

PUBBLICO IMPIEGO: Cass. civ., Sez. Lav., Sentenza 23 gennaio 2026, n. 1573, in Guida al Diritto n. 7 del 2026, pag. 61.

Pubblico impiego -Azione civile della P.A. per il risarcimento del danno aquiliano causato dal proprio dipendente – Ammissibilità - Giudizio promosso per i medesimi fatti innanzi alla Corte dei conti - Violazione del principio del *ne bis in idem* -Non sussiste – Ragioni.

Non sussiste violazione del principio del *ne bis in idem* tra il giudizio civile introdotto dalla Pa, avente ad oggetto l'accertamento del danno derivante dalla lesione di un suo diritto soggettivo conseguente alla violazione di un'obbligazione civile, contrattuale o legale, o della clausola generale di danno aquiliano, da parte di soggetto investito di rapporto di servizio con essa, ed il giudizio promosso per i medesimi fatti innanzi alla Corte dei conti dal procuratore contabile, nell'esercizio dell'azione obbligatoria che gli compete, poiché la prima causa è finalizzata al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola Amministrazione attrice, mentre l'altra, invece, è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della Pa e al corretto impiego delle risorse, con funzione essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria

FATTI DI CAUSA

La Corte di appello di Roma, in parziale riforma della decisione del Tribunale locale, confermava la accertata responsabilità di Mario Co.Ma. per i danni causati al datore di lavoro ANPAL SERVIZI Spa, società in house dell'Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro, in ragione dell'inadempimento degli obblighi assunti dal medesimo in qualità di Responsabile del Progetto AsSap, con condanna al ristoro del danno; la stessa corte aveva poi ritenuto di escludere la copertura assicurativa di Zurich Insurance LdP, richiesta in virtù della polizza sottoscritta dal Co.Ma., in quanto diversa la tipologia di danno oggetto del contratto di assicurazione, al pari confermando quanto già statuito dal Tribunale sulla non pertinenza dell'oggetto della polizza stipulata dal Co.Ma., per adesione alla convenzione tra la Confederazione italiana dei dirigenti e delle altre professionalità e il Sindacato dei Lloyd's (certificato (Omissis)).

In ragione di tali conclusioni, per quanto qui in rilievo, la corte di merito condannava il Co.Ma. a pagare ad ANPAL SERVIZI Spa la somma di Euro 3.902.741,63, valutando preliminarmente che non fosse di ostacolo a tale pronuncia la pendenza di giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei Conti coinvolgente anche il Co.Ma. per i danni subiti dall'amministrazione Anpal.

La Corte d'Appello, nel merito, aveva ritenuto di confermare il giudizio di responsabilità già espresso dal Tribunale, valutando l'inadempimento agli obblighi assunti; in particolare era ritenuto che il Co.Ma., quanto al Progetto in questione era tenuto non solo a garantire il puntuale rispetto delle modalità operative e di rendicontazione previste dai Modelli di rendicontazione e dell'Avviso, sottoponendo al vaglio del Ministero e della Commissione europea ogni eventuale modifica, ma anche a verificare che a livello centrale i referenti di progetto e i supporti tecnico amministrativi effettuassero un controllo formale e sostanziale circa la documentazione pervenuta, oltre che ad autorizzare in prima persona il pagamento, quale ultimo livello di responsabilità, trasmettendo alla

competente funzione aziendale la richiesta di pagamento in favore del beneficiario indicato (cfr. all.ti da 12 a 18 del ricorso ex art. 414 c.p.c.).

Il Giudice d'appello escludeva invece che la polizza assicurativa stipulata con Zurich richiamata dal Co.Ma. a copertura del danno in questione comprendesse anche l'inadempimento contestatogli in quanto quest'ultimo non era riferibile a danni causati a "terzi", come espressamente evocato dalla clausola contrattuale, ma al datore di lavoro, non qualificabile quale terzo.

Avverso detta decisione proponeva ricorso il Co.Ma. con sei motivi cui resistevano con separati controricorsi ANPAL SERVIZI Spa, ZURICH INSURANCE EUROPE AG Rappresentanza Generale per l'Italia nonché Lloyds Insurance Company SA.

Le parti depositavano successive memorie.

Con separato ricorso Ampal Servizi Spa impugnava la medesima sentenza con due motivi riguardanti la esclusione della copertura assicurativa della polizza stipulata con Zurich, cui resistevano con controricorso quest'ultima società e con controricorso adesivo il Co.Ma.

La Procura Generale depositava memoria concludendo per il rigetto di entrambi i ricorsi.

Diritto

RAGIONI DELLA DECISIONE

Ricorso principale.

- 1) Con il primo motivo è dedotta la violazione art. 3, D.Lgs. 26 agosto 2016 n. 174 in combinato disposto con art. 39 cod. proc. civ. e con artt. 103 e 111, primo comma, Cost. per aver negato la alternatività e la prevalenza del giudizio erariale su quello civile (art. 360, n. 4, c.p.c.).
- 2)- Con il secondo motivo è denunciata la violazione art. 3, D.Lgs. 26 agosto 2016 n. 174 in combinato disposto con art. 295 cod. proc. civ. per mancata sospensione del processo civile concomitante con quello erariale (art. 360 n. 4 c.p.c.).
- 3)-Il terzo motivo attiene alla violazione art. 117 Cost. in combinato disposto con art. 50 della Carta dei diritti fondamentali UE per illegittimo cumulo delle sanzioni civile ed erariale diversamente quantificate (art. 360, n. 4 c.p.c.).
- 4)- Con il quarto motivo è denunciata la violazione e falsa applicazione art. 3, D.Lgs. n. 174/2016 in combinazione con artt. 1362, 1363, 1366, 1369e 1370 cod. civ. per aver, la corte, negato la copertura della polizza assicurativa Lloyd's BE0000181 per i danni erariali comprensivi dei danni civili - Violazione art. 161 c.p.c. (art. 360 n. 3 e 4 c.p.c.).
- 5)- Con il quinto motivo è dedotta violazione art. 1891 cod. civ. in relazione alla polizza assicurativa Zurich - Italia lavoro 950 n. 2803 del 31/12/2013 per aver negato la dissociazione tra contraente ed assicurato nella assicurazione per conto di chi spetta (art. 360 n. 3 e 4 c.p.c.).

6)- Il sesto motivo attiene alla violazione e falsa applicazione degli artt. 1362, 1363, 1366, 1367, 1369e 1370 cod. civ. nonché dell'art. 1895 cod. civ. in relazione alla polizza (Omissis) del 31/12/2013 per aver mancato di ricercare la comune intenzione delle parti e di interpretare il complesso dell'atto, secondo buona fede, conformemente alla natura dello stesso (art. 360 n. 3 cpc)

7)-I primi tre motivi possono essere trattati congiuntamente.

Il ricorrente sostiene che, poiché la Corte dei Conti aveva giudicato per l'intero danno contabile lamentato dall'Anpal, ciò avrebbe determinato una concentrazione davanti al giudice contabile di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti, con la conseguenza che il giudice ordinario adito avrebbe dovuto dichiarare la litispendenza e la conseguente cancellazione dal ruolo della causa civile, per intervenuta improponibilità della domanda in ragione della alternatività dei due procedimenti e della prevalenza del processo erariale su quella civile.

A tale prospettazione avrebbe dovuto seguire la sospensione del processo civile, rimasta inosservata, con violazione dell'art. 295 cod. proc. civ. ed ulteriore violazione dell'art. 117 Cost. in combinato con l'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali UE, per illegittimo cumulo delle sanzioni civile ed erariale, realizzatosi in virtù della violazione del principio del ne bis in idem.

8)-Le censure così articolate sono infondate.

Questa Corte ha in più occasioni precisato che non sussiste violazione del principio del ne bis in idem tra il giudizio civile introdotto dalla P.A., avente ad oggetto l'accertamento del danno derivante dalla lesione di un suo diritto soggettivo conseguente alla violazione di un'obbligazione civile, contrattuale o legale, o della clausola generale di danno aquiliano, da parte di soggetto investito di rapporto di servizio con essa, ed il giudizio promosso per i medesimi fatti innanzi alla Corte dei conti dal Procuratore contabile, nell'esercizio dell'azione obbligatoria che gli compete, poiché la prima causa è finalizzata al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola Amministrazione attrice, mentre l'altra, invece, è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria (da ultimo Cass. n. 23833/2024; Cass. n. 32929/2018; Cass. SS.UU. n. 14632/2015).

9) Osservando che l'azione civile proposta dalle amministrazioni ha ad oggetto l'accertamento del danno derivante dalla lesione di un diritto soggettivo, in ragione della violazione di un'obbligazione civile, contrattuale o legale, o dalla clausola generale di danno aquiliano, in un'ottica riparatoria e compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola amministrazione attrice, ed invece il regime della responsabilità amministrativa è correlato ad un'azione obbligatoria e indisponibile, che richiede, a differenza dell'azione civile il dolo o la colpa grave, con connotazione della funzione in

termini sanzionatori, risulta evidente la diversità tra le due azioni e la non sovrapponibilità delle stesse e, dunque, la non rilevanza delle censure attinenti alla mancata sospensione per pregiudizialità, fondate su una prospettazione in termini di esclusività del giudizio contabile.

10)-Inammissibili sono invece da ritenersi gli ulteriori tre motivi relativi alla asserita violazione delle norme poste a governo dell'attività interpretativa del giudice (violazione dell'art. 3, D.Lgs. n. 174 del 2016 nonché degli artt. 1362, 1363, 1366, 1369e 1370 cod. civ. per aver negato la copertura della polizza assicurativa Lloyd's per i danni erariali comprensivi dei danni civili, nonché violazione dell'art. 1891 cod. civ. in relazione alla polizza assicurativa Zurich in ordine alla negazione della dissociazione tra contraente ed assicurato, ed ancora per l'inosservanza del principio di ricerca della comune intenzione delle parti e di interpretazione dell'atto, secondo buona fede, conformemente alla natura dello stesso). Si tratta, invero, di censure che lamentano, sostanzialmente, una errata valutazione del merito della documentazione allegata, proponendo una differente lettura del contratto assicurativo, invece di stretta pertinenza del giudice del merito (Cass.n.20294/2019; Cass.n.13595/2020)

Per quanto detto il ricorso principale deve essere complessivamente rigettato.

11) Con ricorso incidentale ANPAL SERVIZI Spa proponeva i seguenti motivi di censura:

12) (art. 360, primo co., n. 4 c.p.c.): violazione degli artt. 416 e 437 c.p.c.

Il motivo denuncia la novità della eccezione accolta dalla corte di merito circa la non inclusione dei danni oggetto della richiesta ANPAL nel contratto assicurativo stipulato. La società lamenta che nelle prime difese Zurich aveva incentrato la propria posizione su altre eccezioni (prescrizione, mancata denuncia del rischio, natura erariale del danno, natura sanzionatoria di parte del danno) non chiamando in causa l'eccezione poi accolta dalla corte territoriale circa la non configurabilità del datore di lavoro, contraente della polizza, quale "terzo". La corte di merito avrebbe quindi mutato la questio decidendi.

Occorre chiarire che la Corte d'Appello aveva statuito che la posizione assunta da Zurich circa la non identità del terzo nel datore di lavoro, fosse già presente in primo grado, allorchè la società assicuratrice aveva fatto valere l'estraneità della polizza al danno in questione. Si tratta dunque di un argomento già compreso nell'attività difensiva approntata.

Peraltro, questa Corte (Cass. n. 15228/2014; Cass.18742/2019) ha avuto occasione di chiarire che "In tema di assicurazione della responsabilità civile, l'eccezione di inoperatività della polizza assicurativa non costituisce un'eccezione in senso proprio, ma una semplice difesa volta a contestare il fondamento della domanda, assumendo l'estraneità dell'evento ai rischi contemplati nel contratto. Essa, pertanto, è deducibile per la prima volta in appello.". Dunque, il motivo è da disattendere.

13)-(art. 360, co. 1, n. 3 c.p.c.): violazione e falsa applicazione degli artt. 1362, 1363, 1366, 1367, 1370, 1917, 1891, 1895 c.c.

La censura denuncia la violazione dei canoni di interpretazione del contratto di assicurazione allorché è stato escluso che la polizza era posta a copertura anche dei danni arrecati ad ANPAL SERVIZI.

Anche in tal caso alla interpretazione fornita dalla corte di merito, che risponde ai criteri di ragionevolezza e coerenza argomentativa, viene contrapposta una differente interpretazione, non fornendo, peraltro, alcuna indicazione sui canoni interpretativi ritenuti violati. A riguardo questa Corte ha invece specificato che "Posto che l'accertamento della volontà delle parti in relazione al contenuto di un negozio giuridico si traduce in una indagine di fatto affidata al giudice di merito, il ricorrente per cassazione, al fine di far valere la violazione dei canoni legali di interpretazione contrattuale di cui agli artt. 1362 e ss. c.c., non solo deve fare esplicito riferimento alle regole legali di interpretazione, mediante specifica indicazione delle norme asseritamente violate ed ai principi in esse contenuti, ma è tenuto, altresì, a precisare in quale modo e con quali considerazioni il giudice del merito si sia discostato dai canoni legali assunti come violati o se lo stesso li abbia applicati sulla base di argomentazioni illogiche od insufficienti non potendo, invece, la censura risolversi nella mera contrapposizione dell'interpretazione del ricorrente e quella accolta nella sentenza impugnata" (Cass. n. 9461/2021).

Le ragioni esposte determinano il rigetto anche del ricorso incidentale.

Le spese seguono il principio di soccombenza.

P.Q.M

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso principale; rigetta il ricorso incidentale. Condanna il ricorrente principale a pagare le spese del giudizio, nei confronti di ciascun controricorrente principale, liquidate in E. 10.000,00 per compensi ed E. 200,00 per spese oltre spese generali nella misura del 15% ed accessori di legge.

Condanna ANPAL SERVIZI Spa a pagare, in favore di Zurich Insurance PLC, le spese del giudizio liquidate in E. 10.000,00 per compensi ed E. 200,00 per spese oltre spese generali nella misura del 15% ed accessori di legge.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1-quater del D.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti processuali per il versamento, da parte del ricorrente principale e del ricorrente incidentale dell'ulteriore importo, a titolo di contributo unificato pari a quello previsto per il ricorso, a norma del comma 1-bis, dello stesso articolo 13, ove dovuto.

Così deciso in Roma il 24 settembre 2025.

Depositato in Cancelleria il 23 gennaio 2026.

