

REPUBBLICA ITALIANA 468/09

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE III GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati :

Dottor Francesco	Pezzella	Presidente
Dottor Giorgio	Capone	Consigliere rel.
Dottor Enzo	Rotolo	Consigliere
Dottor Luciano	Calamaro	Consigliere
Dottor Amedeo	Rozera	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello iscritto al numero 28464 promosso da S Antonio Giuseppe assistito dagli avvocati Maria Athena Lorizio e Vincenzo Cerulli Irelli, nel giudizio d'appello iscritto al numero 28485 proposto da B Armando patrocinato dall'avvocato Basilio Brodu , nel giudizio d'appello iscritto al numero 28574 proposto da P Marco Publio assistito dall'avvocato Tommaso Masu e nel giudizio d'appello (incidentale) iscritto al n 28702 proposto da C Martino patrocinato dall'avvocato Raffaele Soddu avverso la sentenza n 704\2006 depositata il 10\11\2006 emessa dalla Sezione giurisdizionale per la Sardegna ;

Visto l'atto d'appello ;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi alla pubblica udienza dell'11 febbraio 2009 ,con l'assistenza del segretario signora Gerarda Calabrese ,il relatore consigliere Giorgio Capone ,l'avvocato Vincenzo Cerulli Irelli, l'avvocato Stefano Marzano su delega dell'avvocato Basilio Brodu , l'avvocato Tommaso Masu , l'avvocato

Raffaele Soddu ed il Vice Procuratore generale dott. Pasquale Di Domenico

RITENUTO in

FATTO

La sentenza impugnata della Sezione giurisdizionale per la regione Sardegna ha statuito in ordine alla chiamata in giudizio effettuata con atto di citazione della locale Procura a seguito di irregolarità riscontrate nella gestione contabile afferente il periodo 1979\1984 che avevano prodotto ingenti danni alle casse del Comune di N.

Per tali danni ,il giudice di prime cure ha condannato i sotto indicati a pagare a favore del Comune di N le somme a fianco di ciascuno di esso riportate :

Armando B ragioniere capo del comune euro 364 466

Antonio Giuseppe S ,sindaco dal 18 gennaio 1979 al 5 agosto 1980, euro 9. 486 ;

Marco Publio P, sindaco dal 6 agosto 1980 al 1 febbraio 1981 ,euro 3. 020

Antonio Salvatore P ,sindaco dal 2 febbraio 1981 al 7 aprile 1983,euro 13 330 ;

Martino C ,sindaco dall'8 aprile 1983 al 12 settembre 1984, euro 10 601 ;

Banco di Sardegna ,tesoriere del comune ,euro 95 279 .

Tutti sono stati condannati al pagamento degli accessori di legge e delle spese di giudizio.

L'addebito formulato dalla pubblica accusa con citazione del 16 febbraio 1994 riguarda la gestione contabile afferente il periodo 1979\1984 sulla quale erano stati individuati profili di danno attinenti ad indebite appropriazioni di ingenti somme di danaro.

Principale responsabile della mala gestio veniva ritenuto il ragioniere capo del comune di N signor B al quale veniva ascritto di aver sfruttato a proprio vantaggio lo stato di grave disordine amministrativo contabile dell'ente. In particolare ,gli veniva constatato di aver concesso a favore di imprese appaltatrici di lavori e opere pubbliche anticipazioni su pagamenti da effettuare in acconto o a saldo dei lavori eseguiti ,imputando il relativo mandato o assegno bancario a stanziamenti di bilancio o a speciali contabilità non pertinenti ,ossia diversi da quelli a carico dei quali il costo

dell'opera era stato finanziato e sui quali era stato assunto l'impegno di spesa.

La stessa prassi anomala, per l'organo requirente era stata posta in essere attingendo le somme occorrenti per il primo provvisorio e irregolare pagamento alla cassa generale dell'ente mediante emissione di mandati su stanziamenti del bilancio comunale aventi diversa o generica destinazione, per poi emettere il secondo definitivo titolo su fondi a gestione separata destinati alla specifica opera, sui quali era stata a suo tempo autorizzata la relativa spesa ed assunto il relativo impegno contabile.

Il B poi chiedeva all'impresa, che sostanzialmente aveva beneficiato di due pagamenti per la stessa prestazione, la restituzione di quanto erogato in via provvisoria.

Era risultato che in alcuni casi l'impresa non aveva restituito le maggiori somme oppure le stesse non erano state rimesse comunque nella casse comunali con evidente danno per il Comune.

Per questi fatti il funzionario comunale veniva sottoposto a processo penale a seguito del quale con sentenza del tribunale di N del 18/12/2001 veniva condannato per truffa aggravata e falso a 8 anni di reclusione e 4 milioni di multa, pena ridotta a sette anni con sentenza della Corte di appello di Cagliari del 5 aprile 25 maggio 1993; statuizione confermata dalla Corte di Cassazione con sentenza del 27 gennaio 5 aprile 1995.

Il B veniva altresì condannato al risarcimento dei danni nei confronti della parte civile.

Il sindaco C condannato in primo grado nello stesso giudizio, in appello otteneva l'accoglimento del ricorso per intervenuta prescrizione.

Assieme al funzionario sono stati chiamati nel giudizio contabile i vari sindaci in carica nel periodo considerato (S dal 18/1/1979 al 5/8/1980; P dal 6/8/1980 al 1/2/1981; P dal 2/2/1981 al 7/4/1983 e C dal 8/4/1983 al 12/9/1984) perché rispondessero a titolo di colpa grave per il prolungato mancato esercizio di sovrintendenza dell'apparato amministrativo, che aveva consentito le irregolari attività del capo della ragioneria. Nei confronti della Banca di Sardegna che aveva svolto

l'incarico di Tesoriere è stato addebitato il pagamento di mandati affetti da irregolarità formali senza adempiere ai rispettivi doveri di controllo.

La somma chiesta come risarcimento del danno da parte della pubblica accusa ammontava a lire 705 704 738 e veniva ascritta in via solidale

La Sezione emetteva sentenza parziale ed ordinanza del 18 marzo 2005 con cui ,decise le questioni preliminari poste dai convenuti, muoveva varie osservazioni sui conti in questione e con altra decisione parziale del 25 \11\2005 intimava al sindaco ed al segretario generale di fornire elementi sulle richieste di chiarimenti ;alla richiesta veniva dato riscontro senza risposta però sulla presunta alterazione di dello scoperto di cassa e misura del tasso di interesse applicato.

Il giudice ,affermando che il danno doveva essere riferito esclusivamente al pregiudizio derivato dal doppio pagamento effettuato allo stesso titolo da parte del B alle varie imprese e , individuate le singole operazioni irregolari produttive di danno ,giungeva alla conclusione della responsabilità prevalente del B stesso condannato a titolo di dolo ed alla minore responsabilità dei sindaci in carica pro tempore colpevoli a titolo di colpa grave.

Anche la Banca Tesoriera del Comune è stata condannata per aver pagato mandati affetti da irregolarità senza adempiere i dovuti controlli.

Non hanno presentato appello la Banca di Sardegna ed il sindaco Antonio Salvatore P sicchè devono ritenersi definitive le relative condanne.

Ha proposto appello il signor P il quale ha fatto seguire istanza di definizione agevolata del giudizio ,definita con decreto di accoglimento in data 16 aprile 2008 . Il signor P ha depositato ricevute di pagamento dell'importo indicato nel decreto e il Procuratore generale ha chiesto la declaratoria di estinzione del giudizio.

Il signor B assistito dall'avvocato Basilio Brodu ha proposto appello con il quale insiste sull'eccezione di prescrizione rilevando che già dal 1985 erano stato scoperti e ricostruiti dalle autorità amministrative e penali i fatti che hanno occasionato l'azione erariale e che ad essi

spettava obbligo di denuncia e che l'inizio del percorso prescrizionale non poteva essere, come affermato dal giudice, il rinvio a giudizio del 25\5\1991, ma semmai doveva riferirsi all'apertura delle indagini avvenute appunto prima di tale data.

L'appellante nega che il comune abbia subito danno posto che gli importi contestati risultano interamente recuperati, sia in quanto oggetto di intervenute transazioni fra Comune ed imprese appaltatrici, sia per le condanne risarcitorie emesse a suo carico in sede penale.

Rileva le gravi responsabilità della banca tesoriera e degli amministratori "pro tempore" che omisero coscientemente ogni forma di controllo dovuto ex lege e lo stato di confusione amministrativo prodotto dall'omesso controllo.

Nega infine la cumulabilità tra rivalutazione ed interessi e conclude con la richiesta di proscioglimento o, in via graduata, una riduzione dell'addebito.

Si è costituito in giudizio il signor S assistito dall'avvocato Vincenzo Cerulli Irelli che nell'appello propone, come motivi di doglianza, difetto del nesso di causalità tra la condotta e il danno erariale, difetto di motivazione, erroneità ed illogicità, difetto di prova e perplessità circa gli addebiti. Precisa, in particolare, che i pagamenti causativi di danno si sono verificati in periodo successivo all'incarico svolto dal S dal 18\1\1979 al 5\8\1980 ad eccezione di tre assegni emessi dal Banco di Sardegna peraltro nel 1977 cioè prima che egli assumesse la carica di sindaco. Non sarebbe stato possibile perciò per l'appellante ascrivergli una corresponsabilità per omessa vigilanza per fatti fraudolenti posti in essere dal B avvenuti quando non rivestiva la carica.

Generica, immotivata e arbitraria è la pronuncia laddove individua il periodo in cui si sono verificate le condotte criminose del B riferite "in un arco temporale all'incirca fra il 1979 ed il 1984".

L'appellante rimarca poi che nessuna condotta omissiva, tantomeno improntata a colpa grave, gli si può ascrivere posto che nel periodo in cui ha svolto l'incarico municipale fece quanto in suo potere per rendere funzionali i servizi; circostanza non tenuta, a suo dire, in debito conto da parte del collegio giudicante.

Ha reiterato poi il rilievo della mancanza del nesso di causalità tra la sua condotta ed il danno ; il giudice,in sostanza, non gli ha ascritto uno specifico comportamento che possa ritenersi causativo del danno e ciò in spregio alla consolidata giurisprudenza (SSRR 22 del 20 \5\1988) .

Quanto agli addebiti circa la rendicontazione , sottolinea che nessun pagamento irregolare sui fondi di finanziamento regionale è stato riscontrato nel periodo di sua competenza per cui nessun monitoraggio avrebbe impedito al B di compiere gli atti illeciti ed il conseguente danno.

Quanto alla colpa grave ne contesta la sussistenza sostenendo che la condotta dolosa del B è stata di tale intensità da neutralizzare ogni tipo di vigilanza o di intervento. .

In conclusione chiede di essere prosciolto dagli addebiti contestatigli.

Ha proposto appello anche il signor C patrocinato dall'avvocato Raffaele Soddu che nell'atto scritto deduce preliminarmente che anche adoperando la normale diligenza richiesta ad un sindaco egli non avrebbe potuto accorgersi del sistema illecito ordito dal B per cui non è ravvisabile alcuna colpa grave nei suoi confronti. Inoltre, lo strumento di verifica della regolarità delle operazioni contabili era affidato alla Banca tesoriera cui sarebbe spettato di non dar corso ai mandati irregolari del B, compito invece non osservato.

Quanto alla mancata elaborazione e trasmissione dei rendiconti alla regione ribadisce che siffatto compito era posto a carico dell'ente e non specificatamente del sindaco. Inoltre ,gli uffici di revisione della regione responsabili del riscontro degli stessi non ne avevano mai segnalato la mancata presentazione .

La denuncia sulla carenza di schemi organizzativi ,assume poi, va respinta per l'incidenza del ruolo assunto dal B che aveva persino falsificato la firma dell'ingegnere capo del Comune.

Respinge le affermazioni del B che, a sua difesa, aveva denunciato presunte volute omissioni dei sindaci e nega che possa addivenirsi ad una diversa rimodulazione delle responsabilità a danno degli stessi.

Conclude con la richiesta di proscioglimento o, in via gradata ,di riduzione dell'addebito.

Nelle conclusioni , il Procuratore generale nega fondatezza alla riproposta eccezione di prescrizione (difesa B) nella considerazione che facendosi riferimento alla data di emissione della sentenza di primo grado Tribunale penale di N 18\12\1991) , l'azione erariale del 1994 va considerata tempestiva.

Sull'appello B nega che possa configurarsi il venir meno del danno per il recupero ottenuto dal Comune nei confronti delle imprese avvantaggiate dal suo comportamento per mancanza di prove.

Né è consentito ,rileva la parte pubblica, ritenere un minor apporto causale all'evento o minor responsabilità del capo della ragioneria ed una maggiore responsabilità dei sindaci e del tesoriere essendo giusta la formulazione degli addebiti formulata dal giudice . Quanto alla statuizione sugli accessori di legge rammenta che la condanna si riferisce alla sola rivalutazione .

Sull'appello dei sindaci ne ribadisce la responsabilità per aver consentito che le principali fasi connesse alla spesa fossero concentrate nelle mani del solo B .Inoltre , rileva che essi non hanno curato il tempestivo invio dei rendiconti ostacolando l'azione di controllo anche da parte degli organi esterni dell'apparato comunale.

Condiviso il riparto del danno e delle responsabilità conclude con la richiesta di rigetto degli appelli con condanna alle spese di secondo grado.

All'odierna udienza , il difensore dell'ex sindaco P ha chiesto la declaratoria di estinzione ,mentre gli altri difensori hanno insistito nel chiedere il proscioglimento o, in via subordinata, una riduzione del danno.

La pubblica accusa ha replicato chiedendo la conferma della pronuncia per tutti , salvo che per la posizione del P per il quale ha chiesto la declaratoria di estinzione del giudizio ,con pagamento delle spese di secondo grado.

CONSIDERATO in

DIRITTO

Sussistono motivi di connessione oggettiva dei giudizi perché gli appelli indicati in epigrafe vengano riuniti ai sensi dell'art. 335 del cpc.

1 Il Collegio esaminerà ,partitamente ,date le specifiche peculiarità di ciascuna , le diverse posizioni ,iniziando da quella del principale protagonista dei fatti di cui è causa,il signor Armando B ragioniere capo del comune.

La riproposta eccezione di prescrizione avanzata dal suo difensore non è meritevole di accoglimento posto che ogni questione preliminare di rito e di merito (compresa la suddetta eccezione) è stata risolta con la sentenza parziale n 799\2005 depositata il 25 novembre 2005,che non risulta impugnata.

Nel merito ,la pronuncia nei suoi confronti va confermata .

L' appellante nega la stessa esistenza del danno così come contestato e quantificato nell'impugnata sentenza osservando che a seguito del giudizio penale la somma cui è stato condannato è stata interamente recuperata soprattutto in ragione delle transazioni tra amministrazione comunale e imprese cointeressate.

La deduzione difensiva non ha pregio: va condiviso al riguardo l' orientamento della giurisprudenza della Corte dei conti (Sezione II n 329 del 2005) secondo la quale il danno contabile ,permanendo sino al completamento dei recuperi eventualmente disposti dall'amministrazione danneggiata, non può ritenersi estinto per il fatto che siano stati ordinati i recuperi..

Pertanto va confermata, anche in mancanza di convincente prova contraria, la misura del danno così come determinata dal primo giudice peraltro tratta da una meticolosa ricostruzione delle movimentazioni bancarie e confortata da una mole considerevoli di documenti dimostrativi tratti soprattutto dal processo penale.

Che il B sia il principale responsabile del danno è di tutta evidenza.: il corredo degli elementi acquisiti nel corso del procedimento penale è imponente e dotato di autonoma rilevanza ,tanto

da consentire di stabilire che vi è stata da parte del funzionario condotta illecita e dolosa protrattasi per lungo tempo.

Il direttore della ragioneria si è avvalso della propria conoscenza tecnica e della fiducia che, in genere, viene concessa a chi tratta una materia indubbiamente complessa e delicata, quale la gestione della contabilità, per trarre in inganno sia il tesoriere che i vertici municipali.

Egli, ha saputo convincere, chiunque avesse oneri di verifica sui mandati, della inutilità di un controllo serrato e puntuale su ogni significativo atto di pagamento

Gli ammanchi e i doppi pagamenti sono stati coperti insomma da una condotta apparentemente corretta che ha dato ai sindaci e agli altri dirigenti l'impressione che tutto procedesse in linea con le regole.

Il reg. B insiste poi, ai fini di alleggerire la propria posizione, nel denunciare il prevalente concorso di colpa dell'amministrazione.

Va al riguardo puntualizzato che la responsabilità dell'appellante non potrebbe mai venir meno e neppure ridimensionata a causa della concorrente omissione doverosa dei controlli da parte di altri soggetti comunque coinvolti, quali la tesoreria e i vertici amministrativi.

Conclusivamente, la palese inosservanza dei doveri di ufficio peraltro accertati anche in sede penale e il dimostrato danno ingiusto patito dal Comune di N per la condotta del B inducono il Collegio a confermare la statuizione del giudice di primo grado.

Infine, va precisato, in condivisione con quanto rilevato nelle conclusioni di parte pubblica, che la doglianza circa il cumulo tra la rivalutazione monetaria ed interessi legali è infondata posto che il giudice si è pronunciato sulla sola rivalutazione monetaria "da calcolarsi a decorrere dal gennaio 1985.. e fino alla pubblicazione della sentenza".

Conclusivamente, la sentenza di primo grado va confermata e poste a carico del soccombente le spese del grado d'appello.

2 Va ora esaminata la posizione dei sindaci che si sono succeduti nell'arco temporale 1979 \1984

nei confronti dei quali si è ravvisata la responsabilità per gravi omissioni o negligenze in ordine a compiti di vigilanza ,direzione ed organizzazione dei servizi ai sensi dell'allora vigente art 151 del t.u. 4\2\1915 n 148.

Ai sindaci è stato addebitato anche un comportamento incauto per avere confidato sull'opera del B per la predisposizione e trasmissione all'amministrazione regionale dei rendiconti relativi ai finanziamenti di cui alle leggi regionali n 45 e 39 del 1976 e 38 del 1979.

Come insegna la giurisprudenza, può parlarsi di colpa grave nelle ipotesi di comportamento assolutamente scriteriato e debordante in misura notevolissima dai limiti della normale diligenza ,si che notoriamente la colpa grave si configura come l'anticamera del dolo . Comportamenti gravemente colposi potrebbero essere individuati nella volontà di ottenere il risultato progettato nonostante la presenza di avvertimenti o segnali contrari ,provenienti da altri organi ovvero di regole preesistenti ,determinate da chiari principi normativi o in equivoci indirizzi giurisprudenziali. Ora non risulta che i sindaci abbiano operato in una situazione di tal fatta.

Innanzitutto, dalla posizione funzionale di supremazia dell'organo non può automaticamente conseguire la responsabilità dello stesso per omessa vigilanza sugli uffici ,poiché si esige la prova della condotta omissiva gravemente colposa o dolosa. .

Né è possibile ritenere che un sindaco di un comune dotato di uffici di non piccola dimensione potesse accorgersi tempestivamente che la gestione finanziaria affidata ad un'apposita area organizzativa alla quale era preposto un competente funzionario,includesse ammanchi e doppi pagamenti Semmai spettava al Tesoriere il controllo immediato degli atti di ogni pagamento.

Accanto alla generica imputazione di mancato controllo , è stato addebitato ai sindaci di non aver provveduto alla elaborazione e sottoposizione al riscontro dei rendiconti semestrali prescritti dall'art. 4 comma 4 della legge regionale n 1 del 1975 e di quelli relativi ai finanziamenti di cui alle leggi regionali n 45 e 39 del 1976 e 38 del 1979.

Per il giudice “ l'aver confidato ,sempre e soltanto .sull'opera del rag. B anche per tale

adempimento che veniva a costituire per legge un dovere personale del rappresentante legale dell'ente ,configura un comportamento del tutto incauto e sicuramente rilevante dal punto di vista eziologico”.

Il Collegio ritiene che la concorrente responsabilità del B che non si era dato carico di predisporli per ovvi motivi di occultamento e della regione che aveva colposamente tralasciato di istituire gli uffici di revisione per il riscontro di tali atti ,consente al Collegio di negare che la condotta dei sindaci possa essere censurata a titolo di colpa grave.

Va infatti assunto come elemento attenuante della responsabilità la circostanza che è mancata alcuna segnalazione rivolta ai sindaci da parte dei funzionari regionali competenti acchè fossero inviati i rendiconti delle somme affidate per la realizzazione delle opere pubbliche.

In particolare ,quanto all'addebito di omessa vigilanza ascritta al sindaco S va rilevato che durante il suo incarico alcun mandato irregolare è stato pagato.

Ne consegue il proscioglimento dei signori Antonio Giuseppe S e Martino C .

3 Va esaminata la posizione del signor Marco Publio P che ha presentato domanda ai sensi dell'art. 1 commi 231\233 della legge n 266 del 2005.

Al riguardo , dalla documentazione depositata in segreteria della sezione il 14\7\2008 risulta la quietanza di versamento di euro 2 176 ,50 . Pertanto, il decreto del 16\4\2008 ha dispiegato interamente i suoi effetti così come prevede la legge impedendo che sulla posizione del P possa effettuarsi ulteriore discussione .

Conclusivamente ,va dichiarata l'estinzione del giudizio d'appello nei confronti di Marco Publio P carico del quale vanno poste le spese del giudizio d'appello.

4 Per quanto riguarda le spese dei prosciolti , il Collegio deve provvedere d'ufficio e sulla base degli atti di causa –non essendo stata formulata specifica istanza di parte e non essendo stata presentata l'apposita nota di cui all'art. 75 delle disposizioni di attuazione del codice di rito –a liquidare onorari e diritti spettanti come per legge (art. 3 comma 2 bis legge n 639 del 1996) alle

difese degli appellanti S e C..

Dette competenze riguardanti il primo e secondo grado vanno liquidate in euro 2 000 ciascuno così specificate :

1 ° grado ; euro 600 per onorari ,250 per diritti e 50 per spese per un totale di euro 900;

2° grado euro 1000 per onorari e 100 per spese per un totale di euro 1100.

Per quanto concerne le spese di giustizia in senso stretto :

-il S ed il C nulla debbono in quanto prosciolti dalla domanda attrice;

-il B ,in quanto soccombente,deve essere condannato alle spese del grado (ferma restando per le spese di primo grado la condanna di cui al dispositivo della impugnata sentenza) ,nella misura di $\frac{1}{4}$ dell'importo del grado pari ad euro 83,32 (ottantatre/32) ;

il P (che ha provveduto a pagare le spese di primo grado in esecuzione del decreto del 16/4/2008) deve essere condannato alle spese del grado nella misura di $\frac{1}{4}$ del totale pari ad euro 83,32 (ottantatre/32)

nonché di quelle del procedimento di definizione agevolata del giudizio pari ad euro 89,82 (ottantanove/82).

PQM

La Sezione III centrale d'appello definitivamente pronunciando

RESPINGE

l'appello proposto da B Armando e conferma la sentenza appellata .

Spese di giustizia come in motivazione.

DICHIARA

l'estinzione del giudizio d'appello proposto da Marco Publio P avverso la sentenza in epigrafe ai sensi dell'art. 1 comma 233 della legge n 266 del 2005.

Spese di giustizia come in motivazione.

ACCOGLIE

l'appello proposto da Antonio Giuseppe S e da Martino C avverso la sentenza in epigrafe..

Spese legali e spese di giustizia come in motivazione.

Data in Roma nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2009

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Dott.Giorgio Capone

F.to Dott .Francesco Pezzella

Depositata in segreteria il 29 ottobre 2009

IL DIRIGENTE

F.to Dott. Maurizio Arlacchi