

Esecuzione

L'esecuzione delle sentenze di condanna al risarcimento del danno erariale

di Maurizio De Paolis - Presidente dell'Associazione Romana di Studi Giuridici

L'esecuzione delle sentenze pronunciate dalla Corte dei conti per il risarcimento del danno erariale costituisce il momento centrale di una complessa procedura che vede la stretta collaborazione tra il Procuratore regionale o generale e l'amministrazione titolare del risarcimento. Il quadro normativo assegna a soggetti diversi l'esecuzione delle sentenze di condanna al risarcimento del danno erariale, con evidente dispersione di mezzi e di energie, che causano ritardi e malfunzionamenti non consentendo l'immediato ristoro delle pubbliche finanze.

L'esecuzione delle sentenze strumento per garantire l'effettività della giurisdizione

L'esecuzione costituisce un complesso di attività dirette a realizzare il comando così come formulato nel provvedimento giurisdizionale emesso dal giudice a seguito delle risultanze processuali e in relazione al singolo caso concreto oggetto di causa. Nell'ipotesi di sentenza di condanna il comando è supportato dalla formula incardinata nell'art. 475, comma 3, c.p.c. che costituisce titolo per l'esecuzione forzata a favore della parte risultata vincitrice nel processo (1).

Le molteplici attività indispensabili a rendere applicabile il comando indicato nella decisione risultano funzionali all'esercizio della potestà giurisdizionale in quanto ne garantiscono la piena e concreta effettività pur essendo integralmente estranee alle fasi in cui si articola il giudizio di cognizione.

Il principio generale di effettività della funzione giurisdizionale fa sì che l'esecuzione coattiva delle decisioni risulti non solo legittima ma anche necessaria sotto il profilo costituzionale, imponendo alla PA l'obbligo di darvi esecuzione ogniqualvolta che risulti soccombente in una causa (2).

La provvisoria esecuzione delle sentenze di condanna del giudice contabile

Le sentenze di condanna emesse in primo grado dalle sezioni regionali della Corte dei conti sono immediatamente esecutive così come accade per quelle adottate dai TAR nel processo amministrativo.

La proposizione dell'atto di appello davanti alle sezioni centrali della Corte dei conti sospende automaticamente l'efficacia esecutiva (3).

Tale disposizione ha la finalità di tutelare la posizione economico-patrimoniale della parte convenuta in giudizio, in quanto l'eventuale annullamento degli atti adottati nella procedura esecutiva, conseguente all'assoluzione nel processo di secondo grado, non sempre potrebbe risultare sufficiente a ricostituire lo *status quo ante* e a salvaguardare in maniera efficiente il diritto di proprietà sui beni del privato come nel caso in cui questi ultimi fossero stati venduti all'asta giudiziaria.

Talvolta, l'istituto della provvisoria esecuzione della sentenza impugnata può assicurare all'amministrazione danneggiata un congruo ristoro patrimoniale. Pertanto, il giudice d'appello su istanza del Procuratore regionale o del Procuratore generale, quando vi

(1) Art. 475, comma 3, c.p.c.: Comandiamo a tutti gli ufficiali giudiziari che ne siano richiesti e a chiunque spetti, di mettere a esecuzione il presente titolo, al pubblico ministero di darvi assistenza, e a tutti gli ufficiali della forza pubblica di concorrervi, quando ne siano legalmente richiesti.

(2) Corte cost., 15 settembre 1995, n. 435; Corte cost., 8 settembre 1995, n. 419. I. Pagni, *La giurisdizione tra effettività ed efficienza*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2016, 2, pag. 401; G.D. Comporti, "La concentrazione delle tutele alla prova dell'effettività", in *Giurisprudenza italiana*, 2012, 1, pag. 193.

(3) Art. 190, comma 4, D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

siano ragioni fondate ed esplicitamente motivate, può disporre, con ordinanza, sentite le parti, che la sentenza sia provvisoriamente esecutiva. L'istanza si propone con ricorso al presidente della sezione centrale, il quale, con decreto in calce al ricorso, ordina la comparizione delle parti in camera di consiglio rappresentate da un avvocato abilitato a esercitare la difesa in giudizio innanzi alle giurisdizioni superiori (4). Copia del ricorso e del decreto sono notificate, a cura dell'istante, all'altra parte (5).

Il modello civilistico alla base dell'esecuzione per il recupero del credito erariale

Il rischio per l'inesatta o parziale esecuzione della sentenza di condanna è rilevante quando le pronunzie siano state emesse dalla Corte dei conti in sede di giudizio di responsabilità amministrativa poiché operano due diversi soggetti: il Procuratore presso la competente sezione regionale della Corte dei conti che esercita l'azione giurisdizionale e l'amministrazione danneggiata tenuta a recuperare le somme di denaro corrisposte a titolo di risarcimento.

Si tratta di una procedura particolare che si contrappone alla regola generale in base alla quale l'esecuzione dell'atto giurisdizionale compete alla stessa autorità che lo ha adottato. La predetta contrapposizione non è stata generata dalla "distrazione" del legislatore o da un suo macroscopico errore in quanto discende dalla tradizionale collocazione del giudizio per la responsabilità amministrativa in ambito squisitamente civilistico. Pertanto, l'azione esecutiva della sentenza emessa dalla Corte dei conti è attribuita al soggetto (pubblica amministrazione) a favore del quale è stata pronunciata la condanna al risarcimento del danno erariale diretto o indiretto (6).

L'azione di responsabilità amministrativa contabile ha carattere pubblico in quanto il Procuratore generale e il Procuratore regionale agiscono a tutela degli interessi economico - patrimoniali dello Stato e delle amministrazioni regionali, delle autonomie locali e degli enti pubblici nazionali, per garantire la corretta gestione delle risorse finanziarie imputabili alla collettività.

Aderendo alla tesi della natura pubblica dell'azione che si esercita davanti alla Corte dei conti e al modello

di impronta civilistica per l'esecuzione delle sentenze discendono due conseguenze dirette relative alla posizione del Procuratore generale e regionale.

- Entrambi agiscono come sostituto dell'amministrazione danneggiata.

- Entrambi sono titolari di un interesse pubblico autonomo e generale non collegabile direttamente alla richiesta di condanna riportata nell'atto di citazione in giudizio del pubblico dipendente che, con la propria condotta commissiva o anche solo omissiva, abbia arrecato un danno all'erario.

L'utilizzazione dello schema civilistico impone al Pubblico Ministero contabile di richiedere la sentenza di condanna emessa a favore dell'amministrazione danneggiata. Da quanto affermato in precedenza consegue che la procedura per recuperare i crediti quantizzati dalla sentenza di condanna al risarcimento al danno erariale debba essere governata e gestita in proprio dall'amministrazione danneggiata come soggetto titolare dei predetti crediti.

La procedura esecutiva delle sentenze della Corte dei conti si diversifica da quella delle sentenze di condanna pronunciate dal giudice civile sia per la disciplina legislativa e sia per l'esito troppo spesso non soddisfacente dell'azione di recupero.

In riferimento agli aspetti normativi, è opportuno rammentare le regole processuali che nel giudizio amministrativo - contabile, a differenza di quello civile, attribuiscono alla mera proposizione dell'atto di appello l'automatica sospensione del provvedimento di primo grado, le disposizioni sulla solidarietà passiva e sulla intrasmissibilità dell'obbligazione risarcitoria agli eredi che hanno originato una serie di perplessità qualora il decesso si sia verificato in un momento successivo alla sentenza di condanna definitiva (7).

Il coordinamento tra le amministrazioni titolari del risarcimento e gli organi che collaborano alla sua realizzazione

L'esecuzione consiste in una variegata serie di attività connotate da una solida professionalità dei soggetti procedenti che necessariamente si devono coordinare tra di loro poiché le sentenze di condanna emesse dalla Corte dei conti nascono in un giudizio nel quale è assente l'amministrazione che ha subito il danno erariale.

(4) Art. 190, comma 5, D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

(5) Art. 190, comma 6, D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

(6) Corte conti, sez. giurisdizionale, Regione Lombardia, 2 agosto 2019, n. 214; Corte conti, sez. giurisdizionale, Regione Umbria, 16 luglio 2019, n. 384; Corte conti, sez. II appello, 5 marzo 2019, n. 285; Corte conti, sez. giurisdizionale, Regione Sicilia, 27 aprile 2018, n. 377; Cass., SS.UU., 25 settembre 2017, n. 22251;

Corte conti, sez. giurisdizionale, Regione Veneto, 6 luglio 2017, n. 76.

(7) L'obbligazione risarcitoria si estende agli eredi soltanto quando vi sia stato un loro indebito arricchimento. In tal senso Corte Conti, sez. giurisdizionale, Regione Lombardia, 23 aprile 2014, n. 384; Corte Conti, sez. III, appello, 16 gennaio 2013, n. 25.

a) Procuratore generale e regionale della Corte dei conti

Gli organi della giurisdizione contabile funzionalmente idonei a garantire l'adeguato supporto all'azione esecutiva di cui sono titolari le pubbliche amministrazioni danneggiate si identificano nel Procuratore regionale o nel Procuratore generale della Corte dei conti (8).

Nel processo amministrativo - contabile, il Procuratore regionale e il Procuratore generale, pur svolgendo le funzioni di Pubblico Ministero, non possono agire nella fase esecutiva della sentenza di condanna in quanto presso la Corte dei conti non esiste il giudice dell'esecuzione.

La Procura regionale o generale del giudice contabile è destinata a recitare una parte da protagonista svolgendo nella fase esecutiva una funzione di impulso mediante un vero e proprio monitoraggio sulla decisione dei giudici contabili attraverso l'applicazione dell'art. 214 c.p.c. (*Attività esecutiva dell'amministrazione o dell'ente danneggiato*), dell'art. 215 c.p.c. (*Recupero del credito erariale in via amministrativa*) e dell'art. 216 c.p.c. (*Esecuzione forzata innanzi al giudice ordinario*).

b) Ufficio e responsabile del procedimento per l'esecuzione della sentenza di condanna

L'esecuzione delle sentenze della Corte dei conti, così come disciplinata dal nuovo Codice di giustizia contabile, ha la finalità di fronteggiare le difficoltà derivanti dalla mancata coincidenza tra il soggetto titolare dell'azione processuale intentata per il risarcimento del danno erariale e l'amministrazione danneggiata. Tale criticità viene superata mediante la creazione di una funzionale via di comunicazione tra le singole Procure della Corte dei conti e le singole amministrazioni beneficiarie del risarcimento del danno posto a carico del soggetto danneggiante (9). La disciplina processuale, ricollegandosi al D.P.R. 24 giugno 1998, n. 260 (ora abrogato), ha integralmente recepito i mutamenti introdotti nell'ordinamento

contabile in applicazione del decentramento amministrativo, dell'autonomia delle regioni e degli Enti locali (comuni, province e città metropolitane), del principio di sussidiarietà e di responsabilizzazione dei pubblici funzionari nell'esercizio della potestà amministrativa.

La più significativa innovazione, introdotta dal D.P.R. n. 260/1998 e ripresa nel nuovo Codice della giustizia contabile, consiste nell'aver concentrato il recupero del credito per danno erariale nella stessa amministrazione danneggiata.

Il procedimento di recupero si avvia con la notifica della sentenza al condannato a cura dell'amministrazione o dell'ente titolare del credito applicando le disposizioni di cui agli artt. 137 ss. c.p.c. (10).

Designato l'ufficio competente alla riscossione materiale del credito, il titolare del predetto ufficio deve nominare il responsabile del procedimento il cui nominativo va trasmesso alle procure regionali della Corte dei conti contestualmente alla data di inizio dell'iter procedimentale (11).

L'individuazione del funzionario si inquadra nel contesto normativo generale che obbliga ogni singola amministrazione a individuare all'interno di ciascuna unità organizzativa il responsabile del procedimento in riferimento a ogni procedura per la quale sia competente l'ufficio (12).

La finalità di comunicare il nominativo del responsabile del procedimento, oltre a rispondere alle esigenze di trasparenza, consente di perseguire per danno erariale il funzionario che abbia ritardato o non abbia avviato l'esecuzione della procedura.

È quindi il monitoraggio svolto dalla Corte dei conti attraverso l'operato delle procure locali che permette di raccogliere gli elementi utili ad attivare un eventuale autonomo giudizio nei confronti del responsabile del procedimento che abbia agito con colpa grave o con dolo cagionando un danno erariale all'amministrazione. (13).

L'azione di responsabilità compete al Pubblico Ministero che valutando la comunicazione proveniente

(8) Art. 12 Ufficio del pubblico ministero.

1. Le funzioni del pubblico ministero innanzi alle sezioni giurisdizionali regionali sono esercitate dal procuratore regionale o da altro magistrato assegnato all'ufficio.

2. Le funzioni di pubblico ministero innanzi alle sezioni riunite e alle sezioni giurisdizionali d'appello della Corte dei conti sono esercitate dal procuratore generale o da altro magistrato assegnato all'ufficio.

3. Il procuratore generale coordina, anche dirimendo eventuali conflitti di competenza, l'attività dei procuratori regionali e questi ultimi quella dei magistrati assegnati ai loro uffici.

(9) La disciplina dell'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei Conti trova disciplina nel D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174, dall'art. 212 all'art. 216.

(10) Art. 213, comma 3, D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

(11) Art. 214, comma 2, D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

(12) G. Ferrari, "Il responsabile del procedimento amministrativo e il titolare del potere sostitutivo", in *Foro amm. - TAR*, 2013, 1, pag. 351; G. Fiorillo, "Il responsabile del procedimento: individuazione, compiti e responsabilità", in *Nuova rassegna (legislazione, dottrina e giurisprudenza)*, 2012, 4, pag. 432; M. Lipari, "Il responsabile del procedimento: i problemi aperti", in *Corriere del merito*, 2008, 5, pag. 533.

(13) E. Capasso, "La responsabilità civile, penale e amministrativa del responsabile del procedimento", in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 2011, 10-11, II, pag. 677.

dall'amministrazione danneggiata nella quale sono indicate le partite riscosse, quelle assoggettate a ritenuta e quelle date in carico al concessionario per la riscossione, potrà disporre di tutti gli elementi utili per addebitare al responsabile del procedimento il mancato ottenimento dell'integrale somma di denaro liquidata dalla Corte dei conti a titolo di risarcimento del danno erariale. L'azione *de quo* potrà essere esercitata nel termine di prescrizione decennale secondo quanto dispone l'art. 2953 Cod. civ. ove espressamente è previsto che qualora sia intervenuta una sentenza di condanna passata in giudicato i diritti per i quali la legge prevede un termine di prescrizione più breve di dieci anni si prescrivono appunto con il decorso un lasso temporale decennale.

Quando siano trascorsi tre mesi dall'esercizio di ciascun anno finanziario, il responsabile del procedimento trasmette al Pubblico Ministero competente un prospetto informativo che, in relazione alle decisioni di condanna pronunciate dalla Corte dei conti, indica in maniera analitica le partite riscosse e le disposizioni prese per quelle che restano da riscuotere, distinguendo tra quelle per le quali è in corso il recupero in via amministrativa, quelle per le quali sia stata avviata procedura di esecuzione forzata e quelle iscritte a ruolo di riscossione. Al menzionato prospetto informativo vengono allegati i documenti giustificativi delle attività svolte (14).

c) Avvocatura generale dello Stato

L'Avvocatura dello Stato può contribuire a fornire un idoneo sostegno all'azione svolta dalla PA per portare ad esecuzione le sentenze di condanna della Corte dei conti. Infatti, l'Avvocatura dello Stato provvede alla tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato (15). Infatti, proprio l'art. 214, D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174, al comma 7, statuisce che le

amministrazioni dello Stato o ad esse equiparate, per le esecuzioni innanzi al giudice ordinario si avvalgono del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 e delle successive leggi speciali vigenti in materia.

Conclusioni

Il sistema per portare ad esecuzione le sentenze della Corte dei conti è lontano da un perfezionamento soddisfacente.

Già nella bozza di legge delega al Codice del processo contabile si era manifestata l'opportunità che il Pubblico Ministero contabile svolgesse un ruolo attivo non solo all'esterno della procedura esecutiva ma anche al suo interno (16). Purtroppo, nella fase di stesura definitiva il legislatore delegato, prendendo spunto da diversi ostacoli sistematici, ha abbandonato questa via già suggerita da autorevole dottrina (17). Così, il nuovo Codice di giustizia contabile, pur accrescendo le funzioni esterne attive del Pubblico Ministero nella procedura esecutiva che di diritto continua a permanere nella disponibilità della PA danneggiata, ha impedito di concentrare la titolarità dell'azione esecutiva in capo al P.M. come rappresentante naturale degli interessi pubblici (18).

Il legislatore ha perduto l'opportunità di riformare l'esecuzione contabile conferendo al Pubblico Ministero la titolarità di agire e resistere innanzi al giudice civile nell'esecuzione mobiliare e immobiliare che rappresentano due strumenti essenziali per riscuotere il credito erariale derivante da titolo esecutivo.

Tuttavia, al predetto Codice di giustizia contabile si può riconoscere il merito di aver quantomeno chiarito e razionalizzato il potere di vigilanza del Pubblico Ministero contabile che, nella precedente normativa di cui al D.P.R. n. 260/1998 (ora abrogata), risultava alquanto nebuloso.

(14) Art. 214, comma 8, D.Lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

(15) Art. 13, R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611.

(16) Art. 20, comma 2, lett. o), Legge 7 agosto 2015, n. 124.

(17) M. Sferrazza, "L'attività istruttoria del pubblico ministero contabile tra procedimento, giusto processo ed esigenze di riforma", in *Rivista della Corte dei conti*, 2012, 5-6, IV, pag. 611;

S. Pilato, "Il pubblico ministero contabile nel sistema delle responsabilità pubbliche", in *I tribunali amministrativi regionali*, 2004, 5, II, pag. 303.

(18) M. Clarich, F. Luiso, A. Travi, "Prime osservazioni sul recente Codice del processo avanti alla Corte dei conti", in *Diritto processuale amministrativo*, 2016, 4, pag. 1271.