

**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

Composta dai seguenti magistrati:

dott. Gaetano Pellegrino	Presidente
dott. Silvio Aulisi	Consigliere
dott. Angelo De Marco	Consigliere relatore
dott. Giorgio Capone	Consigliere
dott. Enzo Rotolo	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio d' appello iscritto al numero 016604 del registro di Segreteria, ad istanza del Sig. P.A., rappresentato e difeso dagli avvocati Valerio Zimatore e Francesco Scalzi ed elettivamente domiciliato presso il Sig. A. Corace, a Roma, in via della Balduina, n. 28,

CONTRO

la Procura regionale per la Calabria e la Procura generale della Corte dei conti,

AVVERSO

la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria n. 768/2001 del 16 maggio 2001, depositata il 14 settembre 2001, non notificata.

Vista la sentenza appellata.

Visti l'atto d'appello, notificato il 29 ottobre 2002 e depositato il successivo 12 novembre 2002, nonché tutti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi, alla pubblica udienza del 7 maggio 2003, con l'assistenza del segretario, Sig.ra Gerarda Calabrese, il relatore, cons. Angelo De Marco, l'avvocato Valerio Zimatore per l'appellante e il Pubblico Ministero, nella persona del vice procuratore generale Tommaso Cottone.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione del 6 aprile 1990 la Procura generale della Corte dei conti conveniva in giudizio il Sig. L. Tommaso, dirigente dell' "Ufficio legge speciale" della Regione Calabria, per sentirlo condannare al pagamento in favore dell'Amministrazione della somma di lire 108.832.921, oltre rivalutazione, interessi e spese di giustizia, per l'indebito acquisto di mobili, attrezzature e suppellettili destinati alla sede di detto Ufficio, nell'ambito della gestione dei fondi relativi al progetto denominato "Reggio Verde" negli anni 1986, 1987 e 1988.

Con atti integrativi la domanda veniva poi estesa nei confronti dell'Assessore regionale Giovanni P. e del ragioniere generale della Regione P.A. ai quali veniva imputata la violazione di obblighi di servizio ed in particolare l'omissione delle dovute verifiche e dei controlli sull'attività di spesa dell' "Ufficio legge speciale".

A seguito della istituzione della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria la Sezione centrale già adita disponeva la trasmissione degli atti alla Sezione regionale, davanti alla quale il Procuratore regionale riassumeva i giudizi.

Con ordinanza 11/92 del 29 ottobre 1991/8 luglio 1992 la Sezione disponeva incumbenti istruttori; in esito a detta ordinanza, la Procura regionale presentava una relazione del Comando Nucleo regionale di Polizia tributaria, con allegati documenti, datata 9 marzo 2000.

Passata la causa in decisione dopo l'udienza dibattimentale del 16 maggio 2001, la Sezione dichiarava estinto il giudizio nei confronti del convenuto L., deceduto in data 18 ottobre 2000.

La Sezione, considerato provato che l' "Ufficio legge speciale" avesse acquistato nel corso degli anni 1986-1988 beni ed attrezzature destinati ad essere utilizzati per esigenze dell' Ufficio stesso, rilevava in proposito che, secondo quanto sostenuto dalla difesa del L., nella gestione dei fondi per i programmi di forestazione si era formata un prassi, non sorretta da alcuna base normativa, per cui le delibere di Giunta che affidavano i lavori fissavano una percentuale in favore degli enti interessati, dello 0,50% oppure dell' 1% delle somme stanziare, a titolo di "oneri cantieristici". Le somme relative, da utilizzare per spese strumentali e funzionali all' andamento dell' ufficio intestatario del programma, venivano erogate dalla Regione sulla base di semplice presentazione di moduli completi di fatture ovvero erano dalla stessa Regione anticipate; in tale caso, solo a fine anno veniva redatto un rendiconto a consuntivo, sulla base dei moduli inviati.

Sottolineava tuttavia la Sezione che l' Ufficio, pur privo di autonomia organizzativa, funzionale e contabile, procedeva alla utilizzazione delle somme senza una rigorosa e puntuale rendicontazione, ed in tal modo si sottraeva ad ogni, pur necessario, controllo da parte della Regione; inoltre, l' acquisto di beni con fondi regionali non veniva iscritto nello stato patrimoniale della Regione.

Rilevato, poi, che gli acquisti venivano effettuati “con piena discrezionalità e a trattativa privata”, la Sezione considerava che il danno, da limitare all' entità prevedibile nel tempo dell' insorgenza dell' obbligazione (secondo il disposto dell' articolo 1225 c.c.) emergeva “... sotto il duplice aspetto dell' incremento del costo pubblico in ragione della procedura di acquisto adottata e della insufficiente realizzazione delle opere di attuazione del progetto 'Reggio verde’”; riteneva in proposito che, potendo alla relativa liquidazione pervenirsi solo in via equitativa, ai sensi dell' articolo 1226 c.c., il danno effettivamente risarcibile in quanto rapportabile agli acquisti di beni mobili e macchinari effettuati dall' Ufficio legge speciale con fondi destinati al progetto Reggio Verde dovesse valutarsi in misura non inferiore alla metà della spesa complessivamente sostenuta dalla Regione.

Tanto precisato, la Sezione considerava che il L., già capo dell' Ufficio legge speciale e direttore dei lavori del progetto Reggio Verde era il principale ma non l' unico responsabile della fattispecie dannosa ed imputava al rag. P., capo dell' Ufficio di Ragioneria, di avere, con l' omissione di doverosi controlli sulla documentazione giustificativa, consentito al L. di procedere per tre anni all' acquisto di beni mobili e macchinari su fondi regionali con vincolo di destinazione e di avere emesso i relativi

mandati di pagamento senza avanzare dubbi sulla legittimità dei predetti acquisti e senza assumere alcuna iniziativa per l' inventariazione di tali beni.

Quanto all' ex assessore P., era da escludersi che egli “... *potesse esercitare monocraticamente poteri di interdizione, di approvazione preventiva, di disapprovazione e di annullamento di singoli atti di gestione compiuti da quell' Ufficio ...*”, atteso che tutti gli ipotizzabili provvedimenti rientravano nella competenza della Giunta: questa, però, ignorava che l' Ufficio legge speciale stava eseguendo spese non consentite, dal momento che l' assessore che avrebbe dovuto informarla, il P. appunto, non era stato investito della questione dal P..

Tutto ciò considerato la Sezione, ritenuta la responsabilità di quest' ultimo, lo ha condannato al pagamento della somma di lire 20.000.000, comprensive della rivalutazione monetaria, nonché degli interessi legali e delle spese di giudizio.

Con l' atto d' appello il P. ha articolato le seguenti censure:

- difetto di motivazione.

I primi giudici avrebbero esaminato in maniera “del tutto sommaria” e incompleta le “deduzioni, eccezioni e richieste (di merito, di rito e di istruttoria)” proposte dal L., che “in sostanza era l' unico in condizione di contraddire la domanda di merito e ciò con pregiudizio della difesa dell' appellante P.A., la cui posizione era obiettivamente dipendente da quella del L.”; inoltre la Sezione giurisdizionale, dopo avere disposto una dettagliata istruttoria, ha deciso senza considerare che la relativa ordinanza era stata eseguita solo parzialmente.

- extrapetizione ed ultrapetizione.

Mentre con l'atto di citazione si chiedeva il risarcimento per danno causato da spesa illegittima per difetto dei presupposti, secondo la motivazione della sentenza la responsabilità avrebbe come oggetto il danno costituito dallo squilibrio patrimoniale conseguente al maggior costo sostenuto in mancanza dell'espletamento di una procedura concorsuale. Il vizio di ultrapetizione verrebbe altresì in rilievo in relazione alla mancata adesione del Procuratore regionale all'invito rivoltagli dalla Sezione di riconsiderare, al termine delle acquisizioni istruttorie, la domanda originaria, provvedendo o ad una emendatio libelli" o ad una interazione del contraddittorio. Palesemente abnorme, poi, sarebbe il richiamo in sentenza all'articolo 1225 c.c., "perché detta norma attiene ad una fattispecie completamente diversa e non ravvisabile in quella realizzata, e ciò vale particolarmente per il P. a cui si addebita l'effetto di una mancata vigilanza successiva su cui la prevedibilità (cui fa riferimento l'articolo 1225 c.c.) è ontologicamente estranea".

- insussistenza del danno.

La sentenza "si limita ad enunciare una semplice illazione allorché afferma assiomaticamente che dal solo fatto del mancato rispetto dei procedimenti di spesa discenderebbe un danno", facendo così abnorme applicazione del principio della c.d. responsabilità formale, da decenni ripudiata dall'ordinamento giuridico. I primi giudici, senza considerare i beni acquistati, né la congruità della spesa, anche tenendo conto dei prezzi pagati dalla Regione in casi analoghi, si sarebbero limitati a supporre che, facendo ricorso alla gara, il costo sarebbe stato della metà.

- illegittimità del ricorso alla valutazione equitativa del danno.

Il collegio, secondo l' appellante, si è pronunciato in via equitativa in difetto di domanda e senza la prova del danno: e ciò, a parte il rilievo che, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione, la liquidazione del danno ai sensi dell' articolo 1226 c.c. è ammissibile solo se la sua precisa determinazione è preclusa da una impossibilità probatoria o quanto meno è ostacolata da una rilevante difficoltà, non essendo sufficiente a giustificarla la semplice complessità della liquidazione in via ordinaria.

- arbitrarietà della attribuzione della quota di danno risarcibile a suo carico.

Era onere della Procura specificare la quota di responsabilità e di danno di pertinenza di ciascun convenuto; è poi censurabile l' ascrivibilità a carico del P. dell' “intero risarcimento pari a lire 20.000.000, senza l' applicazione del potere riduttivo”.

- insussistenza dei presupposti essenziali, costituiti dalla illegittimità degli atti, dal rapporto di causalità e dalla colpa grave.

La sentenza impugnata non ha indicato il fondamento normativo della responsabilità, né ha dimostrato la sussistenza del rapporto di causalità tra le contestate omissioni di controllo e il danno, perché, “ ... se anche il P. avesse effettuato un qualche rapporto sulla gestione all' autorità regionale, non è deducibile da questo l' affermazione di un sicuro intervento”. Non sussiste, poi, la colpa grave, in considerazione della complessità della fattispecie e del ruolo che, in riferimento alla vicenda dell' Ufficio legge speciale si poteva ragionevolmente pretendere dal responsabile di una struttura, per giunta oberata da un eccessivo carico di lavoro.

Con atto conclusionale scritto depositato il 19 febbraio 2003 la Procura generale della Corte dei conti ha confutato in diritto i suesposti motivi d' appello.

La censura di difetto di motivazione è improponibile, per la genericità della sua formulazione e perché l' eccepita parziale esecuzione della ordinanza istruttoria è correlata alle notevoli difficoltà incontrate per la carente documentazione recepita, ad integrazione di quella già prodotta in sede istruttoria.

Non sussistono i lamentati vizi di extra e ultra petizione, alla luce delle contestazioni mosse al L. con l' originario atto di citazione (avere, nella qualità di funzionario delegato, illecitamente distratto somme dallo specifico fine pubblico al quale erano destinate) e al P. con l' atto integrativo (avere concorso alla produzione del danno per l' omissione, in violazione di obblighi di servizio, di verifiche e di controlli sull' attività di spesa dell' Ufficio legge speciale).

I primi giudici hanno concordato sulla illegittimità e sulla illiceità dei comportamenti contestati, sicchè, nel rispetto del mutato quadro legislativo che impone di tenere conto dei vantaggi comunque conseguiti e quindi della parziale utilità degli acquisti effettuati, la pronuncia resa non ha violato il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato (art. 112 c.p.c.) “dato che fatti e comportamenti addebitati dalla Sezione territoriale sono gli stessi già contestati nell' atto di citazione e nel relativo atto integrativo”.

Per ciò che concerne il danno, si precisa che per la Sezione territoriale, come per la Procura procedente, il danno in senso contabile coincide con l' intero esborso relativo all' acquisto di beni mobili e macchinari effettuati dall' Uffici speciale: il danno

risarcibile ha invece un contenuto più circoscritto, segnato dal criterio della prevedibilità di cui all' articolo 1225 c.c., correttamente utilizzato in sintonia con il consolidato orientamento giurisprudenziale, nonché dalla considerazione della *utilitas* tratta dalla spesa irregolare.

Quanto alla determinazione di tale danno, in assenza di precisi elementi probatori, la Sezione ha proceduto alla liquidazione in via equitativa, indipendentemente dalla istanza di parte (non richiesta a tal fine), fornendo dettagliata indicazione degli elementi concreti posti a fondamento della valutazione, effettuata nella misura non inferiore alla metà della spesa complessivamente sostenuta dalla Regione.

Infondata è anche l' eccezione di omessa specificazione, da parte della Procura, della quota di danno di pertinenza di ciascun convenuto, spettando al giudice la ripartizione dell' importo del danno tra i compartecipi; nella specie, poi, non è stato accollato al P. l' intero risarcimento, ma una quota inferiore alla metà del danno risarcibile, già determinato in misura pari alla metà del danno contabile.

Sussistono, infine, tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativo contabile.

L' addebito relativo alla violazione dell' articolo 59 della legge di contabilità regionale n. 5 del 1978 risulta fondato, se si tengono presenti le modalità di erogazione dei fondi, come specificate alle pagine 35 e 36 della sentenza, in conformità alle giustificazioni fornite dal L.; risultano inoltre violati gli articoli 63 sulle modalità di rendicontazione da parte dei funzionari delegati, 71 sulle forme dei controlli sugli

agenti e sui funzionari delegati da parte della ragioneria generale e 81 sui contenuti del conto del patrimonio.

Sul ruolo concausale svolto dal P. la Sezione si è soffermata con argomentazioni condivisibili, avendo offerto adeguata dimostrazione della causalità giuridica, basata sul criterio dell' adeguatezza e della regolarità causale.

Per ciò che concerne, infine, la colpa grave, i primi giudici hanno sottolineato la gravità della assoluta mancanza di iniziative da parte del ragioniere generale, protrattasi per anni a fronte di una situazione obiettivamente foriera di conseguenze gravemente pregiudizievoli per l' erario regionale.

Nella pubblica udienza odierna, dopo l' esposizione del relatore, l' avvocato Valerio Zimatore ha riproposto le argomentazioni già svolte nell' atto scritto, concludendo per la piena assoluzione del suo assistito; il pubblico ministero ha a sua volta confermato le argomentazioni svolte nell' atto conclusionale scritto, concludendo per la reiezione dell' appello e la conferma della sentenza impugnata.

Considerato in

DIRITTO

La fattispecie dannosa in relazione alla quale è stato emesso l' originario atto di citazione del 6 aprile 1990, nei confronti del solo dott. Tommaso L., è stata dal requirente individuata nella illecita distrazione di somme dallo specifico fine pubblico cui erano preordinate: il dott. L., infatti, nella qualità di direttore dei lavori relativi al progetto "Reggio verde", avrebbe impiegato parte degli importi destinati all'

esecuzione di quei lavori per acquistare “*costosi arredamenti in stile*” non suscettibili, secondo l' accusa, di realizzare un qualche pubblico interesse.

Per la medesima fattispecie sono stati successivamente chiamati in giudizio anche i Signori P. Giovanni (già assessore regionale alla forestazione) e P.A. (già ragioniere generale della Regione Calabria) ai quali, con atto integrativo del 3 dicembre 1990, è stata imputata la violazione di obblighi di servizio ed in particolare l' omissione delle dovute verifiche e dei controlli sull' attività di spesa dell' Ufficio legge speciale.

Come appare evidente dall' impostazione dei capi di imputazione, secondo quanto anche confermato nel suo odierno intervento orale dal rappresentate della Procura Generale, l' illecito contabile produttivo di danno erariale sarebbe dunque consistito nella “distrazione” di fondi per finalità diverse da quelle proprie da parte del dirigente dell' Ufficio legge speciale ed il comportamento antidoveroso e gravemente colpevole del ragioniere generale della Regione, unico condannato in questo processo, sarebbe unicamente correlato al difetto di vigilanza, affinché gli impegni contabili e le correlative erogazioni fossero coerenti con le finalità della spesa, secondo le puntuali specificazioni della legge regionale di contabilità n. 5 del 1978.

Se così è, si è venuta a realizzare, nella fattispecie in esame, quella particolare situazione nella quale la responsabilità del soggetto tenuto per ragioni del suo ufficio a vigilare sull' attività di altri soggetti assume carattere sussidiario rispetto alla responsabilità, da intendere come principale, di quegli altri soggetti, che materialmente hanno posto in essere l' attività antigiuridica direttamente produttiva del danno erariale, perseguibili - appunto - in via principale.

La responsabilità di carattere sussidiario scaturisce, ovviamente, dalla violazione di doveri del proprio ufficio, che sono, nella specie, quelli correlati alla posizione del ragioniere generale della Regione; essa, tuttavia, è e resta indissolubilmente legata alla responsabilità principale del soggetto che è l' autore diretto del danno (nella specie, il dirigente dell' Ufficio che ha personalmente disposto gli acquisti illegittimi), essendone ontologicamente consequenziale e richiedendo pertanto, per la sua affermazione, la pregiudiziale e preliminare verifica della effettiva responsabilità per colpa grave di quest' ultimo.

Poste tali premesse, appare evidente che la condanna del soggetto chiamato in giudizio a titolo di responsabilità in via sussidiaria non può essere pronunciata se non quando sia stata preliminarmente accertata e sanzionata la responsabilità del soggetto chiamato in via principale: con l' ovvio corollario che la sopravvenuta impossibilità di concludere tale accertamento nei confronti del primo (perché, come si è verificato nella specie, deceduto prima della celebrazione del processo) preclude la possibilità di pronunciare la condanna del secondo, anche quando appaia incontrovertibile (come nel caso di specie appare) l' intervenuta violazione dei propri obblighi di servizio del soggetto chiamato a rispondere in via sussidiaria.

Nel giudizio che oggi è in discussione, come giustamente rilevato dal difensore dell' appellante, si è sostanzialmente verificata una situazione di fatto per la quale non vi è stato da parte del primo giudice (né avrebbe potuto esservi, essendo intervenuta la morte del convenuto) un approfondito esame della posizione del dirigente dell' Ufficio

legge speciale, alla luce delle difese da lui proposte, che, enunciate nella esposizione in fatto della sentenza, non sono state oggetto di disamina da parte del collegio.

Ciò ha indubbiamente pregiudicato la posizione processuale dell' altro convenuto, poi condannato ed attuale appellante, la cui posizione è obiettivamente dipendente da quella del L. e la cui difesa avrebbe potuto certamente giovare dell' esame ed eventuale accoglimento delle eccezioni e delle richieste del primo convenuto: in particolare, del riconoscimento della effettiva sussistenza di una prassi, risalente all' epoca in cui i lavori c.d. di forestazione venivano eseguiti da parte della Cassa del Mezzogiorno, secondo la quale una percentuale delle somme stanziata per ciascun progetto veniva accantonata per le spese di funzionamento della struttura alla quale era stata assentita la concessione dei lavori.

Tale prassi, benché non sorretta, a quanto sembra, da alcuna disposizione legislativa, poteva ben costituire una consuetudine *praeter legem* (non necessariamente, quindi, *contra legem*), di fatto, comunque, mantenuta in vita dopo il passaggio alla Regione delle relative competenze, come sembra desumersi dall' esame delle deliberazioni regionali di approvazione di vari progetti di lavori per la conservazione ed il miglioramento del verde pubblico, nell' ambito del progetto denominato, appunto, "Reggio verde".

I comportamenti tenuti nell' ambito di tale pur non giustificabile prassi avrebbero dovuto costituire oggetto di attenta valutazione, sia sotto il profilo dell' accertamento dell' effettiva esistenza (ed in quale concreta misura) del danno derivante dalla concreta non utilità dei beni strumentali comunque acquistati per il funzionamento dell'

ufficio (in parte assorbito nella generica valutazione della *utilitas*, condotta al fine della graduazione della condanna inflitta), sia, soprattutto, sotto il profilo della sussistenza della gravità della colpa nel mantenimento di tale prassi, totalmente mancato per l'intervenuto decesso del principale imputato.

Conclusivamente, per tutto quanto sopra considerato, il collegio è dell'avviso che la sentenza impugnata debba essere riformata e che non possa pertanto essere affermata la responsabilità sussidiaria dell'appellante, in difetto dell'accertamento della responsabilità del soggetto convenuto in via principale.

Tenuto conto dello svolgimento del processo e delle motivazioni poste a fondamento della presente pronuncia assolutoria, le spese relative a questo grado di giudizio possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, definitivamente pronunciando, in riforma dell'impugnata sentenza, assolve il rag. P. Antonio da ogni addebito.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

Manda alla Segreteria per le notifiche e per gli altri adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 7 maggio 2003.

L' ESTENSORE
F.to *Angelo De Marco*

IL PRESIDENTE
F.to *Gaetano Pellegrino*

Depositata in Segreteria il giorno 13 maggio 2003

IL DIRETTORE DI CANCELLERIA
F.to *Maria Musone*