

REPUBBLICA ITALIANA 426/2008 A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Prima Giurisdizionale Centrale - composta dai Magistrati:

DOTT. VITO MINERVA	PRESIDENTE
DOTT. DAVIDE MORGANTE	CONSIGLIERE REL
DOTT. PIERA MAGGI NARDONE	CONSIGLIERE
DOTT. CRISTINA ZUCCHERETTI	CONSIGLIERE
DOTT. MARIA FRATOCCHI	CONSIGLIERE

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi d'appello ed appello incidentale in materia di responsabilità amministrativa, iscritti ai nn. 26375 e 26905 del Registro di Segreteria, proposti, rispettivamente, dal Procuratore Generale e da Cesare Luigi R avverso la sentenza n. 179/06 in data 8 febbraio – 10 marzo 2006 della Sezione Giurisdizionale Regionale per la Lombardia.

Visti l'appello principale, quello incidentale, il Decreto n. 47/2007/A di questa Sezione, nonché gli altri atti e documenti della causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 6 maggio 2008, il Consigliere relatore Dott. Davide Morgante, il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale Dott. Angelo Raffaele De Dominicis, nonché l'Avv. Carlo Albini, su delega dell'Avv. Luigi Manzi per l'appellato;

Ritenuto in

FATTO

Con sentenza n. 179/2006 la Sezione Giurisdizionale Regionale della Corte dei

conti per la Lombardia ha dichiarato l'estinzione per prescrizione dell'azione di responsabilità promossa dal Procuratore Regionale nei confronti di Cesare Luigi R, quale Assessore pro tempore all'Urbanistica del Comune di XXX (Varese) per sentirlo condannare al pagamento di Euro 41.316/55 (oltre degrado monetario, interessi e spese di giudizio) a titolo di danno all'immagine dell'Ente Territoriale per aver indotto tale Sig. M, proprietario di un immobile vincolato, al versamento di una tangente di £ 40 milioni, contro la minaccia di ostacolare il rilascio delle prescritte concessioni edilizie.

L'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità è stata argomentata dalla Corte Territoriale nel riflesso che, come evidenziato dalla difesa del convenuto, i fatti di causa si erano verificati nel 1990, che il dies a quo, tenuto conto della natura del danno all'immagine, quale danno esistenziale, decorreva dalla divulgazione a mezzo stampa della notizia dell'arresto del convenuto (avvenuto il 27 giugno 1992) che concretava il clamor fori e che l'Amministrazione Comunale non aveva mai notificato al R alcun atto di messa in mora ed interruzione della prescrizione; donde, sia l'invito a dedurre (notificato solo nel febbraio 2005) sia l'atto di citazione (depositato nel giugno 2005) erano da ritenere intempestivi rispetto al termine prescrizionale dovendo ritenersi irrilevante, ai fini interruttivi della prescrizione dell'azione contabile l'intervenuta costituzione di parte civile (in data 20 ottobre 1997) dell'Amministrazione danneggiata nel parallelo processo penale.

Ciò, tenuto conto che l'attribuzione in favore del Giudice Contabile della giurisdizione in materia di danno erariale sarebbe da ritenere esclusiva e non concorrente con la giurisdizione ordinaria; per cui, contrariamente a quanto ritenuto dall'Organo Requirente, sarebbe irrazionale ancorare il fatto costitutivo del danno all'immagine all'avvio del processo penale od alla sentenza di condanna emessa dal

Tribunale di Varese (n. 388/02 del 16 ottobre 2002) nei confronti del R.

Avverso la sentenza della Corte Territoriale Contabile ha interposto appello il Procuratore Generale, lamentando l'errata individuazione del dies a quo della prescrizione e l'errata esclusione della rilevanza, ai fini interruttivi della prescrizione, della intervenuta costituzione di parte civile nel parallelo processo penale, a carico del R, da parte dell'Amministrazione danneggiata.

In ordine al primo profilo di doglianza reputa, infatti, il Procuratore Generale che nella vicenda è ravvisabile un occultamento doloso che determina l'impossibilità del Requirente Contabile di far valere il diritto fino a che non risulti effettivamente scoperta la fattispecie dannosa, situazione che si realizza quando si è perfezionata la configurazione penale della fattispecie; donde fino a quando non sia intervenuto quanto meno il rinvio a giudizio in sede penale, od anche la sentenza penale di condanna, il Procuratore Regionale non sarebbe in grado di esercitare proficuamente l'azione di pertinenza.

Nella specie, poi, la lesione al prestigio ed all'immagine del Comune non poteva ritenersi verificata prima della pronuncia giudiziaria penale, poiché solo questa, amplificata dalla stampa e dallo strepitus fori, era idonea a fornire certezza sulla consumazione dell'illecito, per cui solo da tale momento decorre la prescrizione.

Per quanto attiene al conseguenziale profilo della dedotta irrilevanza, a fini interruttiva della prescrizione contabile, della costituzione di parte civile dell'Amministrazione danneggiata, richiama anzitutto il Procuratore Generale la consolidata giurisprudenza Cassatoria, secondo cui giurisdizione penale e giurisdizione civile per risarcimento dei danni derivanti da reato, da un lato, e giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale; di talché

l'eventuale interferenza che può determinarsi tra tali giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti, senza dar luogo a questioni di giurisdizione (Cass. 3 febbraio 1989, n. 664; ord. 21 maggio 1991, n. 369; 23 novembre 1999, n. 822/S.U.).

Inoltre, la Cassazione ha sempre confermato la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario (penale) sull'azione civile dell'Amministrazione esercitata nel processo penale, non preclusiva dell'azione contabile sul medesimo fatto dannoso.

Ne segue che ex art. 2943, co. 1, cod. civ. alla data di costituzione di parte civile nella specie si è determinata l'interruzione della prescrizione fino al momento di passaggio in giudicato della sentenza che ha definito il relativo giudizio, anche nel processo contabile.

In tali ipotesi, infatti, l'interruzione e contestuale sospensione della prescrizione ha valenza generale, evidenziando la sussistenza della volontà dell'Ente danneggiato ad ottenere il risarcimento del danno.

Alla stregua delle estese considerazioni il procuratore generale ha chiesto che venga affermata la tempestività dell'azione proposta dalla Procura Regionale Contabile, con annullamento della sentenza impugnata e rinvio della causa al Primo Giudice per l'esame del merito ai sensi dell'art. 105 reg. proc.

Ove questa Sezione d'appello si ritenesse competente anche per il merito il Procuratore Generale chiede la condanna del convenuto per l'importo indicato in citazione, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese del giudizio, con riguardo agli elementi probatori proposti in primo grado che "si ripropongono".

Nella comparsa di risposta, recante appello incidentale, il R, rappresentato e difeso dall'Avv. Andrea Manzi, ha opposto, in via preliminare, l'inammissibilità dell'appello del Procuratore generale, poiché la Parte pubblica si è limitata a

contestare la sentenza impugnata sotto il profilo della tempestività dell'azione proposta, ma quanto al merito ha richiamato per relationem il contenuto dell'atto di citazione, incorrendo così nella violazione dell'art. 342 cod. proc. civ.

Ne segue, secondo la difesa, che anche ove trovasse accoglimento la doglianza sulla tempestività dell'azione la mancata riproposizione degli elementi di fatto e delle ragioni di diritto a sostegno dell'azione contabile impedirebbe l'accoglimento delle domande della Procura attrice.

Ciò, tenuto conto che il giudizio d'appello è una revisio prioris instantiae e non un indicium novum, ha cioè effetto devolutivo soltanto sulle questioni espressamente riproposte (tantum devolutum quantum impugnatum); di modo che i motivi d'appello debbono essere specifici e concretarsi in puntuali censure alla sentenza impugnata.

Per quanto attiene alla prescrizione dell'azione contabile, nel porre in rilievo che il danno all'immagine ha autonomia patrimoniale ed autonoma risarcibilità, la difesa dell'appellante incidentale ritiene che la lesione di immagine è legata allo strepitus fori, per cui il decorso della prescrizione sarebbe correlato al momento in cui l'Amministrazione ha avuto notizia dell'arresto del suo amministratore, coincidente con la data del 27 giugno 1992.

Rispetto a tale data l'azione contabile, al momento del suo esercizio, era ampiamente prescritta.

Conclude, pertanto, la difesa appellante perché venga dichiarato inammissibile l'appello di Procuratore Generale, per violazione dell'art. 342 c.p.c. e/o comunque perché venga respinto nel merito per infondatezza con conferma della sentenza impugnata.

In via subordinata e condizionatamente all'accoglimento dell'appello principale chiede il difensore che l'appello incidentale venga accolto ed annullata la

sentenza impugnata nella parte in cui ha riconosciuto immotivatamente ed incidentalmente l'illegittimità del comportamento tenuto dal R, nonché nella parte in cui ha disposto la compensazione delle spese ed ha escluso l'applicazione dell', co. 2, del d.l. n. 543/1996, come convertito.

In via ulteriormente subordinata la difesa appellante chiede che, ove il Collegio, accolta la domanda principale avversaria, ritenesse di dover trattenere la causa per la decisione nel merito, ovvero ai fini dell'eventuale giudizio di rinvio ed in ogni caso, che vengano rigettate tutte le richieste del Procuratore Generale di condanna del R al pagamento delle somme indicate nel libello di responsabilità e nell'atto d'appello in quanto inammissibili, non provate e comunque infondate.

In via di ulteriore subordine ed ove si dovesse ritenere il R responsabile, che venga fatto uso del potere riduttivo dell'addebito, nonché che venga assegnato un termine per l'esercizio della facoltà del condono ex art. 1, co. 231 e segg. della L. n. 266/2005.

Con decreto n. 47/07/A assunto nella Camera di Consiglio del 3 luglio 2007 il Collegio ha dichiarato l'inammissibilità, così come formulata, dell'istanza di condono e fissato l'udienza del 6 maggio 2008 per la trattazione dell'appello incidentale e di quello principale.

Nelle conclusioni depositate in data 27 novembre 2007 il Procuratore Generale, previa richiesta di riunione degli appelli ex art. 335 c.p.c., ha dedotto quanto appresso:

- reiezione della dedotta inammissibilità del proprio appello, poiché la sentenza di prime cure ha pronunciato espressamente solo in ordine alla prescrizione dell'azione; donde il Procuratore Generale ha chiesto il rinvio al Primo Giudice per l'esame del merito ex art. 105 del reg. proc.

La difesa del R contesta, invece, la richiesta subordinata di un esame di merito della causa ove il Giudice d'appello, non qualificando, come "pregiudiziale" (ma meramente "preliminare") la questione di prescrizione, si ritenesse competente anche nel merito: esame che non potrebbe compiere, non essendo stati indicati, nell'appello principale, gli specifici motivi di doglianze, donde, l'inammissibilità, sotto tale profilo, dell'appello principale.

Reputa, al contrario il procuratore Generale che il proprio appello non possa essere ritenuto inammissibile in quanto nello stesso si è fatto riferimento integrale alla domanda introduttiva i cui profili argomentativi e probatori non hanno trovato alcuna smentita (salvo la prescrizione) nella sentenza impugnata, nei cui confronti, pertanto, non vi era alcuna diversa critica da formulare

- conferma delle argomentazioni a sostegno della non realizzata prescrizione, quali sviluppate nell'atto di appello, tenuto conto dell'intervenuta costituzione di parte civile nel processo penale e dell'invito a dedurre, nonché considerato che la Corte Costituzionale con sentenza n.272/07 del 13 luglio 2007 ha confermato il principio della coesistenza dell'azione di responsabilità amministrativa e della possibilità di costituzione di parte civile dell'Amministrazione danneggiata con i conseguenti effetti interruttivi, e salvi gli effetti di coordinamento delle giurisdizioni derivanti dall'articolo 538, co. 3, cod. proc. pen.;

- per quanto attiene ai motivi circa l'insussistenza nel merito della responsabilità, l'insussistenza del danno all'immagine e la sua errata quantificazione, ne deduce l'irrilevanza nel caso in cui venga accolta la domanda principale di riforma della sentenza in punto di prescrizione e di rinvio di Primo Giudice.

Subordinatamente, reputa l'Organo Requirente che gli elementi prospettati nell'atto di citazione risultino idonei a sostenere l'affermazione di responsabilità del

R.

Ciò in ragione del mancato tempestivo rilascio della concessione n. 77/1990 (relativa ai lavori di restauro delle facciate) nonostante il favorevole avviso della Commissione edilizia comunale (in data 11 aprile 1990) e della Regione Lombardia (in data 3 luglio 1990) evidenziato dal Giudice penale e della dazione della tangente dichiarata confessionaria del convenuto nell'interrogatorio reso al P.M. in data 26 settembre 1992 e dei compartecipi dell'accordo criminoso, interrogatorio del segretario provinciale D.C. Antonino De Feo del 5 agosto 1992, interrogatorio dell'Avv. Barile del 27 agosto 1992, dai quali emergeva che il R aveva percepito la cifra di £. 6 milioni, come quota parte della complessiva tangente di £. 40 milioni, pur imputando egli la somma ai rimborsi spese erogati dal Partito per la campagna elettorale).

Risultava significativa, al riguardo, secondo il Procuratore Generale anche la collocazione temporale della tangente nell'ambito del procedimento amministrativo di che trattasi.

L'illecito si collocava , poi ,in una più vasta prassi corruttiva che aveva avuto per protagonisti gli esponenti dei partiti politici di maggioranza nella realtà varesina ed i loro collettori;

- validità dell'imputazione relativa al danno all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza del R alla stregua della giurisprudenza della Corte di Cassazione enunciata con le note di sentenza n. 5668/1997 e n. 744/1999, nonché della relativa quantificazione ex Art. 1226 cod. civ.;

- insiste nella non applicabilità nella fattispecie del potere riduttivo dell'addebito, in ragione dell'assenza di elementi di attenuazione della responsabilità ed in presenza di una condotta dolosamente diretta alla realizzazione del danno.

Conclude, pertanto, il Procuratore Generale con richiesta di accoglimento del proprio appello e di reiezione dell'appello incidentale, con condanna dell'appellante incidentale anche alle spese del secondo grado di giudizio.

Nella memoria depositata in data 14 aprile 2008 la difesa del R ha insistito nella richiesta di inammissibilità dell'appello principale per violazione dell'art. 342 c. p. c. e/o comunque per la reiezione nel merito dell'appello per infondatezza, con conferma della sentenza impugnata.

In via subordinata e, condizionatamente all'accoglimento dell'appello principale, ha chiesto l'accoglimento dell'appello incidentale, con annullamento della sentenza impugnata nella parte in cui ha riconosciuto immotivatamente ed incidentalmente l'illegittimità del comportamento del R, nonché nella parte in cui ha disposto la compensazione delle spese ed escluso l'applicazione dell'art. 3, comma 2, del d.l. 543/1996 come convertito.

In via di ulteriore subordine, ove il Collegio ritenesse di trattenere la causa per il merito, rigettate le richieste tutte del Procuratore Generale di condanna del R in quanto inammissibili, non provate e comune infondate.

In via ancor più subordinata e per mero scrupolo difensivo, fare uso del potere riduttivo.

Venuta in discussione la causa, alla pubblica udienza del 6 maggio 2008, il Pubblico Ministero, in via di principalità, ha chiesto che venga accolta la propria doglianza in punto di non intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità e rimessa, pertanto, la causa al Primo Giudice per la pronuncia di merito ed, in via di mero subordine, ove il Collegio ritenesse nella specie operante l'effetto devolutivo dell'appello, che venga adottata una pronuncia di condanna del convenuto in ragione della costruzione di responsabilità e degli elementi probatori indicati nel proposto

libello.

La difesa dell'appellante incidentale ha confermato le doglianze e le richieste conclusionali rese nei propri atti scritti.

Considerato in

DIRITTO

I due atti d'appello, in quanto proposti avverso la stessa sentenza, vanno previamente riuniti, ex art. 335 cod. proc. civ., onde pervenire ad un'unica decisione.

Ciò posto, come menzionato in narrativa, l'appellata sentenza ha dichiarato l'intervenuta prescrizione dell'azione di responsabilità promossa dal procuratore Generale nei confronti di Cesare Luigi R, quale Assessore pro tempore all'Urbanistica del Comune di XXX (Varese) ai fini del ristoro del danno all'immagine dal medesimo arrecato all'Ente Territoriale per aver indotto il proprietario di un immobile vincolato al pagamento di una tangente al fine del rilascio della prescritta concessione edilizia.

Per tale vicenda nei confronti del convenuto risulta celebrato procedimento penale per il reato di concussione nel quale l'Amministrazione si è costituita parte civile, conclusosi in prime cure con sent. 388/02 in data 16 ottobre 2002 del Tribunale di Varese di condanna del R alla pena di anni quattro di reclusione.

In sede di appello, previa derubricazione dell'ascritto reato in corruzione e riconoscimento della penale responsabilità del R, da parte della Corte di Appello di Milano è stata assunta sentenza di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione del reato ex artt. 157 e 160 cod. pen. (sent. n. 1359 in data 31 marzo – 24 maggio 2006).

La realizzazione della causa estintiva è stata argomentata dalla Corte Contabile Lombarda nel duplice riflesso che, avuto riguardo all'epoca (1990) di accadimento

dei fatti di causa ed alla natura del danno all'immagine quale danno esistenziale, il dies a quo del termine prescrizione non poteva che decorrere dalla divulgazione a mezzo stampa dell'arresto del R (avvenuto il 27 giugno 1992), il quale concretava il c.d. clamor o strepitus fori, e che non poteva riconoscersi alcuna rilevanza, ai fini interruttivi della prescrizione contabile, alla costituzione di parte civile dell'Amministrazione comunale nel processo penale, in ragione della esclusività della giurisdizione contabile in materia di danno erariale; donde, non avendo l'Amministrazione mai notificato al R alcun atto di messa in mora e/o di interruzione della causa estintiva, rispetto al menzionato dies a quo (27 giugno 1992) sia l'invito a dedurre (del 3 febbraio 2005) sia il libello di responsabilità (depositato in data 14 giugno 2005), risulterebbero non tempestivamente assunti rispetto al termine prescrizione.

Avverso l'assunta pronuncia estintiva dell'azione contabile si è gravato il procuratore Generale, censurandone l'illegittimità sia sotto il profilo dell'erronea individuazione del dies a quo della prescrizione, sia per la ritenuta esclusione di rilevanza, ai fini interruttivi della prescrizione contabile, dell'intervenuta costituzione di parte civile dell'Amministrazione nel parallelo processo penale a carico del R.

Entrambe le censure si appalesano fondate.

Per quanto attiene al primo profilo di doglianza, reputa il Collegio di dover, in via preliminare, chiarire che, secondo l'ormai consolidata giurisprudenza, il danno da discredito all'immagine oggetto di scrutinio da parte del giudice Contabile, è costituito dai costi che l'Amministrazione Pubblica, anche in prospettiva, è costretta a sostenere per il ripristino di quell'immagine e del proprio prestigio ed onorabilità risultati compromessi dalla condotta riprovevole tenuta dal suo dipendente nell'esercizio di funzioni d'istituto, così suscitando allarme sociale in ragione del

rapporto di immedesimazione che lega la stessa al suo operatore (cfr., per tutte: Cass. SS.UU. civ. sent. 25 giugno 1977, n. 5668 e Corte dei conti Sez. I Giurisdiz. Centrale, sent. n. 329/1998/A).

Nell'indicata prospettiva la promovibilità e riconoscibilità di siffatta ipotesi lesiva, da parte, rispettivamente, del Requirente e del Giudice Contabili, resta in modo imprescindibile subordinata al concorso di tre presupposti: la riprovevole condotta dell'operatore pubblico, l'idoneità della stessa, in ragione dell'eco negativa avuta nell'opinione pubblica, a pregiudicare il prestigio e l'affidabilità dell'Amministrazione (c.d. clamor o strepitus fori), l'esborso patrimoniale a cui l'Amministrazione è astretta per la restitutio in pristinum dell'immagine e prestigio lesi.

In tale ottica v'è, altresì, chiarito che, ai fini realizzativi della figura danni per cui è causa, ciò che anzitutto rileva è il giudizio di sussistenza e fondatezza della condotta illecita, assumendo il "c.d. clamor fori" funzione meramente strumentale alla diffusione della supposta vicenda lesiva; di talché ove, come nel caso di specie, quella condotta concreti al contempo un illecito penale ed un illecito amministrativo, l'appuramento e la qualificazione del fatto in sede penale vengono necessariamente a condizionare, pur se nei limiti imposti dall'art. 651 cod. proc. pen., il giudizio di illiceità di quella condotta e della sua idoneità all'insorgenza di una giustificata eco negativa nella collettività che, altrimenti, sarebbe destinata a degradare, a seguito del giudiziale appuramento dei fatti, a falsa risonanza connessa all'esercizio del diritto di cronaca proprio dei mezzi informativi (cfr., in termini, di questa Sezione Centrale, sent. n. 203/2008/A dell'11 gennaio 2008).

Ne segue che, come più correttamente chiarito da questa Sezione in precedenti giurisprudenziali (cfr. la testé citata sent. n.203/2008/A, nonché presupposto dal

Procuratore Generale nel suo atto conclusionale e ribadito alla pubblica udienza, in punto di diritto, appare più validamente sostenibile il criterio che individua il dies a quo della prescrizione nel momento in cui il “clamor fori” unitamente alla “figura criminis”, pregiudicante l'onorabilità dell'Amministrazione pubblica, trovino supporto in una sentenza di condanna, strumento giuridico unico in tali fattispecie onde sancire l'illiceità della condotta posta in essere dal convenuto ed a costituire sostanziale base, sotto il profilo oggettivo, alla pretesa lesiva azionata dal Requirente Contabile.

Tale criterio, oltre che corrispondere alla chiarita, peculiare costruzione del danno patrimoniale da discredito d'immagine della Pubblica Amministrazione, di cognizione contabile, sembra trovare conforto anche nella più recente disciplina legislativa in tema di rapporti tra procedimento penale e procedimento contabile, per quanto attiene in particolare, agli effetti del giudicato penale reso, come nella specie, nei confronti di dipendenti di Amministrazioni pubbliche colpevoli di delitti contro la P.A. di cui al Cap. I del Titolo II del libro secondo del C.P..

Si riferiscono, in particolare, questi Giudicanti all'art. 7 della L. 27 marzo 2001, n. 97, ove, onde assicurare il tempestivo e proficuo esercizio dell'azione pubblica risarcitoria in materia di danno erariale, fa carico al Giudice penale di comunicare al Procuratore Contabile territorialmente competente le “sentenze irrevocabili di condanna” pronunciate nei confronti dei dipendenti pubblici dichiarati colpevoli degli indicati reati.

In siffatte ipotesi, invero, stante l'identità del “fatto” posto a base dell'azione penale e di quella contabile, nonché l'efficacia di giudicato che l'accertamento di quel fatto in sede penale è chiamato ad esplicitare, ex Art. 651 cod. proc. pen., nel giudizio contabile, la pendenza di un giudizio penale che investa quel “medesimo

fatto” esplica ex lege una sorta di giustificata sospensione dell’azione contabile, destinata ovviamente a venir meno con la comunicazione, da parte del Giudice Penale al Pubblico Ministero Contabile della sentenza irrevocabile di condanna del dipendente pubblico responsabile.

Tale costruzione non pregiudica in alcun modo l’autonomia dell’azione del giudizio contabili, dappoichè, ove il Procuratore Regionale della Corte dei conti ritenga, sulla base degli elementi in suo possesso e/o di quelli al medesimo pervenuti dal Pubblico Ministero Penale, sulla base delle informative che questi è tenuto a rendere ex art. 129, commi 3 e 3 bis, delle disposiz. att. cod. proc. pen., nonché dell’articolo 6 della citata L. n. 97/2001, di far luogo alla pertinente azione di responsabilità contabile, questa ed il conseguente giudizio restano pienamente validi, pur potendo essere intuitivamente influenzati nel prosieguo, dall’esito del giudizio penale.

Quanto sopra permesso, osservano i Giudicanti, che in fattispecie la sentenza penale di condanna del convenuto per l’ascritto reato concussivo (derubricato in corruzione dalla Corte d’appello di Milano con sent. n. 1359/2006) risulta assunta dal Tribunale di Varese in data 16 ottobre 2002; di modo che da tale data il Procuratore Regionale Contabile è stato posto in grado di attivare gli strumenti giuridici di pertinenza anche prodromici all’esercizio, entro il termine quinquennale previsto dall’art. 1, co. 2, della L. n. 20/1994, dell’azione di responsabilità, volta al ristoro del danno patrimoniale sofferto dall’Erario in conseguenza del disdoro arrecato all’immagine dell’Amministrazione di appartenenza del R.

Poiché, anche a prescindere dall’atto in data 20 ottobre 1997, di costituzione dell’Amministrazione quale parte civile nel giudizio penale, l’indicato termine di prescrizione quinquennale si sarebbe compiuto alla fine di ottobre 2007, sia l’invito a

dedurre del 3 febbraio 2005 sia il libello di responsabilità del successivo 14 giugno risultano tempestivamente assunti.

Sotto l'indicato profilo respinta l'eccezione di prescrizione, non può comunque il Collegio esimersi dall'osservare che, come correttamente dedotto dal Procuratore Generale, anche ove si abbia riguardo all'intervenuta costituzione di parte civile della Amministrazione nel parallelo processo penale, l'invocata causa estintiva deve intendersi non realizzata, tenuto conto dell'effetto interruttivo permanente del sottostante diritto risarcitorio univocamente riconosciuto a tale istituto (cfr., per tutte, Cass.10 dic. 1994, n. 1057), nonché della sua compatibilità con l'azione contabile di pertinenza del Procuratore Regionale della Corte dei conti, correttamente illustrata dal Procuratore Generale nel suo atto conclusionale ed al dibattimento, con richiamo alla consolidata giurisprudenza contabile, della Cassazione, nonché, al contenuto chiarificatore, sul punto, della Corte Costituzionale espresso nella recente sentenza n.272/2007, nella doverosa salvezza degli effetti di coordinamento delle giurisdizioni indotta dall'art. 538, comma secondo, del cod. proc. pen.

In ragione della dichiarata compatibilità, va', altresì respinta, per infondatezza ogni censura di inammissibilità ed improcedibilità dell'azione del Procuratore Regionale e/o dell'appello proposto dal Procuratore Generale.

L'accoglimento dell'appello del Procuratore Generale in punto di tempestività della proposta azione contabile e la conseguente riforma della sentenza impugnata, pongono ora al Collegio la problematica indotta dall'ulteriore richiesta di quella Parte Pubblica di rimessione della causa così definita in appello, al Primo Giudice perché svolga l'esame di merito sulla contestata responsabilità, che sarebbe del tutto mancato in prime cure per l'accoglimento della preliminare eccezione di prescrizione.

L'esigenza del rinvio viene argomentata dal Requirente Contabile con richiamo

al contenuto dell'articolo 105, comma primo, del Regolamento di procedura di cui al R.D. n. 1038/1933 ove recita che “quando in prima istanza la competente Sezione giurisdizionale si sia pronunciata soltanto su questioni di carattere pregiudiziale, su queste esclusivamente deve pronunciarsi il Giudice d'appello”.

Secondo il Procuratore Generale, il riferimento a pronunce “pregiudiziali” operato dalla chiamata norma procedurale sarebbe comprensivo delle questioni “preliminari di merito” quale quella relativa alla prescrizione che, al pari delle prime, avrebbe escluso ogni esame di merito dell'azionata pretesa lesiva.

A tale costruzione si è opposta la difesa dell'appellante incidentale, insistendo, come già rammentato, sulla realizzazione della causa estintiva ed opponendo, comunque, che ove questi Giudici d'appello, in sede applicativa dell'art. 105, co.1, del R.D. n.1038/1933, qualificando la questione sulla prescrizione come “meramente preliminare”, trattenessero la causa anche per il merito, l'appello del Procuratore Generale dovrebbe essere dichiarato inammissibile per violazione dell'art. 342 cod. proc. civ., dappoiché non recante gli specifici motivi di censura mossi nel merito alla sentenza impugnata, in contrasto con l'ormai consolidata giurisprudenza che impone il contenimento dell'effetto devolutivo, proprio di tale mezzo di comunicazione, alle sole questioni ivi espressamente riproposte.

Entrambe le costruzioni, per gli effetti consequenziali che, rispettivamente, se ne intendono trarre, si appalesano infondate.

Per quanto attiene all'esegesi operata dalla Parte Pubblica appellante in ordine alla portata applicativa dell'art. 105, comma unico, del R.D. n.1038/1933 reputano questi Giudicanti che tale norma va ricondotta nell'alveo della generale disciplina dettata per l'appello dalla codicistica processuale civile, secondo cui, dato il principio dell'assorbimento o conversione delle nullità nei motivi di gravame, il giudice

d'appello, fuori dai casi tassativamente stabiliti negli artt.353 e 354 cod. proc.civ., deve decidere nel merito, quali che siano i vizi del giudizio di prime cure; di guisa che la deroga a quel principio viene normativamente circoscritta ai casi in cui (per difetto di giurisdizione o competenza, nullità di notifica della citazione, di mancata integrazione del contraddittorio o indebita estromissione di una parte) nel merito il primo grado di giudizio possa dirsi del tutto mancante e restato così vulnerato il principio del doppio grado di giurisdizione.

A tale ratio, peraltro sempre accolta nel codice di rito, deve ritenersi ispirata la più recente Legge 21 luglio 2000, n. 205, ove all'articolo 10, comma 3, nell'abrogare il secondo comma del menzionato art. 105 del Regolamento di procedura contabile, per l'ipotesi in cui il Primo Giudice si è pronunciato su sole questioni di carattere "pregiudiziale", ha contenuto il sindacato e la pronuncia d'appello soltanto a tali questioni, così confermando la disciplina codicistica dettata dagli artt. 353 e 354 cod. proc.civ.

Né a tale costruzione osta, secondo questi Giudici, l'invocato principio del doppio grado di giurisdizione il quale, oltre a non trovare inderogabile garanzia costituzionale nel nostro ordinamento, né specificatamente nel sistema processuale civile e contabile, postula soltanto, alla stregua della consolidata giurisprudenza, che una domanda o questione vengano successivamente proposte a due giudici di grado diverso e non ché le stesse siano effettivamente decise da entrambi (cfr., per tutte, Cass.: 9 luglio 1987, n. 5976; 21 novembre 1986, n. 6836).

Quanto sopra premesso, il carattere di pregiudizialità, quale testè inteso, non è dato riscontrare in presenza, come nella specie, di un'eccezione di prescrizione, che è concreta una c.d. preliminare di merito, la quale impone e, presuppone, comunque, un esame del merito, tanto più penetrante in ipotesi di occultamento doloso del fatto

lesivo ove, al fine decisorio della opposta eccezione, il Giudice deve intuitivamente scendere al sindacato di talune componenti della responsabilità amministrativa (art.1,comma secondo, della L. n. 20/1994).

Per quanto attiene alla subordinata eccezione di inammissibilità dell'appello, argomentata dalla difesa dell'appellante incidentale con l'assunta violazione, da parte del Procuratore Regionale dell'art. 342 cod. proc. civ. per l'assenza nella sua impugnazione di specifici motivi di censura mossi nel merito della vicenda lesiva, va anzitutto chiarito che, nella specie, la lamentata carenza può ritenersi connaturale e fisiologica alla specificità della pronuncia, rimasta contenuta necessariamente, alla declaratoria di insussistenza della causa istintiva; di modo che le richieste di merito del Requirente appellante non potevano che restare contenute, come in concreto è avvenuto, alla conferma del proprio costruito accusatorio sviluppato nel libello di responsabilità, nonché al rigetto delle avverse prospettazioni del convenuto quali evidenziate in prime cure, ritenendo così soddisfatto l'onere di esposizione sommaria dei fatti e dei motivi specifici di impugnazione e delle indicazioni prescritte dall'art. 163 c.p.c. poste a carico dell'appellante dal menzionato articolo 342 c.p.c.

Ciò risulta evidente nella formulazione dell'appello del Procuratore Generale che, peraltro, ben consapevole dell'effetto devolutivo del praticato strumento impugnatorio, nonché della possibilità offerta all'appellato di ampliare il quantum devolutum a mezzo dell'appello incidentale, ha confermato l'impalcatura accusatoria attuata nell'originario atto di citazione, anche con riguardo agli elementi probatori versati in primo grado che ha puntualmente riproposto ex adverso alle prospettazioni del convenuto (cfr. infra pagg. 25 e 26 dell'appello).

Ne segue che l'appello del procuratore Generale, avendo fornito ai controinteressati ed al Giudice adito gli elementi necessari per l'individuazione

dell'oggetto e delle ragioni del gravame, soddisfa al requisito di esposizione sommaria degli elementi conoscitivi richiesto dall'art. 342 cod. proc. civ. (cfr., in termini, per tutte, Cass.:14 nov. 1982, n. 4831; 26 genn. 1989, n. 449).

Il superamento delle invocate doglianze preliminari consente ora al Collegio, in virtù dell'effetto devolutivo dell'appello, l'esame delle doglianze più strettamente di merito espresse dalla difesa dell'appellante incidentale onde opporsi alla configurazione ed alla assunta fondatezza, sotto il profilo probatorio, dell'ascritto danno da compromissione dell'immagine dell'Amministrazione di appartenenza del proprio assistito, quale formulata dal Requirente regionale e confermata dal Procuratore Generale nel suo atto conclusionale.

Anche per tale aspetto le doglianze espresse dalla difesa del R si appalesano prive di fondamento.

Invero, pur non potendo convenire il Collegio con la costruzione del danno all'immagine quale danno-evento operata dal Requirente Contabile e, rimanendo, pertanto, ancorato sul punto alla tradizionale costruzione del c.d. danno-conseguenza elaborata dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite nella nota sentenza n. 5668/1997, concorda, comunque, sul rilievo dato, onde sostenere la pretesa erariale, al fatto tangenzioso penalmente accertato a carico dell'attuale appellato ed appellante incidentale, pur se nel quadro di un illecito corruttivo e non concussivo quale originariamente attestato dal Tribunale di Varese nella sentenza n. 388/2002 (cfr. sent. n. 2054 in data 31 marzo – 24 maggio 2006 della Corte d'Appello – Sez. III Penale di Milano).

Restano provati, infatti, nel celebrato processo penale il mancato tempestivo rilascio della concessione n. 77/1990 (relativa ai lavori di restauro delle facciate dell'immobile), nonostante il favorevole avviso della Commissione comunale edilizia

dell'11 aprile 1990 e della regione Lombardia del successivo 3 luglio, nonché la dazione della tangente (cfr. infra pagg. 471 e segg. della sent. n. 1539/2006 del Tribunale penale di Varese e pagg. da 201 a 203 della sent. n. 2054/2006 della Corte d'Appello di Milano), ivi suffragate da inequivoche dichiarazioni confessorie (interrogatorio De Feo e Barile) e l'inquadramento in un fenomeno di più ampia prassi corruttiva.

Tali vicende, invero, lesive del decoro ed immagine dell'Ente territoriale di appartenenza del R, nella figura esponenziale di Assessore all'Urbanistica, comporta, da parte dell'Ente medesimo, l'intuitiva assunzione di costi, ai fini della reductio ad integrum di quell'immagine ed estimazione nei confronti della collettività amministrata e comunque all'esterno.

Correttamente, pertanto, il Requirente Contabile, ravvisando nell'attestata violazione da parte del convenuto dei munera connessi al proprio ufficio e nello strepitus fori, indotto dal celebrato processo penale e dal suo esito, un palese pregiudizio al decoro dell'Ente locale di appartenenza, ha chiesto la condanna del prevenuto al ristoro patrimoniale dei conseguenziali costi ripristinatori sofferti e/o sopportandi dall'Amministrazione.

Quanto all'entità del danno, al riguardo addebitato al convenuto, reputa il Collegio che, contrariamente alle doglianze della difesa appellata, il Procuratore Regionale ha fatto pertinente e corretto uso del criterio equitativo previsto dall'art. 1226 cod. civ., determinando sostanzialmente nel doppio della tangente percepita l'importo posto a carico del R.

Ciò, con riguardo alla gravità del fatto corruttivo, alla figura esponenziale del prevenuto, alla risonanza avuta dalla vicenda ed alla prevedibile durata nel tempo delle energie e dei costi che l'Amministrazione dovrà impiegare per il recupero della

propria estimazione.

La condotta dolosa del prevenuto non lascia alcuno spazio a questi Giudici per la richiesta riduzione dell'addebito.

La condanna al pagamento della somma di Euro 41.316/55 da parte del R, al richiesto titolo ripristinatorio, a favore del Comune di XXX (Modena), è, pertanto, a rendere dai Giudicanti.

Sull'indicato importo è dovuta, altresì, la rivalutazione monetaria a decorrere dalla data (14 giugno 2005) dell'atto di citazione fino alla data di pubblicazione della presente sentenza.

Sull'importo rivalutato sono dovuti dal convenuto gli interessi legali dalla data di deposito della presente sentenza fino al soddisfo.

Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione Prima Giurisdizionale Centrale - definitivamente pronunciando, ogni diversa istanza e deduzione reiette decide quanto appresso:

- riunisce gli appelli in epigrafe;
- in accoglimento dell'appello del Procuratore Regionale ed in riforma della sentenza impugnata, dichiara non prescritta l'azione del Requirente Contabile;
- trattenendo la causa per il sindacato di merito ex art. 105, comma primo, del R.D. n. 1038/1933, condanna Cesare Luigi R al pagamento in favore del Comune di XXX (Varese) della somma di Euro 41.316/55 (quarantunomilatrecentosedici/55), nonché alla rivalutazione monetaria del predetto importo dalla data (14 giugno 2005) dell'atto di citazione fino alla data di deposito della presente sentenza.

Condanna, altresì, il R al pagamento sull'importo complessivo rivalutato degli interessi legali dalla data di deposito della presente sentenza fino al soddisfo.

Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano in Euro 939,19 (novecentotrentanove/19)

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 6 maggio 2008.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to Davide Morgante

f.to Vito Minerva

Depositata in Segreteria il 14/10/2008

IL DIRIGENTE LA SEGRETERIA

(Dott.ssa Maria FIORAMONTI)