

**REPUBBLICA ITALIANA 108/2011**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai signori magistrati :

<b>Dott.. Ignazio de Marco</b>	<b>Presidente</b>
<b>Dott. Giorgio Capone .</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Dott.. Luciano Calamaro</b>	<b>Consigliere relatore</b>
<b>Dott. Amedeo Rozera</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Dott. Tommaso Miele</b>	<b>Consigliere</b>

ha pronunciato la seguente

### **SENTENZA**

sull'appello iscritto al n. 34929 del registro di Segreteria proposto dal Procuratore Regionale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio

nei confronti di:

**A Antonio**, nato a Roma (RM) in il 01/06/1968, ivi residente in Via Gaspara Stampa 125, rappresentato e difeso in primo grado dall'av. Antonio Donnangelo, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, viale delle Milizie n. 76;

**B Fabrizio**, nato a Roma il 04/08/65, ivi residente in via Apiro nr.88;

**B Cristiano** nato a Castel Del Piano (GR) il 27/07/1969, residente in Roma, Via Riccardo Zandonai nr. 55, rappresentato e difeso dall'av. Antonino Galletti in Roma, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma via L. Caro n. 63;

**B Roberto**, nato a Roma il 03/05/1964, ivi residente alla via Peralba 4, rappresentato e difeso in primo grado dall'avv. Andrea B, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma via Flaminia n. 388;

**C Mario**, nato a Roma il 01/01/1949, ivi residente in Via Rosetta Pampanini nr.11, rappresentato e difeso in primo grado dagli avv.ti Marco Valerio Santonocito e Serena Chiriaco, elettivamente domiciliato presso lo studio di questi ultimi in Roma via degli Scipioni 52;

**C Antonio**, nato a Stilo (RC) il 03/08/55, residente in Roma, via Piero Carnabuci, nr.28, rappresentato e difeso in primo grado dall'avv. Giuseppe Blefari, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via G. Animuccia n. 15;

**D Maria Cristina**, nata in Jugoslavia (**EE**) il 27/11/1937, residente in Roma, Via Patmo nr. 34, rappresentata e difesa in primo grado dagli avv.ti Marco Valerio Santonocito e Serena Chiriaco, elettivamente domiciliato presso lo studio di questi ultimi in Roma via degli Scipioni 52;

**D Fernando**, nato a Monte Reale (AQ) il 17/07/42, residente in Roma, Via Monte San Savino nr. 52, rappresentato e difeso in primo grado dagli avv.ti Marco Valerio Santonocito e Serena Chiriaco, elettivamente domiciliato presso lo studio di questi ultimi in Roma via degli Scipioni 52;

**E Maria Teresa**, nata a Roma il 02/07/43, ivi residente in Via Peccioli 5, rappresentata e difesa in primo grado dall'avv. Carlo Corbucci, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Silvio Pellico n. 44

**E Valter**, nato a Sesto san Giovanni (MI) il 01/02/40, residente in Roma, via R. Bracco nr.15, rappresentato e difeso in primo grado dall'avv. Marco Valerio Santonocito, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via degli Scipioni n. 52;

**F Franco**, nato a Roma il 23/05/1959, ivi residente in Via Sestino nr.35, rappresentato e difeso in primo grado dall'avv. Angelo Moliterno, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via C.A. Jemolo n. 190/A;

**G Fortunato**, nato a Longobardi (CS) il 30/11/49, residente in Roma, via G. Deledda nr.38, rappresentato e difeso in primo grado dall'avv. Antonio Donnangelo, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, viale delle Milizie n. 76;

**I Vincenzo**, nato a Pannarano (BN) il 25/05/47, residente in Roma, via San Gennaro nr.157, rappresentato e difeso in primo grado dall'avv. Antonio Donnangelo, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, viale delle Milizie n. 76;

**M Ludovico** (**app. inc. 37404**), nato a Palermo (PA) il 10/09/43, residente in Roma, via Badia Tedalda nr.15, rappresentato e difeso in primo grado dall'avv. Maria Antonia Taverniti, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, viale dei Parioli n. 93;

**Maria L.**, nata a Salerno il 10/06/61, residente in Roma, via Belmonte Piceno nr.4/A, rappresentato e difeso in primo grado dall'avv. Marco Valerio Santonocito, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via degli Scipioni n. 52;

**M Angelo**, nato a Casigliano (AP) il 12/01/54, residente in Roma, via S.M. Kolbe nr.42;

**M Gerardo**, nato a Laureana di Borrello (RC) il 19/02/48, residente in Roma, via Giulio Antamoro 26, rappresentato e difeso in primo grado dagli avv.ti Marco Valerio Santonocito e Serena Chiriaco, elettivamente domiciliato presso lo studio di questi ultimi in Roma via degli Scipioni 52;

**P Libero**, nato a Roma il 19/07/71, ivi residente in Via Val Di Cogne nr.12 elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. Alessandro Onofri in Roma, via Alfredo Casella 37;

**R Giampiero**, nato a Roma il 21/11/46, ivi residente in via della Bufalotta nr.894, rappresentato e difeso in primo grado dagli avv.ti Marco Valerio Santonocito e Serena Chiriaco, elettivamente domiciliato presso lo studio di questi ultimi in Roma via degli Scipioni 52;

**S Giuseppe**, nato a Roma il 06/10/1969, ivi residente in via Enrico Glori 28, rappresentato e difeso in primo grado dagli avv.ti Mauro Mascarucci e Marco Valerio Santonocito, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Roma via degli Scipioni 52;

**V Alessandro**, nato a Roma il 22/10/1968, ivi residente in Via Ferruccio Amendola nr.96, rappresentato e difeso in primo grado dagli avv.ti Marco Valerio Santonocito e Serena Chiriaco, elettivamente domiciliato presso lo studio di questi ultimi in Roma via degli Scipioni 52;

**Z Antonio**, nato a Roma in il 15/09/1947, ivi residente in via Francesco Pais Serra 8, rappresentato e difeso in primo grado dagli avv.ti Marco Valerio Santonocito e Serena Chiriaco, elettivamente domiciliato presso lo studio di questi ultimi in Roma via degli Scipioni 52;

la sentenza n. 312/2009 depositata il 4 marzo 2009 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Lazio

Visto l'appello e gli altri documenti tutti della causa;

Uditi alla pubblica udienza del 12 maggio 2010, con l'assistenza del Segretario Signorina Gerarda Calabrese, il relatore, Consigliere Luciano Calamaro, il pubblico ministero in persona del Vice Procuratore generale dott. Maria Letizia De Lieto Vollaro nonché gli avvocati Santonocito, Donnangelo, Galletti, Blefari, Moliterno e Foti .

Ritenuto in

### FATTO

Con atti di citazione in data 20 febbraio 2007 e 11 dicembre 2007, la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la regione Lazio evocava in giudizio taluni consiglieri del IV Municipio del comune di Roma chiedendone la condanna agli importi ivi indicati.

La vicenda trae origine da presunte indebite percezioni di gettoni di presenza e rimborsi ai datori di lavoro per la partecipazione, nell'anno 2003, a riunioni delle commissioni municipali che, dagli accertamenti svolti, apparivano in realtà non avvenute ovvero avvenute con modalità differenti da quelle risultanti dai relativi verbali.

Secondo l'attore, gli accertamenti espletati avrebbero evidenziato patologie di varia natura (numerose riunioni di durata esigua; riunioni tenute per effettuare sopralluoghi - che da riscontri successivi risulterebbero in realtà non effettuati o effettuati in maniera difforme da quanto risulta dai verbali-, numerose riunioni tenute "per non meglio precisato esame della corrispondenza" senza che nei verbali risultasse l'oggetto della stessa; riunioni tenute lo stesso giorno e alla stessa ora della adunanza del consiglio municipale, di talché le singole commissioni municipali avrebbero avuto solo il tempo di effettuare l'appello dei presenti e interrompere immediatamente la seduta senza deliberare alcunché, ecc.) che non avrebbero impedito, peraltro, la corresponsione dei gettoni di presenza e dei rimborsi ai datori di lavoro dei consiglieri municipali in relazione alle

assenze dal servizio.

L'esito delle indagini compiute dalla Guardia di Finanza avrebbe evidenziato gravissime irregolarità e lacune nella verbalizzazione di tutte le riunioni delle commissioni municipali.

In primo luogo sarebbe rimasto accertato che, in violazione di precise disposizioni normative sia di carattere generale (art. 2375 cod. civ.) nonché di più specifiche disposizioni amministrative (nota del Segretario Generale del Comune di Roma prot. 18302 del 25.7.2006), la maggior parte dei verbali delle riunioni delle commissioni del IV Municipio non sarebbero stati redatti da un segretario verbalizzante, ma direttamente dai presidenti delle commissioni stesse, privando, pertanto, tali documenti della loro naturale funzione certificatoria, rendendoli inidonei a comprovare l'avvenuta effettuazione delle riunioni ivi descritte e a costituire supporto probatorio per richiedere la corresponsione dei gettoni di presenza e i rimborsi ai datori di lavoro per le assenze dal servizio.

Per due commissioni (Commercio e Personale), per le quali era stato nominato il segretario, questi avrebbe dichiarato nel corso dell'istruttoria alla Guardia di Finanza che, in realtà, la "verbalizzazione" sarebbe consistita nella dettatura da parte del Presidente, dei nomi dei "presenti" che avevano firmato in precedenza (anche giorni prima) il relativo foglio delle presenze, senza accertare se tali soggetti fossero realmente presenti al momento della redazione del "verbale" che, inoltre, veniva spesso approntato i giorni successivi alle "riunioni".

L'appellante precisa che, in disparte i profili di rilevanza penale di tali condotte, dal punto di vista del pregiudizio erariale tutte le riunioni i cui "verbali" risultano sottoscritti dal segretario, ma compilati con tali modalità, non potrebbero essere ritenuti idonei a giustificare la percezione del gettone di presenza da parte degli amministratori, che sarebbero risultati come "presenti" e neppure giustificare la loro assenza dai rispettivi posti di lavoro, se dipendenti pubblici.

Soggiunge l'appellante che per gli stessi fatti è stata avviata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma (p.p. n. 3002/04/R.G.N.R.) una indagine penale cui è seguito il decreto che dispone il giudizio per i reati di falso e truffa (artt. 479 e 640 c.p.) e celebrata udienza il 16 marzo

2009 nei confronti degli stessi convenuti del giudizio di responsabilità.

In relazione a tali avvenimenti la Procura regionale emetteva due atti di citazione con richiesta di condanna dei componenti delle commissioni municipali al risarcimento in favore del Comune di Roma dei gettoni indebitamente percepiti per tali "riunioni" e in favore delle Amministrazioni pubbliche per gli indebiti rimborsi per le ingiustificate assenze dal servizio.

Per taluni dei convenuti, risultando l'addebito inferiore a euro 5.000,00, era stata richiesta l'attivazione del procedimento monitorio mediante determinazione presidenziale dell'addebito.

Aderivano a tale liquidazione del danno soltanto i convenuti P e R che provvedevano (come si legge nella sentenza impugnata) al relativo versamento.

Con l'impugnata sentenza il primo Giudice ha respinto le domande per insussistenza del danno erariale e per la inconfigurabilità della colpa grave.

Con riferimento alla insussistenza del contestato pregiudizio, la sentenza di primo grado ha richiamato l'art. 23, comma 3, della legge n. 265 del 1999, riportato nell'art. 82, comma 2, del decreto legislativo n. 267/2000, secondo cui i consiglieri municipali hanno diritto alla percezione un gettone di presenza per la partecipazione alle riunioni del consiglio municipale e delle eventuali commissioni municipali, con il limite mensile insuperabile di un terzo dell'ammontare dell'indennità massima prevista per il Sindaco o il Presidente del Consiglio del medesimo comune.

Considerato che l'importo del singolo gettone era stato fissato nel 2003 in € 71,84, ne sarebbe conseguito che, nel rispetto di detto limite, il consigliere municipale non potesse ricevere compensi oltre le 19 riunioni mensili, circostanza verificatasi nella vicenda di cui è controversia.

Avverso detta statuizione propone appello la Procura regionale.

Richiama, in via preliminare, il contenuto dell'atto di citazione n. 66413 ove è stato precisato (pag. 42) che *"gli accertamenti della Guardia di Finanza, ancorché capillari, hanno poi portato all'attenzione di questo Requirente soltanto i casi più eclatanti di illegittimità e/o irregolarità. Ad esempio, nonostante che la quasi totalità dei verbali esaminati nel IV municipio riportino un ordine*

*del giorno estremamente generico, ove non proprio criptico (esame corrispondenza, proposte di deliberazioni, risoluzioni e ordini del giorno, varie ed eventuali) la G.d.F. ha segnalato come fonte di danno erariale soltanto quelle riunioni che, a fronte di un ordine del giorno siffatto, siano durate meno di un'ora, ovvero quelle riunioni aperte e subito dopo sospese o chiuse per esigenze che per forza di cose (ad esempio, convocazione della commissione nello stesso giorno e alla stessa ora di riunione del consiglio municipale) dovevano essere già note all'atto dell'indizione delle stesse. Ove non fosse stata fatta questa ragionevole scrematura, l'entità delle somme potenzialmente contestabili sarebbe stata ben più elevata".*

Non sarebbe venuta ad emersione, quindi, una contestazione "a tappeto" di tutte le riunioni formalmente irregolari, ma sarebbe stata effettuata "una ragionevole riduzione dei casi da portare all'attenzione del Giudice, esaminando (e respingendo), fin dalla fase istruttoria, l'obiezione che, almeno in linea teorica, tutti i convenuti avrebbero effettuato mensilmente ben più delle 19 riunioni retribuibili con i gettoni di presenza".

L'unica fonte di prova certa della reale tenuta delle riunioni delle commissioni municipali (i verbali), apparirebbe assolutamente carente, contraddittoria, ove non proprio palesemente artefatta.

L'appellante, a tal fine, rappresenta che gli accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza sui verbali delle riunioni delle commissioni, avrebbero fatto emergere un coacervo di irregolarità (talune anche di rilevanza penale), tutte debitamente contestate ai presunti responsabili.

Innanzitutto, moltissimi verbali non risulterebbero sottoscritti dal segretario bensì dal presidente della commissione municipale, in palese "violazione sia di norme generali sulla verbalizzazione (art. 2375 cod. civ.) nonché di più specifiche disposizioni amministrative (cfr. da ultimo nota del Segretario Generale del Comune di Roma prot. 18302 del 25.7.2006, che avrebbe ribadito, con estrema chiarezza, come i verbali delle riunioni dovessero tassativamente essere redatti e sottoscritti dal segretario dovendo ritenersi, in caso contrario, che le riunioni non verbalizzate in tali modi non fossero altro che degli incontri irrituali privi di qualsiasi valenza giuridica)".

Pertanto, la mancanza della firma del segretario della commissione priverebbe tali "verbali" della loro funzione fidefacente, rendendoli assolutamente inidonei a supportare eventuali richieste di corresponsione di gettoni e rimborsi per la partecipazione alle riunioni cui gli stessi si riferissero e neppure a ritenerli, *ex post*, come elementi di prova dell'avvenuta reale effettuazione delle riunioni cui si riferiscono.

Nonostante tali premesse, la sentenza impugnata non avrebbe sviluppato motivi per contrastare le argomentazioni e le conclusioni dell'attore, limitandosi ad affermare che *"le riunioni svolte mensilmente da ciascun consigliere nella grande maggioranza dei casi segnalati sono ben superiori alle 19 anzidette"*.

Non si comprenderebbe, secondo l'appellante, come il primo Giudice abbia potuto giungere a tale categorica conclusione.

Se, difatti, tutte le riunioni contestate negli atti di citazione (ed anche quelle non contestate) si sarebbero basate su verbali irregolari (perché firmati dal presidente della commissione anziché dal segretario), "tali atti informali" non proverebbero alcunché e non potrebbero, pertanto, costituire *ex post* documenti idonei a far ritenere che le riunioni delle commissioni si siano svolte effettivamente, come riportato nei "verbali" stessi finanche in misura superiore alla massima consentita dalla legge.

Soggiunge la parte appellante che gli accertamenti espletati avrebbero portato ad ulteriori elementi di riscontro della assoluta inattendibilità di quanto contenuto nei "verbali".

In particolare i sopralluoghi sarebbero stati compiuti dai presidenti delle commissioni municipali (e non da tutti i componenti presenti delle commissioni stesse, come previsto e come operato negli altri municipi di Roma oggetto delle indagini) e gli accertamenti *ex post* avrebbero escluso che si siano effettivamente verificati almeno nei termini esposti nei "verbali" (pagine 32 e seguenti dell'atto di citazione n. 66413).

Per le due commissioni Commercio e Personale, i cui verbali risulterebbero essere stati sottoscritti

dal segretario (la funzionaria comunale Grimaldi), dalle dichiarazioni rese dalla stessa alla G.d.F. nel corso delle indagini (e della cui genuinità ed attendibilità non sarebbe possibile dubitare, in quanto penalizzerebbero la dichiarante stessa) emergerebbe che, in realtà, la "verbalizzazione" sarebbe avvenuta in modo estremamente singolare, oltre che illegale ed irrituale (in giorni successivi alle riunioni, in assenza dei consiglieri risultanti come "presenti", sotto dettatura del presidente, ecc.).

Quindi, anche per le riunioni afferenti a tali "verbali" non sarebbe possibile parlare, a giudizio dell'appellante, di prova certa della reale effettuazione delle riunioni stesse; non si comprenderebbe, conseguentemente, come il primo Giudice abbia potuto affermare il contrario.

Per le adunanze di queste due commissioni, sarebbero emerse ulteriori irregolarità formali, in quanto risulterebbero essere stati firmati dal presidente e dal segretario verbali afferenti a riunioni tenute in giorni in cui quest'ultima era assente dal servizio, ovvero firmati verbali per riunioni delle due commissioni tenutesi contemporaneamente, ovvero ancora in orari in cui la dipendente non era più in servizio.

Infine viene dedotto che per gli stessi fatti pende procedimento penale n. 3002/04/R.G.N.R. innanzi al Tribunale penale di Roma nei confronti degli stessi soggetti convenuti nel giudizio di responsabilità.

In sintesi la documentazione che si vorrebbe portare a sostegno della legittimità della corresponsione dei gettoni di presenza e dei rimborsi ai datori di lavoro, si presenterebbe assolutamente inattendibile in quanto, nella migliore delle ipotesi, palesemente irregolare, ove non artefatta.

Non convincerebbe, poi, secondo la parte appellante, l'ultima argomentazione utilizzata dal primo Giudice per giustificare l'assoluzione dei convenuti in relazione alla circostanza che il pagamento dei gettoni sia stato effettuato dal dirigente del IV Municipio, con conseguente esclusione di "*un comportamento gravemente colposo dei consiglieri nella riscossione dei predetti gettoni*".

Ciò in quanto, di fronte a verbali artefatti, il dirigente non avrebbe potuto avere contezza della loro inattendibilità.

Inoltre, per la liquidazione dei gettoni sarebbero stati presi in considerazione i fogli firma (anch'essi artefatti) e non i verbali delle riunioni e, quindi, nessuna contestazione avrebbe potuto essere mossa al dirigente che provvedeva in buona fede a liquidare tali compensi.

La richiamata circostanza non configurerebbe una esimente nei confronti dei consiglieri municipali che non avrebbero potuto, invece, non essere coscienti di aver richiesto ed ottenuto rimborsi non dovuti in quanto afferenti a riunioni non effettivamente tenute ovvero non tenute con le modalità che trasparivano dai "verbali" e dai fogli firma.

Conclusivamente l'appellante chiede che la sentenza impugnata sia riformata, con l'affermazione della personale responsabilità a titolo doloso dei convenuti per il danno erariale ad essi contestato.

Con atto depositato presso la segreteria della Sezione in data 8 giugno 2009, si sono costituiti in giudizio gli appellati C, D, D, E, L, M, R e S deducendo l'intervenuta archiviazione del processo penale promosso nei loro confronti, contrariamente a quanto sostenuto dalla controparte.

Alla stregua di tale argomento ne chiedono la condanna in applicazione dell'articolo 96 del codice di procedura civile.

Sostengono, altresì, l'inammissibilità dell'atto di citazione per omessa esposizione della regione di fatto e di diritto, tenuto conto che a sostegno del danno erariale sarebbero state poste variegate fattispecie senza ricondurle, singolarmente, ai comportamenti dei vari convenuti, oggi appellati.

Nel delineato contesto, neppure sarebbe intelligibile il criterio di quantificazione del danno erariale.

Lamentano, inoltre, l'omessa rilevazione da parte del Giudice territoriale della pregiudizialità dell'azione penale, per cui insistono sulla sospensione del giudizio contabile.

Ancora viene denunciata la improcedibilità dell'appello per litispendenza, posto che il comune di Roma si è costituito in giudizio nel processo penale.

Nel merito richiamano l'articolo 90 della deliberazione del consiglio comunale n.100 del 25 luglio

2002, che darebbe ampia ragione della legittimità delle sedute tenute e dei correlati pagamenti.

Si sono costituiti in giudizio i Signori B Cristiano e G Antonino con memoria di depositata in data 8 aprile 2010, con la quale confutano i motivi di appello.

A tal fine sostengono di avere partecipato ad un numero di sedute ben superiori a quelle retribuite nei limiti stabiliti dall'ordinamento dell'ente locale.

Inoltre, la loro posizione di consiglieri di minoranza non avrebbe consentito alcuna iniziativa in ordine alla convocazione delle commissioni istituite presso il quarto municipio del comune di Roma, con la conseguenza che i nessuna responsabilità potrebbe essere loro addebitata.

In data 21 aprile 2010 si è costituito in giudizio C Antonio rappresentando, al pari dei precedenti appellati, che nella posizione di consigliere comunale l'unico suo obbligo sarebbe stato quello di partecipare alle sedute della commissione di cui era membro.

Nessun addebito potrebbe, quindi, essergli mosso.

In data 22 aprile 2010 si è costituito in giudizio F Franco.

Sostiene l'appellato, che a fronte di numerose partecipazioni alle varie commissioni, sarebbero stati corrisposti compensi per un numero ben più contenuto (19), per cui nessun danno si potrebbe profilare.

Denuncia, altresì, la totale carenza di prova delle accuse rivoltegli con l'atto introduttivo del giudizio e con l'odierno atto di appello.

Gli appellati A e I si sono costituiti in giudizio con memoria depositata in data 22 aprile 2010.

Deducono, in primo luogo, la nullità dell'appello per carenza e omessa specificazione dei motivi.

Confutano, inoltre, la fondatezza delle pretese avversarie sotto il profilo della riscossione di compensi non superiori a quelli previsti dalla normativa di settore, pur in presenza di un complesso di partecipazioni ben superiore a quello retribuito.

In ordine alla irregolarità dei verbali, deducono che l'anomalia non consente di escludere che la riunione si sia tenuta.

Infine viene eccepita inammissibilità dell'appello in relazione ai motivi nuovi della violazione del disposizioni impartite con la nota n.18302 del 25 luglio 2006 del Segretario generale del comune di Roma in ordine alla corretta verbalizzazione e della falsità dei fogli di presenza sottoscritti dai membri delle commissioni.

Con atto depositato in data 30 aprile 2010 si è costituito in giudizio E Maria Teresa denunciando l'assenza di danno anche alla stregua dell'archiviazione del procedimento penale promosso, tra gli altri, nei suoi confronti.

In data 30 aprile 2010 si è costituito in giudizio P Libero.

Nella memoria di costituzione l'appellato eccepisce l'inammissibilità del ricorso di parte avversaria stante la novità di talune contestazioni.

Nel merito oppone argomenti del tutto in linea con quelli spiegati dagli altri appellati.

Con atto depositato in data 14 aprile 2010 si è costituito in giudizio M Ludovico spiegando, altresì, appello incidentale in relazione alla statuizione di compensazione delle spese di lite (giudizio n. 37404).

Nel merito confuta le pretese avversarie alla stregua dei motivi già dedotti dagli altri appellati.

La Procura generale, con atto depositato in data 30 aprile 2010, ha chiesto che l'appello incidentale da ultimo citato venga dichiarato inammissibile in quanto non notificato.

All'odierna pubblica udienza l'avvocato Foti, per il M, ha rinunciato all'appello incidentale.

Il pubblico ministero ha preso atto dell'intervenuta archiviazione del procedimento penale nonché della circostanza che a fronte delle sedute per cui sono stati corrisposti compensi (n.19), i singoli appellanti parteciparono a un numero di riunioni superiori.

L'avvocato Santonocito ha insistito per l'accoglimento dell'eccezione di nullità.

Ha, poi, rappresentato che nel 2003 non era contemplato dall'ordinamento del comune la figura del segretario nelle commissioni di cui si tratta.

Inoltre gli appellati non sono stati rinviati a giudizio, essendo intervenuta archiviazione del giudizio

penale.

L'avvocato Donnangelo, dopo avere aderito alla eccezione di nullità, ha illustrato gli argomenti difensivi evidenziando come la Procura regionale non abbia provato la mancata tenuta delle riunioni.

L'avvocato Galletti, richiamando le conclusioni delle precedenti difese, ha precisato che l'equazione irregolarità uguale illecità non è sostenibile.

L'avvocato Blefari ha precisato che la Procura generale, non confermando i motivi d'appello, prende atto delle argomentazioni degli appellati.

Sostiene, inoltre, che non sussiste la prova del danno.

L'avvocato Moliterno e l'avvocato Foti si sono riportati agli atti di costituzione in giudizio.

Nella breve replica il pubblico ministero ha confermato la propria posizione.

Considerato in

#### Diritto

In via preliminare il Collegio deve dare atto della intervenuta rinuncia all'impugnazione incidentale spiegata dall'appellato M

Sempre in via preliminare vengono in rilievo le eccezioni formalizzate da alcune delle parti appellate concernenti:

- la pregiudizialità dell'azione penale con conseguente sospensione del presente giudizio;
- L'inammissibilità dell'appello per genericità dei motivi posti alla sua base;
- l'improcedibilità dell'appello per litispendenza;
- l'inammissibilità dell'appello fondandosi il medesimo su motivi non formalizzati in primo grado.

3. Le eccezioni, come sopra riportate, si appalesano infondate.

3.1. Con riferimento alla dedotta pregiudizialità dell'azione penale, e alla conseguente richiesta di sospensione del presente giudizio, è sufficiente osservare che il vigente ordinamento, tranne i casi stabiliti dalla legge, tra i quali non rientra l'odierna controversia, ha riconosciuto l'autonomia del

giudizio per responsabilità amministrativa o contabile rispetto a quello penale, principio, del resto, già enunciato dalla consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, prima ancora dell'entrata in vigore della riforma del del codice di procedura penale.

Al riguardo la giurisprudenza è pervenuta ai seguenti approdi:

- "Poiché nel nuovo codice di procedura penale non è stata riprodotta la disposizione di cui all'art. 3, secondo comma, del codice abrogato, si deve ritenere che il nostro ordinamento non sia più ispirato al principio dell'unità della giurisdizione e della prevalenza del giudizio penale su quello civile, essendo stato dal legislatore instaurato il sistema della pressoché completa autonomia e separazione fra i due giudizi, nel senso che, tranne alcune particolari e limitate ipotesi di sospensione del processo civile previste dall'art. 75, terzo comma, del nuovo codice di procedura penale, da un lato il processo civile deve proseguire il suo corso senza essere influenzato dal processo penale e, dall'altro, il giudice civile deve procedere ad un autonomo accertamento dei fatti e della responsabilità (civile) con pienezza di cognizione, non essendo vincolato alle soluzioni e alle qualificazioni del giudice penale; ciò peraltro non preclude al giudice civile di utilizzare come fonte del proprio convincimento le prove raccolte in un giudizio penale con sentenza passata in cosa giudicata e di fondare la decisione su elementi e circostanze già acquisiti con le garanzie di legge in quella sede, procedendo a tal fine a diretto esame del contenuto del materiale probatorio ovvero ricavandoli dalla sentenza, o se necessario, dagli atti del relativo processo in modo da accertare esattamente i fatti materiali sottoponendoli al proprio vaglio critico; tale possibilità non comporta però anche l'obbligo per il giudice civile- in presenza di un giudicato penale-di esaminare e valutare le prove e le risultanze acquisite nel processo penale." ( Cass. Sez. 2, 25/03/2005, n. 6478; Cass.Sez. L, 18/01/2007, n. 1095);

- "La mancata riproduzione, in seno al nuovo codice di procedura penale, della

disposizione di cui all'art. 3, dell'abrogato cod. proc. pen., comporta il venir meno del principio della cosiddetta, pregiudiziale penale per cui il processo civile, al di fuori delle ipotesi tassativamente previste dall'art. 75, terzo comma, cod. proc. pen., prosegue il suo corso, senza essere condizionato dal processo penale nel caso in cui l'azione penale sia stata effettivamente esercitata, ed il giudice civile è tenuto a compiere un autonomo accertamento dei fatti.”( Cass. Sez. L, 03/08/2004, n. 14875);

“La pendenza di giudizio penale non può comportare in nessun caso la sospensione obbligatoria del processo contabile ai sensi dell'art. 295 c.p.c., in quanto il processo penale non assume in nessun caso rilevanza pregiudiziale rispetto al giudizio contabile, essendo escluso che la sentenza penale possa essere opposta a chi, come il P.M. contabile, non può costituirsi parte civile nel processo penale.” ( Corte dei conti, Sez. Prima centrale 05/05/2006, n. 104);

“Pur se penda un processo penale concernente fatti identici, il giudizio contabile non può essere perciò sospeso ne' in modo automatico ne' obbligatoriamente in applicazione dell'art. 295 c.p.c., anche perché il giudizio penale non assume in nessun caso una valenza pregiudiziale.” ( Corte dei conti, Sez. Prima centrale 23/11/2004, n. 379).

L'eccezione, alla stregua dei principi e della riportata giurisprudenza, va respinta. 3.2. Anche la doglianza di nullità dell'appello per omessa specificazione dei motivi ovvero per genericità, non è meritevole di accoglimento.

Va premesso che analoga eccezione era stata formalizzata, e respinta, in primo grado laddove era stata invocata la declaratoria di nullità dell'atto di citazione in ragione della prospettata genericità dei motivi posti a sostegno dell'esercizio dell'azione erariale.

Osserva il Collegio che ai sensi dell'articolo 3 del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 gli atti che promanano dalla Procura Generale ( e ora anche dalla Procura regionale), “ sono nulli quando non siano sottoscritti o quando vi sia assoluta incertezza sull'oggetto della domanda”.

In controversia la domanda della Procura regionale ha reso con chiarezza i motivi posti a sostegno della pretesa, con riferimento a fatti concreti e a comportamenti correlati ai doveri di servizio, evidenziando, quindi, una chiara esposizione dei fatti e degli elementi di diritto costituenti la ragione del diritto rivendicato.

Conseguentemente non è ravvisabile la violazione del richiamato articolo 3 del regio decreto n. 1038 del 1933 e degli articoli 163 e 164 del codice di procedura civile.

3.3. Parimenti infondata si appalesa la doglianza di improcedibilità dell'appello per litispendenza " e contestuale futura contraddittorietà dei giudicati" articolata con riferimento alla circostanza secondo cui il Comune di Roma, ente danneggiato nel presente giudizio, risulta costituito come persona offesa nel giudizio penale, a carico di taluni degli appellanti, incardinato presso il Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Roma.

Al riguardo la giurisprudenza ha enunciato i seguenti principi:

"L'eccezione di litispendenza sollevata per la prima volta davanti la Corte di cassazione, senza che sia stata nei precedenti gradi del giudizio almeno allegata la pendenza dell'altro processo, è inammissibile. Infatti, se è vero che essa può essere rilevata in qualunque stato e grado del processo, quindi anche nel giudizio di cassazione, occorre però in ogni caso che i relativi fatti posti a fondamento della pronuncia siano stati al momento acquisiti nel corso del giudizio, così che il giudice possa anche d'ufficio riconoscere gli effetti giuridici dei fatti dedotti ed allegati dalle parti. Peraltro, una volta allegato il fatto della pendenza nel corso del giudizio, occorre che tale situazione persista nel giudizio di cassazione sino all'udienza di discussione, con conseguente onere di allegazione della relativa documentazione che attesti attualità delle condizioni di applicabilità dell'art. 39 cod. proc. civ., documentazione quest'ultima non soggetta alla preclusione di cui all'art. 372 cod. proc. civ.." ( Cassazione Sez. 2, 30/10/2007, n. 22900);

"La litispendenza, ai sensi ed agli effetti dell'art. 39 cod. proc. civ., si riferisce alla

proposizione della stessa causa davanti a giudici diversi nell'ambito della giurisdizione ordinaria, e, pertanto, non può valere ad introdurre deroghe ai criteri di riparto della giurisdizione fra giudice ordinario e giudice amministrativo, ancorché aditi con la medesima domanda.” (Cassazione Sez. 2, del 30/07/2004, n. 14557);

“Il fenomeno della litispendenza e l'operatività del principio della prevenzione, di cui all'art. 39 cod.proc.civ., sono configurabili con riferimento a procedimenti pendenti dinanzi a giudici parimenti muniti di competenza e non anche, pertanto, in ipotesi di contemporanea pendenza della medesima causa davanti all'autorità giudiziaria e ad un collegio arbitrale. Tale vicenda, infatti, investendo sfere di competenza a carattere esclusivo e inderogabile, va risolta con l'affermazione o negazione della competenza del giudice adito, in relazione all'esistenza, al contenuto e ai limiti di validità del compromesso o della clausola compromissoria.” (Cassazione Sez. 2, 30/07/2004, n. 14557);

“Non è configurabile l'incompetenza del giudice contabile per litispendenza della stessa causa dinanzi al giudice civile.” (Corte dei conti, Sezione Prima 18/12/2002, n. 443);

“Posto che la dichiarazione di litispendenza è utile ad impedire il simultaneo esercizio di attività giurisdizionale in ordine alla stessa controversia da parte dei due giudici incardinati nell'ambito della giurisdizione ordinaria, non può essere dichiarata la litispendenza tra due cause identiche incardinate una dinanzi il Tribunale e l'altra dinanzi la Corte dei conti, anche in considerazione della diversità oggettiva dell'azione di responsabilità amministrativa rispetto alla azione civile.” ( Corte dei conti, Sezione di appello della giurisdizione siciliana 17/09/2001, n.196).

Alla stregua della riportata giurisprudenza l'eccezione si appalesa infondata.

Invero la litispendenza – e il connesso principio di prevenzione – opera sul piano della competenza e non della giurisdizione, come si evince nitidamente dall'articolo 39 del codice di procedura civile.

In sintesi essa viene in rilievo quando la medesima domanda è proposta innanzi a Giudici diversi della stessa giurisdizione, ma non può configurarsi ove medesime azioni siano esercitate innanzi a Giudici di diverse giurisdizioni, risolvendosi, altrimenti, in una non consentita deroga ai criteri di riparto della giurisdizione.

3.4. Infondata risulta anche l'eccezione di inammissibilità dell'appello per violazione dell'articolo 345 del codice di procedura civile, in quanto articolato su motivi non dedotti in primo grado.

Lo strumento di impugnazione, infatti, dopo aver descritto gli eventi posti a sostegno della domanda, ha correttamente individuato le correlate responsabilità in relazione alla partecipazione dei convenuti alle riunioni delle commissioni municipali.

Nel merito l'appello non merita accoglimento.

La parte ricorrente si duole della illegittimità ed erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui ha dichiarato esenti da responsabilità gli odierni appellati, sulla base del fatto che questi ultimi avrebbero ricevuto liquidazioni di gettoni di presenza di gran lunga inferiori al numero delle partecipazioni alle sedute delle commissioni municipali, stante il limite posto dall'articolo 23, comma 3, della legge n. 265 del 1999, ora articolo 82, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000.

Al riguardo sostiene che l'illegittimità dei verbali, in ragione della mancanza della loro sottoscrizione da parte del segretario della singola commissione, avrebbe impedito " di supportare eventuali richieste di corresponsione di gettoni e rimborsi per la partecipazione alle riunioni..." ( pagina 11 dell'atto di appello).

4.1 Osserva il Collegio che la prospettazione dell'appellante non può essere condivisa in quanto collega, alla sostenuta illegittimità dei verbali delle commissioni municipali il dedotto danno erariale, correlazione che, sul piano dell'accertamento delle responsabilità, evidenzia una duplice incongruenza.

4.1.1. La prima è ravvisabile nella circostanza secondo cui nell'atto di citazione sono state indicate

diverse tipologie di “irregolarità” delle riunioni delle commissioni municipali (riunioni verbalizzate in assenza o senza la sottoscrizione del segretario, di breve durata, per l'esame della corrispondenza, per sopralluoghi).

Se, quindi, si dovesse aderire all'impostazione dell'atto di appello, si dovrebbe pervenire alla conclusione che gran parte di dette riunioni, quelle che presentano la sottoscrizione dei verbali da parte del segretario e del presidente della commissione, dovrebbero ritenersi valide, per cui legittimamente sarebbe stato erogato il relativo gettone di presenza.

Nel delineato contesto si iscrive l'articolo 82, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, secondo cui” I consiglieri comunali, provinciali, circoscrizionali e delle comunita' montane hanno diritto a percepire, nei limiti fissati dal presente capo, un gettone di presenza per la partecipazione a consigli e commissioni. In nessun caso l'ammontare percepito nell'ambito di un mese da un consigliere puo' superare l'importo pari ad un terzo dell'indennita' massima prevista per il rispettivo sindaco o presidente in base al decreto di cui al comma 8”.

Orbene, come ben puntualizzato dalla sentenza di primo grado, la Procura regionale non ha fornito la prova dell'esistenza del danno considerando il numero delle partecipazioni e l'ammontare massimo dei gettoni percepibili in un mese da parte dei membri delle commissioni municipali.

In estrema sintesi non ha dimostrato che le 19 riunioni mensili, per la partecipazione alle quali spettava il gettone di presenza, fossero tutte, o in parte, afflitte dalla patologia denunciata e producessero, nella prospettazione attorea, danno per l'erario; inoltre, non ha tenuto nella debita considerazione il fatto che i membri delle commissioni parteciparono ad un numero “ben superiore alle 19 anzidette” ( pagina 13 della sentenza di primo grado).

In tale contesto, quindi, la prova della responsabilità per ciascun convenuto avrebbe

dovuto indicare il numero delle partecipazioni mensili alle adunanze della commissione di appartenenza nonché le singole riunioni prive di regolare verbalizzazione, al fine di evidenziare che delle 19 liquidazioni, parte di esse erano riferite a riunioni affette dalla suindicata patologia.

4.1.2. Il secondo profilo di incongruenza della correlazione operata dall'appellante tra la irregolarità dei verbali e la responsabilità dei membri delle commissioni municipali destinatari dei gettoni di presenza, risiede nella circostanza, correttamente rilevata dal Giudice di primo grado, secondo cui la liquidazione dei compensi veniva effettuata dal Dirigente della IV Circoscrizione.

Orbene alla competente struttura era intestato il compito di verificare la spettanza delle liquidazioni.

Incorre in palese equivoco l'appellante laddove precisa che, in realtà, per la liquidazione venivano trasmessi i soli fogli firma e non i verbali delle riunioni, per cui la competente articolazione amministrativa sarebbe risultata estranea alla produzione del danno, posto che soltanto i verbali stessi configuravano il legittimo presupposto per la liquidazione.

Poco rileva, quindi, che in fatto la liquidazione avvenisse con le suindicate modalità dovendo la struttura stessa pretendere la trasmissione dei verbali onde verificarne la legittimità e regolarità al fine dei consequenziali pagamenti.

Il Collegio, infine, rileva che a sostegno dei motivi di appello è richiamata la pendenza del procedimento penale n. 3002/04/RG NR innanzi al Tribunale di Roma nei confronti degli odierni appellati.

Al riguardo va precisato che con decreto depositato il 19 dicembre 2008, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma ha disposto l'archiviazione del procedimento penale n. 42060/08RG NR promosso nei confronti dei signori A Antonio, B Fabrizio, B Cristiano, C Mario, D Maria Cristina, D Fernando, E Maria Teresa, F Franco, M Ludovico, M Gerardo, P Libero, R Giampiero, S

Giuseppe, V Alessandro e Z Antonio, per i reati di truffa e falso in relazione alla partecipazione alle commissioni municipali.

Il procedimento penale indicato dall'appellante concerne, per i primi 67 capi di imputazione, il reato di falso ascritto, in concorso con i singoli presidenti delle commissioni Commercio e Personale, ad un funzionario comunale, non evocato nel presente giudizio, nella sua qualità di segretario delle commissioni stesse; il capo di imputazione n. 71 riguarda ipotesi di consumazione di reato estranea ai fatti di causa; il capo di imputazione n. 68 è riferito alle posizioni degli appellati L ed E in relazione ad un episodio di falsa apposizione della propria sottoscrizione "sul verbale o sul foglio di presenza" della riunione commissione cultura tenutasi il giorno 5 febbraio 2003; i capi di imputazione 69 e 70 sono relativi ad omologhi reati ascritti all'appellato Masacci per due diversi episodi (vedasi richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma del 16 settembre 2008).

Da quanto sopra si evince che le ipotesi di falso sono estremamente circoscritte, riguardando solo alcune delle parti appellate e per complessivi tre episodi.

Si tratta di un elemento, quindi, che non corrobora le doglianze della parte appellante, ancorchè dalla stessa richiamato a sostegno delle dedotte pretese.

Conclusivamente l'appello va respinto e la sentenza di primo grado confermata.

8. La richiesta di condanna dell'appellante ai sensi dell'articolo 96 del codice di procedura civile, invocata da talune delle parti appellate, va disattesa.

Ai sensi del primo comma di detta norma "Se risulta che la parte soccombente ha agito o resistito in giudizio con mala fede o colpa grave, il giudice, su istanza dell'altra parte, la condanna, oltre che alle spese, al risarcimento dei danni, che liquida, anche d'ufficio, nella sentenza."

In controversia l'appello della Procura regionale non evidenzia profili di mala fede o colpa grave nel pretendere il risarcimento del dedotto danno erariale, per cui l'istanza delle parti appellate non può trovare accoglimento.

8.1. Ai sensi dell'articolo 10 bis, comma 10 del decreto legge 30 settembre 2005, numero

203, convertito dalla legge 2 dicembre 2005, numero 248, che ha fornito interpretazione autentica dell'articolo 3, comma 2 bis, del decreto legge 23 ottobre 1996, numero 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, numero 639 e dell'articolo 18, comma 1, del decreto legge 25 marzo 1997, numero 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, numero 137.”... *il Giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 91 del codice di procedura civile, liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza.*”

Tanto premesso, poiché le parti appellate sono state prosciolte nel merito, nei loro confronti trova applicazione la richiamata normativa.

Conseguentemente sono liquidate le spese legali del presente grado con le modalità e misure sotto indicate:

in favore di ciascuna difesa degli appellati B Cristiano, B Roberto, E Maria Teresa, F Franco, M Ludovico, P Libero, C Antonio e S Giuseppe, l'importo di euro 1.000,00 (mille/00) di cui 800,00 per onorari, oltre spese generali IVA e CPA;

- in favore della difesa degli appellati A Antonio, G Fortunato e I Vincenzo, l'importo complessivo di euro 1.600,00 (milleseicento/00) di cui 1.300,00 per onorari, oltre spese generali IVA e CPA;

- in favore della difesa degli appellati C Mario, D Maria Cristina, D Fernando, E Valter, L Maria, M Gerardo, R Giampiero, V Alessandro e Z Antonio, l'importo complessivo di euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00) di cui 2.200,00 per onorari, oltre spese generali IVA e CPA.

Nulla è dovuto per le spese di giudizio di entrambi i gradi.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione Terza Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando:

- riunisce in rito le impugnazioni;
- dà atto della intervenuta rinuncia di M Ludovico all'appello incidentale dal medesimo proposto (n. 37404);
- respinge l'appello e conferma la sentenza impugnata.

Liquida le spese legali del presente grado con le modalità e misure sotto indicate:

- in favore di ciascuna difesa degli appellati B Cristiano, B Roberto, E Maria Teresa, F Franco, M Ludovico, P Libero, C Antonio e S Giuseppe, l'importo di euro 1.000,00 (mille/00) di cui 800,00 per onorari, oltre spese generali IVA e CPA;
- in favore della difesa degli appellati A Antonio, G Fortunato e I Vincenzo, l'importo complessivo di euro 1.600,00 (milleseicento/00) di cui 1.300,00 per onorari, oltre spese generali IVA e CPA;
- in favore della difesa degli appellati C Mario, D Maria Cristina, D Fernando, E Valter, L Maria, M Gerardo, R Giampiero, V Alessandro e Z Antonio, l'importo complessivo di euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00) di cui 2.200,00 per onorari, oltre spese generali IVA e CPA.

Nulla per le spese di giudizio.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2010.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE                      IL PRESIDENTE

(Dott. Luciano Calamaro)

(Dott. Ignazio de Marco)

Depositata nella segreteria della Sezione il giorno 31 gennaio 2011

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

F.to Dott. Nicola Fabio

