

In nome del Popolo Italiano

LA

CORTE DEI CONTI

A

SEZIONI RIUNITE

in sede giurisdizionale, composta dai seguenti magistrati:

| | | |
|----------|------------|----------------------|
| Raffaele | DE MITA | Presidente |
| Giuseppe | NICOLETTI | Consigliere |
| Annibale | RICCO' | Consigliere |
| Giuseppe | RANUCCI | Consigliere |
| Giovanni | CASCIANI | Consigliere |
| Angelo | GALLICCHIO | Consigliere |
| Augusto | SANZI | Consigliere relatore |

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sulla questione di massima n. 51/SR/QM, di cui è stato chiesto il deferimento dal Procuratore Generale in giudizi di appello iscritti ai nn. 686 II C/A, 678 II C/A e 682 II C/A del registro di segreteria della Sezione II Centrale e proposti, rispettivamente, dallo stesso Procuratore Generale, dal sig. Filippo Vito Ferrante e dal sig. Teodoro Barbetta, avverso la sentenza n. 1 del 13 gennaio 1997 della Sezione giurisdizionale per la Regiona Puglia.

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi all'udienza pubblica del 1° aprile 1998, il relatore cons.

Augusto Sanzi, l'avv. Vito Nanna in difesa del sig. Ferrante, nonché il pubblico ministero nella persona del vice Procuratore generale, Amedeo Federici.

Ritenuto in

F A T T O

In seguito ad accertamenti disposti dal procuratore della repubblica di Bari, emergeva che il messo Teodoro Barbetta, dipendente del Comune di Gioia del Colle, incaricato della riscossione delle contravvenzioni per infrazioni al codice della strada, si era appropriato, con la complicità del vigile Ubaldo Prisco, di somme per un importo totale di £. 62.897.870: il procedimento penale si concludeva con condanna dei due imputati, che avevano resa piena confessione, a pena detentiva patteggiata ex art. 444 cod. proc. pen.

In relazione a tale vicenda, il procuratore regionale per la Puglia promuoveva, nei loro confronti, giudizio di responsabilità amministrativa, configurandone il vincolo solidale in misura paritaria: il contraddittorio di tale giudizio, per disposizione collegiale, era esteso anche al comandante della polizia municipale del predetto ente locale, sig. Filippo Vito Ferrante. Per quest'ultimo convenuto, l'attore chiedeva la condanna in solido con gli altri chiamati.

La Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, con sentenza n. 1 del 13 gennaio 1997, ha condannato tutti i convenuti al pagamento in favore del Comune di Gioia del Colle delle somme di £. 50.000.000 il Barbetta, di £. 10.000.000 il Prisco e di £. 2.800.000 il Ferrante, sulla base della considerazione che il danno erariale era

imputabile al Barbetta e Prisco a titolo di responsabilità contabile con violazione degli obblighi di servizio coincidente con gli elementi costitutivi del reato di peculato, e al Ferrante a titolo di responsabilità amministrativa per avere egli attestato la regolarità dei versamenti, consentendo, seppure colposamente, la verifica dell'evento dannoso.

Contro questa sentenza hanno proposto appello sia il procuratore generale, sia i convenuti Ferrante e Barbetta.

In particolare, il procuratore generale, con atto n. 40 A/BA del 7 maggio 1997, ha fondato la propria impugnazione sull'unico motivo che la predetta sentenza non ha applicato il vincolo solidale tra i primi due convenuti e, cioè, i sigg.ri Barbetta e Prisco, dall'appellante ritenuti responsabili per l'intero danno erariale accertato, e non ha affermato la responsabilità sussidiaria del terzo convenuto e, cioè, il sig. Ferrante. Ha sostenuto il procuratore generale che i primi giudici non hanno tenuto conto delle più recenti riforme legislative, definitivamente introdotte dalla legge n. 639 del 1996, in base alle quali sussiste il vincolo solidale nelle sole ipotesi, in cui i responsabili abbiano agito con dolo ovvero abbiano conseguito un illecito arricchimento, elementi che nella fattispecie in causa ricorrono entrambi per i due peculatori.

Da ciò discende la natura sussidiaria della responsabilità del Ferrante connotata da colpa grave, che ha valenza risarcitoria a differenza di quella del Barbetta e del Prisco che ha, invece, valenza restitutoria, essendo a titolo doloso: in presenza di un concorso di

responsabilità dolose e colpose, non può operare la solidarietà tra le stesse in base alle norme innovative della legge n. 639 del 1996.

Il dr. Ferrante, che ha affidato la propria rappresentanza e difesa all'avv. Vito Nanna, con atto depositato il 6 maggio 1997 ha proposto appello per i seguenti motivi:

1. erroneo convincimento del primo giudice in ordine alla dichiarata responsabilità dell'odierno ricorrente sul falso presupposto di un rapporto di causalità tra la sua azione e il danno;
2. assoluto difetto di colpevolezza in conseguenza dell'insussistenza dell'elemento soggettivo della colpa

chiedendo di essere mandato assolto ovvero, in subordine, che sia ridotto l'ammontare della somma dovuta, con condanna in ogni caso dell'amministrazione al pagamento delle spese del giudizio, nel doppio grado, diritti e onorari compresi.

Il sig. Barbetta, con la rappresentanza e difesa dell'avv. Filippo Tolentino, ha proposto, dal proprio canto, appello per i seguenti motivi:

1. omessa applicazione dell'art. 1292 cod. civ. e della normativa del regolamento organico del personale del Comune di Gioia del Colle;
2. erronea valutazione degli elementi probatori acquisiti al processo da parte della Sezione giudicante in primo grado

chiedendo che, in riforma della sentenza impugnata, siano ritenuti i convenuti responsabili in misura paritaria, ovvero sia ridotta la somma da imputare al Barbetta aumentando corrispondentemente quella imputata agli altri due convenuti, con condanna in ogni caso

dell'amministrazione al pagamento delle spese, diritti e compensi.

Sulle impugnazioni anzidette delle parti convenute in primo grado, il Procuratore generale depositava l'8 agosto 1997 proprie conclusioni, chiedendo l'integrazione del contraddittorio con il convenuto non appellante e la riunione di tutti gli appelli, contestando nel merito i motivi di gravame delle altre parti.

Lo stesso Procuratore generale, con atto depositato l'11 agosto 1997, n. 4/PG/QM, ha chiesto il deferimento alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 1, settimo comma della legge 14 gennaio 1994, n. 19, "per la risoluzione della questione di massima o, meglio, contrasto giurisprudenziale delinatosi tra le varie sezioni giurisdizionali circa la ripartizione dell'addebito nelle ipotesi di concorso di comportamento colposo con atti di dolosa appropriazione di denaro ovvero beni pubblici".

Ha osservato l'autorità richiedente che si rinvergono in giurisprudenza pronunce tra loro non coincidenti in quanto hanno affermato principi diversi e, in particolare:

- la Sez. I centrale, con sentenza n. 26 del 10 marzo 1997, nel caso di un tale concorso ha escluso la solidarietà attesa la norma dell'art. 1 comma 1 quinquies della legge n. 20 del 1990, nel testo modificato dalla legge n. 639 del 1996, affermando che l'addebito va ripartito in ragione dell'apporto causale dato da ciascuno dei concorrenti al verificarsi del danno, con conseguente riduzione del medesimo addebito imputato al responsabile a titolo di dolo;
- la Sezione II centrale con sentenza n. 1 del 14 gennaio 1997 e le

Sezioni riunite con la sentenza n. 29 del 25 febbraio 1997, hanno escluso che, in fattispecie analoghe, siano operanti sia la ripartizione dell'addebito, impossibile rispetto al peculatore, sia la solidarietà, impossibile rispetto al concorrente a titolo di colpa, mentre hanno sostenuto che debba essere condannato in via principale il peculatore all'intero e, in via sussidiaria e con diritto di regresso, il concorrente per colpa.

Nel condividere quest'ultima tesi, ritenuta scientificamente rigorosa, viene sostanzialmente sottolineata la ingiustizia di una soluzione che comporti una riduzione della responsabilità di chi è stato autore dell'illecito rispetto a chi ne ha consentito l'accadimento per negligenza: dato che, in base alla più recente normativa non può operare la solidarietà in un simile caso, il ricorso alla sussidiarietà anche ai fini della graduazione dell'addebito ne costituisce soluzione.

Del resto, nota il Procuratore generale, anche sotto la precedente legislazione esisteva un indirizzo giurisprudenziale che distingueva la posizione dell'autore del fatto dannoso da quella di chi, seppure non ha compiuto il fatto, aveva però il dovere di evitarlo, con conseguente affermazione della responsabilità prioritaria del primo rispetto a quella sussidiaria del secondo (SS.RR. 19 ottobre 1989, n. 630/A; 11 maggio 1990, n. 665/A; Corte costituzionale, 7 luglio 1988, n. 773).

Ne discende, per lo stesso Procuratore generale, la necessità di una pronuncia delle Sezioni riunite onde evitare il formarsi di giudicati contrastanti sulla "questione della ripartizione dell'addebito nel-

le ipotesi di concorso di comportamento colposo con atti di dolosa appropriazione”.

Il giudizio perveniva all'udienza del 3 dicembre 1997, ma il collegio, rilevato che la richiesta di deferimento alle Sezioni riunite non era stata notificata all'avv. D'Aprile, difensore del Prisco, nel rispetto dei termini di cui all'art. 163 bis cod. proc. civ., con ordinanza letta in aula disponeva che a tale incombente provvedesse il Procuratore regionale, fissando l'odierna udienza per la discussione del giudizio.

L'atto di deferimento e l'ordinanza collegiale risultano notificati al nominato patrono di difesa il 19 dicembre 1997, così come la medesima ordinanza risulta notificata a cura della Segreteria delle Sezioni riunite ai difensori avv. Nanna (31 dicembre 1997), D'Aprile (19 dicembre 1997) e Tolentino (28 gennaio 1998).

Nell'udienza odierna, il rappresentante della Procura generale, nel richiamare l'esistenza del contrasto giurisprudenziale evidenziato nell'atto di deferimento, ha sottolineato che, nel caso della responsabilità per colpa grave, deve essere esclusa la solidarietà, che invece opera quando i responsabili abbiano agito per dolo o abbiano conseguito un illecito arricchimento: ora, nel caso all'esame, l'illecito arricchimento sussiste soltanto per due delle persone che sono state condannate, mentre nel comportamento del terzo è stata rinvenuta soltanto la colpa grave, in quanto uno degli altre due responsabili era suo sottoposto. La Procura generale ritiene che sia da seguire l'indirizzo giurisprudenziale contrassegnato dalla sentenza n. 29/97 delle Sezioni riunite, basato sulla affermazione della responsabilità

principale per chi tiene un comportamento doloso o consegue un illecito arricchimento e della responsabilità sussidiaria per coloro il cui comportamento è connotato da colpa grave. La prima è obbligazione restitutoria e la seconda è obbligazione risarcitoria. Conferma la si trova anche nella sentenza n. 773/88 della Corte costituzionale. Non torna utile alla problematica connessa con la sollevata questione di massima una recente ordinanza della Sezione giurisdizionale di questa Corte per la Regione Lombardia (registrata al n.7 del 1998) che riguarda un caso diverso e, cioè, la mancata previsione della solidarietà anche per le ipotesi di responsabilità per colpa grave e non quella del concorso tra responsabili a titolo doloso e responsabili a titolo di colpa. Conclusivamente, il pubblico ministero ha confermato le richieste avanzate con l'atto di deferimento.

L'avv. Nanna, dal proprio canto, nell'aderire alle argomentazioni svolte e alle richieste avanzate dal Procuratore generale, ha sostenuto la fondatezza della tesi della differenza delle due posizioni, di cui ha illustrato le peculiarità. La sua è una posizione adesiva a quella del Procuratore generale, ma ha precisato che, anche nel caso di affermazione del principio siccome richiesto, va specificata l'entità del danno posto a carico del responsabile in via sussidiaria e non lasciato indifferenziato l'addebito, perciò da definire specificatamente.

Considerato in

DIRITTO

1. Il Procuratore generale ha deferito a queste Sezioni riunite *la que-*

stione della ripartizione dell'addebito nelle ipotesi di concorso di comportamento colposo con atti di dolosa appropriazione.

Preliminarmente, il collegio, a verifica dell'ammissibilità di tale questione, ritiene che nella stessa siano ravvisabili ambedue i caratteri individuati dalla giurisprudenza perchè una questione possa essere considerata "di massima": esiste, infatti, sia il contrasto giurisprudenziale sia la rilevanza *ex se* della questione, che queste Sezioni riunite ritengono rivestire una posizione centrale nell'ambito del sistema dei contenuti sostanziali della responsabilità amministrativo-contabile e dei conseguenti profili di addebito processuale.

2. Si presentano, invero, ben necessarie alcune considerazioni di ordine sistematico nell'attuale momento, che è stato ed è di trasformazione dell'ordinamento particolare della Corte dei conti, con interventi del legislatore che hanno apportato profonde modifiche volte sia a rinnovarne la disciplina base, risalente nella sua struttura agli anni 1933 e 1934, sia ad adeguarla alla mutata realtà sociale, economica, politica e giuridica, caratterizzata da una progressiva riduzione del patrimonio statale e pubblico in generale e dalla attenzione a garantire e privilegiare momenti dell'attività amministrativa, cui sembra vogliano affidarsi compiti di più incisiva competitività rispetto ad un mondo, quello dell'economia privata, improntato a criteri di spiccata managerialità.

In questo processo di trasformazione, nello svolgimento dell'attività della pubblica amministrazione, per salvaguardare le suddette esigenze, si sta assistendo alla crescita dell'area dei rischi

connessi con tale attività, nel senso che il legislatore, per un verso, ha introdotto ed individuato le aree personali di (competenza e corrispondente) responsabilità principalmente quando l'attività viene in rilievo nei suoi riflessi esterni, e cioè nei confronti dei cittadini, come disposto dalla disciplina della procedimentalizzazione amministrativa (legge 7 agosto 1990, n. 241), e, per altro verso, ha circoscritto l'ambito di insorgenza e di applicazione del regime sanzionatorio, avendo ricondotto (e limitato), in tutto il settore del pubblico impiego, il limite "operativo" della responsabilità amministrativa alla esistenza non più della colpa in genere, bensì della colpa grave come requisito soggettivo minimo.

Rispetto a questi che sono aspetti e motivi determinativi delle più recenti scelte legislative, in relazione anche al lungo *iter* evolutivo della giurisprudenza contabile improntata ad un impianto normativo sovente non più in linea con le esigenze volta per volta attuali della società in un dato momento storico, vanno richiamati i profili e le tappe di tale evoluzione che danno ragione del travaglio giurisprudenziale e consentono di avviare a soluzione la questione deferita a queste Sezioni riunite.

La responsabilità rappresenta la soggezione conseguente alla sanzione di una norma violata: limitando il discorso alla responsabilità patrimoniale, in cui vanno fatte rientrare le responsabilità amministrativa e contabile, assegnate in linea di massima alla cognizione giudiziale della Corte dei conti, la responsabilità è quella situazione soggettiva corrispondente all'assoggettamento dei beni del debitore

al soddisfacimento del diritto del creditore.

Pertanto, la responsabilità non è un elemento costitutivo della struttura del rapporto obbligatorio, ma, in quanto situazione soggettiva, attraversa un momento di esistenza potenziale fino al momento della violazione della norma e della corrispondente lesione dell'interesse del creditore, per divenire effettiva allorquando si verifica l'evento lesivo, il quale provoca l'insorgenza di una nuova obbligazione e l'iniziativa soddisfattoria del creditore, che da tale violazione abbia ricevuto pregiudizio.

Nella struttura dinamica della materializzazione delle fattispecie, rispetto ai diversi rapporti obbligatori che si rinvencono, quello principale, per certi versi originario, da cui prende corpo ed esistenza la responsabilità nel suo aspetto potenziale, e quello derivato, secondario, produttivo del risarcimento del danno subito dal creditore, il collegamento si rinviene nell'inadempimento del debitore, che in tal modo provoca l'assoggettamento non più virtuale, ma concreto del proprio patrimonio alle iniziative soddisfattorie del creditore.

Capisaldi della delineata sistematica normativa si rinvencono negli artt. 1218 e 2740 cod. civ. cui ben può attribuirsi valore generale in questa materia: non solo, ma in un disegno in cui, a completamento della garanzia della realizzazione delle ragioni creditorie, accanto all'assoggettamento del patrimonio del debitore è stato previsto l'assoggettamento dei beni di altri, come avviene nel caso della fideiussione, va vista una precisa scelta di campo del legislatore del 1942 il quale ha introdotto un chiaro principio di *favor creditoris* sia

prevedendo il criterio soddisfattivo della solidarietà passiva come presunzione assoluta nel caso di concorso nel (lato passivo del) rapporto obbligatorio (art. 1294 cod. civ.), sia escludendo la possibilità di limitazioni della responsabilità al di fuori di espresse previsioni legislative (art. 2740, secondo comma cod. civ.).

In particolare, con riguardo all'obbligazione derivata di risarcimento del danno, la giurisprudenza e la dottrina civilistiche hanno invero posto in evidenza alcuni caratteri che ne formano la peculiarità:

- la liquidazione del danno, seppure può essere convenzionale, legale e giudiziale, trova praticamente soluzione, come regola se non esclusiva però ricorrente, in sede giudiziale;

- l'entità del danno risarcibile è risolto in base al rapporto di causalità il quale è diverso dallo stato soggettivo, ma determina sia il danno riferibile al soggetto, sia la misura di quello risarcibile;

- l'entità del danno imputabile, *rectius* addebitabile, al debitore è legata alla intensità dell'elemento soggettivo, nella forma minima della colpa, con la conseguenza che non è detto che tutto il danno derivante dalla violazione della norma e dal conseguente comportamento (antigiuridico) del debitore debba essere integralmente da lui risarcito;

- ne discende che il danno in sé, nella sua realtà obiettiva, ha una dimensione, una grandezza, insensibile alla influenza dei dinamismi del rapporto di causalità e di quelli della colpa e del dolo, dinamismi i quali invece esplicano i loro effetti sulla entità del risarcimento da determinare a favore del creditore titolare dell'interesse leso e corri-

spondentemente da porre a carico del o dei debitori;

- sotto il profilo della riferibilità soggettiva del risarcimento indipendentemente dalla misura di questo, l'ordinamento neppure istituisce una relazione esclusiva tra il ristoro del creditore, che abbia subito il danno, e il debitore, nel senso che è ammesso e previsto che in alcune ipotesi un (altro) soggetto possa rispondere per debito altrui in caso di mancato adempimento da parte del debitore "principale", soggetto che così subentrando assume posizione sussidiaria e sussidiariamente risponde del danno arrecato al creditore.

3. Tanto precisato in linea generale, rispetto a questo che è il modello normativo soprattutto civilistico, il quale può, ma soprattutto poteva *antea* 1996, assumere funzione complementare, nei limiti della compatibilità, con la disciplina speciale di settore, la responsabilità amministrativo-contabile presenta tratti peculiari originari in ragione del carattere pubblicistico che ha sempre accompagnato il ripristino del pregiudizio erariale arrecato da un pubblico dipendente o da chi è legato alla pubblica amministrazione da rapporto di servizio, ripristino cui, come sottolineato dalla giurisprudenza contabile, è anche legata la finalità di promuovere -attraverso il perseguimento delle responsabilità- la correttezza, il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, sanciti dall'art. 97 Cost.

Innanzitutto, quella della responsabilità amministrativa e dell'obbligazione risarcitoria è fattispecie in cui è più marcato l'aspetto della definizione giudiziale del relativo rapporto e delle rispettive posizioni di debito e di credito (SS.RR. 11 maggio 1990, n.

665): in proposito, occorre considerare che la giurisdizione della Corte dei conti, la quale deriva da quella della Camera dei conti sabauda, è nata come giurisdizione anche penale sui conti e sui contabili, e, cioè, su coloro che avevano maneggio e gestione di pubblico denaro, tant'è che, dopo l'unificazione d'Italia, nella legge 14 agosto 1862, n. 800 le relative attribuzioni giurisdizionali erano limitate al giudizio di conto (art. 10, ult. per.) iniziato per impulso *ex officio* del "pubblico ministero".

La giurisdizione di responsabilità amministrativa è nata successivamente (legge 22 aprile 1869, n. n. 5026) e si è innestata direttamente su quella esistente (di conto) di cui ha assunto lo schema processuale e le caratteristiche (titolarità dell'azione, officiosità, ecc.), via via confermate e precisate dalle varie leggi di contabilità generale dello Stato e dalle leggi di settore, fino alla riforma riassuntiva del 1933-34 dell'ordinamento speciale della Corte dei conti, che costituisce ed è rimasto l'impianto normativo fondamentale fino ai giorni nostri.

Impianto che, basato sui ricordati caratteri, poggiava su concezioni del rapporto sostanziale risarcitorio (nei suoi vari profili) e delle dinamiche processuali corrispondenti alle scelte legislative di quel momento storico, con la soluzione complementare, per le norme di rito, del rinvio alla procedura civile previsto dall'art. 26 del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, vera norma di cerniera tra i due comparti processuali.

Non soltanto, ma la giurisprudenza aveva ritenuto e costruito

la responsabilità amministrativa come una responsabilità appartenente all'area della responsabilità da fatto illecito, contraddistinta dalla violazione del principio del *neminem laedere*: diversamente, dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale, anche per effetto del precetto dell'art. 28 Cost., si è avuto un mutamento radicale degli orientamenti giurisprudenziali, che, della complessiva vicenda del pregiudizio erariale, del suo ripristino e delle correlative responsabilità, hanno colto due aspetti, quello dell'esistenza di un rapporto di servizio tra autore del danno ed amministrazione danneggiata e l'altro della inosservanza dei doveri di comportamento derivanti proprio dal suddetto rapporto.

Ne è stata affermata la natura contrattuale come responsabilità da inadempimento di un obbligo precostituito, valevole sia nella ipotesi di danno diretto che in quella di danno indiretto, in cui il danno sopportato dall'erario discende dal risarcimento operato a favore del terzo per un fatto di un proprio dipendente e gravato sullo stesso erario in "persona" dell'amministrazione che ne sopporta l'onere (segnatamente, Sez. I, 15 dicembre 1949, n. 32, ma anche stessa Sezione, 7 gennaio 1960, nn. 1 e 52; SS.RR. 28 maggio 1956, n. 51 e 11 novembre 1957, n. 54, con cui il medesimo fondamento e la medesima natura sono rinvenuti nella responsabilità contabile, riconducibile, come la responsabilità amministrativa, "al comune *genus* della responsabilità contrattuale": più di recente, tra le tante, specificamente, SS.RR. 14 aprile 1984, n.370/A).

Inoltre, dopo l'entrata in vigore del codice civile del 1942, la

giurisprudenza della Corte dei conti, anche in relazione al cambiamento di clima giuridico e sociale, che si stava verificando, si è trovata principalmente a misurarsi, seppure con una certa lentezza e dopo un periodo di lunga riflessione, con alcune delle soluzioni innovative che, per il vero con carattere di generalità, il legislatore aveva adottato in tema di rapporto obbligatorio, caratterizzato ormai da un principio di *favor creditoris* nelle obbligazioni plurisoggettive, che rappresenta una precisa scelta legislativa volta a rafforzarne la fase esecutiva a beneficio della parte ritenuta più meritevole di protezione (Relazione al Re, n. 597).

Proprio in applicazione di tale nuovo indirizzo, si è venuto determinando un consistente orientamento giurisprudenziale, assolutamente prevalente, che, coerentemente con l'affermazione della natura contrattuale della responsabilità amministrativa e contabile, ha dato applicazione alla norma civilistica dell'art. 1294 cod. civ.: le principali difficoltà incontrate dal suddetto filone interpretativo nascevano proprio dalla dizione dell'art. 82 della legge di contabilità generale dello Stato (r.d. 23 novembre 1923, n. 2440), in base al quale (secondo comma) "quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha preso".

Tale norma, infatti, è stata interpretata nel senso che la stessa non esclude la solidarietà passiva, ma consente la individuazione delle singole responsabilità secondo i rispettivi carichi legati al grado ed alle caratteristiche dell'apporto causale e soggettivo (dolo o colpa) e ciò ai fini della determinazione dei rispettivi addebiti (SS.RR.

25 giugno 1964, n. 33; 24 ottobre 1983, n. 351, 16 novembre 1989, n. 634 e 28 novembre 1989, n. 635; Sez. II 2 dicembre 1964, n. 88 e, sulla conciliabilità del principio di solidarietà con la norma suddetta, Sez. II, 21 dicembre 1977, n. 224; Sez. I 13 luglio 1987, n. 110).

L'analisi e l'ammissione del vincolo di solidarietà passiva nella responsabilità amministrativa era condotta sia alla luce dell'art. 41 cod. pen. nello studio delle relazioni delle azioni od omissioni, che compongono il concorso causale e che sono riferibili alla pluralità dei soggetti autori dell'evento dannoso (tra le tante: Sez. II 4 maggio 1982, n. 83 e SS.RR. 16 novembre 1989, n. 634) sia, a partire soprattutto dagli anni '80, in relazione ed applicazione del principio generale di solidarietà sancito dagli artt. 1292 e 1294 cod. civ., cui era riconosciuta valenza generale anche nelle obbligazioni nascenti da danno all'erario.

Inoltre, è stato precisato dalla corrente giurisprudenziale "solidaristica" che

- il vincolo di solidarietà passiva richiede unicità di prestazione e causalità unica della obbligazione nei suoi presupposti e nel suo risultato e, quindi, pluralità di soggetti, unicità di prestazione e unitarietà del fatto costitutivo dell'obbligazione risarcitoria ne sono elementi costitutivi (Sez. I, 9 luglio 1974, n. 56; 5 settembre 1974, n. 68; 14 ottobre 1983, n. 133; 28 ottobre 1986, n. 654; 14 settembre 1988, n. 125; Sez. II, 16 febbraio 1968, n. 66; SS.RR. 25 maggio 1964, n. 33; 23 febbraio 1990, n. 653; con riferimento a più fatti illeciti, ma aventi varia efficienza causale sullo stesso evento dannoso, Sez. I 11 otto-

bre 1962, n. 258; 16 febbraio 1987, n. 31; SS.RR. 18 agosto 1977, n. 188; quando l'azione di ciascuno dei corresponsabili sia determinante per l'intero danno e non quando influisca solo *pro parte*, Sez. giur. Reg. sic., 11 dicembre 1954, n. 296;

- della diversa influenza della condotta di ciascuno e, quindi, della relativa influenza causale nella determinazione del danno arrecato all'erario, pur in presenza del vincolo solidale, il giudice tiene conto nello stabilire la misura dell'addebito (Sez. II, 2 dicembre 1964, n. 88; Sez. giur. Reg. sic., 7 aprile 1977, n. 1149);

- la diversità di titolo della responsabilità (amministrativa o contabile) non si pone in contrasto e, quindi, non esclude la solidarietà tra gli autori del danno sempre che sussistano le altre condizioni (Sez. II, 4 gennaio 1967, n. 82; 28 luglio 1987, n. 133; 5 dicembre 1988, n. 268; Sez. I, 10 gennaio 1952, n. 20; 17 aprile 1989, n. 146; Sez. giur. Reg. sic., 26 maggio 1970, n. 899) ed altrettanto è stato affermato nel caso in cui alla produzione del danno abbiano concorso il dipendente, che abbia tenuto una condotta dolosa, e il dipendente, che, invece, nell'omettere o nel non esercitare i propri doveri di controllo e vigilanza, ne abbia consentito o, comunque, agevolato, la verifica dell'evento dannoso (Sez. I, 7 febbraio 1984, n. 16; Sez. II, 16 febbraio 1988, n. 23; SS.RR. 13 giugno 1984, n. 377 e 10 giugno 1986, n. 496, con la quale ultima è stato riconosciuta la solidarietà anche nel caso del concorso alla produzione dell'evento dannoso da parte di responsabili a diverso titolo - ex art. 185 cod. pen. e amministrativo contabile).

A riprova ed effetto del carattere pubblicistico che permea il perseguimento della responsabilità amministrativo-contabile dei pubblici dipendenti (e categorie equiparate), meritano di essere sottolineate quelle pronunce che, facendo corretta applicazione del criterio di compatibilità che contraddistingue questo settore normativo, hanno affermato che:

- il procuratore generale deve esercitare l'azione di responsabilità nei confronti di tutti i dipendenti pubblici corresponsabili e non nei confronti soltanto di alcuno di essi, come può accadere in campo civilistico (Sez. II, 14 dicembre 1987, n. 191; Sez. I, 4 luglio 1955, n. 35; 22 aprile 1976, n. 48; in senso contrario, Sez. giur. Reg. sic., 7 aprile 1977, n. 1149);

- il giudice contabile non può fermarsi a dichiarare l'esistenza di una obbligazione risarcitoria solidale, ma deve indicare il criterio di divisione dell'addebito nel rapporto interno tra i coobbligati, specie ove la valutazione della "parte" che ciascuno vi ha preso porti a differenziazione della posizione dei vari convenuti, perciò determinando -lo stesso giudice- le aliquote da imputarsi ad ogni condebitore (Sez. II, 8 settembre 1979, n. 119; 15 febbraio 1980, n. 19; Sez. I, 17 giugno 1982, n. 87; 22 maggio 1984, n. 61; Sez. giur. Reg. Sard. 21 marzo 1987, n. 206 e 16 maggio 1989, n. 93);

- è stata rinvenuta la possibilità di conciliare il vincolo solidale con la necessità di imputare a ciascuno l'addebito corrispondente alla parte che egli abbia avuto nella produzione del danno adottando la formula "fino alla concorrenza di....." idonea ad evitare "la illogicità di una

condanna dei più dipendenti riconosciuti responsabili al pagamento di una somma superiore all'ammontare del danno erariale" (SS.RR. 10 giugno 1986, n. 496; Sez. I, 9 aprile 1982, n. 40 e 14 giugno 1982, n. 87, che risolveva il problema dell'applicazione del r.d. 5 settembre 1907, n. 776, artt. 11 e 16, con l'affermazione del rilievo del vincolo solidale solo nel caso di insolvenza del debitore principale e con l'affermazione dell'esistenza di una previsione normativa di beneficio di escussione a favore dei corresponsabili).

Rispetto alla generalizzazione della tesi sostenuta da tale orientamento e al grado di approfondimento raggiunto in sede interpretativa, si è venuta sviluppando, soprattutto intorno a metà degli anni '80, una diversa elaborazione giurisprudenziale provocata dalla insufficienza e insoddisfazione legata al riconoscimento incondizionato del carattere solidale dell'obbligazione di risarcimento del danno erariale, con riferimento a fattispecie in cui l'anzidetto orientamento portava a reclamare esigenze di giustizia che apparivano non realizzate.

Del resto, nell'obbligazione risarcitoria e nella sua proiezione potenziale costituita dalla responsabilità, per espressa previsione di ordinamento (artt. 82 della legge di contabilità generale dello Stato e 52 del t.u. 12 luglio 1934, n. 1214), l'intensità dell'elemento soggettivo e l'apporto causale di ciascuno dei coobbligati alla produzione dell'evento dannoso rappresentano elementi di determinazione della misura dell'addebito da porre a carico di ciascuno, per cui la giurisprudenza si è preoccupata di evitare generalizzazioni ed equipara-

zioni che avrebbero posto sullo stesso piano condotte di ben differente peso, passibili invece di corrispondente addebito, come nei casi di attività e condotte dolose affiancate, nel concorso dannoso, a condotte colpose.

Si è cioè affermato che, nel concorso plurisoggettivo alla produzione del danno tra soggetti che hanno agito con dolo e soggetti che avrebbero dovuto svolgere funzioni di controllo, non sia ravvisabile il vincolo della solidarietà, ma una obbligazione principale e altra o altre obbligazioni sussidiarie e, comunque, la necessità di una distinta ripartizione dell'addebito: tale nuova concezione, che ha avuto le sue prime affermazioni con Sez. I, 12 maggio 1982, n. 62 e Sez. II, 31 gennaio 1985, n. 17, partiva dalla considerazione della parzialità dell'obbligazione risarcitoria erariale discendente dall'art. 82 della legge di contabilità generale dello Stato cui era riconosciuta valenza generale tale da informare di sé l'intera materia.

Carattere che, sottolineava l'anzidetta giurisprudenza, conseguiva dalla necessità, imposta al giudice contabile, sia dal richiamato art. 82 che dall'art. 52 del t. u. del 1934, n. 1214, di valutare le singole responsabilità "in rapporto al grado della colpa" e per la parte che ognuno dei coobbligati vi ha preso, in un sistema imperniato anche sull'art. 16 del r.d. 5 settembre 1909, n. 776, (norme per l'esecuzione delle sentenze di condanna pronunciate dalla Corte dei conti nei giudizi di responsabilità), che distingue un debitore principale, figura in cui viene fatto rientrare il peculatore, dagli altri corresponsabili, salva, ovviamente, espressa disposizione legislativa che prescrive-

se il carattere solidale dell'obbligazione (v. art. 252 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383; art. 24 del t. u. 10 gennaio 1957, n. 3; art. 12, ottavo comma del d.p.r. 30 giugno 1972, n. 748).

Cioè, nell'ambito del concorso causale produttivo dell'evento dannoso, alla indubbia differenza delle posizioni dell'autore del reato causativo del danno erariale e dei soggetti preposti al relativo controllo è stata data una soluzione imperniata appunto sulla relazione delle rispettive obbligazioni, primaria e principale quella imputabile al primo e sussidiaria quella a carico dei secondi, con conseguente determinazione di un graduale ordine di escussione di tutti i coobbligati.

Tale puntualizzazione interpretativa, che trovava consensi nelle Sezioni di primo grado, riceveva autorevole conferma da parte di queste Sezioni riunite (19 ottobre 1989, n. 630 e 11 maggio 1990, n. 665), che sottolineavano soprattutto il ruolo affidato al giudice in relazione alla differenza strutturale delle due obbligazioni, mantenute su piani diversi e ponevano l'accento sul meccanismo dell'ordine di escussione dei coobbligati, vero e proprio perno della realizzazione dell'obbligazione risarcitoria ricadente su concorrenti soggetti a titolo tanto diverso.

Inoltre, era definita come restitutoria l'obbligazione facente carico al "peculatore" e meramente risarcitoria quella, invece, dei corresponsabili colpevoli di omessa attività di controllo, non mancando di evidenziare, tale filone giurisprudenziale, il rafforzamento del vincolo obbligatorio con aggravamento della corrispondente responsabilità a carico dell'obbligato principale e l'affievolimento dell'onere

debitorio a carico dell'obbligato sussidiario, quale conseguenza ed effetto della diversa natura dei due debiti.

Del resto, anche la Corte costituzionale, investita della costituzionalità dell'art. 26 del vecchio codice di procedura penale accusato di violare gli artt. 103 secondo comma, 25 primo comma e 3 primo comma Cost. anche in relazione all'art. 489 stesso codice, nel risolvere negativamente la questione proposta (sentenza n. 773 del 22 giugno-7 luglio 1988), rispetto alla tesi della solidarietà tra il funzionario autore del reato (e, perciò, condannato) e gli altri soggetti che hanno contribuito a provocare il danno erariale seppure non responsabili penalmente, ha richiamato come più rispondente ad esigenze di giustizia quella giurisprudenza che aveva praticato l'ipotesi della responsabilità ripartita anziché solidale e aveva affermato la necessità di un preciso e progressivo ordine di escussione. E, sotto il profilo della violazione del principio di uguaglianza, per il giudice delle leggi "il consentire che, in mancanza di un preesistente vincolo tra i soggetti, il peso del risarcimento possa essere trasferito dal maggior al minor colpevole rischia di non essere consono proprio con tale principio, nonché con le prescrizioni di cui all'art. 97 Cost."

Nell'apertura conseguente alla suddetta revisione critica della materia e sotto il pur limitato profilo della corresponsabilità di soggetti autori di condotte di servizio caratterizzate da differenti modalità esecutive e determinazioni volitive, nella giurisprudenza si è sviluppato un dibattito con affermazioni che contengono alcuni contemperamenti rispetto alla tesi prima predominante la quale, comunque,

era e rimaneva prevalente (in quegli stessi anni, confermavano il proprio precedente orientamento SS.RR. 10 giugno 1986, n. 16; 25 marzo 1987, n. 535; 16 novembre 1989, n. 634; 28 novembre 1989, n. 635; 23 febbraio 1990, n. 653).

Così, veniva affermato che:

- la solidarietà del vincolo obbligatorio non preclude né esclude la possibilità di un determinato ordine di escussione, che può essere stabilito dal giudice contabile a differenza che in sede civile, ove il creditore può rivolgersi contro i debitori praticamente *ad libitum* con il solo limite dell'entità del credito complessivo (Sez. II, 16 febbraio 1988, nn. 23 e 129; più di recente, Sez. giur. Reg. Lombardia 20 febbraio 1995, n. 141; contra, in particolare SS.RR. 16 novembre 1989, n. 634);
- la solidarietà non è incompatibile con il concetto di obbligazione sussidiaria (Sez. II 18 luglio 1988, n. 172 e 28 luglio 1988, n. 133).

Era più articolatamente esaminato e diversamente risolto il problema della conciliabilità della solidarietà con il principio di ripartibilità e commisurazione dell'addebito (Sez. II 15 luglio 1985, n. 150; Sez. I, 14 settembre 1988, n. 125; SS.RR. 19 aprile 1990, n. 662; Sez. II 18 giugno 1990, n. 196 con riferimento all'esercizio del potere riduttivo).

Non soltanto, ma subiva una revisione critica anche la problematica della estensione del principio di solidarietà alla relazione obbligatoria che si instaura nei casi di responsabilità contabile concorrente con la responsabilità amministrativa, come avviene quando

alla produzione del danno erariale corrispondente all'ammanco o al deficit di gestione (contabile) abbiano concorso per un verso il contabile che non ha saputo dar ragione del proprio discarico e, per altro verso, i funzionari o dipendenti, preposti al controllo del contabile, i quali non abbiano svolto a pieno il proprio ruolo, peccando in omessa o ridotta vigilanza (es. tesoriere comunale e sindaco che non ha compiuto le verifiche periodiche di cassa).

Anche in questi casi, le Sezioni contabili, che erano ferme nell'ammettere la solidarietà delle relative obbligazioni risarcitorie (Sez. Il 25 maggio 1969, n. 26; Sez. giur. Reg. sic. 26 maggio 1970, n. 899; Sez. Il 15 febbraio 1980, n. 19; SS.RR. 24 ottobre 1983, n. 351; Sez. Il 28 marzo 1988, n. 47; 5 dicembre 1988, n. 268; SS.RR. 23 febbraio 1990, n. 653; 18 febbraio 1995, n. 11), sono pervenute a conclusioni differenti sotto il profilo del diverso apporto causale, sia riconoscendo la sussistenza, in capo al contabile, di una obbligazione principale e, sul dipendente passibile di mancata vigilanza, di una obbligazione sussidiaria (Sez. Il 30 maggio 1991, n. 207; 2 novembre 1993, n. 256, ma, *contra*, Sez. giur. Reg. Puglia 12 febbraio 1997, n. 9 e 28 febbraio 1997, n. 11), sia in termini di esame e valutazione separati seppure con esclusione della relazione tra responsabilità principale e sussidiaria (Sez. I 15 marzo 1993, n. 22).

E', comunque, continuato il contrasto giurisprudenziale nelle sue linee generali (per la tesi affermativa della sussistenza esclusiva di un principio di solidarietà dell'obbligazione risarcitoria: SS.RR. 23 febbraio 1990, n. 653; 5 aprile 1993, n. 873; Sez. I centrale 12 giu-

gno 1996, n. 41/A; *contra*, per l'opposta tesi, Sez. II 30 maggio 1991, n. 207; 19 giugno 1992, n. 126; 2 novembre 1993, n. 256; Sez. giur. Reg. Lazio 30 luglio 1996, n. 54; Sez. II centrale 14 gennaio 1997, n. 1; SS.RR. 25 febbraio 1997, n. 29; in senso parzialmente diverso, con affermazioni che pur seguendo di fondo la tesi "solidaristica" ne hanno mitigato la rigidità, Sez. I 11 ottobre 1995, n. 99; Sez. giur. Reg. Lombardia 20 febbraio 1995, n. 141; 20 aprile 1995, n. 374)

4. Tale essendo lo stato della giurisprudenza, sono intervenute le disposizioni, indubbiamente riformatrici, delle recenti leggi n. 20 del 1994 e n. 639 del 1996, in base alle quali (art. 1, commi 1 *quater* e 1 *quinquies* aggiunti dall'art. 3 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla predetta legge, n. 639) "se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso": in tal caso, "i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono solidalmente responsabili".

Tali disposizioni contengono anche una norma di diritto transitorio (la possibilità di revocazione delle sentenze passate in giudicato, che abbiano dato applicazione al d.l. 28 giugno 1995, n. 248, contenente, all'art. 9, l'interdizione al giudice contabile dell'utilizzo del principio di solidarietà passiva), peraltro non rilevante ai fini della risoluzione della presente questione.

Le recenti innovazioni legislative hanno accentuato il carattere speciale della complessiva disciplina della responsabilità amministrativo-contabile attribuita alla cognizione della Corte dei conti, introdu-

cendo *in thema* la regola ormai generale della parziarietà dell'obbligazione nascente da danno erariale e prevedendo soltanto in via residuale, eccezionale, il carattere solidale di tale obbligazione ogni qual volta l'autore abbia conseguito, nel produrre il danno erariale, un illecito arricchimento ovvero abbia comunque agito con dolo.

In effetti, sotto un profilo esegetico, tali norme hanno configurato due "forme" di responsabilità, tenute espressamente distinte e differenziate, praticamente creando, ai fini che qui interessano, due comparti normativi separati, quasi esclusivi, e fondando le rispettive discipline sulla diversità dell'elemento soggettivo, senza possibilità di estensione dell'un regime all'altro, come traspare dalla limitazione letterale della solidarietà ai "soli" concorrenti, che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo, e solo ad essi, contenuta nel comma 1 *quinquies*.

A questa prima conclusione, fondata sul mero valore testuale delle norme in questione, si aggiunge la considerazione che il legislatore, attraverso una nuova disciplina dell'elemento soggettivo della fattispecie, che, in linea generale, è ormai confinato alle ipotesi di colpa grave e dolo, ha voluto accentuare la rilevanza dell'apporto causale in funzione proprio della maggiore incidenza dell'elemento soggettivo, mediante la caratterizzazione di un settore, definitivamente distaccato dalla disciplina civilistica in materia di risarcimento del danno e fornito di quei tratti peculiari peraltro individuati da una giurisprudenza tormentata da notevoli oscillazioni.

Si è, cioè, rinvenuta la necessità di un rafforzamento della posizione del creditore-erario e della corrispondente posizione nell'ambito del rapporto obbligatorio derivato dalla produzione del pregiudizio arrecato allo stesso erario soltanto nelle anzidette ipotesi dell'illecito arricchimento e del dolo, in cui massima diviene la riprovazione sociale e massima è l'incidenza dell'illiceità commessa dall'autore del danno, venendo così accentuati i profili ed i fini pubblici connessi con il perseguimento della responsabilità amministrativo-contabile.

Ma, dalla innovazione normativa testè riportata e dal restringimento dell'area di "operatività" del vincolo solidale, discende la diversa rilevanza che le relative fattispecie sono venute ad assumere ai fini della loro valutazione ed ai fini della conseguente determinazione del danno da risarcire, nonché della "parte" da porre a carico del dipendente o soggetto che, comunque, ne sia stato autore o coautore.

Non soltanto, ma il legislatore ha indubbiamente accentuato la necessità che siano tenute distinte le posizioni dei singoli soggetti che hanno concorso alla produzione del danno, sia sotto l'accennato profilo della diversa rilevanza dell'elemento soggettivo, sia sotto il profilo della realizzazione del credito che attiene più propriamente alla fase esecutiva, essendo evidente che non possono essere messi (e non vengono messi) sullo stesso piano soggetti che siano autori di condotte tanto differentemente valutate e "sanzionate".

Condotte, cioè, che hanno indotto il legislatore a mantenere

quel rafforzamento del vincolo obbligatorio valevole in linea generale nell'area dell'obbligazione civile (art. 1294 cod. civ.) soltanto nelle ipotesi, tutto sommato quantitativamente minori, dell'agire con dolo o del conseguimento dell'illecito arricchimento: ipotesi che, aggiungono queste Sezioni riunite, implicano una considerazione accentuata in termini di riprovevolezza anche sociale e del comune sentire, e che, ora, hanno ricevuto espresso riconoscimento e previsione normativa, fuoruscendo dalla dialettica interpretativa del dibattito giurisprudenziale.

Il legislatore, cioè, ha voluto un riordinamento dell'intero settore della responsabilità amministrativo-contabile attuata mediante interventi successivi e non sempre contraddistinti da coerenza di scelte, riordinamento comunque orientato a rivedere l'area della perseguibilità della relativa obbligazione e, corrispondentemente, l'ambito della cognizione del giudice contabile, attraverso un processo di razionalizzazione realizzato sia con la istituzione di sezioni giurisdizionali regionali, sia attribuendo competenze giurisdizionali per materia più ampie.

Il sistema che ne è conseguito ha, pertanto, nettamente differenziato le condotte caratterizzate da colpa grave da quelle che sono connotate da dolo, sia *ex se*, sia sotto il profilo dell'illecito arricchimento, prevedendo soltanto per queste ultime la sussistenza del vincolo solidale delle rispettive obbligazioni.

Una prima, immediata conseguenza è che, sul piano esecutivo, non possono essere accomunate le posizioni dei primi soggetti

alle posizioni dei secondi, proprio perché è principalmente sul piano esecutivo, in termini di rafforzamento o meno della posizione del creditore, che il legislatore ha differentemente inquadrato la rilevanza di tali posizioni.

La diversa efficienza causale che va riconosciuta alla partecipazione di chi agisce con dolo, comprensivamente inteso, e che è stata specificamente sanzionata con la norma innanzi richiamata, nonché il differente peso che è stato attribuito alla obbligazione che fa carico all'autore che abbia tenuto un comportamento doloso, inquadrati in una disciplina che collega al risarcimento del pregiudizio erariale fini di carattere pubblicistico, debitamente sottolineati dalla giurisprudenza non soltanto contabile, richiedono anche la differenziazione delle modalità realizzative del ripristino del patrimonio pubblico offeso.

Nell'ipotesi di concorso nella produzione dell'evento dannoso di condotte dolose e condotte colpose, su cui è incentrata la questione di massima deferita, ritengono queste Sezioni riunite che la *ratio* della disciplina vigente, alla luce delle nuove norme, richieda una graduazione progressiva della azione satisfattiva dell'erario anche per meglio raggiungere quelle finalità superiori, connesse con il perseguimento delle responsabilità (art. 97 Cost.): ciò è possibile realizzare al momento della esecuzione delle sentenze di condanna attraverso un ben preciso ordine di escussione legato alla efficienza causale delle condotte e all'intensità dell'elemento soggettivo.

Le obiezioni, mosse da parte della giurisprudenza all'ambito

concettuale e giuridico in cui andrebbero relegate figure quali quelle dell'obbligazione principale e sussidiaria ovvero della possibilità o meno di introdurre il vincolo (pronunciato dal giudice) di un determinato ordine di escussione nella responsabilità amministrativo-contabile, risentono della origine civilistica della configurazione delle stesse figure, nonché delle limitazioni ordinamentali e codicistiche cui le stesse, in quel "campo" del diritto, sono state relegate soprattutto ad opera del legislatore del 1942.

In un settore diverso, quale è appunto il diritto contabile e la disciplina della responsabilità amministrativo-contabile, caratterizzato da principi di fondo assolutamente differenti e permeato dalla esistenza e dalla necessità che sia comunque (anche mediamente) conseguito un interesse pubblico, è la struttura dell'obbligazione nella sua proiezione realizzativa a determinare soluzioni non estranee all'ordinamento positivo che, seppure non previste espressamente, costituiscono il mezzo per l'applicazione integrale e corretta delle norme corrispondenti in conformità ed attuazione della *ratio legis* che ne costituisce il fondamento.

Pertanto, fermo rimanendo il principio che, in caso di concorso nella produzione del danno erariale, ciascuno dei corresponsabili sia condannato "per la parte che vi ha preso", che, come si è visto, rappresenta nel tempo una costante della normativa in materia, proprio la necessità di tenere distinta la responsabilità di chi agisce con dolo o ha conseguito un illecito arricchimento, cui deve essere attribuito un peso e una misura più rilevanti, da quella di chi tiene invece un

comportamento caratterizzato da colpa grave comporta la necessità di assegnare al primo soggetto un ruolo ed una posizione prioritari nella individuazione delle obbligazioni, da porre a carico di ciascuno, e della loro misura.

Tanto più che, si deve aggiungere, il criterio di ripartizione, riconfermato dalle innovazioni legislative del 1996, si fonda su due parametri, ambedue fissati dall'art. 82 della legge di contabilità generale dello Stato, norma ancora di riferimento nella specie: la "entità" dell'apporto causale ("per la parte che vi ha presa") e la importanza dell'obbligo di servizio violato ("tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio"), i quali vanno a comporre il nesso causale della corrispondente obbligazione e impongono al giudice (contabile) di valutare differientemente condotte antigiuridiche tenute in violazione di obblighi di servizio di diversa rilevanza.

In particolare, sulla base degli accennati principi, nell'ipotesi di concorso colposo con atti di dolosa appropriazione, l'applicazione pura di un criterio assoluto di ripartizione deve essere considerata in pratica giuridicamente impossibile in quanto determinerebbe o una stridente violazione di esigenze elementari di giustizia addossando una parte del danno, prodotto da chi si sia appropriato di denaro pubblico, ai corresponsabili a titolo colposo ovvero una locupletazione dell'erario che si troverebbe ad escutere il peculatore o apprensore per l'intero e gli altri corresponsabili per la parte posta a loro carico con un possibile "ristoro" superiore al danno subito.

Del resto, se è vero che esiste il concorso delle rispettive

azioni nella produzione del danno, è altrettanto vero che l'apprensione di denaro o valori dell'erario ha una valenza ben diversa, anche in conseguenza della incisiva violazione dell'obbligo di fedeltà cui è tenuto il pubblico dipendente, rispetto all'omissione o all'insufficiente esercizio delle attribuzioni di controllo e vigilanza spettante agli altri corresponsabili.

Bene si attaglia a chiarire tali posizioni e il corrispondente meccanismo satisfattivo, la individuazione, come obbligazione principale, dell'obbligazione del soggetto cui sia imputato di aver agito con dolo e di essersi appropriato di somme di danaro o valori pubblici e la individuazione, come obbligazione sussidiaria, della obbligazione facente carico al corresponsabile che abbia agito con colpa grave, nella considerazione che le cautele e le limitazioni con cui il codice civile circonda e prevede la sussistenza di obbligazioni principali e sussidiarie appartengono a logiche di sistema, quello del codice civile, che sono estranee alla responsabilità amministrativo-contabile.

In più, come la giurisprudenza della Corte dei conti ha avuto modo di precisare (da ultimo, SS.RR. 25 febbraio 1997, n. 29), alla obbligazione di chi si sia appropriato di danaro o valori pubblici deve essere attribuito carattere restitutorio che consegue all'indebito trasferimento -attuato mediante condotta dolosa- di somme di danaro pubblico a soggetti non legittimati a percepirle, mentre ha carattere risarcitorio l'obbligazione del corresponsabile "controllore".

Alla relazione, esistente tra obbligazione principale e obbliga-

zione sussidiaria, è strettamente e connaturalmente legato l'obbligo dell'erario creditore di seguire un ordine di escussione determinato, che costituisce attuazione reciproca e complementare del rafforzamento del vincolo obbligatorio a carico dell'obbligato principale ed attenuazione di quello gravante sul debitore sussidiario.

Pertanto, la sentenza di condanna deve essere eseguita prima nei confronti del debitore principale e, poi, nei confronti del debitore sussidiario nei limiti della somma al cui pagamento quest'ultimo è stato condannato, ma solo subordinatamente al tentativo, non portato a buon esito dall'amministrazione danneggiata, di realizzare il proprio credito,.

5. In relazione alla pronuncia di queste Sezioni riunite, gli atti vanno restituiti alla competente Sezione giurisdizionale per la pronuncia di merito.

Non è luogo a provvedere in ordine alle spese.

P.Q.M.

la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, pronunciando, ai sensi dell'art. 1 settimo comma del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, sulla questione deferita dal Procuratore Generale in giudizi di appello iscritti ai nn. 686 II C/A, 678 II C/A e 682 II C/A del registro di segreteria della Sezione II Centrale e proposti, rispettivamente, dallo stesso Procuratore Generale, dal sig. Filippo Vito Ferrante e dal sig. Teodoro Barbetta, avverso la sentenza n. 1 del 13 gennaio 1997 della Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia,

- dà al quesito formulato la seguente soluzione di massima:

“nel caso di danno erariale prodotto da più soggetti in concorso tra di loro, la responsabilità di chi ha agito con dolo o ha conseguito un illecito arricchimento è principale, mentre la responsabilità di coloro che hanno agito con colpa grave è sussidiaria: tali responsabilità vanno perseguite secondo un ordine di escussione per cui la sentenza di condanna deve essere eseguita prima nei confronti del debitore principale e, poi, solo in caso di mancata realizzazione del credito erariale, nei confronti del debitore sussidiario nei limiti della somma al pagamento della quale questi è stato condannato”;

- dispone la restituzione degli atti alla Sezione seconda giurisdizionale centrale per la definizione del giudizio.

Nulla per le spese.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 1 aprile 1998.

L'ESTENSORE

Augusto Sanzi

IL PRESIDENTE

Raffaele De Mita

Depositata in Segreteria il 19 gennaio 1999

Il Dirigente della Segreteria

Giovanni Sforza