

Quando il danno è la sommatoria di pagamenti frazionati nel tempo tutti risalenti ad un unico atto deliberativo o, comunque, ad un'unica manifestazione di volontà, la decorrenza della prescrizione va individuata nella data di ciascun pagamento

Tratto dal sito www.amcorteconti.it

REPUBBLICA ITALIANA 5/2007/QM

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

A SEZIONI RIUNITE

IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dai magistrati:

Francesco CASTIGLIONE MORELLI	Presidente
Davide MORGANTE	Consigliere
Salvatore CILIA	Consigliere
Angelo Antonio PARENTE	Consigliere
Stefano IMPERIALI	Consigliere
Angela SILVERI	Consigliere-relatore
Pina Maria Adriana LA CAVA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sulla questione di massima deferita dalla Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana con ordinanza n. 301/2006 del 10 ottobre 2006.

Visto l'atto di deferimento iscritto al n. 220/SR/QM.

Uditi nella pubblica udienza del 28 marzo 2007 il relatore, Consigliere Angela Silveri, l'Avv. Aldo Tigano ed il P.M. in persona del Vice Procuratore Generale Antonio Ciaramella.

Esaminati gli atti e i documenti di causa.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione notificato il 26 maggio 2006 (preceduto da inviti a dedurre del 31 dicembre 2005 e da atti di costituzione in mora a cura dell'Amministrazione interessata notificati in pari data) la Procura regionale per la Sicilia ha convenuto in giudizio dinanzi alla Sezione territoriale l'Avv. Salvatore Barbera e l'Avv. Giuseppe Gullotta, rispettivamente assessore al contenzioso e dirigente

dell'Avvocatura del Comune di Messina, chiedendone la condanna al pagamento, nelle quote del 50%, in favore dello stesso Comune della somma pari ad € 13.336,47 oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio, queste ultime in favore dello Stato. Nell'atto di citazione si evidenziava che la Giunta comunale, con delibera n. 518 del 20 aprile 2000, aveva approvato il bando di gara e il Capitolato generale d'appalto per la copertura assicurativa della responsabilità civile e patrimoniale del Segretario generale e dei dirigenti del Comune; il relativo contratto veniva stipulato il 31 agosto 2000. Con appendice n. 02/170451 la copertura assicurativa veniva estesa ai Consiglieri comunali, al Sindaco ed alla Giunta; l'estensione a favore degli amministratori non risultava aver titolo in alcuna delibera, bensì soltanto in un verbale sintetico della seduta di Giunta n. 7 del 15 febbraio 2000. Nell'atto di citazione si evidenziava, altresì, che la procedura risultava essere stata attivata da una nota dell'11 agosto 2000 dell'assessore al contenzioso Avv. Barbera e successivamente sottoscritta dall'Avv. Gullotta quale dirigente dell'Avvocatura comunale.

Il giudizio veniva discusso all'udienza del 10 ottobre 2006 limitatamente all'eccezione di prescrizione dedotta da entrambi i convenuti; è stata, quindi, depositata ordinanza (n. 301/2006) con la quale la Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana ha rimesso a queste Sezioni Riunite questione di massima sulla individuazione del dies a quo della prescrizione.

Nell'ordinanza si fa, innanzitutto, presente che: 1) il presunto danno erariale deriverebbe da una determinazione (non supportata da idonea deliberazione di Giunta) adottata dall'assessore al contenzioso in data 11 agosto 2000 e poi sottoscritta dal dirigente dell'Avvocatura; 2) i convenuti hanno invocato la prescrizione con riferimento alla stessa data dell'11 agosto 2000; 3) la Procura ha sostenuto che il termine prescrizione dovrebbe decorrere, quanto meno, dalla data del primo pagamento avvenuto il 9 gennaio 2001.

Nell'ordinanza si osserva, inoltre, che sul punto dell'esordio del termine prescrizione in ipotesi di delibere che comportino pagamenti periodici protratti nel tempo la giurisprudenza di questa Corte è sostanzialmente oscillante fra tre soluzioni:

1) il termine comincerebbe a decorrere dalla data di adozione della delibera (Sez. III, n. 34 del 2006; Sez. d'appello Sicilia n. 66 del 2006); 2) il termine decorrerebbe per l'intero danno dal primo pagamento (Sezioni Riunite n. 3/2003/QM); 3) il termine decorrerebbe autonomamente per ciascun rateo di pagamento effettuato (Sezioni Riunite n. 7/2000/QM).

Si osserva, quindi, che laddove si dovesse seguire la tesi fatta propria dai giudici d'appello siciliani (data di adozione della delibera) nel caso di specie si dovrebbe pronunciare la prescrizione, poiché l'atto di messa in mora è stato notificato il 31 dicembre 2005, mentre la nota che ha determinato la spesa illecita è del 31 agosto 2000; mentre uno qualsiasi degli altri due orientamenti consentirebbe di rigettare l'eccezione di prescrizione.

Si rammenta, inoltre, che la Sezione siciliana, con ordinanza dell'11 novembre 2005, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., in un giudizio avente identico oggetto, osservando che in virtù di un orientamento giurisprudenziale assunto come "diritto vivente" (cfr. SS.RR. n. 3/QM del 2003) la disposizione secondo cui "il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso" dovesse essere interpretata nel senso che - in ipotesi di illecite erogazioni periodiche di somme di denaro - la prescrizione non decorre dal pagamento dei singoli ratei, bensì dalla data dell'atto di autorizzazione del contratto, salvo che non si tratti di fattispecie complessa, a formazione progressiva, nella quale tale atto non è sufficiente a produrre il danno e che detto principio sarebbe applicabile anche "con riferimento alla fattispecie dell'illecito permanente", nel quale il diritto al risarcimento sorge con l'inizio del fatto illecito generatore del danno stesso e con questo persiste nel tempo, rinnovandosi di momento in momento.

Sul punto il giudice remittente evidenzia che la questione è stata dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 272 del 2006, dopo aver, comunque, rilevato che l'interpretazione censurata era stata fatta propria dalle Sezioni Riunite con la sentenza n. 3 del 2003, ma era stata disattesa dalle stesse Sezioni Riunite con la sentenza n. 7 del 2000. Il giudice a quo osserva, inoltre, che la questione non muterebbe nella sua essenza neppure laddove, come adombrato dalla Corte costituzionale, si dovesse fare applicazione non della norma statale, ma dell'art. 58, comma 4, della legge n. 142 del 1990 nel testo recepito dalla Regione siciliana con la legge regionale n. 48 del 1991, attesa l'identità del termine ("fatto") utilizzato dal legislatore in entrambi i casi.

Nelle conclusioni scritte depositate il 21 dicembre 2006 la Procura generale ha rilevato, innanzitutto, che la questione è da ritenersi ammissibile perdurando un contrasto di giurisprudenza sul punto ed essendo rilevante nel giudizio a quo. Nel merito ha ampiamente illustrato lo stato della normativa e della giurisprudenza, osservando che debba essere condiviso l'orientamento prevalente, sostenuto anche dalle Sezioni Riunite nella decisione n. 7 del 2000, secondo cui nei casi di delibere che comportano, a carico delle amministrazioni pubbliche, pagamenti periodici, la prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa deve considerarsi decorrente dalla data di ciascun pagamento.

Il giudizio, chiamato all'udienza del 10 gennaio 2007, è stato rinviato su istanza di parte all'udienza del 28 marzo 2007.

All'udienza odierna l'Avv. Aldo Tigano ha, innanzitutto, evidenziato che la problematica all'esame è stata più volte affrontata anche dalle Sezioni Riunite che debbono, però, in questo caso tenere conto della specificità della normativa siciliana, che ha condotto la Corte costituzionale a dichiarare inammissibile una questione di costituzionalità proprio perché il giudice remittente non aveva valutato il diverso quadro normativo della Sicilia. Ha, quindi, ripercorso la disciplina vigente in materia di prescrizione, mettendo in evidenza le diverse formule utilizzate dal legislatore nazionale e da quello regionale, che - in conformità al disposto dall'art. 58, comma 4, della legge n. 142 del 1990 - fa riferimento al momento della commissione del fatto; in ogni caso, ove la prescrizione dovesse farsi decorrere dal pagamento, occorrerebbe coinvolgere nel giudizio di responsabilità anche dirigenti e funzionari che dispongono il pagamento. Ha, poi, rilevato che l'art. 1, comma 1343, della legge finanziaria per il 2007 ha previsto che la prescrizione decorre da quando si è realizzata la condotta produttiva di danno. Sul punto ha sostenuto che tale disposizione è, comunque, entrata in vigore e va applicata nel caso all'esame; e ciò tenuto conto che il decreto legge abrogativo è intervenuto dopo la pubblicazione della legge finanziaria.

Il P.M. ha rilevato che anche l'espressione "commissione del fatto" contenuta nell'art. 58 della legge n. 142 del 1990 e recepita dalla normativa siciliana è stata interpretata in modo consolidato nel senso che comprenda anche l'evento di danno. Ha, inoltre, evidenziato che anche per gli enti locali siciliani va applicata direttamente la legge statale n. 20 del 1994; e ciò in quanto la competenza regionale riguarda soltanto la struttura e l'ordinamento degli enti locali e non anche il regime della responsabilità amministrativa. Circa il merito della questione si è riportato alle considerazioni svolte nella memoria, puntualizzando che in tutte le ipotesi di danno continuativo sarebbe paradossale che gli uffici di Procura dovessero agire in giudizio per danni futuri ancora incerti nell'an e indeterminati nel quantum. Ha, inoltre, osservato che ovviamente per ciascun fatto dannoso dovranno essere dimostrati tutti gli elementi costitutivi della responsabilità, ivi compreso il rapporto di causalità.

In replica l'Avv. Tigano, nel depositare copia della sentenza della Corte costituzionale, ha rilevato l'assurdità della chiamata in giudizio per fatti tanto risalenti nel tempo.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. La Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana ha sottoposto a queste Sezioni Riunite questione di massima sulla individuazione del dies a quo della prescrizione in fattispecie di danno erariale conseguente alla copertura assicurativa per responsabilità civile e patrimoniale degli amministratori di ente locale. La questione - come osservato anche dalla Procura Generale - è sicuramente ammissibile, persistendo notevole difformità di orientamenti giurisprudenziali in materia di decorrenza del termine prescrizione in ipotesi, quali quella di specie, in cui il danno consegue a pagamenti periodici protratti nel tempo.

2. Entrando nel merito della questione rileva, innanzitutto, il Collegio che nessun ausilio alla risoluzione della problematica di cui trattasi può fornire la disposizione recata dall'art. 1, comma 1343, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007), che - come è noto - dispone che al comma 2 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 le parole "si è verificato il fatto dannoso" siano sostituite da "è stata realizzata la condotta produttiva di danno".

E' sufficiente, al riguardo, osservare che - diversamente da quanto sostenuto dalla parte privata - la norma recata dal menzionato comma 1343 non ha dispiegato alcun effetto nell'ordinamento, essendo stata abrogata dal decreto legge 27 dicembre 2006 n. 299, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 dicembre 2006, prima che la nuova disposizione in materia di decorrenza della prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa potesse entrare in vigore. Ed, invero, ai sensi del comma 1364 dello stesso art. 1, la legge finanziaria per il 2007 è entrata in vigore il 1° gennaio 2007 e, quindi, in data successiva a quella della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, avvenuta il 27 dicembre 2006; data dalla quale, a norma dello stesso comma 1364, decorre l'entrata in vigore dei soli commi 966, 967, 968 e 969; ed è noto che - nelle more della discussione del presente giudizio - il decreto legge n. 299/2006 è stato convertito dalla legge 23 febbraio 2007 n. 16, con la conseguenza che è divenuta definitiva - con effetto antecedente alla sua entrata in vigore - l'abrogazione del richiamato comma 1343.

La questione va, quindi, affrontata tenendo conto della normativa in atto vigente, sulla quale - come si è detto - non ha in alcun modo inciso la legge n. 296/2006.

Ciò posto, va ancora precisato - a fronte delle deduzioni espresse dalla parte privata - che nella materia di cui trattasi non ha alcun senso richiamarsi alla specificità della normativa siciliana; e ciò per l'assorbente considerazione che la materia appartiene alla legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. l), della Costituzione, che - come è noto - indica come afferente in via esclusiva al potere legislativo statale "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa". E non vi è dubbio che la responsabilità amministrativa e contabile di cui conosce la Corte dei conti, ivi compreso il regime dei termini di prescrizione del diritto al risarcimento del danno, attiene alle materie ivi indicate, con la conseguenza che la sua regolamentazione è riservata al legislatore nazionale.

Né a diverse conclusioni si perviene sulla base di quanto disposto dallo Statuto della Regione siciliana che - come è altresì noto - conferisce alla Regione uno speciale regime di autonomia connotato anche dal fatto che lo Statuto è approvato con legge costituzionale (R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e successive modifiche ed integrazioni apportate con leggi costituzionali).

Sul punto, va in effetti considerato che l'art. 14 dello Statuto indica tra le materie rimesse alla potestà di legislazione esclusiva della Regione - da esercitarsi, comunque, nei limiti indicati dallo stesso art. 14 - il "regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative". La materia è stata da sempre intesa come riguardante soltanto le regole dell'organizzazione degli enti locali e non anche la disciplina della responsabilità amministrativa e contabile, che in tutti i suoi profili - dalla individuazione del giudice competente alla regolamentazione degli aspetti processuali e sostanziali - attiene alla materia giurisdizionale e, quindi, alla competenza esclusiva del legislatore statale. Si è, quindi, ritenuto con

giurisprudenza pacifica e con l'adesione dello stesso legislatore regionale che le nuove regole sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti degli enti locali, recate dall'art. 58 della legge 8 giugno 1990 n. 142, trovassero immediata e diretta applicazione anche nella Regione siciliana; tanto che l'inserimento delle norme di cui allo stesso art. 58 nella legge regionale 11 dicembre 1991 n. 48 (concernente "provvedimenti in tema di autonomie locali") è stato pacificamente inteso non come recepimento della normativa statale - che già trovava diretta applicazione nella Regione - ma come mero richiamo della disciplina statale della responsabilità al solo fine di dare forma ed assetto unitario alla regolamentazione delle autonomie locali nella stessa Regione.

In definitiva, il regime della prescrizione, non diversamente da ogni altro aspetto della responsabilità amministrativa e contabile per amministratori e dipendenti degli enti locali, trova la sua unica fonte - anche nella Regione siciliana - nella legislazione statale e, quindi, anche nella Regione siciliana hanno effetto immediato, senza che occorra alcuno specifico atto di recepimento, le modifiche del regime della responsabilità apportate dalla legislazione nazionale successiva alla legge n. 142 del 1990.

In ogni caso, rilevano queste Sezioni Riunite che le diverse formulazioni recate dall'art. 58, comma 4, della ripetuta legge n. 142 del 1990 e dall'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994 (come modificata dal decreto legge n. 543 del 1996 convertito nella legge n. 639 del 1996) non si prestano ad interpretazioni divergenti sulla decorrenza della prescrizione, tutte conducendo ad affermare - secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente - che in ogni ipotesi di responsabilità amministrativa non è sufficiente a dare inizio al periodo prescrizione il compimento della condotta che si assuma trasgressiva degli obblighi di servizio. E ciò sia con riferimento al disposto dell'art. 58, comma 4, della legge n. 142/1990, secondo cui "l'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto", sia con riguardo alla norma recata dall'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994 a mente della quale "il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta".

La giurisprudenza del tutto prevalente - che appare la più consona ai principi di diritto della materia, oltre che la più aderente alla lettera delle norme sopra richiamate - ha, invero, osservato, sotto la vigenza della legge n. 142/1990, che il "fatto", rilevante per la decorrenza della prescrizione deve essere considerato nel momento in cui viene a compimento la fattispecie illecita costituita dal "fatto colposo" e dal conseguente "evento dannoso"; e ciò in quanto anche in materia di responsabilità amministrativa, affinché il sistema mantenga una sua logica coerenza, non può non valere la regola generale recata dall'art. 2935 cod.civ., secondo cui "la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere". In effetti, una lettura che colleghi l'endiadi "commissione del fatto" al mero dispiegarsi della condotta trasgressiva, senza alcun riferimento alle conseguenze dannose che ne sono derivate, condurrebbe all'esito assurdo di dover ritenere che, nella materia della responsabilità amministrativa, la prescrizione inizi a decorrere in un momento in cui, per non essere ancora concreto ed attuale il danno, non sarebbe azionabile alcuna pretesa risarcitoria e la domanda giudiziale in ipotesi proposta dovrebbe essere respinta per insussistenza dell'elemento oggettivo della responsabilità. Quindi, anche sotto la vigenza della legge n. 142 del 1990, doveva affermarsi - come, in effetti, è stato affermato dalla giurisprudenza assolutamente prevalente - che la prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale decorre dal momento in cui, con il concretizzarsi del danno, viene a completamento la fattispecie illecita produttiva del danno stesso.

A non diverse conclusioni conducono le disposizioni recate dall'art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994 che, anzi, proprio per dirimere i dubbi interpretativi indotti dalla formulazione della legge n. 142/1990, nell'individuare il termine di decorrenza del computo prescrizione abbandona il riferimento alla "commissione del fatto" per riferirsi al "verificarsi del fatto dannoso"; del resto, nella individuazione della valenza precettiva della norma non priva di rilievo è la circostanza che la disposizione richiama

espressamente l'elemento oggettivo dell'illecito, laddove prevede che, in caso di occultamento doloso del danno, la prescrizione decorre dalla data della sua scoperta.

Tutte le argomentazioni fin qui esposte conducono, dunque, ad escludere che - ai fini della decorrenza della prescrizione - sia sufficiente il compimento della condotta illecita e, di converso, ad affermare che di decorrenza della prescrizione possa parlarsi solo nel momento in cui la condotta contra ius abbia prodotto l'evento dannoso avente i caratteri della concretezza e della attualità.

Tanto premesso, ritiene il Collegio che in ipotesi quale quella di specie, in cui il danno è la sommatoria di pagamenti frazionati nel tempo tutti risalenti ad un unico atto deliberativo o, comunque, ad un'unica manifestazione di volontà, l'individuazione del dies a quo della prescrizione non può essere effettuata con riguardo al momento in cui è insorto l'obbligo giuridico di pagare; in tal modo, infatti, tornerebbe ad essere valorizzata la mera "commissione del fatto", dimenticando che l'illecito amministrativo-contabile - non diversamente, sotto tale profilo, dall'illecito civile - è l'esito di una fattispecie complessa che trova il suo compimento quando la condotta antiggiuridica abbia prodotto un danno concreto e attuale.

In sostanza, in adesione a quanto affermato da queste Sezioni Riunite nella decisione n. 7 del 2000, rileva il Collegio che la diminuzione del patrimonio dell'ente danneggiato - nel che consiste l'evento dannoso - assume i caratteri della concretezza e della attualità e diviene irreversibile solo con l'effettivo pagamento; è, quindi, da ogni singolo pagamento - come sostenuto nella richiamata decisione che pienamente si condivide - che decorre il termine di prescrizione.

Non è inutile rilevare che - come, altresì, chiarito nella decisione n. 7 del 2000 e come reiteratamente affermato dai giudici di merito - l'interpretazione qui sostenuta non comporta alcun aggravio per i soggetti chiamati in giudizio, dovendosi in concreto e caso per caso accertare l'esistenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, ivi compreso il nesso di causalità tra condotta ed evento; accertamento che, ovviamente, include anche la verifica se con il decorso del tempo non siano sopravvenute cause che abbiano concorso o che siano state da sole sufficienti a cagionare l'evento.

In tal senso è la pronuncia di queste Sezioni Riunite sulla questione di massima deferita dalla Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana con ordinanza n. 301/2006 del 10 ottobre 2006.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, a Sezioni Riunite in sede giurisdizionale,

DICHIARA

ammissibile la questione di massima deferita dalla Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana con ordinanza n. 301/2006 del 10 ottobre 2006.

AFFERMA che

quando il danno è la sommatoria di pagamenti frazionati nel tempo tutti risalenti ad un unico atto deliberativo o, comunque, ad un'unica manifestazione di volontà, la decorrenza della prescrizione va individuata nella data di ciascun pagamento.

Dispone la restituzione degli atti alla Sezione giurisdizionale remittente per la prosecuzione del giudizio di merito.

Manda alla segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 28 marzo 2007.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(A. SILVERI)

(F. CASTIGLIONE MORELLI)

F.to Silveri

F.to Castiglione Morelli

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 19 luglio 2007

p. IL DIRIGENTE

Pietro Montibello