

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE SECONDA GIURISDIZIONALE CENTRALE

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Tommaso	De Pascalis	Presidente
Dott. Mario	Casaccia	Consigliere
Dott. Camillo	Longoni	Consigliere
Dott. Angelo Antonio	Parente	Consigliere
Dott. Mario	Pischedda	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sull'appello iscritto al n. **18082** del registro di segreteria, proposto da **Salmoiraghi Roberto**, rappresentato e difeso dagli avvocati Dante Venco e Paola Moreschini, giusta delega a margine dell'atto d'appello ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo, sito in Roma, via E. Manfredi n 17.

CONTRO

Procuratore regionale della corte dei conti per la Lombardia.

AVVERSO

la **sentenza n. 566/03**, emessa dalla **sezione** giurisdizionale della Corte dei conti per la regione **Lombardia**, notificata il 27 maggio 2003.

Visti gli atti ed i documenti di causa.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 11 maggio 2006 il relatore, consigliere Mario Pischedda, ed il rappresentante del pubblico ministero nella persona del vice procuratore generale dott. Alfonso Tranchino, assenti i difensori dell'appellante.

Ritenuto in

F A T T O

Con atto di citazione notificato il 7 luglio 2001 la Procura Regionale per la Lombardia ha convenuto in giudizio Salmoiraghi Roberto, all'epoca dei fatti, sindaco del comune di Campione d'Italia, chiedendone la condanna al pagamento della complessiva somma di lire 37.000.000, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia, per il danno causato alla finanza del suddetto ente, consistente nell'illecito utilizzo di fondi comunali per offrire cene ad amici e parenti, e nel danno all'immagine, conseguente al clamore avuto dalla vicenda

L'azionata responsabilità trova fondamento nel procedimento penale instaurato contro Salmoiraghi per il delitto di truffa nei confronti dell'amministrazione comunale e concluso con sentenza di condanna, pronunciata ai sensi dell'articolo 442 del codice di procedura penale.

Nel corso del giudizio penale è stato accertato che dette cene, svoltesi nel periodo compreso tra gennaio 1997 e dicembre 1998, per un costo complessivo di 26.500 franchi svizzeri, equivalenti circa a 32.000.000 di lire, erano state qualificate come spese di rappresentanza e, come tali, inserite in apposite delibere di giunta.

In particolare il pagamento era stato disposto dopo l'apposizione, sulle relative fatture, della firma dello stesso Salmoiraghi, con la quale si giustificava la spesa.

L'ufficio requirente ha contestato pure il danno all'immagine, determinato in lire 5 milioni, per il clamore avuto dalla vicenda e dal procedimento penale.

Con la sentenza in epigrafe, la sezione regionale, accogliendo integralmente la richiesta del pubblico ministero, ha condannato l'odierno appellante al pagamento della somma di euro 16.526,62.

Avverso la sentenza ha proposto appello, Salmoiraghi Roberto per i seguenti motivi:

1) Inapplicabilità e sospetta incostituzionalità dell'articolo 651, secondo comma, del codice di procedura penale, che estende l'efficacia del giudicato penale nei giudizi di responsabilità anche alle sentenze emesse con il cd rito abbreviato.

Ritiene l'appellante che un'interpretazione letterale della norma sarebbe in contrasto con l'articolo 111 della costituzione, che ha sancito il principio del contraddittorio nella formazione delle prove in sede penale, sicché essa deve essere necessariamente interpretata nel senso che la sentenza penale esplica i suoi effetti soltanto se, nel corso del giudizio celebrato con il rito abbreviato, si è proceduto all'acquisizione delle prove in contraddittorio.

Ritiene, inoltre, che la pronuncia del giudice di primo grado è carente di motivazione sul punto, perché non è stata compresa la vera natura dell'eccezione.

2) Limitata efficacia della sentenza penale nel giudizio di responsabilità.

Afferma l'appellante che, sebbene la corte debba farsi carico di accertare l'esistenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, il giudice di primo grado si è limitato a fare proprie le conclusioni del giudice penale, senza compiere alcuna autonoma valutazione.

3) Insussistenza di prove sulla non pertinenza delle cene all'incarico istituzionale.

Sostiene l'appellante che il pubblico ministero contabile non ha provato il mancato collegamento a scopi istituzionali o di rappresentanza delle cene alle quali avrebbero partecipato amici e parenti del sindaco, mentre è noto che le alte cariche istituzionali partecipano a determinati eventi pubblici con il coniuge ed alle volte con i figli. Evidenzia, a tal fine, che l'economia del comune di Campione d'Italia si basa essenzialmente sull'attività del casinò ed è normale che il sindaco frequenti spesso la casa da gioco, al fine di promuoverne l'attività.

4) Mancanza di prova sul presunto danno all'immagine.

Gli articoli di stampa, ritenuti dal giudice di primo grado elementi probanti della sussistenza del danno all'immagine, secondo l'appellante, devono essere valutati <<nel più ampio contesto in cui si relazionano quotidianamente comune e mass media>>. In quest'ottica la vicenda oggetto del giudizio non ha in alcun modo pregiudicato l'immagine dell'amministrazione e la vocazione turistica della città, con particolare riferimento all'affluenza degli avventori del casinò, perché il comune di Campione d'Italia è sistematicamente oggetto di articoli <<critici e faziosi>> da parte della stampa locale.

Con atto depositato il 5 maggio 2005 il Procuratore Generale ha chiesto la reiezione del gravame e la conferma della sentenza di primo grado.

Questi succintamente le argomentazioni del requirente:

1) La questione di costituzionalità dell'articolo 651, secondo comma, del codice di procedura penale è manifestamente infondata, giacché la norma è conforme all'articolo 111 della Costituzione: a tal fine richiama l'ordinanza n 353 del 1999 della corte costituzionale, che ha dichiarato la manifesta infondatezza di una questione analoga.

2) Il secondo motivo d'appello costituisce al tempo stesso una parziale smentita del primo motivo ed una mera tautologia. È indubbio, infatti, che, una volta accertata nel giudizio penale la sussistenza del fatto, nella sua materialità storica e fenomenica, la sua illiceità e la sua attribuibilità all'appellante, compete esclusivamente al giudice contabile accertare e dichiarare la misura e l'estensione del danno risarcibile, l'elemento psicologico ed il nesso di causalità: questa valutazione è stata fatta dal giudice di primo grado con una disamina completa di tutti gli elementi di fatto portati al suo esame. Peraltro, osserva il requirente, l'appellante non ha mai contestato la veridicità o la materialità dei fatti, né ha allegato nuovi elementi di valutazione, tali da far ritenere che le cene erano riconducibili alla funzione pubblica od avevano una qualche inerenza con

la carica istituzionale.

3) Per quanto riguarda l'asserita mancanza di prove sulla non pertinenza delle cene all'incarico istituzionale, osserva che non costituisce onere dell'attore pubblico, bensì dell'appellante, dimostrare che le cene offerte a parenti ed amici erano atti di rappresentanza. Osserva, poi, che l'attività del casinò può avere una qualche attinenza con cerimonie pubbliche, ma ciò va concretamente dimostrato, manifestazione per manifestazione.

4) Sul danno all'immagine, infine, il requirente richiama la sentenza 10/2003/QM delle sezioni riunite secondo la quale la lesione dell'immagine costituisce un danno evento, quale *genus* del danno esistenziale, e non un danno conseguenza.

In data 9 marzo 2006 l'appellante ha depositato una memoria integrativa nella quale svolge alcune ulteriori considerazioni in replica alle conclusioni del pubblico ministero.

In particolare, sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 651, precisa che l'ordinanza 353/99 citata dal requirente si riferisce ad un caso diverso ed è anteriore alla riforma costituzionale. Evidenzia, inoltre, che il giudizio abbreviato, in caso di mancata acquisizione probatoria a favore dell'imputato, deve avere trattamento analogo a quello previsto per il patteggiamento, altrimenti si viola anche il principio di eguaglianza sancito dall'articolo 3 della costituzione.

Riguardo al danno all'immagine, afferma che qualche articolo giornalistico di critica nei confronti del sindaco non è sufficiente ad integrare i requisiti di prova richiesti dalla giurisprudenza citata dallo stesso pubblico ministero, ed evidenzia, a riprova che in sede locale non vi è stata alcuna percezione negativa dei fatti in questione, di essere stato nuovamente eletto nella carica di sindaco nel 2004.

* * * * *

All'odierna udienza, assente il difensore degli appellanti, il pubblico ministero ha

reiterato le proprie conclusioni, insistendo per il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza di primo grado.

In particolare il rappresentante della procura ha richiamato la sentenza della corte costituzionale n 169/2003 che ha implicitamente affermato la compatibilità del giudizio abbreviato con il nuovo articolo 111 della costituzione, ed ha osservato che la rielezione dell'appellante non esclude il danno all'immagine, perché il prestigio dell'amministrazione è ben diverso dal consenso elettorale, che si può accrescere anche con pratiche clientelari.

Considerato in

DIRITTO

Rilevata la regolarità e tempestività della notifica del gravame ed essendo applicabile alla fattispecie l'articolo 651, secondo comma, del codice di procedura penale, occorre esaminare la questione di legittimità costituzionale sollevata dall'appellante, secondo il quale la disposizione va interpretata nel senso che la sentenza penale di condanna pronunciata con il rito abbreviato esplica i suoi effetti soltanto se si è proceduto all'acquisizione delle prove nel corso del giudizio, perché un'interpretazione letterale sarebbe in contrasto con l'articolo 111 della costituzione.

Osserva il collegio che, come affermato dal giudice delle leggi, il consenso all'utilizzazione degli atti d'indagine, insito nella richiesta di giudizio abbreviato, ricade nell'ambito delle ipotesi di deroga al principio di formazione della prova in contraddittorio, previste dal quinto comma dello stesso articolo 111 della costituzione, con conseguente esclusione di ogni contrasto con i principi del giusto processo delle norme che disciplinano il giudizio abbreviato (Corte costituzionale sentenze 115 e 326 del 2001).

L'inesistenza di qualsiasi violazione dell'articolo 111 della costituzione rende

manifestamente infondata la questione prospettata, non essendovi alcun motivo per limitare l'operatività dell'articolo 651, secondo comma, alle sole ipotesi in cui vi è stata un'integrazione probatoria su richiesta della difesa.

L'appellante ravvisa, inoltre, sempre ove si opti per un'interpretazione letterale dell'articolo 651, secondo comma, la violazione dell'articolo 3 della costituzione per disparità di trattamento rispetto alla sentenza di applicazione della pena su richiesta prevista dall'articolo 444 dello stesso codice (cd patteggiamento), che è emessa pure senza contraddittorio sulla formazione della prove e che, per espressa disposizione legislativa, non ha efficacia nei giudizi civili o amministrativi (art 445 secondo comma codice di procedura penale).

Anche questa prospettazione è manifestamente infondata perché si pongono a raffronto due istituti completamente diversi.

Nel patteggiamento il giudice valuta, sulla base degli atti, soltanto la qualificazione giuridica del fatto, la corretta comparazione delle circostanze e la congruità della pena concordata. Nel giudizio abbreviato, invece, il giudice può decidere sulla base degli atti assunti nel corso dell'indagine preliminare, che l'imputato, con la richiesta del rito abbreviato, accetta vengano utilizzati come prova, oppure può disporre, se lo ritiene necessario, un'integrazione probatoria.

Nel rito abbreviato, pertanto, il giudice penale compie un accertamento del fatto, che, invece, non viene fatto nel cd patteggiamento, e questa differenza giustifica i diversi effetti dei due tipi di sentenza sui giudizi civili ed amministrativi

Va ribadita, pertanto, la piena operatività dell'articolo 651 secondo comma del codice di procedura penale, secondo il quale <<la stessa efficacia (cioè efficacia di giudicato, quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso) ha la sentenza irrevocabile di

condanna pronunciata a norma dell'articolo 442, salvo che vi si opponga la parte civile che non abbia accettato il rito abbreviato>>.

I fatti accertati nel giudizio penale sono i seguenti: alcune fatture, analiticamente indicate nell'imputazione per un importo di 32 milioni di lire, relative a pasti consumati dall'appellante, dai suoi familiari e da persone da lui invitate, presso il ristorante <<La tavola di Totone>>, sito all'interno del casinò, sono state pagate dall'amministrazione comunale di Campione d'Italia. Ciò avveniva perché le fatture, alcune intestate al comune, altre personalmente a Salmoiraghi, venivano trasmesse al competente ufficio con la sua sigla, che per prassi consolidata attestava la pertinenza della spesa alla pubblica amministrazione.

Il giudice penale ha escluso che potesse trattarsi di spese in qualche modo riferibili all'amministrazione dai seguenti elementi:

- partecipazione alle cene di familiari ed amici del sindaco, circostanza ammessa dallo stesso Salmoiraghi;
- intestazione della maggior parte delle fatture alla persona e non all'amministrazione comunale, ed invio, per espressa richiesta dello stesso Salmoiraghi, al suo indirizzo privato;
- effettuazione di alcune cene in giorni infrasettimanali, mentre le cene di rappresentanza avvenivano di sabato;
- dichiarazioni del segretario comunale, del direttore e di numerosi dipendenti del ristorante dove avvenivano le cene;
- mancata indicazione nella documentazione e nel corso del processo, di qualsiasi elemento idoneo a ricondurre le cene a finalità di rappresentanza.

I fatti accertati contengono tutti i requisiti necessari per affermare la responsabilità dell'odierno appellante.

Quanto al danno, osserva il collegio che il pagamento con fondi pubblici di cene consumate a titolo privato costituisce un indiscutibile pregiudizio economico. Il carattere privato delle cene non solo è stato accertato dal giudice penale, ma è la stessa tipologia delle spese sostenute, ricavabile dalla documentazione in atti, ad escludere qualsiasi collegamento con i fini istituzionali del comune.

Peraltro, come evidenziato dal pubblico ministero, neanche in questa sede l'appellante ha prodotto od allegato nuovi elementi, tali da far ritenere le spese fossero in qualche modo riconducibili a fini istituzionali del comune amministrato. Né ciò costituisce un inversione dell'onere della prova, atteso che per consolidata giurisprudenza le spese di rappresentanza possono essere ritenute lecite, solo se sono rigorosamente giustificate e documentate, con l'esposizione, caso per caso, dell'interesse istituzionale perseguito, della dimostrazione del rapporto tra l'attività dell'ente e la spesa, della qualificazione del soggetto destinatario e dell'occasione della spesa.

Per i restanti elementi della responsabilità è sufficiente osservare che la condotta truffaldina accertata dal giudice penale, la cui natura dolosa è inequivocabilmente *in re ipsa*, costituisce la causa unica del danno subito dal comune.

Passando al danno all'immagine, osserva il collegio nella sentenza n. 10/2003/QM le sezioni riunite di questa corte hanno affermato che *<<il danno all'immagine di una pubblica amministrazione, non rientra nell'ambito di applicabilità dell'art. 2059 del codice civile ma è una delle fattispecie del danno esistenziale>>*.

Ciò significa che il danno all'immagine è ravvisabile ogniqualvolta viene leso il diritto dell'amministrazione di realizzarsi e di operare in modo efficace, efficiente, imparziale e trasparente nei confronti dei propri dipendenti e dei propri amministrati, perché questo diritto, garantito dall'articolo 97 della costituzione, è l'elemento caratterizzante dell'immagine e dell'identità della pubblica amministrazione.

In altre parole il danno all'immagine, che come quello esistenziale consiste nella mancata realizzazione della specifica finalità perseguita dalla norma di tutela, coincide con la violazione della stessa ed esso, pertanto, <<*deve essere individuato nell'ambito dei danni non patrimoniali come danno-evento e non come danno-conseguenza*>>.

La differenza fra danno-evento e danno-conseguenza rileva essenzialmente sul piano probatorio, giacché nella prima ipotesi il torto è un'entità ravvisabile *in re ipsa*, e le conseguenze negative coincidono con la lesione *in sé* del bene giuridico; nel danno conseguenza, invece, la lesione rileva solo quale presupposto ed il danno, pertanto, deve essere autonomamente provato.

Applicando al presente giudizio questi principi, che il collegio condivide e dai quali non intende discostarsi, il danno all'immagine risulta ampiamente provato, consistendo nella lesione ai principi di efficienza ed imparzialità dell'azione amministrativa, causata dalla condotta truffaldina dell'appellante che, facendo gravare sul bilancio comunale spese sostenute per fini privati, ha leso il diritto del comune di Campione d'Italia di essere un'amministrazione che gestisce in maniera corretta, efficiente ed imparziale le risorse finanziarie pubbliche.

L'esistenza e l'ampiezza del *clamor fori*, sono circostanze che, unitamente ad altri parametri quali la posizione funzionale dell'autore dell'illecito, la gravità e la ripetitività della condotta, rilevano solo per la quantificazione del pregiudizio, il cui ammontare, determinato in euro 2.580 e non contestato dall'appellante, questo giudice ritiene congruo.

Quanto all'avvenuta rielezione è sufficiente osservare che il consenso elettorale è determinato dalle valutazioni politiche dei cittadini sui candidati e sul loro programma e non implica nessun giudizio, positivo o negativo, sull'efficienza ed imparzialità della pubblica amministrazione.

Conclusivamente l'appello è da respingere con conseguente conferma della sentenza impugnata.

Alla soccombenza segue la condanna al pagamento delle spese del presente grado, liquidate in dispositivo.

P Q M

La Corte dei Conti, Sezione Seconda giurisdizionale centrale, definitivamente pronunciando, ogni contraria ragione ed istanza reiette, dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 651 secondo comma del codice di procedura penale e rigetta l'appello iscritto al n. **18082** del registro di segreteria, proposto da **Salmoiraghi Roberto** e conferma la **sentenza n. 566/03**, emessa dalla **sezione** giurisdizionale della Corte dei conti per la regione **Lombardia**. Condanna Salmoiraghi Roberto al pagamento delle spese del presente grado di giudizio che si liquidano in euro 250,44_____

(duecentocinquanta/44).

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 11 maggio 2006

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

F.to Mario Pischedda

F.to Tommaso De Pascalis

Depositata in Segreteria il 20 MAR. 2007

Il Direttore della Segreteria

F.to Andreana Basoli