

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE
D'APPELLO – Sentenza n. 68/2023**

composta dai seguenti magistrati:

Rita **LORETO** Presidente

Domenico **GUZZI** Consigliere

Ida **CONTINO** Consigliere-relatore

Roberto **RIZZI** Consigliere

Nicola **RUGGIERO** Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Nel giudizio di appello, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 59593 del registro di segreteria

promosso da

PROCURA REGIONALE presso la Sezione giurisdizionale regionale per la Puglia, in persona del Procuratore regionale pro-tempore,

[APPELLANTE]

nei confronti di

... rappresentata e difesa dall'avv.

Roberto Aldo Bray, ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Ruffano (LE) in piazza IV Novembre n. 24, giusta procura in atti; indirizzo pec bray.robertoaldo@ordavvle.legalmail.it;

[APPELLATA]

avverso

la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per la Puglia n. 956/2021, depositata in data 9.11.2021

VISTO l'atto di appello.

VISTI tutti gli altri atti e documenti di causa.

UDITI, nella pubblica udienza del 7 febbraio 2023, con l'assistenza del segretario d'udienza, dott.ssa Eliana Giorgiantoni, il relatore, Cons. Ida Contino, il Pubblico ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Fabrizio Cerioni e l'Avv. Francesco Magni in sostituzione e per delega dell'avv. Roberto Aldo Bray, in rappresentanza dell'appellata

FATTO

1. Con sentenza n. 956/2021, depositata in data il 9 novembre 2021, la Sezione giurisdizionale per la regione Puglia dichiarava l'inammissibilità della domanda proposta dalla Procura regionale nei confronti della sig.ra ..., per difetto di interesse ad agire.

L'azione era stata esercitata dalla Procura regionale sull'assunto che la sig.ra ... avesse percepito illecitamente agevolazioni finanziarie erogate dalla società Invitalia, ai sensi del d.lgs. 21 aprile 2000 n. 185. Secondo la prospettazione del requirente, infatti, l'appellata, a seguito di domanda presentata il 28 marzo 2011, aveva ottenuto la somma di € 24.325,39 per la realizzazione dell'attività economica di "commercio al dettaglio di fiori e piante agenti" e, sebbene il legislatore vincolasse l'erogazione del contributo allo svolgimento dell'attività commerciale per almeno cinque anni, la beneficiaria, già in data 29 febbraio 2015, cessava di svolgere l'attività economica.

Durante il giudizio di prime cure, la Sezione, rilevando che Invitalia, con nota n. 6729 del 20 aprile 2015, aveva già comunicato alla De Vitis la revoca del beneficio, disponeva un supplemento istruttorio al fine di conoscere se il provvedimento di revoca fosse stato impugnato e se fossero state assunte ulteriori iniziative recuperatorie nei confronti della beneficiaria.

In espletamento alla richiesta istruttorie, Invitalia comunicava di aver emesso ingiunzione di pagamento in data 21 marzo 2017 e, successivamente, di aver iscritto a ruolo la somma di € 27.682,81. Il giudice di prime cure, pertanto, con la sentenza gravata, reputava dirimente la circostanza che l'amministrazione, alla data dell'introduzione del giudizio di responsabilità, avesse già provveduto a richiedere il credito erariale mediante l'iscrizione a ruolo della somma indebitamente erogata. In proposito rilevava che una decisione di condanna da parte della Sezione avrebbe portato all'ottenimento di altro equipollente titolo esecutivo, senza alcuna utilità pratica o vantaggio concreto per l'amministrazione ai fini del recupero.

Pertanto, tale soluzione interpretativa, secondo la Sezione territoriale, era avvalorata dalla disposizione contenuta nell'art. 9, comma 5 del d.lgs 31 marzo 1998 n 123, a cagione del quale *" Per le restituzioni di cui al comma 4 i crediti nascenti dai finanziamenti erogati ai sensi del presente decreto legislativo sono preferiti a ogni altro titolo di prelazione da qualsiasi causa derivante, ad eccezione del privilegio per spese di giustizia e di quelli previsti dall'articolo 2751-bis del codice civile e fatti salvi i diritti preesistenti dei terzi..."*.

2. Avverso la sentenza proponeva appello la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Puglia opponendo, come unico motivo di gravame, *l'error in iudicando – omesso riconoscimento dell'interesse ad agire*.

Secondo l'appellante, infatti, l'azione di responsabilità amministrativa non può trovare ostacoli alla propria esperibilità nell'ipotesi in cui l'amministrazione danneggiata si sia avvalsa di strumenti alternativi per recuperare il danno.

Come evidenziato da un consolidato orientamento giurisprudenziale, l'autonomia dell'azione civile e dell'azione contabile non viene meno neanche quando entrambe riguardano il medesimo fatto materiale e nessun pregiudizio può arrecare al debitore la presenza di un doppio titolo esecutivo a suo carico, in quanto gli eventuali pagamenti effettuati in forza di un titolo esecutivo sarebbero conteggiati in sede di esecuzione dell'altro titolo (*ex plurimis* Cass, SS.UU., 4 ottobre 2019 n. 24858).

Secondo l'appellante, dunque, l'interesse ad agire della Procura contabile viene meno solo in presenza di effettivo e definitivo recupero.

Pertanto, ad avviso del requirente, la permanenza di un interesse ad agire del procuratore nonostante l'amministrazione fosse già in possesso di un titolo esecutivo al momento dell'introduzione del giudizio contabile, sarebbe attestata da ulteriori profili.

L'azione di responsabilità, infatti, risulta finalizzata non solo al ripristino della integrità patrimoniale dell'amministrazione danneggiata, ma anche alla tutela della primaria esigenza che le risorse pubbliche siano utilizzate per il perseguimento delle finalità

istituzionali dell'Ente. Cosicché, oltre al ripristino dello stato patrimoniale, la sentenza del giudice contabile acclara l'esistenza di comportamenti illeciti, connotati da dolo o colpa grave e imputabili a un determinato soggetto, statuizioni che l'amministrazione può utilizzare nell'ambito di altri rapporti instaurati o instaurandi con il medesimo.

Infine, l'appellante richiamava le significative prerogative di sorveglianza sulla esecuzione delle sentenze di condanna, attribuite al pubblico ministero contabile dal legislatore, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 7 ottobre 2019 n. 114; prerogative che si affiancano a un'incisiva funzione di impulso e di indirizzo nonché a poteri decisionali, non esercitabili in presenza di un titolo esecutivo di origine civilistica.

Ciò rilevato, chiedeva la riforma integrale dell'impugnata sentenza e la condanna di ..., in conformità alle conclusioni formulate con l'atto introduttivo, al pagamento in favore di Invitalia di € 24.325,39 oppure del differente importo accertato in corso di causa.

3. Con memoria del 24 gennaio 2023 si costituiva l'appellata aderendo a tutte le considerazioni svolte in diritto nella sentenza di primo grado e chiedendo il rigetto dell'appello.

Rilevava altresì di essere stata condannata in sede penale, per la medesima vicenda, con la sentenza n. 345/2017, divenuta irrevocabile in data 12 maggio 2017, resa ai sensi dell'art. 444 c.p.p. dal G.U.P. presso il Tribunale di Lecce, e di essere stata sottoposta alla confisca dei beni nella propria disponibilità fino alla corrispondenza dell'importo di € 19.160,82.

4. All'odierna udienza, il pubblico ministero e l'avv. Francesco Magni si sono riportati alle conclusioni indicate negli scritti difensivi, dopo averne illustrato i motivi.

DIRITTO

I L'appello è fondato e deve essere accolto.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale cui questa Sezione intende dare continuità (tra le tante, Sez. II app., sent. nn. 153/2022, 310-205/2021, 258-239-194-161-118/2020, 353/2019 390/2019, 633/2018; App. Sicilia nn. 56/2021, 93/2018; Sez. III app. sent. 426/2021, 85/2019; App. Sicilia n. 30/2021) il giudizio di responsabilità non trova ostacoli allorché l'amministrazione titolare di un diritto di credito abbia già provveduto a chiederne il pagamento in via amministrativa o, ricorrendone i presupposti, sperando le ordinarie azioni civilistiche.

E' indubbio che l'amministrazione possa provvedere a esercitare il proprio diritto di credito autonomamente. Tuttavia, quando il credito sia diretta conseguenza della condotta dolosa o gravemente colposa di un operatore soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti, è inevitabile che insorgano questioni di interferenza tra gli strumenti amministrativi e giudiziari di cui dispone l'amministrazione e l'azione di responsabilità amministrativa di competenza della procura contabile.

Una interferenza è certamente riscontrabile nell'ipotesi in cui il credito sia stato integralmente soddisfatto in via amministrativa (ovvero in conseguenza del fortunato esperimento delle azioni civili). In tale caso, è evidente che l'azione di responsabilità

amministrativo-contabile sia da ritenere non più intentabile o, se già intentata, non oltre procedibile.

Se invece, come nella fattispecie all'esame, i rimedi alternativi posti in essere dall'amministrazione non abbiano ancora condotto all'integrale soddisfacimento del credito, secondo la consolidata giurisprudenza innanzi citata, non vi è alcuna preclusione per il P.M. contabile ad esercitare l'azione di risarcimento erariale.

In proposito questa Sezione ha già avuto modo di rammentare che *"la Corte di cassazione ammette la coesistenza dell'azione risarcitoria proposta dalla P.A. danneggiata e dell'azione per danno erariale ad iniziativa del P.M. contabile, anche in ordine al medesimo fatto causativo di pregiudizio, dando luogo alla duplicità e quindi alla concorrenza delle due azioni, a tutela degli interessi delle amministrazioni pubbliche danneggiate da soggetti legati alle stesse da un rapporto di servizio. Tale concorrenza di azioni viene tradizionalmente intesa non come un problema di giurisdizione, bensì come coesistenza e alterità delle due azioni, salva l'impossibilità di ottenere un risarcimento superiore al danno effettivo subito dall'amministrazione. Solo in tal caso le due azioni, quella risarcitoria e quella per responsabilità erariale, si pongono in rapporto di reciproca preclusione"* (Sez. II app. n. 216/2022).

Né si pone un problema di *bis in idem*, data la diversità di natura e disciplina delle due azioni.

L'azione erariale e quella risarcitoria ordinaria, dunque, ben possono, provvisoriamente, marciare su binari paralleli e a velocità differenti: solo all'esito di entrambe potrà e dovrà porsi il problema del saldo, la cui soluzione dovrà essere affrontata o in sede di esecuzione della sentenza o attraverso il ricorso ai consueti strumenti civilistici di reazione ad adempimenti indebiti.

Le conclusioni cui giungono gli arresti giurisprudenziali richiamati, peraltro, sono perfettamente aderenti ai presupposti che rende azionabile innanzi al giudice contabile il pregiudizio patrimoniale erariale.

In via generale, infatti, si osserva che il danno erariale, per essere posto a fondamento di una richiesta risarcitoria da parte del procuratore contabile, deve presentare alcuni requisiti (certezza, attualità e concretezza), tra i quali, tuttavia, non ricorre il requisito dell'*"irreversibilità"*.

Ciò significa che *"per il proficuo esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa non è richiesto che il pregiudizio economico risulti non sanabile mediante il ricorso ad altri meccanismi soddisfattori della pretesa creditoria"* (App. Sez. II, sentenza n. 153/2022).

In altri termini, l'azione erariale è esperibile anche se il pregiudizio economico possa essere tutelato in via amministrativa o mediante gli ulteriori rimedi giurisdizionali che il legislatore consente.

II Ciò posto, il Collegio procede a scrutinare il motivo posto a fondamento dell'appello, con cui il procuratore regionale ha contestato la affermata insussistenza dell'interesse ad agire nella fattispecie, essendo l'amministrazione danneggiata già in possesso di un titolo esecutivo, costituito dall'iscrizione a ruolo del credito derivante dalla revoca del finanziamento.

Il giudice di prime cure ha ritenuto, infatti, che ai fini del recupero

del credito erariale per cui è causa, il provvedimento di revoca e contestuale ingiunzione per il recupero con iscrizione a ruolo, avrebbe avuto un valore quantomeno equipollente a quello previsto dall'art. 212 del c.g.c. per le sentenze di condanna della Corte dei conti. Nessuna ulteriore utilità concreta, dunque, avrebbe potuto avere l'amministrazione danneggiata, ove avesse ottenuto un ulteriore titolo esecutivo, avendo la stessa già provveduto all'iscrizione a ruolo di importo identico a quello oggetto dell'azione erariale.

La carenza di interesse della Procura contabile è altresì argomentata, nella sentenza gravata, in ragione della prelazione disposta per il credito in esame dall'art. 9, comma 5 del d.lgs 123/1998. La norma richiamata, infatti, stabilisce che *"Per le restituzioni di cui al comma 4 i crediti nascenti dai finanziamenti erogati ai sensi del presente decreto legislativo sono preferiti a ogni altro titolo di prelazione da qualsiasi causa derivante, ad eccezione del privilegio per spese di giustizia e di quelli previsti dall'articolo 2751-bis del codice civile e fatti salvi i diritti preesistenti dei terzi..."*. Ebbene, tali argomentazioni non sono condivise da questo Collegio in quanto sono il risultato di un apprezzamento incompleto dell'interesse ad agire sottostante all'azione di responsabilità erariale.

Al riguardo si è già rilevato, in analoga fattispecie (Sez. II app. n. 153/2022) come, in via generale, nessun impedimento sia configurabile per il creditore che, nell'intento di soddisfare un proprio diritto, voglia munirsi di più titoli esecutivi, non esistendo nel nostro ordinamento giuridico alcun divieto assoluto di duplicazione dei titoli. Tale principio si è venuto consolidando nella giurisprudenza della Cassazione (ord.n. 21768 del 28/08/2019; ord. n. 6526 del 16/03/2018; sent. n. 23083 del 10/10/2013; sent. n. 15084 del 30/06/2006; sent. n. 14737 del 26/06/2006; sent. n. 13518 del 21/07/2004; sent. n. 10911 del 25/07/2002 sent. n. 135 del 05/01/2001; sent. n. 1467 del 03/05/1969), e anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sent n. 303 del 31.12.1986).

Pertanto, la duplicazione dei titoli esecutivi non arreca alcun pregiudizio al debitore in quanto gli eventuali pagamenti in forza di un titolo esecutivo comunque sarebbero conteggiati in sede di esecuzione dell'altro.

Ed invero la possibilità per il creditore titolato di munirsi di un secondo titolo esecutivo trova ostacolo non già nel (supposto) divieto di duplicazione dei titoli esecutivi, ma in tre limiti derivanti da altri ed espliciti principi dell'ordinamento, e cioè:

- a) il principio di consumazione dell'azione ed il divieto del *bis in idem* (Cass., sent. n. 6525 del 16/07/1997; sent. n. 873 del 28/03/1974);
- b) il principio dell'interesse (art. 100 c.p.c.), che non consente l'introduzione di giudizi dai quali il creditore non possa trarre alcun vantaggio giuridico concreto (sent. n. 18248 del 10/09/2004; sent. n. 1298 del 08/09/1970);
- c) il principio (desumibile dagli artt. 1175 e 1375 c.c.) che vieta l'abuso del diritto (sent. n. 20106 del 18/09/2009) e del processo (ex multis, SS.UU. sent. n. 9935 del 15/05/2015)". (Corte conti,

Sez. II app., n. 153/2022).

Nella fattispecie all'esame, la possibilità per l'amministrazione danneggiata di conseguire un secondo titolo esecutivo non può trovare ostacolo – secondo quanto sostenuto dai primi giudici – nel *principio dell'interesse ad agire* (art. 100 c.p.c.).

Come chiarito dalle SS.UU. della Cassazione, infatti, *"la facoltà, spettante alle Amministrazioni convenute, di promuovere le ordinarie azioni civilistiche per ottenere la restituzione del finanziamento concesso e l'azione di risarcimento del danno erariale, il cui esercizio è invece demandato al procuratore presso la Corte dei conti, ancorché investano gli stessi fatti materiali, restano distinte e reciprocamente indipendenti, essendo la prima volta al recupero dell'importo erogato, a tutela dell'interesse particolare delle Amministrazioni interessate, e la seconda alla tutela dell'interesse pubblico generale al buon andamento della Pubblica Amministrazione e al corretto impiego delle risorse erariali"* (Cass. Sez. Un., 18.12.2014 n. 26659; Cass. Sez. Un. 19.12.2109 n. 4883).

Il procuratore contabile, dunque, agisce quale pubblico ministero portatore di obiettivi interessi di giustizia, nell'esercizio di una funzione neutrale, rivolta alla repressione dei danni erariali conseguenti ad illeciti amministrativi, rappresentando un interesse direttamente riconducibile alla tutela, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione e al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati, riferibili allo Stato-comunità, non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure convergenti con il primo. Tale azione, a carattere necessario, non potrebbe mai essere condizionata, in senso positivo o negativo, dalle iniziative assunte solitariamente dalle amministrazioni danneggiate (cfr. Corte conti, Sez. II app., n. 153/2022; Corte Cost. n. 104/1989; n. 1/2007; n. 291/2008).

In tal guisa, il Pubblico ministero contabile agisce nell'adempimento di un interesse *pubblico proprio*, e non *altrui*, un interesse che è diverso e ulteriore rispetto a quello meramente restitutorio dell'amministrazione danneggiata. Il Pubblico ministero contabile esercita in nome proprio un'azione a tutela di interessi che la legge affida esclusivamente a lui (cfr. C. cost. 27 ottobre 1988 n. 995).

L'azione di responsabilità amministrativa, dunque, non ha come unico interesse quello di ripristinare l'alterato equilibrio patrimoniale tra l'Ente pubblico danneggiato e l'autore della condotta illecita, ma anche quello di assicurare che le risorse pubbliche siano utilizzate per il perseguimento delle finalità istituzionali.

Conseguentemente, il diritto azionato dal procuratore contabile, pur traendo origine dal medesimo fatto lesivo, non risulta identificabile e/o sovrapponibile con il diritto di credito che la singola amministrazione può far valere con gli strumenti di cui dispone nei confronti del responsabile dell'evento dannoso.

L'interesse ad agire dell'amministrazione e l'interesse ad agire della Procura contabile, dunque, non coincidono, sicché non possono

ipotizzarsi, neanche in astratto, sovrapposizioni sul punto, se non entro i limiti già sopra evidenziati.

Ebbene, proprio in ragione di quanto sin qui rilevato, non possono condividersi le argomentazioni espresse dal giudice di prime cure al fine di escludere la sussistenza dell'interesse ad agire della Procura contabile; così come nessun rilievo può assumere il privilegio previsto dall'art. 9, comma 5, del d.lgs. 123/1998 per i crediti nascenti dalle revoche dei finanziamenti pubblici.

Si ribadisce, infatti, che l'esigenza della tutela del pubblico erario che legittima l'azione del procuratore contabile ha natura differente, e ampiezza maggiore, rispetto all'interesse meramente restitutorio proprio dell'amministrazione danneggiata, sicché vi è assoluta indipendenza tra l'azione erariale e le altre forme di tutela del credito, anche quando investano un medesimo fatto materiale, con l'unico limite, come già detto, allorché il credito sia stato integralmente soddisfatto.

III In disparte tali assorbenti considerazioni, deve rilevarsi altresì che sino all'integrale soddisfacimento del credito erariale è sempre configurabile per l'amministrazione l'interesse a munirsi di una sentenza di condanna per responsabilità erariale, anche ove disponga già di un diverso titolo esecutivo (iscrizione a ruolo o provvedimento di altra autorità giudiziaria), in considerazione della rigorosa disciplina prevista dal codice di giustizia contabile a seguito del d.lgs. 114/2019, per l'esecuzione delle sentenze di condanna. Al P.M. contabile, infatti, sono attribuiti significativi poteri di controllo e di sorveglianza, puntualmente indicati negli art.li 214-216 del c.g.c., non esercitabili su un titolo esecutivo differente dalla sentenza di condanna per responsabilità contabile.

Il p.m., invero, può indirizzare all'amministrazione interessata apposite istruzioni sull'azione di recupero; può svolgere accertamenti patrimoniali sulla solvibilità del debitore; deve ricevere annualmente un prospetto informativo che indica analiticamente le partite riscosse o da riscuotere scaturenti da sentenze di condanna della Corte dei conti, con l'indicazione di quelle per le quali è in corso il recupero in via amministrativa e quelle per le quali è in corso l'esecuzione forzata e/o l'iscrizione a ruolo.

È inequivoco che il legislatore ha attribuito al procuratore contabile i poteri appena richiamati per garantire con più forza la tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna per responsabilità contabile, il cui credito, peraltro, è anche assistito da privilegio (art. 216, 3 comma del c.g.c.).

IV Un'ultima considerazione deve essere svolta in ragione di quanto rilevato dall'appellata nella memoria di costituzione, in ordine all'avvenuta confisca dei beni per il valore di € 19.160,82. Come pacificamente ammesso dalla giurisprudenza della Corte dei conti, la misura di sicurezza penale tende, in generale, a prevenire la commissione di nuovi reati mediante l'espropriazione a favore dello Stato, e non del danneggiato, dei beni che *"provenendo da fatti illeciti penali o in altra guisa collegandosi alla loro esecuzione manterrebbero viva l'idea e l'attrattiva del reato"* (C. conti, Sez Piemonte, sent. 201, 241 e 1 del 2013; Sez Lazio n. 1463 del 2004; Sez Umbria , n. 76 del 2008). La confisca, pertanto, *"non ha natura*

risarcitoria, propria dell'azione di responsabilità amministrativa, per cui non si risolve in un beneficio per l'amministrazione danneggiata"; le misure di sicurezza, infatti, " sono mezzi di lotta contro il reato al pari delle pene, quali conseguenze giuridiche di fatti vietati dalla legge penale, con il precipitato che l'avvenuta applicazione della confisca per equivalente all'esito del processo penale a parere del Collegio non può essere invocata nel diverso giudizio dinanzi al giudice contabile ai fini della riduzione della condanna." (C. conti, Sez Lombardia n. 34/2018).

La diversa natura e finalità dei due rimedi, pertanto, preclude la configurabilità di un eventuale *bis in idem* fra le due azioni.

V. Conclusivamente, in accoglimento dell'appello della Procura regionale deve essere riformata la sentenza di primo grado e, per l'effetto, deve essere dichiarata la sussistenza dell'interesse ad agire della Procura regionale nell'azione promossa contro la sig.ra

....

Poiché il giudice di primo grado ha definito il processo decidendo soltanto sulla questione pregiudiziale relativa alla sussistenza dell'interesse ad agire della Procura regionale, e quindi sulla sussistenza di una delle condizioni dell'azione, ai sensi dell'art. 199, comma 2 del c.g.c., gli atti devono essere rimessi al primo giudice, in diversa composizione, per la prosecuzione del giudizio sul merito e per la pronuncia anche sulle spese del grado di appello.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione seconda giurisdizionale centrale d'appello, definitivamente pronunciando

ACCOGLIE

SENT. 68/2023

17

L'appello della Procura regionale e, in riforma della sentenza impugnata:

- dichiara la sussistenza dell'interesse ad agire della Procura regionale nei confronti di ...;
- rimette gli atti al primo giudice, in diversa composizione, per la prosecuzione del giudizio sul merito e la pronuncia anche sulle spese del grado d'appello.

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 7 febbraio 2023.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Dott.ssa Ida Contino Dott.ssa Rita Loreto

Firmato digitalmente Firmato digitalmente

Depositato in Segreteria il

Per la Dirigente

(Dott.ssa Luciana Troccoli)

Firmato digitalmente

SENT. 68/2023

24 MARZO 2023

Il Funzionario Amministrativo

dott.ssa Alessandra Carcani