

QUADERNI DELLA RIVISTA

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI



I CONTI GIUDIZIALI

Analisi, riflessioni e prospettive



Quaderno n. 3/2023

Direttore responsabile: Tommaso Miele
Direttore scientifico: Francesco Saverio Marini

Comitato scientifico

Nicolò Abriani – Federico Alvino – Franco Anelli – Luca Antonini – Miguel Azpitarte Sánchez – Luigi Balestra – Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Marcello Cecchetti – Stefano Cerrato – Vincenzo Cerulli Irelli – Fabio Cintioli – Giacomo D’Attorre – Gianluca Maria Esposito – Gabriele Fava – Francesco Fimmanò – Franco Gallo – Edoardo Giardino – Giovanni Guzzetta – Margherita Interlandi – Amedeo Lepore – Alberto Lucarelli – Massimo Luciani – Francesco Saverio Marini – Bernardo Giorgio Mattarella – Giuseppe Melis – Donatella Morana – Nino Paolantonio – Fulvio Pastore – Antonio Pedone – Giovanni Pitruzzella – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Nicola Rascio – Giuseppe Recinto – Guido Rivosecchi – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Franco Gaetano Scoca – Raffaele Trequattrini – Antonio Felice Uricchio – Nicolò Zanon

Quaderni della Rivista: coordinatore Alberto Avoli

Redazione: Ernesto Capasso e Anna Rita Bracci Cambini

Editing: coordinatore: Eleonora Di Fortunato
Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellecchia

La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista

La rivista è consultabile anche in:
www.rivistacorteconti.it

RIVISTA
DELLA
CORTE DEI CONTI
QUADERNI

Quaderno n. 3/2023

Direttore responsabile
Pres. Tommaso Miele



I CONTI GIUDIZIALI
ANALISI, RIFLESSIONI
E PROSPETTIVE

Indice

Alberto Avoli, <i>Premessa</i>	V
Angelo Buscema, <i>La resa del conto, valori etici e costituzionali nella dinamica della evoluzione della organizzazione della pubblica amministrazione</i>	1
Aristide Police, Emanuele Fratto Rosi Grippaudo, <i>Agenti contabili e giudizi di conto: riflessioni sul rapporto fra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile</i>	11
Giovanni Guida, <i>La responsabilità contabile: attualità e prospettive per una effettiva tutela dei diritti della comunità</i>	41
Giovanna Colombini, <i>L'agente contabile nel processo evolutivo delle materie di contabilità pubblica</i>	63
Tammaro Maiello, <i>I conti giudiziari: le innovazioni introdotte dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna</i>	73
Salvatore Cimini, <i>La controversa natura del giudizio di conto</i>	81
Giulio Stolfi, <i>Il ruolo del pubblico ministero a tutela della effettività dei giudizi di conto e di resa di conto; profili sostanziali e processuali</i>	95
Ebron D'Aristotile, <i>Il ruolo dell'amministrazione nel deposito dei conti giudiziari, fra prassi e adempimenti formali e sostanziali, con particolare riferimento alla parifica e ai pareri degli organi di controllo interno</i>	109
Gerardo de Marco, <i>Verso la digitalizzazione dei conti giudiziari</i>	125
Silvia Curto, <i>Gestioni commissariali e contabilità speciale</i>	149

Appendice

Carmine De Michele, Silvia Calzetta, <i>L'attività di revisione dei conti giudiziari: una guida operativa</i>	167
---	-----

AGENTI CONTABILI E GIUDIZI DI CONTO: RIFLESSIONI SUL RAPPORTO FRA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA E RESPONSABILITÀ CONTABILE

Aristide Police e Emanuele Fratto Rosi Grippaudo ()*

Abstract: Il rapporto tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile è profondamente mutato nel corso del tempo e tale mutazione ha significativamente influito sulla relazione tra gli agenti contabili e i giudizi di conto. La possibilità per le procure regionali della Corte dei conti di imputare il danno erariale a titolo di responsabilità contabile nell'ambito del giudizio di responsabilità ha reso evidente la diversità e la maggiore severità di tale regime di responsabilità rispetto a quello della responsabilità amministrativa nonché la sua attribuibilità anche all'infuori del giudizio di conto. L'articolo declina il rapporto tra le due forme di responsabilità per danno erariale in chiave di reciproca integrazione. In primo luogo, esamina il rapporto di servizio che lega l'agente contabile alla pubblica amministrazione, distinguendo gli obblighi di servizio di natura contabile da quelli che tale natura non hanno. In secondo luogo, elenca le differenze di natura sostanziale e processuale tra la responsabilità contabile e la responsabilità amministrativa, soffermandosi, in particolare, sulla diversa ripartizione dell'onere della prova dell'elemento psicologico e sull'utilizzabilità del potere riduttivo. In terzo luogo, esamina alcune forme di interazione tra le due responsabilità in esame e analizza taluni meccanismi di integrazione tra il giudizio di conto e il giudizio di responsabilità. La tesi è che il tema del rapporto tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile ha una sua rilevanza scientifica prevalentemente all'interno al giudizio di responsabilità e sia intrinsecamente connesso alla natura dell'obbligo di servizio violato dall'agente pubblico. La possibilità per la procura erariale di attribuire la responsabilità contabile nella cornice del giudizio di responsabilità non rende superfluo il giudizio di conto, ma, al contrario, ne mette in risalto la diversa funzione di verifica della regolarità delle scritture contabili, recentemente potenziata dal legislatore attraverso la previsione della possibilità di definire tale giudizio mediante una sentenza che dichiari la mera irregolarità della gestione contabile.

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Il rapporto di servizio tra agenti contabili e pubblica amministrazione.* – 3. *L'elemento psicologico nella responsabilità contabile.* – 4. *La ripartizione dell'onere probatorio dell'elemento psicologico nella responsabilità contabile e il ruolo del pubblico ministero.* – 5. *L'utilizzo del potere riduttivo dell'addebito nella responsabilità contabile.* – 6. *L'oggetto del giudizio di conto e la cumulabilità tra giudizio di conto e giudizio di responsabilità.* – 7. *Il principio dell'assorbimento e della preminenza dell'azione di responsabilità.* – 8. *Considerazioni conclusive.*

1. *Introduzione*

La tematica del rapporto tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile può essere sviluppata in diversi modi. Gli autori più risalenti, spinti dall'esigenza di dotare di un autonomo statuto la responsabilità amministrativa, hanno declinato questo rapporto in chiave antagonista, esasperando ogni distinzione esistente, in nome della nota contrapposizione, di matrice civilistica, tra la responsabilità aquiliana e quella da inadempimento. Si trattava di un'esigenza più che comprensibile, se, come ricorda Edoardo Vicario (1), l'emersione della responsabilità amministrativa dalla norma che disciplinava la

(*) A. Police, professore ordinario di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di giurisprudenza della Luiss "Guido Carli" di Roma e avvocato, è autore dei parr. 1, 2, 3, 7; E. Fratto Rosi Grippaudo, ricercatore di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Pisa, è autore dei parr. 4, 5, 6, 8.

(1) E. Vicario, *La Corte dei conti in Italia*, Milano, Vallardi, 1925, 305-306.

responsabilità dei funzionari verificatori era stata notata esclusivamente da quella parte della dottrina amministrativistica che serviva nei ranghi della magistratura erariale. Gli autori più recenti, invece, hanno declinato il rapporto in esame in chiave di effettività della tutela delle casse erariali, anche e soprattutto alla luce della progressiva migrazione della giurisdizione contabile dal giudizio di conto al giudizio di responsabilità. Sono innumerevoli le opere di dottrina (2), che, ognuna a modo suo, sostengono che sia in corso una graduale unificazione delle due responsabilità per danno erariale e tacciano il giudizio di conto di obsolescenza e anacronismo – come se avesse perso ogni traccia di utilità nell’ordinamento contabile contemporaneo – contestualmente auspicando il suo assorbimento da parte del giudizio di responsabilità, alimentando quel diffuso *leitmotiv* per cui, “tutto sommato, in caso di ammanchi della gestione finanziaria, in un modo o nell’altro si finisce sempre per avere la possibilità di instaurare l’ordinario giudizio di responsabilità amministrativa” (3).

Il presente articolo, che si compone di sette paragrafi, si propone di declinare il rapporto tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile in una chiave diversa: quella della reciproca integrazione. Per fare ciò, occorre, anzitutto, ricalibrare un altro rapporto: quello tra agenti contabili e giudizi di conto. È opportuno superare quell’impostazione, in passato largamente prevalente, che vede nel giudizio di conto la sede “prediletta” della responsabilità contabile e che riduce il rapporto tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile al rapporto tra giudizio di responsabilità e giudizio di conto. Il legislatore sembrerebbe non condividere questa esigenza. Nel codice di giustizia contabile (4), a differenza di quanto avveniva nel testo unico del 1934 (5) e nel regolamento di procedura del 1933 (6), la locuzione “giudizio di responsabilità” è affiancata dall’aggettivo “amministrativa”, non considerando la possibilità che l’azione di responsabilità sia fondata su un titolo diverso da quello della responsabilità amministrativa, come la responsabilità contabile. Non a caso, il codice prevede che anche la responsabilità sanzionatoria pecuniaria – sino al 2016 attribuita all’interno del giudizio di responsabilità, nonostante le imponenti differenze strutturali con la responsabilità amministrativa – possa essere ascritta solo

(2) V., *ex multis*, i seguenti scritti: F. Tigano, *Corte dei conti e attività amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2006, 158-162, in cui l’A. afferma che “gli elementi di differenziazione più rilevanti tra i due tipi di responsabilità, tendono ormai ad assottigliarsi, in quanto gli elementi costitutivi sono ormai identici”, in seguito sostenendo l’esistenza di una “preponderanza del giudizio di responsabilità su quello di tipo contabile”; S. Cimini, *La responsabilità amministrativa e contabile*, Milano, Giuffrè, 2003, 141-144; L. Schiavello, *Il nucleo storico del processo contabile (prolegomeni alla ricostruzione dogmatica)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 1192-1247, in cui l’A. afferma che sarebbe in corso una “*reductio ad unum* delle due figure di responsabilità (contabile e amministrativa); ma secondo una direzione inversa a quella che si ebbe in origine: non è più la responsabilità contabile ad assimilare le altre ipotesi, ma è invece la responsabilità amministrativa che tende ad assimilare a sé quella contabile facendone alternare le caratteristiche peculiari”; S. Buscema, *Trattato di contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 1979, 792, in cui l’A. afferma che “i due tipi di responsabilità possono ricondursi ad unità, considerando l’oggetto comune, costituito appunto dal danno arrecato alla p.a.”. Quanto al ruolo ricoperto dal giudizio di conto nell’ordinamento contabile contemporaneo, si riportano le opinioni contenute in A. Corpaci, *La responsabilità degli amministratori e dipendenti pubblici nella giurisprudenza della Corte dei conti*, in D. Sorace (a cura di), *La responsabilità pubblica in pratica. Studio di casi e analisi di documenti giurisprudenziali*, Bologna, il Mulino, 1995, 377-408, e precisamente: «il giudizio di conto finisce con l’essere adempimento gravoso per l’estensione dei soggetti che vi sono obbligatoriamente assoggettati e per il fatto di impegnare il personale di magistratura in un attività di riscontro computistico e cartolare che potrebbe più efficacemente e produttivamente essere svolta da altri; prescritto come necessario ma non infrequentemente inevaso; nell’effettività poco produttiva se, come è stato rilevato, da tempo la Corte dei conti preferisce e utilizza “il più duttile giudizio di responsabilità [...] anche per il perseguimento della responsabilità dei contabili”, fino al punto che in taluni casi quel giudizio “si è ridotto ad un rituale *ad pompam* (ovvero) non viene richiesto neppure *ad pompam*”».

(3) L’espressione viene commentata in M. Orefice, *Intervento*, in *Atti del Convegno “I conti giudiziari”*, Torino, 19-21 ottobre 2017, in <www.piemonteautonomie.it>, 75-83.

(4) Il codice di giustizia contabile è stato approvato con d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

(5) Il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti è stato approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214.

(6) Il regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti è stato approvato con r.d. 13 agosto 1933, n. 1038.

all'interno di un giudizio istituito *ad hoc*, disciplinato negli artt. 133-136. La giurisprudenza, invece, sembra sempre più condividere la suddetta esigenza, considerate le numerose sentenze di condanna, a titolo di responsabilità contabile, pronunciate dal giudice erariale all'esito di altrettanto numerosi giudizi di responsabilità. La recentissima sentenza n. 348/2023 (7), resa dalla Terza sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti, costituisce un fulgido esempio di questa prassi. In essa, il collegio ha confermato una sentenza di condanna al risarcimento del danno erariale, adottata all'esito di un giudizio di responsabilità, sorretta dal titolo della responsabilità contabile. In primo grado, infatti, la procura attrice aveva prospettato, con l'atto introduttivo del giudizio, il titolo di responsabilità contabile, di seguito soddisfacendo le esigenze probatorie del giudizio secondo le regole indicate nello statuto di tale responsabilità. La citata sentenza d'appello riveste particolare importanza perché riconosce espressamente alcune importanti distinzioni di ordine sostanziale e processuale tra la responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile, ammettendo che entrambe possano costituire titolo d'imputazione del danno erariale all'interno del giudizio di responsabilità. Tuttavia, la giurisprudenza, richiamando un'osservazione di Vincenzo Tango (8), "sia pure lunga ed autorevole, non può creare un'ampia dottrina né supplire al difetto di una trattazione metodica". Il superamento del binomio tra giudizio di conto e responsabilità contabile richiede, dunque, una costruzione razionale della responsabilità contabile e una adeguata differenziazione del suo statuto da quello della responsabilità amministrativa, di modo che si possa verificare in quale forma di giudizio entrambe le responsabilità possano trovare adeguata soddisfazione. Tale è lo scopo di questo articolo, che nel suo secondo paragrafo analizza quegli obblighi distinti e, talvolta, ulteriori che caratterizzano il rapporto di servizio intercorrente tra l'agente contabile e la pubblica amministrazione. Nel terzo paragrafo, l'attenzione si sposta sull'elemento psicologico richiesto per l'attribuzione delle due forme di responsabilità per danno erariale e si procede alla verifica degli effetti delle riforme – più o meno recenti – che lo hanno interessato. Il quarto paragrafo affronta il tema della ripartizione dell'onere probatorio dell'elemento psicologico nelle ipotesi di responsabilità amministrativa e di responsabilità contabile. Il quinto paragrafo è dedicato all'applicazione del potere riduttivo dell'addebito – istituito in passato ritenuto proprio della sola responsabilità amministrativa – alla responsabilità contabile ed esamina anche quelle ipotesi in cui il danno erariale da violazione degli obblighi contabili viene rilevato nell'ambito del giudizio di conto. Il sesto paragrafo approfondisce l'oggetto del giudizio di conto ed è diretto a evidenziare la differenza ontologica intercorrente tra tale giudizio e quello di responsabilità, vagliando anche il loro possibile cumulo alla luce del principio di *ne bis in idem*. Il settimo paragrafo esamina quegli strumenti processuali diretti a disciplinare il concorso tra le due responsabilità per danno erariale nonché a coordinare il giudizio di responsabilità con il giudizio di conto. L'articolo si chiude con alcune considerazioni conclusive, che evidenziano come il tema del rapporto tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile abbia una sua rilevanza scientifica prevalentemente all'interno al giudizio di responsabilità e sia intrinsecamente connesso alla natura dell'obbligo di servizio violato dall'agente pubblico. Inoltre, le conclusioni evidenziano come la possibilità per la procura erariale di attribuire la responsabilità contabile nella cornice del giudizio di responsabilità non renda superfluo il giudizio di conto, ma, al contrario, metta in risalto la diversa sua funzione di controllo di regolarità della rendicontazione degli agenti contabili, recentemente potenziata dal legislatore attraverso la previsione della possibilità di definire tale giudizio mediante una sentenza che dichiari la mera irregolarità della gestione contabile.

(7) La sentenza citata è Corte conti, Sez. III centr. app., 12 settembre 2023, n. 348, che ha confermato gli esiti decisorii di Corte conti, Sez. giur. reg. Friuli-Venezia Giulia, 17 novembre 2020, n. 154.

(8) V. Tango, *Della responsabilità negli ordini costituzionali ed in specie di quella degli ufficiali pubblici verso lo Stato e le amministrazioni per colpa e danno*, Roma, Perseveranza, 1899, 151.

2. Il rapporto di servizio tra agenti contabili e pubblica amministrazione

La gestione amministrativa e la gestione contabile sono due attività che rientrano nell'amministrazione attiva, sono poste in essere da agenti pubblici legati all'amministrazione di riferimento da un rapporto di servizio e sono soggette al sindacato della Corte dei conti, secondo i canoni di una responsabilità patrimoniale che, nel genere, è denominata "amministrativa".

In origine, la nozione di responsabilità amministrativa aveva un'accezione più ampia rispetto a quella che l'ordinamento le attribuisce oggi, riferendosi all'obbligo dei funzionari dello Stato di "dar conto dell'esercizio del proprio ufficio ai loro superiori gerarchici" (9). Si trattava di una responsabilità "interna" alla pubblica amministrazione – giacché l'aggiunto "amministrativa" stava a indicare proprio che l'esercizio del sindacato aveva luogo "nella cerchia dell'amministrazione" (10) – che la dottrina distingueva in due specie (11): una "disciplinare", dalla natura sanzionatoria e affidata alla competenza di appositi uffici dell'amministrazione, e una "giuridica", dalla natura risarcitoria e, proprio per questa sua natura, rimessa all'autorità di un magistrato (12). In seguito, la responsabilità disciplinare è assunta alla dignità di responsabilità autonoma e la responsabilità amministrativa ha iniziato ad assumere delle sembianze più definite, identificandosi in quella "responsabilità patrimoniale dei funzionari, impiegati ed agenti pubblici di fronte all'amministrazione che rappresentano, dalla quale dipendono o per la quale agiscono, per i danni ingiustamente ad essa recati nell'esercizio delle loro funzioni o nell'adempimento dell'opera loro" (13).

In origine, la responsabilità amministrativa "si concentra[va] in taluni uffiziali" (14): quelli ai quali, con vocabolo all'epoca "non ancora accolto nel dizionario" (15), era attribuito l'appellativo di "contabile" e quelli "incaricati delle verificazioni ai contabili" (16), i quali, a seconda dei casi, prendevano il nome di "controllori", "ispettori" o, più in generale, "verificatori". Con questi ultimi – ai quali era affidato il riscontro e la verifica delle casse e dei magazzini dello Stato – l'ordinamento contabile si mostrava più severo che non verso i funzionari d'altro ordine, poiché si trovavano in una posizione di contiguità con il "maneggio" di beni e valori operato dagli agenti contabili (17). Esempi di funzionari verificatori erano i direttori postali, "a cui tocca[va] sorvegliare il servizio anche nella parte riguardante la contabilità" (18) o i membri dei consigli di amministrazione dei corpi della Regia Marina, "tenuti responsabili solidali e personali di qualunque deficienza o malversazione avvenuta nelle casse

(9) L. Palma, *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, Firenze, Pellas, 1884, 566.

(10) V. Tango, *Della responsabilità pecuniaria imposta ai pubblici uffiziali verso lo Stato. Comento all'art. 67 della legge 17 febbraio 1884, n. 2016. Memoria prima*, in *Archivio giuridico*, 1888, 395-455, spec. 427.

(11) M.S. Giannini, *Svolgimento della dottrina delle responsabilità contabili*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Emilio Betti*, Milano, Giuffrè, 1962, 187.

(12) La motivazione di questa attribuzione è indicata in F. Persico, *Diritto amministrativo*, vol. II, Napoli, Marghieri, 1890, 56, in cui si legge come "una serie di diritti che riguardano la famiglia, la proprietà e la capacità individuale e le sanzioni penali in genere furono affidati alla custodia dei magistrati ordinari".

(13) L. Frezzini, voce *Responsabilità amministrativa*, in *Dig. it.*, vol. XX, 1299-1345

(14) V. Tango, *Della responsabilità negli ordini costituzionali*, cit., 115.

(15) *Ivi*, 124.

(16) La giurisdizione della Corte dei conti su questa forma di responsabilità amministrativa era disposta dal c. 2 dello stesso art. 20, secondo cui "[l]a Camera dei Conti potrà a norma delle circostanze attenuare gli effetti di tale responsabilità, determinando la somma che dovrà ricadere a carico di questi funzionari". In dottrina era diffusa l'idea che la norma introducesse una responsabilità da danno "per incarico", perché, a differenza dei contabili, i funzionari "verificatori" ricoprivano incarichi direttivi, di vigilanza o di controllo e, venendo meno al loro compito, compromettevano "per fatto della loro negligenza, la sicurezza dei valori maneggiati dai primi". In questi termini si esprime F. Rostagno, *Contabilità di Stato*, vol. II, Milano, Vallardi, 1927, 166 ss.

(17) Corte conti, Sez. un., 1 aprile 1886.

(18) Corte conti 29 ottobre 1878, in G. Nini, A. Serpieri, *La giurisprudenza della Corte dei conti nel Regno d'Italia*, vol. II, Roma, F.lli Pallotta, 1883, voce *Poste*, 74.

principali” (19). Della responsabilità amministrativa conosceva – giusta, rispettivamente, l’antica attribuzione della giurisdizione sulla linea del conto (20) e l’insistenza mostrata da Cavour (21) – la magistratura contabile. Tuttavia, la norma che limitava ai funzionari verificatori la responsabilità amministrativa non contabile era ambigua (22) e la Corte dei conti ne ha profittato – facendo leva su alcuni interventi normativi (23) e alcune sentenze della Cassazione romana (24) che militavano in tal senso – per estendere la propria giurisdizione sull’intera categoria dei funzionari dello Stato (25), finanche superando i

(19) Corte conti 27 giugno 1877, *ivi*, voce *Responsabilità*, 91

(20) La funzione giurisdizionale sulla linea del conto è stata per la prima volta espressamente attribuita alla Camera dei conti di Torino nell’editto del 16 ottobre 1560 dal Duca di Savoia Emanuele Filiberto.

(21) La responsabilità dei funzionari “verificatori” era disposta dall’art. 20, c. 1, l. 23 marzo 1853, n. 1483, che disponeva in tal senso: “I funzionari stipendiati dallo Stato, e specialmente incaricati delle verificazioni ai contabili, rimarranno risponsabili delle somme di cui lo Stato andasse perdente per loro colpa”. Tale responsabilità era considerata dall’allora Presidente del Consiglio Cavour come un “castigo in denaro da determinarsi dalla Camera [dei conti]” rivolto verso quell’“impiegato delle finanze il quale per sua colpa avrà lasciato che si facesse un deficit”. L’intervento è consultabile in Camera dei deputati, IV Legislatura, *Atti del parlamento subalpino. Discussioni. Tornata del 27 dicembre 1852*, Firenze, Eredi Botta, 1868, 1831. Quanto all’inciso “castigo in denaro”, è opportuno chiarire come non fosse nelle intenzioni del legislatore introdurre una responsabilità dalla natura sanzionatoria, essendo la norma diretta a escludere ogni forma di solidarietà tra la punizione pecuniaria del funzionario verificatore, che non deve coprire l’intero deficit accertato, e quella del contabile. La norma in esame è stata successivamente trasposta, con trascurabili modifiche, nell’art. 47 della r.d. 3 novembre 1861, n. 302, nell’art. 61 della l. 22 aprile 1869 n. 5026, nell’art. 67 del r.d. 17 febbraio 1884, n. 2016, e, infine, nell’art. 81 del r.d. 18 novembre 1923 n. 2440.

(22) L’art. 20 della l. n. 1483/1853 consiste nella trasposizione dell’art. 14 dalla legge di contabilità belga – l. 15 maggio 1846, n. 354, tuttora in vigore – il quale dispone: “*Les fonctionnaires chargés spécialement et directement de la surveillance des comptables et du contrôle de leur comptabilité, sont responsables de tout déficit irrecouvrable qui pourrait être occasionné par un défaut de vérification de la gestion du comptable en déficit*”. L’intenzione del legislatore sardo di riproporre la disposizione belga nel proprio ordinamento contabile emerge dalle parole rivolte alla Camera dei deputati sabauda dal Commissario regio Pietro Di Santa Rosa: “Il Governo nel proporre questa disposizione adottò una disposizione che esiste nel Belgio. [...] Il Governo, volendo pure provvedere in modo atto a meglio astringere al proprio dovere i funzionari verificatori, pensò di proporre in questa legge la disposizione belgica; ma di modificarla per modo che non il potere esecutivo, ma bensì la Corte dei conti avesse a fissare la somma da pagarsi dal funzionario che per difetto di verificaione avesse occasionato perdite al tesoro”. Tale intervento è consultabile in Camera dei deputati, IV Legislatura, *op. cit.*, 1833. Tuttavia, la differenza lessicale tra la disposizione belga e la disposizione italiana era dovuta a un errore di traduzione: il legislatore piemontese mise una virgola e una “e” di troppo rispetto al testo originale, aprendo la strada a una forma di interpretazione letterale che, nel tempo, avrebbe esteso questa responsabilità amministrativa non solo agli addetti alla sorveglianza dei contabili, ma anche a tutti gli impiegati dello Stato.

(23) Si è rivelato utile allo scopo l’art. 256 del r.d. 10 febbraio 1889, n. 5921 (T.u. della legge comunale e provinciale), che decretava la responsabilità dei funzionari comunali “che ordinano spese non autorizzate dal bilancio e non deliberate dai rispettivi Consigli, o che ne contraggono l’impegno”. A giudicare di questa forma di responsabilità – la prima a essere denominata “amministrativa” dalla giurisprudenza erariale (v. Corte conti, Sez. III, 28 gennaio 1890, in *Riv. dir. pubbl.*, 1890, 508-510) – fu chiamata la Corte dei conti e alcuni studiosi della contabilità di Stato compresero che la disposizione altro non rappresentasse se non “un passo verso la meta di veder sanzionata per legge la responsabilità di tutti i funzionari ed amministratori della cosa pubblica”. In questi termini si esprime E. Mazzoccolo, *La nuova legge comunale e provinciale annotata*, Milano, Hoepli, 1891, 528, e tale opinione è avallata in A. De Brun, *Contabilità comunale secondo le nuove disposizioni legislative e regolamentari*, Milano, Hoepli, 1893, 226.

(24) Il riferimento è da intendersi effettuato alle seguenti pronunce: Cass. Roma, Sez. riun., 23 gennaio 1880, in *Annali giur. it.*, 1881, II, 8-10; 5 marzo 1880, in *La Corte Suprema di Roma*, 1880 (vol. compl. 1881), 203-204; 19 gennaio 1889, in *Annali giur. it.*, 1889, 20-21.

(25) In questo senso, ha valore pionieristico la decisione della Corte dei conti del 6 dicembre 1882, in G. Nini, A. Serpieri, *op. cit.*, vol. II, voce *Giudizio di responsabilità*, 37, ove si legge: “[I]’Art. 61 della legge 22 Aprile 1869, n. 5026 sottopone alla giurisdizione della Corte, non solamente gli ufficiali pubblici ai quali è commesso il riscontro e la verificaione delle Casse e dei Magazzini, ma qualsivoglia pubblico ufficiale, che per negligenze commesse nell’adempimento del proprio ufficio abbia contribuito al fatto ond’ebbe danno lo Stato: e se dalla legge si accenna in special modo agli ispettori, verificatori e simili, è per indicare in essi un grado maggiore di colpa e di responsabilità, e per dare così una norma al giudizio discrezionale della Corte, la quale può riversare a carico degli ufficiali pubblici il danno sofferto dall’erario nella totalità od in parte”. Determinante, per le sue implicazioni di ordine sistematico, è la decisione

colpi di coda di qualche legislatore insofferente (26) e la diffidenza di alcune autorevoli dottrine (27). Il legislatore è giunto alle stesse conclusioni dopo un quarto di secolo, quando, con il r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (28) (d'ora in avanti "l.c.s."), ha riconosciuto l'esistenza di due forme di responsabilità amministrativa (29): l'una dal carattere generale, alla quale sono soggetti tutti gli agenti pubblici, denominata responsabilità amministrativa non contabile, o, semplicemente, "responsabilità amministrativa"; l'altra dal carattere speciale, che incombe solo su quei funzionari ai quali è affidata la gestione o "maneggio" di beni o valori dello Stato, ossia gli agenti contabili, che assume il nome di responsabilità amministrativa contabile, o, semplicemente, "responsabilità contabile". Di queste due forme di responsabilità non rispondevano solo i funzionari delle amministrazioni statali, ma anche quelli degli enti locali, il cui "giudice naturale" di primo grado, fino alla sentenza della Corte costituzionale n. 55/1966 (30), era individuato nel competente consiglio di prefettura (31). Successivamente, la magistratura erariale, orientando il significato dell'aggettivo "amministrativa" verso mete dal carattere oggettivo, ha ingrandito ulteriormente la propria giurisdizione, includendovi la responsabilità per colpa e danno di qualunque individuo che avesse partecipato, direttamente o indirettamente, con ruolo strumentale o finale, all'esercizio della funzione amministrativa. Ne è risultato lo spostamento del baricentro del sindacato contabile dal "rapporto d'ufficio" al "rapporto di servizio", inteso quale relazione funzionale con la pubblica amministrazione, in favore della quale il pubblico agente svolge in modo continuativo una

del 1 luglio 1890, *ivi*, vol. III, 21, in cui la Corte dei conti ha individuato una continuità d'intenti tra le leggi di contabilità di Stato del 1853, del 1861, del 1869 e del 1884, sostenendo che i relativi articoli disciplinanti la responsabilità dei funzionari vigilanti non solo avessero sempre riguardato "tutti gli ufficiali stipendiati dello Stato senza eccezione alcuna", ma che avessero introdotto nell'ordinamento giuridico "un'azione civile per la riparazione del danno" cagionato allo Stato "da colpa di un impiegato".

(26) Attraverso l'art. 226 del r.d. n. 3074/1885 il legislatore ha tentato di arginare l'estensione della platea di "pubblici funzionari stipendiati" destinatari dell'azione di responsabilità amministrativa, ma la Corte dei conti non ha accolto alcuna restrizione nei suoi giudicati. La vicenda è approfondita in G. Pacinotti, *L'impiego nelle pubbliche amministrazioni secondo il diritto positivo italiano*, Torino, Utet, 1907, 330.

(27) Il riferimento è da intendersi effettuato a Vittorio Emanuele Orlando, il quale, pur accettando che potesse esistere una responsabilità civile di natura contrattuale in capo al pubblico dipendente che danneggi lo Stato, osservava che, nei fatti, "il diritto positivo e la consuetudine amministrativa" non avevano riconosciuto tale responsabilità per due ordini di ragioni. Con riferimento alla prima ragione, l'autore sosteneva che questa dovesse essere individuata "in quel vincolo gerarchico, il quale lega in un tutto organico l'intera amministrazione dello Stato e di cui uno degli elementi essenziali essendo il diritto e il dovere di sorveglianza del superiore verso il subordinato". L'A. paventava che il riconoscimento di una mera responsabilità civile di un "inferiore" potesse legare indirettamente quella del suo superiore, e così di grado in grado risalendo, questa responsabilità si potesse suddividere tra tutti i pubblici impiegati, rivelandosi un rischio per l'intera amministrazione. Per quanto riguarda la seconda ragione ostativa al riconoscimento di questa nuova forma di responsabilità, l'autore constatava come lo Stato avesse già in suo potere i mezzi speciali, "che mancano a un ordinario locatore d'opera", per punire l'impiegato negligente. Si trattava delle "pene disciplinari", che l'autore affermava essere "sufficienti per supplire l'eventuale azione per responsabilità civile". In questi termini si esprime V.E. Orlando, *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, Barbera, 1892, 111-113.

(28) La responsabilità amministrativa è stata riconosciuta dal legislatore solo per opera del r.d. 18 novembre 1923 n. 2440, il cui art. 82 dispone: "L'impiegato che, per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo".

(29) S. Trentin, *La responsabilità collegiale*, Milano, Vallardi, 1910, 30.

(30) Trattasi di Corte cost. 3 giugno 1966, n. 55, in *Foro it.*, 1966, I, 986, che ha decretato l'incostituzionalità della norma che attribuiva ai Consigli di prefettura la competenza giurisdizionale di primo grado sulla responsabilità per danno erariale dei funzionari impiegati alle dipendenze degli enti locali.

(31) La competenza dei consigli di prefettura a giudicare, in primo grado, sui conti degli agenti contabili comunali e provinciali nonché quella della Corte dei conti di conoscere, in grado d'appello, delle pronunce rese sui conti dai consigli di prefettura è attribuita già negli artt. 125 e 197 dell'all. A alla l. 20 marzo 1865, n. 2248, all'art. 125. La competenza dei consigli di prefettura a conoscere, in primo grado, della responsabilità amministrativa dei pubblici funzionari è attribuita, per i funzionari ordinatori, nell'art. 256 del r.d. n. 5921/1889 e, per tutti i funzionari dell'amministrazione locale, nell'art. 260 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383.

determinata attività (32). Se questa attività consiste nella gestione di beni o valori di pertinenza erariale assume il nome di “gestione contabile” e i relativi autori sono qualificati come agenti pubblici contabili, o, semplicemente, “agenti contabili”; se, invece, consiste nell’espletamento di qualunque altra mansione amministrativa, trattasi di “gestione amministrativa”, e i suoi autori sono qualificati come agenti pubblici non contabili, o semplicemente, “agenti pubblici”. A conferma di quanto detto, è possibile citare una recente sentenza del giudice contabile (33), che dispone quanto segue: «La responsabilità contabile intesa *stricto sensu*, pur possedendo identità di elementi costitutivi con la responsabilità amministrativa, si atteggia diversamente non potendo non tenere conto della specificità delle obbligazioni che incombono su coloro che hanno il maneggio di beni e valori di pubblica pertinenza, rinvenendosi ogniqualvolta sussista e sia dimostrata l’inescusabile, mancata restituzione di beni e valori a causa di una condotta connotata da dolo o da grave colpevolezza [...] In altri termini, ai fini del giudizio sulla responsabilità dei contabili, non viene in rilievo un’unica e generale obbligazione di restituzione del danaro o dei valori dello Stato, ma l’inosservanza da parte dell’agente contabile degli obblighi propri del servizio prestato, che abbia determinato o concorso a determinare il danno al cui ristoro l’azione mira. Tra gli obblighi di servizio derivanti da una “posizione di garanzia” assunta dall’agente contabile, assumono notevole rilievo l’esatta gestione, la sua formalizzazione e la tenuta di regolare contabilizzazione, l’obbligo di custodia (*custodiam praestare*) e di riversamento dei proventi incassati a scadenze determinate».

Fisiologicamente, il rapporto di servizio trova la sua fonte nell’investitura nell’ufficio, mentre la ricognizione e il passaggio di consegne fanno dell’agente pubblico un agente contabile. Tuttavia, nulla esclude che l’uno e l’altro siano soggetti esterni alla pubblica amministrazione e che, qualora lo siano, abbiano la natura di persona giuridica. Sono soggette alla giurisdizione erariale di responsabilità amministrativa le società concessionarie di opere pubbliche o di pubblici servizi, così come rientrano nel novero degli agenti contabili gli istituti bancari che svolgono il servizio di tesoreria degli enti e le società iscritte nell’“Albo dei soggetti abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni”, di cui all’art. 53, c. 1, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446. Il rapporto di servizio, con la conseguente soggezione alla giurisdizione della Corte dei conti, può sorgere anche quando l’individuo compartecipi “di fatto” all’attività amministrativa. Si tratta di una regola che interessa la responsabilità contabile sin dalla legge di contabilità di Stato del 22 aprile 1869, n. 5026 – la c.d. legge Cambray-Digny – il cui art. 58 equiparava ai “contabili di diritto” i “contabili di fatto”, ossia coloro i quali “si ingeriscono senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti” agli agenti contabili, obbligandoli alla resa del conto e assoggettandoli alla giurisdizione contabile. La giurisprudenza contabile ha provveduto a estendere questa regola anche alla responsabilità amministrativa (34), alla quale, oggi, si ritengono pacificamente assoggettati anche i funzionari “di fatto”. Il fatto illecito e dannoso commesso da un pubblico agente ricade nella giurisdizione della Corte dei conti solo se tra i compiti istituzionali a costui attribuiti e la condotta causativa del danno erariale sussiste un “vincolo di occasionalità necessaria” (35). A tal fine, l’art. 82 l.c.s., al pari di quanto prevedeva l’abrogato art. 52 del r.d. n. 1214/1934, dispone una limitazione della responsabilità amministrativa a quelle condotte realizzate dall’agente pubblico “nell’esercizio delle sue funzioni”, vertendosi altrimenti in materia di giurisdizione ordinaria (36). Questa regola vale anche in quelle ipotesi in cui

(32) In questi termini si esprime Cass., S.U., ord. 4 dicembre 2009, n. 25495, in *Foro amm.-CdS*, 2009, 2825.

(33) Corte conti, Sez. giur. reg. Molise, 19 dicembre 2017, n. 79.

(34) Il riferimento è da intendersi effettuato alle seguenti pronunce del giudice erariale: Corte conti, Sez. I, 14 ottobre 1991, n. 311, in *Riv. Corte conti*, 1991, 6, 42; Sez. giur. reg. Piemonte 12 maggio 2021, n. 160; Sez. II centr. app. 21 aprile 2021, n. 123.

(35) Per un’analisi della tematica, v. A. Napoli, *Il rapporto di occasionalità necessaria nella giurisprudenza delle Sezioni unite in sede nomofilattica e di riparto*, *ivi*, 2019, 3, 278-282.

(36) V., *ex multis*, Corte conti, Sez. giur. reg. Marche, 2 dicembre 2016, n. 74, nella quale il giudice contabile ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione relativamente al danno erariale provocato da un dipendente comunale che

l'agente pubblico è una persona giuridica, richiedendo la giurisprudenza che il danno erariale sia frutto di una *mala gestio* del rapporto concessorio (37). La tematica dell'individuazione del vincolo di occasionalità necessaria, che accompagna l'intero ciclo vitale della responsabilità amministrativa, non trova terreno fertile nel campo della responsabilità contabile, la cui fonte è ravvisabile in condotte tipiche, proprie dei soli agenti contabili e realizzabili solo nell'ambito del rapporto di servizio con la pubblica amministrazione.

Alla luce delle considerazioni svolte in questo paragrafo, ogni agente contabile è anche un agente pubblico e sia la responsabilità amministrativa sia la responsabilità contabile derivano dall'inadempimento di obblighi di servizio. L'individuo diviene agente pubblico mediante l'inserimento nell'ufficio e ottiene l'ulteriore qualifica funzionale di agente contabile con la ricognizione e il passaggio di consegne. Quanto agli agenti contabili "esterni", essi ottengono simultaneamente entrambe le qualifiche, quale conseguenza del provvedimento di concessione del servizio pubblico di riscossione o di tesoreria. Pertanto, sia gli agenti pubblici sia gli agenti contabili sono legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio, che, ove interessi i secondi, ha un contenuto più variegato, comprendendo anche obblighi contabili. È opportuno chiarire che i beni o valori andati perduti dall'agente contabile nel corso dell'esercizio, così come le spese effettuate in assenza di giustificativi, costituiscono a tutti gli effetti un danno erariale. Ciò non significa che l'agente contabile non possa violare altri obblighi, pertinenti al suo rapporto di servizio, che non hanno natura contabile. Perciò, la scelta di imputare un danno erariale a titolo di responsabilità amministrativa o contabile segue la natura degli obblighi verso i quali l'agente pubblico si mostra inadempiente, e precisamente: se il danno erariale è frutto della violazione di obblighi contabili, sarà recuperato a titolo di responsabilità contabile; in caso contrario, l'agente pubblico (contabile o non contabile) risponderà dell'illecito a titolo di responsabilità amministrativa.

Quanto alla forma di giudizio in cui avviene il recupero del danno erariale, se questo è imputabile a titolo di responsabilità amministrativa, può essere recuperato solo nella cornice del giudizio di responsabilità; se, invece, è imputabile a titolo di responsabilità contabile, il recupero può avvenire sia nella cornice storica del giudizio di conto sia nell'ambito del giudizio di responsabilità.

3. *L'elemento psicologico nella responsabilità contabile*

Anche la responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile si fondano sul principio di colpevolezza e, pertanto, richiedono, un'imputazione soggettiva del fatto illecito posto a loro fondamento. In origine, la soglia minima di imputazione dell'illecito erariale era rappresentata dalla colpa. Facevano eccezione alcune fattispecie, tassativamente individuate (38), con riferimento alle quali il legislatore aveva alzato tale soglia sino a ricomprendervi la sola colpa grave.

A partire dal secondo dopoguerra, il legislatore ha, in tre tappe ben individuate, modificato la disciplina dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa. Il d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, rappresenta la prima tappa, poiché dispone, all'art. 23, che è danno ingiusto, agli effetti dell'azione di rivalsa dell'amministrazione, "quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o per colpa grave". Due sono le implicazioni di questa disposizione: l'una dal carattere sistematico, l'altra dal carattere pratico. Quanto alla prima implicazione, la norma in questione ha

aveva incendiato un automezzo comunale adibito al trasporto di rifiuti, in considerazione del fatto che non fosse emerso alcun legame di occasionalità necessaria tra la condotta e il rapporto di servizio intercorrente tra detto dipendente e il comune.

(37) V., *ex multis*, Cass., S.U., 14 gennaio 2015, n. 473, in cui i giudici di legittimità hanno confermato la giurisdizione della Corte dei conti, la quale aveva condannato una società concessionaria di servizio pubblico nel settore sanitario al pagamento dei danni derivati dalla stipula, con la Asl di riferimento, di tre atti di transazione ritenuti falsi.

(38) Un elenco di queste fattispecie è contenuto in A. Police, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*, in F.G. Scoca (a cura di), *La responsabilità amministrativa e il suo processo*, Padova, Cedam, 1997, 61-144, spec. 116-117.

determinato l'allontanamento, seppure provvisorio, della responsabilità amministrativa per danno erariale "indiretto" da quella per danno erariale "diretto", nonché un vero e proprio "scisma" tra la disciplina sostanziale dell'azione di rivalsa privatistica e quella pubblicistica, quest'ultima esperibile solo in presenza di una forma qualificata di colpa e – si badi bene – attribuita alla sola giurisdizione della Corte dei conti (39). La seconda implicazione della norma in esame consiste nell'aver introdotto nell'ordinamento l'impunità degli agenti pubblici, con conseguente responsabilità della sola amministrazione, in quelle ipotesi in cui il danno all'erario sia il risultato di una condotta connotata da colpa lieve. L'art. 23 del d.p.r. n. 3/1957 non presenta, invece, implicazioni nell'ambito della responsabilità per danno erariale "diretto", che continuava a poter essere attribuita anche in presenza di condotte sorrette da colpa lieve, né influisce in alcun modo sulla disciplina sostanziale della responsabilità contabile, del tutto estranea all'oggetto di questa risalente riforma.

La seconda tappa può essere individuata nel d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla l. 20 dicembre 1996, n. 639, il cui art. 3 ha modificato l'art. 1, c. 1, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, nel seguente modo: "la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave". La giurisprudenza contabile definisce la "colpa grave" come un comportamento "caratterizzato dalla mancanza di diligenza, violazione delle disposizioni di legge, sprezzante trascuratezza dei propri doveri, che si traduca, in estrema sintesi, in una situazione di macroscopica contraddizione tra la condotta tenuta nello specifico dal pubblico amministratore ed il *minimum* di diligenza imposto dal rapporto di servizio, in relazione alle mansioni, agli obblighi ed ai doveri che da questo scaturiscono" (40). La Prima sezione centrale d'appello della Corte dei conti (41) nonché la Sezione giurisdizionale Regione Liguria (42) hanno sollevato una questione di legittimità costituzionale denunciando un contrasto tra l'art. 3, c. 1, lett. a), d.l. n. 543/1996 e gli artt. 3, 11, 24, 81, 97 e 103, c. 2, Cost., nella parte in cui limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave. Tra le violazioni della Costituzione lamentate dai giudici erariali vi era "l'irragionevole livellamento della responsabilità, conseguente all'estensione indifferenziata, a tutte le categorie di dipendenti e amministratori pubblici, della limitazione della responsabilità stessa ai soli casi di dolo o colpa grave". La censura non è stata condivisa dalla Corte costituzionale, che, nella sentenza n. 371/1998 (43), ha affermato che rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire "non solo quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità, ma anche quale grado di colpa sia richiesto ed

(39) L'art. 19, c. 1, d.p.r. n. 3/1957 dispone che l'impiegato responsabile verso l'amministrazione è sottoposto alla giurisdizione della (sola) Corte dei conti nei modi previsti dalle leggi in materia. Tuttavia, la Corte di cassazione ammette, in ordine allo stesso fatto causativo di pregiudizio erariale, la coesistenza dell'azione di rivalsa proposta dalla pubblica amministrazione danneggiata dinanzi al giudice ordinario e dell'azione per danno erariale a iniziativa del pubblico ministero contabile, in base al sistema del c.d. doppio binario. V., in merito, Cass., S.U., 12 ottobre 2020, n. 21992, in *Resp. civ. prev.*, 2021, 281. Il sistema del "doppio binario" è esaminato nei seguenti scritti di dottrina: E. Romani, *Il sistema del doppio binario civile e contabile in materia di responsabilità, tra giurisdizione esclusiva della Corte dei conti e diritto di difesa dell'amministrazione danneggiata*, in <www.federalismi.it>, 16 giugno 2021; V. Tenore, *Lo stato della giurisdizione della Corte dei conti tra "doppio binario", "ne bis in idem" e questioni varie in materia di responsabilità e pensioni*, in *Riv. Corte conti*, 2021, 3, 3; L. Iocca, *la Corte di cassazione e il doppio binario giurisdizionale*, *ibidem*, 2, 68.

(40) Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, 12 gennaio 2015, n. 1.

(41) Il riferimento è da intendersi effettuato alle seguenti ordinanze: Corte conti, Sez. I centr. app., 26 settembre 1997, n. 211; 25 febbraio 1997, n. 500; 20 dicembre 1996, n. 639; 29 novembre 1996, n. 185; 27 novembre 1996, n. 182.

(42) Il riferimento è da intendersi effettuato a Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, 15 maggio 1997, n. 881.

(43) Corte cost. 20 novembre 1998, n. 371, in *Riv. amm.*, 1998, 954, con nota di P. Maddalena, *La limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo o colpa grave dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 371, del 20 novembre 1998*.

a quali soggetti la responsabilità sia ascrivibile, senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà”. Il superamento del vaglio di costituzionalità ha permesso alla dottrina di affrontare il tema dell’ambito di applicazione del comma in oggetto, collocato in un articolo la cui rubrica fa espresso riferimento all’azione di responsabilità e la cui lettera si rivolge alla “responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica”, dando parvenza di voler espletare i suoi effetti anche nei confronti della responsabilità contabile. Il panorama giurisprudenziale e dottrinario dell’epoca è intelligibilmente descritto in un noto scritto di Salvatore Cimini (44), il quale – dopo aver apportato il proprio sostegno alla tesi favorevole all’applicazione dell’art. 1, c. 1, l. n. 20/1994 anche alla responsabilità contabile – ricorda come tale tesi convivesse, sia in dottrina sia in giurisprudenza, con altre tesi di senso diametralmente opposto, come quella – autorevolmente sostenuta (45) – secondo cui il riferimento della norma in esame alla colpa grave sarebbe “poco più che una metafora”.

La terza tappa consiste nel d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. decreto semplificazioni), convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, il cui art. 21 è intervenuto sull’art. 1 della l. n. 20/1994 normativizzando il c.d. dolo erariale ed escludendo dall’ambito di applicazione della responsabilità per danno erariale, seppure per un periodo di tempo determinato, quelle condotte attive connotate dall’elemento psicologico della colpa grave. Lo scopo di questo intervento era risolvere il diffuso e logorante fenomeno della c.d. burocrazia difensiva o “paura della firma”, ossia un fenomeno che si sostanzia nella mancata o ritardata adozione dei provvedimenti amministrativi da parte della dirigenza e che il legislatore contemporaneo ritiene sia dovuto anche al timore di incorrere in un giudizio erariale. Scendendo nei particolari, il primo comma dell’art. 21 introduce nell’art. 1 della l. n. 20/1994 un secondo alinea, che dispone nel seguente modo: “la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso”. Si tratta di una norma di interpretazione autentica, con cui il legislatore ha inteso porre fine a un lungo contrasto giurisprudenziale sulla natura e l’estensione del dolo nella cornice dei giudizi di responsabilità, superando quell’orientamento che lo qualificava in chiave contrattuale o *in adimplendo* (46) e delineandolo secondo i canoni previsti dall’art. 43 c.p. (47). La distinzione tra queste due forme di dolo può essere compresa attraverso la lettura del seguente passo di una sentenza della Sezione piemontese della Corte dei conti: “il dolo contrattuale si differenzia dal dolo penale, al quale è assimilabile il dolo extracontrattuale produttivo di responsabilità aquiliana, in quanto attiene all’inadempimento di uno specifico obbligo preesistente quale ne sia la sua fonte. In altri termini, il dolo penale viene in rilievo

(44) S. Cimini, *op. cit.*, 130-134

(45) Il riferimento è da intendersi effettuato a P. Maddalena, *La colpa nella responsabilità amministrativa*, in *Riv. Corte conti*, 1997, 2, 272-286, spec. 285, in cui si legge che la disposizione sulla limitazione della responsabilità amministrativa alle ipotesi di dolo e colpa grave “è poco più che una metafora, non potendo altro significare che è necessario accogliere un concetto rigoroso di responsabilità e che, di conseguenza, la imputabilità per colpa dei soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti deve essere rigorosamente provata”. Tale orientamento è stato sostenuto dalle seguenti pronunce del giudice contabile: Corte conti, Sez. riun. giur., 23 settembre 1997, n. 66, *ibidem*, 6, 127; Sez. I centr. app. 7 agosto 2000, n. 253, *ivi*, 2000, 5, 68, con nota di B. Tridico, *Colpa grave e gradualità della condanna*.

(46) Secondo questa concezione, il dolo contabile sarebbe da intendere come “stato soggettivo caratterizzato dalla consapevolezza e volontà dell’azione o omissione *contra legem*, con specifico riguardo alla violazione delle norme giuridiche che regolano e disciplinano l’esercizio delle funzioni amministrative ed alle sue conseguenze dannose per le finanze pubbliche”. In questi termini si sono espresse le seguenti pronunce del giudice erariale: Corte conti, Sez. giur. reg. Sardegna, 12 giugno 2019, n. 158; Sez. giur. reg. Lombardia 31 ottobre 2018, n. 211; Sez. I centr. app. 22 marzo 2010, n. 198.

(47) In base all’art. 43 c.p., il delitto è “doloso, o secondo l’intenzione, quando l’evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell’azione od omissione e da cui la legge fa dipendere l’esistenza del delitto, è dall’agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione”. La concezione “penalistica” del dolo erariale è stata accolta nelle seguenti pronunce del giudice erariale: Corte conti, Sez. II centr. app., 26 giugno 2019, n. 235; 31 dicembre 2018, n. 779; Sez. I centr. app., 28 dicembre 2017, n. 547. Più risalente è Corte conti, Sez. riun., 10 giugno 1997, n. 56, in *Riv. Corte conti*, 1997, 6, 117.

come diretta e cosciente intenzione di nuocere, ossia di agire ingiustamente a danno di altri da parte di persona imputabile, mentre il dolo contrattuale consiste nel proposito consapevole di non adempiere all'obbligo stesso, ossia di violare intenzionalmente i doveri riconducibili all'espletamento del rapporto di impiego, ovvero di servizio per quanto concerne i soggetti privati" (48). La scelta del legislatore di accogliere una nozione di dolo dall'impronta penalistica nell'ordinamento contabile consente alla procura erariale di esercitare l'azione di responsabilità in presenza di qualunque grado di rappresentatività e volitività dell'evento dannoso, censurando le condotte sorrette dal dolo intenzionale, dal dolo diretto e, in continuità con l'opinione maggioritaria in giurisprudenza prima della riforma (49), dal dolo eventuale (50).

Il secondo comma dell'art. 21 del d.l. n. 76/2020 consta di due alinea, ciascuno dei quali ospita una distinta prescrizione. Il primo alinea dispone in tal senso: "limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'art. 1 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta". Dunque, il legislatore è intervenuto sulla struttura della responsabilità per danno erariale e ha rimosso una delle due condizioni soggettive che ne consentono la contestazione, ossia la colpa grave. Trattasi del c.d. scudo erariale, che consente alla procura contabile di contestare solo quelle fattispecie di danno erariale sorrette dall'elemento psicologico del dolo. L'unica eccezione alla prescrizione in esame è contenuta nel successivo alinea del medesimo comma 2, che dispone in tal senso: "la limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente". Questa eccezione non esclude l'antigiuridicità sia degli illeciti erariali di pura omissione, in cui il danno deriva dalla mera assenza della condotta (51), sia degli illeciti erariali commissivi cagionati causalmente dalle precedenti omissioni di agenti pubblici, incaricati di svolgere mansioni di verifica, vigilanza e controllo (52). Come ha affermato lo stesso legislatore nella relazione illustrativa al d.l. n. 76/2020, la *ratio* sottesa alla scelta normativa di introdurre lo "scudo erariale" consiste nella volontà a che i pubblici dipendenti "abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al dolo". La norma godeva di un'efficacia limitata nel tempo, che era destinata a venir meno il 31 luglio 2021, data che già nella legge di conversione era stata modificata in 31 dicembre 2021. Tuttavia, il termine finale di efficacia della norma in esame sembra non scadere mai, oggetto com'è di continue proroghe: l'art. 51, c. 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (c.d. decreto semplificazioni *bis*), convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, l'ha spostato al 30 giugno 2023, mentre l'art. 12-*quinquies* del d.l. 22 aprile 2023, n. 44 (c.d. decreto p.a.), convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2023, n. 74, alla lett. a), l'ha ulteriormente rinviato al "30 giugno 2024". Per espressa ammissione del legislatore, tale ultimo rinvio è una misura provvisoria, che viene adottata "nelle more di una

(48) Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, 9 luglio 2018, n. 68.

(49) Secondo la giurisprudenza contabile che aderiva alla concezione penalistica di dolo, il dolo eventuale consisteva nell'accettazione del rischio del previsto verificarsi di un illecito pregiudizio alle casse della pubblica amministrazione, come si legge in Corte conti, Sez. II centr. app., 10 giugno 2015, n. 314; 18 marzo 2015, n. 127.

(50) La Corte dei conti ritiene perseguibile la condotta dell'agente pubblico sorretta dal dolo eventuale anche in seguito all'entrata in vigore del d.l. n. 76/2020. Sul tema, v. le seguenti pronunce: Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 26 luglio 2023, n. 133, *ivi*, 2023, 4, 206; Sez. giur. reg. Calabria 15 giugno 2023, n. 112; Sez. giur. reg. Siciliana 22 marzo 2023, n. 147, *ibidem*, 2, 219; Sez. giur. reg. Umbria 18 novembre 2021, n. 94.

(51) Costituisce illecito di pura omissione il danno erariale da mancata riscossione di un tributo.

(52) Costituisce illecito commissivo cagionato da precedenti omissioni il danno erariale indiretto procurato dalla condanna dell'ente ospedaliero al risarcimento del danno da lesioni fisiche permanenti cagionate a un paziente da un intervento chirurgico demolitorio effettuato senza che fossero stati svolti i necessari esami preventivi. Si è pronunciata su questa fattispecie di danno Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, 14 settembre 2020, n. 59, *ivi*, 2020, 6, 219.

complessiva revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile”, nell’ambito della quale sarà affrontato – esaurita l’emergenza che caratterizzava il contesto pandemico e raggiunto un certo grado di attuazione degli obiettivi del Pnrr – il tema dell’opportunità di mantenere, modificare o eliminare dall’ordinamento contabile lo “scudo erariale”.

La scelta del legislatore sembra ricadere verso quest’ultima soluzione, da attuarsi mediante la promozione di un graduale e disciplinato rientro all’interno dei canoni tradizionali della responsabilità per danno erariale. Costituisce un indice presuntivo di questa scelta l’introduzione nel nuovo codice dei contratti pubblici – il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 – della definizione di colpa grave in parziale accoglimento delle suggestive indicazioni offerte dalla dottrina nel recente passato. L’art. 2, c. 3, c.c.p. dispone in tal senso: “nell’ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l’omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell’attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell’agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l’omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti”. Si tratta di una definizione diretta a produrre effetti limitatamente all’ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici. Ciò giustifica la scelta del legislatore di restringerne il campo di applicazione alle sole ipotesi di responsabilità amministrativa, non svolgendo gli agenti contabili nessuna attività nell’ambito di dette fasi. Inoltre, la prescrizione è formulata in modo tale da essere diretta a trovare applicazione alle condotte attive degli agenti pubblici, che si pone in aperto contrasto con la limitazione della responsabilità contenuta nell’art. 21 del d.l. n. 76/2020. Tale contrasto è stato rilevato dalla Corte dei conti (53), che ha apprezzato la scelta del legislatore di superare una norma non conforme alla disciplina unionale sul recupero dei fondi indebitamente versati e ai principi costituzionali in materia di responsabilità dei pubblici dipendenti, in coerenza con le vigenti previsioni del codice di giustizia contabile (54) – che escludono la colpa grave in presenza di pareri rilasciati dalla magistratura contabile in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali – e con una giurisprudenza consolidata sull’elemento soggettivo della responsabilità per danno erariale. Di corredo, la Corte ha ricordato come «il principio della fiducia, che si basa sul presupposto del riconoscimento di capacità e professionalità in capo al funzionario responsabile, non [possa] conciliarsi con l’esclusione della responsabilità per colpa grave laddove, come noto, detta soglia minima di punibilità [attenga], per costante giurisprudenza, ai casi quali l’“intensa negligenza”, la “sprezzante trascuratezza dei propri doveri”, l’“atteggiamento di grave disinteresse nell’espletamento delle proprie funzioni”, la “macroscopica violazione delle norme”, il “comportamento che denoti disprezzo delle comuni regole di prudenza”».

Ai fini della presente trattazione, interessa verificare se le novità introdotte dall’art. 21 del d.l. n. 76/2020 producano effetti, oltre che nel campo della responsabilità amministrativa, nel campo della responsabilità contabile. I due commi di cui si compone sono intervenuti sull’art. 1, c. 1, della l. n. 20/1994, che disciplina il criterio di imputazione soggettiva di entrambe le forme di responsabilità per danno erariale; pertanto, stando al tenore letterale, dovrebbero trovare applicazione anche alla responsabilità contabile, perlomeno quella attribuita all’interno del giudizio di responsabilità. Su questo tema, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti non hanno ancora sciolto la riserva, anche quando, seppure mediante un *obiter dictum*, avrebbero potuto (55). Ciononostante, non può ignorarsi, anche alla luce della relazione illustrativa dello stesso d.l. n. 76/2020, che l’estensione del c.d. scudo erariale a quei

(53) V. Corte conti, *Contributo scritto su atto Governo n. 19, codice dei contratti pubblici*, 14 febbraio 2023.

(54) Il riferimento è da intendersi effettuato agli artt. 69, c. 2, e 95, c. 4, c.g.c.

(55) Il riferimento è da intendersi effettuato a Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, 14 dicembre 2020, n. 313.

fatti illeciti punibili a titolo di responsabilità contabile vada ben oltre l'intenzione del legislatore di superare la "paura della firma", sicché andrebbe esclusa.

4. *La ripartizione dell'onere probatorio dell'elemento psicologico nella responsabilità contabile e il ruolo del pubblico ministero*

La differente ripartizione dell'onere della prova dell'elemento psicologico della colpa – ora grave – all'interno delle responsabilità amministrativa e contabile è un tema da sempre al centro del dibattito dottrinale e giurisprudenziale. Una riflessione che ne spieghi la dinamica non può che partire da un'analisi del dato normativo, contenuto in ogni regolamento di esecuzione delle leggi di contabilità di Stato sin dall'unità d'Italia (56) e presentemente tracciato dall'art. 194 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827 (d'ora in avanti "r.c.s.") – regolamento esecutivo del r.d. n. 2440/1923 – che dispone in tal senso: "Le mancanze, deteriorazioni, o diminuzioni di denaro o di cose mobili avvenute per causa di furto, di forza maggiore, o di naturale deperimento, non sono ammesse a discarico degli agenti contabili, se essi non esibiscono le giustificazioni stabilite nei regolamenti dei rispettivi servizi, e non comprovano che ad essi non sia imputabile il danno, né per negligenza né per indugio frapposto nel richiedere i provvedimenti necessari per la conservazione del danaro o delle cose avute in consegna". La riportata disposizione delinea, in modo intelligibile, la ripartizione dell'onere probatorio nell'ambito della responsabilità contabile, stabilendo che l'agente contabile resosi autore di una *mala gestio* possa essere discaricato nella sola ipotesi in cui dimostri che gli ingiustificati ammanchi non sussistano o, qualora esistenti, siano dovuti al caso fortuito o alla forza maggiore. Emerge una netta distinzione con la regola probatoria consacrata nello statuto della responsabilità amministrativa, che onera la parte attrice di provare la matrice dolosa o colposa della condotta dell'autore del danno all'erario. Questa distinzione non è mai venuta meno nell'arco degli ultimi centocinquanta anni, che hanno semmai visto la dottrina e, in modo molto più limitato, la giurisprudenza ravvisare il fondamento giuridico della stessa in fattori diversi.

L'idea che la responsabilità per danno erariale possa assurgere alla dignità di responsabilità autonoma nell'ambito delle responsabilità restitutorie è molto recente (57) e, ancora oggi, non unanimemente accolta (58). Per oltre un secolo, la responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile sono state ricondotte all'interno della categoria della responsabilità civile e sono state modellate sull'archetipo, rispettivamente, della responsabilità civile aquiliana e di quella da inadempimento, rappresentandone una sorta di "regimi speciali" (59). Non a caso, il giudice speciale che, per ragioni storiche e di opportunità, di tali responsabilità era chiamato a conoscere veniva qualificato come giudice civile: "il primo giudice civile che estende la sua giurisdizione a tutto il regno" (60). Pertanto, non stupisce che gli autori che si sono occupati di comparare le due forme di responsabilità sotto il profilo della diversa ripartizione

(56) Il riferimento è da intendersi effettuato alle seguenti disposizioni: art. 225 r.d. 4 maggio 1885, n. 3074, regolamento esecutivo del r.d. n. 2016/1884; art. 215 r.d. 4 settembre 1870, n. 5852, regolamento esecutivo della l. n. 5026/1969; art. 152 r.d. 13 dicembre 1863, n. 1628, regolamento esecutivo della l. n. 302/1861.

(57) Il tema è affrontato in A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, Torino, Giappichelli, 2005, 391. L'A., accompagnato dal consenso di alcune autorevoli dottrine, constata che vi sono elementi che contraddicono la configurazione della responsabilità amministrativa in termini di responsabilità contrattuale (il termine di prescrizione, l'inversione dell'onere della prova e il carattere trasversale della responsabilità) ed elementi che contraddicono il modello della responsabilità civile vera e propria (il potere riduttivo e il carattere personale).

(58) La giurisprudenza di legittimità continua ad attribuire natura civilistica alla responsabilità per danno erariale. V.: Cass., S.U., 25 ottobre 1999, n. 744, in *Giur. it.*, 2000, 1053.

(59) V. F. Meucci, *Essenza e disciplina giuridica della responsabilità contabile*, in *Riv. Corte conti*, 1951, 1, 58, in cui si legge quanto segue: "In sostanza, nel nostro concetto, la responsabilità contabile non esclude la responsabilità *ex iure communi*, ma comprende e la supera".

(60) Aa.Vv., *Inaugurazione solenne della Corte dei conti del Regno d'Italia il dì primo ottobre 1862*, Torino, Stamperia Reale, 1862.

dell'onere della prova abbiano tratto ispirazione, nelle loro costruzioni dogmatiche, dalle opere della migliore dottrina civilistica del loro tempo.

Il tradizionale orientamento dottrinale e giurisprudenziale in tema di ripartizione dell'onere della prova nella responsabilità civile segue la regola contenuta nell'antico brocardo *onus probandi incumbit ei qui dicit*, secondo cui spetta alla parte attrice provare tutti gli elementi costitutivi di detta responsabilità: il danno ingiusto, il dolo o la colpa, il nesso di causalità. Tale regola subisce un'eccezione nelle ipotesi di mora e di inadempimento del debitore, che gli antichi autori hanno sempre accompagnato a una presunzione di colpa, come risulta evidente da un altro brocardo: *qui in mora est, culpa non vacat* (61). Secondo la definizione offerta da un'autorevole dottrina (62), per presunzione si intende «ogni argomento, congettura, illazione, attraverso cui – essendo già provata una determinata circostanza (c.d. “fatto-base” o “indizio”) – si giunge logicamente a considerare provata altresì un'altra circostanza, sforzata di prova diretta». Nelle presunzioni che si dicono “legali”, tali argomenti, congetture o illazioni sono surrogate dalla legge, che, in via generale, “attribuisce a un fatto valore di prova in ordine a un altro fatto, che quindi viene presunto”. La presunzione di colpa del debitore inadempiente ha natura legale, essendo prevista sia nel codice civile del 1865 (63), all'art. 1225, sia in quello del 1942, all'art. 1218. Tale presunzione incide sull'ordinario riparto dell'onere probatorio, invertendolo: si parla, pertanto, di inversione dell'onere della prova. Il debitore è, infatti, onerato di provare che l'inadempimento o il ritardo derivi da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile, come il caso fortuito o la forza maggiore (64).

L'equiparazione della responsabilità contabile alla responsabilità “contrattuale” ha radici profonde. Si riteneva, infatti, che derivasse dall'inadempimento di doveri specifici attribuiti all'agente pubblico, mentre si considerava equiparabile alla responsabilità aquiliana la responsabilità amministrativa, in cui il rapporto di servizio si pensava costituisse la semplice occasione dell'atto illecito (65). Giorgio Giorgi, raffinatissimo civilista ed esperto conoscitore della teoria presuntiva suesposta, è stato tra i primi a trasportare le fondamenta di tale teoria nell'ordinamento contabile, elaborando una delle più lucide distinzioni tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile sotto il profilo strutturale della ripartizione dell'onere della prova (66). Si riporta un estratto del ragionamento dall'autore: “[m]entre nella responsabilità specifica dei contabili la colpa sta *in re ipsa* nella deficienza di cassa o di magazzino; in quella invece generica degli altri pubblici ufficiali richiede la prova diretta del fatto o della omissione colpevole. La deficienza di cassa accusa il contabile di colpa con una presunzione così stringente, che egli non può liberarsene se non mediante prove dirette e anche documentali, quando non si tratti di forza maggiore: per esempio di un furto a mano armata, o di un incendio. Diversamente vanno invece le cose nel sindacato degli amministratori; dove le colpe non si provano senza indagini lunghe, complicate, e le più volte incertissime”. Dal ragionamento riportato è possibile evincere come, nella presunzione di colpa che colpisce l'agente contabile inadempiente, il “fatto-base” sia individuabile nella presenza nel conto

(61) V., *ex multis*, G. Giorgi, *Teoria delle obbligazioni nel diritto moderno italiano*, Firenze, Cammelli, 1879, 62.

(62) A. Torrente, *Manuale di diritto privato*, Milano, Giuffrè, 2021, 429.

(63) Un sunto delle posizioni della dottrina ottocentesca sul tema può essere ravvisato nelle annotazioni degli artt. 1224, 1225 e 1226 c.c. 1865, in J. Mattei, *Il codice civile italiano commentato*, Venezia, P. Naratovich, 1874, e in V. Cattaneo, C. Borda, *Il codice civile italiano annotato*, Torino, Camilla e Bertolero, 1873.

(64) Sul tema della colpa presunta nella responsabilità da inadempimento sotto l'imperio del codice civile del 1865, v., *ex multis*, Cass. Roma, 8 luglio 1892, in *Giur. it.*, 1893, I, 568; Cass. Palermo, 21 gennaio 1893, *ibidem*, 572. Sullo stesso tema, sotto l'imperio del codice civile del 1942, v. C.M. Bianca, *Dell'inadempimento delle obbligazioni*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1967, 166.

(65) In questi termini G. Moffa, *La Corte dei conti nel regno d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1939, 168.

(66) G. Giorgi, *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali esposta con speciale considerazione del diritto moderno italiano*, vol. II, Firenze, Cammelli, 1891, 127-128.

di un ammanco, rilevato dal giudice erariale nell'ambito del giudizio di conto, e come a tale fatto la legge attribuisca valore di prova in ordine a un altro fatto: la colpa dell'agente contabile, ossia il requisito psicologico "minimo" per l'imputabilità dell'illecito erariale. L'inversione dell'onere probatorio, generato dalla presunzione di colpa, onera l'agente contabile della prova che la mancata restituzione di beni o valori erariali non sia dovuta a *mala gestio*, bensì a un evento a lui non imputabile. La diversa ripartizione dell'onere probatorio sull'elemento psicologico esalta il maggior rigore della responsabilità contabile rispetto alla responsabilità amministrativa e viene in risalto nel giudizio di responsabilità, dove entrambe le responsabilità possono essere attribuite e dove, a differenza del giudizio di conto, sono chiaramente individuate la parte attrice e la parte convenuta, tra le quali avviene la ripartizione in esame. Difatti, nelle ipotesi di responsabilità contabile, la prova richiesta alla pubblica accusa è limitata al ruolo di agente contabile ricoperto dall'interessato, all'esatto ammontare dei beni ricevuti in carico nonché alla parziale e/o omessa restituzione di quanto ricevuto da parte dell'agente contabile medesimo, essendo quest'ultimo onerato della prova contraria, data dall'avvenuto riversamento ovvero dalla presenza di ragioni giustificative della mancata restituzione del dovuto, quali sono il caso fortuito o la forza maggiore (67). Invece, l'ordinario riparto dell'onere probatorio, che trova applicazione nelle ipotesi di responsabilità amministrativa, prescrive che sia l'attore pubblico a dover provare l'esistenza del danno, della condotta (dolosa e/o gravemente colposa) e del nesso di causalità esistente fra condotta ed evento dannoso. L'inversione dell'onere probatorio non trova applicazione solo in quei giudizi di responsabilità rivolti verso gli agenti contabili, ma in tutti quelli in cui la procura erariale contesta all'agente pubblico l'inadempimento all'obbligo di dar conto del modo in cui ha gestito le risorse pubbliche. Ne costituiscono un esempio i giudizi di responsabilità amministrativa a carico dei consiglieri regionali dimostratisi inadempienti all'obbligo di analitica rendicontazione delle spese effettuate con i contributi ricevuti (68).

In passato, il maggior rigore della responsabilità contabile rispetto alla responsabilità amministrativa era ulteriormente accentuato dall'impossibilità, nonostante qualche opinione dissenziente (69), di attribuire natura relativa alla presunzione di colpa dell'agente contabile. In quest'ottica si giustificano le parole dedicate da Luigi Raggi (70) a tale presunzione, e precisamente: "dati questi fatti e il danno consecutivo non crediamo si possa ammettere prova di mancanza di colpa da parte loro: in questi fatti vi è una presunzione di colpa *iuris et de iure*". Per quasi un secolo la dottrina (71) e la giurisprudenza (72)

(67) V. le seguenti pronunce del giudice erariale: Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, 28 marzo 2023, n. 28; 18 febbraio 2022, n. 27, relative al mancato riversamento delle imposte di soggiorno; Sez. giur. reg. Campania 27 gennaio 2022, n. 90, concernente un'ipotesi di mancato riversamento di proventi di spettanza erariale derivanti dalla raccolta del gioco del lotto; Sez. giur. reg. Abruzzo 12 maggio 2021, n. 132, in cui l'onere della prova della non imputabilità del fatto illecito è stata riferita a un albergatore che non aveva mai riscosso – e, pertanto, mai riversato nelle casse erariali – l'imposta di soggiorno; Sez. I centr. app. 11 gennaio 2019, n. 12; 4 gennaio 2018, n. 228; Sez. III centr. app. 23 giugno 2000, n. 203; Sez. II centr. app. 13 maggio 1998, n. 141; 13 giugno 1997, n. 17.

(68) Sul tema, v. le seguenti pronunce del giudice erariale: Corte conti, Sez. II centr. app., 15 settembre 2021, n. 325, in *Riv. Corte conti*, 2021, 5, 171; 17 luglio 2019, n. 261, 18 febbraio 2019, n. 36.

(69) La tesi che ritiene si tratti di una presunzione *iuris tantum* è contenuta nelle seguenti opere di dottrina: V. Brondi, *Le pubbliche amministrazioni e la gestione d'affari*, Torino, Fratelli Bocca, 1895, 210; C. Valenti, *La responsabilità degli amministratori e degli impiegati degli enti autarchici territoriali e delle opere pubbliche di beneficenza ed assistenza*, Roma, Athenaeum, 1927, 27.

(70) L. Raggi, *La responsabilità civile dei pubblici funzionari amministrativi*, Piacenza, Stabilimento Tipografico Piacentino, 1899, 224.

(71) V. G. De Gennaro, *La responsabilità patrimoniale dei funzionari ed impiegati verso gli enti pubblici*, Firenze, Nocchioli, 1950, 34-40.

(72) V. Corte conti, Sez. III, 6 luglio 1925, in *Foro it.*, 45, in cui l'agente contabile è considerato alla pari di un depositario di valori e, pertanto, è ritenuto responsabile di qualunque perdita per l'erario che non potesse considerarsi come evento di forza maggiore. V. anche Corte conti, Sez. II, 25 giugno 1964, n. 123, in cui si legge quanto segue: "La responsabilità contabile è inerente al mero fatto della perdita dovendosi la colpa presumere, salva la prova contraria del contabile che il verificarsi dell'evento danno non sia a lui imputabile".

hanno accettato la natura assoluta della presunzione di colpa dell'agente contabile, che è venuta meno solo con l'entrata in vigore del d.l. n. 543/1996. Tale decreto-legge ha provocato un mutamento nella struttura non solo della responsabilità amministrativa, ma anche della responsabilità contabile, rimpiazzando la colpa semplice, o "lieve", con la colpa grave. Di conseguenza, si è riaperto il dibattito sulla natura della presunzione (73), la quale è stata riqualificata come relativa. Pertanto, all'agente contabile è consentito di provare che l'ammanco non sia dovuto a inescusabile e sprezzante trascuratezza e negligenza nell'espletamento delle proprie mansioni, ma a una condotta connotata da minore riprovevolezza, di tal guisa rimanendo esente da responsabilità contabile. La fortuna della teorica della colpa presunta nella responsabilità contabile dura – con i dovuti adattamenti resi necessari dall'entrata in vigore del codice civile del 1942 e della Costituzione repubblicana – da oltre un secolo, tanto che ancora oggi è possibile leggere in una sentenza della Corte dei conti quanto segue: «nel caso dell'agente contabile opera una vera e propria presunzione di colpevolezza in funzione dell'ammanco, qualificata in termini di inversione legale dell'onere della prova, con l'effetto che il requisito soggettivo del dolo o della colpa grave emerge in "re ipsa", come risulta chiaramente dalla piana lettura degli artt. 33 e 194 del suddetto r.d. n. 827/1924». (74).

Un più recente orientamento dottrinale (75) e giurisprudenziale (76) in tema di ripartizione dell'onere della prova nella responsabilità civile ravvisa la diversa distribuzione di tale onere tra la responsabilità aquiliana e quella da inadempimento nel principio di "riferibilità" o di "vicinanza" della prova. In base a questo principio, la prova di un fatto deve essere data dalla parte che più facilmente possa accedere alla fonte di prova, a prescindere dal ruolo rivestito, di attore o di convenuto, all'interno del processo. Pertanto, la scelta del legislatore di far gravare la prova dell'assenza di colpa sul debitore nella responsabilità da inadempimento sarebbe dovuta alla circostanza che tale prova riguarda fatti che attengono alla sua economia e che non sono "comuni" al creditore (77). In questi ultimi anni, sono aumentate le sentenze del giudice erariale che ravvisano nel principio di vicinanza della prova il fondamento della diversa distribuzione dell'onere probatorio nella responsabilità amministrativa e nella responsabilità contabile, espressamente escludendo l'esistenza di un'inversione dell'onere della prova. In esse si evidenzia che l'onere della prova è posto a carico dell'agente contabile perché si tratta del soggetto nella cui sfera si è prodotto l'inadempimento e che è, quindi, in possesso di elementi probatori che consentono di contrastare le pretese creditorie, cosicché la procura, ossia il creditore, non sia onerata della prova – eccessivamente difficoltosa – del fatto negativo della mancata o inesatta esecuzione dell'obbligazione in altro modo, ma solo della mancanza di documentazione attestante il contrario (78).

Per completezza, occorre precisare che un indirizzo minoritario della giurisprudenza contabile ha sempre negato che vi sia una diversa distribuzione dell'onere probatorio dell'elemento psicologico tra

(73) Successivamente alla riforma del 1996, la tematica dell'inversione dell'onere della prova nella responsabilità contabile è stata affrontata nelle seguenti opere di dottrina: S. Cimini, *op. cit.*, 122-127; G. Ruta, *La colpa grave*, in G. Di Giandomenico, R. Fagnano, G. Ruta (a cura di), *La responsabilità dei funzionari e dei pubblici amministratori*, Napoli, Esi, 1999, 93-104, spec. 100-101; P. Virga, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1998, 206; F. Garri, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 1995, 356. Si riportano alcune sentenze del giudice erariale appartenenti allo stesso periodo storico e vertenti sullo stesso tema: Corte conti, Sez. I centr. app., 25 settembre 2002, n. 318, in *Riv. Corte conti*, 2002, 5, 31; 4 febbraio 2002, n. 40, *ibidem*, 109.

(74) Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, 27 gennaio 2022, n. 67, *ivi*, 2022, 1, 164. V. anche le seguenti pronunce: Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, 28 marzo 2023, n. 29; Sez. giur. reg. Lombardia 28 febbraio 2023, n. 33; Sez. II centr. app. 10 maggio 2021, n. 146; Sez. giur. reg. Campania 26 luglio 2021, n. 882; Sez. giur. reg. Veneto 16 novembre 2020, n. 107; Sez. giur. reg. Calabria 20 aprile 2004, n. 310.

(75) V., *ex multis*, M. Giorgianni, *L'inadempimento*, Milano, Giuffrè, 1959, 260 ss.

(76) V., *ex multis*, Cass., S.U., 30 ottobre 2001, n. 13533, in *Corriere giur.*, 2001, 1565.

(77) V.: M. Barcellona, *La responsabilità civile*, Torino, Giappichelli, 2021, 177.

(78) In questi termini si esprimono le seguenti pronunce: Corte conti, Sez. I centr. app., 14 ottobre 2019, n. 225; 21 maggio 2019, n. 111.

la responsabilità amministrativa e la responsabilità contabile, ritenendo che, anche in caso di responsabilità contabile, la procura debba fornire prova del comportamento colposo dell'agente contabile (79).

Gli orientamenti esaminati nascono e si sviluppano all'interno del giudizio di responsabilità e la quasi totalità delle sentenze citate sono pronunciate all'esito di giudizi di responsabilità, all'interno dei quali, però, viene imputata all'agente contabile non la responsabilità amministrativa, ma la ben diversa responsabilità contabile. Di converso, quelle rare sentenze (80) adottate all'esito del giudizio di conto che affrontano il tema della ripartizione dell'onere della prova dell'elemento psicologico non sembrano essersi mai discostate dall'orientamento tradizionale. Il motivo di una simile discrasia va ravvisato nel diverso ruolo ricoperto dal pubblico ministero contabile nel giudizio di conto e nel giudizio di responsabilità (81). In quest'ultimo, il pubblico ministero è l'unico titolare del diritto di azione nei riguardi dell'agente pubblico e costituisce, pertanto, la parte attrice, rappresentando gli interessi dell'amministrazione lesa, la quale può, ai sensi dell'art. 85 c.g.c. assumere solo il ruolo di mero interveniente *ad adiuvandum* (82). Nel giudizio di conto – che, invece, si instaura d'ufficio, in virtù del suo carattere di necessità – il pubblico ministero riveste una funzione completamente differente, che trova riscontro nell'art. 148, cc. 3 e 4, c.g.c. In base al primo dei due commi, il ruolo del pubblico ministero consiste nell'espressione di un avviso e nella rassegna delle proprie conclusioni sulla relazione depositata dal giudice relatore, nonché nell'adozione di ogni provvedimento di sua competenza, anche d'urgenza, a tutela delle ragioni erariali. Le suddette conclusioni non possono che confermare o precisare quelle già depositate per iscritto, ai sensi dell'art. 147, c. 3, c.g.c. Di conseguenza, nel giudizio di conto, il pubblico ministero non ricopre il ruolo di parte attrice, svolgendo una propria autonoma istruttoria sul conto, ma quello di parte interveniente necessaria, in qualità di organo “consulente” o “concludente” verso l'operato del magistrato designato (83). Un distinto orientamento giurisprudenziale riconduce la funzione del pubblico ministero nel giudizio di conto non alla “consulenza” del magistrato relatore o alla verifica dell'operato di quest'ultimo, ma alla salvaguardia del collegamento con il giudizio di responsabilità e della tutela delle ragioni erariali (84). Nel giudizio di conto, il ruolo di parte attrice spetta allo stesso agente contabile che, nel presentare il conto, si costituisce in giudizio e sottopone la propria attività gestoria all'esame della Corte dei conti (85). Un ruolo “inquisitorio”, che mostra talune analogie con quello svolto dal magistrato requirente nel giudizio di responsabilità, è realizzato, nella prima fase del giudizio di conto, dal giudice relatore, al quale l'art. 148, c. 2-*bis*, c.g.c. preclude, giustappunto, la partecipazione al collegio giudicante.

Alla luce di quanto detto in precedenza, è innegabile che una diversa ripartizione dell'onere della prova sull'elemento psicologico tra responsabilità contabile e responsabilità amministrativa esista, che sia “fisiologicamente insita” nel rapporto intercorrente tra agente contabile e amministrazione (86) e che

(79) Aderiscono a questa tesi le seguenti pronunce del giudice erariale: Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, 18 ottobre 1999, in *P.Q.M.*, 2000, 1, 124; Sez. riun. 11 novembre 1957, n. 54, in *Foro amm.*, 1957, III, 177.

(80) V., *ex multis*, Corte conti, Sez. giur. reg. Piemonte, 14 ottobre 2019, n. 299, in *Riv. Corte conti*, 2019, 5, 219.

(81) La tematica del ruolo del pubblico ministero nel giudizio di conto è affrontata in Corte conti, Sez. riun. giur., 15 settembre 2016, n. 19, *ivi*, 2016, 5-6, 267. In dottrina, v. M.T. D'Urso, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, *ivi*, 2021, 3, 56-70.

(82) Questa opinione è sostenuta in G. de Marco, *Commento sub art. 148*, in A. Gribaudo (a cura di), *Il codice della giustizia contabile commentato articolo per articolo*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017, 503-505.

(83) In questi termini si è pronunciata, oltre alla già citata Corte conti, Sez. riun. giur., n. 19/2016, la più recente Sez. giur. reg. Emilia-Romagna 27 dicembre 2022, n. 196.

(84) Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, 30 aprile 2020, n. 148.

(85) La tematica di chi rivesta il ruolo di parte attrice nel giudizio di conto è stata affrontata, da ultimo, in Corte conti, Sez. II centr. app., 15 luglio 2021, n. 235.

(86) In questi termini si è espressa la già citata Corte conti, Sez. giur. reg. Campania, n. 90/2022.

espleti i suoi effetti, prevalentemente, nel giudizio di responsabilità, in cui incombe all'organo requirente di provare soltanto l'esistenza del rapporto gestorio e la deficienza di beni o di valori, quali fatti costitutivi della pretesa risarcitoria, mentre il convenuto ha l'onere di fornire piena prova della contestata regolarità o delle cause esimenti della responsabilità.

5. *L'utilizzo del potere riduttivo dell'addebito nella responsabilità contabile*

Il potere riduttivo dell'addebito consente al giudice contabile di ridurre il *quantum* di danno accertato e imputabile all'agente pubblico e può essere esercitato, se le circostanze ravvisate nella fattispecie lo consentono, sino a concorrenza dell'intero danno stesso (87). Tale potere è nato nell'ambito della responsabilità dei funzionari verificatori, trovando un primo riferimento normativo nell'art. 20 della l. n. 1483/1853, secondo cui: "la Camera dei conti potrà a norma delle circostanze attenuare gli effetti di tale responsabilità, determinando la somma che dovrà ricadere a carico di questi funzionari". La citata disposizione, in seguito riproposta dalle tre leggi di contabilità di Stato italiane del secolo XIX (88), trova oggi una collocazione definitiva nell'art. 83 l.c.s., che ne estende gli effetti alla responsabilità amministrativa di ogni altra categoria di funzionario. La disposizione da ultimo citata recita: "I funzionari di cui ai precedenti artt. 81 e 82 sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto". Nei successivi interventi normativi, il legislatore ha mantenuto questa linea, confermando l'attribuzione del potere riduttivo alla magistratura erariale sia nell'art. 52 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, sia nell'art. 1, c. 1-*bis*, della l. 14 gennaio 1994, n. 20. Il codice di giustizia contabile non è intervenuto sulle disposizioni citate limitandosi, all'art. 130, c. 6, a vietare l'esercizio del potere in esame nel grado di appello del rito abbreviato.

L'opinione della dottrina e della giurisprudenza sulla natura giuridica e sulla funzione del potere riduttivo dell'addebito è mutata nel tempo. Il tenore letterale delle disposizioni ottocentesche faceva intendere che si trattasse di una sorta di potere di grazia o di perdono giudiziale, attribuito alla magistratura contabile affinché venisse esercitato esclusivamente nei giudizi di responsabilità amministrativa. Si trattava di un elemento di pertinenza esclusiva della responsabilità amministrativa – tale da distinguerla sia dalla responsabilità contabile e da quelle responsabilità a essa assimilate sia dalla responsabilità civile – la cui *ratio* risiedeva in ragioni di ordine morale e sociale (89). In siffatto contesto sono maturate le prime posizioni dottrinali sulla natura giuridica del potere riduttivo dell'addebito, che lo hanno

(87) Una delle rarissime ipotesi di esercizio del potere riduttivo sino all'esclusione di qualsiasi addebito può essere ravvisata in Corte conti, Sez. I centr. app., 5 ottobre 2001, n. 291, in *Riv. Corte conti*, 2001, 5, 85.

(88) All'art. 47, c. 2, r.d. n. 302/1861, si legge: "La Corte dei conti potrà, secondo le circostanze dei casi, temperare gli effetti della presente disposizione, ponendo a carico di questi Ufficiali una parte soltanto dei valori perduti". All'art. 61 della l. n. 5026/1869, e all'art. 67, c. 2, r.d. n. 2016/1884, si legge: "A tale effetto essi (gli Ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato) sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, la quale potrà porre a loro carico una parte o tutto il valore perduto".

(89) Sul punto, v. le seguenti opere di dottrina: G. Giorgi, *La dottrina delle persone giuridiche*, cit., vol. II, 137, in cui l'autore rileva come le ragioni dell'esistenza del potere riduttivo dell'addebito "siano ispirate, tanto da un sentimento di equità verso i funzionari pubblici, quanto dalla convenienza di evitare indagini complicate"; L. Raggi, *op. cit.*, 218, in cui l'autore afferma che, se la Corte dei conti "vorrà in qualche modo mantenere la giustizia distributiva, bisogna che accoli una responsabilità, o meglio un risarcimento totale quando la colpa è grave, e diminuisca l'indennità per il valore perduto da corrispondersi allo Stato quando la colpa è leggiera"; E. Vicario, *op. cit.*, 513, in cui l'autore pone a fondamento dell'istituto le "ragioni di equità che alcune volte consigliano di attenuare gli effetti delle responsabilità stesse", "le scusanti che militano a favore dei funzionari" o, infine, l'eventualità che "nella grande complessità e specialità degli atti, attraverso i quali è mestieri ricercare la colpa o negligenza, al giudice non riesce sempre di convincersi pienamente che un dato evento dannoso sia stato l'effetto proprio della colpa di questo o quel funzionario, specie quando più siano i presunti responsabili".

qualificato come una “facoltà arbitrale” (90), un “diritto eccezionale” (91), un “potere discrezionale” (92), un “potere completamente arbitrario” (93). L’eredità di tali posizioni è stata raccolta da Edoardo Vicario, che ha attribuito al potere in esame la natura di “facoltà eccezionale e discrezionale” (94): “eccezionale” perché “non appartiene al giudice ordinario, il quale può usare di tutto il suo prudente arbitrio per stabilire quale e quanto sia stato il danno derivato all’attore dalla colpa del convenuto, ma non limitare l’obbligo del risarcimento ad una parte del danno così accertato”; “discrezionale” perché non si ravvisano disposizioni normative dirette a limitarne l’esercizio.

Questa posizione – che, ancora oggi, conserva un’innegabile dignità scientifica – è rimasta a lungo insuperata, fino a quando alcuni autori, facendo leva sul testo dell’art. 83 l.c.s., hanno attribuito al potere riduttivo dell’addebito una nuova natura giuridica e una *ratio* differente. Tali autori, tra i quali è d’uopo citare Francesco Garri, hanno osservato che la disposizione citata fa esplicito riferimento a un giudizio valutativo delle singole responsabilità e distingue tra le nozioni di “danno accertato” e “valore perduto”, facendo intendere che la differenza tra la prima e la seconda voce rimanga a carico dell’amministrazione (95). Di seguito, gli stessi autori hanno giustificato la necessità giuridica di far rimanere a carico dell’ente le conseguenze pregiudizievoli conseguenti ai fatti organizzativi anomali e ai fatti oggettivi condizionanti le attività mediante il richiamo al criterio della c.d. responsabilità per rischio d’impresa (96). Tale criterio – elaborato dalla dottrina civilista per quelle ipotesi in cui l’evento dannoso sia conseguenza di un’attività e dell’esistenza di una organizzazione – prevede che il singolo comportamento dannoso non vada isolato dal complesso dell’attività (97), bensì valutato in modo tale da escludere dal *quantum* risarcibile quelle conseguenze pregiudizievoli riferibili a fatti organizzativi anomali e a fatti oggettivi condizionanti l’attività (98). Questa seconda posizione dottrinale ha quale inevitabile conseguenza il mutamento della natura giuridica del potere riduttivo: non più qualificabile come “facoltà”, bensì come dovere; non più “eccezionale”, perché guidata da un principio che può trovare applicazione anche ad altre forme di responsabilità soggette alla giurisdizione della Corte dei conti; non più “discrezionale”, perché a esercizio doveroso in presenza di circostanze ostative a una piena imputazione del danno in capo all’agente pubblico. Tali presupposti verrebbero valutati nel corso della liquidazione del danno, in un momento successivo rispetto alla determinazione dello stesso, non disponendo il giudice contabile di

(90) E. Pasini, *La legge sulla istituzione della Corte dei conti del Regno d’Italia*, Torino, Utet, 1883, 691. Di tale opera, si riporta il seguente passo: “Questa speciale competenza ha però un carattere suo proprio ed a così dire arbitrale, dappoiché il succitato art. 61 della l. 22 aprile 1869 lascia in facoltà della Corte dei conti di porre a carico degli ufficiali pubblici colpevoli o negligenti tutto il valore perduto, o soltanto una parte di esso, facoltà che viene più o meno largamente esercitata, secondo il maggior o minor grado di colpa o di negligenza imputabile al pubblico ufficiale”.

(91) V. Tango, *Della responsabilità negli ordini costituzionali*, cit., 321. Di tale opera, si riporta il seguente passo: “Adunque siamo di fronte ad un diritto eccezionale, e bisogna trovarne la ragione, la quale se non consiste in pura liberalità, si collega colla elasticità dei criteri per l’apprezzamento della responsabilità dei funzionari, nella quale hanno parte tanti elementi, e cioè i meriti e i demeriti, il rigore e la protezione, i servizi ed i compensi”.

(92) G. Giorgi, *La dottrina delle persone giuridiche*, cit., vol. II, 137-138. Di tale opera, si riporta il seguente passo: “la liquidazione del danno è resa molto più semplice dai poteri discrezionali, che il citato art. 67 compartisce alla Corte dei conti: dappoiché essa può porre a carico del pubblico amministratore, riscontratore, o verificatore, una parte o tutto il valore perduto”.

(93) L. Raggi, *op. cit.*, 218. Di tale opera, si riporta il seguente passo: «Certo la Corte ha un potere completamente arbitrario, perché il verbo usato “potrà” non le impone neppure quella particolare graduatoria da noi accennata».

(94) E. Vicario, *op. cit.*, 511-514.

(95) L. Schiavello, *Responsabilità contabile, formale e amministrativa*, Napoli, Jovene, 1987, 155.

(96) Fanno riferimento al rischio d’impresa le seguenti pronunce del giudice erariale: Corte conti, Sez. II centr. app., 7 gennaio 1997, n. 3, in *Riv. Corte conti*, 1997, 3, 64; Sez. I centr. app. 8 febbraio 1995, n. 6, *ivi*, 1995, 1, 117; Sez. I 14 settembre 1988, n. 125, *ivi*, 1988, 5, 100.

(97) In questi termini si esprime F. Garri, *In tema di potere riduttivo dell’addebito da parte della Corte dei conti*, in *Foro amm.*, 1968, III, 78-84.

(98) F. Staderini, voce *Responsabilità amministrativa e contabile*, in *Digesto pubbl.*, vol. XIII, 199-210, spec. 204.

due distinti poteri, uno per determinare la effettiva responsabilità e l'altro per ridurla, ma di uno solo: quello di determinare la parte di responsabilità del convenuto nei limiti del danno accertato (99), o, meglio, di valutare il rischio d'impresa della pubblica amministrazione, contestualmente sottraendolo alla parte di responsabilità che rimane addebitabile ai singoli (100).

La dottrina (101) e la giurisprudenza (102) più recente non si discostano da questa seconda tesi, confermando che la *ratio* del potere riduttivo dell'addebito è da ravvisare nel "principio del giusto addebito" (103), per cui occorre un'equa distribuzione della sopportazione del rischio di eventi dannosi tra gli amministratori o funzionari responsabili e la pubblica amministrazione, che si avvale della loro attività. Tuttavia, non rinunciano a fornire delle importanti precisazioni dal carattere operativo. In particolare, chiariscono che le circostanze che riguardano la responsabilità dedotta in giudizio e che nella medesima hanno avuto un'incidenza concausale, possono avere non solo una natura oggettiva, ma anche una soggettiva (104). Esempi delle prime li abbiamo nella presenza di precedenti positivi di carriera del convenuto, nella breve esperienza lavorativa pregressa, nella giovane età, nello stato di salute o nell'assenza di una previa adeguata attività formativa. Costituiscono esempi delle seconde la particolare condizione di luogo e di tempo, la disorganizzazione dell'ufficio, la difficoltà oggettiva della materia o la relativa novità o complessità.

Tirando le fila del discorso, il potere riduttivo dell'addebito è un potere dalla natura ordinaria e officiosa, fondato sul principio del giusto addebito, che la Corte dei conti esercita nell'ambito della complessa opera di liquidazione del danno risarcibile, la quale si compone di due fasi: nella prima fase, il giudice erariale determina l'ammontare del danno patito dalla pubblica amministrazione, anche accertando l'esistenza di coautori o di concause del danno, che, qualora esistenti, ridimensionano l'importo imputabile al convenuto; nella seconda fase, lo stesso giudice è tenuto a valorizzare, qualora esistenti, le circostanze soggettive e oggettive in precedenza elencate, riducendo equitativamente il predetto importo.

(99) P. Maddalena, *La responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici: rapporti con la responsabilità civile e sue peculiarità*, in *Foro it.*, 1979, V, 61-68, spec. 65.

(100) O. Sepe, *La giurisdizione contabile*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XVI, Padova, Cedam, 1997, 183-189, spec. 188.

(101) Il tema del potere riduttivo dell'addebito è stato recentemente approfondito, con minutezza di particolari, in V. Tenore, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, Giuffrè, 2022, 25-512, spec. 399-407.

(102) V., in particolare, Corte cost. 12 giugno 2007, n. 183, in *Foro it.*, 2008, I, 2400, della quale si riporta un estratto: «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. Ciò si ricava da due norme fondamentali della legge di contabilità generale dello Stato, poi ribadite in tutte le leggi successive, secondo le quali la Corte dei conti, "valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto" (art. 83, c. 1, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440), e, quando l'azione o l'omissione è dovuta al fatto di più soggetti, "ciascuno risponde per la parte che vi ha preso" (art. 82, c. 2, del citato regio decreto). Tali norme, in relazione alle quali si è impropriamente parlato di potere riduttivo, distinguono chiaramente il danno accertato secondo il principio di causalità materiale, cioè il danno subito dall'amministrazione, dal danno addossato al responsabile: la relativa sentenza di condanna della Corte dei conti è pertanto determinativa e costitutiva del debito risarcitorio».

(103) A. Altieri, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Milano, Giuffrè, 2012, 49.

(104) V., in merito, l'ampia casistica giurisprudenziale raccolta in V. Tenore, A. Napoli, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, Napoli, Esi, 2019, 290-291

Se il mancato esercizio del potere riduttivo non richiede una motivazione (105), ogni riduzione concessa deve essere motivata (106) e non può essere accordata qualora la condotta antiggiuridica abbia matrice dolosa, non ravvedendosi, in questo ultimo caso, ragioni di equità morale e sociale che giustifichino un riequilibrio tra l'entità del danno causato e il grado di colpevolezza del convenuto. Nell'ambito del bilanciamento della sopportazione del rischio tra agente pubblico e pubblica amministrazione, la presenza dell'elemento psicologico del dolo comporta sempre la primazia dell'interesse dell'erario a un completo ristoro, escludendo l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito. A conferma di quanto detto e fatta eccezione per alcuni precedenti isolati (107), la giurisprudenza della Corte dei conti ha sempre sostenuto la incompatibilità di tale misura, che ha una funzione perequativa del danno rispetto alla responsabilità, con la presenza di una violazione intenzionale e consapevole della norma (108). Va segnalata un'interessante tesi dottrinale secondo cui occorrerebbe superare l'automatismo del sinallagma "presenza del dolo/inapplicabilità del potere riduttivo" in vista di un'applicazione di tale potere che sia proporzionata al diverso grado della componente rappresentativa e volitiva del dolo (109).

Fino a tempi relativamente recenti, sia la dottrina sia la giurisprudenza negavano l'estensibilità della norma sul potere riduttivo dell'addebito alla responsabilità contabile. Vincenzo Tango ed Enrico Pasini, due magistrati contabili vissuti a cavallo tra il XIX e il XX secolo, hanno ricordato come "fu discusso innanzi alla Corte dei conti se, trattandosi di responsabilità di un *contabile* relativa a valori perduti per sua colpa, si potesse applicare la diminuzione del risarcimento, e fu ritenuto che la disposizione della legge è assolutamente eccezionale per gl'*impiegati*" (110). Il maggior rigore della responsabilità contabile rispetto alla responsabilità amministrativa risultava evidente anche nelle pronunce della giurisprudenza, per la quale una eventuale riduzione o limitazione dell'obbligo risarcitorio avrebbe trovato un ostacolo "nel carattere strettamente contabile della responsabilità" (111). A tale ostacolo di natura eseggetica, se ne aggiungeva uno di diritto sostanziale: la contrarietà del legislatore. Difatti, tutti i riferimenti

(105) Sull'esistenza di un obbligo di motivazione sul potere riduttivo nella sola ipotesi in cui se ne faccia uso in positivo, v. le seguenti pronunce del giudice erariale: Corte conti, Sez. III centr. app., 12 luglio 2023, n. 315; Sez. II centr. app. 8 luglio 2022, n. 305; Sez. III centr. app. 21 gennaio 2021, n. 22; Sez. riun. giur. 6 giugno 1990, n. 671, in *Riv. Corte conti*, 1990, 1, 75; 22 dicembre 1987, n. 563, *ivi*, 1988, 1, 46.

(106) Sulla necessità della Corte dei conti di motivare l'esercizio del potere riduttivo v. R. Capunzo, *La potestà riduttiva dell'addebito erariale: una ipotesi di discrezionalità del giudice contabile*, in D. Crocco (a cura di), *La Corte dei conti tra tradizione e novità*, Napoli, Jovene, 2014, 303-317, spec. 316.

(107) Hanno applicato il potere riduttivo alle fattispecie di danno erariale di matrice dolosa le seguenti pronunce del giudice erariale: Corte conti, Sez. giur. reg. Valle d'Aosta, 3 novembre 2016, n. 4; Sez. I centr. app. 10 marzo 1997, n. 26, in *Riv. Corte conti*, 1997, 2, 98; Sez. I 9 aprile 1975, n. 30, in *Foro amm.*, 1975, 1, 384.

(108) Recenti pronunce orientate in questo senso sono la già citata Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 133/2023, cit.; Sez. III centr. app. 29 luglio 2019, n. 142.

(109) D. Bolognino, *L'elemento soggettivo: dolo e colpa grave (evoluzione normativa e giurisprudenziale)*, in D. Bolognino, H. Bonura, A. Canale (a cura di), *La responsabilità per danno erariale*, Bari, Cacucci, 2022, 81-114, spec. 96.

(110) In questi termini si esprime V. Tango, *Della responsabilità pecuniaria imposta ai pubblici ufficiali verso lo Stato. Commento all'art. 67 della legge 17 febbraio 1884, n. 2016. Memoria seconda*, in *Archivio giuridico*, 1889, 221-286, spec. 284. L'autore effettua un rinvio a E. Pasini, *op. cit.*, 382, in cui, con riferimento al potere riduttivo dell'addebito, si legge quanto segue: "Una tale facoltà, attribuita alla Corte dei conti in favore dei pubblici ufficiali responsabili per colpa o negligenza, non potrebbe essere esercitata altresì in favore dei contabili alla cui colpa o negligenza dovesse ascrivere la perdita dei valori dello Stato loro affidati, perché evidentemente fra gli ufficiali pubblici contemplati dall'art. 61 della l. 22 aprile 1869 non sono compresi i contabili, che vengono contemplati dal precedente art. 58, ed i quali per l'art. 215 del regolamento 4 settembre 1870 non possono essere disarcicati delle mancanze, deteriorazioni o diminuzioni di danaro o di cose mobili, avvenute per cause di furto, o di forza maggiore, o di naturale deperimento quando fossero imputabili del danno per colpa o negligenza".

(111) V. le seguenti pronunce del giudice erariale: Corte conti, Sez. I, 10 ottobre 1962, n. 169, in *Riv. Corte conti*, 1963, II, 69; 29 aprile 1954, n. 75, *ivi*, 1954, III, 211; Sez. III 6 luglio 1925, in *Rass. poste telegr. telef.*, 1933, 1, 486; Sez. III 26 maggio 1925, *ibidem*; Sez. III 26 maggio 1908; Sez. III 28 febbraio 1907.

normativi al potere riduttivo dell'addebito erano contenuti all'interno di disposizioni disciplinanti la responsabilità amministrativa, ossia l'art. 83 l.c.s. – che si pone in piena continuità con le precedenti leggi di contabilità di Stato – l'art. 52 del r.d. n. 1214/1934 e l'art. 19 del d.p.r. n. 3/1957. Per inciso, l'art. 83 l.c.s., che fa riferimento a un giudizio valutativo fondato sulla differenza tra “danno accertato” e “valore perduto”, non sarebbe neanche applicabile alla responsabilità contabile, in cui i due termini della sottrazione corrispondono (112). Inoltre, l'art. 21 del d.p.r. n. 3/1957, nel disporre espressamente che “resta regolata dalle leggi vigenti la speciale responsabilità dell'agente contabile”, sembrava contrapporre a quest'ultima la responsabilità amministrativa e il suo statuto (113). Il potere riduttivo poteva, invece, essere esercitato in favore di quegli agenti contabili che erano titolari anche di funzioni amministrative non contabili, se questi erano chiamati a rispondere dell'infedele esercizio di dette funzioni a titolo di responsabilità amministrativa in un giudizio di responsabilità. Questa situazione, ricorda il Tango, si verificava con i ricevitori del registro e demanio per gli affitti omessi o stipulati con insufficienti garanzie, e stava a indicare, allora come oggi, che per stabilire il confine tra responsabilità amministrativa e contabile – e, quindi, tra applicabilità o meno del potere riduttivo – “debb'aversi riguardo non alla qualità [dell'agente], ma alla funzione [che svolge]” (114).

Questo stato dei fatti, nonostante le crescenti pressioni della procura erariale (115), è rimasto inalterato fino al 1974, quando – con una pronuncia “spartiacque” (116), resa all'esito di un giudizio di responsabilità in cui l'imputazione del danno erariale era a titolo di responsabilità contabile – la Corte dei conti ha modificato indirizzo giurisprudenziale, ammettendo l'estensione della norma disciplinante il potere riduttivo anche alla responsabilità contabile. Tale scelta interpretativa, non condivisa in modo unanime dalla giurisprudenza (117), si poneva in continuità con gli orientamenti della dottrina allora emergenti, che attribuivano una *ratio* e una natura giuridica al potere riduttivo dell'addebito non incompatibili con la responsabilità contabile, ormai relegata, insieme alla responsabilità amministrativa, all'interno della sfera d'influenza della responsabilità da inadempimento, in specie degli obblighi previsti nel rapporto di servizio (118). La motivazione della sentenza contiene le tre ragioni che hanno portato la magistratura contabile a estendere l'ambito di applicazione del potere riduttivo, e precisamente: il

(112) Sul tema, particolarmente suggestiva è la tesi esposta in G. Colombini, *Il nuovo orientamento giurisprudenziale in tema di esercizio del c.d. potere riduttivo nei giudizi di responsabilità contabile*, nota a sentenza Corte conti, Sez. II, 28 giugno 1974, n. 160, in *Foro it.*, 1975, III, 364, secondo cui sarebbe “più logico ritenere che la contrapposizione sia stata utilizzata dal legislatore per individuare due soggetti diversi di imputazione”, ossia il responsabile amministrativo e il responsabile contabile.

(113) L. Greco, *il rapporto di causalità nell'inadempimento contabile*, in *Riv. Corte conti*, 1955, I, 45-63.

(114) V. Tango, *Della responsabilità negli ordini costituzionali*, cit., 327.

(115) La richiesta, effettuata del Procuratore generale presso la Corte dei conti, di applicazione del potere riduttivo dell'addebito in un'ipotesi di responsabilità contabile è stata respinta dal giudice erariale, confermando la precedente giurisprudenza, nelle seguenti sentenze: Corte conti, Sez. riun. giur., 23 ottobre 1968, n. 80, in *Foro amm.*, 1971, 308; 21 maggio 1961, n. 30, *ivi*, 1964, 185; Sez. I 10 ottobre 1962, n. 169, *ibidem*, 79; 13 maggio 1961, n. 145, in *Riv. Corte conti*, 1961, III, 214; Sez. riun. giur. 10 giugno 1957, n. 54, in *Foro amm.*, 1957, 126; 26 luglio 1954, n. 46, in *Riv. Corte conti*, 1954, III, 248.

(116) Il riferimento è da intendersi effettuato a Corte conti, Sez. riun. giur., 28 giugno 1974, n. 160, in *Foro it.*, 1975, III, 364, con nota di G. Colombini, cit.

(117) Per un caso di mancata riduzione dell'addebito in un'ipotesi di responsabilità contabile, v. Corte conti, Sez. I, 21 dicembre 1976, n. 144, *ivi*, 1977, 411, con nota di R. Ferrara, *Su un caso di mancata riduzione dell'addebito*.

(118) Sul punto, v. la posizione critica di E. Mele, *La responsabilità dei dipendenti e degli amministratori pubblici*, Milano, Giuffrè, 1990, 244 ss., secondo cui “questa singolare posizione particolarmente onerosa dell'agente contabile inquisito, che ha fatto parlare di inversione dell'onere della prova o di presunzione (sia pure *juris tantum*) della colpa dell'agente contabile stesso, è stata costruita dalla giurisprudenza della Corte dei conti (e in gran parte anche dal legislatore) richiamando i principi che sono in genere posti a carico del depositario nell'ambito del contratto di deposito di diritto privato, per cui è quest'ultimo che deve dare la prova della non imputabilità a sé della causa che ha prodotto la perdita della cosa depositata, essendo obbligato altrimenti al risarcimento del danno per equivalente”.

riconoscimento di “una sempre più avvertita inadeguatezza del precedente indirizzo giurisprudenziale sia rispetto all’evolversi delle situazioni oggetto di disciplina sia rispetto al canone fondamentale d’ermeneutica in un ordinamento costituzionale che impone, nei casi dubbi, di adottare l’interpretazione conforme ai principi generali della Costituzione”; la constatazione secondo cui “l’istituto della diminuzione del risarcimento in ragione della colpa concorrente del creditore appare suscettibile di generale applicazione in quanto strutturalmente connesso al sistema della disciplina dell’inadempimento delle obbligazioni fondato sul principio della responsabilità per colpa di cui all’art. 1218”, trovando applicazione “anche in quei rapporti, qualificabili di custodia o di restituzione (ad esempio deposito, comodato, locazione, trasporto, sequestro, ecc.), nei quali la responsabilità del custode non ha carattere oggettivo, ma si inquadra anch’essa nel sistema della colpa, pur se valutata con criteri particolari”; l’argomento normativo, secondo cui l’art. 55 del r.d. n. 1214/1934 – che, in caso di addebiti di limitata entità emergenti dai conti giudiziali, prevede la facoltà del presidente della sezione di “determinare” la somma da pagare all’erario e quindi di porre a carico del contabile una somma diversa da quella della deficienza risultante dal conto – consista nell’esercizio di una potestà riduttiva, “non [avendo] altrimenti senso lo svolgimento del giudizio di conto in caso di mancata accettazione da parte del contabile” e “dimostrando che non esiste alcun principio di incompatibilità tra potere riduttivo e responsabilità contabile”. Con l’entrata in vigore del d.l. n. 543/1996 sono caduti anche altri due pilastri che ostavano al ravvicinamento delle due forme di responsabilità per danno all’erario: l’applicazione del principio di parziarietà dell’obbligazione risarcitoria alla sola responsabilità amministrativa, nel senso della più stretta applicazione dell’art. 82, c. 2, l.c.s., e la distinzione nell’elemento psicologico richiesto per l’imputabilità del fatto dannoso, che in alcune ipotesi di responsabilità amministrativa era già la colpa grave.

A oggi, la giurisprudenza maggioritaria (119) della Corte dei conti ritiene applicabile la norma sul potere riduttivo anche alla responsabilità contabile, anche se resiste un orientamento minoritario che continua a sostenere che l’istituto in esame sia applicabile alla sola responsabilità amministrativa (120) o che non sia compatibile con il giudizio di conto (121). Pertanto, può ancora dirsi che, nonostante l’opera di ravvicinamento tra le responsabilità amministrativa e contabile – messa in atto dal legislatore, dalla dottrina e dalla giurisprudenza nel recente passato – il potere riduttivo dell’addebito continua a essere, seppure limitatamente ad alcuni fori, motivo di distinzione tra le due forme di responsabilità.

6. *L’oggetto del giudizio di conto e la cumulabilità tra giudizio di conto e giudizio di responsabilità*

Il superamento del binomio tra responsabilità contabile e giudizio di conto presuppone un’approfondita conoscenza non solo della differenza tra il regime di responsabilità contabile e quello di responsabilità amministrativa, ma anche della divergenza, sul piano strutturale e su quello funzionale, tra giudizio di conto e giudizio di responsabilità.

(119) All’esito di un giudizio di responsabilità, hanno ritenuto estensibile alla responsabilità contabile il potere riduttivo le seguenti pronunce: Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, 5 dicembre 2017, n. 279; Sez. giur. reg. Lombardia 17 aprile 2015, n. 61; Sez. giur. Calabria 13 novembre 2014, n. 275; Sez. giur. reg. Puglia 21 dicembre 2012, n. 1772. All’esito di un giudizio di conto, hanno ritenuto esercitabile il potere riduttivo le seguenti pronunce: Corte conti, Sez. giur. reg. Siciliana, 25 febbraio 2022, n. 177; Sez. giur. reg. Calabria 24 maggio 2016, n. 137; 4 aprile 2016, n. 70; 24 febbraio 2016, n. 51.

(120) All’esito di un giudizio di responsabilità, ha ritenuto non estensibile alla responsabilità contabile il potere riduttivo, perché incompatibile con le obbligazioni di natura restitutoria, Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 26 luglio 2019, n. 210.

(121) All’esito di un giudizio di conto, hanno ritenuto non esercitabile il potere riduttivo, perché esercitabile esclusivamente nel giudizio di responsabilità amministrativa, le seguenti pronunce: Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, 8 luglio 2022, nn. 60 e 61; 12 gennaio 2022, n. 4; Sez. giur. reg. Siciliana 30 maggio 2019, n. 409. Lo hanno ritenuto non esercitabile, perché incompatibile con le obbligazioni di natura restitutoria, le seguenti pronunce: Corte conti, Sez. II centr. app., n. 146/2021, cit.; Sez. giur. reg. Piemonte n. 299/2019, cit.; 14 ottobre 2019, n. 300.

Sul piano strutturale i due giudizi si presentano come completamente diversi, ma non è questa la sede opportuna per esaminare ogni sorta di distinzione che intercorre tra gli stessi. Ai fini della presente trattazione, si rende sufficiente analizzare un solo profilo della struttura del giudizio di conto: quello della imprescindibile presenza di un conto giudiziale ai fini dell'avvio del giudizio.

La resa del conto è uno dei tre obblighi ai quali è soggetto l'agente contabile, insieme alla custodia e alla restituzione dei valori e dei beni ricevuti con l'atto d'investitura. Tale obbligo si sostanzia, ai sensi dell'art. 139 c.g.c., nella "consegna" o "presentazione" del rendiconto della gestione entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio finanziario, o comunque dalla cessazione della gestione stessa, all'amministrazione di riferimento. La stessa amministrazione, incaricato un responsabile del procedimento di effettuare ogni operazione di verifica o controllo amministrativo sul conto, procede a effettuare due differenti procedure. In primo luogo, esegue la c.d. parificazione del conto, attraverso un "procedimento complesso" (122) in cui verifica la concordanza tra il conto e le scritture contabili in suo possesso. Se la parificazione ha esito positivo, rilascia una dichiarazione certificativa, denominata "attestazione di parifica", e ottiene – dal sistema delle ragionerie territoriali e dagli uffici centrali di bilancio o, per gli agenti degli enti locali, dagli organi interni competenti all'emissione – il "visto" di regolarità amministrativo-contabile. In secondo luogo, ottenuta la relazione degli organi di controllo interni, l'amministrazione approva il conto e, entro trenta giorni, cura il "deposito" dello stesso – insieme all'attestazione di parifica e alla relazione degli organi di controllo interno – presso la sezione giurisdizionale territorialmente competente della Corte dei conti.

L'ordinamento non permette, in alcun modo, che la gestione di beni e valori erariali operata dall'agente contabile – e, quindi, il relativo rendiconto – rifugga al controllo giudiziale della magistratura erariale. Se l'agente contabile si dimostra inadempiente all'obbligo di consegna del conto giudiziale, l'ordinamento attribuisce al procuratore regionale presso la Corte dei conti la competenza a citare quell'agente contabile nel giudizio per la resa del conto (123). Nell'ipotesi di accoglimento della domanda attorea, il giudice erariale pronuncia un decreto con cui assegna due termini: uno all'agente contabile, affinché provveda alla consegna del conto, e uno all'amministrazione di riferimento, affinché provveda al deposito del conto, dopo averlo "parificato", "vistato" e "approvato". Se l'inadempimento dell'agente contabile permane, il giudice, *inaudita altera parte*, dispone con decreto immediatamente esecutivo la compilazione d'ufficio del conto, a spese dell'agente contabile. Se, invece, l'inadempimento è imputabile alla pubblica amministrazione, che non ha operato il deposito del conto presso la Corte dei conti, non è possibile attivare il giudizio per la resa del conto, ma l'art. 141, c. 7, c.g.c. prevede che, nell'ambito del giudizio di conto nelle more instaurato, il giudice monocratico acquisisca d'ufficio il conto. Insomma, in un modo o nell'altro, il conto perviene alla segreteria della sezione giurisdizionale competente ed è proprio con il suo deposito che, ai sensi dell'art. 140, c. 3, c.g.c., si consuma la costituzione dell'agente contabile nel giudizio di conto. In questo automatismo si ravvisa uno dei caratteri fondamentali del giudizio di conto, ossia la sua "necessarietà", intesa quale inderogabilità nella celebrazione, che trova fondamento nella garanzia costituzionale della correttezza della gestione del pubblico danaro, proveniente dalla generalità dei contribuenti e, pertanto, destinato al soddisfacimento dei loro bisogni.

L'inevitabilità della resa del conto e del successivo giudizio di conto può essere mitigata esclusivamente dal fattore tempo. Quanto alla prescrivibilità dell'azione di resa del conto, la dottrina e la

(122) Sul tema della parificazione del conto da parte dell'amministrazione v. Corte conti, Sez. riun. cons., 11 settembre 2020, n. 4, in *Riv. Corte conti*, 2020, 5, 110, con nota di P. Cosa.

(123) Un'attenta analisi sul giudizio per la resa del conto è contenuta in G. Comite, *Il giudizio per resa di conto e sul conto: cenni*, in A. Canale et al. (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, Giuffrè, 2022, 624-633.

giurisprudenza si mostrano divise in due contrapposti orientamenti (124). Secondo un primo orientamento, minoritario, tale azione si prescriverebbe in dieci o, persino, in cinque anni dalla conclusione del periodo gestorio e la resa del conto interromperebbe, ai sensi dell'art. 2943 c.c., la prescrizione fino al passaggio in giudicato della sentenza che definisce il giudizio di conto, mentre il deposito del conto da parte dell'amministrazione interessata realizzerebbe un effetto interruttivo permanente della prescrizione. In base a un secondo orientamento, maggioritario e avallato dalle Sezioni riunite, l'azione di resa del conto sarebbe imprescrivibile (125). Va dato atto del crescente successo di un recentissimo orientamento della Sezione giurisdizionale abruzzese (126), che, pur riaffermando l'imprescrittibilità dell'azione di resa del conto, ritiene "sempre necessario procedere alla verifica in ordine alla sussistenza e meritevolezza di un interesse pubblico attuale e concreto alla resa del conto, valutazione rimessa al prudente apprezzamento del giudice contabile e, per sua natura, da compiersi di volta in volta, anche d'ufficio ove occorra, in ragione di svariati parametri, non necessariamente tipizzati" (127). Il giudizio di conto non si instaura su iniziativa del pubblico ministero, bensì d'ufficio con il deposito del conto; un deposito che, come si è visto in precedenza, l'agente contabile non ha i mezzi giuridici per poter evitare. Pertanto, con riferimento al giudizio di conto, il legislatore non ha previsto un termine entro cui il pubblico ministero deve esercitare un'azione di responsabilità, ma ha previsto un termine entro cui il

(124) I diversi orientamenti sull'argomento sono riportati in G. de Marco, *Il giudizio per la resa del conto*, in A. Canale, F. Freni, A. Smioldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al codice della giustizia contabile (D.Lgs. n. 174/2016) come modificato dal D.lgs. n. 114/2019*, Milano, Giuffrè, 2021, 905-916.

(125) V. le seguenti pronunce: Corte conti, Sez. giur. reg. Siciliana, 3 novembre 2021, n. 1087; Sez. riun. giur. 17 luglio 1991, n. 720, in *Riv. Corte conti*, 1991, 4, 78; 18 luglio 1992, n. 794, *ivi*, 1992, 5, 30.

(126) Il riferimento è da intendersi effettuato a Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, decr. nn. 27 e 30/2021, nei quali è stato affermato quanto segue: «in questa prospettiva, è importante notare come le stesse Sezioni riunite (sent. 720/A/1991, cit.), nell'affermare in generale il principio di diritto della "imprescrittibilità" dell'azione di resa (che si affianca a quella relativo al correlato credito erariale, avente contenuto squisitamente patrimoniale), abbiano comunque menzionato l'opportunità di valutare, caso per caso, la sussistenza di un interesse effettivo alla resa, ad esempio in rapporto al principio di continuità dei conti e agli effetti utili che, seppure a distanza di molti anni, l'acquisizione dello specifico conto possa produrre per l'erario (in punto di accertamento e rettifica dei saldi per gli esercizi successivi o di ipotetico perseguimento delle conseguenti responsabilità amministrativo-contabili) [...] il trascorrere del tempo costituisce senz'altro un fondamentale parametro da soppesare e, laddove la mancata resa del conto giudiziale risalga a più d'un quinquennio addietro (termine di per sé significativo, in quanto utilizzato dal legislatore non solo per la prescrizione della responsabilità amministrativa e contabile ex art. 1, c. 2, l. 14 gennaio 1994, n. 20, ma anche per l'estinzione dei giudizi di conto ex art. 150 c.g.c.), l'interesse ad ottenere comunque il conto giudiziale per ragioni di "continuità contabile" o per ragioni di "certezza giuridica" deve trovare adeguata motivazione (arg. ex art. 5 c.g.c.), tenuti a mente i canoni generali di effettività (art. 2 c.g.c.) e concentrazione (art. 3 c.g.c.) delle tutele, nonché la "ragionevole durata" del processo (art. 4 c.g.c.), che evocano implicitamente una tendenziale prossimità temporale dei processi ai fatti storici che ne formano oggetto [...] in conclusione, anche a fronte della segnalazione di omesse rese per le quali l'azione è, in astratto, imprescrivibile, non può prescindersi dalla valutazione comparativa tra il numero e la complessità delle azioni erariali da coltivare e la capacità degli uffici interessati di farvi fronte, valutazione basata anche su una stima prognostica delle concrete ricadute delle iniziative processuali della specie, ad evitare che la resa del conto, riferita indistintamente a gestioni vetuste, si risolva in una mera petizione di principio, destinata a rimanere solo formale e priva di concreti effetti sul piano sostanziale [...] costituiscono parametri da prendere in considerazione a quest'ultimo fine, ad esempio, oltre ovviamente al tempo trascorso, la natura e l'importanza della gestione, anche in termini numerari, la sussistenza di concorrenti responsabilità amministrative, la prospettazione della natura dolosa dell'inadempimento e l'ipotetico collegamento con altri illeciti, l'ipotetico interesse pubblico alla certezza e alla conoscenza dei risultati di una gestione contabile connotata di particolare pregnanza e significato storico o sociale (indipendentemente dalla regolazione del sottostante rapporto sostanziale), la attuale disponibilità della documentazione giustificativa e contabile (anche in relazione all'ipotetico decorso degli obblighi di conservazione stabiliti dalla legge civilistica e fiscale) o comunque la sussistenza degli elementi indispensabili alla eventuale compilazione d'ufficio del conto (ad evitare per l'amministrazione ulteriori spese per tentativi di compilazione che verosimilmente non conducano a risultati apprezzabili), l'esistenza giuridica e la solvibilità dell'agente contabile, e via discorrendo».

(127) Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, 12 settembre 2023, n. 285.

magistrato relatore deve procedere all'esame del conto. In particolare, l'art. 150 c.g.c. dispone l'estinzione del giudizio qualora decorrano cinque anni dal deposito del conto presso la segreteria della sezione senza che sia stata depositata la relazione prevista dall'art. 145, c. 4, o siano intervenute talune attività cui l'ordinamento contabile conferisce effetto interruttivo del suindicato termine, come l'elevazione di contestazioni a carico del contabile da parte dell'amministrazione di riferimento o dei relativi organi di controllo (128). L'inevitabilità del giudizio di conto è affievolita anche da un meccanismo di orientamento della pianificazione periodica dell'esame dei conti, introdotto nell'ordinamento contabile dall'art. 145, c. 2, c.g.c. La disposizione citata assegna al presidente della sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti il potere-dovere di definire, con proprio decreto, le priorità cui i magistrati relatori dovranno attenersi nella pianificazione dell'esame dei conti (129), sulla scorta di criteri oggettivi e predefiniti. In questo modo, i conti depositati che non sono esaminati rimangono pendenti e, se tale situazione si prolunga oltre il termine di cinque anni, il giudizio di conto si estingue, ai sensi di quanto previsto dall'art. 150 c.g.c.

Dalle considerazioni svolte si evince come l'esistenza del conto, così come il suo deposito presso la competente sezione giurisdizionale regionale del giudice erariale, rappresenti un presupposto indefettibile nella struttura del giudizio di conto, senza il quale non è possibile procedere alla relativa celebrazione. Allo stesso modo, l'esame della regolarità del conto e quello della gestione in esso rappresentata sono le due componenti dell'oggetto del giudizio di conto. In questo giudizio, come ha affermato la Corte costituzionale (130), la Corte dei conti è chiamata a verificare "se chi ha avuto maneggio di denaro pubblico e, dunque, ha avuto in carico risorse finanziarie provenienti da bilanci pubblici, sia in grado di rendere conto del modo legale in cui lo ha speso, e dunque non risulti gravato da obblighi di restituzione". Tuttavia, l'accertamento della responsabilità contabile – ricercata anche vagliando la regolarità sostanziale delle operazioni di gestione, comprese l'inerenza e l'ammissibilità delle spese (131) – e la conseguente liquidazione del credito dell'amministrazione nei confronti del contabile non esauriscono il perimetro di indagine della magistratura erariale, che, come ricordano le Sezioni riunite, "include anche la rettifica di elementi di partite del conto indipendentemente da ogni ipotesi di responsabilità" (132). Con

(128) Sulle modalità con cui devono essere formalizzate queste contestazioni, si rinvia a G. De Marco, *Il giudizio per la resa del conto*, cit., 917-949

(129) Si riportano, a titolo di esempio, i fattori utilizzati dal presidente della sezione giurisdizionale del Piemonte per l'individuazione dei criteri di pianificazione dell'esame dei conti: "a) importanza della gestione contabile desunta dall'entità complessiva delle somme di denaro o del valore dei beni oggetto di gestione nonché dalle caratteristiche, anche demografiche, dell'ente cui la gestione si riferisce; b) rischi di irregolarità che la gestione presenta in base a segnalazioni di organi di revisione e controllo e/o denunce o esposti provenienti da Uffici della Corte dei conti, Uffici requirenti, Organi di Polizia giudiziaria, pronunce della Corte dei conti, e comunque in generale anche da organi di stampa o terzi; c) rappresentatività, completezza e rotazione dell'esame sui conti che deve includere in fase di pianificazione le diverse tipologie di agenti contabili operanti presso le diverse amministrazioni pubbliche, locali regionali, ed erariali ed un congruo numero di conti giudiziali rispetto al complesso dei conti giudiziali in carico presso la Sezione; d) attualità del giudizio che deve tendere all'esame dei conti giudiziali depositati più di recente rispetto a quelli per i quali sia imminente la scadenza del termine di estinzione; e) sostenibilità del programma di esame dei conti alla luce della dotazione organica del personale di magistratura ed amministrativo e delle competenze tecnico/professionali di cui la Sezione può disporre; f) novità, che deve tendere all'inclusione nella programmazione almeno una delle tipologie di gestioni contabili mai sottoposte ad esame".

(130) Corte cost. 25 luglio 2001, n. 292, in *Foro it.*, 2002, I, 328.

(131) Quanto alla dottrina, v. G. de Marco, *Il giudizio per la resa del conto*, cit. Quanto alla giurisprudenza, v. le seguenti pronunce: Corte conti, Sez. giur. reg. Molise, 28 gennaio 2019, n. 3, in <www.corteconti.it>; Sez. giur. reg. Piemonte, 24 settembre 2003, n. 1707; Sez. giur. reg. Calabria, 7 febbraio 2002, n. 71. Sul controllo di regolarità amministrativa/contabile dei conti giudiziali, v. Corte conti, Sez. I centr. app., 3 aprile 2017, n. 99, in <www.corteconti.it>.

(132) Il riferimento è da intendersi effettuato a Corte conti, Sez. riun. giur., n. 720/1991, cit., di cui si riporta un estratto: "il giudizio di conto non ha solo lo scopo di accertare l'esistenza e i limiti di un credito dell'amministrazione nei confronti del contabile, ma anche quello di accertare la regolarità della gestione in tutta la sua durata, dispiegando effetti riflessi sui contabili subentranti e nei conti successivi in cui sono destinate a rifluire le risultanze di ciascun

un eufemismo, si potrebbe dire che la giurisdizione sul conto della Corte dei conti è mutata dall'essere una giurisdizione "sull'atto" (133) a una giurisdizione "sull'atto e sul rapporto", la cui progressiva estensione dei limiti interni non ha mai fatto venir meno le verifiche sulla regolare applicazione dei principi contabili. Non a caso, tra le innovazioni introdotte dal codice di giustizia contabile (134), vi è quella che consente al collegio di definire il giudizio di conto con una pronuncia di irregolarità della gestione contabile, avente natura di mero accertamento. In giurisprudenza, tale pronuncia ha trovato applicazione nelle seguenti ipotesi: qualora dal conto non emergano ammanchi né profili di responsabilità, ma solo irregolarità dovute alla violazione di principi contabili (135); qualora non vi siano elementi che consentano di liquidare l'ammacco derivante dall'illecita attività del contabile (136); qualora l'agente contabile sia già stato condannato a risarcire il danno erariale a titolo di responsabilità contabile all'interno di un giudizio di responsabilità amministrativa (137).

Quest'ultima ipotesi consente di trattare l'ultimo tema di questo paragrafo, ossia la cumulabilità tra giudizio di responsabilità e giudizio di conto. All'agente contabile condannato, a titolo di responsabilità contabile, a risarcire il danno erariale all'esito di un giudizio di responsabilità, nelle forme del rito ordinario o abbreviato, non può essere imputato lo stesso danno erariale, sempre a titolo di responsabilità contabile, nell'ambito di un giudizio di conto, verificandosi altrimenti una violazione del principio di *ne bis in idem*. Tuttavia, l'accertamento giudiziale della responsabilità contabile e l'eventuale esecuzione

conto; con la conseguenza che oggetto del giudizio di conto non è solo la condanna o il discarico del contabile ma anche la rettifica di elementi di partite del conto indipendentemente da ogni ipotesi di responsabilità". V. anche le seguenti pronunce: Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna n. 196/2022, cit.; Sez. giur. reg. Puglia 21 novembre 2022, n. 663; Sez. giur. reg. Toscana 20 ottobre 2022, n. 331; Sez. giur. reg. Calabria 21 settembre 2022, n. 178, in *Riv. Corte conti*, 2022, 5, 192.

(133) In passato, era diffusa la tesi per cui il giudizio di conto avesse ad oggetto la sola regolarità formale del conto, ossia la correttezza delle operazioni contabili in esso attestate. Sul punto, v. le seguenti opere di dottrina: M. Ristuccia, *L'oggetto del giudizio di conto rapportato al contenuto della gestione contabile*, in *Lezioni del 1° corso di qualificazione in tema di conti giudiziali (1981-1982)*, dattiloscritto, Corte dei conti-Scuola superiore della pubblica amministrazione, Roma, 1982, sez. XI; M. Calderera, *Il giudizio di conto*, Milano, Giuffrè, 1988, 27-28.

(134) In passato, la possibilità per la Corte dei conti di definire il giudizio di conto con una sentenza di mero accertamento era dibattuta. Questa tematica è stata approfondita in A. Massone, *Giudizio di conto, controlli e responsabilità dell'agente contabile*, in *Foro amm.-Tar*, 2008, 1507-1513.

(135) Fattispecie di questo tipo sono state definite nelle seguenti pronunce: Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, 2 ottobre 2023, n. 78, in cui la sezione ha pronunciato l'irregolarità della gestione contabile perché l'agente contabile aveva utilizzato il fondo economale per affrontare spese non riconducibili al modello, relativo a spese per esigenze imprevedute e indifferibili degli uffici, per acquisti di entità limitata; Sez. giur. Emilia-Romagna 23 giugno 2023, nn. 55 e 56, in cui la sezione ha pronunciato l'irregolarità della gestione contabile per una irrituale confusione tra gestioni dovuta all'assenza di conti distinti in relazione ai singoli periodi di gestione; Sez. II centr. app. 6 novembre 2020, n. 256, in cui la sezione ha confermato in appello una pronuncia di irregolarità della gestione contabile da reiterata violazione delle condizioni abilitanti l'economista a porre in essere la spesa; Sez. giur. reg. Siciliana 16 settembre 2019, n. 638, in cui la sezione ha pronunciato l'irregolarità della gestione contabile per via di un conto che non recava la necessaria distinzione tra i contrassegni in uso e quelli fuori uso non più utilizzabili.

(136) Una fattispecie di questo tipo è stata definita in Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 3 maggio 2023, n. 85. La sezione ha pronunciato una sentenza di mera irregolarità dopo aver rilevato lacune di tale gravità e natura che non consentivano di accertare l'esistenza o l'entità del debito contabile. Conseguentemente, ha inviato apposita segnalazione alla procura regionale per le valutazioni di iniziative di competenza, qualora la constatazione delle predette gravi irregolarità potesse – in linea di principio – comportare autonome forme di responsabilità in capo allo stesso agente contabile ovvero a terzi.

(137) Una fattispecie di questo tipo è stata definita in Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 10 novembre 2021, n. 302. La sezione, pur addivenendo ad una formale pronuncia di irregolarità, ha dato atto della sussistenza di una statuizione di condanna, avente forza di giudicato e conseguente titolo esecutivo – peraltro già portato in esecuzione – dell'importo pari a quello di cui all'ammacco contestato e ha ritenuto che una ulteriore pronuncia di addebito, soprattutto se emessa nell'ambito del medesimo plesso giurisdizionale, si sarebbe concretizzata in una sostanziale violazione del principio di *ne bis in idem*.

della sentenza resa all'esito del giudizio di responsabilità non esimono l'agente contabile dall'obbligo di rendere il conto e dall'essere parte del corrispondente giudizio di conto, che presenta un oggetto "dimezzato", ossia limitato all'accertamento della regolarità delle scritture contabili, e un esito scontato: la sentenza dichiarativa di irregolarità della gestione contabile. Un esempio di questa particolare tipologia di cumulo tra giudizi nelle materie di contabilità pubblica è contenuto nella recente sentenza n. 171/2020 (138), pronunciata dalla Seconda sezione di appello della Corte dei conti. In essa, il collegio ha, innanzitutto, ricordato che "il giudizio di responsabilità e quello di conto, anche quando germinano dalle medesime vicende fattuali, non possono considerarsi sovrapponibili, in quanto gli elementi oggettivi delle rispettive domande (*petitum* e *causa petendi*) sono parzialmente diversi" e che "la previsione della riunione non solo conferma la diversità dei giudizi, ma rappresenta, altresì, applicazione del più ampio principio del *simultaneus processus*". In seguito, ha affermato quanto segue: "il recupero dell'importo dovuto (in misura addirittura superiore all'ammanto) ha, poi, determinato il discarico dell'agente di tesoreria, ma non ha, tuttavia, impedito (né avrebbe potuto impedire) la valutazione di irregolarità del conto stesso, che costituisce il *quid proprium* del giudizio in esame, e che, certamente, non sarebbe mancata, neppure qualora fosse stato riunito al giudizio di responsabilità". Dunque, nel caso di specie – in considerazione del fatto che, utilizzando le parole scelte dal legislatore nell'art. 149 c.g.c., "i conti furono saldati" in ottemperanza alla sentenza di condanna del già concluso giudizio di responsabilità – nella sentenza resa all'esito del successivamente attivato giudizio di conto la sezione ha dichiarato sia la irregolarità della gestione sia il discarico dell'agente contabile.

7. Il principio dell'assorbimento e della preminenza dell'azione di responsabilità

L'art. 148, c. 5, c.g.c., riportando integralmente il contenuto dell'abrogato art. 44 del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, dispone che, "quando con la responsabilità di colui che ha reso il conto giudiziale concorra la responsabilità di altri funzionari non tenuti a presentare il conto, si riunisce il giudizio di conto con quello di responsabilità". La disposizione sancisce il principio dell'assorbimento del giudizio di conto nel giudizio di responsabilità e trova applicazione in quelle ipotesi in cui la violazione di obblighi contabili posti a carico dell'agente contabile sia accompagnata dalla violazione di obblighi non contabili posti a carico di altri agenti pubblici non contabili. A titolo di esempio, si pensi alla corresponsabilità dell'agente contabile con i dirigenti o i funzionari che hanno parificato un conto irregolare ovvero con quei revisori che, con colpa grave, non hanno impedito l'irregolarità del conto. Alcuni autori (139) – travalicando il tenore letterale della disposizione, che richiede, ai fini dell'assorbimento, la presenza di altri soggetti corresponsabili che non rivestano la qualifica di agente contabile – ritengono che la regola dell'assorbimento trovi applicazione anche in tutte quelle ipotesi in cui le voci di danno imputate a titolo di responsabilità amministrativa siano contestabili allo stesso agente contabile. Ciò si verifica, ad esempio, quando la gestione infedele dell'agente contabile, che emerge dall'esame del conto, integri il delitto di peculato, dal cui *strepitus fori* derivi un danno all'immagine della pubblica amministrazione.

Né il diritto vigente né il diritto vivente prevedono la possibilità di convertire, su istanza del pubblico ministero, il giudizio di responsabilità in un giudizio di conto o di resa del conto. In un recente giudizio di responsabilità (140), nel quale il danno erariale era imputato a un agente contabile a titolo di responsabilità contabile, il pubblico ministero aveva richiesto una conversione del rito in giudizio per la resa del conto. Il collegio ha affermato che tale conversione è estranea all'impianto del codice di giustizia contabile, che prevede solo l'assorbimento del giudizio di conto in quello di responsabilità e non l'ipotesi

(138) La sentenza citata è Corte conti, Sez. II centr. app., 16 luglio 2020, n. 171. Si è pronunciata in modo conforme Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, sent./ord. 11 gennaio 2022, n. 2, in *Riv. Corte conti*, 2022, 1, 181.

(139) V. il commento all'art. 148 c.g.c. in A. Gribaudo (a cura di), *op. cit.*, 503-505. In giurisprudenza, v. Corte conti, Sez. II centr. app., n. 235/2021, cit.

(140) Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, n. 67/2022, cit.

speculare, comprovando la prevalenza del rito ordinario del giudizio di responsabilità su quello proprio del giudizio sul conto. A corredo, il collegio ha asserito che la forma di conversione del rito richiesta dall'organo requirente è inidonea ad assicurare l'attuazione dei principi generali del processo contabile – in particolare con il principio del giusto processo, previsto all'art. 4 c.g.c. – sia perché compromissoria della parità delle parti sia perché capace di provocare una irragionevole durata del processo.

Con l'intenzione di mitigare il principio dell'assorbimento, il legislatore ha previsto, all'art. 148, c. 6, c.g.c., che “nel caso sussistano speciali circostanze, si può procedere contro i responsabili del danno anche prima del giudizio di conto”. Pertanto, il sistema del codice di giustizia contabile, dopo aver disposto l'autonomia – e, pertanto, la possibilità di una celebrazione separata – del giudizio di conto verso l'agente contabile da quello di responsabilità verso i suoi corresponsabili, privilegia la celebrazione riunita di tali giudizi in un unico giudizio di responsabilità e relega in un ambito residuale la possibilità di una celebrazione anticipata del giudizio di responsabilità rispetto a quello di conto, ammessa solo in presenza di “speciali circostanze” (141). Alla presenza di tali circostanze, invece, il codice consente al procuratore contabile di esercitare l'azione di responsabilità amministrativa contro i responsabili del danno erariale anche prima che sia celebrato il giudizio di conto nei riguardi dell'agente contabile corresponsabile, “per garantire le esigenze di sollecita tutela delle ragioni erariali” (142).

Un'interpretazione estensiva dell'art. 148, c. 6, c.g.c. – sull'archetipo di quella già vista con riferimento all'art. 148, c. 5, c.g.c. – consentirebbe al procuratore erariale di esercitare l'azione di responsabilità, limitatamente ai danni imputabili a titolo di responsabilità amministrativa, nei confronti dell'agente contabile prima dell'attivazione, nei riguardi del medesimo, del giudizio di conto. Maggiori dubbi sull'esercizio anticipato dell'azione di responsabilità potrebbero sorgere qualora detta azione sia diretta a recuperare un danno erariale imputabile a titolo di responsabilità contabile, parzialmente svuotando di significato il susseguente giudizio di conto. Tuttavia, tali dubbi sembrano non essere condivisi dalla giurisprudenza erariale, che, come si è avuto modo di vedere nel corso di questo articolo, ritiene che l'agente contabile possa rispondere a titolo di responsabilità contabile anche all'interno del giudizio di responsabilità.

8. Considerazioni conclusive

Il presente articolo, dopo essersi a lungo soffermato sul rapporto tra le due forme di responsabilità per danno erariale, ha dimostrato come la responsabilità contabile, nonostante i numerosi elementi strutturali in comune con la responsabilità amministrativa, sia ben lontana dal poter essere assimilata a quest'ultima. In particolare, permangono le seguenti differenze: l'obbligazione restitutoria contabile trova la sua fonte nella violazione di obblighi di servizio dalla natura restitutoria e propri solo dell'agente contabile; l'imputazione soggettiva del danno erariale a titolo di responsabilità contabile è del tutto indifferente all'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020; la responsabilità contabile gode di un differente e più severo regime di ripartizione dell'onere della prova della colpa grave; è tutt'altro che pacifica l'applicazione del potere riduttivo al *quantum* di danno accertato e imputabile all'agente contabile a titolo di responsabilità contabile, soprattutto all'interno dei giudizi di conto.

Inoltre, questo articolo ha dimostrato come si renda opportuno un cambio di prospettiva nel rapporto tra agenti contabili e giudizi di conto, che non possono più essere considerati la “sede prediletta” in cui attribuire la responsabilità contabile. Esiste ormai un “doppio binario” d'imputazione del fatto illecito a titolo di responsabilità contabile, che può realizzarsi sia nel giudizio di conto sia nel giudizio di responsabilità. La forma del giudizio in cui avviene il recupero degli importi che l'agente contabile non ha riversato all'erario varia a seconda del contesto in cui emerge il mancato riversamento: sarà il giudizio di responsabilità, se alla procura giunge notizia di un danno erariale dovuto a un'infedele gestione

(141) In senso conforme si è espressa Corte conti, Sez. II centr. app., 11 luglio 2012, n. 411.

(142) Corte conti, Sez. giur. reg. Siciliana, 29 marzo 2022, n. 293; 3 novembre 2021, n. 1088.

contabile; sarà il giudizio di conto, se, nell'ambito della fase monocratica dello stesso giudizio, emerge la presenza di ammanchi nella documentazione contabile consegnata dall'agente contabile all'amministrazione e da questa depositata presso la Corte dei conti. Dall'esame del conto giudiziale possono emergere anche fatti illeciti generatori di responsabilità di altro genere, la cui attribuzione richiede un giudizio a parte. Si pensi alla responsabilità penale, come quella derivante dall'integrazione del delitto di peculato, o alla stessa responsabilità amministrativa per danno all'immagine della pubblica amministrazione. Quando, invece, dall'analisi del conto emerge solo un inadempimento all'obbligo di restituzione che grava sull'agente contabile, il giudizio di attribuzione della responsabilità contabile che ne consegue viene effettuato all'interno dello stesso giudizio di conto.

In conclusione, è innegabile che vi sia una preponderanza del giudizio di responsabilità sul giudizio di conto, ma in nessun modo vi è una preponderanza della responsabilità amministrativa su quella contabile. All'opposto, la responsabilità contabile sembra essere uscita dal suo contesto di attribuzione tradizionale, rappresentato dal giudizio di conto, proprio per sostituirsi alla responsabilità amministrativa, in quelle ipotesi in cui l'azione di responsabilità sia diretta a recuperare un danno erariale provocato dall'infedele esercizio della gestione contabile. Il recupero anticipato di tale danno all'interno del giudizio di responsabilità non esime l'agente contabile dal rendere il conto e dal partecipare al giudizio di conto: un giudizio di conto che avrà a oggetto la sola regolarità della gestione contabile e, salvo incorrere in una violazione del principio di *ne bis in idem*, si concluderà con una sentenza dichiarativa dell'irregolarità della gestione contabile.

* * *



ISBN 978-88-498-5743-6



I.S.S.N. 0392-5358
(c.m. 30-443900120101)