

MAURO SFERRAZZA  
Avvocato Inps

FRANCESCO GRAMUGLIA  
Avvocato Inps

## L'AZIONE REVOCATORIA DEL PUBBLICO MINISTERO CONTABILE\*

*Sommario: 1. La disciplina in tema di azione revocatoria del pubblico ministero contabile. 2. Azione revocatoria contabile: novità o codificazione di uno strumento già esistente. 3. I problemi di legittimazione e la competenza giurisdizionale. 4. I presupposti dell'azione revocatoria.*

### 1. La disciplina in tema di azione revocatoria del pubblico ministero contabile

Scopo di questo breve studio è quello di verificare se, a distanza di quasi 10 anni dell'entrata in vigore della disposizione normativa sull'azione revocatoria del pubblico ministero contabile, sono stati sciolti i nodi interpretativi segnalati dai primi commentatori. La formulazione della norma, infatti, era da subito ai più apparsa alquanto lacunosa: tra l'altro, il legislatore ha ommesso di indicare sia la procedura da seguire, sia il giudice competente a decidere. La competenza è del giudice ordinario o di quello contabile? «Può il p.m. contabile presentarsi innanzi al giudice civile per perorare l'istanza, ovvero interverrà in sua sostituzione il p.m. ordinario, in virtù del c.d. principio di unitarietà delle funzioni del pubblico ministero? E se l'istanza va decisa dalla Corte dei conti, si adotterà il rito cautelare previsto per il sequestro o la procedura ordinaria?» (1). Questi, in sintesi, i dubbi sollevati dalla disposizione introdotta dal legislatore del 2005, molti dei quali hanno trovato positiva soluzione nella successiva evoluzione giurisprudenziale, spesso in sintonia con la relativa elaborazione dottrinale.

Il nostro studio, dunque, non può che partire dal dato letterale. «Al fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali, l'art. 26 del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, si interpreta nel senso che il procuratore regionale della Corte dei conti dispone di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile» (2): così recita l'art. 1, comma 174, della L. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge

---

\* Il presente studio è frutto del libero pensiero degli Autori e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza. Pur essendo il lavoro riferibile, nel suo complesso, al pensiero di entrambi gli Autori, i §§ 1 e 2 sono stati particolarmente redatti da M. SFERRAZZA, mentre i §§ 3 e 4 sono stati particolarmente redatti da F. GRAMUGLIA.

(1) A. LAINO, *Il processo contabile tra modifiche al codice di rito, innovazioni di diritto sostanziale e tendenze evolutive della giurisprudenza di legittimità*, in *www.lexitalia.it*, 2006, n. 1.

(2) Capo intestato "Dei mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale" (azione surrogatoria, azione revocatoria, sequestro conservativo). Come noto, l'azione revocatoria trova origine nell'*actio pauliana*, unitamente al sequestro conservativo e all'azione surrogatoria rappresenta, appunto, un mezzo di conservazione della garanzia patrimoniale, anche se la funzione dell'azione revocatoria non è solo quella di ricostruire la garanzia generica, ma anche di assicurare maggiore fruttuosità e speditezza dell'azione esecutiva (cfr. Cassazione, 17 gennaio 2007, n. 966, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 1, nonché in *Il civilista*, 2010, 12, p. 50 (s.m.); Cassazione, 9 marzo 2006, n. 5105, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, 3). Insomma, traducendo gli ultimi arresti giurisprudenziali in materia e sintetizzando il relativo dibattito dottrinale è possibile affermare che accanto alla tipica funzione conservativo-cautelare, l'azione revocatoria è anche funzionale ad esigenze di effettività della tutela e ispirata a ragioni di economia dei mezzi giuridici.

finanziaria per il 2006). L'art. 26 del regolamento di procedura contabile così dispone: «Nei procedimenti contenziosi di competenza della corte dei conti si osservano le norme e i termini della procedura civile in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del presente regolamento».

È noto che ai sensi dell'art. 16, comma 3, del D.L. n. 152/1991, come convertito, «la Corte dei conti, nell'esercizio delle sue attribuzioni, può disporre, anche a mezzo della Guardia di finanza, ispezioni ed accertamenti diretti presso le pubbliche amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a destinazione vincolata» (3). In forza, poi, della norma di cui all'art. 5, comma 6, del D.L. 15 novembre 1993, n. 453, come convertito dalla L. 14 gennaio 1994, n. 19, ferme restando le disposizioni di cui all'art. 2, comma 4, il Procuratore regionale può, nelle istruttorie di propria competenza, disporre l'esibizione di documenti, ispezioni ed accertamenti diretti, sia presso le pubbliche amministrazioni, sia presso i terzi contraenti ed i beneficiari di provvidenze finanziarie a carico dei bilanci pubblici. Può, inoltre, disporre il sequestro di documenti, audizioni personali, perizie e consulenze.

La novella legislativa del 2006 sembra, dunque, voler completare il quadro dei poteri istruttori e cautelari del pubblico ministero contabile. Si tratta, in altri termini, «della tutela cautelare in senso lato (tipica o atipica), fondata su garanzie costituzionali e che mira a conservare integre le ragioni o aspettative del creditore-attore, allo scopo di evitare che la durata del processo di cognizione possa pregiudicarle irrimediabilmente a suo danno» (4). Un'azione, dunque, che ha carattere strumentale rispetto all'azione di danno esercitata innanzi alla Corte dei conti e finalizzata ad ottenere una pronuncia di inefficacia relativa degli atti di disposizione in frode o pregiudizio. «La *ratio* di tale disposizione va ravvisata nella considerazione che, ove detta azione non rientrasse nella giurisdizione della Corte, il giudizio di responsabilità potrebbe rimanere completamente vanificato negli effetti concreti cui tende – di reintegrazione del patrimonio dell'Erario – dagli atti di disposizione patrimoniale compiuti nelle more dell'espletamento del processo» (5).

Occorre, anzitutto, evidenziare l'opportunità della disposizione della previsione normativa di cui trattasi, che arricchisce la gamma delle azioni della procura erariale, ovvero, a seconda dei punti di vista, sollecita l'utilizzo di uno strumento che può rivelarsi importante nell'attività dello stesso, nell'ambito della sua funzione di tutela dell'ordinamento generale (6) e del perseguimento dell'interesse all'integrità dell'impiego funzionale ed efficiente delle pubbliche sostanze (7). La

---

(3) Quella delegata è una «competenza di carattere derivato da cui consegue che nell'esercizio delle relative attività non si può eccedere dai poteri propri del delegante; quest'ultimo non si spoglia della propria competenza per cui la delega è sempre revocabile; per lo stesso principio è da ritenere che il conferimento della stessa non possa essere generico, ma inquadrato entro precisi limiti e criteri» (F. PASQUALUCCI, *L'attività istruttoria. Problemi ed ipotesi ricostruttive*, in *Riv. Corte conti*, 2006, p. 303).

(4) S. AURIEMMA, *Prime note sull'esperibilità di «azione esecutiva» da parte del procuratore regionale e innanzi al giudice contabile*, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it).

(5) G. CRUCITTA – R. FRANCAVIGLIA, nota a Corte dei conti, sez. giurisd. Lazio, 29 ottobre 2007, n. 1560, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

(6) Sulla funzione del pubblico ministero contabile v., tra gli altri, A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, p. 200. Per una panoramica generale sulle varie posizioni in ordine alle funzioni dello stesso v. C. PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità nel giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti*, Padova, 2002, p. 37 s. Sulla figura, in generale, del pubblico ministero contabile v. G. BORZELLINO, *Sulla figura del Procuratore Generale presso la Corte dei Conti*, in *Giust. civ.*, 1956, II, p. 27; F. DE FILIPPIS, *Profili costituzionali della Corte dei Conti*, in *Foro amm.*, 1967, III, p. 422 ss.; E. PIETRANERA, *Il Procuratore Generale presso la Corte dei Conti*, in *Nuova Rass.*, 1984, p. 2088.

(7) Cfr. Corte dei conti, sez. riunite, 1 marzo 1994, n. 933/A, in *Riv. Corte conti*, 1994, 3, p. 62, nonché in *Foro amm.*, 1995, p. 190; Corte dei conti, sez. riunite, 11 giugno 1986, n. 498/A, in *Riv. Corte conti*, 1987, p. 124. Sul tema v., in particolare, L. GIAMPAOLINO, *La difesa dei diritti patrimoniali dell'ente pubblico e l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa da parte del Procuratore Generale*, in *Giust. civ.*, 1976, I, p. 1459; P. MADDALENA, *Azione pubblica civile del P.M. presso la Corte dei Conti*, in *La giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica*, Roma, 1994, p. 98.

*ratio* dell'istituto in esame (8) è quella di «rendere quanto più completa possibile, nel quadro delle azioni a tutela delle ragioni del creditore e dei mezzi utili per la conservazione della garanzia patrimoniale previsti dall'ordinamento, la gamma di azioni e di misure esercitabili dallo stesso pubblico ministero contabile per evitare la dispersione dei beni da parte del soggetto ritenuto responsabile di danno erariale» (9).

In altri termini, una freccia in più nell'arco del pubblico ministero contabile, portatore di interessi generali di giustizia nelle materie di contabilità pubblica (10), nella prospettiva della salvaguardia della finanza pubblica intesa in modo indifferenziato (11) e della tutela sostanziale «degli interessi finanziari comunitari e nazionali e degli interessi collettivi connessi ad un corretto impiego delle comunque scarse risorse spendibili nello sviluppo e nel sostegno all'economia, in connessione con il contrasto all'indebita appropriazione, di dette risorse da parte di soggetti interni o esterni alla p.a. nonché di associazioni criminose» (12).

Insomma, anche chi ritiene trattarsi di un potere già compreso tra quelli spettanti al procuratore contabile, evidenzia l'utilità della norma in esame, anche considerato che quel potere non aveva, comunque, mai trovato concreta applicazione (13). Giova, a tal proposito, peraltro,

---

(8) Per una disamina complessiva dell'istituto v. C. MANINCHEDDA, *Brevi note sulla revocatoria del P.M. presso la Corte dei conti*, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it).

(9) Corte dei conti, sez. giurisd. d'appello Sicilia, 26 giugno 2012, n. 202, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

(10) Cfr. Corte dei conti, sez. riunite, 3 luglio 1989, n. 620/A, in *Riv. Corte conti*, 1989, 4, p. 31. Il pubblico ministero presso la Corte dei conti è stato definito come un "rappresentante della collettività", che opera a tutela del soddisfacimento dell'interesse della collettività medesima al buon andamento della pubblica amministrazione, esigenza direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi valori generali ed indifferenziati (cfr. P. MADDALENA, *Responsabilità civile ed amministrativa: diversità e punti di convergenza dopo le leggi n. 19 e 20 del 14 gennaio 1994*, in *Cons. St.*, 1994, II, p. 1427).

(11) Per quanto ampia (pur con le limitazioni all'azione della procura della Corte dei conti che sono state introdotte ad opera dell'art. 17, comma 30 *ter*, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78) e per certi versi dotata di corposi momenti di discrezionalità, l'attività ed i poteri del Procuratore contabile devono essere esercitati in presenza di notizie e fatti che facciano presumere comportamenti di pubblici funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale e devono essere diretti ad acquisire atti e documenti precisamente individuabili in modo da non costituire un'attività di controllo generalizzato e permanente (cfr. Corte Costituzionale, 23 dicembre 2009, n. 337, in *Foro it.*, 2010, 9, p. 2334; Corte Costituzionale, 27 luglio 2005, n. 337, in *Giur. it.*, 2006, 4, p. 673). L'esercizio dei poteri requirenti, in breve, non può essere sviato ad una funzione generalizzata di controllo sulla pubblica amministrazione, non essendo riconosciute al pubblico ministero contabile funzioni di polizia finanziaria (cfr. M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, 1999, p. 451). In altri termini, non vi è dubbio che non possono e non debbono essere ammesse attività di indagine avviate, appunto, al solo fine dell'individuazione di possibili illeciti (cfr. Corte Costituzionale, 27 luglio 2005, n. 337, in *Giur. cost.*, 2005, 4; in *Giur. it.*, 2006, 4, p. 673; in *Foro amm. - Cds*, 2005, 12, p. 3556 (s.m.); Corte Costituzionale, 2 giugno 1994, n. 209, in *Giur. cost.*, 1994, p. 1769; in *Riv. Corte conti*, 1994, 3, p. 186). «L'ampio potere che il Procuratore ha in questo campo deve essere esercitato in presenza di fatti o di notizie che facciano presumere comportamenti di pubblici funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale e deve essere diretto ad acquisire atti o documenti precisamente individuabili, di modo che l'attività del Procuratore cui tali richieste ineriscono non possa essere considerata un'impropria attività di controllo generalizzata e permanente» (Corte Costituzionale, 31 marzo 1995, n. 100, in *Giur. cost.*, 1995, p. 819, nonché in *Riv. Corte conti*, 1995, 2, p. 244). Se, però, le indagini istruttorie del procuratore contabile non devono assumere i tratti di una indebita ingerenza sulle funzioni diverse da quella giurisdizionale di controllo finanziario, essendo necessario assicurare «la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione» (Corte Costituzionale, 22 luglio 2011, n. 228, in *Foro it.*, 2011, 11, I, p. 2890), le stesse non possono di certo rimanere vincolate a notizie in ordine alle quali i caratteri della "specificità e concretezza" divengano sinonimi degli aggettivi "fondate e provate" (cfr. Corte dei conti, sez. riunite, 3 agosto 2011, n. 12/2011/QM, in *Dir & Giust.*, 16 novembre 2011).

(12) P.L. REBECCHI, *La responsabilità amministrativa e contabile nel contesto delle misure di tutela degli interessi finanziari comunitari e nazionali*, Relazione al Seminario di diritto comunitario, tenutosi in Roma il 6 novembre 2005, consultabile su [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it).

(13) Poche le iniziative delle procure regionali, probabilmente anche in conseguenza delle prime decisioni – quali, ad esempio, Corte dei conti, I sez. giurisd. d'appello, 29 marzo 2001, n. 84, in *Riv. Corte conti*, 2001, 2, p. 99 (s.m.) – che hanno dichiarato l'inammissibilità dell'azione revocatoria attivata dal p.m. contabile sulla base del

ricordare che, «fino alla novella introdotta dalla legge finanziaria per il 2006, fra i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale solo il sequestro conservativo veniva espressamente ammesso nell'ambito del processo di responsabilità amministrativa. Del sequestro sono stati così valorizzati gli elementi di analogia con altri istituti di carattere cautelare, di tipo processuale, quali i provvedimenti ex art. 700 c.p.c., o di tipo amministrativo sostanziale, come la ritenuta cautelare sugli stipendi o il fermo amministrativo. La novella – introdotta dal citato comma 174 – sposta ora l'attenzione, nel giudizio amministrativo contabile, su tutti i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale, a fini di tutela dei crediti erariali» (14).

«In disparte», dunque, «la soluzione se la norma in questione abbia natura innovativa o interpretativa, è certo comunque che l'art. 1, comma 174, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 [...] ha introdotto un indubbio fattore di novità, consistente nella diretta attribuzione al p.m. contabile di tutte le azioni previste dalla procedura civile, ivi inclusi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale» (15). Riconoscere al pubblico ministero contabile «che agisce in sede cautelare per tutelare le ragioni dell'erario, il potere di disporre mezzi di tutela della garanzia del credito, equivale ad assicurare all'erario la medesima tutela che l'ordinamento garantisce al creditore privato, superando così la grave disparità altrimenti esistente» (16). In altri termini, il legislatore «ha inteso tendenzialmente parificare lo strumento difensivo ed offensivo dell'attore pubblico a quello del creditore privato, fornendogli i mezzi di tutela d'efficacia analoga, ma nel medesimo ambito di azione proprio, che è appunto il giudizio di responsabilità, completato dalle strumentali azioni di tutela delle ragioni di credito dedotte nel relativo processo» (17).

Attenta dottrina ha, altresì, evidenziato il riferimento, nella lettera della disposizione in esame, alla «tutela delle ragioni del creditore»: «formula – quest'ultima – che evidenzia il profilo di sostanziale tutore delle pubbliche finanze del P.M. contabile che viene a disporre delle azioni proprie del "creditore", in linea, del resto, con quanto la giurisprudenza contabile aveva più volte sottolineato riconoscendogli il potere di costituzione in mora (nell'invito a dedurre, o anche "aliunde") del debitore» (18).

La norma di cui trattasi va, dunque, nella giusta direzione, pur nella sua lacunosa formulazione. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, la disposizione è di certo carente sotto plurimi profili, tanto sostanziale, quanto procedurali: in particolare, la nuova previsione in materia di azione revocatoria, come già è sopra cenno, non descrive la procedura da seguire per l'esercizio stesso dell'azione revocatoria, non indica innanzi a quale giudice (contabile od ordinario) la medesima debba essere esperita, non specifica il rito (ordinario o cautelare) che deve essere adottato. Seppure non manca chi osserva come sia possibile affermare «che molti dei problemi prospettati possano trovare, in realtà, già soluzione nelle norme attualmente vigenti, per cui, in assenza di una specifica previsione è a queste norme che deve e può farsi riferimento in sede di applicazione di questo nuovo strumento attribuito al procuratore regionale» (19).

---

presupposto che la stessa spetti unicamente alla pubblica amministrazione danneggiata che può esercitarla dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria.

(14) C. MANINCHEDDA, *Brevi note sulla revocatoria del p.m. presso la Corte dei conti*, cit.

(15) R. LORETO, *Disciplina processuale degli istituti utilizzati dal P.M. in fase istruttoria; Misure cautelari: azione revocatoria*, (Relazione tenuta al corso di formazione e aggiornamento sul tema "La disciplina processuale dei giudizi dinanzi alla Corte dei conti: criticità e limiti del ricorso alle norme del codice di procedura civile"), consultabile in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

(16) A. FRANCIOSO, *L'azione revocatoria nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti*, in *Foro amm. – CdS* 2005, p. 3501.

(17) R. LORETO, *Disciplina processuale degli istituti utilizzati dal P.M. in fase istruttoria; Misure cautelari: azione revocatoria*, cit.

(18) Così A. MARTUCCI DI SCARFIZZI, *Il ruolo del P.M. nella difesa del credito erariale alla luce dell'art. 1, comma 174, L. n. 266/05*, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

(19) A. FRANCIOSO, *L'azione revocatoria nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti*, cit., p. 3495, secondo cui, «una volta affermata la piena compatibilità tra il giudizio contabile e quello ordinario, deve riconoscersi che possano trovare, quindi, piena applicazione in esso le norme contenute nel codice di rito».

Sotto tale aspetto, tuttavia, riteniamo che l'ordinamento processuale contabile non trovi adeguata possibilità di completamento nel mero rinvio agli istituti ed ai procedimenti processualcivilistici. Anche laddove, infatti, si ritenga, come autorevolmente sostenuto in dottrina, che «le norme della procedura civile rappresentano diritto comune, cioè legislazione generale della materia processuale in genere, in quanto tale direttamente applicabile a tutte le procedure giudiziarie non diversamente disciplinate da norme speciali o eccezionali» (20), permangono difficoltà di ordine pratico, attese le peculiari caratteristiche del processo contabile (21). Del resto, in generale, le regole del processo civile, caratterizzato dal principio della domanda e della disponibilità della prova, non si prestano ad un agevole adattamento a quello erariale, contraddistinto dalla indisponibilità dei diritti e degli interessi coinvolti.

## 2. Azione revocatoria del pubblico ministero contabile: novità o codificazione di uno strumento già esistente?

Si è dibattuto in ordine al fatto se la disposizione oggetto della presente breve disamina attribuisca un nuovo potere al pubblico ministero contabile o, invece, altro non faccia che formalizzare l'attribuzione al predetto organo requirente di uno strumento di cui questi poteva avvalersi già in forza della previgente disciplina in materia.

Stabilire se si tratti o meno di nuova potestà attribuita al procuratore contabile non è questione meramente definitoria e di inquadramento giuridico, ma riveste anche effetti di ordine pratico. Così, ad esempio, particolare rilevanza assume ai fini della prescrizione. A tal proposito, ai sensi dell'art. 2903 c.c., l'azione revocatoria si prescrive in cinque anni dalla data dell'atto di disposizione patrimoniale di cui si chiede la dichiarazione di inefficacia. Orbene, se si riconosce la natura innovativa della norma di cui all'art. 1, comma 174, della legge finanziaria per il 2006, sopra ricordata, ed il carattere attributivo della giurisdizione e, quindi, del conferimento della giuridica possibilità per il pubblico ministero contabile di esercitare l'azione revocatoria, deve altresì ritenersi che la decorrenza della prescrizione quinquennale non può essere ancorata ad una data anteriore allo stesso riconoscimento legislativo. Soltanto, infatti, dal momento in cui il diritto potestativo di esercizio dell'azione revocatoria è stato introdotto nell'ordinamento può ritenersi che inizi a decorrere il termine prescrizione. Anche se occorre ricordare che l'azione revocatoria ben potrebbe essere esercitata dall'amministrazione pubblica danneggiata.

Se ci si ferma alla lettera della norma si deve concludere che quella di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 266/2005 sia una disposizione meramente interpretativa dell'art. 26 del regolamento di procedura contabile. In tal senso, una parte della dottrina ritiene che «in realtà, solo apparentemente la legge finanziaria comporta una nuova attribuzione, poiché il potere di disporre gli strumenti di garanzia del credito è da ritenere già spettante al procuratore regionale in sede di richiesta di misura cautelare, alla luce del combinato disposto delle norme già esistenti di seguito richiamate» (22). Ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni di cui agli artt. 671 c.p.c. (sequestro conservativo), 2901 ss. c.c. (azione revocatoria), 5 della legge n. 19/1994 (procedimento relativo all'istanza di sequestro conservativo) e 26 e 48 del r.d. n. 1038/1933, in forza delle quali il predetto orientamento dottrinale ritiene, appunto, che l'azione revocatoria di

---

(20) M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, cit., p. 97.

(21) A tal proposito è stato, peraltro, evidenziato come «la presenza e l'intervento della parte pubblica nelle liti di diritto civile nelle quali è ravvisabile un pubblico interesse non appartiene ad un sistema di garanzie obiettive di legalità, ma più semplicemente si inserisce in meccanismi di sostituzione giuridica previsti in sede processuale per agevolare la parte privata impedita all'esercizio del diritto» (S. PILATO, *La formazione delle prove nei giudizi innanzi la Corte dei conti. L'integrazione del rito contabile con il codice di procedura civile e con i principi del giusto processo*, in *Riv. Corte conti*, 2002, 1, p. 323).

(22) A. FRANCIOSO, *L'azione revocatoria nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti*, cit., p. 3495.

cui trattasi fosse già da ascrivere agli strumenti di conservazione della garanzia patrimoniale in dotazione al pubblico ministero contabile.

La chiara formulazione del dettato normativo non autorizzerebbe, quindi, a ritenere che il legislatore abbia voluto introdurre disposizioni volte ad innovare la materia relativa alle azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile. «Appare più logico pensare che la *ratio* di tale norma sia quella di rendere quanto più completa possibile, nella prospettiva della tutela delle ragioni del creditore e dei mezzi utili per la conservazione della garanzia patrimoniale previsti dall'ordinamento, la gamma di azioni e di misure esercitabili dallo stesso PM contabile per evitare la dispersione dei beni da parte del soggetto ritenuto responsabile di danno erariale; ne segue che la norma in questione, interpretativa per definizione testuale, contribuisce soltanto, per ciò che qui interessa, a sollecitare l'utilizzo anche dell'azione revocatoria da parte dello stesso PM contabile, ove ricorrano i presupposti per il relativo esercizio, al fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali essendo tale azione accessoria e strumentale all'azione vera e propria di responsabilità amministrativa» (23).

L'espressa previsione di cui al citato art. 1, comma 174, della legge finanziaria per il 2006, dunque, «altro non è che l'esplicito riconoscimento di un potere che in realtà spettava già al procuratore regionale, che agisce a tutela del credito risarcitorio dell'erario, così da fugare ogni possibile dubbio riguardo la possibile esperibilità degli strumenti di tutela della garanzia patrimoniale anche in sede cautelare» (24).

Altra dottrina, invece, esprime dubbi sulla «natura di interpretazione autentica» della norma di cui trattasi, pur giudicando «apprezzabile» la modifica, «laddove consente di superare i noti limiti del sequestro conservativo ai fini della tutela del credito erariale risarcitorio, limiti rappresentati dalla necessaria sussistenza di un qualche bene attualmente presente nel patrimonio del responsabile che, però, potrebbe spogliarsene in vista di una sua condanna» (25).

A ben guardare, in effetti, come si è già avuto modo di osservare in precedenti scritti, «più che di una vera e propria interpretazione autentica sembra trattarsi di una (nuova) previsione che consente (chiarisce?) l'intestazione al pubblico ministero contabile di tutte le azioni a tutela del credito erariale, comprese, appunto, quelle aventi ad oggetto la conservazione della garanzia patrimoniale che, dunque, sono “compatibili” con il rito contabile» (26).

In tale direzione non si è mancato di sottolineare come, nel caso di specie, la tecnica dell'interpretazione autentica non risulti «particolarmente adatta allo scopo, sia perché non interviene – come è proprio delle norme interpretative – per risolvere questioni ermeneutiche dibattute e risolte in modo controverso dalla giurisprudenza o dalla dottrina, sia perché nella sua formulazione, finisce con il porre, a sua volta, una serie di interrogativi di natura interpretativa, sia perché la norma in rassegna si presenta come sostanzialmente innovativa della norma interpretata» (27). La stessa Corte costituzionale, del resto, ha in più occasioni affermato che se la norma definita di interpretazione autentica non si limita ad intervenire sul significato della disposizione ritenuta scura, ma la integra o interviene sul dato testuale, non si è in presenza di una norma interpretativa, bensì innovativa (28).

---

(23) Corte dei conti, sez. giurisd. d'appello Sicilia, 26 giugno 2012, n. 202, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

(24) A. FRANCIOSO, *L'azione revocatoria nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti*, cit., p. 3495.

(25) A. LAINO, *Il processo contabile tra modifiche al codice di rito, innovazioni di diritto sostanziale e tendenze evolutive della giurisprudenza di legittimità*, cit.

(26) M. SFERRAZZA, *La fase istruttoria nell'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile*, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it).

(27) A. MARTUCCI DI SCARFIZZI, *Il ruolo del P.M. nella difesa del credito erariale alla luce dell'art. 1, comma 174, L. n. 266/05*, cit., secondo cui, peraltro, sembra dubbio, in linea di principio, «che l'interpretazione autentica di una norma di procedura (contabile), che rinvia ad altre norme di procedura (civile), possa essere “interpretata” nel senso di ricomprendervi anche azioni previste dal codice civile».

(28) Cfr. Corte costituzionale, 3 marzo 1988, n. 233, in *Riv. amm. R. It.*, 1988, p. 604, nonché in *Cons. Stato*, 1988, II, p. 401, nonché in *Giur. cost.*, 1988, I, p. 1007; Corte costituzionale, 10 dicembre 1981, n. 187, in *Giur. cost.*, 1981, 12.

### 3. I problemi di legittimazione e la competenza giurisdizionale

La legittimazione all'esercizio dell'azione revocatoria di cui trattasi appartiene al procuratore contabile. Resta ferma l'analogia azione, da esperirsi dinanzi al giudice ordinario, attribuita alla pubblica amministrazione danneggiata. La fattispecie, infatti, è un esempio del cd. fenomeno della concorrenza delle giurisdizioni, atteso che, tanto l'azione revocatoria del p.m. contabile, quanto quella dell'ente danneggiato, trovano fondamento nella medesima causa rappresentata dalla ricostituzione della garanzia patrimoniale a favore del creditore erariale.

Non può, a tal proposito, condividersi la diversa tesi secondo cui la legittimazione all'esercizio dell'azione cautelare di cui trattasi spetti alla pubblica amministrazione danneggiata. Anche se, a ben vedere, il rischio potenziale di vedere incardinata la medesima azione a tutela della finanza pubblica innanzi a giudici diversi – giudice ordinario, se agisce l'amministrazione, Corte dei conti, se agisce il p.m. contabile (cd. tesi del "doppio binario") – sembra in qualche modo superato dalla giurisprudenza contabile, sulla base della riserva di giurisdizione della Corte dei conti nelle «materie di contabilità pubblica». Segnatamente, quando l'azione di responsabilità è in corso di accertamento da parte del giudice di *prime cure* non è neppure astrattamente configurabile la questione della concorrenza delle giurisdizioni, poiché durante tale fase vige il principio di rigida scissione tra facoltà processuali, tutte intestate alla Procura, e facoltà sostanziali che restano nel dominio dell'amministrazione danneggiata, ragion per cui in tale contesto il principio di esclusività dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile attrae alla competenza del giudice contabile le azioni strumentali a quella di danno (29).

Nonostante i dubbi avanzati in dottrina, deve ritenersi che l'azione revocatoria del pubblico ministero erariale rimanga soggetta alla giurisdizione contabile (30).

In tal ottica, è possibile, anzitutto, evidenziare come la disposizione di cui trattasi sia inserita nel corpo della disciplina dei giudizi contabili, atteso l'esplicito richiamo all'interpretazione dell'art. 26 del regolamento di procedura contabile. La stessa Suprema Corte, del resto, ha avuto modo di affermare che la «natura accessoria e strumentale delle azioni come la revocatoria, consente inoltre di ritenere che esse non sono estranee alla materia della contabilità pubblica, che l'art. 103 della Costituzione riserva alla cognizione della Corte dei conti, insieme

---

(29) Cfr. Corte dei conti, sez. giurisd. Lombardia, 27 ottobre 2006, n. 606, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

(30) Conclude in questo senso anche R. LORETO, *Disciplina processuale degli istituti utilizzati dal P.M. in fase istruttoria; Misure cautelari: azione revocatoria*, cit., che evidenzia come «in nessun caso, peraltro, la norma consente di prevedere che l'esercizio delle azioni debba essere promossa dal p.m. contabile ma davanti al giudice ordinario» e come, anzi, sia «vero, piuttosto, il contrario: è cioè che per individuare un'eccezionale legittimazione processuale del P.M. contabile davanti ad altra giurisdizione necessitava sicuramente un'espressa previsione normativa». In giurisprudenza, v. Corte dei conti, sez. giurisd. Friuli Venezia Giulia, 16 aprile 2008, n. 151, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it); Corte dei conti, sez. giurisd. Lazio, 29 ottobre 2007, n. 1560, in [www.diritto.it](http://www.diritto.it), con nota di G. CRUCITTA – R. FRANCAVIGLIA; Corte dei conti, sez. giurisd. Lombardia, 8 novembre 2006, n. 635 e 21 dicembre 2006, n. 712, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it); Corte dei conti, sez. giurisd. Puglia, 12 giugno 2006, n. 615, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). Di contrario avviso, sembra, invece, ad es. A. MARTUCCI DI SCARFIZZI, *Il ruolo del P.M. nella difesa del credito erariale alla luce dell'art. 1, comma 174, L. n. 266/05*, cit., che propone una lettura volta ad armonizzare «la norma interpretativa e quella interpretata con il richiamo alla "procedura civile", poiché tale è anche il limitato oggetto del rinvio dinamico disposto dal citato art. 26 che fa esplicito rinvio ai "procedimenti contenziosi di competenza della Corte dei conti"», lettura che, «in linea con i precetti costituzionali», condurrebbe ad affermare la «competenza giurisdizionale contabile solo per le azioni esecutive e non per le azioni surrogatorie e revocatorie». Secondo l'A. appare «del tutto plausibile che le azioni esecutive e le relative eccezioni siano giudicate dalla Corte dei conti che è il Giudice che ha emesso la sentenza di condanna (si pensi alla formula ormai adottata dalla prassi giurisprudenziale secondo cui "dei recuperi si terrà conto in sede esecutiva"), mentre le azioni a tutela della garanzia patrimoniale si svolgono, come ogni altra azione civile di cognizione, innanzi all'A.G.O.». Sui problemi relativi alla giurisdizione v. anche M.G. NACCI, *I limiti della giurisdizione della Corte dei conti e l'applicabilità degli istituti del sequestro conservativo e dell'azione revocatoria*, in *Rivista Corte conti*, 2006, 3, IV, p. 364.

comunque con le altre specificate dalla legge: si tratta di mezzi predisposti anch'essi, sia pure in via indiretta, a quella riparazione del danno erariale, sulla quale la giurisdizione compete alla Corte dei conti» (31). «Più in generale è stato rilevato che la Corte dei conti, in tutte le materie in cui ha giurisdizione, da quella della contabilità pubblica a quella pensionistica, è giudice esclusivo tanto dei diritti quanto degli interessi, sicché la circostanza che in sede di giudizio di revocatoria rilevino diritti soggettivi assoluti non appare costituire argomento preclusivo all'affermazione della giurisdizione della Corte dei conti nel caso in cui la tutela di tali diritti deve essere valutata in relazione alla tutela del diritto di credito vantato dalla pubblica Amministrazione (cfr. Sez. Giur.le Puglia, sent. n. 615/06)» (32).

Peraltro, «l'espressa attribuzione (art. 5, l. n. 19 del 1994, e art. 48, t.u. n. 1038) del potere di concedere i provvedimenti cautelari chiesti dal procuratore regionale sui beni del convenuto dell'azione di responsabilità, al medesimo giudice competente in via esclusiva a conoscere e decidere il merito del giudizio, implica, in via di principio, la piena cognizione da parte di questo di tutte le azioni strumentali alla conservazione della garanzia patrimoniale» (33).

Conferma dell'attribuzione della competenza alla giurisdizione contabile può trarsi, poi, dalla legittimazione attiva del pubblico ministero contabile, che è, appunto, abilitato a svolgere le proprie funzioni unicamente innanzi alla Corte dei conti (34), non essendo in alcun modo condivisibile, in difetto di specifica ed espressa disposizione normativa, la tesi secondo cui lo stesso potrebbe agire innanzi al giudice ordinario avvalendosi del pubblico ministero presso il tribunale (35), anche laddove si consideri che una tale previsione non è, peraltro, contemplata dall'art. 69 c.p.c. (che fa rinvio ai casi previsti dalla legge) nell'ambito dei casi di legittimazione all'esercizio dell'azione civile da parte del pubblico ministero. Il pubblico ministero presso la Corte dei conti esercita le sue funzioni presso le sezioni giurisdizionali (regionali o centrali): di conseguenza, per ritenere che lo stesso «sia abilitato ad esercitare le sue funzioni presso l'A.G.O., occorrerebbe una espressa previsione legislativa idonea a modificare le sue attribuzioni ed a dargli il potere di agire anche davanti detta Autorità, ove tra l'altro già esiste altro P.M.» (36).

Deve, del pari, escludersi «l'assunto secondo cui il p.m. contabile debba agire dinanzi al G.O. chiedendo di essere patrocinato dall'Avvocatura dello Stato: ciò in quanto il procuratore erariale, anche quando deduce nel giudizio di responsabilità gli interessi specifici di un'amministrazione pubblica, resta organo di giustizia imparziale e non è mai organo amministrativo, né tanto meno agisce quale mero sostituto processuale dell'Amministrazione, ma a tutela dell'oggettivo interesse generale alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente» (37).

In conclusione, la devoluzione alla giurisdizione del giudice contabile delle controversie di

---

(31) Cassazione, sez. un., ord. 22 ottobre 2007, n. 22059, in *www.altalex.com*.

(32) R. LORETO, *Disciplina processuale degli istituti utilizzati dal P.M. in fase istruttoria; Misure cautelari: azione revocatoria*, cit., secondo cui deve ritenersi anche superata l'obiezione della mancanza dell'*interpositio legislatoris*, ossia di una norma che preveda testualmente la giurisdizione del giudice contabile, laddove si osservi come l'azione cautelare sia, «per sua natura, misura di effettività, strettamente funzionale alla realizzazione del credito azionato dalla Procura contabile e, quindi, rientrando nelle materie di contabilità pubblica di cui all'art. 103, comma 2° Costituzione. Per tale motivo si è sostenuto che non vi è necessità di *interpositio legislatoris*, poiché la giurisdizione contabile, nelle predette materie, è piena, ossia si estende alle azioni strumentali a quella principale (l'azione di responsabilità amministrativo-contabile)».

(33) A. FRANCIOSO, *L'azione revocatoria nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti*, cit., p. 3497.

(34) Ai sensi dell'art. 1, comma 3, del R.D. n. 1214/1934, «il procuratore generale ed i vice procuratori generali rappresentano presso la Corte il pubblico ministero», mentre l'art. 2, comma 2, del D.L. 15 novembre 1993, n. 453, convertito in L. 14 gennaio 1994, n. 19, dispone che «presso le sezioni giurisdizionali regionali le funzioni di pubblico ministero sono esercitate da un procuratore generale o da un altro magistrato assegnato all'ufficio».

(35) V., in tal senso, invece, A. MARTUCCI DI SCARFIZZI, *Il ruolo del P.M. nella difesa del credito erariale alla luce dell'art. 1, comma 174, L. n. 266/05*, cit.

(36) In tali termini Corte dei conti, sez. giurisd. Lazio, 29 ottobre 2007, n. 1560, cit.

(37) R. LORETO, *Disciplina processuale degli istituti utilizzati dal P.M. in fase istruttoria; Misure cautelari: azione revocatoria*, cit.

cui si discute, «oltre che imposta dalla lettera dell'art. 1, comma 174 della legge 266/2005, è anche coerente con il suo scopo, esplicitato nel "fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali": tutela che indubitabilmente compete alla Corte dei conti apprestare, per le azioni di accertamento e di condanna, e che ugualmente deve ritenersi esserle stata affidata per quelle "a tutela delle ragioni del creditore e per i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale", in quanto rispetto alle prime hanno carattere accessorie e strumentale» (38).

Giurisdizione del giudice contabile che non viene meno allorché il credito risarcitorio risulti «accertato con sentenza, passata in giudicato, dallo stesso giudice contabile. Ciò in quanto non si vede quale interferenza possa venire a determinarsi con le competenze dell'Amministrazione danneggiata, titolare del credito risarcitorio, a procedere ed a sovrintendere all'esecuzione forzata (artt. 1 e 2 d.p.r. n. 260/1998). Inoltre, sarebbe irragionevole e del tutto lesivo della effettiva tutela dei crediti erariali discriminare riguardo alla competenza del giudice ordinario, piuttosto che di quella della Corte dei conti nell'ipotesi di credito già accertato in via definitiva» (39).

Deve, tuttavia, segnalarsi come l'azione revocatoria del pubblico ministero contabile proposta dinanzi alla Corte dei conti, a tutela di un credito erariale già accertato con sentenza passata in giudicato, sia stata di recente ritenuta inammissibile nel caso in cui sia pendente, innanzi al giudice ordinario, il processo esecutivo avviato dal titolare del credito erariale (40). In precedenza, però, una parte della giurisprudenza contabile aveva avuto modo di affermare che rientra nelle facoltà del creditore decidere quale degli strumenti adottare per garantire le ragioni del proprio credito, se quella esecutiva o quella cautelare, posta la diversa natura e la diversa finalità sottesa alle due azioni: deve, pertanto, ritenersi rientrare nelle facoltà del Procuratore regionale, che agisce a tutela dell'erario-creditore, la scelta di adottare eventuali strumenti di tutela cautelare, ricorrendone i previsti requisiti, a garanzia del credito che nasce da una sentenza di condanna pronunciata a seguito di giudizio di responsabilità instaurato a carico di funzionari pubblici, nelle more dell'esecuzione piena della sentenza stessa. Siffatta conclusione si fonda anche sul presupposto che l'esigenza di ottenere un provvedimento a cognizione sommaria che anticipi gli effetti di quello a cognizione piena sussiste, invero, anche dopo la pronuncia di primo grado, in pendenza dei termini per l'impugnazione, a nulla rilevando il fatto che, essendovi già una sentenza esecutiva, il sequestro, una volta ottenuto, si convertirebbe automaticamente in pignoramento in forza del disposto di cui all'art. 686 c.p.c.

Tornando alla legittimazione è possibile segnalare che la giurisprudenza formatasi in materia di azione revocatoria ordinaria ritiene che la legittimazione ad agire in revocatoria deve essere riconosciuta non solo a chi sia titolare di un credito certo, liquido ed esigibile, ma anche ai creditori sottoposti a condizione o a termine, come pure a chi vanti una semplice ragione di credito (41). L'art. 2901 c.c., infatti, «accoglie una nozione lata di "credito", comprensiva della ragione o aspettativa, con conseguente irrilevanza delle relative fonti di acquisizione, coerentemente con la funzione propria dell'azione, la quale non persegue scopi specificamente restitutori, bensì mira a conservare la garanzia generica sul patrimonio del debitore in favore di tutti i creditori, compresi quelli meramente eventuali» (42). Occorre, tuttavia, precisare che la semplice aspettativa di credito non deve rivelarsi *prima facie* del tutto pretestuosa, ma deve, invece, presentarsi come probabile nella sua esistenza, anche se non ancora definitivamente accertata (43).

Deve, poi, ritenersi superata ogni perplessità in ordine alla possibilità di tutelare in via revocatoria un credito cd. litigioso, ossia ancora in fase di accertamento nell'*an e/o* nel *quantum*.

(38) Cassazione, sez. un., ord. 22 ottobre 2007, n. 22059, cit.

(39) Così Corte dei conti, sez. giurisd. Piemonte, 26 maggio 2010, n. 73, in *www.corteconti.it*.

(40) Cfr. Corte dei conti, sez. giurisd. Lazio, 6 giugno 2012, n. 599, in *www.amministrativisionline.it*.

(41) Cfr., *ex multis*, Cassazione, 2 settembre 1996, n. 8013, in *Foro it. - Rep.*, voce «Revocatoria (azione)», 1996, n. 10.

(42) Così Cassazione, 29 ottobre 1999, n. 12144, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, p. 2164.

(43) Cfr. Cassazione, 17 ottobre 2001, n. 12678, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, p. 1759.

Il pubblico ministero contabile può, dunque, agire anche in difetto di un'espressa pronuncia giurisdizionale che riconosca l'esistenza del credito erariale. Merita, infatti, convinta adesione «la lettura estensiva della nozione di “credito eventuale” fino alla ricomprensione del “credito litigioso” sia nel caso in cui questo trae origine da un negozio e sia controverso, sia nel caso in cui tragga origine da un fatto illecito (contrattuale od extracontrattuale) dedotto in giudizio a sostegno di una domanda risarcitoria: in quest'ultimo caso, non potendosi negare che la fattispecie costituita dalla deduzione in giudizio di un fatto illecito per conseguire il risarcimento del danno sia suscettiva di evolversi potenzialmente fino al riconoscimento di un credito a titolo di risarcimento che, in pendenza del giudizio, in quanto “credito litigioso”, è credito eventuale, o, in altri termini ragione o aspettativa di credito» (44).

Deve, dunque, ritenersi che tale creditore ben possa proporre azione revocatoria pur in pendenza del giudizio di accertamento dell'esistenza del proprio credito, senza che vi sia necessità di sospendere il procedimento cautelare in attesa della definizione del predetto giudizio (45). Si tratta, infatti, di «una tipologia di tutela per così dire “in proiezione”, cioè che prescinde dal già avvenuto accertamento cognitivo del diritto di credito con efficacia di giudicato, tanto che [...] non sussiste un problema di pregiudizialità logico-giuridica (e quindi di sospensione da disporre *ex art. 295 c.p.c.*) tra il normale giudizio di cognizione sul diritto di credito e il giudizio avente ad oggetto la revocatoria *pauliana*» (46). In tal ottica, la giurisprudenza contabile ha affermato che l'azione revocatoria può essere proposta anche a tutela di crediti eventuali o di semplici ragioni di credito, anche se oggetto di contestazione in giudizio, delle quali non è necessario il preventivo accertamento giudiziale.

Nessun dubbio, dunque, nell'ambito contabile che più qui interessa, della sussistenza in tali ipotesi di un interesse giuridicamente rilevante del creditore erariale alla conservazione del patrimonio del (potenziale) debitore (ossia, del responsabile – presunto – del danno). In definitiva, sembra potersi affermare che le azioni cautelari intestate al pubblico ministero contabile possono essere esercitate «sia prima che durante e dopo l'instaurazione del giudizio di responsabilità amministrativa. Infatti, le suddette azioni possono dispiegarsi sia in sede di giudizio cautelare “ante causam”, contestualmente attivato con l'invito a dedurre, ma anche indipendentemente da quest'ultimo, purché sia formalmente in corso una istruttoria presso la P.R. in quanto, altrimenti, difetterebbe quell'interesse ad agire *ex art. 100 c.p.c.* che è condizione dell'azione [...] Le azioni in commento possono altresì essere intraprese durante la pendenza del giudizio di responsabilità e anche dopo la conclusione di quest'ultimo con la sentenza di condanna, proprio per garantire maggior forza all'esecuzione nei confronti dei soggetti destinatari della sentenza di condanna» (47).

Quanto alla legittimazione passiva, occorre rammentare che l'azione revocatoria *ex art. 2901 c.c.* rappresenta un'ipotesi di litisconsorzio necessario di cui all'*art. 102 c.p.c.*: al giudizio sono, dunque, chiamati a partecipare sia il debitore, che il terzo acquirente del bene oggetto dell'atto di disposizione sottoposto a revocatoria. Dall'esercizio dell'azione di cui trattasi e dall'eventuale conseguente dichiarazione di inefficacia del negozio di disposizione può, infatti, derivare pregiudizio alla posizione del terzo (48). Ne discende che se il giudizio per revocatoria

---

(44) In tali termini Cassazione, sez. un., 18 maggio 2004, n. 9440, in *Foro it.*, 2004, I, c. 2366, nonché in *Guida dir.*, 2004, 22, p. 32.

(45) Cfr. Cassazione, sez. un., 18 maggio 2004, n. 9440, cit.

(46) S. AURIEMMA, *Prime note sull'esperibilità di “azione esecutiva” da parte del Procuratore regionale e innanzi al giudice contabile*, cit.

(47) A. MARTUCCI DI SCARFIZZI, *Il ruolo del P.M. nella difesa del credito erariale alla luce dell'art. 1, comma 174, L. n. 266/05*, cit.

(48) Cfr., ad esempio, Cassazione, 5 luglio 2000, n. 8952, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, p. 1491. Secondo la Suprema Corte, infatti, «nel giudizio in cui sia stata esercitata l'azione revocatoria (*art. 2901 c.c.*) il debitore alienante è litisconsorte necessario del convenuto terzo acquirente poiché l'accoglimento della domanda comporta, per effetto dell'assoggettamento del terzo alle azioni esecutive sul bene oggetto dell'atto di disposizione impugnato, l'acquisto da

sia stato introdotto solo nei confronti del debitore o di questi e di alcuni soltanto dei terzi acquirenti si renderà necessaria l'integrazione del contraddittorio (49).

#### 4. I presupposti dell'azione revocatoria

L'azione revocatoria è volta a far dichiarare l'inefficacia dell'atto di disposizione compiuto in frode o pregiudizio dei creditori. Siffatta dichiarazione rende possibile al creditore che agisce in revocatoria di soddisfare il proprio diritto di credito esercitando l'azione di esecuzione coattiva sui beni/patrimonio oggetto dell'atto di disposizione revocato. La decisione giurisdizionale di accoglimento dell'azione revocatoria, dunque, non produce l'effetto di far rientrare, neppure *pro-tempore*, il bene oggetto dell'atto di disposizione nel patrimonio del debitore, ma consente al titolare delle ragioni di credito pregiudicate di agire *in executivis* su quel bene, ferma restando l'efficacia *inter partes* dell'atto medesimo. In diversi termini, l'azione revocatoria è un mezzo di tutela del credito caratterizzato «dalla sua stretta strumentalità con l'effetto conservativo proprio del sequestro ed attribuisce un diritto di sequela sul bene del quale può giovare il solo creditore istante nella procedura esecutiva» (50).

Quanto agli effetti della suddetta pronuncia di inefficacia sulla posizione dell'eventuale sub-acquirente occorre guardare alla disciplina di cui all'art. 2901, comma 4, c.c. L'inefficacia dell'atto si estende all'acquirente mediato, se l'acquisto è a titolo gratuito; non pregiudica, invece, «i diritti acquistati a titolo oneroso dai terzi di buona fede, salvi gli effetti della trascrizione della domanda di revocazione» (51). Resta, in ogni caso, salvo il diritto del creditore nei confronti del primo acquirente per la restituzione del corrispettivo ricevuto dal sub-acquirente, considerato che non può definitivamente privarsi il creditore della garanzia patrimoniale *ex art. 2740 c.c.* (52).

Il giudice contabile dovrà verificare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione revocatoria di cui all'art. 2901 c.c.

Anzitutto, quindi, l'*eventus damni*, nel senso che l'atto dispositivo oggetto dell'azione di

---

parte di costui di ragioni di credito verso l'alienante (art. 2902, comma 2, c.c.), nonché, oltre ad altri effetti immediati e diretti (quali l'obbligo della restituzione del prezzo a seguito della evizione della cosa), postula nei confronti del debitore l'accertamento della sua frode e dell'esistenza del credito. Ne consegue che dell'intero giudizio debbono necessariamente essere parti il terzo acquirente ed il debitore alienante e, nel caso di morte di costoro, i loro eredi».

(49) Cfr. Cassazione, 16 luglio 2003, n. 11150, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 7-8, secondo cui, appunto, «qualora sia stata proposta una azione revocatoria, esiste litisconsorzio necessario tra creditore, debitore alienante e terzo acquirente, conseguentemente, nel caso in cui il giudizio non sia stato introdotto nei confronti di tutte le parti necessarie, o la sentenza sia stata impugnata nei confronti di alcune soltanto di esse, è necessario integrare il contraddittorio nei confronti di tutte le parti necessarie pretermesse».

(50) R. LORETO, *Disciplina processuale degli istituti utilizzati dal P.M. in fase istruttoria; Misure cautelari: azione revocatoria*, cit. Attribuisce rilievo centrale al nesso di strumentalità tra azioni a tutela delle ragioni del creditore e azione di responsabilità amministrativa, ai fini della ricostruzione dell'attività dell'esercizio dell'azione revocatoria in capo al p.m. contabile, anche G. PATTI, *Le azioni a tutela dell'amministrazione danneggiata esercitabili dal pubblico ministero contabile in base all'art. 1, co. 174, della l. 23 dicembre 2005, n. 266*, in *Rivista Corte conti*, 2007, n. 4, p. 233 ss.

(51) Nella fattispecie la dottrina civilistica ha individuato una ipotesi di applicazione del principio *resoluto jure dantis, resolvitur et jus accipientis*, in relazione alla particolare funzione della trascrizione.

(52) Cfr. Cassazione, 17 febbraio 1993, n. 1941, in *Foro it.*, 1993, I, p. 2530, nonché in *Giur. it.*, 1993, I, 1, p. 2278 (s.m.): «Con riguardo agli effetti dell'azione revocatoria la inefficacia dell'atto stipulato, in frode ai creditori, tra debitore e primo acquirente, mentre estende i suoi effetti al subacquirente che ha acquistato a titolo gratuito, non pregiudica il diritto del subacquirente che, in buona fede, ha acquistato a titolo oneroso; in tal caso resta salvo il diritto del creditore verso il primo acquirente per la restituzione del corrispettivo che egli ha ricevuto dal subacquirente, atteso che il creditore non può - senza venir meno la stessa funzione dell'azione revocatoria - essere definitivamente privato della garanzia patrimoniale offerta dal patrimonio del debitore, ai sensi dell'art. 2740 c.c., escludendosi anche il suo diritto verso il primo acquirente alla restituzione del corrispettivo da questo ricevuto dal subacquirente».

cui trattasi deve recare pregiudizio alle ragioni del creditore erariale ed il *consilium fraudis*, ossia l'intenzione o, quantomeno, la consapevolezza in capo a chi compie l'atto di disposizione patrimoniale, del pregiudizio che dallo stesso può derivare alle attese del creditore.

Quanto alla realizzazione del pregiudizio alle ragioni del creditore giurisprudenza e dottrina tradizionale ritengono che il termine "pregiudizio" utilizzato dal legislatore si riferisca non soltanto all'inidoneità attuale del patrimonio del debitore ai fini della garanzia generica, ma anche al semplice pericolo che una tale inidoneità o insufficienza possa realizzarsi in un momento successivo. In altri termini, l'*eventus damni* si configura non soltanto quando l'atto di disposizione patrimoniale compiuto dal debitore provochi l'impossibilità dell'azione esecutiva, ma anche ogni qualvolta renda più incerta o gravosa l'esazione del credito (53). Ai fini della configurazione dell'*eventus damni*, pertanto, è sufficiente anche un'alterazione di tipo meramente qualitativo del patrimonio del debitore, capace di rendere più difficoltosa la soddisfazione coattiva del credito (54).

In definitiva, nella revocatoria ordinaria, «non è richiesta, a fondamento dell'azione, la totale compromissione della consistenza patrimoniale del debitore, ma soltanto il compimento di un atto che rende più incerto e difficile il soddisfacimento del credito, che può consistere non solo in una variazione quantitativa del patrimonio del debitore, ma anche in una modificazione qualitativa di esso» (55). Tale assunto conduce ad affermare «che l'*eventus damni* si realizza ogni volta che l'atto dispositivo abbia determinato la sostituzione, all'interno del patrimonio del debitore, di un bene difficilmente occultabile o distraibile (come, ad es. un bene immobile) con un altro che possa essere agevolmente occultato o distratto (generalmente il denaro)» (56).

Sul piano probatorio, è onere del soggetto che agisce in revocatoria dare dimostrazione della rilevanza qualitativa e quantitativa dell'atto di disposizione patrimoniale e della sua incidenza sulle ragioni del credito, mentre compete al debitore la prova che il suo patrimonio residuo come determinatosi a seguito dell'attività di disposizione, è capace, in rapporto all'entità della sua complessiva situazione debitoria, di dare ampia soddisfazione alle predette ragioni.

Deve, poi, precisarsi che l'*eventus damni* deve essere conseguenza immediata e diretta dell'atto impugnato, eccezion fatta per il caso in cui il debitore abbia posto in essere, in un arco temporale relativamente breve, più atti dispositivi tra loro correlati quanto al *consilium fraudis*. In questo caso, infatti, il creditore potrà impugnare in revocatoria uno qualsiasi di tali atti. In tal ottica, la Suprema Corte ha avuto così modo di esprimersi: «Agli effetti dell'azione revocatoria, deve ritenersi lesivo del credito anteriore anche l'atto oneroso che sia collegato con uno o più atti successivi, in modo da risultare tutti convergenti, per il breve periodo di tempo in cui sono stati compiuti o per altre circostanze, al medesimo risultato lesivo; in tal caso il creditore che agisca in revocatoria non è tenuto ad impugnare l'ultimo o gli ultimi atti con i quali si sia perfezionata la totale distruzione della garanzia del suo credito, ma può rivolgere la propria impugnativa contro quello più significativo da un punto di vista economico o che meglio riveli gli elementi della frode» (57).

Con riferimento al secondo dei presupposti richiesti per l'esercizio dell'azione revocatoria occorre distinguere a seconda se gli atti di disposizione siano stati posti in essere prima o dopo il sorgere del credito. In quest'ultimo caso, il riferimento di cui all'art. 2901 c.c. alla mera «conoscenza del pregiudizio» ha indotto la dottrina tradizionale, seguita dalla giurisprudenza

---

(53) Cfr., tra le altre, Cassazione, 18 marzo 2005, n. 5972, in *Foro it. – Rep.*, voce «Revocatoria (azione)», 2005, n. 7.

(54) In tal senso, ad esempio, Trib. Roma, 22 marzo 1994, inedita, a quanto consta.

(55) Cassazione, 29 marzo 2007, n. 7767, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 3. Negli stessi termini anche Cassazione, 6 dicembre 2007, n. 25433, in *Diritto & giustizia*, 2007 e Cassazione, 4 ottobre 2005, n. 19963, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, 10.

(56) E. LUCCHINI GUASTALLA, voce «Revocatoria ordinaria (azione)», in *Il diritto*, Enc. giur. del Sole 24 ore, vol. XIII, Milano, 2007, p. 463.

(57) Cassazione, 23 maggio 2008, n. 13404, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 5, p. 798.

prevalente, ad affermare la sussistenza del *consilium fraudis* laddove il debitore, all'atto della disposizione patrimoniale, fosse a conoscenza del pregiudizio che la stessa arrecava alle ragioni dei propri creditori. Insomma, non occorre l'intenzione specifica di frodare i creditori (cd. *animus nocendi*), essendo sufficiente la generica conoscenza o consapevolezza del pregiudizio di cui si è detto (58). Qualora, invece, l'atto di disposizione sia antecedente al sorgere del credito, ai fini dell'utile esperibilità dell'azione revocatoria sarà necessaria la dimostrazione dell'intento del debitore di frodare le ragioni dei propri creditori. In questo caso, quindi, la condotta del debitore deve essere connotata dalla "dolosa preordinazione".

Se l'atto dispositivo è, dunque, successivo al sorgere del credito è sufficiente accertare, in capo al debitore, la consapevolezza del pregiudizio che con quell'atto si recava alle ragioni del creditore, la cui prova può desumersi anche in via presuntiva (59). La trasposizione di tali principi nel giudizio innanzi alla Corte dei conti impone, quindi, di verificare il momento in cui il credito sorge, che è diverso da quello in cui lo stesso viene accertato (60): in breve, occorre verificare quando sia sorta la ragione di credito dell'erario, tenendo presente che l'illecito contabile, ossia il fatto dannoso patito dalla pubblica amministrazione, determina nel momento stesso del suo verificarsi una ragione di credito per l'amministrazione stessa nei confronti di coloro che risulteranno esserne i responsabili (61). Orbene, a tal proposito il fatto che la sentenza di condanna per danno erariale sia costitutiva della connessa obbligazione risarcitoria (62) non deve condurre all'affermazione che il credito sorge in tale momento. Occorre, dunque, verificare «quando sia sorta la "ragione di credito" dell'Amministrazione rispetto all'atto impugnato a prescindere dall'accertamento giudiziale e, in particolare, se essa sia anteriore o successiva al compimento dell'atto pregiudizievole per le ragioni del creditore» (63).

Sempre a proposito del presupposto di cui trattasi una differenza ulteriore è rappresentata dal fatto che nel caso di atti a titolo gratuito la ricorrenza del *consilium fraudis* va accertata solo in capo al debitore, mentre nell'ipotesi di atti a titolo oneroso occorre, altresì, verificare la sussistenza della *scientia damni* in capo al terzo acquirente.

Si deve ritenere che il pubblico ministero contabile possa richiedere il sequestro anche di beni già oggetto di atti di disposizione del debitore dopo aver esercitato l'azione revocatoria ed ottenuto una conseguente pronuncia di inefficacia dei medesimi predetti atti: «tutte le volte in cui il p.m. chieda il sequestro di beni alienati o vincolati precedentemente dal debitore, *ante causam* o in corso di causa, dovrà necessariamente promuovere anche l'autonomo giudizio per revocatoria, sempre dinanzi alla sezione competente in questa altra veste» (64).

---

(58) Cfr., *ex multis*, Cassazione, 1 giugno 2000, n. 7262, in *Foro it. – Rep.*, voce «Revocatoria (azione)», 2000, n. 17.

(59) Cfr. Cassazione, 18 febbraio 2000, n. 1804, in *Giur. it.*, 2000, p. 2094.

(60) Cfr. Cassazione, 23 novembre 1985, n. 5824, in *Giust. civ. Mass.*, 1985, 11.

(61) V. Corte dei conti, sez. giurisd. Puglia, 4 aprile 2008, n. 176, in *www.corteconte.it*.

(62) Cfr. Corte Costituzionale, 12 giugno 2007, n. 183, in *Giur. cost.*, 2007, p. 1758 (s.m.).

(63) Corte dei conti, sez. giurisd. Puglia, 3 dicembre 2008, n. 936, in *www.altalex.com*.

(64) A. FRANCIOSO, *L'azione revocatoria nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti*, cit., p. 3499. L'A. evidenzia, peraltro, come in tali casi venga in rilievo una questione pregiudiziale, che costituisce un antecedente logico rispetto alla domanda di sequestro, della quale il giudice adito conosce *incidenter tantum*. Considerato, inoltre, «che la peculiarità della sede cautelare consiste nella cognizione sommaria che deve essere effettuata per verificare la sussistenza dei requisiti del *periculum in mora* e del *fumus boni iuris*, ne deriva che ogni eventuale questione pregiudiziale deve essere esaminata in questa ottica di *sommatoria cognitio*, demandando poi al "giudice naturalmente competente" il compito di accertare e decidere a seguito di un giudizio a cognizione piena sulla autonoma domanda principale e pregiudiziale». In altri termini, attesa la tipica funzione conservativo-cautelare attribuita all'azione revocatoria, il Collegio investito della stessa deve limitarsi a «siffatto accertamento, senza verificare la fondatezza della pretesa sulla quale si fonda l'azione (*rectius* legittimazione) revocatoria» (in tali termini si esprime, ad esempio, Corte dei conti, sez. giurisd. Puglia, 3 dicembre 2008, n. 936, cit.).