

Sent. N.69. 2013

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
III^a SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

Composta dai magistrati:

Dott. Angelo DE MARCO Presidente

Dott. Stefano IMPERIALI Consigliere

Dott. Nicola LEONE Consigliere relatore

Dott. Fulvio Maria LONGAVITA Consigliere

Dott. Bruno Domenico TRIDICO Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio in appello in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 38162 del Registro di Segreteria, proposto da:

signor Luciano BISBANO (nato a Lanciano il 20 agosto 1954, C.F.: BSBLCN54M20E435K), rappresentato e difeso, in forza di procura speciale a margine dell'atto introduttivo del presente giudizio, dall'avvocato Nicola Antonio Sisti del Foro di Lanciano ed elettivamente domiciliato, in Roma, Via dei Prati Fiscali, n. 254, presso l'avvocato Piergiorgio Berardi, appellante

contro

Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, e per esso il Procuratore generale presso la Corte dei conti, con sede in Roma, Via Baiamonti, costituito con memoria del 3 agosto 2012 appellato

avverso la sentenza n. 296/2010 della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, depositata in data 11 maggio 2010, notificata dalla Procura regionale il 1° giugno 2010.

Visti la sentenza impugnata, l'atto introduttivo del giudizio, e gli atti tutti di causa;

uditi, nella pubblica udienza del 21 novembre 2012, il Relatore, cons. Nicola Leone, l'avvocato Sisti per il ricorrente e il Procuratore generale nella persona del VPG dott. Sergio Auriemma.

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza impugnata il sig. Luciano Bisbano, appellante, è stato condannato a pagare al Comune di Lanciano la complessiva somma di euro 6.075,57, oltre le spese del giudizio.

Il danno discende dall'aver determinato, con colpa grave, nella prospettazione dell'attore pubblico, l'adozione della delibera 21 luglio 2008, n. 37 con cui venivano rimborsate a un dirigente comunale le spese sopportate per difendersi in un giudizio penale dove lo stesso era stato assolto.

Il dirigente comunale Rosato era stato denunciato, con altri esponenti comunali, in relazione al reintegro (o, piuttosto, mancato reintegro) - in relazione ad una sentenza del giudice del lavoro - di altro dirigente nel posto ricoperto precedentemente.

Il Rosato è stato assolto con formula che il Procuratore regionale ha ritenuto non equivalente all'esito del procedimento penale per gli altri amministratori comunali (archiviazione) e, comunque, critica dell'operato dell'imputato.

La Sezione territoriale ha ritenuto intanto la legittimazione passiva dell'odierno appellante con particolare riguardo alla mancanza, nel caso di specie, della c.d. scriminante politica e poi perché il Collegio ha ritenuto che i poteri dell'assessore - quale era il Bisbano - nelle materie a lui delegate conferiscano ordinariamente alla proposta di deliberazione consiliare dal medesimo presentata una specifica e pregnante idoneità a orientare e guidare la decisione dell'organo deliberante, in modo tale che il contenuto della deliberazione può e deve essere riferito sostanzialmente all'assessore.

Nel merito poi la Corte territoriale ha ritenuto la responsabilità del Bisbano perché, benché il Rosato sia stato assolto in sede penale, era evidente il conflitto di interessi, evidenziato anche dal parallelo svolgimento

del processo lavoristico, laddove il comportamento dell'Amministrazione, concretamente riferibile al Rosato, era stato chiaramente colpito da censura di anti giuridicità. Ricorreva pertanto quella circostanza relativa alla colpa del funzionario che per le norme suddette [il riferimento è alle norme sul rimborso delle spese legali ai funzionari chiamati a giudizio] doveva escludere il diritto al rimborso di cui si discute.

Davanti a quello che il primo Giudice ha ritenuto un chiaro sintomo del concreto evidenziarsi della situazione di conflitto e della anti giuridica condotta del destinatario del rimborso, lo stesso Giudice ha ritenuto la gravità della colpa nella condotta e la violazione di ogni comune diligenza, con conseguente condanna per l'intero importo di danno.

Ritenendo la sentenza priva di fondamento, per avere i primi Giudici interpretato in maniere affatto incongrua e inadeguata le tesi e le argomentazioni difensive dell'odierno appellante, lo stesso impugna la sentenza per motivi che concernono:

- 1) il difetto di legittimazione passiva di Bisbano Luciano;
- 2) l'assoluzione del Dirigente Gabriele Rosato;
- 3) l'asserita gravità della colpa dell'odierno appellante.

L'appellante conclude quindi perché la Sezione adita annulli la sentenza gravata, assolvendo il Bisbano dall'addebito e con vittoria delle spese del doppio grado del giudizio.

Si è costituito il Procuratore generale (PG), il quale contesta puntualmente i motivi d'appello, rilevando che il comportamento contestato all'appellante ha avuto un'efficienza causale sul verificarsi del danno... non ritenendo, però che il comportamento dell'appellante abbia avuto una rilevanza esclusiva nella produzione del danno, in quanto anche i componenti dell'organo collegiale avevano almeno il dovere di richiedere approfondimento sulla questione, in presenza di chiari elementi che deponevano per rifiutare il riconoscimento del rimborso in questione.

Il PG conclude, pertanto, perché il gravame, con la precisazione attinente alla quantificazione del danno imputabile all'appellante, sia respinto con condanna alle spese del doppio grado.

La causa è stata trattata in pubblica udienza odierna e le parti hanno richiamato e illustrato i rispettivi atti scritti, confermando le conclusioni

assunte. Il PM non ha escluso la possibilità di una potestà decisoria del Consiglio comunale.

Considerato in

DIRITTO

L'appello non è meritevole di accoglimento, con le precisazioni di cui in seguito.

Con riferimento al motivo d'appello enunciato per primo (difetto di legittimazione passiva del Bisbano), il Collegio ritiene che il motivo non sussista.

L'eccezione è stata formulata anche in primo grado e respinta dalla Sezione territoriale (...non si ritiene di poter accogliere siffatta eccezione in nessuna delle accezioni in cui può essere intesa... - pag. 4, sentenza impugnata).

La Sezione ha, quindi, esaminato la cosiddetta scriminante politica di cui all'art. 1, comma 1-ter, seconda parte, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificata dalla **legge 639 del 1996**: Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici e amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.

La sentenza impugnata, oltre che con altre considerazioni, esclude la valenza dell'eccezione quando, come nel presente caso..., l'evidenza dell'erroneità dell'atto sia tale da escludere qualsiasi buona fede.

La Sezione di primo grado ha ritenuto altresì che l'eccezione sia infondata sul presupposto che il Bisbano aveva anche poteri di sovrintendenza al funzionamento dei servizi e degli uffici ed all'esecuzione degli atti, poiché gli assessori, limitatamente al settore cui sono preposti, vengono a trovarsi... in dotazione del potere-dovere giuridico di assumere le iniziative necessarie e... di formulare le proposte afferenti la propria branca amministrativa.

Si tratta di considerazioni che, sorrette dal quadro normativo e prive di illogicità, il Collegio condivide, traendone le conseguenze.

AmMESSO che l'Ufficio abbia ritenuto la legittimità dell'operazione, il Bisbano, nella sua qualità, non è un mero cieco esecutore e deve comunque valutare la legittimità dell'operato, soprattutto, quando, nel caso di specie,

era evidente, al di là della penale rilevanza del fatto contestato al dirigente comunale beneficiato, che l'operato dello stesso era assolutamente illegittimo e contrario agli stessi interessi dell'Amministrazione.

Quanto ad un'altra possibile accezione dell'espressione "legittimazione passiva" dell'appellante, con riferimento alla responsabilità amministrativa in relazione a atti deliberati da organi collegiali, ancora una volta, la sentenza di primo grado coglie nel segno e semmai, deve essere corretta per quanto riguarda, per come si dirà e per come sostenuto dal PG, la determinazione della misura dell'addebito.

La giurisprudenza della Corte dei conti, superando un risalente indirizzo, anche nel caso di atti imputabili a scelte collegiali, ritiene che si debbano valutare le singole posizioni dei componenti l'organo.

Nel caso di specie la Sezione territoriale, con motivazione congrua e priva di difetti logici, che il Collegio condivide con i limiti di cui in seguito, ha ritenuto che i poteri dell'assessore nelle materie a lui delegate conferiscano ordinariamente alla proposta di deliberazione consiliare dal medesimo presentata una specifica e pregnante idoneità a orientare e guidare la decisione dell'organo deliberante, in modo tale che il contenuto della deliberazione può e deve essere riferito sostanzialmente all'assessore proponente.

Non si tratta, come sostenuto dalla difesa di affermazioni apodittiche e gratuite, né l'esempio del rapporto tra pubblici ministeri e giudici è calzante. Ritiene, tuttavia il Collegio, condividendo l'orientamento espresso dal Procuratore generale in udienza e, parzialmente, quanto espresso dalla difesa del Bisbano, che i componenti di un organo collegiale abbiano il potere dovere di esame, analisi e valutazione cosciente del contenuto da deliberare. In ciò il Collegio ravvisa elementi per la rideterminazione del danno erariale da porsi a carico dell'appellante.

Per quanto riguarda il motivo basato sull'assoluzione del dirigente cui sono state rimborsate le spese di difesa, ancora, il Collegio ritiene che il primo Giudice abbia correttamente interpretato l'art. 77 del d.lgs. 267/2000 e l'art. 67 dpr 268/1987 [Art. 67. Patrocinio legale 1. L'ente, anche a tutela dei propri diritti ed interessi, ove si verifichi l'apertura di un procedimento di responsabilità civile o penale nei confronti di un suo dipendente per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento

dei compiti d'ufficio, assumerà a proprio carico, a condizione che non sussista conflitto di interessi, ogni onere di difesa sin dall'apertura del procedimento facendo assistere il dipendente da un legale di comune gradimento. 2. In caso di sentenza di condanna esecutiva per fatti commessi con dolo o con colpa grave, l'ente ripeterà dal dipendente tutti gli oneri sostenuti per la sua difesa in ogni grado di giudizio.]

L'ente può assumere a proprio carico la difesa dei propri dipendenti, ma a condizione che non vi sia conflitto di interessi. Ebbene, l'agire antiggiuridico del dirigente cui sono state rimborsate le spese di difesa realizza il conflitto di interessi con l'Ente che impedisce il rimborso.

Il Collegio ritiene opportuno ricordare che il dirigente comunale (tale Rosato) cui furono rimborsate le spese di difesa in sede penale, fu assolto perché il fatto contestato non è previsto dalla legge come reato, ma il problema è che era di tutta evidenza il conflitto di interessi: come si è detto vi era stata un'azione antiggiuridica nell'attuazione di una sentenza favorevole ad altro dirigente che doveva essere reintegrato nel posto di lavoro. Il dirigente Rosato non reintegrò il lavoratore secondo l'ordine impartito dal Giudice del lavoro, così realizzando una fattispecie illegittima, ancorché non rilevante sotto il profilo penale.

Lo stesso giudice penale ha stigmatizzato – pur prosciogliendo – il comportamento del Rosato e non coglie nel segno la difesa del Bisbano quando parla di giudizio [penale] assolutamente surreale, nel quale il giudice si è incongruamente ed inspiegabilmente soffermato a chiosare su aspetti “amministrativistici” della vicenda che esulavano dalla sua competenza. Il Giudice penale ha – come è suo compito – analizzato il comportamento del dirigente Rosato al fine dell'inquadramento dello stesso in una fattispecie penale; è giunto alla conclusione che tale comportamento, irrituale, si presentava come penalmente non rilevante, ma era connotato in senso negativo sotto il profilo della buona amministrazione. (E non mancano precedenti in cui la Corte di Cassazione ha ritenuto che la mancata reintegrazione del lavoratore non esclude l'ipotesi prevista e punita dall'art. 388 cp: Cass. 2063/2004).

Infine, con riguardo alla contestazione dell'esistenza del requisito della colpa grave, il Collegio ritiene che la Corte territoriale abbia fatto buon governo della normativa in materia ritenendo che la mancata valutazione

degli elementi del conflitto di interessi e della illegittimità della condotta del dirigente Rosato siano da valutarsi come gravemente in contrasto con l'obbligo di diligenza del buon amministratore.

Non vale neppure invocare lo status culturale dell'appellante o affermare che lo stesso era incorso in un errore di diritto, da sempre ritenuto dalla giurisprudenza come causa di esclusione della responsabilità.

Il problema non è l'affermata complessità della norma, ma la totale mancanza di ogni considerazione dell'interesse dell'Ente.

Per quanto detto sopra, peraltro, il danno da porre a carico del Bisbano deve essere riguardato sotto il profilo anche della partecipazione all'atto deliberativo dei componenti dell'organo collegiale cui il Bisbano sottopose la sua proposta di deliberazione. Tenuto conto del "potere" del proponente, assessore, che però non elide totalmente la necessità che chi deve approvare compia un vaglio della proposta, il Collegio stima equo, anche in applicazione del potere riduttivo ripartire l'addebito, accollando all'appellante la metà dell'importo per cui è condanna in primo grado.

L'appello deve quindi essere respinto e la sentenza di primo grado integralmente confermata, salvo per quanto riguarda la diversa determinazione dell'importo da porre a carico del Bisbano.

Le spese seguono la soccombenza e il ricorrente deve essere condannato al pagamento delle spese di questa fase processuale che si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti - III Sezione giurisdizionale centrale d'appello

definitivamente pronunciando, ogni avversa istanza eccezione e deduzione disattesa, respinge l'appello avverso la sentenza n. 296/2010 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Abruzzo che, per l'effetto, è confermata, salvo quanto detto in punto di importo del danno (50% del danno in primo grado).

Condanna il ricorrente alle spese del giudizio del grado che si liquidano in complessivi euro 102,34 (centodue/34).

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del 21 novembre 2012.