

Responsabilità erariale

## Legittimazione ad agire del dipendente pubblico avanti la Corte dei conti per l'accertamento negativo della responsabilità erariale

di Luigi D'Angelo - Magistrato della Corte dei conti

Con un recente arresto pretorio il giudice erariale si interroga sulla possibilità di un'incardinazione del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile dietro impulso non soltanto della parte pubblica - la Procura Regionale della Corte dei conti - ma anche della parte privata e, nello specifico, un dipendente pubblico a ciò interessato poiché destinatario di un atto di costituzione in mora, relativamente ad un ipotizzato danno patrimoniale, notificatogli dalla Pubblica Amministrazione di appartenenza. La tematica intercetta istanze di tutela concernenti interessi giuridicamente rilevanti nonché taluni principi cardine del giusto processo avanti alla Corte dei conti per come peraltro di recente disciplinato dalla novella normativa recante il "Codice di Giustizia Contabile".

### Premessa

La decisione in commento (1) appare degna di nota sia perché si sofferma su di una fattispecie che sovente si verifica nell'ambito delle Pubbliche amministrazioni e che vede il datore di lavoro pubblico intimare un atto di costituzione in mora nei

confronti di un proprio dipendente relativamente ad un ipotizzato danno erariale (ciò anche ai fini dell'interruzione del termine di prescrizione (2)), sia perché affronta il tema dell'ammissibilità dell'azione di accertamento negativo della responsabilità amministrativo-contabile (3) proposta dal dipendente

(1) Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, 27 dicembre 2018, n. 283.

(2) Ai sensi dell'art. 1, comma 2, Legge 14 gennaio 1994, n. 20 e s.m. "Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta". La disciplina della prescrizione del credito risarcitorio erariale è stata arricchita, da ultimo, dall'art. 66, D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174 recante "Codice di giustizia contabile" a mente del quale "... il termine quinquennale di prescrizione può essere interrotto per una sola volta. A seguito dell'interruzione di cui al comma 1, al tempo residuo per raggiungere l'ordinario termine di prescrizione quinquennale si aggiunge un periodo massimo di due anni; il termine complessivo di prescrizione non può comunque eccedere i sette anni dall'esordio dello stesso. Il termine di prescrizione è sospeso per il periodo di durata del processo"; su tale disciplina sia consentito rinviare a L. D'Angelo, "Risarcimento del danno erariale e nuova disciplina della prescrizione estintiva di cui alla Legge delega 7 agosto 2015, n. 124", in *giustiziavivile.com*, n. 12/2015.

(3) Si è più volte affermato che "L'azione di accertamento negativo della responsabilità, prevista dall'art. 58 del R.D. 13 agosto 1933 n. 1038, presuppone che a carico dell'istante sia stato elevato, in sede amministrativa, un addebito per danni o mosse intimidazioni di pagamento da parte dell'Amministrazione, o quando la responsabilità dello stesso, nei suoi riflessi patrimoniali, sia stata accertata nel corso di un giudizio diverso da quello contabile" (*ex plurimis*, Corte dei conti, sez. I App., 24 febbraio 1994, n. 36, in *Riv. Corte conti*, 1994, 1, pag. 69; in dottrina si è precisato che "il giudizio si caratterizza perché ad iniziativa del privato e perché in un certo qual senso intacca il principio della esclusiva titolarità pubblica dell'azione di responsabilità" (P. Santoro, *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa*, Rimini, 2011, pag. 721 ss., infatti, l'azione di accertamento negativo è stata ricondotta ai comuni giudizi di responsabilità e non ai giudizi a istanza di parte ("L'azione per l'accertamento negativo di responsabilità per danno erariale, ad istanza del soggetto cui sia stato elevato l'addebito dall'amministrazione, va inquadrata nell'ambito dei giudizi di responsabilità e non già di quelli ad istanza di parte *ex art. 56 R.D. n. 1038/1933*; ne consegue che in tali giudizi è legittimato passivo e contraddittore necessario il Pubblico Ministero

pubblico avanti la Corte dei conti attraverso il c.d. giudizio a istanza di parte (4).

Il dipendente destinatario dell'atto stragiudiziale di contestazione riguardante la commissione di un illecito contabile potrebbe avere, in effetti, interesse ad una immediata cognizione giudiziale della condotta ipotizzata come antigiuridica dalla PA di appartenenza e ciò al fine di ottenere, in una prospettiva rimediabile di tutela, una pronuncia di accertamento negativo della propria responsabilità amministrativa e senza, dunque, dover attendere, l'eventuale formalizzazione dell'imputazione erariale da parte della Procura regionale per il tramite dell'invito a fornire deduzioni (5).

Ebbene la sentenza in commento ha ritenuto ammissibile tale *actio negatoria* - proponibile per il tramite di un ricorso del dipendente pubblico - seppure, di qui l'interesse per la decisione del Collegio lombardo, in frontale contrasto con una recentissima decisione del giudice erariale di appello (6) che, invece, ha categoricamente escluso tale ammissibilità sulla scorta di vari argomenti.

Pare opportuno prendere le mosse da tale ultimo e recente arresto pretorio del giudice di secondo grado per meglio scandagliare, nei limiti della presente nota, la delicata problematica in parola.

## **Il giudizio ad istanza di parte può sostituire l'ordinario giudizio di responsabilità ad iniziativa del Pubblico Ministero?**

Con la pronuncia 25 giugno 2018, n. 255, la Prima Sezione Centrale di Appello della Corte dei conti ha dichiarato inammissibile e rigettato - riformando la pronuncia di primo grado - un'azione di accertamento negativo della responsabilità erariale proposta da un dipendente pubblico nelle forme del giudizio a istanza di parte.

Si legge in tale decisione che il giudizio ad istanza di parte non può ritenersi affatto sostitutivo dell'ordinario giudizio di responsabilità ad iniziativa del Pubblico Ministero "in termini di garanzia della posizione del dipendente, sia sotto il profilo sostanziale che processuale, nonché in termini di garanzia del principio della certezza del diritto"; nel caso di ricorso per l'accertamento negativo della responsabilità, infatti, "il Giudice non sarà vincolato ad una prospettazione, prodotto

della metabolizzazione del materiale istruttorio reperito con confortanti garanzie procedurali e vagliato da un organo di giustizia, qual è indubbiamente il Pubblico Ministero, professionalmente attrezzato e istituzionalmente vocato a compiere quel genere di accertamenti. Piuttosto, si troverà a vagliare una prospettazione operata dall'Amministrazione direttamente nei confronti del dipendente e strutturalmente non immune da possibili contaminazioni derivanti dalle dinamiche lavorative".

In sintesi, osserva la Sezione giurisdizionale di appello, nel caso di ricorso proposto dal dipendente pubblico e finalizzato ad un accertamento negativo della propria responsabilità erariale il giudice "non sarà vincolato dalla prospettazione della fattispecie operata dal Pubblico Ministero e, quindi, da una specifica configurazione degli elementi costitutivi della responsabilità erariale, come individuati dall'unico soggetto a ciò deputato dall'ordinamento, ma si troverà a vagliare tutte le possibili ipotesi di responsabilità erariale potenzialmente ed ipoteticamente connesse ad una condotta contestata dall'Amministrazione direttamente al dipendente, con una evidente riduzione delle sostanziali garanzie di difesa per il dipendente stesso".

Come può evincersi, pertanto, il rischio paventato da tale arresto del giudice di seconda istanza è quello relativo ad una frustrazione delle garanzie in favore del presunto responsabile destinatario di un atto di costituzione in mora da parte della PA di appartenenza, di qui, dunque, la conseguenziale conclusione circa la non ammissibilità dell'*actio negatoria*.

Ora deve osservarsi che la decisione del Collegio lombardo in commento evoca anch'essa garanzie di tutela del dipendente pubblico-ricorrente ma stavolta a fondamento di una ritenuta ammissibilità dell'azione di accertamento negativo della responsabilità erariale e in frontale contrasto, allora, con la richiamata pronuncia di inammissibilità del giudice di secondo grado.

Si legge nella sentenza in nota, infatti, che detta domanda giurisdizionale di accertamento negativo deve essere considerata ammissibile ravvisandosi senz'altro la sussistenza di un interesse alla rimozione dello stato di incertezza circa l'esistenza o meno di una responsabilità contabile, conseguente all'essere stato elevato addebito per presunti danni o intimato il

della Corte dei conti e non l'amministrazione danneggiata", Corte dei conti, sez. III App., 6 febbraio 2009, n. 39, in *Riv. Corte conti*, 2009, 1, pag. 69.

(4) I giudizi a istanza di parte trovano disciplina negli artt. 172 ss., D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174 recante "Codice di giustizia contabile" ed erano già contemplati dall'art. 58, R.D. 13 agosto 1933, n.

1038 recante "Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti".

(5) La disciplina normativa dell'invito a fornire deduzioni, atto della fase preprocessuale del procedimento di responsabilità erariale, è dettata dagli artt. 67 ss., D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174 recante "Codice di giustizia contabile".

(6) Corte dei conti, sez. I App., 25 giugno 2018, n. 255.

pagamento da parte dell'amministrazione "e senza che possa essere considerata ostativa la circostanza che il Pubblico Ministero titolare dell'azione non ha provveduto a formulare l'imputazione erariale" (7).

Il Collegio Lombardo, inoltre, si premura altresì di argomentare l'assunto sulla scorta dei principi costituzionali evidenziando che l'ammissibilità dell'*actio negatoria* soddisfa altresì i principi del giusto processo e della sua ragionevole durata consentendo all'interessato di cooperare e soprattutto "di definire un procedimento che rimarrebbe pendente poiché condizionato dall'esercizio dell'azione di responsabilità da parte della Procura regionale contabile".

In tal senso, d'altronde, soggiunge conclusivamente la sentenza in commento, si tratta di restare fedeli ad un principio generale che identifica nella certezza giuridica un bene della vita, giuridicamente tutelabile attribuendo alla parte che abbia un interesse concreto ed attuale ad agire giudizialmente al fine di eliminare una situazione di incertezza o di dubbio nascente nell'ambito di un rapporto giuridico (8).

## Tutela anticipatoria e certezza del diritto

Orbene a fronte di tali opposti indirizzi interpretativi si ritiene di dover aderire a quello patrocinato dal Collegio lombardo.

Premesso che i due contrapposti orientamenti perseguono entrambi istanze di tutela del dipendente pubblico destinatario di una contestazione stragiudiziale di responsabilità erariale formalizzata dall'amministrazione di appartenenza, deve osservarsi che gli assunti affermati dalla sentenza in nota si appalesano maggiormente condivisibili perché si pongono nella prospettiva di una anticipazione della tutela giurisdizionale del dipendente pubblico.

Se è vero - come affermato di recente dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti - che il sottoporre un soggetto ad un procedimento di responsabilità erariale "significa, già di per sé, sottoporlo ad una pena, ad uno stress psicofisico che non di rado incide negativamente in modo significativo sulla qualità di vita e sulla salute dell'interessato, a prescindere da quello che ne sarà l'esito" (9), è vero anche, allora, che devono guardarsi

con favore quegli strumenti di tutela giurisdizionale che permettono di rimuovere "quanto prima", ad istanza dell'interessato, le "ombre" di un suo ipotizzato agire illecito nel contesto lavorativo (e anche sociale) per come delineato dalla rispettiva amministrazione di appartenenza.

Sono, dunque, istanze di tutela del bene della vita "certezza del diritto" a fondare l'ammissibilità dell'*actio negatoria* - come condivisibilmente statuito nella decisione annotata -, certezza del diritto, d'altronde, tanto più vulnerata quanto più si "allontana" per il soggetto interessato, con il trascorrere del tempo, la pronuncia dell'ultima "parola" giurisdizionale riguardo l'ipotizzata commissione di un illecito amministrativo-contabile.

Da ultimo può ulteriormente essere osservato che l'argomento del giudice di appello contrario all'ammissibilità dell'azione di accertamento negativo ovvero quello per cui detta *actio negatoria* "non può ritenersi affatto alternativa/sostitutiva dell'ordinario giudizio di responsabilità ad iniziativa del Pubblico Ministero" (10) può essere superato ammettendosi la possibilità per il Pubblico Ministero contabile di esercitare nell'ambito del giudizio a istanza di parte - incardinato dal dipendente pubblico con la proposizione dell'azione di accertamento negativo *de qua* - la domanda di risarcimento al danno erariale in via riconvenzionale. Non mancano, del resto, arresti del giudice erariale in tal senso (11) così addivenendosi ad un bilanciamento tra le istanze di garanzia del dipendente ad un'anticipazione di tutela giurisdizionale "esimente" ovvero a discarico di eventuali responsabilità erariali con quelle del Pubblico Ministero contabile a non vedersi "espropriato" del rispettivo ruolo istituzionale a salvaguardia del pubblico erario.

Come affermato in giurisprudenza, infatti, l'ammissibilità sia dell'*actio negatoria* - con la conseguente instaurazione di un giudizio a istanza di parte avanti la Corte dei conti - sia della domanda riconvenzionale risarcitoria della Procura "deve essere collegata in generale alle esigenze del c.d. giusto processo ed in particolare alle esigenze di efficacia ed attuazione dei

(7) In tal senso, v. altresì Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, 16 febbraio 2015, n. 23 nonché Corte dei conti, sez. giur. Lazio, 16 luglio 2014, n. 589.

(8) Cfr. giurisprudenza richiamata nella sentenza in commento.

(9) Corte dei conti, SS.RR. in sede giurisdizionale, 5 settembre 2011, n. 14/QM/2011.

(10) Corte dei conti, sez. I App., 25 giugno 2018, n. 255.

(11) Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, 11 febbraio 2016, n. 13, la quale afferma che "nel caso di specie risulta ammissibile

non solo l'*actio negatoria* avanzata dal ... risultando un concreto interesse ad agire essendo peraltro già in essere le trattenute sullo stipendio di quest'ultimo in conseguenza della responsabilità amministrativa individuata dall'Azienda Ospedaliera, ma anche la stessa domanda riconvenzionale della Procura erariale tesa invece all'accertamento della responsabilità amministrativa dell'odierno ricorrente".

principi di concentrazione e speditezza processuale, così come ricavabili dall'art. 11 Cost. e dall'art. 6 della C.E.D.U." (12).

Approdo esegetico, quest'ultimo, ulteriormente avvalorato dalla novella di codificazione della giustizia contabile che contempla, tra i principi generali cardine, oltre quello del "giusto processo", anche quello di "concentrazione" delle tutele giurisdizionali (13).

## Conclusioni

Nel condividere l'assunto interpretativo offerto dalla sentenza in commento in punto di ammissibilità

dell'azione di accertamento negativo della responsabilità erariale ad istanza del dipendente pubblico interessato può soggiungersi altresì - infine - che la valorizzazione di tale "istituto" e dunque la considerazione delle istanze di tutela ad esso sottese, più sopra delineate, restituisce all'ordinamento processuale contabile un modello di contenzioso senz'altro più aderente ai dettami dell'ultima novella normativa sulla giustizia contabile laddove sono espressamente contemplati sia il principio di "parità delle parti" sia il principio di "cooperazione" (art. 4 Codice di Giustizia contabile (14)) nella prospettiva dell'attuazione di un giusto processo contabile.

(12) Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, 11 febbraio 2016, n. 13.

(13) Significativi, in tale direzione, sia l'art. 3 del Codice di Giustizia Contabile rubricato "Principio di concentrazione" e a mente del quale "Nell'ambito della giurisdizione contabile, il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti al giudice contabile di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti, a garanzia della ragionevole durata

del processo contabile", sia l'art. 4 rubricato "Giusto processo" secondo cui "Il processo contabile attua i principi della parità delle parti, del contraddittorio e del giusto processo previsto dall'art. 111, primo comma, della Costituzione. Il giudice contabile e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo".

(14) Vedi nota precedente.