

Sentenza n. 16/2023

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE DI BOLZANO

composta dai magistrati

Enrico MARINARO presidente relatore

Francesco TARGIA consigliere

Massimo Giuseppe URSO referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 2327/R del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale nei confronti di **Alois DURNWALDER**, nato a Falzes (BZ) il 23 settembre 1941 ed ivi residente in Lupwaldweg n. 17, cod. fisc. DRNLSA41P23D484O, nella sua qualità, all'epoca dei fatti, di presidente della Provincia autonoma di Bolzano, rappresentato e difeso dagli avvocati Gerhard Brandstätter e Karl Pfeifer ed elettivamente domiciliato presso il loro studio in Bolzano, Via dott. Streiter n. 12; udito, nella pubblica udienza del 19 aprile 2023, il giudice relatore, il pubblico ministero Alessia Di Gregorio e i sunnominati legali; esaminati gli atti ed i documenti di causa;

RITENUTO IN FATTO

1. La Procura regionale contesta all'odierno convenuto, presidente della Provincia autonoma di Bolzano (PAB) all'epoca

dei fatti, la causazione di un pregiudizio all'immagine dell'Ente pari a € 361.463,84.

Ciò a seguito della definitiva condanna alla pena di due anni e mezzo di reclusione inflittagli per peculato in relazione a una serie di spese a titolo personale (v. tabella E di cui al punto 5 del capo di imputazione penale) tramite somme attinte dal Fondo spese riservate (c.d. SOFO) di cui all'art. 2, l. p. n. 6/1994, poi abrogato dall'art. 8 della l. p. n. 4 del 18 marzo 2013 con decorrenza dal successivo 27 marzo.

L'attore erariale – sulla base della rappresentata “*indebita appropriazione*”, mediante condotte reiterate dal dicembre 2004 all'ottobre 2012, di risorse pubbliche nell'ammontare di € 180.731,92 – ravvisa la sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della suddetta tipologia di danno, all'uopo richiamando i parametri elaborati in materia dalla giurisprudenza contabile, soffermandosi poi sul riscontrato elemento soggettivo doloso nonché, data l'asserita corretta praticabilità del canone del *tempus commissi damni*, sulla quantificazione dell'importo risarcitorio secondo il criterio del *duplum* di cui all'art. 1, c. 1-sexies, l. n. 20/1994, introdotto dalla l. n. 190 del 6 novembre 2012, confutando infine analiticamente le deduzioni presentate ai sensi dell'art. 72 c.g.c.

2. La articolata comparsa di costituzione si sviluppa attraverso i seguenti argomenti:

a) si eccepisce l'intervenuta prescrizione fino al termine del 2007, ovvero sia con riguardo alle “*condotte di spesa poste in essere*”

prima di cinque anni dall'inizio del procedimento penale”;

b) atteso che con riguardo alle pregresse condanne emesse da questa Magistratura non è stato ravvisato a carico del Durnwalder l'elemento psicologico del dolo, *“la domanda di risarcimento ..., che si fonda su un'ipotesi delittuosa di natura dolosa, va rigettata, stante l'autonomia dei giudizi contabile e penale”*, configurandosi altrimenti un conflitto tra giudicati contabili;

c) in coerenza coi principi costituzionali e sovranazionali, deve trovare applicazione il canone del *tempus commissi delicti*, con conseguente esclusione del criterio del *duplum* introdotto da legge successiva alle condotte in questione;

d) non vi è prova del preteso danno all'immagine, anzi il *clamor fori* si sostanzia semmai *“nell'incredulità e nello stupore dell'opinione pubblica”*, come testimoniato dalla *“serie innumerevole di messaggi di solidarietà”* (v. all. 4 alle cennate deduzioni ex art. 72 c.g.c.) pervenuti all'indirizzo del sunnominato a seguito della definitiva condanna penale;

e) trattandosi di *“rimborso per le anticipazioni effettuate con denaro proprio”*, la connessa *“mancanza di un'utilità patrimoniale percepita”* comporta il *“difetto della base di calcolo”* del contestato danno;

f) come attestato dalla prodotta documentazione, perdura il *“prestigio acquisito dalla [PAB] durante la Presidenza Durnwalder”*, la fama del quale, come *“persona di enormi virtù politiche e umane”*, non è stata minimamente scalfita dalla suddetta

condanna.

Ne derivano le rispettive conclusioni: in via preliminare, intervenuta prescrizione; nel merito in via principale rigetto della domanda; in subordine, considerazione dei vantaggi conseguiti dall'Ente e dalla comunità amministrata e ricorso alla valutazione equitativa ex art. 1226 c.c., con disapplicazione della regola del *duplum*; in ogni caso, esercizio del potere riduttivo.

3. Al dibattimento sono state ribadite e sviluppate le rispettive posizioni.

CONSIDERATO IN DIRITTO

4. Un tanto riferito, va innanzitutto disattesa l'eccezione di intervenuta (parziale) prescrizione, essendo evidente (e pacifico in giurisprudenza) che, se l'Ordinamento ha subordinato la tutela risarcitoria del danno all'immagine alla conclusione del processo penale, il relativo *dies a quo* non potrà che coincidere con il passaggio in giudicato della sentenza di condanna, qui realizzatosi con la pronuncia della Sezione II della Cassazione n 33952/2021, che ha dichiarato inammissibile il ricorso dell'odierno convenuto avverso la sentenza n. 248/2019 della Corte di appello di Trento.

5. Il mero segno difensivo connota pure il paventato conflitto tra giudicati contabili, atteso che, a fronte di una prospettata lesione all'immagine dell'amministrazione, la Corte, per esercitare il proprio potere-dovere di verifica circa la ricorrenza o meno dell'asserito pregiudizio, è tenuta, in ossequio alla volontà del Legislatore, a prendere le mosse dalla sentenza penale

definitiva: non vi è dunque alcun margine per mettere in discussione il verdetto di condanna del Giudice ordinario, essendo questo il cogente presupposto per il dispiegarsi della verifica stessa, onde nemmeno si pone (in via logica prima che giuridica) un problema di ‘coerenza’ con pregressi risarcimenti a titolo di colpa grave statuiti (come nella specie) in ambito contabile.

È poi appena il caso di soggiungere che il disegno normativo in materia non incrina affatto il principio di autonomia tra i diversi giudizi, dato che spetta esclusivamente alla Corte ogni valutazione in termine di sussistenza e (se del caso) quantificazione della tipologia di danno in parola.

Ciò che (anche) questa Sezione ha ripetutamente avuto modo di rimarcare, ad esempio con la sentenza n. 50/2020: *“L’esistenza di un tale danno non discende certo automaticamente dall’accertamento degli illeciti dai quali si pretende sia derivato, ma deve essere accertata agli atti di causa in termini di perdita di prestigio come conseguenza del fatto lesivo (Corte conti, SS.RR., sent. n.1/2011); a tal fine suppliscono i criteri che, al termine di una lunga elaborazione giurisprudenziale, sono stati forniti dalle Sezioni riunite di questa Corte per individuare la soglia di lesività della fattispecie (ex plurimis, SS.RR. giur., nn. 1/QM/2011 e 10/QM/2003) onde poterne concludere la sua concreta lesività al bene ‘immagine’ della P.A.*

In sintesi, l’esistenza e l’entità della lesione deve essere accertata sulla base di tre elementi:

-di natura oggettiva, relativi alla oggettiva gravità del fatto, alle modalità di perpetrazione, all'eventuale reiterazione dello stesso e all'entità dell'arricchimento;

-di natura soggettiva, relativi al ruolo rivestito dall'agente nell'ambito della pubblica amministrazione di appartenenza;

-di natura sociale, relativi alla negativa impressione suscitata nell'opinione pubblica e anche all'interno dell'amministrazione d'appartenenza, all'eventuale clamor fori e alla diffusione e amplificazione del fatto per conseguenza del riflesso sui mass media.”

Sempre a fini esemplificativi, l'intatta pregnanza del principio di autonomia e dunque l'assenza di ogni 'automatismo' di sorta hanno trovato vieppiù conferma in altra pronuncia bolzanina (sentenza n. 93/2019), laddove si osserva che *“il requirente non risulta aver fornito alcuna prova (ad es. tramite l'usuale allegazione di articoli di stampa) che le condotte illecite in questione abbiano suscitato un certo (ed anzi un qualsivoglia) clamor fori, onde deve ritenersi che esse non abbiano acquisito la (pur minima) rilevanza mediatica in cui si sostanzia la presente tipologia di pregiudizio erariale [ex multis, Sez. III n. 132/2011 e Sez. I n. 494/2010, nonché, recentior, Sez. veneto n. 29/2017: 'presupposti necessari per l'esercizio dell'azione di responsabilità per il danno arrecato all'immagine della P.A. sono una sentenza di condanna passata in giudicato per un reato del pubblico ufficiale commesso in pregiudizio della pubblica amministrazione, ed il clamore*

mediatico (clamor fori) derivante dalla condotta illecita del soggetto agente’].”

6. Restando sul piano generale (e premesso, per scrupolo di completezza, che secondo pacifica giurisprudenza, il danno all’immagine non deve essere necessariamente rapportato a spese o costi di ripristino della stessa), è d’uopo evidenziare, quanto al riferito contrasto tra i criteri rispettivamente invocati del *tempus commissi damni* e del *tempus commissi delicti*, che la misura del *duplum* delle somme illecitamente percepite rinviene comunque la propria origine nel quadro dei suddetti consolidati parametri (soggettivo, oggettivo e sociale) di matrice pretoria elaborati ai sensi dell’art. 1226 c.c. (cfr., *ex plurimis*, Sez. III n. 241/2019 e n. 6/2021, nelle quali, coerentemente, non si manca altresì di precisare che il cennato comma 1-sexies non ha introdotto nell’Ordinamento alcuna nuova sanzione).

7. Venendo al merito, occorre da subito puntualizzare che il presente esame, nell’attenere esclusivamente all’asserito pregiudizio cagionato all’immagine della PAB a seguito della menzionata condanna penale a due anni e mezzo per il reato di peculato, non denota quindi alcuna interferenza con qualsivoglia valutazione di tenore politico e/o amministrativo, in particolare relativamente all’addotta perdurante reputazione dell’ex presidente Durnwalder e al connesso “*prestigio acquisito*” dalla Provincia durante il suo quasi venticinquennale mandato.

Costituisce d’altronde un dato di comune esperienza (sia a livello

nazionale che internazionale) che una figura pubblica ben possa determinare diverse (e anche opposte) opinioni/reazioni dei consociati a seconda che venga considerata sotto il profilo dello svolgimento delle intestate funzioni o sotto il profilo del personale/privato comportamento.

Quest'ultimo, come cristallizzato nel giudicato penale in questione, è dunque l'unico possibile riferimento per la verifica alla quale il Collegio è doverosamente chiamato; di conseguenza risultano inconferenti le prospettazioni difensive di cui al punto 6 della comparsa (*Sul prestigio acquisito dalla Provincia autonoma di Bolzano durante la Presidenza Durnwalder*), nonché l'invocata applicazione dell'art. 1, c. 1-bis, l. n. 20/1994.

8. Nel prendere allora le mosse dal vaglio afferente la sussistenza (dell'*an*) della contestata lesione, va innanzitutto posta in risalto l'imponente mole di articoli di stampa prodotta dal requirente, a palese dimostrazione di una amplissima risonanza mediatica connessa alla illecita condotta accertata a carico dell'odierno convenuto in relazione (v. il capo 5 di imputazione, cui si riferisce la cennata tabella E) agli "*importi impiegati per far fronte a spese dichiaratamente private compensati indebitamente con crediti personali privi dei requisiti di certezza, liquidità, esigibilità e quindi di legittimità*".

Statuisce in proposito la Corte di appello di Trento, con la menzionata sentenza n. 248/2019, che tali spese, corrispondenti a 547 prelievi dal SOFO nell'arco di otto anni (come

dettagliatamente riportati nella tabella E) *“attengono a voci incontestabilmente private e personali/familiari e che, come tali, nulla hanno a che fare ... con l’interesse pubblico”* – dato che *“trattasi di spese per biglietti aerei per sé, per la propria compagna e per i di lei familiari; viaggi in elicottero a Venezia; pagamento imposte dirette sue e di suo figlio, ICI, tassa rifiuti e sulle acque reflue; assicurazione sulla sua abitazione in località Falzes; pagamento onorari del notaio e del dentista per sé e per la propria ex compagna; computer portatile e assicurazioni private della ex compagna; fatture della sua ex moglie; gasolio per il riscaldamento della casa; quote associative per la pesca e per la confraternita del vino, per fiori, munizioni, rinnovo della propria licenza di caccia, un binocolo, DVD ai familiari; spese annuali per i suoi alveari; bollo, cambio gomme e benzina per la sua autovettura privata; acquisto di medicinali; pranzo di nozze del figlio; articoli da regalo; quote associative di associazioni a cui era associato a titolo personale, nonché per imprecisati prestiti personali, ed altro”* –, non senza stigmatizzare, in riferimento ai termini *compensazione, restituzione e rimborso*, che *“la sottile distinzione che operano i difensori fra queste tre parole è veramente capziosa”*.

Lettura confermata e ribadita dalla definitiva pronuncia della Suprema Corte n. 33952/2021: *“perde totalmente di fondamento e di efficacia la tesi difensiva della liceità dell’autoliquidazione attuata attraverso prelievi diretti dal fondo riservato di presunti*

(perché non controllati né controllabili) crediti vantati nei confronti del bilancio pubblico per somme asseritamente anticipate”.

Ciò che risolutivamente disattende l’argomento difensivo (rinnovato anche nella presente sede: v. par. 2 sub lett. e) che vorrebbe addurre, vanamente, *“a discolpa la restituzione a mezzo di una compensazione con il denaro che l’imputato anticipava di tasca propria filantropicamente, per fini realizzati nell’esercizio personale di un potere pragmatico”*: così i Giudici trentini, i quali nel respingere (in piena consapevolezza della centralità dell’argomento medesimo: *“venendo infine al gheriglio della noce”*) la *“dedotta restituzione/compensazione”*, non hanno mancato di rilevare che, *“diversamente opinando, si realizzerebbe una inammissibile commistione tra il patrimonio della Pubblica Amministrazione e quello dell’organo politico-amministrativo che la rappresenta”*, di talché *“i soldi della collettività diverrebbero una sorta di emolumento aggiuntivo cui privatamente attingere al di fuori di ogni regola e di ogni forma di controllo.”*

Ne consegue evidentemente, anche in questo giudizio, l’inconsistenza (accanto alla risalente dichiarazione attribuita al procuratore della Repubblica dell’epoca, secondo la quale il convenuto non avrebbe intascato un solo centesimo, v. all. 5 alle deduzioni ex art. 72 c.g.c.) dell’insistito argomento fondato sulla pretesa *“mancanza di utilità patrimoniale percepita”*.

9. Ebbene, a fronte delle riferite testuali affermazioni che

incarnano il giudicato penale in parola, sostiene la difesa che in realtà il *clamor fori* si sarebbe nella specie determinato (per così dire) all'inverso, sostanziandosi “*nell'incredulità e nello stupore dell'opinione pubblica*”, come testimoniato dalla “*serie innumerevole di messaggi di solidarietà*” pervenuti all'indirizzo dell'ex presidente (v. all. 4 alle deduzioni ex art. 72 c.g.c.).

Ora, la rilevanza di tali messaggi deve essere ineludibilmente considerata alla luce della regola di riferimento valutativo per la formazione del libero convincimento del Giudice contabile, ossia quella della preponderanza dell'evidenza, fondata sul noto canone civilistico del ‘più probabile che non’.

Da qui la domanda di fondo (*il gheriglio della noce* nella presente sede): secondo il suddetto canone è verosimile opinare che il comportamento del Durnwalder penalmente sanzionato in via definitiva sulla scorta delle severe motivazioni sopra richiamate abbia determinato nella (tendenziale) generalità dei consociati, come ritiene la Procura, “*un pesante nocumento all'immagine di trasparenza e correttezza che deve connotare l'amministrazione pubblica*”?

Oppure, di contro, dovrebbe il Collegio reputare che i prefati messaggi costituiscano una sorta di punta dell'iceberg di un sentire collettivo che, in buona sostanza, propende (quanto meno tendenzialmente) per l'idea di una clamorosa ingiustizia?

In altri termini, quale delle due ipotesi appare maggiormente plausibile, laddove (sia all'esterno che all'interno della PAB) si

abbia riguardo alla percezione del *quisque de populo* al cospetto di pluriennali reiterate condotte definitivamente accertate in termini di illecito utilizzo di pubbliche risorse?

Invero (e lungi da ogni 'automatismo' di sorta, ripetutamente paventato della difesa), alla Sezione appare assai più convincente la posizione dell'attore erariale, siccome in grado di connettere il clamore mediatico che si è indubbiamente originato nella specie alla ragione reale che ne sta alla base.

Soccorrono plasticamente al riguardo le parole della Corte d'appello: *“non era neppure ipotizzabile che il Presidente della Provincia, uomo dalla quarantennale esperienza amministrativa e con le particolari attitudini nel campo della organizzazione politica che tutti gli riconoscono, non sapesse o non capisse che non poteva pagare con i soldi pubblici la fattura del dentista e del notaio, le spese condominiali e le tasse per la ex moglie, i viaggi privati, la cerimonia di nozze del figlio, eccetera eccetera. Come non condividere l'ammonimento contenuto nel gravame del P.M., per cui a nessuno è consentito usare a proprio libito le casse pubbliche 'come un bancomat'? Anche il più sprovveduto degli amministratori non può non rendersene conto.”*

E' dunque fondato ritenere che giustappunto siffatte condotte appropriative/distrattive del pubblico denaro (che già in astratto ripugnano alla coscienza sociale) abbiano in concreto assunto agli occhi del cittadino-contribuente una quanto mai grave valenza lesiva dell'immagine della Provincia, poiché ripetutamente tenute

dal soggetto posto al vertice dell'Ente di massima importanza territoriale e di conseguenza idonee a determinare una sconcertata e diffusa impressione di opacità, arbitrio e privilegio.

10. Tale conclusione risulta d'altronde indirettamente corroborata dalle implicazioni sottese a un passaggio argomentativo della comparsa di costituzione, dove, alle pp. 21-22 si legge: *“A proposito della pretesa perdita di prestigio, credibilità e reputazione dell'Amministrazione provinciale, ci si permette di citare la lettera di solidarietà del primo cittadino della PAB Dott. Arno Kompatscher del 24.11.2020 (cfr. doc. n. 5), il quale assume il ruolo di 'portavoce' della popolazione della Provincia ('Come molte e molti sudtirolesi sono dell'opinione che questo processo era fuori luogo. Con la emessa sentenza, caro Luis, l'opera della Tua vita viene infangata in modo vergognoso' – traduzione del testo dalla lingua tedesca). L'attuale Presidente della Giunta provinciale ricorda che l'ex Governatore ha rappresentato la nostra terra per 25 anni con molto impegno. Respinge decisamente l'insinuazione, secondo la quale lui stesso avrebbe pensato che l'ex Governatore avesse danneggiato sia la Provincia che la popolazione. Conclude, infine, che vorrebbe rendere non accaduto tale sentenza se ne avesse il potere.”*

Premesso che la missiva, oggettivamente, non si caratterizza per tempestività di slancio (essendo stata redatta oltre un anno dopo il deposito della sentenza trentina, avvenuto il 25 settembre 2019), suscita invero attenzione il riferimento del successore dell'odierno

convenuto alla suddetta “*insinuazione*”, la quale, a ben vedere, introduce un certo profilo di criticità e perciò una sorta di incrinatura in una lettera invece finalizzata, secondo la prospettazione difensiva, a confermare ed enfatizzare il pieno e convinto sostegno all’ex presidente da parte dell’attuale “*portavoce*” della popolazione altoatesina.

Ma v’è di più: avendo riguardo alle notizie di stampa raccolte e depositate dalla Procura, non sembra infatti che la formulata ‘rassicurazione’ abbia sortito effetto, dal momento che il Durnwalder medesimo, in una “*affollata conferenza stampa*” (come riporta il quotidiano Alto Adige del 12 giugno 2021, pag. 16) in esito al conclusivo verdetto della Cassazione, si è espresso sul punto senza mezzi termini, sintetizzati fin dalla titolo di un apposito articolo – «*All’attacco di Kompatscher “Mai arrivato nessun aiuto”*» –, che poi così esordisce: «*“La Provincia non mi ha certo dato una mano, sono deluso” afferma Durnwalder, lamentando di non aver avuto un aiuto da chi poi gli è succeduto, ovvero Arno Kompatscher.*»

11. Così appurato un *clamor fori* di imponente diffusività e dunque un corrispondente pesante pregiudizio all’immagine della PAB, occorre adesso procedere alla relativa quantificazione.

Nel richiamare le considerazioni esposte al par. 6, la Sezione rileva il corretto ricorso del requirente ai criteri di matrice pretoria di cui alle pp. 16 e 17 del libello introduttivo.

Se va quindi ovviamente disattesa (stante quanto si è osservato in

conclusione al par. 8) l'eccezione incentrata sul preteso "*difetto della base di calcolo*" del contestato danno, reputa nondimeno il Collegio che la gravità del nocumento in questione vada in qualche modo attenuata in considerazione della iniziativa consiliare (disegno di legge del 21 dicembre 2012) che – verosimilmente anche alla luce del sequestro della documentazione afferente la gestione del SOFO disposta nell'ottobre 2012 dall'allora Procuratore regionale presso questa Sezione (oltre che dell'adozione del d. l. 10 ottobre 2012, n. 174, c.d. decreto Monti) – è sfociata nella l. p. n. 4 del 18 marzo 2013, segnatamente, per quanto qui interessa, nella disposizione recata dal già citato art. 8, in forza della quale il SOFO è venuto meno dal 27 marzo di quell'anno.

Tale circostanza, in applicazione del canone valutativo del 'più probabile che non' (v. par. 9), lascia in effetti ragionevolmente presumere che la qui accertata negativa percezione dei consociati circa l'immagine della PAB (unitariamente intesa) risulti pur parzialmente controbilanciata dalla abrogazione di cui sopra.

Di conseguenza questo Giudice reputa congruo quantificare in via equitativa la lesione in parola nella misura (arrotondata per difetto) di una volta e mezzo l'ammontare del totale degli importi (€ 180.731,92) di cui alla ridetta tabella E, da intendersi comprensivo di rivalutazione monetaria.

12. Il convenuto va in definitiva condannato al risarcimento in favore della Provincia di Bolzano della somma di € 270.000,00,

sulla quale saranno corrisposti gli interessi legali dalla data di deposito della presente sentenza fino al soddisfo.

Le spese di giustizia, da rimborsare allo Stato, seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale di Bolzano, definitivamente pronunciando, **condanna** il convenuto **Alois DURNWALDER** al pagamento in favore della Provincia di Bolzano della somma di € 270.000,00 (duecentosettantamila/00), oltre interessi legali come da motivazione.

Le spese di giudizio, da rimborsare allo Stato, seguono la soccombenza e si liquidano in € 372,96 (trecentosettantadue/96).

Così deciso in Bolzano, nella camera di consiglio del 19 aprile 2023.

Il Presidente estensore

Enrico Marinaro

(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il

27.07.2023