



SENTENZA - 257/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE TERZA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Giuseppina MAIO	Presidente
Anna BOMBINO	Consigliere
Quirino LORELLI	Consigliere, relatore
Giuseppina MIGNEMI	Consigliere
Antonio PALAZZO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nei giudizi d'appello, in materia di responsabilità, iscritti al n.59372 del registro di segreteria, proposti da

1) Americo PIPPO, nato il 5 novembre 1950 (c.f. PPPMRC50S05L657Z), rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Cassini, PEC: alberto.cassini@avvocatipordenone.it, con domicilio eletto in Roma nello studio dell'avvocato Francesca Infascelli in viale delle Milizie, 76

- appellante principale

2) Marcello BILLE', nato a Pirano (SLO) il 1° gennaio 1945 (c.f. BLLMCL45A01G700E), rappresentato e difeso dagli avv. Luca Ponti (PEC: luca.ponti@avvocatiudine.it) e Luca De Pauli (PEC: luca.depauli@avvocatiudine.it), con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luca Mazzeo (PEC: lucamazzeo@ordineavvocatiroma.org) in

Roma, Via Eustachio Manfredi n. 5

- appellante incidentale

3) Giorgio MARUZZI, nato a Conselve (PD) il 3 gennaio 1960 (c.f. MRZGRG60A03C964J), rappresentato e difeso dagli avv. Luca Ponti (PEC: luca.ponti@avvocatiudine.it) e Luca De Pauli (PEC: luca.depauli@avvocatiudine.it), con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luca Mazzeo (PEC: lucamazzeo@ordineavvocatiroma.org) in Roma, Via Eustachio Manfredi n. 5

- appellante incidentale

c o n t r o

PROCURA REGIONALE presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Friuli Venezia-Giulia, pec: campania.procura@corteconticert.it;

- appellata

avverso e per la riforma

della sentenza n.193/2021 della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Friuli Venezia Giulia, depositata il 29 luglio 2021;
Visto l'atto d'appello principale e quelli incidentali;
Visti gli atti e i documenti tutti di causa;
Uditi all'udienza del 2 ottobre 2024, svolta con l'assistenza del segretario Dott.ssa L. Pellegrino, il relatore, Cons. Q. Lorelli, gli avv. ti C. Fusco, L. Mazzeo, L. De Paoli per gli appellanti ed il V.P.G. G. Stolfi per la Procura generale.

F A T T O

Con atto di appello depositato il 18.10.2021, il sig. Pippo Americo,

rappresentato e difeso dall'avv. Alberto Cassini, ha impugnato la

sentenza della Sezione giurisdizionale per il Friuli Venezia Giulia,

n.193/2021, depositata il 29 luglio 2021, che ha

i) dichiarato l'intervenuta prescrizione della pretesa attorea riferita al

danno ricondotto ai pagamenti - relativi al soggiorno di Marcello

BILLE' presso una struttura alberghiera - anteriori al 9 maggio 2012,

pari a complessivi euro 10.241,00;

ii) dichiarato l'intervenuta prescrizione della pretesa attorea riferita al

danno ricondotto ai pagamenti - relativi al soggiorno di Giorgio

MARUZZI presso un appartamento, preso in locazione dal Consorzio

- anteriori al 9 maggio 2012, pari a complessivi euro 10.064,51;

iii) dichiarato la responsabilità amministrativa dei convenuti e, per

l'effetto, condannato:

iii.a) Marcello BILLE' e Americo PIPPO, in solido tra loro e con

ripartizione interna uguale, al pagamento della complessiva somma di

euro 25.606,00 (venticinquemilaseicentosei/00), con la maggiorazione

della rivalutazione monetaria calcolata, su euro 4.606,00, dal 4 luglio

2016 fino alla data di pubblicazione della presente sentenza e degli

interessi legali, sull'intero importo della condanna, come rivalutato,

dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo

soddisfo;

iii.b) Americo PIPPO al pagamento della somma di euro 8.000,00

(ottomila/00), con la maggiorazione degli interessi legali calcolati dalla

data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo

soddisfo;

iii.c) Giorgio MARUZZI e Americo PIPPO, in solido tra loro e con ripartizione interna uguale, al pagamento della complessiva somma di euro 5.500,00 (cinquemilacinquecento/00), con la maggiorazione della rivalutazione monetaria calcolata, su euro 2.500,00, dal 4 luglio 2016 fino alla data di pubblicazione della presente sentenza e degli interessi legali, sull'intero importo della condanna, come rivalutato, dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo;

iii.d) Americo PIPPO, Marcello BILLE' e Giorgio MARUZZI, in solido tra loro, al pagamento, a favore dello Stato, delle spese di giustizia liquidate in euro 664,38 (seicentosessantaquattro/38).

Lamenta l'appellante il difetto di giurisdizione della Corte dei conti poiché difetterebbe "...la riconducibilità del Consorzio Cellina Meduna alla P.A. e, di conseguenza, nell'appellante Americo Pippo anche la qualifica di pubblico ufficiale secondo la nozione dettata dall'art.357 c.p.p."; inoltre l'estraneità dei Consorzi di bonifica all'ambito della P.A. verrebbe altresì confermata dal fatto che i Consorzi non vengono menzionati nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni, non sarebbero soggetti alla normativa sulla contabilità dello Stato, né alla legislazione statale in materia di finanza pubblica, né, per perseguire i propri fini e per gestire il proprio apparato tecnico-amministrativo, fruirebbero di finanziamenti né di contributi dalla mano pubblica, potendo attingere ai soli contributi degli utenti consortili e alle altre risorse proprie.

Nel merito invoca l'effetto favorevole discendente da una sentenza penale di assoluzione resa dalla Corte d'appello di Trieste e lamenta

come la Procura avrebbe dovuto scindere sin dalla citazione - anziché esigere l'integrale ristoro per carburante, pedaggi, assicurazione, manutenzione dei mezzi - quando i convenuti si fossero legittimamente serviti dell'auto aziendale nell'ambito delle proprie quotidiane funzioni da quando ne abbiano invece fatto un uso personale.

Deduce poi l'appellante come con delibera n.122 del 12 maggio 2014, la Deputazione ritenne *"opportuno assegnare all'ing. Marcello Billè un'autovettura di proprietà dell'Ente sia per i fini consortili nell'ambito delle funzioni e degli incarichi attribuitigli sia per scopi ed esigenze di natura personali"* e quali fossero quest'ultime esigenze - con riguardo a quando non pernottava a Pordenone (ma rientrava a Trieste, sua residenza) - sarebbe precisato con chiarezza *"vista la mansione ricoperta dal direttore generale e la relativa flessibilità di orario garantita (i dirigenti non hanno rigidi vincoli di orario - ndr), non può avvalersi di mezzi pubblici (treno o pullman) per raggiungere quotidianamente la sede dell'Ente"*.

Ancora l'appellante riformula l'eccezione di prescrizione già sollevata in primo grado, rappresentando come per gli episodi anteriori al 9 maggio 2012 il termine sarebbe comunque decorso. Argomenta inoltre che *"Il primo periodo del mandato direttivo dell'ing. Billè (1.3.2007 - 31.10.2009) andrebbe quindi totalmente accantonato. Quanto all'ing. Maruzzi egli assunse l'incarico di direttore generale dall'1.4.2010 al 31.10.2013, per ciò l'addebito ascrittogli sarebbe quantomeno prescritto per il primo biennio."*

Nega poi l'appellante la prova della sussistenza dell'occultamento

doloso del danno ed a sostegno di tale argomentazione fa riferimento ad una delibera della Deputazione, con l'annessa determina presidenziale, relativa all'acquisto di una Lancia Delta consegnata immediatamente all'ing. Billè. Inoltre emergerebbe una palese contraddizione nel percorso motivazionale del primo Giudice, poiché la situazione era del tutto percepibile all'esterno (e non sussisteva quindi alcun doloso occultamento) sol che sarebbe stata ignorata da chi avrebbe dovuto controllare e semmai - qualora l'avesse ritenuta illegittima - segnalarla.

Chiede quindi l'appellante, in parziale riforma dell'impugnata decisione, di dichiarare il difetto della giurisdizione contabile, trattandosi di attività economiche a carattere privatistico, soggette alla giurisdizione ordinaria; di respingere comunque le domande proposte nei confronti dell'appellante Americo Pippo in proprio ed in concorso con Marcello Billè e Giorgio Maruzzi, con ogni conseguente pronuncia (anche sulle spese); di dichiarare la prescrizione delle pretese erariali, non sussistendo l'asserito occultamento; di ammettere all'occorrenza (con riguardo al difetto di giurisdizione) prova per testi.

Con separati atti di appello incidentali, depositati il 1.3.2022, i sigg.ri Marcello Billè e Giorgio Maruzzi, rappresentati e difesi dagli avv.ti Luca Ponti e Luca De Pauli, hanno eccepito l' "*Erronea declaratoria della giurisdizione contabile da parte del Giudice di primo grado, violazione di legge (art. 1 c.g.), Travisamento ed errore di diritto - Difetto di giurisdizione in favore del giudice civile.*", posto che, in relazione ai Consorzi di bonifica, la Suprema Corte di Cassazione avrebbe escluso la giurisdizione

contabile (rif. SS.UU. 20 gennaio 2017, n.1548), *"in ragione della richiamata natura economico/imprenditoriale di detti enti consortili"*, trattandosi di enti a base associativa (Corte Cost., 28 luglio 2004, n.282), espressamente esclusi dal novero delle Pubbliche Amministrazioni in quanto non compresi nell'elenco di cui all'art.1, co. 2 del d.lgs. n.165/2001. Argomentano come le risorse finanziarie consortili non avrebbero natura pubblica in quanto composte dai proventi pagati da privati, che con questi l'Ente farebbe fronte alle spese di funzionamento, che su tali risorse sarebbero stati erogati i benefit contrattuali oggetto di contestazione. I Consorzi di Bonifica quindi non sarebbero assimilabili alle Pubbliche Amministrazioni, non essendo dirimente il fatto che osservino le regole sul procedimento e sull'accesso, osservanza che di per sé non è mai stata ritenuta indice automatico di sottoposizione alla giurisdizione erariale.

Lamenta inoltre il Billé l'erroneo riconoscimento della giurisdizione contabile sotto ulteriore profilo, assenza di dolo e mancata contestazione, da parte della Procura contabile, di diverso subordinato titolo di responsabilità, violazione degli artt. 652 e 654 cod. proc. pen. e dell'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n.20.

Dal canto suo il Maruzzi esclude la propria legittimazione passiva ed eccepisce il difetto della giurisdizione contabile, che non potrebbe essere estesa al percettore, per di più (così come acclarato irrevocabilmente dalla sentenza penale assolutoria) in riconosciuta condizione di buona fede, di somme erogate in suo favore da un Ente.

Il dolo andrebbe così escluso e quindi la responsabilità a tale titolo, per

le stesse identiche ragioni che hanno portato il Giudice penale d'appello a escluderlo, in corretta applicazione degli artt. 652 e 654 cod. proc. pen. e dei principi dagli stessi desumibili va parimenti escluso sul piano erariale, dovendosi dunque integralmente riformare il capo 3 della sentenza di primo grado e pervenire a sentenza assolutoria anche in questa sede.

Gli appellanti incidentali ripropongono quindi l'eccezione di prescrizione, dolendosi di una erronea declaratoria solo parziale della prescrizione, illogicità della motivazione della sentenza gravata, intervenuta prescrizione di pressoché la totalità della pretesa fatta valere in primo grado.

Secondo il Billé tutte le somme erogate sino al 24.7.2014, essendo l'invito a dedurre stato notificato il 24.7.2019, sarebbero cadute in prescrizione; secondo il Maruzzi ad essere prescritta sarebbe l'intera pretesa fatta valere, trattandosi di somme erogate nel periodo di carica conclusosi nel mese di ottobre 2012.

Ambedue gli appellanti incidentali respingono l'ipotesi di occultamento doloso del danno poiché tutti gli esborsi sarebbero stati sostenuti nella piena consapevolezza e conoscenza tanto dell'Ufficio Ragioneria dell'Ente, il cui responsabile non ha mai formalizzato denuncia di danno erariale al riguardo (pur essendo stato lasciato fuori dal presente procedimento), tanto del Collegio dei Revisori dell'Ente (non evocato nel presente giudizio), quanto della Regione Friuli Venezia Giulia. Né potrebbe sostenersi che il Consorzio e/o i suoi organi interni (o addirittura quelli rispetto allo stesso esterni!) fossero

a tal punto "succubi" del presidente Pippo dal versare in una situazione di soggezione che impedisse loro di avere la percezione stessa dell'esistenza di un danno erariale in corso; tale tesi, in ogni caso, non varrebbe per i controllori dell'Ente, che nulla avrebbero eccepito in ordine alla legittimità delle spese pur avendo tutti gli elementi per poterle valutare.

Nel merito gli appellanti incidentali impugnano la sentenza di primo grado anche per l'assenza di danno e difetto di prova, compensatio lucri cum damno, violazione degli artt.2126, comma 2, 2697 cod. civ. e 115 cod. proc. civ.

La spesa secondo gli appellanti incidentali era affatto ingiustificata, in quanto pattuita sin dall'inizio quale condizione per l'assunzione, e per di più accompagnata da una lunga fase di messa a disposizione dell'autovettura in modo del tutto gratuito da parte del precedente datore di lavoro; inoltre l'assenza della formalizzazione del benefit nel contratto di lavoro non potrebbe ridondare contro gli appellanti, giusta la previsione dell'art. 2126, comma secondo cod. civ.

Poiché il carburante veniva pagato con carte carburante, riportando sempre i chilometri progressivi percorsi e le trasferte erano documentate, la Procura contabile avrebbe dovuto fornire la prova analitica di quante volte l'utilizzo del Telepass non fosse effettivamente collegato allo svolgimento di attività lavorativa.

Considerazioni analoghe in tema di onere della prova riguarderebbero le spese alberghiere del Billé aventi anch'esse la natura di benefit ad personam.

Dal canto suo il Maruzzi deduce come l'appartamento messogli a disposizione fosse parimenti un benefit ad personam e come vi era un contratto stipulato dall'Ente (contratto di locazione, regolarmente registrato), finalizzato ad ottenere la disponibilità dell'immobile; in tal senso rappresenta l'appellante che se il suo incarico si fosse concretizzato prima della ristrutturazione della sede del Consorzio avvenuta nel 2008, egli avrebbe potuto beneficiare, così come ne beneficiarono i Direttori precedenti, dell'appartamento posto all'ultimo piano dell'immobile del Consorzio, successivamente eliminato per ampliare gli uffici esistenti.

Infine ambedue gli appellanti incidentali invocano la riforma della gravata sentenza anche in relazione al par. 5.5, dove si è dichiarata la "irrilevanza" della posizione dei terzi non chiamati in giudizio, terzi che secondo la sentenza assolutoria d'appello penale hanno invece tenuto una condotta che è stata ritenuta tale da andare a ulteriormente corroborare la piena buona fede dei due appellanti incidentali, costituendo caposaldo dell'esclusione di ogni loro responsabilità.

In data 9.9.2024 gli appellanti incidentali, Billé e Marcuzzi, hanno depositato separate memorie illustrative in uno alla sentenza penale di assoluzione, n.1065/2021 della Corte d'Appello di Trieste, insistendo per l'accoglimento del gravame e l'annullamento delle statuizioni di condanna rese in primo grado dalla Sezione territoriale friulana.

Nel giudizio d'appello così incardinato ha depositato le proprie conclusioni la Procura generale il 12.9.2024, chiedendo di respingere l'appello principale e quelli incidentali.

Tutti gli appellanti confonderebbero la natura pubblicistica del patrimonio dell'Ente - in tesi leso dalla condotta antigiuridica, colpevole e dannosa - con la presenza di contribuzioni di mano pubblica provenienti dallo Stato o da altre amministrazioni. Non sarebbe in discussione il fatto che il Consorzio si finanzia con risorse "proprie", ma ciò non ne escluderebbe la natura pubblicistica.

In ordine al secondo motivo di gravame degli appelli incidentali non verrebbe in questione il difetto di giurisdizione, posto che si lamenta come, escluso il dolo, non vi sarebbe spazio per una dichiarazione di responsabilità in capo ai due direttori, mentre, secondo la Procura, si tratterebbe di artifici retorici a fronte di una chiara decisione di primo grado affermativa della responsabilità.

L'accesso al beneficio indebito sarebbe stato oggetto di volontà e rappresentazione da parte dei due direttori e negli atti stessi di gravame si ammetterebbe che i benefit contestati come illeciti fossero condizione non retrattabile per l'assunzione dell'incarico presso il Consorzio danneggiato; quand'anche poi si volesse postulare l'esistenza di dubbio fra il formalizzare e il non formalizzare, i due direttori e il Pippo agirono comunque, perseguendo, quindi, lo scopo dell'attribuzione del beneficio indebito. Né varrebbe invocare il D.L. n. 76/2020 che non opererebbe nel caso di specie.

Il terzo motivo di gravame scontrerebbe poi una confusione concettuale fra l'individuazione dell'occultamento e il momento in cui si disvela il danno mentre la sentenza sarebbe chiara e solidamente argomentata sul punto.

Sostiene la Procura generale che non potrebbero considerarsi i benefits indebiti come corrisposti “alla luce del sole”, solo perché i relativi mandati venivano “regolarmente” emessi: non essendo formalizzata in alcun modo, né ricavabile in modo autonomo, la funzionalizzazione, la destinazione di quelle spese, mancava un antecedente necessario per poter parlare di un danno non occultato, conoscibile *ut sic* dalle strutture.

Infine non sarebbe derivata, dalla mancata adibizione della forma scritta, alcuna diminuzione di tutela, ma semmai una strumentalità necessaria per l’attribuzione di un vantaggio indebito, mentre difficilmente superabili sarebbero le considerazioni spiegate nella pronuncia gravata in ordine alla quantificazione (in via sostanzialmente equitativa) del danno; ciò poiché la soluzione discenderebbe dalla mancata rendicontazione delle spese, e non esisterebbe alcun tema di inversione dell’onere probatorio.

All’udienza di discussione della causa del 2.10.2024 le parti si sono riportate alle rispettive eccezioni, difese e deduzioni e la stessa è passata in decisione.

D I R I T T O

1. In via pregiudiziale va disposta in rito, ai sensi dell’art. 184, comma 1 c.g.c. la riunione degli appelli (principale ed incidentali), essendo stati tutti proposti avverso la medesima sentenza.

2. In via preliminare, si osserva che tutti gli appellanti hanno svolto diverse censure alla sentenza di prime cure con profili di omogeneità, sicché, per economia espositiva, vanno trattati congiuntamente per

evitare inutili ripetizioni.

Tutti gli odierni appellanti si dolgono della impugnata sentenza di prime cure in riferimento al rigetto della eccezione di difetto di giurisdizione.

Le eccezioni, per come proposte, non possono essere accolte, non essendoci motivo di discostarsi dagli indirizzi cui è giunta questa Corte dei conti, nelle sentenze n.103/2022 della Sezione giurisdizionale di appello per la Sicilia e n.99/2024 della Sezione prima giurisdizionale centrale di appello.

Secondo la giurisprudenza della Corte regolatrice (Cassazione, SS.UU., ord. n. 19667 del 2 dicembre 2003; sent. nn. 14101 e 14102 del 20 giugno 2006; ord. 3367 del 15 febbraio 2007; sent. n. 15458 dell'11 luglio 2007; sent. n. 8492 del 14 aprile 2011), sono attribuiti alla Corte dei conti i giudizi di responsabilità amministrativa anche nei confronti di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici.

Non v'è dubbio che i Consorzi di Bonifica presenti nella Regione Friuli debbano essere collocati nell'ambito degli Enti pubblici economici.

I Consorzi di bonifica sono persone giuridiche di diritto pubblico che svolgono attività economica, come emerge dalla lettura degli articoli 862 cod. civ., art. 59 del R.D. n. 215/1933, art.3, comma 1, cpv.2 della legge regionale F.V.G. 29 ottobre 2002, n.28, secondo cui *"I Consorzi di bonifica sono enti pubblici economici non commerciali e svolgono la loro attività entro i limiti consentiti dalla legge e dai rispettivi statuti, con l'osservanza delle norme di cui alla legge regionale 20 marzo 2000, n. 7"*.

Lo Statuto del Consorzio di Bonifica, agli atti del fascicolo digitale di

primo grado, all'art.2, comma 3 chiarisce che *“Il Consorzio, dotato di personalità giuridica pubblica ai sensi dell'articolo 59 del regio decreto 13 febbraio 1933, n.215 (Nuove norme per la bonifica integrale) e dell'articolo 862 del Codice civile, è Ente pubblico non commerciale (art. 3, c.1, L.R. 28/2002)”*.

La natura di ente pubblico non commerciale del Consorzio di Bonifica Cellina Meduna pare quindi pacifica ed indiscutibile, così come il possesso della personalità giuridica pubblica di cui all'art.59 del R.D. n.215/1933 secondo il quale *“I consorzi di bonifica sono persone giuridiche pubbliche e svolgono la propria attività entro i limiti consentiti dalla legge e dagli statuti. Per l'adempimento dei loro fini istituzionali essi hanno il potere d'imporre contributi alle proprietà consorziate, ai quali si applicano le disposizioni dell'art. 21”*.

La giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione ha stabilito che i contributi che gli appartenenti sono tenuti a versare in favore dei consorzi di bonifica hanno natura tributaria, con conseguenze ai fini del riparto di giurisdizione (v., tra le altre, l'ordinanza 23 maggio 2005, n. 10703, l'ordinanza 5 febbraio 2013, n. 2598, e la sentenza 3 maggio 2016, n. 8770).

Non dirimente appare il rilievo, contenuto in tutti gli appelli, che le risorse economiche utilizzate dal Consorzio per il pagamento delle indennità, per cui è causa, provenissero da contributi privati dei consorziati o dalla gestione di attività economiche.

Le risorse finanziarie provenienti dai consorziati non costituiscono l'oggetto di una prestazione riconducibile a una obbligazione avente

fonte in un libero atto di autonomia privata, ma derivano dalla soggezione di questi al potere di imporre contributi alle proprietà consorziate che la legge conferisce ai consorzi di bonifica.

In tale alveo si inserisce l'univoco orientamento della Corte di Cassazione che ha affermato come i contributi spettanti ai consorzi di bonifica e imposti ai proprietari per le spese relative all'attività per la quale sono obbligatoriamente costituiti rientrano nella categoria generale dei tributi (Cass., SS.UU., n.496/1999; SS.UU., ord. n. 2598 del 5 febbraio 2013) e, più precisamente in quella dei tributi locali. Questi risultano strutturati come prestazioni periodiche, con connotati di autonomia, nell'ambito di una *causa debendi* di tipo continuativo, in quanto l'utente è tenuto al pagamento di essi in relazione al prolungarsi, sul piano temporale, della prestazione erogata dall'ente impositore o del beneficio da esso concesso, senza che sia necessario, per ogni singolo periodo contributivo, un riesame dell'esistenza dei presupposti impositivi.

Nemmeno assume rilievo di sorta la lamentata assenza di dolo, che gli appellanti incidentali ricollegano, con autonomo motivo di gravame, alla questione di giurisdizione, posto che quest'ultima attiene al giudice innanzi al quale si radica il giudizio di responsabilità a prescindere dall'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave.

L'appellante inferisce la carenza di giurisdizione poi da alcuni elementi sintomatici, quali la "*delegazione amministrativa*" e la devoluzione al giudice ordinario delle controversie di lavoro.

Tali elementi non spostano - ad avviso del Collegio - i termini della

questione.

Il primo elemento e cioè il fatto che se una stessa opera pubblica “viene realizzata da un’impresa privata sulla scorta di una gara ne abbiamo una “aggiudicazione in appalto”, se invece viene realizzata da un Consorzio su diretta assegnazione della P.A. ne abbiamo un “affidamento in delegazione amministrativa intersoggettiva” ed in quest’ultimo caso “le somme ricevute dallo Stato o dalla Regione, quali committenti, costituiscono semplicemente il corrispettivo delle opere”, impatta né sulla natura di ente pubblico del consorzio, né sulla giurisdizione contabile posto che qualunque amministrazione, finanche quelle statali, con riferimento alle fasi successive alla aggiudicazione di un opera o lavoro pubblico stipulano un contratto con l’impresa appaltante che regola i relativi rapporti in regime di diritto convenzionale, ma ciò non le sottrae alla giurisdizione contabile sui fatti dannosi posti in essere dai propri dirigenti e funzionari, anche durante l’esecuzione del contratto.

Quanto invece alla giurisdizione ordinaria sui rapporti di lavoro del proprio personale si tratta di disciplina di dettaglio che non vale a negare al Consorzio di bonifica la qualificazione pubblicistica assegnatagli dallo Statuto, dai provvedimenti costitutivi e dalla normativa speciale, statale e regionale, cui è assoggettato.

D'altronde l'art.63 del D. Lgs. n.165/2001 devolve alla giurisdizione ordinaria in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, sicché nessuna tra queste amministrazioni dubita della coesistenza di una giurisdizione

contabile fondata sull'art.28 Cost. e sui principi generali da ultimo espressi nel C.G.C.

In conclusione ed in linea con l'orientamento recentemente espresso dalle SS.UU. della Corte di Cassazione (11 giugno 2024, sent.16125) è la natura pubblicistica o privatistica del Consorzio a determinarne l'assoggettamento alla giurisdizione contabile, mentre singoli elementi relativi allo svolgimento delle attività proprie dello stesso – come la provenienza della dotazione finanziaria, l'esistenza di una “delegazione amministrativa” per i pagamenti agli appaltatori o quella di una giurisdizione ordinaria sui rapporti di lavoro dei propri dipendenti – non sono dirimenti, né rilevanti.

Nel caso di specie la natura pubblicistica dell'Amministrazione odierna danneggiata è dichiarata espressamente dall'art.3, comma 1, cpv.2 della legge regionale F.V.G. 29 ottobre 2002, n.28,

Esattamente quindi la Sezione territoriale ha ritenuto come *“I consorzi di bonifica, come il C.B.C.M., sono, infatti, enti pubblici previsti dalla legge per la cura di interessi pubblici specificamente individuati, come emerge, per quanto concerne, in particolare, la realtà del Friuli Venezia Giulia, dall'articolo 1 della citata legge regionale n. 28 del 2002... Va, poi, altresì rilevato che l'appartenenza ai consorzi di bonifica non è rimessa alla libera determinazione dei soggetti potenzialmente interessati alle attività di questi, ma è espressamente ancorata dalla legge a un oggettivo criterio di collegamento tra tali attività e le proprietà consorziate ...”*

Tali motivazioni meritano, in conclusione, integrale conferma cui consegue il rigetto delle eccezioni di difetto di giurisdizione sollevate

nell'appello principale e nei due appelli incidentali, anche sotto il profilo del collegamento con l'elemento soggettivo del dolo.

3. Viene a questo punto in rilievo l'eccezione di prescrizione sollevata da tutti gli appellanti con riferimento alla ritenuta insussistenza dell'occultamento doloso posto invece a base della sentenza appellata.

Sul punto ed indipendentemente dalla questione dell'occultamento doloso, vi è che la costituzione di parte civile da parte dell'amministrazione danneggiata nell'ambito del processo penale, avvenuta il 9 maggio 2017 vale quale atto interruttivo della stessa (secondo la giurisprudenza di questa Corte dei conti tali effetti interruttivi sarebbero permanenti - cfr. Corte dei conti, Sez. I, n.252/2023 et Sez. II, n.367/2022 con la giurisprudenza in essa richiamata), con effetti dunque sui pagamenti svolti nel precedente quinquennio, cioè tutti quelli successivi al 10 maggio 2012, i quali non potrebbero comunque considerarsi prescritti stante l'esistenza di una specifica attività di messa in mora dei debitori, rappresentata, appunto, dalla costituzione di parte civile.

In ordine alla interruzione della prescrizione la giurisprudenza si è pronunciata sull'effetto espansivo interruttivo della prescrizione, statuendo che in tema di prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante da fatto illecito imputabile a più danneggianti in solido tra loro, ai sensi dell'art.2055 cod. civ., la interruzione del termine di prescrizione è disciplinata dai principi sulle obbligazioni solidali (anche nel caso di diversità dei titoli ascrivibile ai coobbligati)

e, in specie dall'art.1310, primo comma cod. civ., per la cui applicabilità è necessaria e sufficiente l'esistenza del vincolo obbligatorio solidale scaturente dall'unicità del fatto dannoso previsto dall'art.2055 cod. civ.: sicchè Cass. 22164/2019 ha ritenuto operante l'effetto estensivo dell'interruzione della prescrizione compiuta mediante la costituzione di parte civile nel procedimento penale a carico dell'autore del fatto illecito (Corte dei conti, Sez.III, n.550/2021).

L'effetto interruttivo permanente della prescrizione, garantito dalla costituzione di parte civile opera quando il processo penale è *"instaurato per i medesimi fatti per i quali si è agito in sede di responsabilità amministrativa"* (cfr. Corte conti, sez.I, n. 200/2015 e Sez.II, n.367/2022).

Ebbene in tal senso la sentenza di primo grado qui appellata ha correttamente individuato nella costituzione di parte civile il primo atto interruttivo della prescrizione onde le relative statuizioni, a prescindere dalla esistenza di un occultamento doloso, vanno confermate.

4. L'appellante principale Pippo nel proprio atto di gravame - il quale e per inciso appare affatto improntato al principio della sinteticità dei motivi di appello e, soprattutto, a quello della loro separata e puntuale enunciazione, tanto in fatto quanto in diritto - ripropone una serie di considerazioni, volte a rappresentare l'inesistenza dell'occultamento doloso del danno, con le quali fornisce proprie ricostruzioni dei fatti: tra queste quella per la quale emergerebbe da alcuni passaggi della decisione di primo grado una palese contraddizione nel percorso motivazionale e cioè che *"la situazione era del tutto percepibile all'esterno*

(e non sussisteva quindi alcun doloso occultamento) sol che sarebbe stata ignorata da chi avrebbe dovuto controllare e semmai – qualora l’avesse ritenuta illegittima – segnalarla”. L’appellante cioè rappresenta come nessuno tra coloro che erano deputati al controllo interno di regolarità ed a quello contabile, avesse mai rilevato o solo espresso dubbi e perplessità sulle forme di utilizzo delle vetture e su quelle dell’appartamento che costituiscono il danno erariale contestatogli in concorso con i beneficiari.

Ora è che la sentenza di primo grado non ha ritenuto di rigettare l’eccezione di prescrizione ancorandola all’esistenza di un occultamento doloso, tant’è che è stata accolta quella parte della prescrizione per i pagamenti antecedenti il quinquennio dalla data di costituzione di parte civile da parte dell’Amministrazione danneggiata: e tanto renderebbe inutile ai fini del presente giudizio la disamina della suddetta difesa di parte appellante.

La stessa tuttavia siccome attiene alla esatta ricostruzione dei fatti può comunque essere esaminata da questo Collegio ai fini della eventuale individuazione di elementi esimenti od escludenti della responsabilità del Pippo dichiarata in primo grado.

Sennonché la difesa non coglie nel segno e non mina l’impianto motivazionale della sentenza della sezione friulana di questa Corte.

La sentenza penale d’appello sul punto ha, efficacemente quanto condivisibilmente, rappresentato come *“Non importa qui stabilire se il sistema di controllo fosse connivente o complice; ciò che è certo è che esso rappresentava uno schermo formale assolutamente inconsistente rispetto alle*

perdurate e indebite sottrazioni di risorse, di efficacia pari a quella delle famose grida di manzoniana memoria. Peraltro, significa anche ignorare quanto dichiarato da Alessi, che ha descritto Pippo come un "comandante" all'interno del Consorzio... Significa anche ignorare le modalità di predisposizione delle note per i rimborsi sulla base di scontrini non pertinenti o modificati o duplicati ... Significa ancora ignorare le ampie ammissioni, auto ed etero accusatorie, della Falcone stessa."

Ebbene anche ammettendo l'esistenza di una condotta concorrente della responsabile dell'Ufficio di ragioneria del Consorzio, ciò non può valere ad escludere la responsabilità, principale e determinante degli appellati nella determinazione dei fatti di danno. La sentenza appellata, in punto di concorso della responsabile dei controlli interni, deduce come *"la volontaria condotta dal responsabile dell'Ufficio di ragioneria intesa a lasciare, consapevolmente, che i fatti dannosi di cui si tratta restassero documentalmente nascosti ha – se così si può dire – blindato (oltre che assicurato) gli effetti della volontaria condotta di PIPPO, BILLE' e MARUZZI intesa a cagionare i danni medesimi e a tenerli documentalmente nascosti, con la consapevolezza, evidentemente alimentata anche dalla fruttuosa reiterazione nel tempo, che, grazie allo stesso responsabile di ragioneria, tali danni non sarebbero in alcun modo venuti alla luce"*.

Si tratta tuttavia di condotte concorrenti e non reciprocamente escludenti, nel senso che le condotte determinanti il danno erariale sono state poste in essere, con dolo diretto, da parte dei tre appellanti, mentre la condotta concorrente della responsabile dei controlli interni le ha solo agevolate non impendendole.

Non si pone quindi un problema di percepibilità all'esterno delle condotte dolose del Pippo e degli appellanti incidentali, anche perché ciò rilevarebbe solo eventualmente ai fini del momento della conoscibilità del fatto di danno, ma è invece accaduto che le condotte dolose in concorso sono state plausibilmente agevolate dalla carenza di controlli, dovuta ad una condotta omissiva della responsabile di ragioneria. Tanto appare accertato nella sentenza penale d'appello che ha confermato la responsabilità del Pippo e dalla sentenza qui appellata, sicché non è motivo di dubitarne, ma non ne derivano effetti assolutori, esimenti o riduttivi della quota di responsabilità amministrativa per danno erariale accertata e dichiarata in capo a ciascun appellato. Questo perché le condotte poste in essere dai medesimi, in concorso tra loro, sono state ex se produttive di danno, a prescindere dalla carenza del controllo.

In conclusione sul punto vanno confermate le motivazioni della sentenza di primo grado.

5. Può quindi trattarsi della valenza, rispetto alla posizione dei due appellanti incidentali, Billé e Maruzzi ed ai sensi dell'art.652 cod. proc. pen., delle statuizioni assolutorie rese in sede penale dalla Corte d'Appello di Trieste nella sentenza n.1065/2021, depositata dagli stessi in uno alla memoria illustrativa del 9.9.2024.

Tale pronuncia è stata ripetutamente invocata quale automaticamente produttiva di effetti assolutori da parte degli appellanti incidentali e tanto è stato confermato anche nella discussione orale.

Come ricostruito da questa Corte (Sez. III, n.273/2021) nel testo

novellato dall'art.9 della legge n.97/2001, l'art. 652 cod. proc. pen. stabilisce che *“la sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento che “il fatto non sussiste”, che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso dal danneggiato o nell'interesse dello stesso, sempre che il danneggiato si sia costituito o sia stato posto in condizione di costituirsi parte civile, salvo che il danneggiato dal reato abbia esercitato l'azione in sede civile a norma dell'articolo 75, comma 2”*.

La giurisprudenza contabile ha chiarito come nella sua nuova formulazione, la norma in esame faccia riferimento anche ai procedimenti per responsabilità erariale dinanzi alla Corte dei conti (cfr. Sez. I centr. app. nn. 327/2016, 168/2017, 56/2018; Sez. II centr. app. nn. 26/2016, 614/2017, 955/2017, 669/2018, n. 88/2020; Sez. III centr. app. 621/2016, 254/2018), ed ha altresì affermato che la sua incidenza nel giudizio contabile è ammissibile *“purché nel pieno rispetto del principio di cui all'art. 2697 c.c. e solo nei limiti ivi indicati e cioè quanto all'accertamento che il fatto dedotto nella causa penale non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, a condizione che vi sia identità soggettiva ed oggettiva tra il fatto posto a fondamento dell'azione di responsabilità amministrativa e quello oggetto del giudicato penale assolutorio e che quest'ultimo non sia frutto dell'accertamento dell'insussistenza di sufficienti elementi di prova, ai sensi dell'art. 530 co. 2° cod. proc. pen.”*.

Detta giurisprudenza ha anche sottolineato che l'osservanza dell'art. 652 cod. proc. pen. non comporta alcun automatismo applicativo tra l'assoluzione e l'efficacia extra-penale del giudicato, ciò sul presupposto che la formula assolutoria "*perché il fatto non sussiste*" non necessariamente sta a significare l'insussistenza del fatto materiale, ma può semplicemente esprimere la mancanza di questo o quell'elemento che compone la fattispecie delittuosa (Cass., n. 1339 del 5 giugno 1992).

Infatti pur avendo ad oggetto i medesimi fatti materiali, sussiste rispetto a quest'ultimi una pluriqualeificazione giuridica (penale ed amministrativo contabile) che rende i giudizi (penale e contabile) reciprocamente autonomi ed indipendenti. L'identità di detti fatti materiali riguarda singoli elementi delle fattispecie e non integrano autonome situazioni giuridiche sostanziali che, per legge, devono essere accertate con efficacia di giudicato da altro giudice, ma sono liberamente apprezzabili, ciascuna per la rilevanza che assume per l'ordinamento nell'ambito del relativo giudizio.

Ne consegue come in presenza di un giudicato assolutorio pronunciato in seguito a dibattimento, l'applicazione dell'art. 652 cod. proc. pen. non può prescindere dall'autonoma valutazione che il giudice contabile è chiamato a svolgere sui fatti e sulle circostanze emergenti dalla motivazione della sentenza penale con lo scopo di accertare se la dichiarazione di non sussistenza del fatto a sua volta comporti anche l'insussistenza dell'evento dannoso (condotta/danno) ai fini della pronuncia erariale.

In sostanza, la sentenza penale di assoluzione può fare stato nel

giudizio contabile solo quanto alla materialità dei fatti accertati ovvero esclusi, mentre di per sé l'eventuale liceità penale non esclude anche l'illiceità contabile (cfr. *ex plurimis* Sezione I n. 95/2011, n. 624/2013, n. 774/2013; Sezione II n. 325/2014).

Anche la Corte di Cassazione ha più volte affermato che, in applicazione dell'art. 652 cod. proc. pen., il giudicato penale ha effetto preclusivo solo ove contenga un effettivo e specifico accertamento circa l'insussistenza del fatto o della partecipazione dell'imputato; non altrettanto nell'ipotesi in cui l'assoluzione sia determinata dall'accertamento dell'insussistenza di sufficienti elementi di prova circa la commissione del fatto o in ordine all'attribuibilità del fatto all'imputato (Cass. n. 3376/2011, n. 5676/2010, n. 22883/2007).

La disposizione impone, pertanto, al giudice contabile di verificare quale sia l'accertamento contenuto nella sentenza penale; e la verifica non può che essere condotta, non diversamente che per qualunque altra pronuncia giudiziale, integrando il dispositivo con la motivazione della sentenza.

Non è inutile notare in questa sede come la sentenza abbia mandato assolti i due appellanti incidentali, con la formula c.d. "dubitativa" di cui al comma 2 dell'art.530 cod. proc. pen., secondo il quale "2. *Il giudice pronuncia sentenza di assoluzione anche quando manca, è insufficiente o è contraddittoria la prova che il fatto sussiste, che l'imputato lo ha commesso, che il fatto costituisce reato o che il reato è stato commesso da persona imputabile.*". Tanto si legge a pagina 54 nell'ultimo periodo della parte motiva della sentenza della Corte d'Appello e non pare potersi porre

nel dubbio.

La conseguenza è quindi che non risulta accertato in sede penale che il fatto dedotto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, bensì che tutto ciò non è stato – in quella sede – sufficientemente provato.

Va inoltre osservato che, secondo consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione, il giudice, al fine di formare il proprio libero convincimento, può utilizzare anche le prove raccolte in un diverso giudizio, al fine non solo di trarne semplici indizi o elementi di valutazione, ma anche di attribuire loro valore di prova esclusiva (Cass. Sez. III n. 14766 del 26.6.2007 e precedenti ivi richiamati), salvo il dovere di non negare ingresso a mezzi di prova ammissibili e pertinenti, offerti dalle parti per contrastare quelle risultanze (Cass. Sez. III, n. 12751 del 18.10.2001 e precedenti ivi richiamati).

Nella fattispecie la sentenza penale d'appello, ormai irrevocabile, ha statuito, relativamente alle posizioni degli odierni due appellanti incidentali, come *“la Corte che, pur fermo quanto osservato in tema di qualità soggettive dei Direttori Generali e ferma la materialità dei fatti, non vi sia prova sufficiente dell'elemento soggettivo del delitto ascritto ... l'atteggiamento degli imputati era stato tutt'altro che improntato ad onerare il Consorzio, a proprio personale vantaggio, di un surplus di costi: un atteggiamento del tutto contrario dimostrano le vicende del leasing della Saab e dell'utilizzo e poi dell'acquisto della Volvo, già in precedenza usate dagli imputati, come dettagliati negli appelli; piuttosto, si era registrato un*

risparmio per l'Ente, e ciò verosimilmente anche con riferimento all'appartamento del Maruzzi, rispetto alla sistemazione in un residence, avendo egli anche accettato di pagare spese condominiali e utenze;

- ragionevoli erano le richieste di benefits avanzate, atteso che gli imputati non risiedevano nella città sede del Consorzio; esse erano anche in linea con il Contratto Nazionale di Lavoro e, soprattutto, con i benefits goduti da entrambi nella precedente esperienza lavorativa presso gli Enti citati; ragionevole era l'affidamento circa la regolarità, anche dal punto di vista formale, della concessione dei benefits, desumibile da plurime circostanze: gli atti scritti (contratti, delibere, mandati di pagamento, come sopra riportati) che, seppur indirettamente, confermavano la concessione dei benefits, la giustificazione, le condizioni e l'estensione di essi e la destinazione dei beni; l'assenza di rilievi di sorta, pur avvenuto il "godimento" di auto e alloggio alla luce del sole, da parte di Presidente, Deputazione Amministrativa, Revisori dei Conti, Ufficio Ragioneria; per Maruzzi, l'esistenza del "precedente" del Billè; per costui la presenza dei benefits nelle sue buste-paga; rileva inoltre la possibilità che i benefits non fossero espressamente indicati nella lettera di assunzione o nel contratto di lavoro, perché successivamente riconosciuti (come avvenuto proprio per Billè, con lettera separata, quanto alla vettura assegnatagli in occasione del suo precedente incarico); non concludenti erano le osservazioni del primo giudice in ordine alla documentazione della presa in consegna e della restituzione dei veicoli, avendo sempre versato gli imputati dettagliata documentazione dei passaggi telepass, dei chilometri percorsi e dei rifornimenti di carburante effettuati (in un contesto, dunque, anche di trasparenza contabile e fiscale); ovvero in ordine

alla disdetta dell'appartamento all'atto della cessazione dell'incarico del Maruzzi, essendosi obiettato che il Direttore Generale subentrato al Maruzzi risiedeva nella città sede del Consorzio; irrilevante era poi il fatto che la ricerca dell'appartamento fosse stata fatta dalla moglie del Maruzzi, in presenza di una scelta fatta comunque dal Presidente e dal Consorzio; neppure poteva ritenersi dubbio che i benefits che comparivano nelle buste-paga fossero quelli di cui all'imputazione, non essendovene altri.

Si tratta ora di valutare come questi elementi trovino ingresso nel presente giudizio d'appello, mentre non può ritenersi che dagli stessi derivino automatismi assolutori e di automatico accoglimento degli appelli.

6. Ritiene questo Collegio che nella fattispecie i due appellanti incidentali si siano avvantaggiati di una situazione opaca per la quale i *benefits* non venivano ricompresi espressamente negli accordi e nei contratti di lavoro ma comunque venivano usufruiti dai dirigenti e direttori generali. In altri termini non appare errata la ricostruzione del primo giudicante per la quale *“le stesse persone, in quanto consapevoli della sua illiceità, abbiano volontariamente stabilito di affidare l'accordo in questione alla sola intesa verbale proprio per sottrarlo - sia in fase genetica, sia in fase funzionale - a ogni ordinaria possibilità di riscontro documentale...”*.

Nel caso di specie è accaduto che Billé e Maruzzi sia siano avvalsi di un accordo lavorativo tacito con il Pippo, per il quale oltre a quanto previsto nell'accordo scritto, gli venivano riconosciuti alcuni benefici che - essi sì - costituivano indebito esborso per il Consorzio in quanto non consentiti dalla contrattazione collettiva e non previsti dalla

regolamentazione interna all'amministrazione.

E' stata dunque la condotta concorrente dei tre appellanti a determinare il danno erariale accertato e quantificato nella sentenza di prime cure, con maggiore prevalenza di quella posta in essere dall'appellante principale, ma senza che ciò escluda il concorso degli appellanti incidentali.

7. In conclusione la sentenza appellata merita conferma integrale, seppur con le motivazioni parzialmente differenti qui riferite.

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

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, rigetta l'appello principale e gli appelli incidentali e conferma la sentenza appellata.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in euro 240,00.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio del 2 e del 9 ottobre 2024.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Quirino Lorelli

Giuseppina Maio

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 05/11/2024
il Dirigente
F. to digitalmente