

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. MAMMONE Giovanni - Primo Presidente

Dott. TIRELLI Francesco - Presidente di Sez.

Dott. DI VIRGILIO Rosa Maria - Presidente di Sez.

Dott. MANNA Felice - Presidente di Sez.

Dott. SCALDAFERRI Andrea - Presidente di Sez.

Dott. D'ANTONIO Enrica - Consigliere

Dott. BRUSCHETTA Ernestino Luigi - Consigliere

Dott. GIUSTI Alberto - rel. Consigliere

Dott. RUBINO Lina - Consigliere

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al N. R.G. 24239-2018 proposto da:

(OMISSIS), rappresentato e difeso dall'Avvocato (OMISSIS), con domicilio eletto presso lo studio del medesimo in (OMISSIS);

- ricorrente -

contro

ISTITUTO AUTONOMO CASE POPOLARI DELLA PROVINCIA DI BENEVENTO - IACP, rappresentato e difeso dall'Avvocato (OMISSIS);

- controricorrente -

e nei confronti di:

(OMISSIS); (OMISSIS); (OMISSIS); (OMISSIS); (OMISSIS); (OMISSIS);

- intimati -

per regolamento preventivo di giurisdizione nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale ordinario di Benevento, iscritto al N. R.G. 231-2017.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 24 settembre 2019 dal Consigliere Alberto Giusti;

lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale De Renzis Luisa, che ha chiesto di respingere il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione.

FATTI DI CAUSA

1. - Con atto di citazione notificato il 13 gennaio 2017, l'Istituto autonomo case popolari (IACP) della Provincia di Benevento ha convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di Benevento, tra gli altri, (OMISSIS), per sentirlo condannare, a titolo di risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale, all'immagine e all'identità, esistenziale e morale, e comunque per ingiustificato arricchimento, a pagare e restituire, all'Istituto, la somma di Euro 1.600.000, o quella maggiore o minore come accertata in corso di lite, ed in via subordinata come accertata in via equitativa, per fatti illeciti commessi dal convenuto nella sua qualità e nell'esercizio delle funzioni di dirigente dello IACP della Provincia di Benevento. A tal fine l'Istituto ha premesso di essersi costituito parte civile nel processo penale a carico, tra gli altri, dello stesso (OMISSIS), in esito al quale, per un verso, l'imputato è stato condannato per i reati di cui agli articoli 416 e 319 c.p., essendo stato dichiarato non doversi procedere nei confronti dello stesso per i reati di cui agli articoli 476 e 479 c.p., articolo 640 c.p., comma 2, articolo 61 c.p., nn. 7 e 9, articoli 323 e 356 c.p. perché estinti per intervenuta prescrizione, e, per l'altro verso, è stato riconosciuto in favore dello IACP il diritto al risarcimento del danno, rimettendosene la quantificazione alla separata sede civile.

Costituendosi in giudizio, il convenuto ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore del giudice contabile.

2. - Nella pendenza del giudizio dinanzi al Tribunale ordinario, l' (OMISSIS), con atto notificato il 20 agosto 2018, ha proposto ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo dichiararsi la giurisdizione della Corte dei conti.

Ad avviso del ricorrente, la controversia azionata dallo IACP rientrerebbe nella giurisdizione esclusiva del giudice contabile, innanzi al quale pende già, promosso dal procuratore regionale della Corte dei conti, autonomo giudizio per responsabilità amministrativa, nel cui ambito in data 20 luglio 2018 è stata emessa, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Campania, la sentenza n. 259 del 2018, che ha condannato l' (OMISSIS), in solido con altri convenuti, al pagamento, in favore dello IACP di Benevento, della somma complessiva di Euro 1.000.000, disponendo la conversione del sequestro conservativo in pignoramento nei limiti della somma complessiva di condanna.

Il ricorrente evidenzia che il presunto fatto illecito attribuito all' (OMISSIS) in sede civile e in sede contabile sarebbe stato originato da atti illegittimi commessi nella qualità e nell'esercizio delle funzioni di dirigente dello IACP della Provincia di Benevento.

Secondo l' (OMISSIS), il risarcimento del danno azionato dall'Ente nel giudizio civile trarrebbe origine da fatti sì penalmente rilevanti, ma già sottoposti al vaglio del giudice contabile "sotto il profilo civilistico, erariale, contabile, e per quel che concerne il danno d'immagine".

La domanda proposta dinanzi al giudice civile violerebbe il principio del ne bis in idem, perché sarebbe rivolta a introdurre dinanzi al giudice civile, privo di giurisdizione, la medesima controversia già pendente dinanzi al giudice contabile.

Sostiene il ricorrente che la giurisdizione della Corte dei conti è esclusiva, nel senso che è l'unico organo che può decidere nelle materie devolute alla sua cognizione, il che escluderebbe una concorrente giurisdizione del giudice ordinario. In altri termini, la responsabilità per danno causato

all'amministrazione da parte di un soggetto ad essa legato da un rapporto di impiego o di servizio dovrebbe essere intesa come unitaria e lo stesso danno non potrebbe essere affidato alla cognizione concorrente di diverse giurisdizioni e concretamente giudicato in base a regole diverse la cui applicazione potrebbe condurre a risultati opposti.

D'altra parte - osserva il ricorrente - il danno all'immagine costituisce pur sempre danno erariale, in quanto, seppure relativo a bene immateriale o reddituale, e' ritenuto suscettibile di valutazione economica, specie in relazione alle spese necessarie per il ripristino dell'immagine lesa, del principio di affidamento pregiudicato e dello status quo ante.

3. - Nel giudizio per regolamento ha resistito, con controricorso, lo IACP della Provincia di Benevento, che ha concluso per la declaratoria di giurisdizione del giudice ordinario, stante la reciproca autonomia della giurisdizione ordinaria e della giurisdizione contabile anche in caso di azione di responsabilita' derivante da un medesimo fatto di reato commesso da un pubblico ufficiale.

4. - Il regolamento preventivo e' stato avviato alla trattazione camerale sulle base delle conclusioni scritte, ai sensi dell'articolo 380-ter c.p.c., del pubblico ministero, che ha chiesto respingersi il ricorso con riferimento al giudizio attualmente pendente dinanzi al Tribunale civile di Benevento. Secondo l'Ufficio del Procuratore generale, e' compatibile l'azione civile della P.A. dinanzi al giudice ordinario con quella contabile per i medesimi fatti, con l'unica limitazione del divieto di duplicazione delle pretese risarcitorie. In particolare, non sussiste violazione del principio del ne bis in idem tra il giudizio civile introdotto dalla P.A., avente ad oggetto l'accertamento del danno derivante dalla lesione di un suo diritto soggettivo conseguente alla violazione di un'obbligazione civile, contrattuale o legale, o della clausola generale di danno aquiliano, da parte di soggetto investito di rapporto di servizio con essa, ed il giudizio promosso per i medesimi fatti innanzi alla Corte dei conti dal procuratore contabile, nell'esercizio dell'azione obbligatoria che gli compete, poiche' la prima causa e' finalizzata al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola amministrazione attrice, mentre l'altra, invece, e' volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria.

5. - In prossimita' dell'adunanza camerale il ricorrente ha depositato una memoria illustrativa.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. - Si tratta di stabilire se il giudice ordinario abbia o meno la competenza giurisdizionale a conoscere della domanda di condanna al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, ivi compreso il danno all'immagine, promossa dall'Istituto autonomo case popolari nei confronti di un proprio dirigente in conseguenza di fatti illeciti costituenti reato per i quali lo stesso e' stato giudicato nell'ambito di un giudizio penale, giudizio nel quale l'Istituto, costituitosi parte civile, ha ottenuto il riconoscimento del proprio diritto al risarcimento; in particolare, se la giurisdizione ordinaria sia o meno preclusa dalla circostanza che, anteriormente alla notifica dell'atto di citazione (avvenuta il 13 gennaio 2017) da parte dell'Amministrazione interessata, la Procura regionale della Corte dei conti abbia, in relazione ai medesimi fatti materiali di illecito affidamento di lavori di somma urgenza, promosso (con atto di citazione notificato il 4 agosto 2006) azione di responsabilita' amministrativa per il risarcimento del danno, patrimoniale e all'immagine, ottenendo dalla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti la richiesta sentenza di condanna (n. 259 del 2018), impugnata dal convenuto in grado di appello.

2. - E' ius receptum che l'azione di responsabilita' per danno erariale e quella con la quale le amministrazioni interessate possono promuovere le ordinarie azioni civilistiche di responsabilita' sono reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali: la prima e' volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse pubbliche, con funzione prevalentemente sanzionatoria; la seconda e' finalizzata, invece,

al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola amministrazione attrice. L'eventuale interferenza che puo' determinarsi tra tali giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilita' dell'azione di responsabilita' (nonche' di eventuale osservanza del principio del ne bis in idem), senza dar luogo a questione di giurisdizione (Cass., Sez. U., 21 ottobre 2005, n. 20343; Cass., Sez. U., 24 marzo 2006, n. 6581; Cass., Sez. U., 4 gennaio 2012, n. 11; Cass., Sez. U., 28 novembre 2013, n. 26582; Cass., Sez. U., 18 dicembre 2014, n. 26659).

Poiche' l'azione di responsabilita' contabile nei confronti del dipendente di un'amministrazione pubblica non e' sostitutiva delle ordinarie azioni civilistiche di responsabilita' nei rapporti tra l'amministrazione e il soggetto danneggiante, la singola P.A. danneggiata ben puo' promuovere dinanzi al giudice ordinario l'azione civilistica di responsabilita' a titolo risarcitorio, facendo valere il proprio interesse particolare e concreto in relazione agli scopi specifici che essa persegue, non essendo neppure in astratto ipotizzabile che la P.A. non possa agire in sede giurisdizionale a tutela dei propri diritti (articoli 3 e 24 Cost.), tanto piu' in mancanza di specifiche norme derogatorie (Cass., Sez. U., 10 settembre 2013, n. 20701; Cass., Sez. U., 19 febbraio 2019, n. 4883).

L'azione puo' essere proposta dinanzi al giudice ordinario anche per far valere il risarcimento del danno all'immagine arrecato all'ente pubblico, non essendo prevista una riserva di giurisdizione esclusiva in favore del giudice contabile, in quanto il Decreto Legge 1 luglio 2009, n. 78, articolo 17, comma 30-ter, convertito, con modificazioni, nella L. 3 agosto 2009, n. 102, nel prevedere la proposizione dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine da parte delle procure regionali della Corte dei conti nel giudizio erariale, si limita a circoscrivere oggettivamente l'ambito di operativita' dell'azione, senza introdurre una preclusione alla proposizione della stessa dinanzi al giudice ordinario da parte dell'amministrazione danneggiata (cfr. Cass. pen., Sez. VI, 27 settembre 2017, n. 48603, imp. Cardinali).

3. - Deve pertanto negarsi che vi sia, come sostenuto in ricorso, una giurisdizione esclusiva - quella della Corte dei conti - in materia di danno recato alla amministrazione pubblica, mentre va riconosciuta la coesistenza di diverse azioni di natura risarcitoria, che possono essere esercitate anche contestualmente, purché ciò non determini una duplicazione del risarcimento del danno, in quanto allora si realizzerebbe la violazione del principio del ne bis in idem: una volta ottenuto l'integrale risarcimento del danno, si porra' il problema della proponibilita' o della prosecuzione dell'altra azione che, evidentemente, sara' priva di interesse, avendo l'amministrazione già conseguito integralmente il ristoro dei danni subiti (cfr. Cass. pen., Sez. VI, 16 marzo 2017, n. 35205, imp. Mineo).

4. - In relazione al giudizio pendente dinanzi al Tribunale di Benevento, va quindi affermata - sulle conformi conclusioni del pubblico ministero - la giurisdizione del giudice ordinario.

Il Tribunale ordinario, dinanzi al quale pende la causa, provvedera' anche sulle spese del regolamento.

P.Q.M.

La Corte dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, al quale rimette la liquidazione delle spese del regolamento.