

Corte dei conti - giudizi di responsabilita' - sent. N. 285/2005 sezione giurisdizionale Friuli- Venezia Giulia - enti locali - regime prescrizione dell'illecito erariale - decorrenza termine prescrizione per danno all'immagine da data decreto di rin

Autore: Francaviglia Rosa

In:

La sentenza in allegato vede come amministrazione danneggiata un ente locale friulano e come? convenuti in giudizio soggetti intranei all? ente medesimo, per i quali, in sede penale, si era dichiarato non doversi procedere per prescrizione per i reati di falso ideologico in concessione edilizia ed abuso di ufficio? e con pronuncia assolutoria limitatamente al falso ideologico in atto pubblico per pareri resi con riferimento a delibera consiliare. La difesa dei convenuti solleva eccezione di prescrizione dell? illecito erariale per intervenuto decorso del termine quinquennale di legge? che viene disattesa trattandosi di danno all? immagine che, per giurisprudenza costante, in ipotesi di giudizio penale, deve ritenersi avere come dies a quo quello della data di decreto di rinvio a giudizio ?ossia dal momento dell? avvio del processo penale. Produce valido effetto interruttivo la costituzione di parte civile della P.A. danneggiata effettuata nella specie per l? udienza dibattimentale. Il relatore correttamente sottolinea che, in ogni caso, la costituzione di parte civile esplica effetti interruttivi permanenti sul decorso del termine prescrizione ?per tutta la durata del processo penale in conformita? dell? orientamento giurisprudenziale prevalente (art. 2945 2? comma c.c.). Parimenti, vengono disattese le eccezioni di giudicato e di litispendenza ininfluenti sulla domanda risarcitoria del requirente a titolo di danno all? immagine stante l? autonomia e la separatezza fra giudizio civile risarcitorio e giudizio amministrativo-contabile. Difatti, fra azione civile risarcitoria ed azione contabile? non ? ravvisabile alcun rapporto di pregiudizialita?. Ne consegue che non pu? giammai configurarsi lo spostamento di competenza? a titolo di litispendenza dal giudice contabile a quello civile in base al criterio della prevenzione essendo stato adito per primo il G.O. e non il Giudice contabile. ?In disparte, poi, che si verte in giudici appartenenti a diverso ordine giudiziario ? rectius: Magistratura ordinaria e Magistratura superiore? e che, tutt? al pi?, si integrebbe un problema di giurisdizione.? N? ? invocabile l? istituto della sospensione processuale, atteso che? ? venuto meno il disposto del previgente

art. 3 c.p.p. in relazione alla pregiudiziale penale obbligatoria. ?Perci?, pu? disporsi o meno detta sospensione, n? il giudice contabile ? tenuto ad attendere il giudicato penale, fermo quanto disposto dall' art. 651 c.p.p. limitatamente al fatto-reato e dall' art. 652 c.p.p.? con riferimento alle pronunzie assolutorie. L' azione civile di danno e la costituzione di parte civile non hanno alcuna incidenza sul giudizio di responsabilit? essendovi l' unico limite costituito da sentenza irrevocabile? che? preveda l' integrale risarcimento del danno pubblico. Ci? fa venir meno l' interesse della Procura contabile alla prosecuzione del giudizio. Nel merito, il Collegio non ritiene che sussista danno all' immagine del Comune per carenza dei presupposti a fondamento dello stesso come chiaramente evidenziato in motivazione. ?Ne deriva pronunzia assolutoria dall' addebito.??

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

Presidente : M. Belli - Relatore : F. Padula

RITENUTO IN FATTO

?

Con atto depositato il 19.10.2004, il Vice Procuratore Generale ha citato in giudizio avanti a questo giudice i signori G.C., G.F. e U.M., per sentirli condannare al pagamento, in favore dell'Amministrazione comunale di Caneva, della somma di ? 30.987,41, pari a vecchie ?. 60.000.000, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio.

Riferisce la Procura che con decreto 29.4.1999 del G.I.P. presso il Tribunale di Pordenone veniva disposto il rinvio a giudizio, tra altri, dei signori G.C., G.F. e U.M.? perch? in concorso tra loro e comunque omettendo di attivarsi come dovuto per impedire l'evento, C. quale Assessore del Comune di Caneva e relatore della pratica in Consiglio comunale, M. quale rappresentante dell'ufficio tecnico comunale ed istruttore della pratica, F. quale assessore ai LL.PP. e progettista della lottizzazione convenzionata chiamata ?Chiara?, inducevano in errore i componenti della Commissione edilizia, quelli del Consiglio Comunale e altri pubblici ufficiali (due Sindaci pro tempore e un Commissario straordinario) ai quali veniva confermata diversamente dalla realt? ? in particolare da C. in sede di deliberazione del Consiglio, ma sulla base dell'istruttoria e dei controlli esperiti da M. sulla relazione tecnica e sui progetti redatti da

F. ? la propriet? e comunque la disponibilit?, da parte dei lottizzanti, della stradina di collegamento tra la viabilit? pubblica (via Trieste) e l?area interessata dalla predetta lottizzazione.

Nella costruzione accusatoria del P.M. penale, fatta propria dall?attore nell?odierno giudizio, i predetti si rendevano responsabili di falso ideologico in atto pubblico ed in autorizzazioni amministrative, poich?, indotti in errore in base al non vero presupposto sopra descritto, in particolare, la Commissione edilizia, in data 27.8.1991, esprimeva parere favorevole in merito alla anzidetta lottizzazione; il Consiglio comunale, in data 31.10.1991, con deliberazione n. 37, approvava la lottizzazione medesima;???? il Sindaco pro tempore, il successivo 28.9.1992, stipulava con i lottizzanti la conseguente relativa? convenzione ed in date comprese tra il 1.10.1992 e il 18.4.1994, erano rilasciate cinque concessioni edilizie - tre delle quali sottoscritte dallo stesso C. in veste di Assessore delegato e Presidente della Commissione edilizia, le altre dai sindaci pro tempore e dal Commissario Straordinario.

Il procedimento penale, nel quale l?Amministrazione comunale si costituiva parte civile, si concludeva con sentenza del 21.12.2001 n. 1105, nella quale il Tribunale dichiarava non doversi procedere nei confronti dei tre imputati in ordine ai reati di falso ideologico in concessione edilizia e di abuso d?ufficio, in relazione all?emanazione degli atti falsi, in quanto estinti per prescrizione, previa constatazione di non poter emettere pronuncia assolutoria a termini dell?art. 129 del Codice di procedura penale ?in assenza di elementi che rendessero evidente l?innocenza dei prevenuti?.

Assolveva il Tribunale i medesimi riguardo? al falso ideologico in atto pubblico, per i pareri espressi in riferimento alla deliberazione consiliare del 31.10.1991 nonch? alla conseguente convenzione di lottizzazione, non avendo individuato ?alcuna specifica ed espresa? attestazione contraria al vero contenuta in tali atti?.

Ritiene la Procura attrice sussistenti gli elementi costitutivi dell?azione di responsabilit?, rilevando che dalla sentenza penale ? accertata la complicit? nella gestione e nella conduzione a buon fine, in modo tutt?altro che trasparente, della lottizzazione ?Chiara?.

Rileva il Pubblico Ministero che non solo non sono stati ravvisati negli acquisiti esiti dell?istruttoria penale evidenti ed incontrovertibili elementi atti a legittimare preliminarmente dichiaratoria di innocenza a termini dell?art 129 C.P., ma che nella sentenza penale si d? atto che ?al contrario molteplici elementi emersi in sede dibattimentale evidenziano profili sintomatici di colpevolezza nei confronti dei prevenuti?: fra essi la dichiarazione resa nella seduta consiliare del 31.10.1991 dall?Assessore C. e l?affermazione scritta da parte dei lottizzanti, in data 20.5.1994, ?che il Comune era ben a conoscenza all?epoca della stipula della convenzione che la strada di accesso non era di loro propriet??.

L'ambiguità comportamentale dei convenuti nella trattazione della pratica de qua appare inoltre al Pubblico Ministero contabile, anche a prescindere dalle motivazioni della sentenza, in giudicato nei riguardi dei convenuti F. e M., dal semplice esame dei principali atti amministrativi che hanno caratterizzato l'iter procedimentale della pratica medesima, che è ripercorso in citazione.

Nella seduta consiliare del 31.10.1991, già acquisito il parere favorevole della Commissione edilizia comunale presieduta dall'Assessore C., conclusa con l'approvazione, con deliberazione n. 37, della lottizzazione, prima della votazione viene in fase di dibattito fatta richiesta, da parte di un Consigliere, di alcuni chiarimenti in merito al requisito della proprietà dell'area riguardante l'accesso. Il relatore C., assentatosi il collega F. in quanto interessato all'argomento, conferma che la proprietà dell'area è stata accertata.

La convenzione, nel testo oggetto della votazione, riferisce l'attrice, all'art. 12, dispone che le aree su cui verranno eseguite le opere di urbanizzazione primaria, e comunque quelle a destinazione pubblica verranno dalla Ditta lottizzante cedute al Comune di Caneva, non menzionato tra esse il tronco di accesso a via Trieste; il tronco viceversa espressamente menzionato nel testo finale, sottoscritto il 20.9.1992, allo stesso art. 12.

La circostanza costituisce per la Procura prova del fatto che i convenuti avevano eluso la questione attinente alla proprietà, o comunque alla effettiva disponibilità, della stradina, forzosamente inserita nel testo finale della convenzione.

Segue, significativamente per la Procura, il rilascio di ben cinque concessioni edilizie attinenti alla lottizzazione de qua, tre (1.10.1992, 27.1.1993, 25.3.1993) a firma dello stesso C.; la prima e la terza su identico parere del componente dell'Ufficio tecnico M.

Controdeduce, quindi, il PM, alle declinatorie proposte dai convenuti C. e M. in sede di risposta all'invito a dedurre rivolto loro ex art. 5 della Legge n. 19/1990.

Il Signor C. ha preliminarmente lamentato il rilevante spazio temporale decorso, oltre 12 anni, tra il fatto lamentato e le contestazioni elevategli. In secondo luogo, ha fatto presente come nessuna sentenza di condanna sia stata emessa a suo carico dal Tribunale di Pordenone, pronunciandosi nel senso di non doversi procedere, per quanto concerne il falso in concessioni edilizie, per intervenuta prescrizione; mentre, per quanto concerne il reato di falso in atto pubblico, l'assolutoria è stata a pieno titolo attesa che il provvedimento edilizio incriminato non appare contenere puntuali, espresse, attestazioni di fatti o situazioni presupposte contrarie alla realtà. Ritiene che la sentenza citata non riconosce la falsità delle concessioni edilizie rilasciate, conforme in ciò al parere della competente Direzione regionale, che non

prospett? in alcun modo, nel proprio parere, ?la necessit? di procedere all?annullamento della delibera di lottizzazione e della successiva convenzione? nonch? alle conclusioni peritali del Consulente tecnico d?Ufficio (C.T.U.) Arch. Giorgio DRI.

Quest?ultimo, in particolare, nella sua relazione peritale aveva evidenziato: che la strada oggetto di contestazione ?era ed ? esistente?; che sulla stessa insistono sia una servit? di transito sia una servit? di occupazione per fognatura ed acquedotto ? circostanza questa asseverata anche da precedenti rogiti divisionali (30.05.1965) e di compravendita (29.06.1989) fra i lottizzanti e il precedente proprietario; che per conseguenza la lottizzazione ?Chiara? non presenta alcun tipo di irregolarit? o contrariet? alle norme edilizie, di piano regolatore, o altro.

Riguardo ai componenti? la Commissione edilizia comunale, osserva il C. che gli stessi ?al fine di esprimere il proprio parere avevano in concreto la possibilit? di verificare ogni tipo di autorizzazione?, ragion per cui ?non dovevano necessariamente dipendere da altre, esterne, valutazioni?. E in ogni caso, quanto? affermato? il 31.10.1991 durante la seduta del Consiglio comunale,? affermazione tra l?altro non falsa, non pu? in alcun modo avere indotto in errore i componenti la Commissione edilizia stessa, poich? quest?ultima si pronunzi? in data anteriore rispetto al 31.10.1991, secondo un iter del tutto autonomo.

Riguardo alla sua partecipazione alla cennata seduta consiliare egli, Assessore alla cultura, si trov? a dover? relazionare al Collegio in luogo di altro, competente, Collega assentatosi; ma nell?affermare che ?la propriet? dell?area? asservita alla lottizzazione ?Chiara? ?? stata accertata? non intendeva affatto riferirsi ai lottizzanti quali proprietari n? affermare ?che la strada stessa fosse pubblica?, ma intendeva solamente sostenere che ?era nota, perch? accertata, la propriet? della strada di accesso alla lottizzazione in capo ai privati frontisti?. Infatti, ?anche in mancanza di espresso accordo, i lottizzanti di allora e gli attuali proprietari delle abitazioni esistenti hanno diritto di accedere ai propri fondi?.

Il signor M. a sua volta, in memoria presentata in risposta all?invito a dedurre, ha eccepito assoluzione con la formula piena dalla contestazione riguardante l?illegittimit? delle concessioni edilizie (del 09.02.1995 e 31.07.1995). Si riporta alle risultanze della perizia del CTU, il quale aveva messo in evidenza che la strada era esistente e che il piano di lottizzazione? ?Chiara? era stato ?correttamente impostato nella sua estensione?, nella identificazione dei soggetti lottizzanti, nell?allacciamento alla viabilit? comunale?.

Ne d? del resto conferma, per il M., il fatto che nel progetto di lottizzazione c?era l?obbligo di realizzare le infrastrutture tecnologiche all?interno della lottizzazione e sul tratto di strada che? collega la via comunale denominata via Trieste con i terreni lottizzati, come evincesi dall?esame degli elaborati grafici (tavole 9 e 10 del Piano) ? E anche se alcuni allacciamenti (acquedotto, illuminazione, telefono, etc) sono stati spostati in tutto o in parte su terreni non di propriet? dei lottizzanti, su detti terreni questi ultimi

possono vantare la servit? di transito e la servit? di occupazione per fognature e acquedotto.

La questione dunque per il M. si riduce ad una semplice controversia civilistica sulle modalit? di esercizio del diritto, indennizzabile, di servit? dal momento che lo stesso Tribunale di Pordenone ha riconosciuto che, rispetto alla contestata falsit? ideologica nelle concessioni edilizie nel loro contenuto ?non si ravvisano espresse false attestazioni autonomamente significative di fatti o situazioni? diversi ?rispetto all?implicito ma inespresso dato della conformit? alla legge?.

Fa presente la Procura attrice che la prescrizione contabile deve essere calcolata in modo autonomo, secondo regole proprie, rispetto alla prescrizione penale e rispetto a quella civile e che nel caso ? iniziata a decorrere non dalla data di consumazione del fatto, ma da quella della sua scoperta, che deve essere riferita, a termini di consolidata giurisprudenza, alla data di rinvio a giudizio, o al limite, alla data della relativa richiesta, nel caso, quindi, al 3.1.1997 (recte: 16.11.1998) cui sono seguite le interruzioni del 29.4.1999, data del decreto di rinvio a giudizio, della data, non conosciuta ma pendente processo, di costituzione di parte civile da parte dell?Amministrazione e infine del 12.12.2001, data della sentenza.

Osserva inoltre la Procura irrilevanza ai fini del presente giudizio della qualificazione giuridica penalistica dei fatti medesimi.

La relazione peritale del Consulente tecnico d?ufficio (oltre che di quella di parte) ed il parere della competente Direzione regionale dei LL.PP., non possono avere, inoltre, per la Procura, ?veste attestativa superiore o confliggente nei riguardi di qualsiasi giudicato penale?.

Precisa che la stessa relazione peritale nella sua parte conclusiva, alla pagina 20, nel riconoscere godimento in capo ai lottizzanti di servit? di transito e occupazione per fognature, riferisce l?esistenza degli stessi a pregressa scrittura privata non costituente titolo trascrivibile in pubblici registri; laddove viceversa il Tribunale civile di Pordenone solo <<con sentenza 5/6.12.2001 ha accolto la domanda proposta dai proprietari dei lotti inclusi nella lottizzazione ?Chiara? e per effetto ha costituito servit? coattiva di acquedotto, elettrodotto, gasdotto e di linea telefonica confermando la preesistente servit? di passaggio>>, come da informativa comunale, in atti, del 29.1.2003 prot. 1470.

Riguardo al parere della Direzione regionale in merito alla questione, in relazione alla situazione venutasi a creare ed alla mancanza di titolo di propriet? della strada di accesso presupposta invece nella convenzione, cita il PM la sentenza penale laddove afferma che trattasi di ?risposta assolutamente ineccepibile e correttamente argomentata che tuttavia ? in relazione alla specifica richiesta di conoscere la eventuale situazione di illegittimit? dell?intervento in corso ?in assenza di un presupposto necessario - non forniva alcuna risposta, focalizzando l?attenzione solo sui vizi originari e sulle possibili soluzioni

concernenti l'acquisizione delle aree in questione. A ciò si aggiunge che la stessa risposta regionale si basava su un dato condizionale (ovvero il titolo di transito sulla strada di accesso) non ricavato in via diretta ma solo supposto, risultando inoltre che a seguito della sospensione dei lavori i lottizzanti abbiano provveduto a porre in essere taluni strumenti individuati dalla Direzione regionale, integrando anche la documentazione inerente il titolo sulla stradina di accesso.

Riguardo al tentativo di coinvolgere nella contestata responsabilità, oltre a F. e M., anche gli altri componenti la Commissione edilizia, rileva l'attrice che al di fuori delle persone dei proponenti Presidente e Relatore, il comportamento, se può anche attingere la soglia della negligenza colpevole, sicuramente non configura quella del dolo e/o della colpa grave.

Precisa la Procura che i potenziali riflessi civilistici della accesa vertenza esulano dalla cognizione del giudice contabile e dalla corrente materia del contendere.

Il danno erariale sul quale è fondata la citazione è danno patrimoniale non solo riferito all'immagine e al prestigio dell'Amministrazione nonché al quantum di spesa attinente alla ricostruzione di una sua diversa, più sana e trasparente immagine (al limite: ristrutturazione del settore coinvolto e riorganizzazione dei relativi uffici; accesso mirato a mezzi di comunicazione di massa e altre iniziative, onerose, di coinvolgimento della pubblica opinione), ma anche conseguente al fatto che con una diversa più limpida prospettiva la lottizzazione di qua non sarebbe stata all'epoca approvata e per conseguenza le cinque concessioni edilizie, poi non potute revocare, non sarebbero state assentite.

La Procura si rimette alla quantificazione operata dalla stessa Amministrazione comunale, riferendo che la stessa, in sede di costituzione di parte civile, ha rivendicato nei riguardi dei tre convenuti, nonché di altri due processati estranei alla cognizione del giudice contabile, un risarcimento rapportato alla somma di lire 20 milioni. Detta somma si reputa in citazione vada posta a carico di ciascuno dei tre attuali convenuti, con vincolo solidale reciproco per il globale importo del danno pari ad € 30.987,41, corrispondente a vecchie L. 60.000.000.

Con memoria depositata il 24.02.2005 si è costituito in giudizio C. G., a mezzo dell'Avv. Alberto FENOS del foro di Pordenone, eccependo pregiudizialmente prescrizione del diritto al risarcimento, individuando il dies a quo nel momento in cui si è verificato l'evento dannoso; la pregiudizialità del processo penale, pendente per interposto appello, tenuto conto che l'eventuale assoluzione farebbe venir meno il danno all'immagine, che discende da reato; formazione del giudicato penale per mancata impugnazione della parte civile della sentenza penale. Nel merito ha rilevato regolarità della lottizzazione chiara per l'esistenza della stradina di collegamento solo in parte in proprietà ai denunzianti e su cui insiste servitù coattiva, ritenendo sufficiente per l'edificazione dell'area la servitù di passaggio. L'affermazione contenuta nella verbalizzazione della deliberazione consiliare n. 37: "La proprietà dell'area è stata

accertata?, in risposta alla richiesta di chiarimento del consigliere di opposizione D., sottendeva l'intendimento di assicurare che i lottizzanti avessero un diritto di passaggio sulla stradina, cio? il possesso dell'area. Allega sul punto, la difesa, dichiarazioni testimoniali rese dallo stesso D.. L'intendimento del C. ? comprovato dall'appunto preso dallo stesso sullo schema di convenzione in suo possesso : ? vedere la questione della stradina? e dalle allegate dichiarazioni dell'allora sindaco Santin. Ritiene la difesa insussistente il danno non essendo sostenibili a distanza di anni la necessit? di opere per ricostruzione dell'immagine n? che la lottizzazione con una diversa prospettazione non sarebbe stata all'epoca approvata come si evince anche dalla perizia del CTU.

Con memoria depositata il 24.02.2005 si ? costituito in giudizio M. U. a mezzo dell'Avv Franco VAMPA del Foro di Pordenone, eccependo preliminarmente prescrizione contabile, poich?, pur tenendo conto della decorrenza dalla data della scoperta del fatto, sono decorsi i cinque anni dai primi atti di indagine che risalgono al 1995 e comunque dalla richiesta di rinvio a giudizio del 03.01.1997 (recte: 16.11.1998). Nel merito rileva che nella stessa sentenza penale ? affermata semplicemente evidenza di profili sintomatici di colpevolezza. Si riporta alle risultanze della perizia del CTU in merito alla correttezza della lottizzazione ed alla circostanza della sussistenza della servit? di transito e di occupazione per fognature e acquedotto. Riproduce le osservazioni svolte in sede di risposta all'invito a dedurre. In ordine al danno ed al riferimento contenuto in citazione alla ristrutturazione del settore coinvolto ed ad una riorganizzazione degli uffici, precisa che nel caso di specie il M. era l'unico funzionario esistente.

Nella pubblica udienza gli Avv.ti Alberto FENOS e Franco VAMPA rispettivamente per i convenuti C. e M. hanno confermato e precisato conclusioni in memoria ed il rappresentante della Procura nel ribadire le considerazioni di cui all'atto di citazione ha insistito per la condanna.

?

DIRITTO

?

Questo collegio deve preliminarmente pronunciarsi sull'eccezione di prescrizione sollevata dai convenuti.

Com?? noto, ai sensi dell'art. 1 comma 2 della legge n.20 del 14 gennaio 1994, come sostituito dall'art.3 comma 1 lett. B) l. 20.12.1996, n.639, il diritto al risarcimento del danno erariale si prescrive in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si ? verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta. La citata normativa unifica per tutti i soggetti sottoposti alla

giurisdizione della Corte dei conti la durata quinquennale, gi?? introdotta dall?art. 58 della legge 08.06.1990 n. 142 per gli amministratori e dipendenti degli enti locali e per essi, dunque, gi? operante per i fatti posti in essere in epoca anteriore alla legge n. 20/1994.

Con riferimento alla individuazione del dies a quo della prescrizione in ipotesi di danno all?immagine in conseguenza della commissione di reati, nel qual caso si ha doloso occultamento del danno, la giurisprudenza contabile ha ripetutamente affermato che il termine prescrizione va fatto decorrere dal momento dell?avvio del processo penale, quale elemento idoneo a provocare la conoscenza in capo al Pubblico Ministero contabile della notizia del danno erariale, dando sostanza, aldil? del mero sospetto, all?intervento riflesso negativo sull?opinione pubblica di fatti solitamente resi noti dai mezzi d?informazione (in tal senso questa Sezione, 31.10.2000, n. 502; id. 26.03.2001, n. 114; id. 09.04.2001, n. 138; C. conti,? sez. III, 18.01.2002, n. 10; id. Sez. I, 11.06.2004, n. 220).

In fattispecie il Tribunale di Pordenone ? Ufficio del giudice per le indagini preliminari ha emesso il decreto di rinvio a giudizio in data 29.04.1999, su richiesta del PM del 16.11.1998 .

Produce valido effetto interruttivo, come affermato da consolidata giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis C.conti Sez. II, 10.07.2002 n. 227/A; id. Sez. III 06.06.2002, n. 192)? la costituzione di parte civile, effettuata, nel caso di specie dal Comune di Caneva per l?udienza dibattimentale del 18.04.2000. Non essendo documentata agli atti data anteriore di eventuale deposito della relativa dichiarazione nella cancelleria del giudice, l?effetto interruttivo non pu? considerarsi prodotto anteriormente alla data dell?udienza dibattimentale del 18.04.2000, alla quale l?atto di costituzione prodotto fa espresso riferimento e che costituisce termine ultimo,? ai sensi degli artt. 78 e 79 del codice di procedura penale.?

Tenuto conto della decorrenza dal 29.04.1999 (o 26.11.1998), dell?atto interruttivo del 18.04.2000 e della data di notifica della citazione (dicembre 2004), ritiene il collegio che non sia maturata in fattispecie la prescrizione quinquennale, senza che sia necessario richiamare la giurisprudenza, pur prevalente, di questa? Corte, che ricollega alla costituzione di parte civile la produzione di effetti permanenti di interruzione della prescrizione per tutta la durata del processo penale in base all?art. 2945 comma 2 del cod.civ. (cfr. C.conti, Sez.I, 06.07.1993 n. 108?; id. Sez. Riun., 24.01.1997, n. 5; Sez. III, 06.06.2002, n. 192 cit.; id. Sez. Riun., 25.11.2004, n. 8/2004/QM).

Ancora preliminarmente deve rilevare la Sezione che non sono accoglibili l?eccezione di litispendenza e di intervento giudicato sulla domanda di risarcimento per danno all?immagine.

Anche in questo caso soccorre consolidata giurisprudenza di questa Corte, che ha definitivamente affermato che vi ? piena autonomia e separatezza tra giudizio civile risarcitorio e giudizio amministrativo-

contabile. Non ponendosi alcun rapporto di pregiudizialità tra le due azioni, è da escludere sia lo spostamento a titolo di litispendenza della competenza del giudice contabile a favore del giudice civile precedentemente adito (peraltro non ipotizzabile tra giudici appartenenti a diverso ordine giudiziario, ponendosi, tutt'al più, problema di giurisdizione, già, peraltro, più volte negato dalla Suprema Corte, ad es. con sent. 23.11.1999, n. 822) sia la sospensione ex art. 295 del c.p.c..

L'esercizio dell'azione civile di danno o la costituzione di parte civile nel processo penale non precludono l'azione del PM contabile, ponendosi quale unico limite l'emissione di sentenza di condanna definitiva per l'integrale importo del danno, che comporta il venir meno dell'interesse alla prosecuzione del giudizio contabile (ex plurimis C.conti Sez. Riun. 09.12.1992, n.816; id. Sez. III, 06.06.2002, n. 192 cit.; id 03.04.2003 n. 116).

Rileva la difesa del C. formazione di giudicato per mancata prosecuzione in appello da parte del Comune di Caneva, quale parte civile, della domanda di risarcimento del danno all'immagine.

L'assunto non è condivisibile.

In primis va osservato che è dubbio in giurisprudenza se sia ammissibile impugnazione della parte civile, prevista dall'art. 576 comma 1 del cod.proc.pen. nei soli effetti della responsabilità civile, in mancanza di proposizione del gravame da parte del Pubblico Ministero, avverso la sentenza di proscioglimento, che non comprende decisione sull'azione civile, per l'affermazione in appello della responsabilità penale, considerato che la richiesta di delibazione in merito ad un effetto penale esulerebbe dalle facoltà riconosciute alla parte civile.

Ma, in disparte dette considerazioni, comunque, la reciproca indipendenza della giurisdizione civile risarcitoria e di quella amministrativo-contabile esclude il problema di ne bis in idem paventato in memoria difensiva, quindi anche nell'ipotesi di eventuale sentenza definitiva al risarcimento del danno non è intaccato il giudizio della Corte dei conti, alla quale compete l'individuazione e quantificazione definitiva del danno (Cass. , 23.11.1999, n. 822 cit.).

Ugualmente da disattendere è la richiesta di sospensione del giudizio per pendenza di giudizio penale, avendo il C. interposto appello avverso la sentenza penale.

Opera nel giudizio di responsabilità amministrativa il principio di separatezza e di autonomia del giudizio contabile rispetto a quello penale, essendo venuto meno il principio di pregiudizialità necessaria posto dall'art. 3 u.c. del vecchio c.p.p..

Non si rinvencono in fattispecie ragioni atte a disporre la sospensione del giudizio, che pur può essere disposta quando la responsabilità amministrativa contestata si fonda sugli stessi fatti e addebiti sui quali pende giudizio penale (ex multis C.onti, SS.RR. n. 3/A del 15.02.1999; id. Sezione Giur. Puglia n. 110 del 02.05.2001; id. Umbria n. 174 del 03.04.2000; id. Toscana n. 84 del 06.06.2002).

Contrariamente a quanto ritenuto dal C. il giudice contabile non è tenuto ad attendere il giudicato penale. L'efficacia vincolante del giudicato penale di condanna prevista dall'art. 651 c.p.p. è quanto all'accertamento del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, dunque limitata alla sussistenza del fatto-reato, non incide sul compito proprio del giudice contabile di verificare la sussistenza del danno erariale oltre che la riconducibilità dello stesso alla condotta dell'agente (C.onti, SS.RR. 17.11.1993 n. 920). Parimenti il giudicato di assoluzione (quanto si sta per dire vale anche per l'eccezione del M., relativa a parziale assoluzione), che a termini dell'art. 652 c.p.p. fa stato nel giudizio di danno, non esclude che il giudice contabile possa individuare nel fatto materiale accertato, ipotesi di responsabilità amministrativa contabile (C.onti Sez. III, 12.06.2002, n. 201). La piena autonomia sussiste, ovviamente, anche con riferimento all'individuazione dei soggetti responsabili.

Nel caso all'odierno esame, come risulterà più chiaro nel prosieguo, la verifica dei fatti materiali, indipendentemente dalla qualificazione giuridica quali reati, di per sé è sufficiente ad indirizzare questo collegio verso una pronuncia diretta ad escludere il contestato danno all'immagine.

Va puntualizzato, cos'è pervenendo all'esame del merito, che il Pubblico Ministero contabile fonda l'azione di responsabilità, circoscritta al ristoro del danno all'immagine, sullo scadimento del prestigio che sarebbe derivato all'Amministrazione Comunale dalla irregolarità e conduzione poco trasparente da parte dei convenuti della procedura lottizzatoria.

La complicità nella gestione della vicenda è per la parte attrice, affermabile sulla base delle motivazioni della sentenza penale, pur dichiarativa di non doversi procedere per il falso in concessione edilizia per prescrizione, nella quale si è fatto atto della presenza di profili sintomatici di colpevolezza, sia per effetto dell'analisi della sequenza procedimentale che ha portato alla approvazione della lottizzazione con la delibera n. 37 del 1991 e da ultimo al rilascio delle concessioni edilizie, come conseguenza dell'induzione in errore dei competenti organi Comunali riguardo al presupposto della disponibilità, da parte dei lottizzanti, della stradina di collegamento di via Trieste.

La res controversa dibattuta tra le parti e versata agli atti è lungamente incentrata sulla verifica degli elementi atti a comprovare o a negare che effettivamente sussista in capo ai convenuti un operato tale da indurre in errore in ordine all'accertamento della proprietà dell'area di accesso alla lottizzazione e quindi causativo di irregolarità ed illegittimità della procedura lottizzatoria.

Ritiene il collegio che al fine di verificare in capo ai citati la sussistenza della responsabilità per danno all'immagine il percorso argomentativo sia alquanto diverso e non debba essere preceduto necessariamente dall'accertamento dei vizi della lottizzazione né dalla incidenza del comportamento dei convenuti sulla loro produzione.

La valutazione dei fatti da parte della Sezione segue, piuttosto, il tracciato dettato dalla necessità di individuare nella fattispecie in esame gli elementi indicativi della sussistenza della lesione al prestigio dell'Amministrazione e, dunque, le questioni emerse nel presente giudizio saranno risolte laddove esse risulteranno rilevanti per la decisione, mentre resteranno assorbite ove indifferenti rispetto ad essa.

Occorre premettere che le Sezioni Riunite di questa Corte nella sentenza n. 10/2003/QM del 23.04.2003, hanno affermato che il danno all'immagine di una Pubblica Amministrazione non rientra nell'ambito di applicabilità dell'art. 2059 del cod.civ., ma è una della fattispecie rientranti nella più generale figura del danno esistenziale.

Le Sezioni Riunite hanno in tal modo confermato l'orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte volto a configurare il danno all'immagine come lesione di interessi qualificati da norme costituzionali, tutelabili ex art. 2043, dunque patrimoniali in senso lato, ossia suscettibili di valutazione economica (come tale rientrante nella giurisdizione della Corte dei conti: Cass. SS.UU. 25.06.1997 n. 5668). La ricostruzione è coerente nella sua impostazione fondamentale con la lettura dell'art. 2043, quale norma in bianco, data dalla Corte Costituzionale (sent. 14.07.1986 n.184) con riferimento al danno biologico. Detto articolo, che indica l'obbligazione risarcitoria ma non i beni protetti, messo in collegamento con l'art 97 della Costituzione, che tutela i valori dell'imparzialità e del buon andamento, costituisce dunque il fondamento normativo per il risarcimento del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione (così come, collegato al diritto alla salute di cui all'art. 32 della Cost., consente la tutela del danno biologico).

Le Sezioni Riunite, prendendo atto, peraltro, dell'evoluzione della nozione di danno biologico in quella di danno esistenziale (Cass. 03.07.2001 n. 9009), fanno propria la categoria concettuale del "danno evento", introdotta dalla succitata pronuncia del giudice delle leggi (184/1986), che indica derivazione del danno ex se dalla violazione dei doveri di imparzialità, legittimità e buon andamento da parte dei funzionari infedeli, senza che sia necessario l'accertamento in relazione alle concrete conseguenze di fatto.

La questione non era pacifica nella giurisprudenza di questa Corte, considerato che molte decisioni già affermavano che il danno all'immagine dovesse essere verificato in concreto. Sotto tale profilo non appare sufficiente per la sussistenza della lesione la sola condanna penale od il semplice rinvio a giudizio penale, occorrendo la dimostrazione di circostanze precise tali da determinare il detrimento dell'immagine (quali lo strepitus fori, ossia la divulgazione della notizia, il sostenimento di costi per il ristoro dell'immagine, perdita di chance come lo sviamento di clientela) con la conseguenza che la domanda giudiziale richiede

l'indicazione di dati fattuali e patrimoniali specifici senza alcun automatismo probatorio (a questo filone si ascrivono, tra le tante, Sez. I Centr. 31.01.2001, n. 15 ed in particolare le sentenze di questa Sezione 29.01.2001, n. 35; id. 26.03.2001, n. 114; id. 09.04.2001, n. 138). Deriva da questa impostazione che il mero ricorso all'art. 1226 non possa attenere alla sussistenza del danno ex se bensì alla sua quantificazione, sempre che a monte ne sia stata previamente provata l'esistenza (Sez. I 15/2001 cit.).

Va precisato, peraltro, che la teoria del "danno evento", con riferimento al danno esistenziale, è stata ormai accantonata dalla stessa Cassazione con le note sentenze n. 8827 e 8828 del 31.05.2003 (con riconduzione del danno esistenziale nel danno "non patrimoniale" ex art. 2059 cod.civ.), nel richiedere la allegazione delle conseguenze pregiudizievoli dell'illecito, non risultando dunque sufficiente il mero evento della lesione. Di tale ultima evoluzione ha preso atto anche la Corte Costituzionale (che pure già nella sentenza 27.10.1994 n. 372 aveva abbandonato la categoria del danno-evento) con la sentenza 11.07.2003, n. 233.

A seguito del nuovo orientamento la giurisprudenza di questa Corte (pur senza spostare l'ottica dall'art. 2043 al 2059 cod. civ.) sembra attestarsi in modo prevalente sulla necessità che il danno all'immagine venga provato nella sua esistenza e nel nesso di causalità con il fatto illecito in concreto, non risultando sufficiente la condanna penale né il mero comportamento illecito che si ponga in contrasto con i principi fondanti della P.A. (C.conti, Sez. I centr. 08.04.2004, n. 135; id. 11.06.2004, n. 220; id. 24.06.2004, n. 234).

Gli elementi ed i criteri che, nell'inquadramento dogmatico quale danno evento, integrano i parametri per la determinazione del quantum, assumono, a dire di questo Collegio, rilievo per la verifica della stessa esistenza della lesione e vanno allegati e provati. Essi sono costituiti, in estrema sintesi (si veda, più ampiamente Sez. I 222/2004 cit.), oltre che dal rapporto tra l'attività funzionale attribuita all'ente in relazione all'interesse della collettività ed alla posizione funzionale dell'autore dell'illecito, da quelli relativi alla sporadicità o continuità o reiterazione dei comportamenti illeciti, alla necessità o meno di interventi modificativi dell'organizzazione o sostitutivi o riparatori, alle conseguenze sociali della negativa impressione suscitata nell'opinione pubblica dal fatto illecito, a seguito della amplificazione data dagli organi della stampa.

Per la determinazione del quantum, poi, non può che riferirsi alla valutazione equitativa ex art. 1226 c.c., rispetto al quale pure l'attore deve fornire gli elementi cui ancorare il danno anche tenendo conto della ammissibilità di valutazioni prognostiche e presunzioni, trattandosi di pregiudizio che si proietta nel futuro (Cass. 8227 e 8228/2003 cit.).

In adesione al descritto orientamento può affermarsi che la domanda oggetto dell'odierno giudizio sia sfornita di prova in merito all'entità ed al quantum del danno all'immagine.

Le eccezioni dei convenuti C. e M. relative a conformità della lottizzazione agli strumenti urbanistici (sulla base della perizia del Consulente Tecnico d'Ufficio resa nell'ambito del processo penale e del parere della Direzione Regionale dei LL.PP) ed all'assenza di dichiarazioni mendaci (per l'asserita reale volontà insita nella dichiarazione della proprietà dell'area è stata accertata?) non assumono particolare efficacia paralizzante.

Infatti ad escludere la sussistenza del danno all'immagine si arriverebbe in fattispecie anche ammettendo (sulla base della valutazione degli elementi probatori allegati e non già per il mero recepimento di quanto ritenuto in motivazione della sentenza penale dichiarativa della prescrizione, rispetto alla quale resta libera ed autonoma la valutazione del giudice della responsabilità: Cass.civ.Sez.lav.3038/1996; C.conti Sez.II 64/A/1995; Sez.Lazio 28/1999) l'irregolarità della procedura lottizzatoria conseguita dalle false attestazioni dei convenuti, assunta dal Pubblico Ministero a presupposto della menomazione dell'integrità della personalità pubblica del Comune di Caneva.

E ciò in quanto non sono allegati i parametri già in precedenza indicati per la verifica della sussistenza del danno.

Non vi è riferimento alle condizioni socio-ambientali in cui va calato il caso concreto né affermazione in citazione di continuità o reiterazione dei comportamenti, che possa far ritenere non isolato il fatto contestato. La lesione della onorabilità del pubblico potere non discende automaticamente dalla riprovevolezza del comportamento già sanzionato in altri ambiti (penale o disciplinare).

Né vi è prospettazione di necessità di interventi modificativi dell'organizzazione o sostitutivi o riparatori.

Sotto questo profilo nell'atto introduttivo vi è riferimento alle spese per la ricostruzione dell'immagine per ristrutturazione del settore coinvolto e riorganizzazione dei relativi uffici; accesso mirato a mezzi di comunicazione di massa e altre iniziative onerose di coinvolgimento della pubblica opinione, ma esse sono solo astrattamente ipotizzate, mancandone concreta dimostrazione sia sotto il profilo fattuale che patrimoniale, neanche per il futuro.

Né appare rilevante la considerazione che con una diversa prospettazione la lottizzazione non sarebbe stata approvata e non rilasciate le concessioni edilizie. L'assunto, anche ammessane la fondatezza, potrebbe costituire premessa per la verifica di un eventuale conseguente danno all'immagine ma non è di per sé indicativo dello stesso.

In merito alle conseguenze sociali della negativa impressione suscitata nell'opinione pubblica dal fatto illecito, occorre anche qui prendere atto che la domanda è sfornita di prova: l'allegato articolo tratto da

Il Piccolo? del 31.01.1996? relativo a vicende di tangenti, concernente il M., non contiene alcun riferimento al fatto contestato ed in trattazione, ma d? brevemente la notizia di fatti diversi, come rilevato in udienza dall?Avv. FENOS, neanche descritti, dei quali, peraltro, non vi ? cenno nella domanda.

Occorre infine rilevare che la quantificazione del danno, pari, a dire del PM, a ?. 20.000.0000 per ciascun convenuto, corrisponde al totale della richiesta effettuata dalla parte civile (Comune di Caneva) nell?ambito del processo penale, senza essere sorretta da alcuna argomentazione che possa giustificarla o che valga come parametro per una eventuale valutazione equitativa.

N? soccorre sul punto l?atto di costituzione della parte civile, nel quale la stessa, genericamente, chiede risarcimento ?per danni patrimoniali (inerenti al corretto assetto del territorio), danni morali e danni all?immagine?, senza neanche indicare la quota parte da imputare alle distinte voci di danno.

Non sussistendo, pertanto, per il complesso delle considerazioni svolte, adeguata prova dell?azionamento danno all?immagine, i convenuti C., M. e F. vanno mandati assolti dalla domanda attrice.

In merito alla rifusione delle spese legali, diritti ed onorari, in ordine alle problematiche insorte in relazione al rimborso previsto dall'articolo 3, comma 2 bis, del D.L. n.? 543 del 1996 convertito in L. n. 639 del 1996, ritiene preliminarmente il Collegio che vada affermata la giurisdizione della Corte dei Conti in materia (come conferma Cass. Sezioni Unite Civili n. 17014 del 12.11.2003; sul punto si ? gi? pronunciata questa Sezione con sent. n. 60 del 26.03.2004) ed il dovere di decidere in merito ai sensi degli articoli 91 e 92 del codice di procedura civile, da osservarsi nei giudizi avanti a questa Corte per quanto disposto dall'articolo 26 del R.D. 13.8.1933 n. 1038.

Peraltro, poich? nell'accaduto, pur non essendo stato ritenuto provato il danno all?immagine, non ? stata esclusa l?illiceit? del comportamento per contrasto con i principi fondanti la P.A, compensa dette competenze.

?

P.Q.M.

?

la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per il Friuli Venezia Giulia, definitivamente

pronunciando, respinta ogni contraria istanza, eccezione o deduzione,

?

A S S O L V E

?

I Sig.ri G.C., G.F. e U.M. dall'addebito di cui ad atto di citazione.

Spese legali, diritti ed onorari compensati.

Così deciso in Trieste, nella Camera di Consiglio del giorno 17 marzo 2005.

?

Depositata in Segreteria il 26/04/05.

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-giudizi-di-responsabilita-sent-n-2852005-sezione-giurisdizionale-friuli-venezia-giulia-enti-locali-regime-prescrizionale-dell-illecito-erar/>