

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
TERZA APPELLO	Sentenza	144	2011	Responsabilità	11-02-2011

**REPUBBLICA ITALIANA 144/2011**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE DEI CONTI**

**Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello**

composta dai sig. Magistrati :

**Dott. Ignazio de Marco**

**Presidente**

**Dott. Giorgio Capone**

**Consigliere**

**Dott. Enzo Rotolo**

**Consigliere**

**Dott. Luciano Calamaro**

**Consigliere relatore**

**Dott. Tommaso Miele**

**Consigliere**

pronuncia la seguente

## **S E N T E N Z A**

sugli appelli iscritti nel registro di Segreteria come di seguito indicati:

1. n. **35372**, proposto dal sig. **POGGIOLINI Duilio**, rappresentato e difeso dall'avvocato Pasquale Frisina, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Roma, alla Via G. Donizetti n. 7;

2. n. **35256**, proposto dal sig. **DE LORENZO Francesco**, rappresentato e difeso dagli avv.ti Prof. Franco Gaetano Scoca, Giuseppe Palma e Vania Romano, elettivamente domiciliato presso lo studio del primo, in Roma, alla Via G. Paisiello n. 55;

3. n. **35375** proposto dal sig. **MARONE Giovanni** rappresentato e difeso, dall'avvocato Michele Costa, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Roma, alla Via Bassano del Grappa n. 24;

4. n. **35154**, proposto dal sig. **BOCCIA Antonio** rappresentato e difeso dall'avvocato Avilio Presutti, elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, alla Piazza Salvatore in Lauro n. 10;

5. n. **35275** proposto dal sig. **RONDANELLI Elio Guido**, rappresentato e difeso dall'avv. Prof. Claudio Rossano, elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, alla Via Nizza n. 59;

6. n. **35377** proposto dal sig. **MUZZIO Pier Carlo**, rappresentato e difeso dagli avvocati Prof. Piero Longo e Domenico Battista, elettivamente domiciliato nello studio del secondo, in Roma, alla Via Trionfale n. 5697;

7. n. **35273**, proposto dal sig. **BRENNA Antonio**, rappresentato e difeso dagli avvocati prof. Diego Vaiano e Raffaele Izzo, elettivamente domiciliato nel loro studio, in Roma, al Lungotevere Marzio n. 3;

per l'annullamento e/o la riforma

della sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio n. 414/09, depositata in data 20 marzo 2009, notificata tra il 31 marzo e il 16 aprile 2009;

VISTI gli atti di appello;

UDITI, alla pubblica udienza del giorno **09 giugno 2010**, con l'assistenza del Segretario signora Lucia Bianco: il relatore Consigliere dott. Luciano Calamaro; l'avvocato Avilio Presutti, per Boccia; gli avvocati Presutti e Nino Paolantonio, delegati dall'avvocato Clarizia, per Frajese; gli avvocati Palma, Scoca e Gustavo Pansini, quest'ultimo delegato dall'avvocato Romano, per De Lorenzo; l'avvocato Donella Resta, delegata dall'avvocato Vaiano, per Brenna; l'avvocato Rossano, per Rondanelli; l'avvocato Frisina, per Poggiolini; gli avvocati Costa e Frosini, per Marone; l'avvocato Battista, per Muzzio e il Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. dott. Angelo Raffaele De Dominicis.

Ritenuto in

### **FATTO**

Con atto di citazione in data 28 aprile 1995, la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Lazio, conveniva in giudizio i Signori: Duilio Poggiolini, Francesco De Lorenzo, Giovanni Marone, Francesco Balsano, Antonio Boccia, Antonio Brenna, Elio Guido Rondanelli, Francesco Antonio Mazzoli, Adolfo Battaglia, Carlo Ferretti, Gaetano Frajese, Pier Carlo Muzzio, Marino Nicolini, Sergio Paderni, Santo Patanè, Stelio Varrone, Adele Bava, Rosa Vittoria e Ciro Vittoria, per sentirli condannare, in solido, al pagamento in favore dell'Erario dell'importo di £. 6.570.000.000.000, dei quali £. 150.000.000.000 per "danno morale" allo Stato, come persona, e alla Amministrazione della Sanità, come soggetto pubblico specificatamente investito dei poteri in materia di immissione dei farmaci nel prontuario sanitario nazionale nonché all'organo pubblico incaricato di stabilire il prezzo degli stessi farmaci (Comitato interministeriale prezzi, all'epoca dei fatti, cui è succeduto *ope legis* il Comitato

interministeriale della programmazione economica); somme da maggiorare degli importi per la rivalutazione monetaria dal 1993 e degli interessi, oltre alle spese di giudizio.

Con successivo atto di citazione, la Procura conveniva in giudizio i Signori: Duilio Poggiolini, Francesco De Lorenzo, Giovanni Marone, Francesco Balsano, Antonio Boccia, Antonio Brenna, Elio Guido Rondanelli, Francesco Antonio Mazzoli, Adolfo Battaglia, Carlo Ferretti, Gaetano Frajese, Pier Carlo Muzzio, Marino Nicolini, Sergio Paderni, Santo Patanè, Stelio Varrone, Adele Bava, Rosa Vittoria e Ciro Vittoria, per sentirli condannare, in solido, al pagamento in favore dell'Erario della somma di £. 6.727.322.667.023 oltre al "danno morale da liquidarsi nel quadruplo delle illecite elargizioni (così come accertato nella sede delle procedure penali in corso), con rivalutazione monetaria dal 1993 e interessi sulle intere somme dal 27 giugno 1994, data del primo sequestro conservativo promosso a loro carico, oltre alle spese del giudizio".

I predetti atti di citazione erano stati preceduti da tre procedimenti per sequestro conservativo promossi dalla Procura Regionale in data, rispettivamente, 21 giugno 1994, 2 agosto 1994 e 26 aprile 1995.

Con i primi due ricorsi, era invocata l'applicazione della misura cautelare sui beni mobili e immobili nei confronti dei Signori Francesco De Lorenzo, Giovanni Marone, Francesco Balsano, Antonio Boccia, Antonio Brenna, Elio Guido Rondanelli, Duilio Poggiolini e Francesco Antonio Mazzoli.

I provvedimenti di sequestro, emessi con decreti del Presidente della Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio del 27 giugno e 9 agosto 1994 sino alla concorrenza di £. 15.177.000.000.000, erano parzialmente confermati, con ordinanza del Giudice designato n. 17 in data 2 marzo 1995, sino alla concorrenza di £. 1.900.000.000.000.

Il terzo provvedimento di sequestro conservativo, veniva emesso con decreto presidenziale in data 8 maggio 1995, sino alla concorrenza di £. 6.570.000.000.000, nei confronti dei Signori: Adolfo Battaglia, Carlo Ferretti, Gaetano Frajese, Pier Carlo Muzzio, Marino Nicolini, Sergio Paderni, Santo Patanè, Duilio Poggiolini, Stelio Varrone, Adele Bava, Rosa Vittoria e Ciro Vittoria, questi ultimi quali eredi, e, comunque, possessori dei beni del Prof. Antonio Vittoria.

Il provvedimento presidenziale era confermato parzialmente (sui beni tassativamente indicati) con ordinanza del Giudice designato, depositata in data 19 settembre 1995, sino alla concorrenza di complessive £.1.900.000.000.000 e, relativamente al Poggiolini, sino alla concorrenza di £. 250.000.000.000.

La richiesta di condanna, in solido, veniva articolata in relazione alla responsabilità dei convenuti i quali, nelle rispettive posizioni rivestite nell'ambito della pubblica Amministrazione, avevano prodotto un danno erariale derivato dalla ingiustificata lievitazione della complessiva spesa farmaceutica erogata dal Servizio Sanitario Nazionale, determinata dalla violazione degli obblighi di servizio a ciascuno intestati e da illecite interferenze nei procedimenti amministrativi di determinazione e revisione dei prezzi dei farmaci (in sede CIP) e della loro registrazione e/o classificazione nel prontuario terapeutico.

In particolare, la richiesta di risarcimento traeva origine da sentenze penali definitive concernenti reati di corruzione ovvero di concussione, ascritti ai medesimi soggetti, consumati nel corso degli anni 1982 -1992 e relativi a illeciti introiti corrisposti da numerose industrie farmaceutiche.

I convenuti si costituivano in giudizio confutando le pretese avversarie.

Il Poggiolini, dopo aver contestato la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in materia di “danno morale”, di cui la parte attrice aveva chiesto il risarcimento, proponeva ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione innanzi alle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione.

Con sentenza n. 5668/97 depositata il 25 giugno 1997, la Corte di Cassazione dichiarava la giurisdizione della Corte dei conti.

All’esito del dibattimento, il Giudice di primo grado:

- assolveva i Signori Paderni, Battaglia, Mazzoli, Ferretti, Frajese, Balsano nonché gli eredi dei Signori Patanè, Vittoria, Nicolini e Varrone;

- condannava gli odierni appellanti, nella loro qualità: il Poggiolini di direttore generale del Servizio farmaceutico; il De Lorenzo in quella di Sottosegretario, prima, e di Ministro della salute, poi; il Marone in quella di segretario particolare dello stesso De Lorenzo; i restanti convenuti, nella qualità di componenti la Commissione per la determinazione del prezzo dei farmaci operante presso il C.I.P. dell’allora Ministero dell’industria, al pagamento, quale danno all’immagine arrecato alla Pubblica Amministrazione, degli importi di seguito indicati, gravati di interessi dal deposito al soddisfo nonché delle spese di giustizia:

Poggiolini	euro	5.164.569,00
De Lorenzo	"	5.164.569,00
Marone	"	2.582.284,50
Boccia	"	258.228,50

Rondanelli	"	516.456,90
Muzzio	"	516.456,90
Brenna	"	2.582.284,50.

Avverso la suddetta statuizione hanno interposto appello i soggetti soccombenti, con distinti strumenti di impugnazione di seguito sintetizzati.

**A) Appello proposto da Poggiolini Duilio.** Il ricorrente lamenta:

- la carenza di giurisdizione della Corte dei conti con riguardo al danno all'immagine quale categoria di danno non patrimoniale;
- "l'improcedibilità e/o inammissibilità ex articolo 386 c.p.c. della deliberazione della Corte dei conti in punto di danno non patrimoniale" in ragione della sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 5668 del 1997, resa *inter partes* in sede di regolamento di giurisdizione;
- l'inesistenza di un diritto dello Stato-persona giuridica al risarcimento del danno all'immagine collegato ad accertate responsabilità penali (quali la corruzione), atteso che la relativa tutela spetterebbe alla collettività nazionale e solo lo Stato/collettività avrebbe il potere e il dovere di irrogare, in caso di violazione, la pena prevista dalla legge. Ne conseguirebbe, quindi, la carenza di legittimazione del Procuratore regionale presso la Corte dei conti ad esperire tale azione;
- l'insussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi della responsabilità risarcitoria per danno non patrimoniale, occorrendo il danno concreto alla finanza pubblica, fermo restando "il necessario accertamento dell'illecito";

- l'estinzione dell'obbligazione risarcitoria in conseguenza della intervenuta confisca della somma di lire ventinovemiliardisettecento milioni, di quadri, lingotti, ecc. giusta sentenza resa dal Tribunale di Napoli.

Con memorie depositate in data 26 ottobre 2009 e 18 maggio 2010, l'appellante ha illustrato ulteriormente i motivi di appello.

**B) Appello proposto da De Lorenzo Francesco** con cui sono denunciate le seguenti doglianze:

- difetto di giurisdizione per essere stati commessi i fatti causativi di danno nei confronti di amministrazioni diverse da quella di appartenenza, in epoca anteriore alla legge n. 20 del 1994, atteso che il Fondo sanitario non sarebbe iscritto nel bilancio del Ministero della Sanità, ma in quello del Tesoro;

- insussistenza del danno non patrimoniale e difetto di prova in ordine alla sua quantificazione;

- disparità di trattamento rispetto ad altri convenuti assolti, tenuto conto che le somme corrisposte al De Lorenzo sarebbero state destinate alle casse del suo partito;

- omessa valutazione dei vantaggi comunque conseguiti dall' Amministrazione, atteso che "tutta la sua azione politica negli anni dal 1989 al 1993 in cui è stato Ministro della sanità ha comportato un notevole risparmio di spesa per l'erario";

- errata quantificazione del danno e violazione del *ne bis in idem*, avendo già versato nelle casse dello Stato la somma di lire 4.500 milioni.

Nelle memorie depositate in data 3 novembre 2009, 29 aprile 2010 e 19 maggio



2010, la parte appellante ha diffusamente illustrato le censure di appello.

In particolare, con la memoria depositata in data 29 aprile 2010, il De Lorenzo ha formalizzato un altro motivo di appello con il quale lamenta la violazione e mancata applicazione dell'articolo 68, comma primo, della Costituzione e dell'articolo 3, della legge n. 140 del 2003, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 46 del 2008, con la conseguente violazione delle disposizioni citate a causa della mancata e necessaria richiesta di autorizzazione alla Camera dei deputati, di cui lo stesso appellante faceva parte all'epoca dei fatti contestati.

Consequirebbe, dalla descritta violazione, l'improcedibilità della domanda di danno e il difetto di giurisdizione di questa Corte.

Nel merito ribadisce la richiesta di riforma dell'impugnata sentenza per non essere stata fornita la prova del preteso danno patrimoniale.

In via gradata, chiede di esercitare nella maniera più ampia il potere riduttivo dell'addebito.

**C) Appello proposto da Marone Giovanni.** Il ricorrente denuncia i seguenti vizi della sentenza impugnata:

- difetto di giurisdizione nei confronti dell'appellante stante la mancanza di un rapporto di servizio con l'Amministrazione avendo egli ricoperto le funzioni di segretario particolare del Ministro;
- omessa individuazione dei criteri che hanno determinato l'ammontare del danno risarcibile;

- mancata valutazione dell'apporto nella causazione del danno, atteso che il Marone sarebbe intervenuto nella procedura illecita della determinazione del prezzo dei farmaci, in epoca successiva all'avvio di tale attività, iniziata almeno dal 1983. Peraltro egli sarebbe stato destinatario, nella sua funzione, di una serie di dazioni illecite che "il De Lorenzo raccoglieva nell'ambito della sua multiforme attività politica".

Con la memoria depositata in data 24 marzo 2010, l'appellante ha censurato la qualifica di pubblico dipendente da lui mai rivestita e contestato l'applicazione della normativa invocata che riserverebbe, ai soli dipendenti pubblici, la perseguibilità per il danno all'immagine ai sensi degli articoli 3 e 7 della legge n. 97 del 2001.

Con "istanza" depositata in data 20 aprile 2010 - ai sensi dell'articolo 17, comma 30-*ter* del decreto legge 1° luglio 2009, n.78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 - ha denunciato la nullità in via derivata della sentenza di primo grado.

Con riguardo all'inciso del citato articolo 17, laddove esclude l'applicazione della novità normativa nei casi in cui "sia già stata pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge", ne denuncia, qualora fosse ritenuta applicabile:

- il contrasto con i principi generali dell'ordinamento comunitario, in particolare con l'articolo 6 del trattato sull'Unione europea e con l'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

- l'illegittimità costituzionale della disposizione, per violazione degli articoli 3 e 117, comma 1 della Costituzione.

Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale viene prospettato per la violazione degli articoli 28 e 103, comma 2 della Costituzione, in relazione all'articolo 1, comma 4 della

legge 14 gennaio 1994, n. 20, in combinato disposto con l'articolo 5 del regio decreto 10 luglio 1924, n. 1100 (responsabilità anche per danno da amministrazioni diverse da quelle di appartenenza in relazione alla tipologia delle attività svolte dai segretari particolari dei Ministri).

D) **Appello proposto da Boccia Antonio.** L'appellante si duole del difetto di giurisdizione della Corte dei conti per essere stato cagionato il danno ad Amministrazione diversa da quella di appartenenza, in epoca anteriore alla legge n. 20 del 1994.

Al proposito rappresenta di aver fatto parte della commissione farmaci, solamente quale esperto, dal 1989. Sostiene, inoltre, l'illegittimità della sentenza stante l'omologa e marginale posizione da lui rivestita nella vicenda come quella di altri convenuti assolti in primo grado. Lamenta, ancora, la concettuale insussistenza del danno all'immagine in assenza del danno patrimoniale. Lamenta, infine, la omessa valutazione della circostanza dell'avvenuto pagamento nelle casse dello Stato della somma di lire 160 milioni, per cui la domanda risarcitoria non potrebbe avere successo stante la avvenuta refusione del debito.

Con memoria depositata in data 29 ottobre 2009, i motivi di appello sono stati ulteriormente illustrati.

E) **Appello proposto da Rondanelli Elio Guido.** Il ricorrente denuncia il difetto di giurisdizione della Corte dei conti per motivi sovrapponibili a quelli sviluppati dagli altri appellanti.

Lamenta, inoltre, l'omessa predeterminazione dei parametri e elementi di prova al fine di quantificare il danno contestato.

In particolare non sarebbero ravvisabili gli elementi, enucleati dalla giurisprudenza (oggettivi, soggettivi e sociali) che configurano il danno all'immagine. Saggiunge che la sentenza di patteggiamento ex articolo 444 c.p.p. non avrebbe valore di riconoscimento di responsabilità. Infine la restituzione, in sede penale, della somma di 447 milioni di lire sarebbe ostativa all'ulteriore risarcimento per lo stesso titolo.

Con memoria depositata in data 6 maggio 2010 il Rondanelli ha sollecitato l'applicazione dell'articolo 17, comma terzo del decreto legge n. 78 del 1° luglio 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009. Ha, inoltre, dedotto la diversa natura giuridica della sentenza penale di patteggiamento rispetto a quella definitiva, necessaria ai fini della perseguibilità per il danno all'immagine, così come prescritto dalla richiamata normativa.

**F) Appello proposto da Muzzio Pier Carlo.** L'appellante deduce le seguenti censure:

- nullità del giudizio di primo grado per la nullità dell'invito a fornire deduzioni e chiarimenti (come rappresentato già in prime cure);

- insussistenza e errata determinazione del danno;

- illegittimità della statuizione sulle spese di giudizio "stante l'effettiva non soccombenza rispetto all'entità della domanda risarcitoria, anche in considerazione del già avvenuto versamento di 150 milioni a ristoro dei danni e all'esito di due sentenze pronunciate ex articolo 444 c.p.p.".

Nella memoria depositata in data 19 maggio 2010, il ricorrente rivendica una posizione diversa da quella di altri ricorrenti, condannati in sede penale a seguito di dibattimento. Insiste, inoltre, nella dedotta illegittimità della sentenza di primo grado non

avendo individuato la responsabilità da ascrivere a ogni singolo responsabile.

Ritiene, infine, necessaria la rielaborazione concettuale del danno all'immagine, alla stregua del mutato contesto ordinamentale registrato nel 2009.

**G) Appello proposto da Brenna Antonio.** Il ricorrente denuncia le seguenti illegittimità da cui sarebbe affetta la sentenza impugnata:

- erroneità della statuizione di condanna nella parte in cui ha riconosciuto l'esistenza di un danno non patrimoniale cagionato all'intera collettività nazionale;

- mancanza di prova del danno all'immagine e dei costi sostenuti dalla Amministrazione per risanarla;

- errata determinazione del danno posto a suo carico (in via subordinata), tenuto conto della "lontananza tra la condotta dei sigg.ri De Lorenzo, Poggiolini e Marone, da un lato, e quella del prof. Brenna dall'altro";

- sproporzione tra la condanna in sede penale e quella pronunciata in primo grado.

Nella memoria depositata in data 19 maggio 2010, l'appellante ha ribadito l'impostazione presuntiva, e come tale inaccettabile, delle pretese dedotte in controversia e della sentenza impugnata.

I ricorrenti Poggiolini, Marone, Muzzio e Boccia hanno anche avanzato *istanza di definizione* ai sensi dell'articolo 1, commi 231-233 della legge n. 266 del 2005, sulla quale la Procura Generale ha espresso il proprio parere negativo

La Procura stessa ha, poi, depositato in data 17 settembre 2009 le conclusioni

sugli appelli sopra indicati.

In via preliminare ne chiede la riunione ai sensi dell'articolo 335 del codice di procedura civile poiché proposti avverso la stessa sentenza.

Nel merito, sostiene che le censure sollevate si palesano del tutto infondate; in particolare, quella rivolta a contestare la "sussistenza, la proponibilità, la quantificazione del danno all'immagine".

Al riguardo premette che, sulla scorta degli atti di causa - e, in particolare, delle risultanze penali - appare del tutto vera e propria la concussione ambientale: fattispecie che si configura in tutti quei casi di comportamenti surrettizi di colui che è legato con rapporto di servizio con la P.A. nei confronti di un soggetto privato il quale, in un instaurato sistema di illegalità, per il soddisfacimento di un suo diritto o di una sua pretesa, è indotto a considerare il pagamento di una somma di denaro, o altra utilità non dovuta, alla stregua di un accadimento ineluttabile.

Tale *modus operandi* determinerebbe una frattura nel rapporto di fiducia che deve sussistere tra cittadini e istituzioni pubbliche, con conseguente lesione dell'immagine oltre che del buon andamento della Pubblica Amministrazione, in termini di disservizio.

Con riferimento alla contestata sussistenza del danno all'immagine, la parte appellata richiama gli approdi della Corte di Cassazione (SS.UU. 2 aprile 1993, n. 3970; 25 giugno 1997, n. 5668; 25 ottobre 1999, n. 744; 4 aprile 2000, n. 98 e 2 aprile 2007, n. 8098) secondo cui detto pregiudizio è autonomamente configurabile indipendentemente dalla coesistenza di una diminuzione patrimoniale diretta, purché suscettibile di valutazione patrimoniale sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene

giuridico lesa.

La giurisprudenza prevalente della Corte dei conti avrebbe, inoltre, riconosciuto la legittimità, ai fini della risarcibilità del danno all'immagine di un ente pubblico, dell'immediato esercizio dell'azione, non essendo necessario che si sia verificato anche un danno patrimoniale (*cfr.* Sezioni Riunite, 28 maggio 1999, n. 16/QM).

In sintesi, sarebbe sufficiente la sussistenza del "danno evento" (e non anche del "danno conseguente") e, quindi, di un fatto intrinsecamente dannoso poiché contrastante con interessi primari protetti, in modo immediato, dall'ordinamento giuridico.

Soggiunge la Procura Generale che la giurisprudenza di appello (Sezione II, 6 novembre 2000, n. 338) ha puntualizzato come il risarcimento del danno non patrimoniale subito dall'Amministrazione, prescinde dalla prova di oggettivi esborsi già avvenuti per il ripristino del bene giuridico lesa e implica unicamente la suscettibilità astratta di una valutazione patrimoniale della lesione del bene giuridico protetto (prestigio e immagine della personalità pubblica).

Per quel che concerne la sua quantificazione, la parte appellata richiama le statuizioni delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, secondo cui è ammissibile che essa sia rimessa al prudente apprezzamento del Giudice (il quale, all'uopo, potrà avvalersi del criterio equitativo *ex art.* 1226 cod. civ.), ogni volta che il danno (non nell'*an* bensì nel *quantum*), presenti carattere di incertezza, con la necessità, peraltro, che venga fornita un'adeguata motivazione e, cioè, un congruo ragionamento del processo logico attraverso cui si sia pervenuti alla prospettata quantificazione.

Non sarebbe, perciò, necessaria un'analitica dimostrazione dei costi sopportati o

sopportabili per la reintegrazione del bene lesa, essendo sufficiente fornire anche un principio di prova (Corte dei conti, Sezione II c.le d'appello, n. 338/2000), ben potendo il giudizio equitativo del Giudice fondarsi su circostanze e elementi disparati, quali l'eco giornalistica originata dai fatti e la loro risonanza nel contesto socio-ambientale e la specifica posizione e qualificazione del ruolo istituzionale rivestito dalle parti all'interno dell'organizzazione (*idem*, n. 130/2002).

Sostiene, in sintesi, la Procura Generale che il clamore suscitato da comportamenti assolutamente riprovevoli rappresenti la migliore prova della sussistenza del danno all'immagine subito dalla pubblica Amministrazione di appartenenza del funzionario/dipendente coinvolto.

Non incomberebbe, quindi, sull'ente di appartenenza la dimostrazione del *quantum* del danno subito poiché, in caso di mancanza di precisi elementi quantitativi, il Giudice dovrebbe procedere con valutazione equitativa, senza necessità di invocare il fatto notorio ex art. 115 c.p.c..

Inoltre, il prestigio dell'Amministrazione, pregiudicato e lesa da fatti di rilevanza penale e dall'oggettivo clamore ad essi seguito, non comporterebbe necessariamente una diretta e immediata assunzione di spesa patrimoniale (o diminuzione patrimoniale diretta), potendo invece essere necessaria una serie di attività difficilmente valutabili in senso economico, affinché si possano eliminare gli effetti pregiudizievoli e lesivi del prestigio della Amministrazione e la penosità sopportata dalla comunità socio-politica nonché dagli apparati organizzativi pubblici, ingiustamente turbati dalle azioni penalmente illecite di pubblici amministratori e funzionari.

Per queste ragioni si renderebbe ammissibile il ricorso alla valutazione e



liquidazione equitativa ex art. 1226 c.c, quando, cioè, non sia possibile una diretta e immediata quantificazione di carattere finanziario e commerciale che, invece, si correlerebbe ad una spesa già puntualmente erogata in numerario.

Nel delineato contesto, la giurisprudenza della Corte dei conti si sarebbe consolidata nell'attingere a tre diversi parametri di valutazione per una compiuta quantificazione del danno all'immagine: (a) criteri oggettivi, attinenti alla gravità dell'illecito commesso in relazione, tra l'altro, alle modalità della sua perpetrazione; (b) criteri soggettivi, relativi alla collocazione che il responsabile ha nell'organizzazione amministrativa e alla sua capacità di rappresentare l'Amministrazione, e, infine (c) criteri sociali, basati sulle capacità esponenziali dell'ente interessato, nelle sue dimensioni territoriali, sulla rilevanza delle funzioni al medesimo intestate, oltre che sulla ampiezza della diffusione e del risalto dato all'illecito.

Con riferimento ai criteri oggettivi di quantificazione del danno, nella vicenda oggetto del presente giudizio di responsabilità non andrebbe sottovalutata la gravità dell'illecito commesso dagli appellanti, mentre, sotto il profilo dei criteri soggettivi, occorrerebbe considerare il particolare ruolo di altissima responsabilità che i convenuti hanno rivestito nella vicenda di cui è controversia.

Quanto agli aspetti sociali, la parte appellata reputa "imbarazzante" ripercorrere l'eco negativa, per gli episodi ascritti agli appellanti, suscitata nella stampa nazionale e estera.

Aggiunge la Procura Generale che, anche secondo le indicazioni interpretative offerte dal Giudice regolatore della giurisdizione, deve essere escluso che il danno all'immagine sia "esclusivamente ravvisabile in una diminuzione patrimoniale già

verificatasi" (Cass. SS.UU., n. 3970 del 1993 e n. 8097 del 2007) dovendosene ritenere la sussistenza persino in assenza dell' accertamento di un reato, sempre che risultino comprovate condotte gravemente trasgressive dei più elementari doveri di fedeltà di ogni pubblico agente (Cass. SS.UU., n. 20886 del 2006).

Infine, le SS.RR. di questa Corte avrebbero chiarito (sent. n. 10/QM del 23.4.2003) che la Pubblica Amministrazione è assimilata, per tale aspetto, a un qualunque privato cittadino nel senso che il danno alla sua immagine configura un pregiudizio esistenziale e, come tale, meritevole di risarcimento.

Come le persone fisiche, quindi, anche le persone giuridiche avrebbero diritto di veder tutelati il proprio buon nome e la propria reputazione.

Alla enunciata regola non sfuggirebbe la Pubblica Amministrazione, il cui agire è vincolato dalla Costituzione (art. 97) e dalla legge sul procedimento amministrativo (art. 1 legge n. 241 del 1990) al rispetto dei principi di buon andamento, imparzialità, trasparenza ed economicità; con la conseguenza che la responsabilità amministrativa del pubblico dipendente non potrebbe essere solo finalizzata al recupero del patrimonio leso della Pubblica Amministrazione ma deve anche tutelare interessi ulteriori, quali, appunto, l'immagine della medesima presso la comunità amministrata.

Apparirebbe indubbio, infatti, come alla condotta degli odierni appellanti si colleghi direttamente il danno arrecato per la perdita di prestigio e il detrimento dell'immagine dello Stato-comunità, quale complesso coordinato di enti pubblici, la cui immagine e credibilità risulterebbe essere stata compromessa da episodi di corruzione tanto propria che impropria.

Sostiene, al riguardo, la parte appellata come il pregiudizio inferto allo Stato-comunità, come persona giuridica, dal comportamento degli odierni appellanti, si sia concretato nella violazione di diritti di rilevanza costituzionale e, in particolare, quelli consacrati nell'articolo 97 della Costituzione, rafforzati dalla tutela accordata dagli articoli 7 e 10 c.c. al nome e all'immagine della persona; norme ritenute applicabili anche alle persone giuridiche come statuito dalla giurisprudenza richiamata nello strumento di impugnazione.

Le condotte illecite realizzate dai soggetti in correlazione funzionale con la Pubblica Amministrazione, lesive del prestigio che la collettività attribuisce all'Amministrazione stessa, sarebbero idonee a recare danno sia al soggetto pubblico sia alla percezione che i consociati hanno degli uffici che la compongono.

In particolare, la condotta illecita serbata dal pubblico ufficiale, che si ponga in contrasto con i doveri di fedeltà e si traduca in violazione della legalità che il medesimo è tenuto a far rispettare, si porrebbe in antitesi rispetto all'articolo 97 della Costituzione che contempla il dovere di imparzialità e il principio di buon andamento dell'Amministrazione producendo, quale conseguenza immediata e diretta, la lesione dell'immagine dell'Ente pubblico.

Tanto, a maggior ragione, in controversia dove tale lesione avrebbe colpito un settore dell'Amministrazione pubblica (la salute) per il quale l'affidamento riposto dalla comunità è particolarmente elevato.

Sostiene la parte appellata che secondo i più recenti indirizzi della giurisprudenza contabile "la lesione dell'immagine è un effetto diretto e immediato dell'accertamento dell'abuso della pubblica funzione che, secondo comune esperienza, genera un

deterioramento del rapporto di fiducia tra la cittadinanza e l'istituzione pubblica, la quale viene percepita come entità non affidabile, talvolta finanche nemica, finita nelle mani di soggetti dediti a perseguire soltanto illeciti interessi particolari "(Corte conti, Sez. II Centrale d'Appello, sent. 26 gennaio 2004,n. 27/A).

I parametri costituzionali sarebbero stati ulteriormente specificati dall'articolo 11 della legge n. 150 del 2000 - recante "*Disciplina di informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni*" - con cui sarebbe stato individuato l'onere, a carico di appositi uffici di comunicazione, di impegnarsi affinché il valore di un' Amministrazione si riverberi effettivamente all'esterno, al fine di rappresentare un' immagine positiva dell'Ente pubblico nei confronti della collettività.

L'indicato intervento innovativo rientrerebbe nell'ambito delle azioni strategiche finalizzate, in particolar modo, ad aumentare il livello di gradimento dei contribuenti sui servizi offerti.

Ciò premesso, la lesione dell'immagine costituirebbe danno-evento, consistente in un pregiudizio patrimoniale valutabile economicamente, ancorato alla violazione dell'articolo 2043 cod. civ.. Il pregiudizio si rifletterebbe sul potere-dovere dell'Ente pubblico di operare, così da assumere la veste e la sostanza di un'Amministrazione sana, trasparente, efficiente e rispettosa delle funzioni attribuite.

L'esigenza dell'ordinamento, secondo la Procura Generale, risiederebbe nel garantire che l'Amministrazione manifesti all'esterno l'immagine corretta che il soggetto pubblico deve mantenere agli occhi dei cittadini, con la conseguenza che, ogni offuscamento della immagine, lesa da condotte penalmente rilevanti, integrerebbe una violazione del diritto all'immagine "inteso come diritto al conseguimento, mantenimento e

riconoscimento della propria identità come persona giuridica pubblica" (Corte dei conti, SS.RR. sent. n. 10/2003/QM).

Sostiene, ancora, la parte appellata che le estese conclusioni non contrastano con i principi enunciati dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con sentenza n. 26972 dell'11 novembre 2008, con la quale il Giudice di legittimità ha ritenuto pienamente risarcibile il danno non patrimoniale in generale, a fronte di illeciti sia contrattuali sia extracontrattuali, anche al di fuori delle ipotesi "tipiche" previste dalla legge (*cf.* articolo 2059 c.c.) purché conseguenti alla lesione di diritti fondamentali e inviolabili della persona (nella specie: articoli 2, 32 e 97 Cost.).

Con riferimento alla riproposizione della censura concernente la presunta violazione del precetto di cui al comma 4, dell'articolo 1 della legge n. 20/1994, la Procura ne argomenta la mancanza di fondamento, atteso che proprio sul punto, e a seguito di proposizione di regolamento preventivo di giurisdizione da parte dei ricorrenti, la Suprema Corte si sarebbe espressa in senso positivo (per la proponibilità dell'azione) con la sentenza delle Sezioni unite civili n. 5668/97.

Anche la doglianza che l'obbligazione risarcitoria sarebbe estinta, a seguito dell'intervenuta confisca di beni da parte dell'Autorità giudiziaria ordinaria, è ritenuta destituita di fondamento atteso che, con essa, si tenterebbe di confondere l'istituto della confisca (teso alla sottrazione nei confronti del condannato di beni ad esso pervenuti attraverso la condotta illecita) con l'esecuzione del titolo risarcitorio emesso dal Giudice contabile, all'esito di un procedimento di responsabilità amministrativa, in ragione di un danno cagionato all'ente pubblico di appartenenza ovvero con il quale sussista una correlazione di servizio.

Parimenti priva di spessore giuridico si presenterebbe, ai fini della determinazione del danno, la censura di omessa valutazione - da parte del Giudice di primo grado - dei vantaggi conseguiti dalla Amministrazione, poiché disancorata da una pur minima valenza realistica non meritevole di riscontro confutativo.

In ogni caso, la presenza di vantaggi derivati - all'ente danneggiato o alla comunità amministrata - dall'attività causativa di danno, andrebbe provata dal responsabile che li invochi in giudizio a sua discolpa, trattandosi di doglianza in senso proprio, non rilevabile d'ufficio.

Quanto alla reiterata prospettazione di nullità dell'intero procedimento per l'asserita violazione delle norme che disciplinano l'invito a dedurre ex art. 5 della legge n. 19 del 1994, la Procura Generale ne denuncia la sostanziale inconsistenza; inoltre essa sarebbe stata riproposta genericamente richiamando le argomentazioni dispiegate nella memoria del 31 gennaio 1995, ignorando l'evoluzione giurisprudenziale sviluppatasi, sul punto, nel corso degli anni e alla quale opera espresso riferimento.

Circa la (sostenuta) non assoggettabilità alla giurisdizione della Corte dei conti del ricorrente Marone, stante la funzione ricoperta di segretario particolare del Ministro pro-tempore, la parte resistente richiama la giurisprudenza della Corte dei conti che - sin dalla sentenza n. 801 del 20 gennaio 1971 - ha ritenuto essere il Giudice naturale per i casi di danni erariali consumati in detta posizione.

Conclusivamente, la Procura Generale chiede che questa Sezione centrale d'appello, previa riunione in rito dei ricorsi, voglia:

- respingere gli appelli perché infondati;

- confermare integralmente la sentenza n. 414/09 della Sezione Lazio e condannare gli appellanti al pagamento delle spese del giudizio d'appello.

La parte appellata, ha, inoltre, depositato memorie (in data 22 aprile 2010, 4 e 10 maggio 2010) al fine di confutare i motivi aggiunti di appello formulati dai signori De Lorenzo, Marone e Rondanelli, innanzi descritti.

Con riferimento alla doglianza formalizzata dall'appellante Marone, la Procura Generale sostiene che la reiterata censura di violazione di legge con riguardo all'ipotesi di danno arrecato ad Amministrazione diversa da quella di appartenenza, appare del tutto priva di consistenza.

Ad essa avrebbero già fornito ampia e esaustiva risposta il primo Giudice (pagina 37 della sentenza impugnata) e la Procura Generale (pagina 18 delle conclusioni in data 17 settembre 2009). L'istanza *ex articolo 17* del decreto-legge n. 78 del 2009, inoltre, risulterebbe del tutto inammissibile, con la conseguenza della totale inconferenza della supposta, lamentata lesione dei principi costituzionali e comunitari. Sulla questione si è già espressa la Corte regolatrice, con sentenza delle SS.UU. civili 19.12. 2009, n. 26806.

Anche per tale censura, confutata dalla Procura Generale nelle proprie conclusioni, prosegue la parte appellata, il primo Giudice avrebbe richiamato la specifica consolidata giurisprudenza della Corte dei conti.

La prospettazione, definita "istanza *ex articolo 17*", della non assoggettabilità dell'appellante alla giurisdizione della Corte dei conti, stante la sua "semplice qualifica" di segretario particolare del Sottosegretario, poi Ministro, Francesco De Lorenzo, si appaleserebbe inconsistente, anche in ragione della giurisprudenza della suprema Corte

richiamata nella istanza medesima.

Peraltro, anche in recentissime pronunce, la Corte di Cassazione avrebbe ribadito che il presupposto della responsabilità amministrativa è l'esistenza di una relazione funzionale fra l'autore dell'illecito causativo del danno patrimoniale e l'ente che lo subisce.

La Procura Generale chiede, in conclusione, che sia dichiarata inammissibile l'istanza presentata dal signor Marone nonché infondate le ulteriori prospettazioni offerte dall'appellante.

Circa il motivo aggiunto, formalizzato dall'appellante De Lorenzo, la parte appellata ne denuncia la tardività e, quindi, l'inammissibilità in quanto verrebbe a configurare una vera e propria *mutatio libelli*.

Sostiene, ancora, che qualora la doglianza fosse rivolta a configurare un difetto di giurisdizione, alla luce dell'invocata norma costituzionale e della successiva legge di attuazione, dovrebbe considerarsi infondata e, come tale, da respingere.

La statuizione del Giudice delle leggi, invocata dall'appellante, invero, avrebbe affermato che nessuna area di "potere giurisdizionale" possa ritenersi esente dalle garanzie costituzionali, ivi compresa quella intestata al Giudice della responsabilità patrimoniale/amministrativa. Il presidio di garanzia così delineato, tuttavia, non inciderebbe in controversia, atteso che il *vulnus* alle finanze pubbliche contestato all'appellante si riferirebbe, non ad atti compiuti nell'esercizio della funzione parlamentare ma, esclusivamente, a comportamenti lesivi tenuti nello svolgimento di funzioni di Amministrazione attiva quale Sottosegretario, prima, e, poi, Ministro.

In tal senso, pur se enunciato in sede di soluzione di conflitto di attribuzione,



militerrebbe il principio espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 337 del 18 dicembre 2009, con cui è stato escluso che i comportamenti dei componenti dell'assemblea regionale siciliana, cui compete una sfera di protezione di rango costituzionale, possano sottrarsi ai poteri istruttori della Procura contabile se abbiano svolto una funzione amministrativa.

Del tutto inconferente, inoltre, si presenterebbe il richiamo ai commi secondo e terzo del menzionato articolo 68 Cost., atteso che essi riconoscono ai membri delle Camere soltanto una prerogativa di natura procedimentale, garantendo loro, per la durata del mandato, che taluni atti tipici del procedimento penale - che incidono sulla sfera di libertà del parlamentare - non possano essere disposti, se non su autorizzazione della Camera competente, come affermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 46 del 2008.

Conseguentemente la parte appellata chiede che la doglianza sia dichiarata inammissibile e/o infondata.

La Procura Generale, infine, si è espressa sul motivo aggiunto dedotto dall'appellante Rondanelli ritenendolo inammissibile per la tardiva proposizione. Sostiene, peraltro, che la censura si appalesa priva di fondamento attesa che, sul punto specifico, si è già pronunciata la Corte regolatrice con la sentenza delle Sezioni unite civile n. 26806 del 19 dicembre 2009. Per tali motivi chiede che la doglianza stessa sia dichiarata inammissibile.

Le istanze di *definizione agevolata* del giudizio - avanzate dagli appellanti Boccia, Poggiolini, Marone e Muzzio - sono state respinte con decreto emesso nella Camera di consiglio del 4 novembre 2009. In pari data è stata dichiarata inammissibile l'istanza di

sospensione degli effetti della sentenza impugnata, presentata dall'appellante Muzzio, nonché respinta la domanda di provvisoria esecutività della sentenza stessa, presentata dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la regione Lazio.

All'**odierna pubblica udienza** l'avvocato Presutti, per l'appellante Boccia, ha confermato le richieste di appello sostenendo che le singole posizioni non sono ben precisate. Il Boccia, in particolare, ha definito il processo penale ai sensi dell'art. 444 c.p.p. e ha versato 160 milioni al Ministero della Sanità; egli sarebbe, pertanto, estraneo alla vicenda come si desume dal deposito dei verbali del Comitato di cui era solo un membro.

L'avvocato Paolantonio, delegato dall'avv. Clarizia, ha chiesto l'estromissione dal giudizio sia del sig. Frajese sia anche tutti gli altri assistiti dal medesimo legale difensore.

L'avvocato Palma, per l'appellante De Lorenzo, ha sostenuto che l'autorizzazione a procedere da parte del Parlamento configura un presupposto per incardinare la giurisdizione della Corte dei conti. Del resto l'appellante faceva parte del governo e, quindi, non agiva in via amministrativa ma "politica". La valutazione del danno morale, inoltre, non sarebbe stata effettuata. Conclusivamente, ha invocato la sospensione del giudizio con richiesta alla Camera dei deputati di autorizzazione a procedere.

L'avvocato Scoca, anch'egli per l'appellante De Lorenzo, ha precisato che la "collettività nazionale" non ha personalità giuridica e non esiste, quindi, giurisdizione della Corte dei conti in controversia. L'appellante avrebbe versato le somme riscosse al partito di appartenenza, per cui la sua posizione sarebbe identica a quella del Frajese e del Balsano, assolti in primo grado. Non sarebbe stato, inoltre, individuato l'ente danneggiato che non potrebbe identificarsi con la collettività nazionale.

La misura del danno stabilita in sede penale, peraltro, sarebbe diversa da quella quantificata in sede contabile. Il De Lorenzo è stato condannato dal Tribunale dei Ministri, ma per gli stessi fatti il Giudice penale ha assolto tutti gli altri soggetti coinvolti nella vicenda. Del resto la pronuncia del Tribunale dei Ministri non si appaleserebbe conforme alla Costituzione, come statuito dalla Corte costituzionale.

L'avvocato Pansini, dopo aver puntualizzato gli aspetti penali della vicenda ed essersi soffermato sull'illegittimità della pronuncia del Tribunale dei Ministri, ha confermato gli argomenti svolti negli atti depositati e insistito per l'accoglimento delle rassegnate conclusioni.

L'avvocato Resta, per il Brenna, ha evidenziato che il suo assistito ha avuto una posizione marginale nella vicenda aggiungendo, poi, che non esisterebbe la prova del danno all'immagine e alcun nesso causale.

L'avvocato Rossano, per l'appellante Rondanelli, insistendo nell'eccezione del difetto di giurisdizione, ha precisato che la posizione del suo assistito evidenzia la mancanza di un rapporto di servizio poiché la commissione, cui partecipava, esprimeva pareri del tutto facoltativi; mancherebbero, comunque, l'identificazione del soggetto danneggiato e l'indicazione della specifica attività dell'appellante al fine di individuarne la responsabilità. Il Rondanelli, peraltro, avrebbe impiegato le dazioni illecite per convegni e studi, come il Balsano e il Frajese i quali, però, sono stati assolti in primo grado. In sede di patteggiamento, poi, ha corrisposto una somma di denaro allo Stato, per cui avrebbe già risarcito il danno all'immagine.

In via subordinata, il legale difensore solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 30-ter d. legge 1° luglio 2009, n.78 per violazione dell'art. 3 della

Costituzione. In via ulteriormente gradata chiede congrua riduzione dell'addebito.

L'avvocato Frisina, per il Poggiolini, ha riproposto la violazione dell'articolo 386 c.p.c. facendo presente che l'appellante, oltre alla confisca, ha corrisposto una elevata somma di denaro per facilitare l'accesso al patteggiamento. Insiste per l'accoglimento delle rassegnate conclusioni.

L'avvocato Frosini, per l'appellante Marone, ha insistito per la pregiudiziale comunitaria e per la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale del succitato articolo 17, comma 30. Richiama il R.d.l. n. 1100 del 1924 per escludere la sussistenza del rapporto di servizio dei segretari dei Ministri.

In via subordinata, solleva questione di legittimità costituzionale della richiamata normativa.

L'avvocato Costa, anch'egli per il Marone, ha precisato che le dazioni illecite sono state consegnate al Ministro; nell'evidenziare la mancata valutazione sia dell'apporto fornito dai diversi soggetti, nella causazione del danno, sia dei criteri di individuazione di esso insiste per l'esame della istanza di accesso al concordato erariale.

L'avvocato Battista, per l'appellante Muzzio, ha ribadito la carenza di motivazione della sentenza impugnata, specie con riferimento alla definizione del giudizio ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale e al suo valore nell'ambito del giudizio contabile. Condividendo le perplessità dell'avv. Frosini sulla legittimità costituzionale, insiste sull'assenza di responsabilità del proprio assistito.

Il Pubblico Ministero ha precisato che la Corte di cassazione, da ultimo nel 2009, ha riconosciuto in capo al Giudice contabile la giurisdizione sul danno all'immagine inferto

allo stato comunità. Ritiene che l'istanza di riesame del decreto di rigetto della domanda di concordato erariale, non possa trovare ingresso per il divieto del *bis in idem*. Per l'autorizzazione a procedere da parte della Camera dei deputati, in parziale mutamento dell'atto conclusionale, considera inammissibile la doglianza (*ne bis in idem*) che, nel merito, peraltro, sarebbe infondata.

Venendo alla valutazione delle singole posizioni, è dell'avviso che quella del Rondanelli e del Muzzio siano marginali; anche per quella del De Lorenzo, reputa che debba tenersi conto dei versamenti al partito politico di appartenenza. Conferma la richiesta di rigetto degli appelli opponendosi ad ipotesi di sospensione del giudizio e di rimessione alla Corte di giustizia e alla Corte costituzionale.

L'avvocato Frisina, nella breve replica, ha ulteriormente confermato le proprie doglianze.

Il Pubblico Ministero ha rappresentato che i beni confiscati sono stati in parte restituiti ai legittimi proprietari.

Chiusa la fase dibattimentale, dopo breve sospensione dell'udienza, l'istanza all'appellante Marone (di definizione agevolata del giudizio) è stata dichiarata inammissibile dal Collegio poiché connotata da comportamento doloso.

In tale stato la controversia è passata in decisione.

Considerato in

## **DIRITTO**

1. Gli appelli vanno riuniti ai sensi dell'articolo 335 del codice di procedura civile, in

quanto proposti avverso la stessa sentenza.

**2.** In via pregiudiziale, viene in rilievo la censura con la quale taluni degli appellanti lamentano l'illegittimità della sentenza di primo grado nella parte in cui non ha accolto l'eccezione di carenza di giurisdizione della Corte dei conti in controversia.

Il primo profilo di doglianza è articolato con riferimento alla violazione e falsa applicazione dell'articolo 1, comma 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

In particolare, poiché il danno sarebbe stato cagionato nei confronti della Amministrazione non di appartenenza e in epoca antecedente al 15 gennaio 1994, data di entrata in vigore della suddetta legge, non si sarebbe radicata la giurisdizione della Corte dei conti.

### **2.1** La doglianza è infondata.

Ai sensi dell'articolo 1, co. 4 della 14 gennaio 1994, n. 20 - come autenticamente interpretato dall'articolo 3 del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543 (convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639) - *“La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza, per i fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge”*.

Sulla problematica della giurisdizione, in caso di danno prodotto ad Amministrazione diversa da quella di appartenenza, prima dell'entrata in vigore della legge n. 20 del 1994, la giurisprudenza della Corte di cassazione era già pervenuta ai seguenti approdi:

- “La giurisdizione contabile sui fatti commessi da amministratori e dipendenti pubblici anteriormente alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, come autenticamente interpretata dall'articolo 3 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543 (conv., con mod., nella legge 20 dicembre 1996, n. 639) sussiste solo se sia configurabile una loro responsabilità patrimoniale amministrativa di natura contrattuale, basata sull'esistenza di un rapporto di servizio tra l'autore del danno e l'ente danneggiato e sui doveri ad esso inerenti, ricadendo invece nella giurisdizione ordinaria la responsabilità extracontrattuale verso enti terzi” (Sezioni Unite 25/02/2010, n. 4549 );

- “Per i fatti verificatisi anteriormente all'entrata in vigore dell' articolo 1, quarto comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e succ. modif. - che ha attribuito alla Corte dei conti i giudizi di responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni o enti pubblici diversi da quelli di appartenenza - la giurisdizione del giudice contabile sussiste tutte le volte in cui tra l'autore del danno e l'Amministrazione od ente pubblico danneggiato sia ravvisabile un rapporto, non solo di impiego in senso proprio o ristretto, ma anche di servizio, per quest'ultimo intendendosi la sussistenza di una relazione funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'*iter* procedimentale o nell'apparato organico dell'ente, tale da rendere il primo compartecipe dell'attività amministrativa del secondo” (Sezioni Unite, sent. 22/12/2003, n. 19662);

- “A seguito dell'entrata in vigore del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, la giurisdizione della Corte dei conti sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche per il caso di danno cagionato ad Amministrazione od ente diverso da quello di appartenenza riguarda i soli fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della legge 14 gennaio

1994, n. 20, il cui articolo 1, quarto comma, risulta in tali sensi modificato, con norma di carattere interpretativo e quindi retroattiva, dall'articolo 3 del citato decreto legge. Per i fatti anteriori, ai fini della giurisdizione della Corte dei conti in tema di responsabilità amministrativa nei limiti originariamente fissati dall'articolo 52 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, occorre che tra l'autore del danno e l'Amministrazione od ente pubblico danneggiato vi sia un rapporto, se non di impiego in senso proprio o ristretto, di servizio, ad integrare il quale è sufficiente l'esistenza di una relazione funzionale che implichi la partecipazione del soggetto alla gestione di risorse pubbliche e il suo conseguente assoggettamento ai vincoli e agli obblighi volti ad assicurare la corretta gestione di tali beni. Siffatto rapporto di servizio ricorre tra il titolare della direzione provinciale del Tesoro e la Cassa di Previdenza per le pensioni agli impiegati degli Enti locali, allorché al primo siano stati conferiti, con l'assenso dell'Amministrazione di appartenenza, compiti di gestione e di manutenzione di beni della Cassa” (Sezioni Unite, sent. 30/01/2003, n. 1472);

- “In tema di responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici per danni cagionati ad amministrazioni od enti diversi da quelli di appartenenza, la giurisdizione del giudice contabile sussiste tutte le volte in cui tra l'autore del danno e l'Amministrazione od ente pubblico danneggiato sia ravvisabile un rapporto, non solo di impiego in senso proprio o ristretto, ma anche di servizio, per quest'ultimo intendendosi la sussistenza di una relazione funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'*iter* procedimentale o nell'apparato organico dell'ente, tale da rendere il primo partecipante dell'attività amministrativa del secondo. Siffatto rapporto di servizio ricorre tra i sanitari dipendenti o convenzionati della U.S.L., componenti le commissioni mediche incaricate di accertare il grado di invalidità degli aspiranti al relativo assegno, e il Ministro dell'interno, a carico del quale è posta tale provvidenza” (Sezioni Unite, sent. 27/11/2002, n. 16829 e



4/07/2002, n. 9693);

- “Per i fatti anteriori all'articolo 1, quarto comma della legge 14 gennaio 1994, n. 20 - che ha attribuito alla Corte dei conti i giudizi di responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministratori o enti diversi da quelli di appartenenza - la giurisdizione del giudice contabile sussiste tutte le volte in cui tra l'autore del danno e l'Amministrazione od ente pubblico danneggiato sia ravvisabile un rapporto, non solo di impiego in senso proprio o ristretto, ma anche di servizio, per quest'ultimo intendendosi la sussistenza di una relazione funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'*iter* procedimentale o nell'apparato organico dell'ente, tale da rendere il primo compartecipe dell'attività amministrativa del secondo. Tale rapporto di servizio ricorre tra il responsabile dell'ufficio anagrafe di un Comune, svolgente anche le funzioni di ufficiale di stato civile, e il Tesoro, erogatore della spesa pensionistica, avendo il primo l'obbligo di comunicare alla detta Amministrazione la morte dei pensionati, nell'ambito della regolare tenuta delle schede individuali intestate a ciascun residente nel Comune” (Sezioni Unite, sent. 28/12/2001, n.16216);

- “La distrazione o cattiva utilizzazione dei fondi destinati alla formazione professionale, che si verifica in caso di realizzazione di corsi di formazione, finanziati dalla Regione, meramente apparenti, inutili o inadeguati, reca danno patrimoniale alla Regione anche se i fondi sono di provenienza comunitaria e statale, sia perché questi entrano nel bilancio regionale, eliminando qualsiasi rapporto finanziario diretto tra ente erogatore e beneficiario del contributo, sia per la decisiva ragione che la formazione professionale costituisce materia di stretta pertinenza regionale, a norma degli artt. 117 e 118 Cost., e quindi la Regione viene ad essere privata delle utilità che sarebbero derivate da un

corretto uso dei fondi. Ne consegue la giurisdizione della Corte dei Conti per il relativo danno erariale sia nei confronti degli enti privati gestori dei corsi, che instaurano un rapporto di servizio con l'ente pubblico territoriale, sia nei confronti degli assessori e funzionari regionali responsabili dell'erogazione dei finanziamenti, senza che in quest'ultimo caso rilevi quindi la non applicabilità, per ragioni temporali, del principio, posto dall'articolo 3, lett. *c/bis*, del D.L. n. 543 del 1996 (così come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 639 del 1996) - sostituendo il testo dell'articolo 1, comma quarto della legge n. 20 del 1994 - della sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti anche relativamente a danni cagionati ad amministrazioni e enti diversi da quello di appartenenza dell'amministratore o dipendente pubblico responsabile" (Sezioni Unite, sent. 22/12/1999, n. 926 );

- "Il giudizio di responsabilità per il danno erariale cagionato da ex-amministratori regionali che, nella scelta del contraente relativa all'esecuzione di un progetto regionale di sviluppo (nella specie, reazione di uno studio e di un progetto per l'informatizzazione della regione Molise), non si siano attenuti ai principi di efficienza e trasparenza tipici dell'attività amministrativa, spetta alla cognizione della Corte dei conti, senza che assuma rilievo, in contrario, la circostanza che gli oneri finanziari dei P.R.S. siano posti esclusivamente a carico dello Stato (Amministrazione diversa da quella di appartenenza degli incolpati, che invocavano, pertanto, nella specie, la devoluzione della controversia al giudice ordinario, trattandosi di fatti anteriori al 25 gennaio 1994, con conseguente inapplicabilità della normativa di cui alla legge 369/96), poiché, vertendosi in tema di responsabilità amministrativa - e non contabile "*stricto sensu*" -, l'individuazione del soggetto pubblico che subisce il danno va compiuta non con riferimento all'ente materialmente deputato alla erogazione del finanziamento, ma al destinatario finale delle somme, il quale, per effetto

dell'illecito comportamento dell'amministratore, viene, in definitiva, ad essere privato della "*utilitas*" che gli sarebbe derivata da un corretto uso dei fondi" (Sezioni Unite, sent. 26/08/1998, n. 8450).

Tanto premesso sul piano dei principi enunciati dalla giurisprudenza, ritiene il Collegio che la doglianza si appalesa infondata.

Correttamente la sentenza di primo grado, in applicazione della giurisprudenza sopra riportata, ha statuito che - ai fini del radicamento della giurisdizione della Corte dei conti - è sufficiente che tra l'agente e l'Amministrazione intercorra un rapporto di servizio "per quest'ultimo intendendosi la sussistenza di una relazione funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'*iter* procedimentale o nell'apparato organico dell'ente, tale da rendere il primo partecipe dell'attività amministrativa del secondo".

**2.1.1** Esente da censura, inoltre, è la ritenuta sussistenza del rapporto di servizio per tutti i convenuti, in ragione della posizione: per alcuni di essi, di membri della Commissione per la determinazione del prezzo dei farmaci; per altro, di Ministro (e prima di Sottosegretario) della salute; per altro ancora, di segretario particolare di detto Ministro e, infine, per l'ultimo convenuto, di Direttore generale del servizio farmaceutico dell'indicato Ministero.

**2.1.2** Circa il soggetto danneggiato, individuato nella collettività nazionale ovvero nello Stato inteso in senso unitario, osserva il Collegio come anche tale punto della motivazione resti affrancato dalle censure di appello. Invero il concetto di "Amministrazione distinta da quella di appartenenza" trova cittadinanza, ai fini della giurisdizione, quando il distinto rilievo soggettivo di un ente e la sua autonomia finanziaria, operativa e gestionale, escludano che la struttura organizzativa dell'ente stesso e il suo

patrimonio possano essere considerati parte integrante dell'Amministrazione di appartenenza (in termini, Cass. Sezioni Unite, sent. 12/11/2003, n. 17078 *cit.*).

La distinzione è ravvisabile solo nella situazione connotata dalla presenza di due enti aventi autonoma personalità giuridica: circostanza che consente concettualmente di prefigurare una Amministrazione "diversa" da quella di appartenenza.

Nel caso dello Stato detta evenienza non è configurabile, neppure astrattamente, tenuto conto che il medesimo si pone quale unica realtà soggettiva, ancorché suddivisa per materia in diverse articolazioni.

Alla stregua delle estese considerazioni non assume alcuna rilevanza la posizione rivestita da taluni degli appellanti negli enti di appartenenza, posto che il loro incardinamento nella Commissione per la determinazione del prezzo dei farmaci ha determinato il sorgere di un rapporto di servizio con lo Stato, inteso in senso unitario, per cui il danno a quest'ultimo inferito, in relazione alla loro attività presso il richiamato consesso, rientra nell'alveo della cognizione della Corte dei conti.

Ad omologhe conclusioni, il Collegio perviene per le posizioni ricoperte dagli altri appellanti, di Ministro (e prima di Sottosegretario) e di Direttore generale del servizio farmaceutico del Ministero della salute, stante l'evidente sussistenza del rapporto di servizio ravvisabile alla stregua delle esposte motivazioni.

**2.2** La censura di difetto di giurisdizione della Corte dei conti viene avanzata, sotto distinto profilo, anche dall'appellante Marone, in relazione alla sua posizione, all'epoca dei fatti, di segretario particolare del Sottosegretario e, poi, del Ministro della salute.

**2.2.1.** La infondatezza della doglianza è argomentabile dalle precedenti

considerazioni.

La giurisprudenza costante e univoca, non solo di questa Corte ma anche della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, ravvisa la sussistenza del rapporto di servizio ogni volta che vi sia lo svolgimento di una qualsiasi attività riconducibile a un potere funzionalmente attribuito ad una Amministrazione pubblica, indipendentemente dalla veste giuridica (di diritto o di fatto) che legittima il suo autore.

E' sufficiente, quindi, che il soggetto (sia esso persona fisica o giuridica) sia inserito, stabilmente o anche temporaneamente, nell'apparato organizzatorio di un ente pubblico, per ritenere instaurata una relazione funzionale con l'attività di questo concretizzata nella sua partecipazione al processo formativo di atti di competenza di quell'Amministrazione (*ex multis*: Sezione III Centrale d'appello, 2 ottobre 2009, n. 397 e 27 maggio 2008, n. 178; Sezione I Centrale d'appello, 18 novembre 2008, n. 494).

La Corte di cassazione, inoltre, in sede di regolamento di giurisdizione, ha statuito inequivocabilmente che il rapporto di servizio è *“caratterizzato appunto dalla compartecipazione all'attività dell'ente pubblico danneggiato; rapporto ritenuto sufficiente, dalla costante giurisprudenza di queste Sezioni Unite, a fondare la giurisdizione del giudice contabile”* (*ex plurimis*, SS.UU. 24 luglio 2000, n. 515) e sussiste *“tutte le volte in cui tra l'autore del danno e l'Amministrazione od ente pubblico danneggiato sia ravvisabile un rapporto, non solo di impiego in senso proprio o ristretto, ma anche di servizio, per quest'ultimo intendendosi la sussistenza di una relazione funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto nell'iter procedimentale o nell'apparato organico dell'ente, tale da rendere il primo compartecipe dell'attività amministrativa del secondo”* (Cass., SS.UU. n. 9693/02 e n. 16216/01).

E ancora, *“quando si discute del riparto della giurisdizione tra Corte dei conti e giudice ordinario, per rapporto di servizio si deve intendere una relazione con la pubblica Amministrazione, caratterizzata per il tratto di investire un soggetto, altrimenti estraneo all'Amministrazione, del compito di porre in essere in sua vece un'attività, senza che rilevi né la natura giuridica dell'atto di investitura, provvedimento, convenzione o contratto, né quella del soggetto che la riceve, altra persona giuridica o fisica, privata o pubblica”* (Cass. Sezioni Unite n. 400/2000 e n. 2611/1990).

Il punto nodale è, quindi, accertare se il segretario particolare di un Sottosegretario di Stato o di un Ministro, possa essere considerato soggetto vincolato all'Amministrazione da un rapporto di servizio o meno.

Al riguardo, la risalente giurisprudenza di questa Corte non registra oscillazioni (*cf.* Sezioni Riunite 22 ottobre 1997, n. 75, 5 gennaio 1995, n. 1 e 29 luglio 1980, n. 248).

Anche il Consiglio di Stato (Sezione IV, sent. n. 6847/2000) ha ritenuto di poter ravvisare la sussistenza di un siffatto rapporto poiché i segretari particolari “svolgono un servizio proprio dell' Amministrazione”, servizio per il quale lo stesso legislatore ha previsto, in capo agli estranei ad essa, il diritto a una specifica retribuzione economica.

Se, per quanto detto, appare indiscusso e indiscutibile che il segretario particolare di un Sottosegretario di Stato (o, in genere di una figura esponentiale attributaria di responsabilità pubbliche ai massimi livelli), sia astretto da un rapporto di servizio alla Pubblica Amministrazione, va osservato che, in fattispecie, l'appellante era indubbiamente inserito nell'apparato organizzatorio pubblico e contribuiva, insieme al Sottosegretario, al concreto manifestarsi della volontà della Amministrazione stessa.

Nel delineato contesto nessuna rilevanza assume l'ulteriore prospettazione dell'appellante con la quale si denuncia la carenza di giurisdizione della Corte dei conti, sotto il profilo della mancanza della posizione di pubblico amministratore o dipendente, posto che il rapporto di servizio, può configurarsi, come in fattispecie, anche con un soggetto privato (*ex multis*: Sezione III Centrale d'appello, 5 maggio 2003, n. 177) o con una società (Sezione II Centrale d'appello, 20 marzo 2007, n. 51).

La doglianza di omessa declaratoria di carenza di giurisdizione nella sentenza impugnata va, pertanto, respinta.

**2.2.2** Manifestamente infondata si appalesa la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e dell'articolo 5 del regio decreto legge 10 luglio 1924, n. 110, per violazione degli articoli 28 e 103, comma 2, della Costituzione, sollevata dall'appellante Marone.

Premesso che per "diritto vivente" l'articolo 1 della legge n. 20 del 1994 incardina la giurisdizione della Corte dei conti qualora sia ravvisabile l'esistenza di un rapporto di servizio tra l'autore del danno e l'ente danneggiato e sui doveri ad esso inerenti, ricadendo invece nella giurisdizione ordinaria la responsabilità extracontrattuale verso enti terzi (*ex plurimis*: Cassazione, SS.UU. 25/02/2010, n. 4549), va osservato che la citata disposizione si inserisce armonicamente nel contesto delineato dalla Costituzione.

Circa la compatibilità della disciplina in questione con l'articolo 28 della Costituzione è sufficiente osservare che il precetto costituzionale, peraltro riguardante le ipotesi di danno indiretto, non esclude una interpretazione evolutiva del concetto della locuzione "*funzionari e dipendenti dello Stato e degli enti pubblici*" adeguata alla struttura e alle modalità con cui attualmente opera l'Amministrazione pubblica.

Interpretazione che si attaglia anche alla previsione contenuta nel comma 2 dell'articolo 103 della Costituzione. Quest'ultima disposizione, ancorché non abbia individuato una generale giurisdizione della Corte dei conti nella materia di contabilità pubblica, consente di attrarre nell'orbita della *potestas iudicandi* della Corte stessa tutte le controversie in cui sia ravvisabile una relazione funzionale caratterizzata dall'inserimento del soggetto danneggiante nell'*iter* procedimentale o nell'apparato organico dell'ente, tale da rendere il primo compartecipe dell'attività amministrativa del secondo (v. *retro*, 2.1).

Le "materie di contabilità pubblica" riservate dall'articolo 103, secondo comma, della Costituzione alla Corte dei conti ricomprendono attività che hanno ad oggetto beni che sono già entrati nelle disponibilità del soggetto pubblico e che danno luogo essenzialmente a rapporti di servizio tra tale soggetto pubblico e i titolari di suoi organi, "siano o meno legati da rapporto di pubblico impiego" (Corte costituzionale, sent. 8 novembre 1982, n. 185).

Sul punto é opportuno rammentare che configura compito del Giudice fornire, per quanto sia possibile, alle norme denunciate una interpretazione *secundum Constitutionem*, come più volte statuito dal Giudice delle leggi (*ex plurimis*: n. 453/1998, n. 354/1997 e n. 307/1996).

Nel delineato contesto nessun valore può assumere l'articolo 5 del R.D.L. 10 luglio 1924, n. 110 venendo in rilievo, ai fini del radicarsi della giurisdizione della Corte dei conti, l'esistenza di un rapporto di servizio.

**2.3.** Sempre in tema di carenza di giurisdizione, l'appellante Poggiolini denuncia la carenza di *potestas iudicandi* della Corte dei conti in relazione al "danno non patrimoniale all'immagine".



L'eccezione si appalesa infondata.

Il Collegio premette che, con sentenza n. 5668 del 25 giugno 1997, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione - adite con ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione dall'appellante medesimo - hanno dichiarato la giurisdizione della Corte dei conti, nella presente controversia, con riferimento al "danno conseguente alla grave perdita di prestigio e al grave detrimento dell'immagine e della personalità dello Stato, che se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta è, tuttavia, suscettibile di una valutazione patrimoniale, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso".

La suddetta statuizione ha trovato conferma nelle successive sentenze del Giudice della giurisdizione. In particolare, è stato affermato che:

- *"Rientra nella giurisdizione della Corte dei conti anche l'azione di responsabilità per il danno arrecato da pubblici dipendenti (o da soggetti comunque inseriti nell'apparato organizzativo di una pubblica Amministrazione) all'immagine dell'ente, trattandosi di danno che, anche se non comporti una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di una valutazione patrimoniale, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso"* (Sezioni Unite, ordinanza n. 17078 del 12/11/2003);

- *"Allorché il cittadino elettore, citando in giudizio il Sindaco di un Comune (in proprio), chieda la condanna al risarcimento del danno economico subito dall'ente territoriale a causa del comportamento del suo amministratore, si verte in tema di danno erariale, devoluto alla giurisdizione della Corte dei conti (alla quale spetta anche di decidere in ordine alla legittimazione del cittadino elettore ad esercitare l'azione di responsabilità di cui è titolare il procuratore della Corte dei conti), a nulla rilevando che si assuma sussistente anche il danno conseguente alla perdita di prestigio e al grave*

*detrimento della personalità e credibilità, oltre che dell'immagine sotto il profilo turistico - paesaggistico, dell'ente territoriale, che, pur se non comporta una menomazione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di una valutazione economica sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene leso” (idem, sentenza n. 179 dell' 8/05/2001);*

*- “È configurabile il danno erariale imputabile ad amministratori o funzionari pubblici e quindi la giurisdizione al riguardo della Corte dei conti in caso di pagamento (o promessa) agli stessi di "tangenti" in relazione alla conclusione di contratti da parte dell'ente pubblico - senza che in senso contrario possa invocarsi la provenienza delle relative somme da privati -, poiché tali erogazioni non possono configurarsi come atti di liberalità, avendo come controprestazione favoritismi o irregolarità che espongono la pubblica Amministrazione a costi superiori, pari almeno alla somma versata (o promessa). E anche il cosiddetto danno all'immagine derivante all'ente pubblico dalla condotta illecita dei pubblici funzionari, che scredita l'Amministrazione, è riconducibile alla nozione di danno erariale, dato che vi sono i presupposti di una valutazione patrimoniale del danno in questione, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso (....) e anche il c.d. danno all'immagine derivante all'ente pubblico dalla condotta illecita dei pubblici funzionari, che scredita l'Amministrazione, è riconducibile alla nozione di danno erariale, dato che vi sono i presupposti di una valutazione patrimoniale del danno in questione, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso” (idem, sentenza n. 98 del 04/04/2000);*

*- “Perché sussista la giurisdizione della magistratura contabile in relazione a fatti commessi da amministratori e dipendenti degli enti pubblici anteriori alle legge n. 20 del 1994, così come autenticamente interpretata dall'articolo 3 della legge n. 639 del 1996, deve essere configurabile una loro responsabilità patrimoniale amministrativa di natura*

*contrattuale, basata sull'esistenza di un rapporto di servizio tra l'autore del danno e l'ente danneggiato e sulla violazione di doveri ad esso inerenti, ricadendo invece nella giurisdizione ordinaria la responsabilità extracontrattuale; conseguentemente, poiché il riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e amministrativo deve effettuarsi non sulla base della qualificazione attribuita alla propria pretesa dalla parte bensì del criterio del c.d. "petitum sostanziale" il quale privilegia la "causa petendi" dedotta, come in astratta configurata e in relazione al bene richiesto, rientra nella giurisdizione della Corte dei Conti la cognizione dell'azione di responsabilità amministrativa sia per il danno derivante da una perdita patrimoniale diretta sia per il danno all'immagine dell'ente, il quale è suscettibile di valutazione patrimoniale sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso e pertanto, nonostante la qualificazione ad opera della parte come danno non patrimoniale ai sensi dell'articolo 2059 cod. civ., deve qualificarsi come danno patrimoniale" (idem, sentenza n. 744 del 25/10/1999).*

Omologhi approdi sono registrati nella giurisprudenza della Corte dei conti, secondo cui:

*"L'agente pubblico che, avvalendosi di tale qualità, si renda percettore di tangenti, non importa se di tipi corruttivo o concussivo, lede il diritto all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza, in tal modo violando elementari doveri di servizio, sicché non è discutibile l'emergere, in siffatta fattispecie di illecito, della giurisdizione della Corte dei conti per il ristoro di siffatti danni" (Sez. I c. le d'appello, sent. 11/06/2004, n. 220; Sez. II c.le d'appello, sent. 14/04/2004, n. 129);*

- *"Il cd. funzionario putativo, tale dovendosi intendere chi ottiene un pubblico impiego producendo falsi documenti, deve ritenersi legato da un vero e proprio rapporto di*

*servizio con l'Amministrazione, sicché va ammessa la giurisdizione della Corte dei conti sia per la restituzione delle retribuzioni percepite che per il ristoro pecuniario della lesione dell'immagine dell'Amministrazione” (Sez. III c.le d'appello, sent. 20/02/2004, n. 151);*

*- “L'autore del delitto di concussione si trova necessariamente in un rapporto di servizio con una Pubblica Amministrazione, di tal che, quando si addebitino i danni che tali fatti hanno comportato per la stessa Amministrazione, emerge in modo indiscusso la giurisdizione della Corte dei conti, quale giudice delle responsabilità amministrativo-contabili” (Sez. I c.le d'appello, sent. 19/10/2001, n. 305);*

*- “Il danno non patrimoniale relativo alla lesione del prestigio dell'immagine, della reputazione e, in definitiva, della personalità pubblica dello Stato è conoscibile e azionabile indipendentemente dall'esistenza di un connesso danno patrimoniale” (Sez. II c.le d'appello, sent. 13/10/2000, n. 298);*

*- “Nell'evoluzione dell'ordinamento e della giurisprudenza, deve ritenersi che la lesione di un bene immateriale (alla cui categoria va ricondotto il bene "immagine" dell'Amministrazione) non rileva solo ex se, ma anche in quanto abbia comportato la necessità di un risarcimento di natura patrimoniale rientrante autonomamente nella cognizione della Corte dei conti, la cui giurisdizione dunque sussiste, anche qualora non sia richiesto il risarcimento per danno arrecato a bene patrimoniale” (Sezioni Riunite, sent. 28/05/1999, n. 16).*

Questa Sezione ha recentemente riconosciuto e confermato la rilevanza del danno all'immagine nel sistema giuscontabile, ribadendo che esso non concerne soltanto i rapporti privati tra il dipendente, autore dell'illecito, e i cittadini con i quali egli ha avuto contatti, ma investe il diverso e più ampio rapporto – di diritto pubblico – che lega la

l'intera comunità degli amministrati alle istituzioni per le quali il dipendente, o il soggetto con esse legato dal rapporto di servizio, ha agito. Per tal via, ha ulteriormente chiarito che, a fronte della intervenuta lesione dell'immagine pubblica, negli amministrati, o nello Stato Comunità, si incrinano i naturali sentimenti di affidamento e di "appartenenza alle istituzioni che giustificano la stessa collocazione dello Stato Apparato e degli altri Enti, e specialmente degli Enti Territoriali (quali enti "esponenziali" della collettività residente nel loro territorio), tra le più rilevanti formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell'uomo, ex articolo 2 della Costituzione" (Sez. III c.le d'appello, sentenze n. 304/2010, n. 554/2009, n. 335/2009 e n. 143/2009).

Il recupero di tali sentimenti e, con essi, il recupero dell'immagine pubblica, è essenziale per l'esistenza stessa della P.A. e impone di intervenire per ridurre (prima) e eliminare (dopo) i danni conseguenti alla lesione della sua dignità e del suo prestigio, con ovvie implicazioni anche di costi per l'Erario (Sez. III c.le d'appello, tra le ultime, sentt. n. 767/2010 n. 680/2010).

In definitiva, l'assetto della giurisprudenza appare del tutto stabile e radicato per cui la giurisdizione della Corte dei conti in materia di danno all'immagine della pubblica Amministrazione, deve ritenersi sussistente e piena.

L'eccezione dell'appellante, conseguentemente, deve essere disattesa.

**2.4** Il medesimo appellante si duole, inoltre, della illegittimità della sentenza di primo grado per la violazione e falsa applicazione dell'articolo 386 del codice di procedura civile.

Sostiene, in proposito, che il Giudice territoriale avrebbe dovuto esercitare il

proprio sindacato giurisdizionale limitatamente alla materia indicata dalla sentenza n. 5668 del 25 giugno 1997, delle Sezioni Unite della Corte di cassazione e, cioè, con riferimento al solo danno patrimoniale.

La doglianza si appalesa infondata.

Premette il Collegio che il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, risulta presentato con riferimento alla carenza del potere cognitivo della Corte dei conti in materia di danno morale (pagina 3 della sentenza n. 5668 del 25 giugno 1997 delle Sezioni Unite della Corte di cassazione).

La dichiarazione della giurisdizione della Corte dei conti è relativa “al danno conseguente alla grave perdita di prestigio e al grave detrimento dell’immagine e della personalità dello Stato, che se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta è, tuttavia, suscettibile di una valutazione patrimoniale, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso”.

La sentenza impugnata, nella parte in cui ha pronunciato condanna in relazione al danno all’immagine, pertanto, non ha minimamente esorbitato dai limiti della giurisdizione stabiliti dal Giudice della legittimità.

Di conseguenza, il motivo di appello deve essere respinto.

**3.** Con “istanza” depositata in data 20 aprile 2010, l’appellante Marone ha denunciato la nullità in via derivata della sentenza di primo grado ai sensi dell’articolo 17, comma 30-ter del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102).

In via subordinata, con riguardo all'inciso del citato articolo, laddove la disposizione esclude l'applicazione della novità normativa nei casi in cui "sia già stata pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge", qualora fosse ritenuta applicabile tale esclusione, ne denuncia:

- il contrasto con i principi generali dell'ordinamento comunitario, in particolare con l'articolo 6 del trattato sull'Unione europea e con l'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

- l'illegittimità costituzionale della disposizione, per violazione degli articoli 3 e 117, comma 1 della Costituzione.

A termini dell'articolo 17, comma 30-ter del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) come modificato dall'articolo 1, comma 1 lettera c) del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103 (convertito dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141) *"Le Procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge.*

*Le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e' sospeso fino alla conclusione del procedimento penale.*

*Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata pronunciata sentenza anche*

*non definitiva alla data di entrata in vigore di conversione del presente decreto è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in qualsiasi momento da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta”.*

La cognizione del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, perseguibile in presenza di comportamento illecito connotato da dolo o colpa grave ancorché non integrante reato (Corte dei conti, SS.RR. sent. n. 10/QM/2003), con la nuova disciplina rimane attratto nell'orbita della giurisdizione della Corte dei conti solo nei termini e modalità contemplati dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare e effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), e, cioè, esclusivamente in presenza di un giudicato penale di condanna per uno dei delitti di cui agli articoli 314 – 335 *bis* del codice penale. La nuova disciplina non trova, peraltro, applicazione se sia stata pronunciata sentenza, anche non definitiva, alla data di entrata in vigore della legge 3 ottobre 2009, n. 141 (di conversione del d.l. n. 103 del 2009).

Nella presente controversia, la sentenza di primo grado fu pubblicata il 20 marzo 2009 e, quindi, prima dell'entrata in vigore della richiamata legge n. 141 del 2009; pertanto, la sentenza stessa non è affetta da nullità, come sostenuto dalla parte appellante (*in terminis*: Cassazione, SS.UU. 19 dicembre 2009, n. 26806; Corte dei conti Sez. I c.le d'appello, 10 giugno 2010, n. 412; 19 marzo 2010, n. 195 e 5 ottobre 2009, n. 569).

**3.1** La richiamata normativa si appalesa esente dal denunciato contrasto con i principi generali dell'ordinamento comunitario, in particolare con l'articolo 6 del trattato



sull'Unione europea e con l'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché dai sospetti di legittimità costituzionale, per violazione degli articoli 3 e 117, comma 1 Cost..

L'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea, pubblicato il 30 marzo 2010 nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C83/13, dispone che: “1. *L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.*

*Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.*

*I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.*

*2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.*

*3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”.*

Ai sensi dell'articolo 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C83/389 il 30 marzo 2010:

*“1. Nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest'ultima.*

*2. Il presente articolo non osta al giudizio e alla condanna di una persona colpevole di un'azione o di un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali riconosciuti da tutte le nazioni.*

*3. Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato”.*

Detto complesso normativo disciplina chiaramente il giudizio penale e - contrariamente a quanto sostenuto dalla parte appellante - non appare applicabile al processo contabile.

Né, del resto, è ipotizzabile l'interpretazione analogica della disciplina di cui all'articolo 2, comma 2, del codice penale.

Al riguardo si deve premettere che - in base ai generali principi giuridici - il procedimento di interpretazione analogica contemplato dall'articolo 12, co. 2 delle disposizioni sulla legge in generale, configura uno strumento finalizzato a consentire la decisione di una controversia, pur in assenza di specifica previsione normativa applicabile alla fattispecie, consentendo il ricorso a disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe ovvero, ancora, nell'evenienza che il caso rimanga ancora dubbio, ai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Nella prima situazione viene in rilievo la *analogia legis*, la quale colma la mancanza normativa utilizzando un'altra norma dello stesso settore dell'ordinamento o di settori simili. Il ricorso ai principi generali dell'ordinamento giuridico tende, invece, a colmare l'assenza normativa di una determinata materia giuridica, utilizzando principi generali del sistema giuridico.

I due procedimenti ermeneutici, ancorché presentino struttura diversa, evidenziano la stessa finalità di risalire dal caso concreto a un principio, o *ratio*, che suggerisce un determinato *modus procedendi*: nel caso della *analogia legis*, di tale principio è già disponibile una esemplificazione (nella disposizione la cui applicazione si va ad estendere); nella *analogia juris* l' esemplificazione manca (anche se il principio, comunque, è ricostruito attraverso esempi).

Tanto premesso, osserva il Collegio che il principio di retroattività delle disposizioni più favorevoli al reo è previsto nell'ordinamento penale - e non anche in altri settori dell'ordinamento giuridico - dall'articolo 2 c.p..

Il principio stesso, nell'ordinamento comunitario, è contemplato dal richiamato articolo 49 nel caratterizzato contesto del giudizio penale: conclusione desumibile dal contenuto della norma e dalla sua inequivocabile rubrica "Principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene".

In relazione alla retroattività della legge più favorevole al reo e alla sua codificazione in ambito comunitario, la giurisprudenza ha statuito che "*l'articolo 6, comma secondo, del Trattato istitutivo dell'Unione Europea assicura il rispetto, in quanto principio generale del diritto comunitario, dei diritti fondamentali dell'uomo garantiti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri; tra essi, non rientra, peraltro, la retroattività della*

*legge penale più favorevole, poiché il valore da essa tutelato può essere sacrificato da una legge ordinaria in favore di interessi di analogo rilievo (quali, ad esempio, quelli dell'efficienza del processo e della salvaguardia dei diritti dei soggetti che in vario modo sono destinatari della funzione giurisdizionale, e quelli che coinvolgono interessi od esigenze dell'intera collettività nazionale connessi a valori costituzionali di rilievo primario)"* (Corte Costituzionale, sent. n. 393 del 2006; Cassazione, Sez. II, sent. 21/09/2007, n. 35257).

Di contro, gli altri settori dell'ordinamento giuridico non annoverano omologo principio; anzi, l'ordinamento giuridico italiano è assoggettato alla regola opposta - l'irretroattività della legge - contemplata, in via generale, dall'articolo 11 delle disposizioni della legge in generale.

In mancanza di una esplicita disposizione di retroattività della legge l'interprete, dato il carattere eccezionale di tale efficacia, può ricavare la "*mens legis*", rivolta a attuarla implicitamente, solo in base alla locuzione testuale della norma: soltanto, cioè, se il significato letterale non sia compatibile con la normale destinazione della legge a disporre esclusivamente per il futuro. Quando, invece, tale compatibilità sussista, l'interprete è tenuto a ritenere osservati e a osservare egli stesso i principi generali sulla legge, orientando in particolare l'interpretazione al rispetto del principio generale dell'irretroattività enunciato nell'articolo 11 delle disposizioni sulla legge in generale (*ex plurimis*: Cassazione, Sezione V, 12/08/2004, n. 15652).

Il principio di irretroattività delle leggi rappresenta una regola essenziale del sistema a cui, salva un'effettiva causa giustificatrice, il legislatore deve ragionevolmente attenersi, in quanto la certezza dei rapporti preteriti costituisce un indubbio cardine della

civile convivenza e della tranquillità dei consociati.

Esso ha ottenuto in sede costituzionale, garanzia specifica soltanto con riferimento alla materia penale a mente dell'articolo 25, comma 2, della Costituzione.

È vero che, per le altre materie, mantiene valore di principio generale - ai sensi dell'articolo 11, primo comma, delle disposizioni preliminari del codice civile - cui il legislatore deve, in via preferenziale, attenersi: ma la possibilità di adottare norme di efficacia retroattiva non può essere esclusa se vengano a trovare un'adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri principi o valori costituzionalmente protetti (Corte costituzionale, sent. 02/05/1995, n.376).

La traslazione di un principio strutturale del diritto penale - immanente a questo settore dell'ordinamento sin dall'entrata in vigore del codice del 1931 e, quindi, prima della normativa comunitaria - in diverso ambito dell'ordinamento giuridico, non appare, pertanto, consentita in difetto di specifica disposizione in tal senso orientata e in presenza della regola generale della irretroattività della legge. Né, del resto, è ipotizzabile poter elevare al rango di principio generale dell'ordinamento la regola della retroattività della *lex mitior* al di fuori del caratterizzato contesto penale, avuto riguardo alle conseguenze che potrebbero verificarsi e che attenterebbero alla certezza del diritto.

In conclusione, ritiene il Collegio che l'articolo 49, co. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea abbia introdotto un principio generale solo per il giudizio penale.

**3.1.1** In via subordinata all'istanza di non applicazione dell'inciso del comma 30-ter dell'articolo 17 del decreto legge n. 78 del 2009, "*salvo che sia stata pronunciata sentenza*

*anche non definitiva alla data di entrata in vigore di conversione del presente decreto”, la parte appellante solleva questione pregiudiziale ai sensi dell’articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell’unione europea.*

*A termini della suddetta disposizione: “La Corte di giustizia dell’Unione europea è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale:*

*a) sull’interpretazione dei trattati;*

*b) sulla validità e l’interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell’Unione.*

*Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno degli Stati membri, tale organo giurisdizionale può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione.*

*Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale organo giurisdizionale è tenuto a rivolgersi alla Corte.*

*Quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale e riguardante una persona in stato di detenzione, la Corte statuisce il più rapidamente possibile”.*

Sostiene l’appellante che, in controversia, risulterebbe applicabile il comma terzo della riportata norma e che, quindi, questo Giudice sarebbe tenuto ad investire la Corte di giustizia dell’Unione europea sulla sollevata questione pregiudiziale.

**3.1.2** Val notare, al contrario, che questione posta dall'appellante non rientra in alcuno dei casi enunciati dalla richiamata disciplina.

Al proposito, si premette che persino il Giudice nazionale di ultima istanza non è soggetto all'obbligo di rimettere alla Corte di giustizia delle Comunità europee la questione di interpretazione di una norma comunitaria, quando non la ritenga rilevante ai fini della decisione o quando ritenga di essere in presenza di un "*acte claire*" che, in ragione dell'esistenza di precedenti pronunce della Corte ovvero dell'evidenza dell'interpretazione, renda inutile (o non obbligato) il rinvio pregiudiziale (*cf.* Corte di Giustizia CEE 6 ottobre 1982, C-283/81, Cilfit; Cassazione, Sez. I, ordinanza interlocutoria n. 22103 del 22/10/2007).

In sintesi, il rinvio pregiudiziale di una causa alla Corte di Giustizia Europea può essere disposto soltanto se al Giudice nazionale si ponga un dubbio circa l'interpretazione e l'applicazione delle norme comunitarie e la questione interpretativa controversa abbia rilevanza in relazione al "*thema decidendum*" sottoposto al suo sindacato e alle norme interne che lo disciplinano; non, dunque, nel caso in cui al medesimo si ponga l'opposto problema di interpretare la norma interna al fine di verificarne la compatibilità con la normativa comunitaria e deciderne l'eventuale disapplicazione poiché la Corte stessa "*non è competente ad interpretare il diritto nazionale dei singoli Stati membri né a statuire sulla compatibilità di un provvedimento nazionale con l'articolo 92, oggi 87, del Trattato*" (Corte di Giustizia della Comunità Europea, 17.6.1999 in causa 295/97; Cassazione, Sez. I, sent. 22/09/2006, n. 20708).

La questione sollevata dalla parte appellante non attiene "all'interpretazione dei trattati" né verte "sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli

organi o dagli organismi dell'Unione". Concerne, invece, il rispetto di una disposizione dell'ordinamento nazionale ai principi recati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Non viene in rilievo, perciò, come argomentato dal concludente, una ipotesi di "pregiudizialità obbligatoria" tenuto anche conto che detta situazione ricorre quando il giudizio pende innanzi ad un organo giurisdizionale la cui decisione non possa essere oggetto di impugnazione "di diritto interno"; fattispecie estranea alla odierna controversia avuto riguardo alla possibilità del ricorso per cassazione, contemplato dall'articolo 111 della Costituzione, che configura un vero e proprio "ricorso interno" avverso le sentenze della Corte dei conti, ivi comprese quelle pronunciate in appello.

**3.2** Manifestamente infondata è, anche, la questione di legittimità costituzionale del più volte citato inciso "*salvo che sia stata pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore di conversione*" - di cui al citato articolo 17, comma 30-ter - per violazione degli articoli 3 e 117, co. 1 della Costituzione.

Con riferimento al denunciato contrasto della normativa con il precetto costituzionale dell'articolo 3 Cost., l'appellante ripropone l'argomento, già disatteso nel precedente paragrafo, imperniato sulla centralità nell'ordinamento italiano del principio di retroattività della *lex mitior*.

La scelta di consentire la cognizione piena del danno all'immagine nel caso in cui "sia stata pronunciata sentenza anche non definitiva" - derogando, pertanto, alla nuova regola secondo cui la tutela erariale per detto documento può essere esercitata dal Procuratore regionale solo nei casi in cui l'agente abbia riportato una condanna penale irrevocabile per i reati previsti dalla richiamata disciplina - configura espressione della



discrezionalità di cui gode il legislatore nella configurazione delle fattispecie di responsabilità “(...) *arbitro di stabilire non solo quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità ma anche quale grado di colpa sia richiesto e a quali soggetti la responsabilità sia ascrivibile* (Corte costituzionale, sent. n. 411/88), *senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà* “(idem, n. 371/98).

Ritiene il Collegio che detta opzione non possa *ex se* reputarsi irragionevole né arbitraria.

D'altronde, di là da una generica censura sul punto, non sono stati né illustrati né adottati specifici profili di irragionevolezza e/o arbitrarietà della scelta legislativa se non quello correlato alla centralità del principio della *lex mitior*.

Ad analoghe conclusioni il Collegio perviene per il secondo profilo di legittimità costituzionale, argomentato con riferimento alla violazione della richiamata normativa con l'articolo 117, co. 1 della Costituzione. Ancora una volta, infatti, l'appellante richiama disposizioni afferenti all'ordinamento penale, e pertanto, del tutto estranee al tema della controversia.

Conclusivamente, l'articolata questione di legittimità costituzionale si presenta manifestamente infondata.

4. L'appellante De Lorenzo, con memoria depositata il 29 aprile 2010, ha formalizzato un ulteriore motivo di appello con cui lamenta la violazione e mancata applicazione dell'articolo 68, comma primo della Costituzione e dell'articolo 3 della legge 20 giugno 2003, n.140, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 46 del

2008, con la conseguente violazione delle disposizioni citate: in particolare dei commi 3, 4 e 5 dello stesso articolo 3 a causa della mancata e necessaria richiesta di autorizzazione alla Camera dei deputati, di cui egli faceva parte all'epoca dei fatti contestati.

Consequirebbe, dalla descritta violazione, l'improcedibilità della domanda di danno e il difetto di giurisdizione di questa Corte.

**4.1** Il Collegio rileva, in via preliminare, un evidente contrasto tra la richiesta dell'appellante di "adottare i consequenziali provvedimenti di cui ai commi 3, 4 e 5 del citato articolo 3", contenuta nel motivo di appello, con quelle di improcedibilità della domanda e di carenza di giurisdizione formalizzate nelle relative conclusioni.

A prescindere dalla rilevata discrasia osserva anzitutto che, ai sensi dell'articolo 68 della Costituzione, "*I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni*". La legge 20 giugno 2003, n. 140 - recante "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato" - all'articolo 3 ha, poi, introdotto la seguente disciplina:

*"1. L'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento.*

2. *Quando in un procedimento giurisdizionale è rilevata o eccepita l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice dispone, anche d'ufficio, se del caso, l'immediata separazione del procedimento stesso da quelli eventualmente riuniti.*

3. *Nei casi di cui al comma 1 del presente articolo e in ogni altro caso in cui ritenga applicabile l'articolo 68, primo comma, della Costituzione il giudice provvede con sentenza in ogni stato e grado del processo penale, a norma dell'articolo 129 del codice di procedura penale; nel corso delle indagini preliminari pronuncia decreto di archiviazione ai sensi dell'articolo 409 del codice di procedura penale. Nel processo civile, il giudice pronuncia sentenza con i provvedimenti necessari alla sua definizione; le parti sono invitate a precisare immediatamente le conclusioni e i termini, previsti dall'articolo 190 del codice di procedura civile per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica, sono ridotti, rispettivamente, a quindici e cinque giorni. Analogamente il giudice provvede in ogni altro procedimento giurisdizionale, anche d'ufficio, in ogni stato e grado.*

4. *Se non ritiene di accogliere l'eccezione concernente l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, proposta da una delle parti, il giudice provvede senza ritardo con ordinanza non impugnabile, trasmettendo direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento del fatto. Se l'eccezione è sollevata in un processo civile dinanzi al giudice istruttore, questi pronuncia detta ordinanza nell'udienza o entro cinque giorni.*

5. *Se il giudice ha disposto la trasmissione di copia degli atti, a norma del comma 4, il procedimento è sospeso fino alla deliberazione della Camera e comunque non oltre il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti da parte della Camera predetta. La Camera interessata può disporre una proroga del termine non superiore a trenta giorni. La*

*sospensione non impedisce, nel procedimento penale, il compimento degli atti non ripetibili e, negli altri procedimenti, degli atti urgenti.*

*6. Se la questione è rilevata o eccepita nel corso delle indagini preliminari, il pubblico Ministero trasmette, entro dieci giorni, gli atti al giudice, perché provveda ai sensi dei commi 3 o 4.*

*7. La questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione può essere sottoposta alla Camera di appartenenza anche direttamente da chi assume che il fatto per il quale è in corso un procedimento giurisdizionale di responsabilità nei suoi confronti concerne i casi di cui al comma 1. La Camera può chiedere che il giudice sospenda il procedimento, ai sensi del comma 5.*

*8. Nei casi di cui ai commi 4, 6 e 7 e in ogni altro caso in cui sia altrimenti investita della questione, la Camera trasmette all'autorità giudiziaria la propria deliberazione; se questa è favorevole all'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice adotta senza ritardo i provvedimenti indicati al comma 3 e il pubblico Ministero formula la richiesta di archiviazione.*

*9. Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano, in quanto compatibili, ai procedimenti disciplinari, sostituita al giudice l'autorità investita del procedimento. La sospensione del procedimento disciplinare, ove disposta, comporta la sospensione dei termini di decadenza e di prescrizione, nonché di ogni altro termine dal cui decorso possa derivare pregiudizio ad una parte”.*

Con sentenza 4 marzo 2008, n. 46 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, co. 3 della richiamata legge

n. 140 del 2003, nella parte in cui detta disposizione prevede in favore dei membri del Parlamento per tutti i giudizi, anche quelli dinanzi alla Corte dei conti, la garanzia contemplata dall'articolo 68 della Costituzione.

La doglianza concernente l'applicabilità dell'articolo 68, in ragione della sua rilevanza di ufficio ai sensi dell'articolo 3, commi 2 e 3 della legge n. 140 del 2003, si sottrae alla preclusione posta dall'articolo 345 c.p.c.; per cui, deve ritenersi ammissibile ancorché non dedotta in primo grado.

Pertanto, come correttamente evidenziato dalla parte appellata, la richiamata disciplina costituzionale non ha cittadinanza in controversia.

Il primo comma dell'art. 68 Cost. configura disposizione di natura sostanziale, nel testo originario così come in quello in parte mutato dalla legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 (modifica dell'articolo 68 della Costituzione) ed esclude ogni forma di responsabilità giuridica dei membri del Parlamento per le opinioni e i voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni, di modo che essi non possono, né potranno, dopo la scadenza del mandato, essere chiamati a rispondere dell'attività svolta in tale posizione. *“Ciò al fine di garantire alle stesse Camere, che i parlamentari possano esercitare nel modo più libero le loro funzioni, senza i limiti derivanti dal timore di possibili provvedimenti sanzionatori a loro carico”* (Corte costituzionale, 4 marzo 2008, n. 46).

L'articolo 3 della legge n. 140 del 2003 non estende l'orbita applicativa della prerogativa della insindacabilità a ipotesi di responsabilità diverse e ulteriori - rispetto a quelle previste dall'articolo 68, primo comma della Costituzione - essendo finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativa, sul piano processuale, la previsione costituzionale.

In particolare esso disciplina per ogni tipo di procedimento giurisdizionale, nell'ipotesi in cui sia rilevata o eccepita l'applicabilità del primo comma dell'articolo 68 Cost., un'apposita procedura «*al fine di meglio assicurare il coordinamento istituzionale e la leale collaborazione tra i poteri dello Stato coinvolti*» (Corte costituzionale, sent. n. 149 del 2007).

Tanto premesso, il citato presidio di garanzia riguarda chiaramente l'attività del membro del Parlamento, ma non anche l'esercizio di funzioni estranee al mandato ancorché svolte da un parlamentare.

Ciò che radica l'applicazione dell'articolo 68 della Costituzione, in sintesi, è l'esercizio della funzione parlamentare e non il relativo *status*.

Nel delineato contesto, lo svolgimento di funzioni di Sottosegretario o di Ministro della Repubblica, rimangono estranee alla garanzia costituzionale anche se dette cariche siano ricoperte durante il mandato parlamentare.

Poiché la responsabilità di cui si controverte è stata ascritta all'appellante con riferimento all'esercizio delle sue funzioni di Sottosegretario, prima, e di Ministro, poi, la doglianza deve essere respinta.

**5.** Sempre in via preliminare viene in rilievo il motivo di appello (appello Muzzio) con cui si lamenta l'irritualità del rilascio della copia in forma esecutiva in pendenza del termine d'impugnazione.

Al riguardo, si osserva che correttamente la segreteria del Giudice territoriale ha rilasciato alla Procura regionale, dietro sua richiesta, copia esecutiva della sentenza di primo grado avendo l'attore interesse a conseguire quanto statuito con detta pronuncia.

La preoccupazione dell'appellante di impedire l'esecuzione della sentenza, resa palese dal contenuto della sua doglianza non è fondata se si considera la previsione contenuta nell'articolo 1, co. 5-ter del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (convertito dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19) secondo cui *“Il ricorso alle sezioni giurisdizionali centrali sospende l'esecuzione della sentenza impugnata”*

6. Ancora l'appellante Muzzio si duole della genericità dell'invito emesso nei suoi confronti dalla Procura regionale ai sensi dell'articolo 5 della legge 14 gennaio 1994, n. 19 (così come modificato dal d.l. 23 ottobre 1996, n. 543 convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639): l'asserita discrepanza fra invito a dedurre e atto di citazione non è ravvisabile, tenuto conto che dall'esame del primo emergono con chiara evidenza tutti gli elementi di fatto e di diritto idonei ad identificare il contenuto sostanziale del *petitum* e della *causa petendi* posto a base dell'atto di citazione, con conclusiva quantificazione complessiva del danno subito dall'Amministrazione.

Circostanza sufficiente, per costante giurisprudenza, a ritenere realizzati i presupposti per la validità dell'invito a dedurre, senza alcuna limitazione per il diritto di difesa degli interessati che, sin dalla fase pre-processuale (invito a dedurre), hanno potuto conoscere l'imputazione di danno rivolta nei loro confronti con l'atto di citazione (Corte dei conti, SS.RR., sent. n. 7/QM/1998).

Sul punto, ancora di recente, è stato affermato, con condivisibile motivazione, che tra l'invito a dedurre e la citazione in giudizio non deve sussistere totale corrispondenza essendo sufficiente che il primo offra al destinatario un quadro dettagliato degli elementi di fatto in relazione ai quali il Procuratore Regionale ritiene sussistente la responsabilità amministrativa, consentendogli di esporre le ragioni a scarico e di produrre la relativa

documentazione (Sez. III c.le d'appello, sent. 2 novembre 2010, n. 747; Sez. I c.le d'appello, sent. 7 settembre 2009, n. 525).

La fragilità della censura, inoltre, è ravvisabile sotto l'ulteriore profilo che, nel presente grado di giudizio, la controversia concerne solo il danno all'immagine e non anche quello patrimoniale, rispetto al quale la sentenza impugnata ha mandato assolto il convenuto, odierno appellante.

Orbene, anche a voler condividere gli argomenti svolti in primo grado dal convenuto, deve rilevarsi che essi erano proiettati a dolersi della genericità dell'invito con riferimento al danno patrimoniale; con la conseguenza che la censura in appello è inammissibile per carenza di interesse venendo in rilievo, in questa sede, esclusivamente il danno all'immagine.

**7. Nel merito** gli appellanti lamentano l'illegittimità e l'erroneità della sentenza di primo grado sotto diversi profili.

**7.1** Priva di fondamento si appalesa la censura con cui taluni appellanti hanno dedotto l'insussistenza del danno all'immagine e dei suoi presupposti anche sotto il profilo della mancanza della relativa prova.

**7.1.1** In materia di diritto alla tutela dell'immagine della Pubblica Amministrazione, il Collegio fa rinvio alla giurisprudenza sia della Corte regolatrice sia di questa Sezione in precedenza richiamata (v. par. 2.3)

Rappresenta inoltre che, da tempo, la Corte di Cassazione ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti sul danno all'immagine della Pubblica Amministrazione quale *“danno conseguente alla grave perdita di prestigio e al grave detrimento*



*dell'immagine e della personalità pubblica che, anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di una valutazione patrimoniale, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso” (cfr. Cass. SS.UU., sent. n. 5668/1997 e successivo consolidato indirizzo, per il quale v. tra le tante SS.UU. n. 8098/2007, n. 20886/2006, n. 14990/2005, n. 17078/2003 e n. 744/1999).*

Si è in presenza, dunque, di un vero e proprio danno patrimoniale e non già di un danno “non patrimoniale” ovvero di un danno patrimoniale “in senso lato” ovvero ancora di un “danno morale” come, in un primo momento, affermato da questa Corte per negare la propria giurisdizione (v. SS.RR. n. 580-A/1988; Sezione I<sup>^</sup> Giur. Cont. nn. 52 e 91/1987; Sezione II<sup>^</sup> Giur. Cont. n. 99/1987 e Sezione Giur. Reg. Sicilia, sent. n. 1416/1985) e, poi, per affermarla (cfr. Sezione I<sup>^</sup> Giur. Cont., n. 55/1994; Sezione II<sup>^</sup> Giur. Cont., n.114/1994; Sezione Giur. Reg. Lombardia n. 31/1994).

Trattasi, inoltre, di danno da responsabilità contrattuale e non già extracontrattuale, da ricondurre perciò all'articolo 1218 c.c. e non già al 2043 c.c. poiché, come chiarito dalla Suprema Corte con la seconda delle pronunce che ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti in materia (SS.UU., n. 744/1999), interviene tra i medesimi “soggetti attivi e passivi” di un qualsivoglia altro danno erariale e in “violazione dei medesimi doveri funzionali” di servizio.

Simile impostazione trae conforto finanche dalla sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 26972/2008 che - nell'occuparsi del “danno non patrimoniale” ex art. 2059 c.c. - ha ritenuto compatibile con l'inadempimento dell'obbligazione “(....) *la lesione di un diritto inviolabile della persona del creditore*” e ha chiarito che gli “*interessi di natura non patrimoniale possono assumere rilevanza anche nell'ambito delle obbligazioni contrattuali,*

*(come) conferma la previsione dell'articolo 1174 c.c., secondo cui la prestazione che forma oggetto dell'obbligazione deve essere suscettibile di valutazione economica e deve corrispondere a un interesse, anche non patrimoniale, del creditore"* (sul punto, *cfr.* anche Corte dei conti, Sez. III c. le d'appello, sent. 21 aprile 2010, n. 305 e 9 aprile 2009, 143).

L'aspetto del danno all'immagine che rileva ai fini del suo risarcimento, è individuabile nella "spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso" ossia dell'immagine pubblica (Cassazione, SS.UU., 19 dicembre 2009, n. 26806).

La relativa lesione non deriva, esclusivamente, dalla violazione di doveri di servizio all'interno del rapporto di impiego potendo ipotizzarsi lesioni inferte *anche* da estranei alla pubblica Amministrazione e, quindi, annoverabili nell'alveo della responsabilità extracontrattuale.

Il collegamento funzionale all'immagine pubblica dei fondamentali principi costituzionali di legalità, buon andamento e imparzialità (*ex* articolo 97 Cost.) e la grande rilevanza sociale di tale bene-valore "offrono il senso concreto dell'attuale collocazione giurisprudenziale del pregiudizio in questione nell'ambito del "danno esistenziale" (Sezioni Riunite, n. 10-QM/2003). Non solo, ma l'intrinseca sussistenza di una "spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso", che accompagna ogni forma di danno all'immagine pubblica che sia autenticamente tale, offre il senso concreto e sostanziale dell'inquadramento del danno stesso nella categoria del c.d. danno evento (Sezione III c.le d'appello, n. 305/2010 *cit.*).

La più recente giurisprudenza contabile di appello, pur non ignorando i recenti approdi della Corte di cassazione, evidenzia indirizzo uniforme e consolidato in relazione alla individuazione del danno all'immagine, al regime di prova e alla sua quantificazione

(Sezione giurisdizionale di appello per la Regione siciliana, 11 marzo 2010, n. 103; Sezione II c.le d'appello 29 gennaio 2008, n. 106, 26 ottobre 2010, n. 430; Sezione I c.le d'appello 2 ottobre 2009, n. 494). Nel delineato contesto, l'articolo 17, comma 30-*ter* di cui si è detto, ha rafforzato l'intima connessione esistente tra il danno all'immagine e al prestigio della Pubblica Amministrazione e i reati contro la Amministrazione stessa nel cui ambito si collocano, quale figure di spicco, la "corruzione" - in una qualsivoglia forma delle sue molteplici espressioni ex articolo 318 e ss. c.p. - e la concussione" (Sezione III c.le d'appello, n. 305 del 2010, *cit.*).

Anche dopo l'entrata in vigore della suddetta normativa e della sentenza della Corte costituzionale 15 dicembre 2010, n. 355 - che l'ha ritenuta esente dai dubbi di contrasto con la Costituzione, sollevati da numerose Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti - deve ritenersi che il danno erariale all'immagine dell'Amministrazione consista nella lesione alla credibilità esterna di quest'ultima e nella perdita di fiducia, da parte dei consociati, nella corretta e trasparente gestione.

L'articolo 97 della Costituzione prescrive al legislatore di introdurre nell'ordinamento un modello di Pubblica Amministrazione il cui buon andamento e imparzialità si concretizzano nell'azione ispirata costantemente al rispetto dei principi generali di legalità, efficacia, efficienza, economicità.

La Corte costituzionale ha rilevato, al riguardo, "come sussista una stretta connessione tra la tutela dell'immagine della Pubblica Amministrazione e il rispetto del suddetto precetto costituzionale. Può ritenersi, infatti, che l'autorità pubblica sia titolare di un diritto "*personale*" rappresentato dall'immagine che i consociati abbiano delle modalità di azione conforme ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità. Tale relazione,

tendenzialmente esistente tra le regole “*interne*”, improntate al rispetto dei predetti canoni, e la proiezione “*esterna*” di esse giustifica il riconoscimento, in capo all’Amministrazione, di una tutela risarcitoria” (Corte costituzionale, sent. n. 355/2010, *cit.*).

L’immagine dell’Amministrazione é compromessa in ogni occasione in cui venga a emersione una deviazione della gestione di essa rispetto ai principi di buon andamento e imparzialità, contemplati dall’articolo 97 della Costituzione. L’assetto dell’organizzazione e dell’azione dell’Amministrazione pervaso dal principio di trasparenza - per consentire la percezione immediata - ma anche il controllo, da parte dei consociati, della correttezza della gestione trovano tutela nell’ordinamento giuridico con la previsione di strumenti idonei a contrastare le eventuali deviazioni al fine non solo di rimuoverle ma anche per recuperare la perdita di fiducia che, dalle stesse, possa esserne derivata.

Detto altrimenti, l’immagine della pubblica Amministrazione, basata sul rispetto dei principi costituzionali del buon andamento e della imparzialità, configura uno strumento da cui la collettività desume la correttezza dell’azione della Amministrazione stessa e, in caso di suo attentato rappresenta, sotto un profilo speculare, il sintomo della lesione subita e la misura per il suo integrale recupero. Il danno all’immagine, quindi, si realizza nella lesione del bene protetto, quale conseguenza diretta del comportamento dell’agente, in violazione degli obblighi di servizio sul medesimo gravanti.

Alla stregua delle esposte considerazioni, la censura di appello va respinta.

**7.2.** Infondata si rivela, anche, la doglianza con la quale taluni appellanti lamentano l’omessa individuazione dei criteri che hanno determinato la misura del pregiudizio risarcibile.

**7.2.1** Circa la quantificazione del danno all'immagine, la giurisprudenza ha individuato i parametri (oggettivi, soggettivi e sociali) necessari per la determinazione equitativa del danno stesso ai sensi dell'articolo 1226 c.c. secondo un indirizzo consolidato che costituisce, ormai, *jus receptum* (*ex plurimis*: Sezione III c.le d'appello, 16 novembre 2010, n. 786 e 9 aprile 2009, n.143 *cit.*; Sezione II c.le d'appello, 26 ottobre 2010, n. 430).

L'immagine e il prestigio della P.A., quali beni-valori coesenziali ad essa nonché all'esercizio delle pubbliche funzioni, comportano sempre - se violati - costi per il loro ripristino la cui esatta determinazione sfugge ad una precisa determinazione, dovendosi ritenere per "costi" qualsiasi spesa sostenuta dall'Amministrazione, in quanto funzionale al buon andamento e all'imparzialità, suscettibile di concorrere al mantenimento e all'elevazione di detti beni/valori.

Di qui, la giuridica necessità di determinare l'entità del risarcimento con esclusivo riferimento alla dimensione della lesione (*recte*: perdita) dell'immagine, quale individuabile in base ai criteri "oggettivi", "soggettivi" e "sociali" (Sezione III c.le d'appello, n. 305/2010, *cit.*) piuttosto che con riferimento soltanto alle somme destinate al ripristino.

Del resto, quand'anche si dovessero individuare e isolare spese specificamente rivolte alla riparazione dell'immagine pubblica, non potrebbe realisticamente ritenersi che esse siano, di per sé sole, sufficienti al ripristino dell'immagine stessa dipendendo il suo integrale recupero dall'impiego di risorse molto più consistenti, articolate e trasversali volte – da un lato – ad assicurare un'adeguata reazione contro l'azione lesiva e contro il suo autore e – dall'altro – ad intraprendere attività promozionali e/o iniziative di vario genere, anche mediante apposite previsioni di bilancio, volte a restituire fiducia ai consociati e a

rilanciare il prestigio dell'ente coinvolto.

Trattasi, insomma, di spese che, necessarie all'integrale recupero e non alla mera riparazione del bene leso – perché l'immagine pubblica, a differenza di quella del privato, va ripristinata e non riparata – sfuggono nella determinazione del loro preciso ammontare così come le concrete modalità di ripristino sono rimesse alla discrezionalità dell'Amministrazione danneggiata e mal si prestano ad una specifica prova; gli oneri complessivi, invece, per la parte non sopportata dal responsabile restano, comunque, a carico della collettività.

Di qui l'attribuzione alla Corte dei conti del potere di determinare l'entità del danno, nel chiaro - sebbene inespresso - presupposto che la Corte stessa è il giudice dell'analisi e della valutazione dei costi e delle spese dell'Amministrazione e, dunque, anche di quelle occorrenti per il ripristino dell'immagine pubblica .

Per la prova del pregiudizio di cui si tratta, la giurisprudenza di questa Sezione ammette anche le "presunzioni" e le forme di prova indiziaria (Sezione III c.le d'appello, sent. n. 143 del 2009, *cit.*, paragrafi 17-20). Viene in rilievo un sistema probatorio non dissimile da quello indicato dalle Sezioni Unite della Cassazione con la sentenza n. 26972 del 2008, pur dopo l'abbandono della figura del danno/evento, laddove la sentenza stessa precisa che *"il giudice potrà (...) porre a fondamento della sua decisione (anche) gli altri elementi utili acquisiti al processo, (quali) documenti, testimonianze (e) avvalersi delle nozioni di comune esperienza e delle presunzioni"* mentre *"il danneggiato dovrà allegare tutti gli elementi che, nella concreta fattispecie, siano idonei a fornire la serie concatenata di fatti noti che consentono di risalire al fatto ignoto"* (v. par. 4.10 ).

Tanto premesso, la sentenza impugnata espone adeguata motivazione riguardo ai

criteri utilizzati per la determinazione della misura del danno (pagine 40 - 42) e, in particolare, applica correttamente i parametri indicati dalla costante giurisprudenza, rilevando:

a) sul piano oggettivo, la gravità dei reati consumati e la loro reiterazione;

b) sul piano soggettivo, la qualificata posizione dei convenuti, odierni appellanti, nell'ambito della pubblica Amministrazione;

c) sul piano sociale, il clamor interno all'Amministrazione e esterno ad esso che la vicenda ha ricevuto nell'opinione pubblica.

Del resto, il *clamor* non può dirsi neanche ancora del tutto esaurito stante la "coda" processuale che la vicenda ha avuto innanzi a questa Corte. Inoltre, come chiarito, "*il solo richiamo ai fatti di tangentopoli, in cui l'episodio è incontestabilmente inserito, costituisce riferimento a fatti notori che hanno particolarmente scosso l'opinione pubblica*" (Sezione I c.le d'appello, sent. n. 66/2007).

Trattasi di affermazione che il Collegio condivide e alla quale ritiene di aderire non essendosi ancora spenta l'eco negativa di quel periodo.

La doglianza deve essere, pertanto, disattesa.

**7.3** Anche la censura di omessa valutazione dell'apporto causale nella produzione del danno, formalizzata dal Marone, deve ritenersi destituita di fondamento.

Sfugge all'appellante che, nella controversia, viene in rilievo solo il danno all'immagine e non il pregiudizio patrimoniale diretto conseguente ad un atto della Amministrazione. La responsabilità del nocumento é, quindi, da individuare nel

comportamento corruttivo da lui attuato in danno dell'Amministrazione presso la quale agiva in qualità di segretario particolare del Sottosegretario, prima, e del Ministro della salute, poi, provocando grave perdita di prestigio e detrimento dell'Amministrazione stessa. La circostanza che le dazioni illecite fossero state da lui raccolte per essere poi consegnate al destinatario delle stesse non assume la rilevanza che l'appellante vorrebbe riconnettere; la mancanza del personale arricchimento, infatti, non elide la sussistenza del danno all'immagine ascrivibile alla consumazione di un reato di corruzione.

Del resto, la sentenza impugnata ha graduato le singole responsabilità prendendo in considerazione anche il personale arricchimento.

Per dovere di completezza il Collegio osserva che se la doglianza fosse proiettata a censurare la validità dell'atto di evocazione in giudizio ne andrebbe, comunque, affermata la infondatezza.

L'articolo 1, co.1 *quater* della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (come aggiunto dal decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639) - secondo cui "*Se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso*" - è interpretato dalla costante giurisprudenza della Corte dei conti nel senso che la mancata indicazione delle quote non comporta nullità della citazione per l'incertezza della domanda né inammissibilità della citazione (Sezione I c.le d'appello, 26 gennaio 2010, n. 56)

In ipotesi di chiamata in giudizio di pluralità di soggetti "*resta, in ogni caso, ferma la competenza e la titolarità del Collegio giudicante alla autonoma e definitiva determinazione della quota di danno da attribuire a ciascun convenuto in relazione*



*all'apporto riferibile al comportamento gravemente colposo o doloso da ciascuno di essi tenuto" (ex plurimis: Sezione I c.le d'appello, n. 395/2009 e n. 101/2001/A).*

**7.4** Ad omologo approdo il Collegio giunge per la posizione dell'appellante Boccia (il quale ha lamentato l'omessa valutazione della propria situazione, avendo fatto parte della commissione farmaci soltanto dal 1989 e in qualità di esperto), del Brenna e del Muzzio (i quali denunciano l'omessa ponderazione della propria posizione rispetto a quella, ritenuta ben più rilevante rivestita, nella vicenda, da altri convenuti).

In proposito, si richiamano le considerazioni svolte nel precedente paragrafo.

**7.5** Diversa finalità perseguono gli appellanti De Lorenzo e Boccia nel censurare la pronuncia di primo grado laddove ha omesso di valutare la loro posizione che, si asserisce, sarebbe del tutto omogenea a quella di altri convenuti assolti.

In sintesi i medesimi deducono che il Giudice di primo grado, per talune posizioni, è pervenuto all'assoluzione nella considerazione che le dazioni illecite percepite sono state impiegate per l'organizzazione di convegni scientifici e/o per il funzionamento di fondazioni aventi, come finalità la ricerca scientifica.

**7.5.1** Per quanto attiene al Boccia, osserva il Collegio, in punto di fatto, che la sua posizione appare del tutto differente da quella che ha condotto all'assoluzione di altri convenuti: egli, infatti, percepì compensi, da aziende farmaceutiche per attività di consulenza.

Orbene, il fatto che rivestisse la carica di membro della Commissione farmaci e che prodotti di dette aziende siano stati sottoposti al citato consesso per la successiva commercializzazione, evidenzia chiaramente un collegamento tra le erogazioni in denaro

e la sua posizione; per cui, correttamente, il Giudice territoriale ha pronunciato la condanna, nei suoi confronti, tenuto anche conto degli elementi desumibili dagli atti del giudizio penale.

**7.5.2** L'appellante De Lorenzo, invece, ha sostenuto la sovrapposibilità della sua posizione a quella dei convenuti assolti posto che le dazioni illecite da lui incamerate furono versate nelle casse del partito politico di cui era un esponente.

Al riguardo, il Collegio premette che il soggetto leso dal comportamento dell'appellante è lo Stato-comunità, nel riflesso del legame funzionale con l'amministratore infedele. La lesione al prestigio e all'immagine è stata inferta alla suddetta "entità" la cui identità giuridica pubblica va ripristinata.

L'appellante confonde il destinatario dei proventi dell'attività corruttiva (e, cioè, il partito politico di appartenenza) con il soggetto nei cui confronti detta attività si è svolta, ossia lo Stato-comunità, che ha subito la grave perdita di prestigio e il detrimento della propria immagine.

Del resto, la negativa impressione derivante dall'attività delittuosa consumata dal De Lorenzo fu suscitata nei consociati anche per la risonanza mediatica conseguente; per cui, la necessità del ripristino dell'immagine vulnerata si pone nei confronti dell'Amministrazione statale. Circostanza ulteriormente comprovata dalla costituzione di parte civile, nel processo penale, da parte della Amministrazione stessa.

Dette considerazioni, evidenziano che la destinazione del prezzo del reato consumato non assume alcun valore, ai fini della responsabilità per la produzione del danno all'immagine, rappresentando essa (destinazione) un elemento del tutto esterno

alla struttura della responsabilità che non può condizionarne la sussistenza.

Il Collegio dà, peraltro, atto che esiste la denunziata diversità di trattamento delle posizioni dei convenuti ma non nel senso introdotto in controversia dagli appellanti sebbene in quello (diametralmente opposto) che si è riverberato in favore dei convenuti assolti la cui posizione, in mancanza di appello incidentale della Procura regionale o della Procura Generale, deve ritenersi intangibile.

**7.6** Da respingere, altresì, è il motivo di appello con cui il De Lorenzo si duole dell'omessa valutazione, da parte del Giudice di primo grado, dei vantaggi conseguiti dall'Amministrazione statale, nel periodo 1989 – 1993 in cui ricoprì la carica di Ministro della salute, con particolare riferimento al contenimento della spesa farmaceutica.

Osserva il Collegio che questa prospettiva risulta strutturalmente viziata.

L'equivoco in cui incorre l'appellante consiste nel ritenere che i risultati raggiunti facciano venir meno l'illiceità della sua condotta che, al contrario, si è posta in palese violazione dei propri obblighi di servizio e della legge penale.

La "*compensatio lucri cum damno*" opera, infatti, solo quando il danno e il vantaggio siano conseguenze immediate e dirette dello stesso fatto sicché non sono valutabili eventi etiologicamente non dipendenti dal fatto illecito, secondo il principio dell'*id quod plerumque accidit (ex multis*, Sezione III c.le d'appello, 22 novembre 2010, n. 791; Sezione II c.le d'appello, 30 marzo 2006, n. 122).

Nel caso di specie non appare ipotizzabile un rapporto di derivazione causale tra la percezione delle dazioni illecite e gli asseriti vantaggi, conseguenza della fisiologica attività di un Ministro cui incombe la cura del pubblico interesse dello specifico settore di

Amministrazione di sua pertinenza.

**7.7** Gli appellanti Poggiolini e De Lorenzo lamentano, inoltre, l'illegittimità della sentenza nella parte in cui ha accolto la domanda dell'attore pur in presenza della confisca di consistenti somme di denaro e di altri beni, avvenuta nel giudizio penale in cui erano imputati.

Ai sensi dell'articolo 240 c.p., la confisca di beni è disposta in sede di condanna in relazione alle "cose che servirono o furono destinate a commettere il reato, e le cose che ne sono il prodotto o il profitto".

Si tratta di una misura di sicurezza patrimoniale che non presenta alcun nesso di identità giuridica, per gli aspetti strutturale e concettuale, col risarcimento del danno erariale. I beni oggetto di confisca, infatti, nulla hanno a che vedere con il danno subito dall'Amministrazione che deve essere risarcito, indipendentemente dall'applicazione della misura patrimoniale (Sezione I c.le d'appello, 23 novembre 2009, n. 651). Infatti, "la *ratio* dell'istituto è quella di privare il reo di un qualunque beneficio economico derivante dall'attività criminosa, anche di fronte all'impossibilità di aggredire l'oggetto principale, nella convinzione della capacità dissuasiva e disincentivante di tale strumento, che assume "i tratti distintivi di una vera e propria sanzione" (Cassazione, Sezione I penale, 11 novembre 2009, n. 42894). Il risarcimento del danno erariale, nella specie del pregiudizio derivato all'Amministrazione dal detrimento della propria immagine configura, invece, un'obbligazione che il responsabile del danno è tenuto ad adempiere per consentire all'Amministrazione stessa il ripristino dell'immagine vulnerata.

Il motivo di appello, conseguentemente, non può trovare accoglimento.

**7.8** Gli appellanti Boccia, Rondanelli e Muzzio lamentano, ancora, l'omessa valutazione da parte del Giudice di primo grado dei versamenti di somme di diversa consistenza effettuati, da ciascuno di loro in sede penale, in favore dell'erario.

Mentre il primo degli indicati appellanti articola la censura allo scopo di ottenere una condanna di minor importo, con la detrazione di quanto già versato, gli altri due denunciano l'illegittimità della sentenza di primo grado per la violazione del principio *ne bis in idem*, ritenendo di aver già soddisfatto integralmente le ragioni creditorie dell'Amministrazione.

La doglianza, nella duplice prospettazione, si rivela priva di fondamento anche alla luce della giurisprudenza in materia, come appresso indicata:

- "l'intervento di una transazione operata dall'Avvocatura dello Stato, non vale a escludere l'esistenza del danno erariale, dovendosi oltretutto negare che il requirente contabile, titolare della relativa azione risarcitoria, possa ritenere soddisfattivo detto tipo di accordo, atteso che non sussiste alcuna legittimazione del medesimo a tal riguardo, stante il carattere indisponibile del relativo diritto"(Sezione I c.le d'appello, 7 dicembre 2006, n. 251 e 6 novembre 2006, n. 220);

- "nell'ambito della materia della contabilità pubblica lo *jus postulandi* e la conseguente legittimazione ad agire spetta al procuratore generale che individua nella tutela del pubblico erario un valore obiettivo la cui garanzia trascende quella discrezionalità che è riservata ai singoli enti; e, pertanto, né l'eventuale diverso avviso espresso dall'ente danneggiato né accordi intercorsi tra lo stesso ente e l'autore del danno possono limitare il potere di azione riservato al procuratore generale e nemmeno inficiare la quantificazione del pregiudizio da esso requirente ritenuta obiettiva"(Sezioni riunite, 31 maggio 1989, n.

617);

- “la transazione intervenuta tra l'Amministrazione e il terzo danneggiato costituisce *res inter alios acta* e non ha, quindi, efficacia vincolante quanto all'*an* e al *quantum* del danno nel giudizio di responsabilità amministrativa promosso contro il dipendente autore dell'evento dannoso; pertanto, è del tutto irrilevante al fine dell'accertamento della responsabilità che l'atto o il fatto transattivo sia stato portato o meno a conoscenza del presunto responsabile” (Sez. I c.le d'appello, 10 dicembre 1982, n. 146).

Alla stregua del richiamato indirizzo interpretativo, condiviso dal Collegio, è da ritenere che i pagamenti effettuati a seguito di accordi con l'Amministrazione danneggiata, non abbiano valore liberatorio nel giudizio per responsabilità amministrativa o contabile innanzi alla Corte dei conti (*cf.*, Sezione III c.le d'appello 16 novembre 2010, n. 786 e n. 335/2009, *cit.*).

Per completezza va osservato, peraltro, che “in mancanza di una specifica, puntuale e avveduta dichiarazione degli interessati, correlata al complesso dei crediti vantati nei loro confronti dalla danneggiata Amministrazione di appartenenza, debbano seguirsi i criteri generali di imputazione di pagamento stabiliti dagli artt. 1193-1195 c.c., (...) in sede di esecuzione delle sentenze di condanna pronunciate sulle varie, cennate vicende corruttive e non qui, ora” (Sezione III c.le d'appello, sent. n. 335/2009, *cit.*).

La doglianza, conclusivamente, va respinta.

**7.9** L'appellante Rondanelli, si duole, inoltre, del valore erroneamente riconosciuto dal Giudice di primo grado, ai fini dell'affermazione di responsabilità, alla sentenza pronunciata nei suoi confronti, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale,

dal Tribunale di Napoli, VII Sezione penale.

Giova richiamare taluni precedenti giurisprudenziali di questa Corte dei conti:

- “Nei giudizi diversi da quello penale la sentenza pronunciata ai sensi dell'articolo 444 c.p.p. assume particolare valore probatorio, vincibile solo attraverso specifiche prove contrarie; per la quantificazione del danno all'immagine può ricorrersi a parametri diversi dalle spese sostenute e da sostenere, per il ripristino dell'immagine della Pubblica Amministrazione, come quelli desumibili dall'obiettiva gravità dei fatti e dall'importanza della funzione rivestita dal funzionario” (Sezione II c.le d'appello, 30/06/2010, n. 269);
- “Anche in tema di responsabilità amministrativa vale la regola dettata dall'articolo 1310 c.c., per cui l'interruzione della prescrizione si estende all'obbligato in via solidale; di conseguenza, nell'ipotesi che essa dipenda dalla costituzione di parte civile dell'Amministrazione danneggiata, i suoi effetti si estendono anche all'obbligato in via solidale non più imputato nel procedimento penale, per aver patteggiato la pena a norma dell'articolo 444” (Sezione I c.le d'appello, 06/05/2009, n. 295);
- “La sentenza patteggiata ex articolo 444 c.p.p. ha valore di prova (sui fatti per i quali è stata pronunciata la condanna) vincibile soltanto da una prova contraria del cui onere è gravato il convenuto” (Sezione I c.le d'appello, 06/05/2009, n. 295);
- “Dopo la novella legislativa introdotta dalla legge n. 97/2001 la sentenza di patteggiamento è stata parificata alla sentenza penale di condanna sul piano del valore probatorio circa l'effettivo compimento dei fatti costituenti reato; cosicché pur non essendo precluso al giudice contabile l'accertamento e la valutazione dei fatti difforme da quello contenuto nella sentenza pronunciata ai sensi dell'articolo 444 c.p.p., questa assume

particolare valore probatorio vincibile solo attraverso specifiche prove contrarie” (Sezione I c.le d’appello 09/05/2008, n. 209);

- “La sentenza penale di applicazione della pena ex articolo 444 c.p.p. costituisce indiscutibile elemento di prova per il giudice del merito e, seppur priva di qualsiasi efficacia automatica in ordine ai fatti accertati, implica l'insussistenza di elementi atti a legittimare l'assoluzione dell'imputato e, quindi, ben può essere valutata dal giudice contabile al pari degli altri elementi di giudizio” (Sezione III c.le d’appello, 31/12/2007, n. 501);

- “La sentenza di applicazione della pena ex articolo 444 c.p.p. costituisce indiscutibile elemento di prova nel giudizio contabile che si celebri in ordine ai medesimi fatti oggetto del processo penale” (Sezione I c.le d’appello, 24/05/2006, n. 122);

- “La prova del danno all'immagine può essere desunta anche soltanto da una sentenza di condanna pronunciata su richiesta delle parti ai sensi dell'articolo 444 c.p.p., che se - per un verso - non accerta la sussistenza di un reato, ne presuppone - per altro verso - la commissione da parte della persona tratta a processo penale” (Sezione III c.le d’appello, 10/09/2003, n. 392).

Alla sentenza penale, insomma, anche di pena concordata, non può disconoscersi l'attitudine a definire il processo come può desumersi sia dalla legge 27 marzo 2001, n. 97 - che, novellando l'articolo 445 c.p.p. col richiamo dell'articolo 653 c.p.p., ha attribuito efficacia di giudicato non solo alla sentenza di assoluzione ma anche di condanna a pena patteggiata - sia dalla legge 12 giugno 2003, n.134 che, all'articolo 2, comma 1 *bis* ha attribuito a detta sentenza il valore di pronuncia di condanna, pur se essa non fa stato nei giudizi civili e amministrativi.



La sentenza di applicazione di pena concordata consegue ad una mera ammissione di responsabilità la quale, necessariamente, costituisce il presupposto per il consenso della parte all'irrogazione della pena.

La giurisprudenza ha tratto, da tale premessa, la constatazione che il Giudice contabile - nel giudizio di sua competenza - ben può introdurre, unitamente a tutti gli altri elementi *aliunde* acquisiti, quella ammissione di responsabilità e procedere, così, ad autonomo apprezzamento dei fatti e degli elementi raccolti nella sede penale e/o in istruttoria, valutandoli in un unico contesto ai fini della formazione del proprio convincimento (Sezione III c.le d'appello, n. 323 del 2008, n. 330 del 2007 e n. 672 del 2005; Sezione I c.le d'appello, n. 334 del 2004).

Nel condividere questi argomenti, il Collegio si riporta anche alla giurisprudenza sopra citata che, dopo la menzionata novella legislativa, non dubita della parificazione - sul piano del valore probatorio - della sentenza di pena concordata a quella di condanna.

In sostanza, la richiesta di pena concordata non determina un accertamento invincibile di responsabilità - come, invece, accade col giudicato penale, a seguito di dibattimento, ai sensi dell'art. 651 c.p.p. - dato che l'accertamento può essere contestato in un giudizio diverso, da quello penale, fondato sugli stessi accadimenti, attraverso la prova dell'inattendibilità della veridicità dei fatti versati nel giudizio penale, iniziando dai motivi per i quali è stato chiesto di patteggiare la pena (Sezione III c.le d'appello, 12 giugno 2009, n. 235; Sezione II c.le d'appello n. 334 del 2004, *cit.*).

La statuizione impugnata, del resto, con sufficiente motivazione, ha correttamente individuato i rapporti fra giudizio penale e di responsabilità amministrativa e ha indicato le prove sulle quali ha formato il proprio convincimento.

Si aggiunga che le motivazioni addotte dall'appellante, per giustificare la richiesta di patteggiamento, non appaiono convincenti e suffragate da idonea dimostrazione.

La prospettazione secondo cui la descritta opzione sarebbe stata privilegiata per evitare di “sopportare il peso morale e fisico di un processo penale” e “di esporre la propria persona in un procedimento penale che la propria coscienza rifiutava perché profondamente ingiusto” evidenzia, invero, una intrinseca fragilità poiché detti argomenti restano relegati nell'alveo delle autonome scelte processuali di pertinenza di un imputato, senza sostanziali riflessi sulla sussistenza della responsabilità penale.

Sotto distinto profilo nessuna rilevanza riveste, in controversia, la circostanza addotta dal ricorrente che la richiesta di pena concordata sarebbe stata invocata per evitare il protrarsi del processo penale nei suoi confronti.

Conclusivamente, la censura deve essere respinta.

**7.10.** Parimenti è da respingere la doglianza dell'appellante Brenna il quale lamenta la sproporzione della condanna di primo grado rispetto a quella pronunciata in sede penale.

Occorre premettere, in proposito, che la totale autonomia del presente giudizio - rispetto a quello penale - si riverbera anche in punto di determinazione del danno risarcibile. Nella presente controversia la suddetta determinazione è avvenuta, come riferito al paragrafo 7.2.1, con modalità esenti dalla censura di appello.

**7.11** Inammissibile è anche la censura, articolata dall'appellante Muzzio, che denuncia l'illegittimità della statuizione circa le spese di giudizio nella considerazione che la “effettiva soccombenza è stata irrisoria rispetto al *petitum*”.

Nella fattispecie, si desume che l'appellante è stato assolto dalla pretesa attorea relativa alla richiesta di risarcimento del danno patrimoniale mentre è rimasto parzialmente soccombente, quanto al *petitum*, avuto riguardo alla domanda di risarcimento del danno *non* patrimoniale.

In materia di condanna alle spese di giudizio, la giurisprudenza della Corte di cassazione è assai chiara:

- “In base al principio di causalità la parte soccombente va individuata in quella che, azionando una pretesa accertata come infondata o resistendo ad una pretesa fondata, abbia dato causa al processo o alla sua protrazione e che debba qualificarsi tale in relazione all'esito finale della controversia: è pertanto legittima la condanna alle spese della parte che si sia costituita e abbia svolto la conseguente attività processuale malgrado la sopravvenuta perdita della "*legitimatio ad processum*", non potendosi la stessa, in base a quest'ultima circostanza e senza che la stessa sia stata rappresentata alla parte avversa, considerare estranea alle spese che, anche con la sua resistenza, abbia causato all'altra parte, ove questa risulti vittoriosa” (Sezione III, sent. n. 7625 del 30/03/2010);

- “in tema di condanna alle spese processuali, il principio della soccombenza va inteso nel senso che soltanto la parte interamente vittoriosa non può essere condannata, nemmeno per una minima quota, al pagamento delle spese stesse e il suddetto criterio non può essere frazionato secondo l'esito delle varie fasi del giudizio ma va riferito unitariamente all'esito finale della lite, senza che rilevi che in qualche grado o fase del giudizio la parte poi soccombente abbia conseguito un esito a lei favorevole. Con riferimento al regolamento delle spese il sindacato della Corte di cassazione è limitato ad accertare che

non risulti violato il principio secondo il quale le spese non possono essere poste a carico della parte vittoriosa, con la conseguenza che esula da tale sindacato e rientra nel potere discrezionale del giudice di merito la valutazione dell'opportunità di compensare in tutto o in parte le spese di lite, e ciò sia nell'ipotesi di soccombenza reciproca, sia nell'ipotesi di concorso con altri giusti motivi” (Sezione III, sent. n. 406 dell' 11/01/2008);

- “la nozione di soccombenza reciproca, che consente la compensazione parziale o totale tra le parti delle spese processuali (articolo 92, secondo comma, cod. proc. civ.), sottende - anche in relazione al principio di causalità - una pluralità di domande contrapposte, accolte o rigettate e che si siano trovate in cumulo nel medesimo processo fra le stesse parti ovvero anche l'accoglimento parziale dell'unica” (Sezione III, ord. n. 22381 del 21/10/2009);

- “il concetto di soccombenza reciproca, che consente la compensazione tra le parti delle spese processuali (articolo 92, secondo comma c.p.c.), sottende una pluralità di pretese contrapposte, rigettate dal giudice a svantaggio di entrambi gli istanti, mentre la resistenza del convenuto alla pretesa attorea perché eccessiva o comunque solo in parte fondata, anche quando trova successo nella statuizione del giudice che accolga solo in parte la domanda, non per questo si trasforma in pretesa (riconvenzionale) rispetto alla quale sia ravvisabile nell'attore una posizione di reciproca soccombenza” (Sezione I, sent. n. 12629 del 26/05/2006);

- “il giudice di appello, allorché riformi in tutto o in parte la sentenza impugnata, deve procedere d'ufficio ad un nuovo regolamento delle spese processuali quale conseguenza della pronuncia di merito adottata, dato che l'onere di esse va attribuito e ripartito tenendo presente l'esito complessivo della lite. Tuttavia, quando confermi la sentenza di primo

grado non può modificare la pronuncia del primo giudice sulle spese, a meno che questa non sia stata oggetto di uno specifico motivo di impugnazione” (Sezione Lavoro, n. 18837 del 30/08/2010).

Tanto premesso sul piano dei principi enunciati dalla giurisprudenza, la disciplina delle spese di giudizio è contemplata dagli articoli 91 e 92 c.p.c. secondo cui il Giudice *“con la sentenza che chiude il processo davanti a lui, condanna la parte soccombente al rimborso delle spese a favore dell’altra parte e ne liquida l’ammontare insieme con gli onorari di difesa. Eguale provvedimento emette nella sua sentenza il giudice che regola la competenza (...)”*(articolo 91); inoltre *“nel pronunciare la condanna di cui all’articolo precedente, può escludere la ripetizione delle spese sostenute dalla parte vincitrice, se le ritiene eccessive o superflue; e può, indipendentemente dalla soccombenza, condannare una parte al rimborso delle spese, anche non ripetibili, che, per trasgressione al dovere di cui all’articolo 88, essa ha causato all’altra parte.*

*Se vi è soccombenza reciproca o concorrono altri giusti motivi, il giudice può compensare, parzialmente o per intero, le spese tra le parti (...)”* (articolo 92).

Osserva il Collegio che, in appello, il sindacato sulle spese di giudizio è limitato ad accertare che non risulti violato il principio secondo cui le spese non possono essere poste a carico della parte vittoriosa; con la conseguenza che esula dal relativo sindacato - e rientra nel potere discrezionale del Giudice di primo grado - la valutazione dell'opportunità di compensare, in tutto o in parte, le spese di lite e ciò nell'ipotesi sia di soccombenza reciproca sia di concorso con altri giusti motivi (v. anche, Consiglio Stato, Sezione V, 26 agosto 2010, n. 5961; Sezione VI, 23 aprile 2009, n. 2502).

La doglianza dell’appellante si appalesa, quindi, inammissibile.

**7.11.1** Per completezza, è inammissibile anche la censura con cui il medesimo appellante denuncia l'esorbitanza delle spese di giudizio.

Premesso che agli atti di causa è presente la "nota delle spese liquidate nella decisione di condanna" redatta in data 19 marzo 2009 e sottoscritta dal Direttore della segreteria della Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, va osservato che la parte appellante non censura l'iscrizione nella stessa di singole voci rendendo, così, affetta da genericità la propria doglianza.

**7.12** Da rigettare, infine, è la richiesta di esercizio del potere riduttivo tenuto conto che il comportamento degli odierni appellanti è chiaramente connotato da dolo (v., per tutte, la risalente sentenza di questa Sezione n. 192 del 2002).

**8.** Conclusivamente, tutti gli appelli in epigrafe vanno respinti.

**8.1** Ai sensi dell'articolo 91 c.p.c. alla soccombenza segue la condanna alle spese di giudizio liquidate come da dispositivo.

**8.2** A termini dell'articolo 686 c.p.c., i sequestri conservativi disposti *ante causam* si convertono in pignoramento, nei limiti della condanna.

**P.Q.M.**

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

40 **riunisce** tutti gli appelli in epigrafe;

41 **conferma** la sentenza impugnata e **respinge** gli appelli riuniti in rito;

42 **converte** in pignoramento i sequestri conservativi disposti *ante causam*;

43 **condanna** gli appellanti al pagamento delle spese di giudizio che, sino all'originale della presente sentenza, si liquidano in euro 1277,19 (diconsi Euro milleduecentosettantasette/19 centesimi).

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 09 giugno 2010, proseguita il 26 novembre 2010.

**IL CONSIGLIERE ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

**F.to Dott. Luciano CALAMARO**

**F.to Dott. Ignazio de MARCO**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA 11 FEBBRAIO 2011

IL DIRETTORE DELLA SEGRETERIA

F.to Dott. Nicola Fabio

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
TERZA APPELLO	Sentenza	144	2011	Responsabilità	11-02-2011