

E' corretto affermare che <nessuna rilevanza può rivestire la prassi delle amministrazioni locali dell'epoca di assicurare amministratori e/o dirigenti anche dai rischi derivanti dalla responsabilità amministrativo-contabile, trattandosi di circostanza che può rilevare sul piano della buona fede morale, ma non giuridica>? Si può sostenere la tesi che le caratteristiche di concretezza, certezza ed attualità del danno che debbono concorrere per legittimare la relativa azione erano già presenti nella specie proprio all'atto della sottoscrizione della polizza assicurativa? La conferma all'assoluzione per mancanza di colpa grave in presenza di errore scusabile, vale anche nei confronti di quelle persone che hanno eccipito la prescrizione?

La risposta alla prima domanda è negativa e quindi anche in appello gli imputati vengono assolti in quanto la normativa che consente la possibilità agli enti locali di assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del proprio mandato, non escludendo recisamente all'epoca dell'adottata delibera, la possibilità di una copertura assicurativa anche per i rischi da responsabilità amministrativo-contabile, ha sostanzialmente fatto proprio l'orientamento della prevalente giurisprudenza che non ravvisa il requisito della colpa grave, normativamente richiesto per il configurarsi della responsabilità amministrativa, quando il comportamento degli amministratori, come avvenuto nel caso di specie, sia stato condizionato dalla non univocità della normativa vigente e da una prassi interpretativa ed applicativa largamente diffusa, sulla quale solo successivamente è prevalso un indirizzo giurisprudenziale interpretativo in senso restrittivo della normativa in questione.

Merita di essere segnalata la sentenza numero 207 del 19 luglio 2007 emessa dalla Corte Dei Conti Sezione Giurisdizionale D'appello Per La Regione Siciliana

Questi i motivi del ricorso (avverso la La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Sicilia, con la sentenza numero 3393 del 9 novembre 2005)

< In primo luogo, assume che è erronea la dichiarazione della prescrizione per il danno diretto derivante dalla stipula del contratto di assicurazione, affermando che “la manifestazione di volontà di un organo amministrativo non è di per sé lesiva dell'Erario “mentre” lo diventa quando, con il pagamento effettuato in sua esecuzione, si consuma irreversibilmente il depauperamento per le casse erariali”. Quindi, al fine di individuare il momento in cui il decorso della prescrizione deve ritenersi interrotto, ha affermato che l'invito a dedurre, contenente rituale costituzione in mora, è atto ormai pacificamente ritenuto idoneo ad interrompere la prescrizione, quale facoltà attribuita al pubblico ministero contabile di costituire in mora il presunto responsabile autonomamente dall'amministrazione danneggiata.

In secondo luogo assume che è errata l'applicazione del parametro normativo della colpa grave previsto dall'art. 1 della l. 19/94, relativamente ai convenuti C. e G. ed afferma che va fermamente censurata la c.d. concezione macroscopica della colpa perché tale dilatazione dell'elemento psicologico nella responsabilità amministrativa non trova alcun appiglio normativo né autorevole riscontro nelle pronunce delle altre giurisdizioni superiori, né è sorretto da alcun appiglio sul piano logico giuridico. Sostiene, invece, aderendo a parametri di logica comune e giuridica, che la colpa grave va intesa come criterio normativo di imputabilità del danno all'erario, posto a presidio del ragionevole rispetto degli obblighi prudenziali di servizio, sia tipizzati, sia derivanti da regole generiche ancorate all' id quod plerumque accidit>

In conclusione quindi il ricorrente (Il Procurato regionale) afferma che:

< Conseguentemente secondo l'appellante la Sezione di primo grado avrebbe dovuto ravvisare plurimi elementi univocamente espressivi di una inescusabile negligenza a carico di tutti i convenuti in giudizio, sia con riferimento agli amministratori, nella qualità di soggetti attributari della gestione di ingentissime risorse nonché della funzione di intervenire su poliedrici assetti di interessi, anche i più delicati, sia con riguardo al segretario generale perché soggetto dotato di qualificata competenza giuridica con funzioni di consulenza giuridico-amministrativa e responsabile in via amministrativa e contabile. La Procura regionale, con riferimento all'altro aspetto determinante della sentenza di assoluzione, osserva ancora che nessuna rilevanza può rivestire la prassi delle amministrazioni locali dell'epoca di assicurare amministratori e/o dirigenti anche dai rischi derivanti dalla responsabilità amministrativo-contabile, trattandosi di circostanza che può rilevare sul piano della buona fede morale, ma non giuridica. In conclusione ha confermato la domanda chiedendo la condanna dei convenuti nei termini richiesti nell'atto di citazione.>

per quanto concerne la prescrizione, l'adito giudice ci insegna che:

< nella fattispecie in esame la responsabilità amministrativa nasce nello stesso momento in cui, per effetto dell'adozione del provvedimento illegittimo, scaturisce a carico dell'amministrazione un obbligo giuridico di pagamento in favore del terzo, perché in tale momento si realizza nella sua interezza la dannosità dell'azione, mentre l'adempimento successivo dell'obbligazione di pagamento si configura come mera esecuzione del provvedimento medesimo: pertanto l'adozione del provvedimento illegittimo viene a costituire il fatto dannoso dal quale va computata la decorrenza della prescrizione, che resta la stessa sia che il danno, dovuto ad unico fatto generatore, sia continuato e progressivo, sia che lo stesso si aggravi successivamente al primo manifestarsi.>

ma non solo

< la Sezione ritiene che le caratteristiche di concretezza, certezza ed attualità del danno che debbono concorrere per legittimare la relativa azione erano già presenti nella specie proprio all'atto della sottoscrizione della polizza assicurativa, come ha giustamente ritenuto il Giudice di primo grado, mentre l'affermazione della Procura regionale, secondo la quale “è sempre possibile che un provvedimento amministrativo non venga eseguito o venga revocato”, non muta minimamente i contorni giuridici della questione considerato che tali ipotetiche vicende sono del tutto estranee alla fisiologia del rapporto giuridico nato con la sottoscrizione del contratto.

In base alle considerazioni che precedono, la Sezione ritiene maturata la prescrizione, nei confronti dei convenuti che hanno formulato la relativa eccezione, come considerato e correttamente statuito dal Giudice di primo grado. Né alcun effetto interruttivo può attribuirsi agli inviti a dedurre, in ogni caso anch'essi notificati oltre il termine quinquennale di prescrizione, che questa Sezione ha sempre escluso con riguardo all'assetto normativo perché la notifica dell'invito a dedurre non esplica di norma valore di atto interruttivo della prescrizione. Esso non rientra nelle ipotesi tassativamente previste dall'art. 2943 del cod.civ., e peraltro il predetto effetto interruttivo è stato escluso dallo stesso legislatore che, dopo averlo temporaneamente introdotto con il D.L. n. 353 del 28.8.1995 e compreso nei successivi decreti legge di reiterazione (d.l. 439 del 27.10.1995, d.l. 535 del 23.12.1995 d.l. 26 febbraio 1996 n. 79, del d.l. 27 aprile 1996 n. 215), non lo ha più riproposto né con d.l. 22 giugno 1996 n. 333, né nei successivi e non lo ha più contemplato infine nella legge 20.12.1996 n. 639 di conversione del decreto legge 543 del 1996 di assetto della materia>

E in relazione al secondo punto , ovvero all'accertamento delle responsabilità per gli imputati che non hanno impugnato la prescrizione?

< Passando, ora, alla posizione dei convenuti Gaspare C. e Nicolò G., che non hanno eccepito la prescrizione, e rispetto ai quali la sentenza appellata ha pronunciato l'assoluzione per mancanza di colpa grave, la Sezione è dell'avviso che, anche sotto tale profilo, l'atto di appello non merita accoglimento.>

l'adito giudice ci ricorda alcuni passaggi della prima sentenza:

< La Sezione di primo grado ha richiamato gli orientamenti della giurisprudenza che hanno da un lato individuato la colpa grave, che costituisce uno dei requisiti essenziali della responsabilità amministrativa, in forme di macroscopica ed inescusabile negligenza, imprudenza ed imperizia nell'espletamento delle funzioni e dei compiti loro assegnati, in atteggiamenti di estrema superficialità, trascuratezza o palese scriteriatezza nella cura dei beni e degli interessi pubblici, dall'altro nell'inosservanza di elementari norme giuridiche o di canoni comportamentali, che, invece, sono rispettati dalla generalità dei soggetti appartenenti ad una determinata categoria, dimodochè, in base ad un giudizio prognostico formulabile ex ante con riferimento al concreto comportamento posto in essere, risulti che fosse agevolmente prevedibile il verificarsi dell'evento dannoso per l'Ente pubblico.

La Procura regionale ha fermamente censurato tale dilatazione dell'elemento psicologico che ad avviso dell'ufficio appellante non troverebbe alcun appiglio normativo né autorevole riscontro nelle pronunce delle altre giurisdizioni superiori ed afferma che l'aderenza alla "concezione macroscopica" della colpa si risolverebbe in una sostanziale rinuncia alla giurisdizione di responsabilità per tutti i danni all'erario commesse con condotte non dolose, e finisce con l'affermare che "volendo aderire a parametri di logica comune e giuridica, non rimane che intendere la colpa grave come criterio normativo di imputabilità del danno all'erario, posto a presidio del ragionevole rispetto degli obblighi prudenziali di servizio, sia tipizzati, sia derivanti da regole ancorate all' id quod plerumque accidit.">

Quali sono dunque i parametri di riferimento?

< a prescindere dalla terminologia che viene adoperata, più o meno appropriatamente, il problema della individuazione della linea di demarcazione tra la colpa grave e la colpa lieve non può che essere rimessa alla valutazione del Giudice nel caso concreto.

In proposito la giurisprudenza risalente ha fornito criteri diversi.

Talvolta ha considerato che l'elemento discriminante tra colpa grave e colpa lieve è da individuarsi in un comportamento del tutto anomalo ed inadeguato, tale da costituire una devianza macroscopica dai canoni di buona amministrazione; tal'altra che la colpa grave può essere individuata nella arbitrarietà delle scelte, nella prevedibilità dell'evento lesivo, nella consapevolezza degli eventi dannosi; ancora, nelle omissioni e nel mancato raggiungimento di risultati dovuto a comportamenti inosservanti di precise regole; altra ancora ha ritenuto che la colpa grave comprende sia gli errori inescusabili per la loro grossolanità, che l'assenza delle cognizioni fondamentali attinenti all' esercizio delle funzioni; ed ancora nella inescusabile imprudenza o negligenza, ed altro ancora.

Peraltro la medesima giurisprudenza ha di volta in volta individuato ipotesi di esclusione della colpa grave, o nell'esistenza di una consolidata e pacifica prassi amministrativa nella misura in cui la consuetudine possa aver influito sulla consapevolezza circa l'illiceità del comportamento tenuto; ovvero nella difficoltà di valutazione di determinate circostanze per l'assenza di criteri certi e concordanti; o, ancora, nella particolare organizzazione gerarchica le cui disfunzioni hanno concorso in maniera determinante alla errata valutazione del comportamento tenuto; ovvero nella presenza di dubbi interpretativi delle norme applicate sia per la mancanza di criteri certi e concordanti stante l'incertezza normativa, che per la complessità del quadro giuridico di riferimento, e via dicendo.

Ciò posto il Giudice di primo grado, coerentemente ai suddetti criteri, a prescindere dalla premessa strumentalmente contestata dall'appellante procuratore regionale, ha ritenuto che la normativa che consente la possibilità agli enti locali di assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del proprio mandato, non escludendo recisamente all'epoca dell'adottata delibera, la possibilità di una copertura assicurativa anche per i rischi da responsabilità amministrativo-contabile, ha sostanzialmente fatto proprio l'orientamento della prevalente giurisprudenza che non ravvisa il requisito della colpa grave, normativamente richiesto per il configurarsi della responsabilità amministrativa, quando il comportamento degli amministratori, come avvenuto nel caso di specie, sia stato condizionato dalla non univocità della normativa vigente e da una prassi interpretativa ed applicativa largamente diffusa, sulla quale solo successivamente è prevalso un indirizzo giurisprudenziale interpretativo in senso restrittivo della normativa in questione.>

Di conseguenza:

<Pertanto anche tale aspetto della sentenza di primo grado può essere confermato con l'assoluzione dei due convenuti C. e G..>

sorge ancora una domanda

un tale conferma all'assoluzione, vale anche nei confronti di quelle persone che hanno eccepito la prescrizione

la risposta affermativa è la seguente:

< non v'è ragione per non applicare nella specie la norma in discussione anche nei confronti dei convenuti per i quali la domanda del procuratore regionale è rigettata per decorso del termine di prescrizione.>

a cura di Sonia LAzzini

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA

Composta da

Dott. Antonino Sancetta

Presidente

Dott. Salvatore Cilia

Consigliere relatore

Dott. Giuseppe Cozzo

Consigliere

Dott. Luciana Savagnone

Consigliere

Dott. Mariano Grillo

Consigliere estensore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA N.207/a/2007

nel giudizio in materia di responsabilità amministrativa iscritto al n.2138/A/RESP del registro di segreteria presentato dalla procura regionale per la riforma della sentenza n.3393 del 9 novembre 2005, emessa dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana, e nei confronti dei signori : 1 - A. Giulia, elettivamente domiciliata, insieme ai suoi difensori Avv.ti Lorenzo Carini e Monica Alagana, in Palermo, via Libertà n. 167, presso lo studio dell'avvocato Leonardo Carta; 2- P. Alberto, elettivamente domiciliato, insieme al suo difensore avvocato Fabrizio Genco, in Palermo, via del Cedro n. 6 presso lo studio dell'avvocato Anna Drago; 3 - V. Alberto, elettivamente domiciliato in Palermo, Viale Francesco Scaduto n. 2/d, presso lo studio dei suoi difensori avvocati Francesca Albano e Nicola Messina; 4 - P. Giovanni, elettivamente domiciliato, insieme al suo difensore avvocato Fabrizio Genco, in Palermo, via del Cedro n. 6 presso lo studio dell'avvocato Anna Drago; 5 - G. Nicolò, elettivamente domiciliato insieme al suo difensore avvocato Walter Marino in Palermo, via Pacini, n. 12 presso lo studio dell'avvocato G. Redini; 6 - M. Paolo, elettivamente domiciliato, insieme al suo difensore avvocato Lorenzo Carini, in Palermo, via Iacopo Tintoretto n. 2, presso lo studio dell'avvocato Leonardo Carta; 7 - C. Gaspare, domiciliato in Palermo, via Marchese di Villabianca n. 175 presso lo studio legale dell'avvocato Salvatore Spedale.

Visti gli atti e i documenti di causa;

Uditi all'udienza dell'8 maggio 2007, il relatore, consigliere Salvatore Cilia, il vice procuratore generale Diana Calaciura per il Pubblico Ministero, l'avv. Giacomo D'Asaro, per delega dell'avv. Walter Marino, nell'interesse del sig. Nicolò G., l'avv. Francesca Albano, nell'interesse del sig. Alberto V. e, per delega dell'avv. Fabrizio Genco, nell'interesse dei signori Giovanni P. e Alberto P., l'avv. Daniela Macaluso, per delega dell'avv. Lorenzo Carini, nell'interesse della sig.ra Giulia A..

FATTO

Con atto di citazione depositato il 10 marzo 2005, il Procuratore regionale,

nell'ambito di una inchiesta volta ad accertare nelle nove province e nei comuni siciliani la sussistenza di fattispecie di danno erariale connesse alla stipula di polizze assicurative per responsabilità amministrativo-contabile di amministratori e funzionari assicurati a carico del bilancio degli enti di appartenenza, ha affermato che nessuna delle disposizioni normative che disciplinano la possibilità per gli enti locali di assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti al loro mandato, consente di porre a carico del bilancio dell'ente locale le spese per la copertura assicurativa dei rischi da responsabilità amministrativo-contabile degli amministratori e/o dei dipendenti dell'ente locale medesimo.

Rilevato che era stata stipulata polizza assicurativa comprendente la copertura dal suddetto rischio a favore degli amministratori della Provincia regionale di Trapani, il Procuratore regionale conveniva in giudizio i signori Giulia A., Paolo M., Giovanni P., Alberto V., Gaspare C. e Nicolò G., in qualità di membri della Giunta Provinciale di Trapani che avevano provveduto alla relativa deliberazione, e Alberto P., quale Segretario Generale della stessa Amministrazione provinciale che aveva espresso parere favorevole di legittimità, chiedendone il riconoscimento della responsabilità per colpa grave e la condanna al risarcimento del danno arrecato all' amministrazione provinciale nella misura di € 42.607,69, oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese del procedimento, ripartito per un addebito a carico di ciascuno di € 5.325,96.

I signori Giulia A., Alberto P., Alberto V., Giovanni P., M. Paolo costituitisi in giudizio, contestavano la pretesa attrice, negando che sussistessero le condizioni richieste per la affermazione di responsabilità, ed in particolare eccepivano tutti la maturata prescrizione quinquennale dell'azione di responsabilità

amministrativa e per il resto escludevano la sussistenza di profili di colpa grave, chiedendo il rigetto della domanda attrice.

Con sentenza n. 3393 del 2005 il giudice adito ha ritenuto che la fattispecie dannosa si è perfezionata alla data del 21.12.1999 in cui fu aggiudicato il servizio assicurativo ed ha accolto l'eccezione di prescrizione affermando che il P.M. ha provveduto alla notifica degli inviti a dedurre, comprensivi di formali atti di costituzione in mora, in date posteriori al 21.12.2004 e, quindi, oltre il quinquennio dall'avvenuto perfezionamento del fatto dannoso. Con argomentazioni che ha esteso anche a favore dei convenuti, dei quali ha accolto l'eccezione di prescrizione, ha ritenuto esenti da responsabilità i signori C. Gaspare e G. Nicolò, che non si erano formalmente costituiti, non ravvisando nel loro comportamento il requisito della colpa grave normativamente richiesto per il configurarsi della fattispecie di responsabilità amministrativa, ed ha infine rigettato la domanda risarcitoria.

Avverso tale pronuncia propone impugnazione il Procuratore regionale deducendo i seguenti motivi per i quali sostiene che la sentenza appellata va riformata.

In primo luogo, assume che è erronea la dichiarazione della prescrizione per il danno diretto derivante dalla stipula del contratto di assicurazione, affermando che “la manifestazione di volontà di un organo amministrativo non è di per sé lesiva dell'Erario “mentre” lo diventa quando, con il pagamento effettuato in sua esecuzione, si consuma irreversibilmente il depauperamento per le casse erariali”. Quindi, al fine di individuare il momento in cui il decorso della prescrizione deve ritenersi interrotto, ha affermato che l'invito a dedurre, contenente rituale costituzione in mora, è atto ormai pacificamente ritenuto idoneo ad interrompere la prescrizione, quale facoltà attribuita al pubblico ministero contabile di costituire in mora il presunto responsabile autonomamente dall'amministrazione danneggiata.

In secondo luogo assume che è errata l'applicazione del parametro normativo della colpa grave previsto dall'art. 1 della l. 19/94, relativamente ai convenuti C. e G. ed afferma che va fermamente censurata la c.d. concezione macroscopica della colpa perché tale dilatazione dell'elemento psicologico nella responsabilità amministrativa non trova alcun appiglio normativo né autorevole riscontro nelle pronunce delle altre giurisdizioni superiori, né è sorretto da alcun appiglio sul piano logico giuridico. Sostiene, invece, aderendo a parametri di logica comune e giuridica, che la colpa grave va intesa come criterio normativo di imputabilità del danno all'erario, posto a presidio del ragionevole rispetto degli obblighi prudenziali di servizio, sia tipizzati, sia derivanti da regole generiche ancorate all' id quod plerumque accidit.

Conseguentemente secondo l'appellante la Sezione di primo grado avrebbe dovuto ravvisare plurimi elementi univocamente espressivi di una inescusabile negligenza a carico di tutti i convenuti in giudizio, sia con riferimento agli amministratori, nella qualità di soggetti attributari della gestione di ingentissime risorse nonché della funzione di intervenire su poliedrici assetti di interessi, anche i più delicati, sia con riguardo al segreterario generale perché soggetto dotato di qualificata competenza giuridica con funzioni di consulenza giuridico-amministrativa e responsabile in via amministrativa e contabile. La Procura regionale, con riferimento all'altro aspetto determinante della sentenza di assoluzione, osserva ancora che nessuna rilevanza può rivestire la prassi delle amministrazioni locali dell'epoca di assicurare amministratori e/o dirigenti anche dai rischi derivanti dalla responsabilità amministrativo-contabile, trattandosi di circostanza che può rilevare sul piano della buona fede morale, ma non giuridica. In conclusione ha confermato la domanda chiedendo la condanna dei convenuti nei termini richiesti nell'atto di citazione.

Hanno depositato memorie difensive il sig. Nicolò G., il sig. Giovanni P., il sig. Alberto P. , il sig. Alberto V. e la sig.ra Giulia A., come in epigrafe rappresentati.

L'avv. Marino, per il sig. G., contesta l'appello della Procura regionale nella parte in cui afferma la sussistenza della colpa grave in quanto l'adozione della delibera n.485/1999.... fu preceduta da una consulenza resa da esperti del settore ed avallata dal parere dal segretario provinciale nonché dai dirigenti dell'ente in merito alla legittimità e alla regolarità tecnica. Afferma che conseguentemente è chiara la buona fede del signor G. e dei soggetti convenuti in giudizio considerato che, all'epoca dei fatti, esistevano notevoli dubbi sulla interpretazione della normativa di riferimento; dubbi idonei ad escludere la colpa grave. In ogni caso, soggiunge l'avv. Marino, l'azione di responsabilità amministrativa è prescritta per decorso del termine prescrizione.

L'avv. Genco, per i sigg.ri P. e P., afferma che non può condividersi la tesi della Procura secondo la quale la decorrenza del termine di prescrizione andrebbe individuata con riferimento allo effettivo esborso conseguente all'emissione del mandato di pagamento, considerato che il pagamento dei ratei è un aspetto meramente "esecutivo" del procedimento amministrativo. Sostiene il difensore che tale momento va individuato nella data di adozione delle delibere e degli atti con i quali è stato disposto il ricorso alla stipula delle polizze, rispetto alle quali afferma che il danno erariale è abbondantemente prescritto e l'azione, avverso la quale si resiste va, per tale ragione, interamente rigettata. Afferma che, in ogni caso, non sussiste la colpa grave, che la sentenza di primo grado, dopo averla esclusa per i due convenuti che non avevano eccepito la prescrizione, l'ha dichiarata estensibile anche agli altri convenuti.

Gli avv.ti Messina e Albano, per il sig. V., in ordine al termine iniziale di decorrenza della prescrizione, richiama la giurisprudenza che, escludendo la rilevanza degli effettivi pagamenti ai fini della decorrenza della prescrizione, ha, invece, evidenziato che ancorando il decorso della prescrizione al momento del pagamento effettivo, la posizione del responsabile tenuto alla refusione potrebbe rimanere indefinitivamente sospesa, ipotesi questa insostenibile, in ossequio del principio della certezza delle situazioni giuridiche, cui ubbidisce l'istituto della prescrizione, affermando, poi, che all'invito a dedurre non può riconoscersi valenza interruttiva della prescrizione. In ogni caso, prosegue la memoria difensiva, per il sig. V. la prescrizione si sarebbe maturata anche nel caso dell'accoglimento della tesi del pagamento dei ratei, considerato che lo stesso si è dimesso dalla carica di assessore provinciale in data 16 novembre 1999, creando così una "frattura" tra la condotta posta in essere attraverso l'adozione dei contestati atti deliberativi e la successiva fase dell'effettivo pagamento del premio.

Passando poi al profilo psicologico del comportamento, l'assunto difensivo nega la sussistenza della colpa grave sia perché è stata preventivamente interpellata la società "Ali Broker", sia perché tutti gli atti deliberativi adottati dalla Giunta provinciale erano corredati dei pareri favorevoli del segretario generale e dei competenti dirigenti.

Infine ed in subordine la difesa afferma che, qualora dovesse ritenersi la responsabilità del signor V., questa dovrà necessariamente essere limitata alla sola quota del premio riguardante la copertura del rischio da responsabilità amministrativo-contabile.

Per la signora Giulia A., hanno prodotto memoria gli avvocati Carini ed Alagna che preliminarmente censurano l'atto d'appello affermando che la Procura regionale non pone alcun elemento nuovo che, anche parzialmente, dimostri il fondamento accusatorio e la eventuale erroneità della sentenza di assoluzione, limitandosi a ribadire pedissequamente quanto assunto in primo grado. Quindi affermano che nessun dubbio esiste sulla maturazione della prescrizione e che l'invito a dedurre non è atto idoneo ad interrompere il decorso, non essendo possibile riconoscere al P.M. contabile il potere di costituire in mora il responsabile, corretta essendo perciò la determinazione assunta dal primo Giudice. La difesa ha quindi dedotto la mancanza di danno erariale con la l'utilità che ne deriva all'amministrazione dalla copertura assicurativa che assicurerebbe comunque l'effettivo eventuale risarcimento spettante all'amministrazione. Deducono, inoltre, l'assenza di una qualsiasi condotta colposa, sia con riferimento alla correttezza del procedimento deliberativo che è intervenuto previa l'acquisizione dei prescritti pareri tecnici, sia con riferimento alla circostanza che le polizze assicurative venivano redatte su modelli

standard, mai contestate nella forma e nel contenuto sino all'orientamento giurisprudenziale espresso dalla Corte dei conti. Infine contestano la quantificazione del danno operato dalla Procura regionale, chiedendo il rigetto dell'appello dalla stessa proposto e di confermare la sentenza appellata.

Con memoria conclusionale la Procura Generale, dopo avere richiamato l'atto di appello della Procura regionale, conferma che, al fine di stabilire il termine di esordio della prescrizione, il "fatto di danno" deve farsi risalire al momento dell'effettivo esborso della somma "inutile" e che le necessarie caratteristiche della certezza, concretezza ed attualità del danno, non erano tutte presenti al momento dell'adozione della delibera. Controdeduce, quindi, alle memorie difensive, contrastandone le argomentazioni, sia in ordine al decorso dei termini della prescrizione, per il quale chiede che la Sezione stabilisca che il termine decorre dall'effettivo pagamento, sia, per il signor G. Nicolò, con riferimento alla colpa grave per la quale conferma le argomentazioni del gravame, rilevando poi l'inammissibilità (ex art.345, comma 2, cod. proc. civ.) della eccezione di prescrizione sollevata per la prima volta in appello dallo stesso, chiedendo in conclusione l'accoglimento dell'appello e la condanna dei convenuti al pagamento delle spese di giudizio, da liquidarsi in favore dello Stato.

All'udienza di discussione, il pubblico ministero precisa i vari aspetti in cui si articola l'atto di appello, mentre gli avvocati D'Asaro, Macaluso e Albano richiamano il contenuto degli atti scritti.

DIRITTO

Con un primo profilo l'atto d'appello della Procura regionale censura la sentenza di primo grado con riferimento alla errata individuazione del momento di decorrenza della prescrizione, stabilita a favore dei convenuti che l'hanno eccepita. In particolare dopo avere premesso che la giurisdizione della Corte dei conti nei giudizi di responsabilità amministrativa è una giurisdizione di lesività, ove la situazione giudiziale di condanna esige un danno attuale e concreto all'Erario, perviene alla conclusione che la manifestazione di volontà di un organo amministrativo non è di per sé lesiva dell'Erario, mentre lo diventa quando, con il pagamento effettuato in sua esecuzione, si consuma irreversibilmente il depauperamento per le casse erariali. La procura regionale perviene, quindi, alla conclusione che nella specie deve ritenersi prescritto solo il danno erariale derivante dal pagamento del premio della polizza.

L'appello è infondato.

Secondo il consolidato orientamento di questa sezione (v. tra le altre sent. 10.3.2006 n. 66 che si riporta) la fattispecie che interessa è disciplinata dall'art. 1, comma 2, L. 14 gennaio 1994 n. 20, come modificata dal DL n. 543/1996, convertito nella L. 20 dicembre 1996, n. 639. Tale disposizione testualmente recita "Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta".

L'azione contabile deve, quindi, esercitarsi in cinque anni dal verificarsi del "fatto dannoso", termine che è stato oggetto di particolari questioni interpretative per quanto attiene al dies a quo della decorrenza del termine di prescrizione.

La giurisprudenza formatasi in materia sostanzialmente oscilla tra due posizioni.

Una continua a seguire l'interpretazione precedente alla comparsa, nella legislazione, dell'espressione "fatto dannoso" ed ancora individua quest'ultimo nell'erogazione di somme da parte della pubblica amministrazione e non nel fatto che tale erogazione ha reso inevitabile.

L'altra, muovendo dall'intervenuta modifica, che parla di "fatto" e non di "evento" dannoso, fa riferimento, come termine iniziale per il decorso della prescrizione, al comportamento che abbia posto le necessarie ed ineludibili premesse di un evento che ne diviene mera obbligata conseguenza.

Secondo tale condivisa giurisprudenza (Sez. III, n. 34/2006), dunque, la differenza tra le due espressioni sta nel fatto che la prima non contiene di necessità il riferimento al danno come materiale accadimento, purché esso sia una conseguenza certa ed inevitabile del fatto medesimo.

Anche alla luce di tale orientamento giurisprudenziale, ritiene, allora, il Collegio che nella fattispecie in esame la responsabilità amministrativa nasce nello stesso momento in cui, per effetto dell'adozione del provvedimento illegittimo, scaturisce a carico dell'amministrazione un obbligo giuridico di pagamento in favore del terzo, perché in tale momento si realizza nella sua interezza la dannosità dell'azione, mentre l'adempimento successivo dell'obbligazione di pagamento si configura come mera esecuzione del provvedimento medesimo: pertanto l'adozione del provvedimento illegittimo viene a costituire il fatto dannoso dal quale va computata la decorrenza della prescrizione, che resta la stessa sia che il danno, dovuto ad unico fatto generatore, sia continuato e progressivo, sia che lo stesso si aggravi successivamente al primo manifestarsi.

D'altra parte, e in dissenso con quanto affermato dalla Procura regionale nell'atto di appello e dalla sentenza ivi citata (Corte dei conti, Sez. II, 28.11.2005, n.389), la Sezione ritiene che le caratteristiche di concretezza, certezza ed attualità del danno che debbono concorrere per legittimare la relativa azione erano già presenti nella specie proprio all'atto della sottoscrizione della polizza assicurativa, come ha giustamente ritenuto il Giudice di primo grado, mentre l'affermazione della Procura regionale, secondo la quale "è sempre possibile che un provvedimento amministrativo non venga eseguito o venga revocato", non muta minimamente i contorni giuridici della questione considerato che tali ipotetiche vicende sono del tutto estranee alla fisiologia del rapporto giuridico nato con la sottoscrizione del contratto.

In base alle considerazioni che precedono, la Sezione ritiene maturata la prescrizione, nei confronti dei convenuti che hanno formulato la relativa eccezione, come considerato e correttamente statuito dal Giudice di primo grado. Né alcun effetto interruttivo può attribuirsi agli inviti a dedurre, in ogni caso anch'essi notificati oltre il termine quinquennale di prescrizione, che questa Sezione ha sempre escluso con riguardo all'assetto normativo perché la notifica dell'invito a dedurre non esplica di norma valore di atto interruttivo della prescrizione. Esso non rientra nelle ipotesi tassativamente previste dall'art. 2943 del cod.civ., e peraltro il predetto effetto interruttivo è stato escluso dallo stesso legislatore che, dopo averlo temporaneamente introdotto con il D.L. n. 353 del 28.8.1995 e compreso nei successivi decreti legge di reiterazione (d.l. 439 del 27.10.1995, d.l. 535 del 23.12.1995 d.l. 26 febbraio 1996 n. 79, del d.l. 27 aprile 1996 n. 215), non lo ha più riproposto né con d.l. 22 giugno 1996 n. 333, né nei successivi e non lo ha più contemplato infine nella legge 20.12.1996 n. 639 di conversione del decreto legge 543 del 1996 di assetto della materia.

Passando, ora, alla posizione dei convenuti Gaspare C. e Nicolò G., che non hanno eccepito la prescrizione, e rispetto ai quali la sentenza appellata ha pronunciato l'assoluzione per mancanza di colpa grave, la Sezione è dell'avviso che, anche sotto tale profilo, l'atto di appello non merita accoglimento.

La Sezione di primo grado ha richiamato gli orientamenti della giurisprudenza che hanno da un lato individuato la colpa grave, che costituisce uno dei requisiti essenziali della responsabilità amministrativa, in forme di macroscopica ed inescusabile negligenza, imprudenza ed imperizia nell'espletamento delle funzioni e dei compiti loro assegnati, in atteggiamenti di estrema superficialità, trascuratezza o palese scriteriatezza nella cura dei beni e degli interessi pubblici, dall'altro nell'inosservanza di elementari norme giuridiche o di canoni comportamentali, che, invece, sono rispettati dalla generalità dei soggetti appartenenti ad una determinata categoria, dimodochè, in base ad un giudizio prognostico formulabile ex ante con riferimento al concreto comportamento posto in essere, risulti che fosse agevolmente prevedibile il verificarsi dell'evento dannoso per l'Ente pubblico.

La Procura regionale ha fermamente censurato tale dilatazione dell'elemento psicologico che ad avviso dell'ufficio appellante non troverebbe alcun appiglio normativo né autorevole riscontro nelle pronunce delle altre giurisdizioni superiori ed afferma che l'aderenza alla "concezione macroscopica" della colpa si risolverebbe in una sostanziale rinuncia alla giurisdizione di responsabilità per tutti i danni all'erario commesse con condotte non dolose, e finisce con l'affermare che "volendo aderire a parametri di logica comune e giuridica, non rimane che intendere la colpa grave come criterio normativo di imputabilità del danno all'erario, posto a presidio del ragionevole rispetto degli obblighi prudenziali di servizio, sia tipizzati, sia derivanti da regole ancorate all' id quod plerumque accidit."

Sulla scorta di tali considerazioni il procuratore regionale, in realtà muove i suoi rilievi alla sentenza appellata perché il giudice di primo grado avrebbe offerto una valutazione delle circostanze incidenti sull'intensità dell' elemento psicologico diversa da quella che egli ritiene si dovrebbe effettuare, ed in sostanza finisce con il ricondurre la componente psicologica della responsabilità amministrativa alla semplice colpa.

A parte tale modo di intendere le ragioni dell'appello, che non possono sostanzirsi e fondarsi sulla diversa valutazione delle circostanze e dei fatti operata dal Giudice di prima istanza e che, quindi, non trovano un supporto argomentativo idoneo a contrastare la motivazione della sentenza impugnata, la convinzione espressa infine dalla procura regionale appare in palese contrasto con il dettato della legge che fonda sulla colpa grave il requisito di imputabilità del danno erariale a titolo di responsabilità.

Quindi, a prescindere dalla terminologia che viene adoperata, più o meno appropriatamente, il problema della individuazione della linea di demarcazione tra la colpa grave e la colpa lieve non può che essere rimessa alla valutazione del Giudice nel caso concreto.

In proposito la giurisprudenza risalente ha fornito criteri diversi.

Talvolta ha considerato che l'elemento discriminante tra colpa grave e colpa lieve è da individuarsi in un comportamento del tutto anomalo ed inadeguato, tale da costituire una devianza macroscopica dai canoni di buona amministrazione; tal'altra che la colpa grave può essere individuata nella arbitrarietà delle scelte, nella prevedibilità dell'evento lesivo, nella consapevolezza degli eventi dannosi; ancora, nelle omissioni e nel mancato raggiungimento di risultati dovuto a comportamenti inosservanti di precise regole; altra ancora ha ritenuto che la colpa grave comprende sia gli errori inescusabili per la loro grossolanità, che l'assenza delle cognizioni fondamentali attinenti all' esercizio delle funzioni; ed ancora nella inescusabile imprudenza o negligenza, ed altro ancora.

Peraltro la medesima giurisprudenza ha di volta in volta individuato ipotesi di esclusione della colpa grave, o nell'esistenza di una consolidata e pacifica prassi amministrativa nella misura in cui la consuetudine possa aver influito sulla consapevolezza circa l'illiceità del comportamento tenuto; ovvero nella difficoltà di valutazione di determinate circostanze per l'assenza di criteri certi e concordanti; o, ancora, nella particolare organizzazione gerarchica le cui disfunzioni hanno concorso in maniera determinante alla errata valutazione del comportamento tenuto; ovvero nella presenza di dubbi interpretativi delle norme applicate sia per la mancanza di criteri certi e concordanti stante l'incertezza normativa, che per la complessità del quadro giuridico di riferimento, e via dicendo.

Ciò posto il Giudice di primo grado, coerentemente ai suddetti criteri, a prescindere dalla premessa strumentalmente contestata dall'appellante procuratore regionale, ha ritenuto che la normativa che consente la possibilità agli enti locali di assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del proprio mandato, non escludendo recisamente all'epoca dell'adottata delibera, la possibilità di una copertura assicurativa anche per i rischi da responsabilità amministrativo-contabile, ha sostanzialmente fatto proprio l'orientamento della prevalente giurisprudenza che non ravvisa il requisito della colpa grave, normativamente richiesto per il configurarsi della responsabilità

amministrativa, quando il comportamento degli amministratori, come avvenuto nel caso di specie, sia stato condizionato dalla non univocità della normativa vigente e da una prassi interpretativa ed applicativa largamente diffusa, sulla quale solo successivamente è prevalso un indirizzo giurisprudenziale interpretativo in senso restrittivo della normativa in questione.

Pertanto anche tale aspetto della sentenza di primo grado può essere confermato con l'assoluzione dei due convenuti C. e G..

Prosciolti definitivamente nel merito gli appellati, questo Collegio deve, ai sensi del combinato disposto degli artt. 10 bis, comma 10, legge 2 dicembre 2005, n. 248, di conversione del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, e 3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, procedere alla liquidazione delle spese del giudizio, ai fini del rimborso delle stesse da parte dell'Amministrazione di appartenenza.

L'art.3, comma 2-bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n.543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n.639, dispone che “In caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dal comma 1 del presente articolo, le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza.”

L'art.10-bis, comma 10, del decreto-legge 30 settembre 2005, n.203, aggiunto con la legge di conversione 2 dicembre 2005, n.248, ha disposto che “Le disposizioni dell'articolo 3, comma 2 -bis, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, e dell'articolo 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, si interpretano nel senso che il giudice contabile, in caso di proscioglimento nel merito, e con la sentenza che definisce il giudizio, ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 91 del codice di procedura civile, liquida l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto, fermo restando il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato da esprimere sulle richieste di rimborso avanzate all'amministrazione di appartenenza.”

In proposito il collegio osserva che vi è contrasto tra questa sezione e le altre sul significato da attribuire all'espressione “proscioglimento nel merito”, ed in particolare se l'espressione comprenda anche le sentenze di rigetto dell'azione di responsabilità amministrativa per prescrizione, dato che l'opinione contraria è sostanzialmente giustificata con riferimento ad una certa “ratio” legislativa, desunta da norme che riguardano altre fattispecie, e da principi generali, che tuttavia non sono tratti dall'analisi di specifiche disposizioni normative di settore. Ad avviso della sezione, dunque, l'interpretazione della espressione citata, deve essere effettuata secondo il criterio di interpretazione letterale, e va anzitutto precisato che l'espressione “proscioglimento nel merito” non ha nel processo contabile e nel processo civile alcun preciso significato tecnico. E' generalmente ammesso, inoltre, che la nozione di “proscioglimento” al quale fa richiamo l'art. 3 del d.l. 543/1996, corrisponde nella sostanza al rigetto dell'azione di responsabilità amministrativa ovvero alla dichiarazione di esenzione di responsabilità. Sulla scorta di questa considerazione, e in base al fatto che la norma riferisce l'obbligo del Giudice contabile di liquidare l'ammontare degli onorari e diritti spettanti alla difesa del prosciolto ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 91 del codice di procedura civile, non sorgono dubbi, trattandosi comunque nell'uno e nell'altro caso di soccombenza riferibile all'amministrazione asseritamente danneggiata.

L'unico problema interpretativo concerne, quindi, il significato da attribuire al termine “merito”. In proposito ritiene la sezione che l'uso di tale termine, normalmente ed esclusivamente contrapposto nella dottrina e nella giurisprudenza civilistica al termine “rito” o “processuale” per indicare le questioni o le sentenze attinenti ai profili sostanziali della domanda, secondo una classificazione delle sentenze civili di comune cognizione, nella specie stia ad indicare semplicemente il fatto che, ai fini del sorgere

del diritto al rimborso, il rigetto della domanda di risarcimento deve discendere dal mancato riconoscimento del diritto sostanziale oggetto della controversia. Dato ciò, e considerato che l'eccezione di prescrizione, per comune riconoscimento, è un'eccezione preliminare di merito, nel senso che il suo accoglimento, essendo fondato sull'avvenuta estinzione dell'obbligazione (art. 2934 c.c.), rende inutile l'ulteriore esame degli "altri" aspetti del merito, e che ha, per ciò stesso, natura sostanziale, precludendo per effetto della formazione del giudicato, l'ulteriore proposizione della domanda dichiarata, ormai irreversibilmente, priva di fondamento sostanziale, non v'è ragione per non applicare nella specie la norma in discussione anche nei confronti dei convenuti per i quali la domanda del procuratore regionale è rigettata per decorso del termine di prescrizione.

Onorari e diritti sono liquidati come in dispositivo, tenuto conto dell'art. 5, comma 4°, del D.M. 8 aprile 2004 n. 127.

P.Q.M.

La Corte dei conti, sezione giurisdizionale d'appello per la regione siciliana, definitivamente pronunciando rigetta l'appello proposto dal procuratore regionale e, per l'effetto, conferma la sentenza appellata.

In applicazione dell'art. 3, comma 2 bis del d.l. n. 543 del 1996, convertito in legge n. 639/1996 e dell'art. 18, comma 1, d.l. n. 67/1997, convertito in legge n. 135/1997, come interpretati autenticamente dall'art. 10 bis., comma 10, del d.l. n. 203/2005, convertito con modificazioni, in legge n. 248/2005, liquida l'ammontare di onorari e diritti, comprensivi del rimborso forfettario del 12,50% spese generali, : in euro 2.182,00 a favore della difesa di G. Nicolò; in euro 2.182,00 a favore della difesa di V. Alberto; in euro 2.618,00 a favore della difesa di P. Giovanni e P. Alberto; in euro 2.182,00 a favore della difesa di A. Giulia, in relazione all'attività svolta dai difensori nel secondo grado di giudizio, oltre, per tutti I.V.A. e C.A..

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio dell' 8 maggio 2007.

L' ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(Mariano Grillo)

(Antonino Sancetta)

Depositata oggi in Segreteria nei modi di legge.

Palermo,19/07/2007

Il Direttore della Segreteria

Dott. Nicola Daidone

