

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai Sigg.ri magistrati:

dott. Agostino CHIAPPINIELLO	Presidente
dott. Enrico TORRI	Consigliere
dott.ssa Fernanda FRAIOLI	Consigliere relatore
dott.ssa Fabio GALEFFI	Consigliere
dott.ssa Donatella SCANDURRA	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi d'appello iscritti ai:

- n. **54271 A** del registro di Segreteria proposto da Vincenzo BATTINELLI, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanbattista PANE, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Piano di Sorrento in Corso Italia n. 46;
- n. **54271 B**, proposto da Francesco DE VITA, rappresentato e difeso dall'avv. Orazio ABBAMONTE, presso il cui studio è elettivamente domiciliato in Roma, alla Via Sistina n. 121 c/o lo studio Corrias Lucente;
- n. **54271 C**, proposto da Luigi BOBBIO, rappresentato e difeso dagli avv.ti Felice LAUDADIO e Roberto DE MASI, con i quali è elettivamente domiciliato in Roma alla Via Valadier n. 44

contro

il Procuratore Generale

avverso

la sentenza n. 993/2018 depositata il 15 ottobre 2018 della Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania

Visti gli atti introduttivi e tutti i documenti di causa.

Uditi nella pubblica udienza del 16 gennaio 2020 la relatrice, Consigliere Fernanda FRAIOLI; l'avv. Carlo MILARDI, su delega scritta dell'avv. Giovanbattista PANE, per Vincenzo BATTINELLI; l'avv. Orazio ABBAMONTE per Francesco DE VITA; gli avv.ti Felice LAUDADIO e Roberto DE MASI, per Luigi BOBBIO, nonché la Pubblico Ministero nella persona della V.P.G. Sabrina D'ALESIO,

FATTO

Con sentenza n. 993/2018 del 15 ottobre 2018, la Sezione Giurisdizionale per la Campania ha condannato BOBBIO Luigi al risarcimento in favore del Comune di Castellamare di Stabia dell'importo di €. 168.153,96 a titolo individuale e, in solido con DE VITA Francesco e BATTINELLI Vincenzo alla refusione, sempre in favore del medesimo Ente locale, dell'ulteriore somma di €. 29.906,02, oltre accessori e spese di giudizio.

La prima somma afferisce all'indebita erogazione all'avv. Francesco DE VITA del compenso previsto per gli anni 2010 e 2011 per l'espletamento, ritenuto come mai avvenuto, da parte del DE VITA dell'incarico consulenziale di coordinatore della cabina di regia, illegittimamente conferito.

La seconda corrisponde alla somma, in modo indebito, erogata al DE VITA a titolo di rimborso spese per attività asseritamente inerenti all'incarico medesimo.

Più precisamente, la vicenda origina dalla comunicazione alla Procura contabile, da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torre

Annunziata, della pendenza di un procedimento penale a carico del sindaco pro tempore del Comune di Castellammare di Stabia, Luigi BOBBIO, nonché di Francesco DE VITA, per concorso nel reato di cui all'art. 323 c.p., per avere il primo nominato il secondo, in violazione di leggi e del regolamento comunale, coordinatore tecnico della Cabina di Regia per il coordinamento e la promozione dell'azione di governo del Comune di Castellammare di Stabia, procurando al DE VITA un indebito vantaggio patrimoniale di € 168.153,96, al netto delle ritenute, quale compenso per l'incarico per gli anni 2010/2011.

Nel medesimo procedimento si procedeva per il reato di cui agli artt. 81 cpv, 110 e 314 c.p. nei confronti dello stesso DE VITA nonché del BATTINELLI, per avere quest'ultimo, quale Responsabile del Settore Affari Generali del Comune, omettendo i dovuti controlli, indebitamente erogato al DE VITA somme di denaro del Comune per l'importo di € 29.906,02, a titolo di rimborso spese per l'attività di coordinatore della citata Cabina di Regia.

Tutti e tre i condannati in prime cure hanno interposto appello con motivazioni – per quanto presentate in separati appelli e da differenti difensori – sostanzialmente sovrapponibili.

Più precisamente, il **BATTINELLI**:

1. Litispendenza col procedimento penale (azione di recupero con il sequestro),
2. Mancanza dell'elemento psicologico sia del dolo, ma finanche della colpa grave,
3. Mancanza dell'elemento oggettivo.

Il **DE VITA**:

1. Difetto di giurisdizione,

2. Violazione del principio del *ne bis in idem* e del divieto di doppia condanna – Violazione dell’art. 106 C.G.A.

Il BOBBIO:

1. errore di giudizio in ordine al rigetto della richiesta di sospensione fino alla conclusione del processo penale d’appello,

2. errore di giudizio e violazione dell’art. 7, co. 6 TUIPI e degli artt. 5 e 6 del regolamento comunale in materia di conferimento di incarichi, nonché degli artt. 2, 4, 6 e 7 del regolamento per l’organizzazione e il funzionamento della Cabina di Regia di cui alla delibera G.M. n. 117 del 27 settembre 2010,

3. errore di giudizio per inesistenza della responsabilità contestata,

4. errore di giudizio per inesistenza dell’elemento soggettivo,

5. errore di giudizio e violazione dell’art. 1, co. 1 della legge n. 20/1994.

Per la seconda fattispecie di danno (€ 29.906,02):

1. errore di giudizio per inesistenza di condotte antigiuridiche dell’elemento soggettivo della responsabilità e del nesso causale,

2. inesistenza del danno.

In data 26 novembre 2019, ha presentato le proprie conclusioni il Procuratore Generale che nel ritenere assolutamente infondati tutti i motivi di appello proposti, chiede il rigetto integrale del gravame con condanna delle parti alle spese del presente grado di giudizio.

All’odierna pubblica udienza le parti, hanno ampiamente illustrato gli scritti, concludendo come in atti.

Al termine, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

La fattispecie in esame ha ad oggetto il danno derivante al Comune da

parte del Sindaco per aver nominato, in violazione di leggi e del regolamento comunale, il coordinatore tecnico della Cabina di Regia per il coordinamento e la promozione dell'azione di governo del Comune di Castellamare di Stabia che ha procurato al prescelto un corrispondente vantaggio di €. 168.153,96, al netto delle ritenute, quale compenso per l'incarico per il periodo 2010/2011.

A tale posta di danno è andata ad aggiungersi quella di €. 29.906,02 corrispondente alle somme erogate al medesimo percettore a titolo di rimborso spese per lo svolgimento dell'incarico e di cui è stato chiamato a rispondere unitamente al responsabile del settore Affari Generali del Comune per gli omessi dovuti controlli.

In merito, si registra anche un procedimento penale per i medesimi fatti dalla cui comunicazione, peraltro, ha preso origine quello contabile.

1) Preliminarmente gli appelli, ai sensi dell'art. 184, co. 1, del D. L. 26 agosto 2016, n. 174, e del successivo correttivo n. 114 del 7 ottobre 2019, devono essere riuniti poiché proposti avverso la medesima sentenza.

2) Nel merito, si ritengono del tutto infondati.

Procedendo con ordine.

a) Rapporti col procedimento penale.

Con riferimento a tale motivo di gravame, gli appellanti sollevano il problema della coesistenza dei due differenti procedimenti sotto diverse angolazioni.

In primis, la sospensione del processo contabile in attesa della definizione di quello penale.

Senza soffermarsi oltremisura su tale punto, richiama il Collegio la notoria normativa e la granitica giurisprudenza formatesi in merito, che sanciscono

autonomia e separatezza tra il giudizio contabile e quello penale che viene incisa unicamente dall'art. 651, co. 1 c.p.p. ai sensi del quale *“la sentenza penale irrevocabile di condanna pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso nei confronti del condannato”* che, nel caso di specie non è dato rinvenire (Cass. civ. SS.UU., 4 gennaio 2012, n. 11; conforme Cass. civ., 3 febbraio 1989, n. 664, ribadito anche da Corte conti, Sez. I, 6 giugno 2003, n. 187/A e Sez. III, 4 novembre 2005, n. 651).

L'autorità extrapenale del giudicato rappresenta l'unica deroga espressa a tali principi, come anche le stesse SS.UU. della Cassazione hanno chiaramente affermato (9 giugno 2011, n.12359).

Ciò in quanto nel giudizio di responsabilità amministrativa non si procede ad un'attività meramente ricognitiva di quanto già accertato dal giudice penale, bensì ad un autonomo giudizio sulla base di presupposti diversi quali il rapporto di servizio, il comportamento, l'elemento soggettivo, il nesso di causalità ed il danno erariale.

Tanto premesso, non è dato rinvenirsi dagli atti di causa alcuna pregiudiziale penale che obblighi alla sospensione del processo contabile, neppure la più volte sostenuta violazione del principio del *ne bis in idem* con riferimento all'avvenuto sequestro disposto in sede penale che, in caso di condanna nella presente sede porterebbe, ad avviso degli appellanti, ad una duplicazione di condanna.

Come correttamente evidenziato in udienza dalla PM, il rapporto tra

confisca in sede penale e condanna risarcitoria in sede contabile non hanno identica natura, ma differenti finalità come differenti sono le amministrazioni che beneficiano delle corrispondenti somme: l'amministrazione statale nel primo caso, l'ente danneggiato, nel secondo.

A tal proposito, è appena il caso di ricordare come la costante giurisprudenza di questa Corte – (Sez. Giur. Piemonte n. 1/2013, confermata da Sez. III con sentenza n. 457/2016 e n. 141/2012) e di questa Sezione I d'appello, in particolare (n.1011/2013; n.624/2013 e, da ultimo, n. 96/2018 del 1 marzo 2018) – ha statuito, nell'escludere la rilevanza ai fini della determinazione del *quantum* risarcitorio della confisca, la sua diversità ontologica e il diverso ambito operativo rispetto all'istituto del risarcimento del danno: “.....*la confisca per equivalente dei beni e del denaro che hanno costituito il profitto o il prezzo del reato, ai sensi del combinato disposto degli artt. 322 ter e 640 quater del c.p., si inserisce nella categoria delle misure di sicurezza patrimoniali e presenta un contenuto general-preventivo e sanzionatorio, come espressamente affermato, tra l'altro, dallo stesso G.I.P. presso il Tribunale di Milano nelle suddette Sentenze nn. 9389 e 9390 del 18.01.2010 e dal Tribunale di Milano, IV Sezione Penale, nella prefata pronuncia nr. 13586/2011; la misura di sicurezza tende, in generale, a prevenire la commissione di nuovi reati mediante l'espropriazione a favore dello Stato di beni che, come sottolineato nella Relazione al progetto definitivo del Codice Penale, “provenendo da fatti illeciti penali o in altra guisa collegandosi alla loro esecuzione, manterrebbero viva l'idea e l'attrattiva del reato”.* La confisca in questione non ha quindi una finalità risarcitoria, propria dell'azione di responsabilità amministrativa, per cui non si risolve in un beneficio per l'Amministrazione danneggiata che può essere dedotto dalla contestazione di

danno (ex multis: Sezione Giur. Lazio, nr. 1463 del 2004, Sezione Giur. Umbria, nr. 76 del 2008); del resto, tutte le misure di sicurezza fanno parte del Diritto penale, sia perché sono previste e disciplinate dal relativo Codice, sia perché, soprattutto, sono mezzi di lotta contro il reato, al pari delle pene, quali conseguenze giuridiche di fatti vietati dalla Legge penale, con il precipitato che l'avvenuta applicazione della confisca per equivalente all'esito del processo penale, a parere del Collegio, non può essere invocata nel diverso giudizio dinanzi al Giudice contabile ai fini della riduzione della condanna emessa da quest'ultimo, anche perché siffatta peculiare misura di sicurezza patrimoniale ha una connotazione nella quale prevalgono i profili sanzionatori ed afflittivi, tanto che una parte della dottrina e della giurisprudenza la equipara ad una vera e propria pena in senso tecnico" (cfr. Sezione Piemonte, n. 141/2012, cit).

Conclusivamente, quindi, in piena condivisione di quanto rilevato dal giudice di prime cure, la confisca e la generica condanna al risarcimento del danno in primo grado penale non escludono l'esercizio dell'azione di responsabilità contabile fino a quando non sia raggiunto il completo soddisfacimento della pretesa risarcitoria che presuppone una condanna passata in giudicato, non sussistente in fattispecie avendo le parti proposto appello in secondo grado avverso la sentenza che dispone le suddette misure di sicurezza.

b) Difetto di giurisdizione.

Questa eccezione è stata riproposta dal solo DE VITA il quale ritiene di non dover essere assoggettato al vaglio del giudice contabile in quanto trattandosi di collaborazione esterna, mancherebbe il suo inserimento funzionale nell'organizzazione dell'ente.

Anche questo Collegio ritiene che l'eccezione sia del tutto priva di

fondamento per le medesime motivazioni espresse dal primo giudice a pag. 7 della sentenza ed a cui si rimanda in ossequio al principio dell'obbligatoria sinteticità degli atti ma che, in buona sostanza, si compendia nel rinvenimento del rapporto di pubblico impiego anche quando un soggetto venga inserito a qualsiasi titolo nell'apparato organizzativo pubblico per lo svolgimento in modo continuativo di un'attività retta da regole proprie dell'azione amministrativa.

c) Nel merito – quindi, con riferimento alla sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa – gli appelli devono parimenti ritenersi infondati.

Con riferimento all'elemento psicologico del BOBBIO – unicamente riguardo alla posta di danno imputatagli, rappresentata dal compenso al DE VITA per l'incarico consulenziale di coordinatore della cabina di regia – deve rilevarsi come si evinca in modo tangibile dallo stesso decreto di affidamento il quale recita *“l'attività professionale da prestarsi dall'avvocato (De Vita) sarà di amministrazione secondo le modalità di cui al Regolamento di organizzazione e funzionamento della cabina di Regia del Comune di Castellamare di Stabia”* che tradisce in tutta la sua ampiezza quanto rilevato dal GIP in sede penale, ovvero che *“l'estrema genericità degli atti non consente di individuare il tipo, la natura ed i contenuti dell'attività da compiersi”*.

A cui deve aggiungersi l'inadempimento all'obbligo di dichiarazione dell'assenza di professionalità interne e/o l'impossibilità di utilizzarle a seguito di apposita ricerca finalizzata al loro reclutamento che concretizza la violazione dei limiti fissati, sia dal Regolamento Comunale, ma ancor prima, dall'art. 7, co 6 del D.L.vo n. 165/2001, sui quali risulta attestata la giurisprudenza contabile.

O ancora, la mancanza della preventiva determinazione della durata

dell'incarico (finalizzata a sancirne la temporaneità).

A cui, ancora, deve aggiungersi la più totale virtualità dell'incarico conferito, atteso che risulta dagli atti come l'incarico in questione mai sia stato effettivamente svolto.

Da una congerie di elementi – che spaziano dalle deposizioni dei funzionari interpellati; all'assenza di documentazione che avrebbe dovuto essere prodotta nello svolgimento dell'incarico de quo; alla copiosa documentazione fornita dal GIP – è facile trarne l'esistenza del dolo intenzionale che ha caratterizzato l'operato del Sindaco BOBBIO nell'affidamento dell'incarico al DE VITA in violazione di ogni norma sia di rango primario che secondario al solo scopo di procurare a questi un indebito vantaggio patrimoniale.

Né possono valere in funzione emendante l'asserita non assoggettabilità a sindacato giurisdizionale della scelta discrezionale operata; l'inutilizzabilità degli accertamenti disposti da altro giudice, nella specie quello penale; la decisione di istituire la Cabina di Regia quale disposizione dell'intero Consiglio Comunale.

Non la prima in quanto sono pienamente valide le motivazioni riportate dalla sentenza che si appella con riferimento all'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale della Suprema Corte di Cassazione alla quale, in ossequio all'obbligatorio principio di sinteticità degli atti, si fa pieno rinvio che, in buona sostanza, si compendia nella possibilità per il giudice contabile di sindacare l'operato dell'amministrazione al fine di verificare che lo stesso sia in linea con la normativa di riferimento e non si traduca, invece, in puro arbitrio.

Non la seconda, per le motivazioni avanti esplicitate al punto a).

Non l'ultima, infine, in quanto anche se la Cabina di Regia risulta essere stata istituita con apposita delibera giunta n. 117 del 27 settembre 2010 *“per il*

coordinamento e la promozione dell'azione di governo della città di Castellamare di Stabia”, in realtà l'organismo non risulta dagli atti di causa, essere mai stato convocato dal BOBBIO come, invece, recita il Regolamento comunale ai sensi del quale il funzionamento deve essere assicurato dalla presenza di almeno tre componenti (art. 4).

Né si sono rinvenute testimonianze del suo funzionamento come ordini del giorno, verbali di riunioni, provvedimenti adottati e decisioni prese, né è stato possibile ricostruirne la composizione per l'impossibilità dei funzionari interpellati di fornire calzanti risposte alle domande specifiche in merito all'attività amministrativa svolta.

Tanto da ritenere fondata – e conseguentemente condividerla – l'affermazione del GIP che, rivolto al DE VITA, afferma che *“a ben guardare sembrerebbe essere un consigliere personale del capo dell'amministrazione comunale che a lui solo riferisce, pertanto sottratto ad ogni forma di verifica e controllo sul suo operato al quale il medesimo sindaco ha affidato un incarico “omnibus” pagato con i soldi pubblici”*.

Con riferimento, invece, all'elemento psicologico del DE VITA e del BATTIMELLI – che si ricorda è relativo alla posta di danno corrispondente alla somma, in modo indebito, erogata al primo a titolo di rimborso spese per attività asseritamente inerenti all'incarico medesimo – deve essere osservato quanto segue.

Se con riferimento al DE VITA, si può concordare con il giudice di prime cure sulla sussistenza dell'elemento psicologico del dolo perché in quanto percettore non poteva non essere consapevole del carattere indebito delle somme che a tale titolo andava a percepire (ma ancor prima a richiedere), con riferimento

al BATTIMELLI, la situazione è differente.

Andando con ordine.

Il DE VITA in qualità, per l'appunto, di percettore delle somme che dichiarava aver sostenuto per l'attività di coordinatore – a fronte di quanto avanti detto che decreta l'inesistenza di qualsivoglia attività ricollegabile all'incarico conferito – non poteva non sapere che le fatture e gli scontrini fiscali presentati non corrispondevano ad alcuna legittima causale.

A mero titolo esemplificativo si riporta quanto si legge, ancora una volta, nell'ordinanza del GIP del 28 febbraio 2013 laddove rileva *"non si vede come possano essere ritenute spese inerenti l'incarico in esame quelle relative agli scontrini per pranzi e cene offerti a più commensali, dei quali si ignora l'identità, di importi considerevoli: in un caso, addirittura, un pranzo è stato consumato a Roma in data 9.9.2010, prima ancora che De Vita venisse nominato coordinatore; guardando gli scontrini è facile rilevare che si tratta di rimborsi ottenuti per pranzi e cene in diversi ristoranti, in presenza di più commensali, nonché di soggiorni in alberghi, quasi sempre nei week end e in giorni festivi; infine, per rifornimenti di carburante. Ebbene non è dato sapere per quali ragioni il De Vita si trovasse in questi luoghi e con quali soggetti; non è dato conoscere quali attività abbia svolto nell'interesse del Comune nella qualità di coordinatore della Cabina di regia allorché di sabato e domenica si trovava presso un noto complesso turistico Bikini di Vico Equense in compagnia almeno di una seconda persona. Analoghe considerazioni devono compiersi avuto riguardo a tutti i soggiorni, cene e pranzi effettuati a Castellammare di Stabia, nonché a Milano e Roma. Non si è trattato, dunque, di attività svolta per il Comune, bensì di soggiorni e cene di piacere, totalmente estranei agli scopi pubblicistici inerenti l'incarico (illecitamente) conferito".*

Senza che ad ogni buon conto, tanto possa estendersi, come invece fa il giudice penale, all'operato del BATTINELLI.

Più precisamente, non ritiene questo giudice che il BATTINELLI sia assolutamente immune da responsabilità, ma solo che non lo reputa imputabile a titolo di dolo, bensì unicamente di colpa grave e, conseguentemente, non può essere condannato per la posta di danno in oggetto a titolo solidale.

Lo stesso, quindi, andrà condannato a titolo di colpa grave ed in via sussidiaria rispetto al DE VITA corresponsabile doloso, in via principale.

Dalla lettura degli atti di causa, ma anche dalla stessa sentenza (che espressamente lo dichiara) non è dato rilevare il dolo a carico del BATTIMELLI, ma la colpa grave, atteso che la sua condotta risulta caratterizzata da notevole, inescusabile superficialità nell'assolvimento del dovere di verifica connesso alla sua funzione di liquidatore di spesa gravante sul bilancio dell'ente locale.

Molti gli elementi che depongono per una tale configurazione dell'elemento psicologico a suo carico, non ultima la relazione del componente del Collegio dei Revisori dei conti, il dott. Cassaneti il quale, senza mezzi termini rilevava *"trattarsi di spese di importo rilevante sostenute a Castellammare e zone limitrofe, Roma e Milano presso ristoranti, alberghi, distributori di carburante, nonché viaggi aerei per le quali è dato rinvenire (e neppure, in tutti i casi) una semplice lettera di accompagnamento nella quale si fa riferimento a non meglio precisati incontri e riunioni tenutisi presso organi istituzionali..."* che avrebbe dovuto metterlo sull'avviso, per quanto le motivazioni fornite al medesimo Collegio sembrano deporre per una sorta di interpretazione della normativa, comunque effettuata, prima di erogare il rimborso delle somme contestate.

Ad ogni buon conto il BATTINELLI non può essere mandato assolto

totalmente dagli addebiti mossigli, ma esclusivamente condannato in via sussidiaria rispetto al DE VITA condannato in via principale.

Nei termini testè esposti deve intendersi la riforma della sentenza di prime cure.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza ed eccezione reiette, dichiara:

– riunisce i giudizi ex art. ai sensi dell'art. 184, co. 1, del D. L. 26 agosto 2016, n. 174, e del successivo correttivo n. 114 del 7 ottobre 2019, perché proposti avverso la medesima sentenza,

– nel merito li respinge e, per l'effetto, conferma l'impugnata sentenza di prime cure, nei termini di cui in motivazione,

– pone le spese di giudizio a carico dei soccombenti che, fermo restando quelle di primo grado, per il presente, si liquidano nella misura di €. 96,00 (NOVANTASEI/00)

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 16 gennaio 2020.

IL GIUDICE ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Fernanda FRAIOLI

F.to Agostino CHIAPPINIELLO

Depositata in segreteria il 28 gennaio 2020
Il Dirigente
(F.to dott. Sebastiano ROTA)