

Diritto - Gli appellanti chiedono la riforma della sentenza di condanna sostenendo che l'affermazione di responsabilità nei loro confronti manca dei necessari presupposti oggettivo e soggettivo.

In ordine all'elemento oggettivo ritiene peraltro il Collegio che siano condivisibili le conclusioni raggiunte dal primo giudice circa la sussistenza di un pregiudizio economico cagionato alla U.L.S.S. dal conferimento di un incarico di consulenza a un privato professionista.

In proposito va tuttavia precisato che non può accogliersi l'argomentazione svolta nella sentenza appellata circa l'esistenza di uno specifico divieto legislativo in materia, giacché la normativa ivi richiamata, e poi invocata dal P.M. in udienza - d.l. 26 novembre 1981 n. 678, convertito nella l. 26 gennaio 1982 n. 12, e art. 14 della l. 20 maggio 1985 n. 207-, appare esclusivamente rivolta ad impedire il conferimento di incarichi suscettibili di ricostituire situazioni di precariato nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, e non riguarda quindi l'incarico di cui è causa, il quale, anche per il suo carattere di temporaneità, non poteva costituire presupposto per incrementi di personale alle dipendenze dell'Amministrazione sanitaria.

Risulta invece pienamente fondata, e perciò meritevole di conferma, l'ulteriore argomentazione del giudice di primo grado, il quale ha ritenuto ingiustificata la spesa in questione in quanto erogata in violazione del generale principio che non consente il ricorso ad apporti esterni per l'esercizio di attività che rientrano nelle attribuzioni istituzionali dell'Ente.

La sentenza appellata, invero, ha fatto corretta applicazione di un ormai consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo il quale le Amministrazioni pubbliche possono conferire incarichi di consulenza in materie di loro pertinenza, solo se si tratti di risolvere questioni che richiedano specifiche professionalità non disponibili nel proprio ambito.

Deve pertanto ritenersi non giustificata, e perciò produttiva di danno, la decisione assunta dagli amministratori convenuti di affidare a un consulente esterno la soluzione di problemi attinenti il normale svolgimento di compiti di istituto, e sui quali avevano interloquito sia l'organo di controllo interno che gli organi titolari dei poteri di indirizzo.

Affermata quindi la sussistenza dell'elemento oggettivo della responsabilità, il Collegio deve darsi carico di accertare se sussista in capo agli odierni appellanti l'elemento soggettivo.

Va rilevato a tale riguardo che per effetto delle modifiche dapprima introdotte con il d.l. 22 giugno 1996 n. 333 e successivamente reiterate con il d.l. 8 agosto 1996 n. 441 e poi con il d.l. 23 ottobre 1996 n. 543, convertito con l. 20 dicembre 1996 n. 639 entrata in

vigore nelle more del deposito della presente sentenza, l'area della responsabilità amministrativa patrimoniale risulta ora circoscritta alle sole ipotesi in cui la condotta degli agenti sia connotata da dolo o colpa grave. Tale nuova disposizione, inoltre, per espresso dettato normativo - art. 3, c. II, del d.l. 543-, si applica anche ai giudizi in corso.

Con ciò risulta elevata, ad opera del legislatore, la soglia di perseguibilità degli illeciti amministrativi, la quale era in precedenza determinata - in via generale, ad eccezione, cioè, di alcuni comparti di personale specificamente indicati - con riferimento ad un grado di colpa non qualificata. Si pone pertanto la necessità di discernere volta a volta se nella condotta concretamente posta in essere dai pubblici agenti sia ravvisabile un livello di colpevolezza che superi i contorni della colpa lieve o ordinaria.

Tanto premesso, e dovendosi individuare il discrimine tra i due livelli di colpa, il Collegio osserva che la nozione di colpa grave è da tempo nota all'ordinamento giurisdizionale, per essere stata elaborata dalla giurisprudenza di questo giudice con riferimento all'accertamento di responsabilità amministrativa patrimoniale nei confronti delle categorie di personale per le quali era già operante una disciplina meno rigorosa in ordine all'elemento psicologico dell'illecito.

Deve perciò ritenersi, nota ancora il Collegio, che nel determinare la nuova soglia della responsabilità amministrativa patrimoniale il legislatore abbia inteso riferirsi alla nozione di colpa grave quale risulta già acquisita, con la conseguenza che quella stessa nozione deve essere ora assunta a parametro della perseguibilità dei pubblici agenti, senza che occorra procedere a nuove costruzioni dogmatiche.

Giova ricordare in proposito che alla luce del richiamato indirizzo giurisprudenziale, al cui formarsi hanno concorso queste stesse Sezioni riunite, la colpa grave va individuata nella sprezzante trascuratezza dei propri doveri, resa ostensiva da un comportamento improntato alla massima negligenza o imprudenza, ovvero a una particolare noncuranza degli interessi dell'ente amministrato o, ancora, a grossolana superficialità nell'applicazione delle norme di diritto.

Applicando alla fattispecie in esame i criteri ora richiamati - dai quali non v'è motivo di discostarsi, giacché la normativa sopravvenuta non ha introdotto al riguardo alcun elemento innovativo-, il Collegio non ravvisa nel comportamento dei convenuti appellanti un grado di colpevolezza tale da poterne affermare la responsabilità.

Devono infatti venire in considerazione le circostanze peculiari che hanno caratterizzato la vicenda di cui è causa, in particolare l'assenza nell'ambito della struttura

organizzativa della U.L.S.S. di professionalità sufficientemente qualificate, nonché la non esaustività delle indicazioni fornite dagli organi sovraordinati in risposta alle perplessità manifestate dalla stessa U.L.S.S.. Si tratta, a giudizio del Collegio, di circostanze che seppure inidonee ad escludere del tutto la colpevolezza degli amministratori appellanti, valgono tuttavia ad attenuarne l'intensità, così da indurre questo giudice a ritenere che

essa non abbia raggiunto il livello richiesto dall'ordinamento per poter fondare un'affermazione di responsabilità, mancando quegli elementi di estrema noncuranza e superficialità che connotano la colpa grave.

Dalla riconosciuta carenza dell'elemento soggettivo della responsabilità discende la riforma della sentenza di condanna, con il conseguente proscioglimento dei convenuti appellanti.

29/A - Sezioni riunite, 25 febbraio 1997: Pres. (ff.) De Mita - Est. David - P.M. Sancetta - P.G. c. Arzelà (avv. Rienzi), Cassa di Risparmio di La Spezia (avv. Franchi e Celle), Cremolini e Condemi (avv. Arpesella e Giangarè).

Riforma Sez. I n. 77/1995.

Responsabilità - In genere - Obbligazione risarcitoria - Responsabile principale e sussidiario - Nozione - Fattispecie.

Responsabilità - Amministrazione della pubblica istruzione - Distretto scolastico - Presidente - Fattispecie - Esclusione.

Anche alla luce delle recenti disposizioni intervenute in materia di responsabilità amministrativa, nel caso di fatti dannosi consistenti in indebite appropriazioni di beni e valori, gli autori di tali illeciti, così come coloro che li hanno favoriti con dolo o comunque abbiano ottenuto vantaggi illeciti, devono risponderne direttamente e sono obbligati alle dovute restituzioni e agli eventuali risarcimenti, ma nelle ipotesi in cui l'atto illecito sia stato comunque favorito dall'assenza di una adeguata vigilanza, l'obbligo di risarcire il danno ricade a titolo sussidiario anche su questi ultimi (fattispecie di responsabilità sussidiaria della Cassa di risparmio tesoriere, quando abbia colpevolmente omesso di controllare ordinativi e mandati di spesa platealmente falsificati o privi della necessaria documentazione di accompagnamento così consentendo la consumazione di un illecito di rilevanza insieme penale ed amministrativa da parte dell'ordinatore di spesa).

Non si configura la responsabilità amministrativa, per mancanza della colpa grave, nel comportamento di un funzionario (nella specie Presidente di distretto scolastico) cui si contestava di non aver verificato i rendiconti predisposti da un infedele ordinatore di spesa, attese le prioritarie occupazioni istituzionali e le circostanze in cui era maturato il danno erariale.

Diritto - Il Collegio giudica di riunire i ricorsi, per motivi di connessione, a norma dell'art. 335 e 350 c.p.c. vigente.

Nel merito si osserva in primo luogo che appare, in tutta evidenza, dagli atti e documenti di causa (che non hanno bisogno di integrazione), che la Arzelà si è illecitamente appropriata della intera somma in contestazione, per modo che è tenuta a rifonderla all'erario per intero, senza possibilità che le si possa applicare potere riduttivo.

È difatti da rilevare che l'Arzelà anche in sede penale era stata ritenuta responsabile per l'intero danno erariale in questione. È scritto infatti testualmente nella menzionata sentenza penale del 26 marzo 1992 «si procurava lo ingiusto profitto, pari alla ricezione della somma globale di L. 87.509.100, incassata in nome e per conto del XX° Distretto Scolastico di La Spezia, ed, in realtà, trattenuta per sé medesima; con l'ulteriore aggravante della causazione del danno di rilevata entità».

Ora questa Corte sa che le sentenze penali emesse ai sensi dell'art. 444 c.p.p. non hanno efficacia vincolante nei giudizi civili ed amministrativi ma sa anche che per giurisprudenza consolidata della Corte dei conti non è precluso al giudice contabile di valutare autonomamente gli elementi sui quali il giudicato penale si è formato e di tenerne conto ai fini probatori.

Nella specie si deve rilevare che in sede penale sono emersi sicuri elementi probatori che indicano fondatamente che l'Arzelà si è appropriata della somma di cui trattasi. È pure da notare che in quella sede penale a fronte delle contestazioni mosse dal P.M. nessuna obiezione è stata formulata dalla detta imputata che ha solo chiesto il patteggiamento della pena, richiesta a cui il giudice penale ha dovuto aderire non potendo fare applicazione dell'art. 29 c.p.p. con una sentenza di assoluzione.

Ma gli elementi emersi in sede penale trovano ampio riscontro negli atti di causa.

È in particolare da notare una dichiarazione depositata nella Segreteria della I Sezione giurisdizionale il 30 marzo 1993 con cui l'Arzelà riconosce la propria responsabilità ed accetta gli addebiti mossi, dichiarazione che ha ampio valore confessorio.

La responsabilità dell'Arzelà è pertanto da ritenersi pienamente acclarata e di conseguenza il suo ricorso va respinto.

Circa gli altri appellanti è da rilevare che essi sono stati condannati in primo grado in base alle norme allora in vigore ed in particolare in base ai principi della responsabilità per colpa e della solidarietà.

È però ora intervenuto il d.l. 23 ottobre 1996 n. 543 convertito nella l. 20 dicembre 1996 n. 639 che ha modificato tali norme e che è applicabile, per quanto concerne l'azione di responsabilità di cui all'art. 1, c. I della l. 14 gennaio 1994 n. 20, nel testo sostituito dalla stessa l. n. 639, anche ai giudizi in corso.

Le dette nuove disposizioni legislative prevedono in primo luogo che il principio della solidarietà è applicabile soltanto per i concorrenti che hanno conseguito un illecito arricchimento o hanno agito con dolo (art. 3 citata l. n. 639).

Nella specie non vi è nessun elemento da cui si possa desumere che i detti appellanti abbiano conseguito a seguito dei fatti compiuti dall'Arzelà un illecito arricchimento o che abbiano agito con dolo e cioè prevedendo e volendo il fatto dannoso di cui trattasi.

Di conseguenza sotto tale aspetto la sentenza va riformata in base alla nuova normativa.

Ma tale normativa introduce pure nei giudizi contabili il nuovo criterio della responsabilità parziaria limitata ai fatti commessi con dolo o colpa grave dando maggiore evidenza normativa a dettami già presenti nelle preesistenti leggi (artt. 82 e 83 del r.d. 18 novembre 1923 n. 2440 ed artt. 52 - 54 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214) ma che venivano per lo più letti in funzione o in relazione all'art. 1294 c.c.

È peraltro da rilevare che anche sotto la vigenza della precedente citata legislazione esisteva un indirizzo giurisprudenziale che distingueva le posizioni degli autori di fatti dannosi da quelle dei soggetti che tali fatti non avevano compiuto ma che avrebbero dovuto e potuto evitarli.

Essa configurava l'ipotesi di responsabilità «ripartita» con conseguente affermazione della responsabilità prioritaria degli autori di fatti dannosi e della responsabilità «sussidiaria» degli altri soggetti (per questi concetti, vedansi, anche SS.RR. decisione 630/A dell'8 marzo 1989 - 19 ottobre 1989, n. 665/A del 15 novembre 1989 - 11 maggio 1990; Corte costituzionale 22 giugno-7 luglio 1988 n. 773).

A ben vedere tale indirizzo trova riscontro anche nelle teorie civilistiche sulla responsabilità c.d. «indiretta», o responsabilità per fatto non proprio derivante da *culpa in eligendo* o da *culpa in vigilando* di cui trovansi vari riferimenti normativi (veggasi ad esempio gli artt. 2047, 2048 e 2049 c.c.), e che hanno origini antichissime risalendo alle figure romanistiche del «quasi delitto» civile che si contrapponeva al «delitto» civile.

Tanto premesso si deve osservare che nel caso di fatti dannosi consistenti in indebite appropriazioni di beni o valori gli autori di tali illeciti (e tra di essi coloro che li hanno favoriti con dolo o comunque abbiano ottenuto vantaggi illeciti) devono risponderne direttamente e sono obbligati alle dovute restituzioni e agli eventuali risarcimenti (art. 185 c.p.).

Essi hanno difatti causato l'intero fatto dannoso che senza la loro azione non si sarebbe verificato e debbono subirne le conseguenze.

Ma nelle ipotesi in cui l'atto illecito è stato comunque favorito dall'assenza di una completa vigilanza l'obbligo di risarcire il danno conseguente ricade anche sui soggetti che contravvenendo per dolo o colpa grave ai propri doveri non hanno effettuato i dovuti controlli.

Costoro difatti pur non avendo compiuto l'atto illecito hanno in certa misura posto le condizioni perché esso si verificasse e sono di conseguenza obbligati a risarcire il danno che è derivato da tale illecito (artt. 41 e 185 c.p.).

Trattasi di obbligazioni di natura risarcitoria che sono strutturalmente diverse da quelle ricadenti su chi si è impadronito di denaro pubblico che hanno contenuto essenzialmente restitutorio.

E quindi esse devono essere adempiute solo se le dovute restituzioni non sono avvenute e il danno non sia stato completamente risarcito.

In altri termini le nuove disposizioni sulla Corte dei conti, interpretate sistematicamente alla luce di tutta la normativa vigente, pongono in evidenza come nei casi di appropriazione indebita di valori possano coesistere responsabilità principali e responsabilità sussidiarie.

Principio che, come si è prima detto, era già stato affermato da un indirizzo giurisprudenziale della corte dei conti ma che ora trova maggiore valenza normativa.

Nella specie per quanto concerne la Cassa di Risparmio di La Spezia si deve osservare che le violazioni compiute da tale ente nel caso in esame e della normativa generale (art. 194 del Regolamento approvato con r.d. 23 maggio 1923 n. 827, e per violazione dell'art. 417 del Regolamento di Contabilità dello Stato nella dizione sostituita dallo art. 2 del d.P.R. 30 aprile 1976 n. 656, e per violazione dell'art. 39 del d.l. 28 maggio 1975), e delle clausole di convenzione di cassa (art. 5, e art. 9), hanno posto le premesse indispensabili per il verificarsi del fatto dannoso.

Se la Cassa di risparmio avesse difatti effettuato le dovute verifiche l'Arzelà non avrebbe potuto in alcun modo appropriarsi di somme non spettante e forse non avrebbe neanche tentato di farlo.

Si tratta di un comportamento che non può non considerarsi espressione di grave negligenza tanto più che esso si è reiterato nel tempo.

La Cassa di risparmio va quindi considerata responsabile per colpa grave dell'intero fatto dannoso e condannata al pagamento di tutti gli ammontari indicati nella sentenza appellata.

Ma, per le ragioni sopra esposte, la condanna deve essere pronunciata a titolo di responsabilità sussidiaria e con diritto di regresso nei confronti dell'Arzelà.

Per quanto concerne gli appellanti Cremolini e Condemi, che secondo la sentenza impugnata non curando i rendiconti del Distretto scolastico avrebbero posto le condizioni per il verificarsi del fatto dannoso, è da rilevare in primo luogo che vi sono forti dubbi sull'incidenza del loro comportamento indubbiamente colposo sugli accadimenti in questione. E questo avuto riguardo al tipo dei rendiconti da effettuare e al fatto che essi in definitiva avrebbero dovuto essere predisposti dall'Arzelà.

In ogni caso tenendo presente il genere di attività esercitata dai due appellanti che tra l'altro non vedeva quale funzione principale quella attinente alla rendicon-

tazione e considerato il contesto di tempi e modi caratterizzanti il loro operato è da escludere che la loro colpa possa essere considerata grave.

Essi di conseguenza devono essere assolti.

Le sopra esposte ragioni unitamente alle considerazioni fatte dalla sentenza appellata valgono anche ad escludere la chiamata in causa del Provveditorato agli Studi di La Spezia e dell'ispettore Pericchio richiesta dagli appellanti che, tra l'altro, sarebbe preclusa in sede di appello atteso il disposto degli artt. 331 e 334 c.p.c.

Per quanto concerne la richiesta formulata in udienza dal P.M. di una pronuncia di compensazione delle spese nei confronti del Condemi e del Cremolini, nel caso di accoglimento dei loro ricorsi, la Corte deve rilevare che laddove si parli delle spese di giustizia dei due processi essa deve essere senz'altro accolta dato che non possono andare a carico dei due appellanti poiché essi con la presente sentenza vengono assolti, né a carico del P.M. avendo egli svolto una funzione pubblica obbligatoria.

Se la richiesta invece si riferisce alle spese legali di cui all'art. 3 c. II bis della l. 20 dicembre 1996 n. 639 è da rilevare che non vi è luogo a provvedere non essendovi allo stato controversia in atto, dato che né i detti appellanti né l'Amministrazione competente hanno a tutt'oggi esaminato la questione e sono entrati in contesa.

In tal senso la Corte decide sul punto.

30/A - Sezioni riunite, 4 marzo 1997: Pres. (ff.) Apicella - Est. Longoni - P.M. Canale - P.G. c. Piccoli (avv. Benvenuti e Marafioti), Iannetti (avv. Zaccagnini) e Veneri (avv. Funari).

Riforma Sez. I n. 102/1989.

Responsabilità - Colpa - Colpa grave - Viaggi studio irregolarmente finanziati - Fattispecie - Esclusione.

Non si configura la responsabilità amministrativa, per assenza dell'elemento della colpa grave, nel comportamento di funzionari del Ministero dell'agricoltura che abbiano consentito la partecipazione ai viaggi studio organizzati da Enti di sviluppo agricolo a soggetti privi dei necessari requisiti (nella specie senza la necessaria partecipazione a corsi di cooperazione agricola) in ipotesi di applicazione di disposizioni complesse e non univocamente interpretate.

31/A - Sezioni riunite, 8 marzo 1997: Pres. (ff.) De Mita - Est. Arganelli - P.M. Sancetta - Moretti ed altri (avv. Romano e Kuntze) c. P.G..

Respinge appelli avverso Sez. II, n. 70/1990.

Responsabilità - Amministratore e dipendente di ente - Provincia - Amministratori provinciali - Irregolare transazione - Fattispecie - Sussiste.

Sussiste la colpa grave e la conseguente responsabilità degli amministratori provinciali in ordine al pregiudizio subito dall'ente per aver accolto in via transattiva, senza alcuna istruttoria di carattere tecnico e legale, la pretesa creditizia di una impresa appaltatrice della costruzione di un'opera pubblica, travalicando il dovuto in base all'art. 35 del capitolato generale d'appalto.