati di enti pubblici economici**, la Corte di Cassazione riteneva sussistente la giurisdizione contabile soltanto con riguardo ai danni derivanti dall'esercizio di poteri autoritativi e pubblicistici e non anche per i danni derivanti da atti posti in essere nell'ambito della gestione imprenditoriale svolta con strumenti di natura privatistica, per i quali riteneva sussistente la giurisdizione civile (Cass. civ., SS.UU. n. 1282/1982, n. 6179/1983, n. 2489/1998, n. 334/1999, n. 1243/2000 e n. 9649/2001).

Tuttavia, in quest'ultimo caso, **non vi fu un'interpositio legislatoris**, ma le Sezioni Unite della **Corte di Cassazione, con la celebre ordinanza n. 19667/2003, attraverso un'interpretazione estensiva delle norme attributive della giurisdizione contabile**, hanno ritenuto sussistente la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli amministratori e dipendenti di enti pubblici economici anche per fatti attinenti allo svolgimento di attività imprenditoriale dell'ente medesimo.

In sostanza, mentre prima si riteneva che il fondamento della giurisdizione contabile fosse ancorato ad un **criterio di tipo soggettivo** (la qualificazione giuridica pubblica dell'amministrazione e del soggetto agente), con tale interpretazione evolutiva, si ritenne invece che tale fondamento dovesse ancorarsi ad **un criterio di tipo oggettivo (ossia la natura pubblica delle risorse adoperate)**.

A seguito di tale mutamento di prospettiva, si è assistito ad un processo di

espansione della giurisdizione contabile in via pretoria, con l’avallo delle Sezioni Unite della Cassazione.

In particolare, la sussistenza della giurisdizione contabile, già affermata *motu proprio* dai giudici contabili di merito, è stata poi confermata dalle Sezioni Unite:

- nei confronti degli amministratori delle società per azioni a capitale pubblico (Cass. civ., SS.UU., n. 3899/2004);
- nei confronti del privato concessionario di servizi pubblici (Cass. civ., SS.UU., n. 13330/2010);
- nei confronti delle società di diritto privato costituite per la gestione di servizi pubblici in *house providing* (Cass. civ., SS.UU., n. 26283/2013);
- nei confronti del concessionario di un’opera pubblica “chiavi in mano”, atteso che questi, investito della progettazione e direzione dei lavori, non è un semplice appaltatore, ma versa in rapporto di servizio con l’ente pubblico, quale compartecipe della sua attività amministrativa (Cass. civ., SS.UU., n. 26942/2014);
- nei confronti dei consiglieri regionali nelle ipotesi di utilizzo dei fondi assegnati al gruppo consiliare per finalità diverse da quelle previste dalla legge (Cass. civ., SS.UU., n. 23257/2014, n. 10094/2015, n. 21927/2018, n. 11502/2019, n. 5589/2020, n. 19171/2020);
- nei confronti delle strutture sanitarie private convenzionate (Cass. civ., SS.UU., n. 473/2015, n. 16336/2019, n. 21871/2019, n. 7838/2020, n. 783/2021);
- nei confronti di privati percettori di fondi pubblici per lo sviamento delle risorse rispetto ai fini pubblici prefissati, ritenendo, anche in questo caso, di prescindere dalla qualità del soggetto agente e fondando la giurisdizione contabile sulla natura pubblica delle risorse impegnate, non rilevando gli strumenti operativi prescelti (di diritto pubblico o privato), ma l’oggettivo perseguimento di interessi pubblici (Cass. civ., SS.UU., n. 1515/2015, n. 23897/2015, n. 28504/2017, n. 11185/2018, n. 24858/2019);
- nei confronti delle persone fisiche che siano legati da un rapporto organico

con la società beneficiaria di finanziamenti pubblici (ad esempio, il legale rappresentante p.t.), ove si ipotizzi che dai comportamenti da loro tenuti sia derivata la distrazione delle risorse dal fine pubblico cui erano destinate; sicché la giurisdizione della Corte dei conti si radica anche nei loro confronti (Cass. civ., SS.UU., n. 18991/2017 e n. 15893/2022).

Nell'ambito di tale processo evolutivo si è anche affermato che *«In tema di azione di responsabilità per danno erariale, **sussiste il rapporto di servizio, costituente il presupposto per l'attribuzione della controversia alla giurisdizione della Corte dei conti, allorché un ente privato esterno all'Amministrazione** venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della P.A, mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta, che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e **perfino mancare del tutto**, potendo il relativo rapporto modellarsi secondo gli schemi generali previsti e disciplinati dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte»* (Cass. civ., SS.UU., n. 21871/2019).

3.3. L'estensione della giurisdizione contabile ad ambiti non previsti *a monte* dal legislatore ha determinato numerosi problemi applicativi (cfr. *infra* paragrafo 4) che si amplificano in forza dell'altro orientamento descritto al paragrafo 1 sul c.d. *«doppio binario»*.

In altri termini, si ritiene che il *«combinato disposto»* della sopra richiamata evoluzione giurisprudenziale, ossia quella sul c.d. *«doppio binario»* e quella sull'*«estensione in via pretoria dell'ambito di cognizione della giurisdizione contabile»*, **abbia impattato negativamente sul sistema giustizia**, in quanto il convenuto in giudizio è costretto a difendersi (**in ambiti via via sempre più estesi dalla giurisprudenza**) sia sul fronte civile che su quello contabile, con regole processuali e sostanziali differenti, con il concreto rischio di contrasto tra giudicati e in violazione dei principi di: **a)** naturale scarsità della risorsa giustizia; **b)** effettività e concentrazione delle tutele; **c)** divieto di giustiziabilità frazionata della medesima posizione giuridica sostanziale; **d)** ragionevole durata

del processo.

Si ritiene invece che, allorquando **il legislatore**, tramite specifica *interpositio*, ritagli un “fascio” di controversie (naturalmente ricadenti nell’ambito di cognizione del giudice ordinario *ex art. 1 c.p.c*) attribuendole alla giurisdizione contabile (ad. es. art. 9, comma 5, legge n. 24/2017, in materia di responsabilità dei sanitari operanti in struttura pubblica), tale giurisdizione debba essere **speciale (perchè governata da regole sostanziali e processuali speciali) ed esclusiva**, in quanto posta a “protezione” dei soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile.

In linea di principio, **il legislatore** potrebbe, discrezionalmente, anche estendere la giurisdizione contabile agli ambiti attualmente individuati dalla giurisprudenza (in quanto ricadenti nell’ormai ampia nozione di «*contabilità pubblica*» di cui all’art. 103, c. 2, Cost.), ma a tale estensione dovrebbe seguire: **a)** un corrispondente arretramento della giurisdizione civile, tramite la previsione dell’esclusività della giurisdizione contabile; **b)** la contemporanea previsione di regole sostanziali e processuali atte a garantire la tutela piena ed effettiva del diritto di difesa del convenuto in giudizio in sede contabile.

Nel seguente paragrafo saranno evidenziate alcune delle criticità riscontrabili nell’attuale assetto normativo e giurisprudenziale.

[\[Torna al sommario\]](#)

*

4. Alcune della criticità riscontrabili nell’attuale assetto normativo e giurisprudenziale

4.1. Come sopra illustrato, la disciplina **sostanziale** contenuta nella legge n. 20 del 1994, su cui è modellata anche la disciplina **processuale** contenuta nel codice di giustizia contabile, risponde tuttora alla finalità di determinare quanta parte del rischio dell’attività amministrativa debba restare a carico dell’apparato pubblico e quanta a carico del dipendente.

In tale ottica, si giustificano: **a)** la natura “personale” della responsabilità, con la conseguente esclusione di una generale trasmissione agli eredi; **b)** la “parzierietà” dell’obbligazione risarcitoria; **c)** l’obbligo di valutare i vantaggi

conseguiti dall'amministrazione o dalle comunità amministrare; **d)** il potere di riduzione dell'addebito.

Quanto sopra affinché, **per dipendenti e amministratori pubblici**, la prospettiva della responsabilità erariale «*sia ragione di stimolo e non di disincentivo*», come più volte affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 371/1998 e sentenza n. 203/2022).

Per converso, tali istituti sono, ad esempio, incompatibili con l'ipotesi di illecita percezione di contributi pubblici ove la contestazione di responsabilità è sempre a titolo di dolo, con conseguente inapplicabilità della disciplina sostanziale posta "a protezione" dei dipendenti e amministratori pubblici.

Tale esigenza di "protezione", infatti, non si giustifica nei confronti del privato che (in tesi) sia illecito percettore di contributi pubblici, il quale invece dovrà essere giudicato con le regole **sostanziali e processuali proprie del giudizio penale e civile** poiché quelle contabili (sostanziali e processuali), essendo pensate per la finalità "protettiva" di cui si è detto, si rivelano essere inidonee a garantire una tutela piena ed effettiva del diritto di difesa dell'incolpato nei giudizi aventi ad oggetto ipotesi di illecita percezione di contributi pubblici da parte del beneficiario.

Si tratta di valutazioni rimesse e riservate alla discrezionalità del legislatore e quando, in via pretoria, si amplia l'ambito di cognizione della giurisdizione contabile si interferisce con le dette valutazioni e scelte discrezionali, alterando e ponendo «*sostanzialmente in discussione il complesso della disciplina della responsabilità amministrativa*» (Corte Cost. n. 189/1984, cit.), **per come disegnata dal legislatore**.

4.2. Nel processo contabile, secondo le attuali regole processuali, non è consentita l'istanza di chiamata in causa di terzi e nemmeno la chiamata in causa *iussu iudicis*.

Spesso accade che il P.M. contabile contesti il dolo ai presunti responsabili e la responsabilità solidale dei medesimi, per condotte (in tesi illecite) commesse **anche** da terzi, senza che questi ultimi siano convenuti in giudizio.

Si tratta di una scelta unilaterale del PM, senza alcuna possibilità per i convenuti

in giudizio di formulare istanza di chiamata in causa di terzi e/o per il Giudice di disporre la chiamata dei terzi *iussu iudicis*, stante il divieto di cui all'art. 83 c.g.c..

Ad esempio, nelle ipotesi di illecita percezione o illecito utilizzo di finanziamenti pubblici, la mancata chiamata in giudizio di tutti i soggetti beneficiari del finanziamento pubblico (si pensi alle ATS costituite dai *partners* di progetto) e che abbiano conseguito (in tesi) un illecito arricchimento comporta un aggravamento del potenziale esborso economico a carico dei soli convenuti in giudizio, costetti, in caso di condanna, a sopportare un esborso economico per un ipotetico illecito arricchimento conseguito *anche* da altri, non convenuti in giudizio per scelta unilaterale del PM.

Inoltre, in simili ipotesi, i convenuti in giudizio sono chiamati a giustificare l'operato altrui, quando invece sul punto dovrebbero essere chiamati a contraddire **anche** i terzi non convenuti in giudizio, i quali potrebbero fornire i necessari elementi valutativi e probatori volti a contrastare la contestazione formulata dal PM contabile.

Ed ancora, sempre nell'ipotesi di contestazione di responsabilità a titolo solidale, i convenuti in giudizio in sede contabile, in caso di condanna, sono poi costretti ad esercitare, in separata sede (nel giudizio civile), le azioni di regresso e rivalsa per far valere la responsabilità degli altri soggetti non convenuti in giudizio in sede contabile, quando invece tali azioni, in applicazione dei principi di concentrazione delle tutele e in applicazione del divieto di giustiziabilità frazionata del medesimo rapporto (corollari del principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost), dovrebbero trovare ingresso anche nel processo contabile.

Quanto sopra al fine di accertare, in un *simultaneus processus* e nel pieno contraddittorio di tutte le parti, ogni aspetto, diritto e ragione inerente al medesimo rapporto dedotto in giudizio.

Infatti, l'eventuale successiva azione di rivalsa che dovesse essere esercitata, in sede civile, nei confronti dei soggetti non convenuti in sede contabile, al fine di far valere le loro eventuali responsabilità, potrebbe essere pregiudicata dalla loro mancata partecipazione al processo contabile, in quanto i terzi (a titolo

esemplificativo) potrebbero sostenere, in sede civile, che la condanna contabile è scaturita dalla mancata allegazione e prova di elementi valutativi che gli stessi avrebbero potuto fornire in sede contabile, ove convenuti in giudizio.

La stessa Corte Costituzionale, nella pronuncia n. 203/2022, sebbene abbia dichiarato infondata la q.l.c. dell'art. 83 c.g.c., **nei termini in cui è stata in quella sede prospettata**, ha comunque rilevato che «(...) *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 PM, 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*» (ivi § 18 del *Considerato in diritto*).

Nel caso esaminato dalla Corte costituzionale, si discuteva del **deficit di tutela del terzo**, nell'ipotesi di contestazione di **responsabilità parziaria a titolo di colpa**.

In queste ipotesi, in effetti, da un lato, il terzo è sufficientemente protetto dall'inefficacia, nei propri confronti, di una pronuncia emessa a seguito di un giudizio a cui esso sia rimasto estraneo e, dall'altro lato, il convenuto in giudizio è tutelato dalla possibilità riconosciuta al Giudice contabile di scorporare virtualmente la quota di danno attribuibile al terzo, *ex art. 83, comma 2, c.g.c.*

Eppure, la Corte Costituzionale ha chiamato il legislatore ad intervenire anche in questa ipotesi *levior*:

L'intervento del legislatore deve ritenersi, *a fortiori*, invece necessario nelle ipotesi di contestazione di **responsabilità a titolo solidale**, ove non è applicabile lo scorporo virtuale della quota di danno attribuibile ai terzi, *ex art. 83, comma 2, c.g.c.* e la sentenza produce effetto soltanto nei confronti dei convenuti in giudizio, ai quali viene addossato anche l'onere economico imputabile *pro quota* al terzo.

In questi casi, si verifica una lesione del diritto di difesa **dei convenuti in giudizio**, in quanto, anche per effetto dell'evoluzione giurisprudenziale sopra

indicata, si è venuta a creare **una giurisdizione a contraddittorio disintegro**.

4.3. Ed ancora, secondo l'attuale assetto normativo e giurisprudenziale, non è possibile chiamare in causa, nel giudizio contabile, le Compagnie di assicurazione, sia perché non è prevista in favore del convenuto la possibilità di formulare istanza di chiamata in causa di terzi, sia perché, allo stato, non sussiste la giurisdizione contabile nei confronti delle predette Compagnie.

Sovente accade che il soggetto che riceve l'invito a dedurre denunci il sinistro alla propria Compagnia assicuratrice e che quest'ultima neghi l'operatività della copertura per le più svariate ragioni (ad es., circostanza nota al momento dell'assunzione del rischio, ricorrenza di una o più cause di esclusione della copertura previste in contratto, decadenza della copertura per dichiarazioni inesatte o reticenti *ex art. 1892 c.c.*, ecc.).

Il convenuto in giudizio in sede contabile non può chiamare in causa la Compagnia al fine di accertare, in un *simultaneus processus*, la piena operatività della polizza ed il conseguente obbligo della medesima Compagnia di corrispondere all'Amministrazione danneggiata le eventuali somme oggetto di condanna.

In caso di condanna, il convenuto in giudizio in sede contabile è poi costretto ad avviare un giudizio civile contro la Compagnia, che può durare anche parecchi anni, considerati i tre gradi di giudizio.

Ciò comporta, da un lato, un aggravio di costi per il convenuto in giudizio, a volte insostenibili e, dall'altro, anche un ritardo per l'Amministrazione danneggiata nel recupero delle somme oggetto di condanna, specie nelle ipotesi di giudizi di elevato valore.

In definitiva, è un sistema che determina la **moltiplicazione dei giudizi (civili e contabili), causando anche inefficienza dell'amministrazione della giustizia** in quanto, **per i medesimi fatti materiali**, vengono investiti diversi plessi **giurisdizionali, in tempi differenti e con parti processuali non sempre coincidenti**, con rischio di contrasti tra giudicati e con irragionevole compressione del diritto di difesa del convenuto in giudizio.

[\[Torna al sommario\]](#)

*

5. Conclusioni

Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene che in sede di riforma del regime della responsabilità amministrativo-contabile, dovrebbe essere attentamente valutata la possibilità di intervenire legislativamente al fine di stabilire, innanzitutto e prioritariamente:

- a) l'esclusività della giurisdizione contabile, al fine di evitare il doppio binario delle giurisdizioni civile e contabile che, di fatto, vanifica lo "*statuto protettivo*" disegnato dal legislatore in favore del pubblico agente (paragrafo 1) ed al fine di evitare la violazione del divieto di *bis in idem* (paragrafo 2);
- b) l'esatta perimetrazione delle fattispecie assoggettate alla giurisdizione contabile e la necessità di interpretare restrittivamente le norme attributive della giurisdizione contabile (con esclusione, quindi, dell'interpretazione estensiva o analogica), al fine di evitare che l'estensione della giurisdizione contabile in via pretoria, ponga «*sostanzialmente in discussione il complesso della disciplina della responsabilità amministrativa*» (Corte Cost. n. 189/1984, cit.), per come disegnata dal legislatore (paragrafo 3);
- c) la possibilità, per il convenuto in giudizio in sede contabile destinatario di una richiesta di condanna a titolo solidale (per dolo o per illecito arricchimento *ex art. 1, comma 1-quinquies, l. 20/1994*), di formulare istanza di chiamata in causa di terzi (paragrafo 4), anche al fine di poter esercitare nel medesimo giudizio contabile le azioni di rivalsa e/o regresso nei rapporti interni all'obbligazione solidale;
- d) in ogni caso, la possibilità, per il convenuto in giudizio in sede contabile, di formulare istanza di chiamata in causa della propria Compagnia assicurativa (paragrafo 4).

Ove si decida di attribuire alla giurisdizione contabile tutte le fattispecie sino ad oggi individuate dalla giurisprudenza, specie quelle che riguardano soggetti privati (cessionari, percettori di finanziamenti pubblici, strutture private convenzionate, ecc), occorrerebbe dettare una disciplina differenziata per tali fattispecie, in quanto, da un lato, gli istituti pensati in chiave "protettiva" per il

pubblico dipendente e/o l'amministratore (ad es. il c.d. "tetto" e/o l'obbligo assicurativo) non appaiono immediatamente applicabili anche ai privati e dovrebbero essere opportunamente calibrati per tali ulteriori ipotesi e, dall'altro, le attuali regole sostanziali e processuali non garantiscono pienezza ed effettività di tutela di tali soggetti dinanzi al giudice contabile.

Si tratta di temi di rilevanza ordinamentale che investono trasversalmente diversi valori e precetti costituzionali (artt. 24, 70, 103, c. 2, 111, c. 2, Cost.) e si ritiene, pertanto, che le scelte e le soluzioni legislative che saranno individuate necessitino di ampia condivisione.

Si auspica che le superiori considerazioni possano offrire utili spunti di riflessione al dibattito parlamentare in corso.

Con riguardo

Avv. Ambrogio Panzarella
Partner

[\[Torna al sommario\]](#)