REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE

CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Agostino Chiappiniello	Presidente
Antonietta Bussi	Consigliere
Fabio Gaetano Galeffi	Consigliere
Aurelio Laino	Consigliere rel.
Pierpaolo Grasso	Consigliere

ha adottato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **58729** del registro di segreteria, proposto da

- nato a il (c.f.: .), rappresentato e difeso dagli avv.ti Dario Ovidio Schettini (*darioovidioschettini@ordineavvocatiroma.org*), Antonio Palma (*antoniopalma1@avvocatinapoli.legalmail.com*) e Carlo Rienzi (*carlorienzi@ordineavvocatiroma.org*) e domiciliato come da mandato in atti;

contro

- il Procuratore Regionale della Corte dei conti per il Lazio;

- il Procuratore Generale della Corte dei conti;

e nei confronti di

- **ASL ROMA 1**, (c.f.: 13664791004), in persona del direttore generale p.t., rappresentato e difeso dall'avv. ( ), ed elettivamente domiciliato come da mandato in atti;

- **REGIONE LAZIO** (c.f.: 80143490581), in persona del Presidente p.t., rappresentato e difeso dall'avv. ( ), ed elettivamente domiciliato come da mandato in atti;

avverso e per la riforma

della sentenza n. 100/2021 resa dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, pubblicata in data 11.2.2021.

Visti gli atti e i documenti del giudizio;

uditi, nella pubblica udienza del 30.9.2022, il relatore, il P.M., nella persona del V.P.G. Giulia De Franciscis, e i difensori dell'appellante e delle altre parti appellate, come da verbale di causa.

FATTO

Il sig impugna l'epigrafata decisione con cui la Sezione territoriale, in parziale accoglimento della domanda attorea, lo ha condannato al risarcimento del danno all'immagine (dell'importo di € 610.000,00), subito dall'ASL RM 1, in conseguenza di taluni episodi corruttivi, consistiti nel "dirottare", in qualità di presidente della Commissione medica locale e in occasione delle visite all'uopo effettuate, i richiedenti il rinnovo della patente di guida presso centri sanitari privati, al fine del rilascio del prescritto certificato di inidoneità psico-fisica.

Tale nocumento è stato quantificato nel doppio delle utilità ritratte, ex

art. 1 comma 1 sexies, l. n. 20/1994, rappresentate dalle tangenti percepite nel periodo 2010-2016, al netto di quanto già versato nell'omologo processo penale, da cui ha preso abbrivio l'iniziativa del requirente contabile, giudizio poi definito con sentenza di patteggiamento innanzi al g.u.p. presso il Tribunale di Roma, giusta sentenza n. 120/2018, divenuta irrevocabile.

Lamenta l'appellante gli *errores in procedendo et in iudicando* asseritamente commessi dai primi giudici nel:

a) l'individuare l'amministrazione danneggiata nell'ASL RM 1, anziché, come poi fatto con la citazione, nella Regione Lazio (ovvero, ancor più, nel Ministero della Infrastrutture, quale p.a. proponente l'incarico), peraltro in violazione del divieto di *mutatio libelli* tra invito e citazione, sancito dall'art. 87 c.g.c. e, comunque, determinante la nullità dell'atto introduttivo del giudizio, ex art. 86 c.g.c.;

b) riconoscere la sussistenza del danno azionato, nonostante la definitiva minor quantificazione, del nocumento così cagionato, in sede penale (pari a € 30.000,00), con conseguente violazione del principio del *ne bis in idem* e in disparte l'avvenuto integrale ristoro del danno cagionato, tenuto conto degli ulteriori apporti patrimoniali asseritamente acquisiti dall'amministrazione danneggiata per effetto delle confische e riparazioni spontanee effettuate nei vari processi penali coinvolgenti gli altri concorrenti nei reati ascritti anche a costui.

Conclude, pertanto, per la riforma della sentenza con conseguente assoluzione integrale dagli addebiti contestatigli, ovvero, in subordine, per una cospicua riduzione del danno erariale, per effetto della sua riquantificazione secondo parametri più consoni, anche a mezzo di istruttoria,

e/o dei vantaggi comunque conseguiti dall'Erario, ai sensi del'art. 1 comma 1 bis, l. n. 20/1994, ovvero attraverso l'uso del potere riduttivo, ex art. 52 t.u.C.d.c.

Ha presentato conclusioni scritte la Procura Generale, replicando puntualmente alle avverse doglianze e chiedendo il rigetto del gravame.

Si è costituita, parimenti, l'ASL RM 1, quale amministrazione danneggiata e appellata, quale interventrice *ad adiuvandum* in primo grado, nonché la Regione Lazio, nella medesima qualità, entrambe concludendo per il rigetto dell'appello, in quanto infondato, con ampie argomentazioni.

Nelle more della discussione della causa è stata depositata:

- una proposta transattiva dell'appellante, per un importo pari ad € 215.000,00, declinata sia dall'ASL (che ha ritenuto doversi pronunciare l'ufficio di Procura), che da quest'ultima (ritenendo essersi al di fuori dal perimetro applicativo di cui all'art. 130 c.g.c.);
- la costituzione di un nuovo difensore (avv. Carlo Rienzi), in aggiunta ai precedenti (avv.ti Schettini, Palma e Cococcia, quest'ultimo nel frattempo deceduto), giusta comparsa del 6.9.2022;
- una memoria illustrativa, in data 9.9.2022, con la quale l'avv. Rienzi ha anche sollevato ulteriori dubbi di costituzionalità della normativa riguardante la quantificazione del danno all'immagine.

All'udienza di discussione della causa, le parti hanno ampiamente illustrato oralmente le argomentazioni di cui ai rispettivi scritti, ribadendo le richieste in atti. Il P.M. ha, altresì, replicato oralmente alle osservazioni contenute nell'ultima memoria presentata dall'appellante. Il giudizio è stato, infine, trattenuto in decisione.

DIRITTO

L'appello è solo parzialmente fondato, nei termini che seguono.

Invero, procedendo, innanzitutto, con lo scrutinio delle doglianze attinenti al rito, è a dirsi come risulti infondata quella relativa alla nullità della citazione, ex art. 87 c.g.c., per disomogeneità con l'invito.

Il nucleo essenziale dei fatti contestati, invero, non viene alterato dall'(erronea) individuazione, da parte dell'attore pubblico, nella domanda giudiziale, dell'amministrazione danneggiata (Regione Lazio, in luogo dell'ASL Roma 1, originariamente indicata nell'atto preliminare di incolpazione), di guisa da non determinare un pregiudizio alle garanzie difensive del prevenuto.

Infondato è pure il profilo della doglianza di rito concernente l'errata individuazione dell'amministrazione danneggiata, ex art. 86 c.g.c.: dalla lettura degli atti di causa si evince indubitabilmente che la p.a. subente la lesione al prestigio e al decoro è stata l'Azienda sanitaria capitolina e non il Ministero, posto che l'incarico svolto dal prevenuto, laddove pur originato da determinazioni ministeriali - cosa, peraltro, nel concreto neanche corrispondente alle risultanze documentali - prevedeva l'inserimento di costui nella struttura organizzativa aziendale e per lo svolgimento di attività di esclusiva competenza dell'ASL, con conseguente radicamento del rapporto di servizio con quest'ultima. Si ricorda, poi, che, a tutto concedere, il danno può essere arrecato anche ad amministrazione diversa da quella di appartenenza, ex art. 1, ult. co. l. n. 20/1994.

Passando alle doglianze attinenti al merito della controversia, è certamente non meritevole di accoglimento quella riguardante l'insussistenza

del danno erariale.

Il definitivo versamento, da parte dell'appellante, della somma di € 330.000,00 al Fondo unico giustizia (FUG), per effetto dell'intervenuta confisca in sede penale, ex art. 322 ter c.p., non determina alcuna elisione del nocumento concretamente arrecato all'ASL, trattandosi di somme transitanti su capitoli di bilancio dello Stato e, dunque, del tutto avulsi dal patrimonio dell'amministrazione locale danneggiata, che non ne ha evidentemente avuto modo di beneficiare (cfr. art. 61, comma 23, d.l. n. 112/2008; art. 2, d.l. . 143/2008).

Peraltro, la confisca penale per equivalente, ex art. 322 ter c.p., di matrice *sanzionatoria* (*amplius*, Cass., SS.UU., n. 18374/2013), ha finalità special-preventiva di natura dissuasiva (dal perpetrare reati contro la p.a.), mentre l'azione pubblicistica risarcitoria che ne occupa ha la diversa funzione di emendare il depauperamento patrimoniale derivante dalle somme che l'ASL dovrà impiegare per ripristinare il prestigio leso (*amplius* C. conti, SS.RR. n. 10/QM/2003 e altre).

In altre parole:

- la confisca per equivalente (con il conseguente versamento al FUG), rappresenta un deterrente alla commissione di reati del medesimo tenore di quelli per i quali è stato condannato il prevenuto (secondo il brocardo: il crimine non paga), perchè in tale ipotesi, non solo è prevista la privazione della libertà personale del reo, ma si persegue anche l'inutilità di perpetrare il delitto, privando costui del profitto (che ne ha rappresentato il movente);
- la condanna alla rifusione del danno erariale ha la diversa funzione di risarcire l'amministrazione di appartenenza del reo del danno subito per

effetto della condotta incriminata;

sicchè il dedotto versamento non è idoneo ad operare siffatto ristoro.

Dell'ulteriore importo di € 30.000,00 versato dall'appellante in sede di patteggiamento, è stata data, poi, piena rilevanza da parte della Sezione territoriale che lo ha decurtato dal doppio dell'utilità ritratta (pari a € 660.000,00), determinando il *quantum* nella minor somma di € 610.000,00.

In definitiva, non sussiste alcun potenziale *bis in idem* tra il giudizio risarcitorio che ne occupa e quello penale che vede per entrambi protagonista il Ferraresi, anche alla luce della giurisprudenza comunitaria (CEDU 13.5.2014, sent. Rigolio c/Italia), secondo cui il giudizio di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti per danno all'immagine cagionato all'amministrazione non attiene a un'accusa penale ai sensi dell'art. 6 della Convenzione (paragrafi 38 e 46) e, pertanto, non può essere applicato, nella fattispecie, il paragrafo 3 dello stesso art. 6. Analogamente, nella predetta decisione, non sono state accolte le censure formulate in riferimento all'art. 7 della CEDU e all'art. 2 del Protocollo 7, sulla base della considerazione che la somma che il ricorrente è stato condannato a pagare ha natura di risarcimento e non di pena (paragrafo 46).

A non diverso esito conduce lo scrutinio della doglianza riguardante, sostanzialmente, l'insussistenza del danno con riferimento all'intervenuto pagamento da parte di tutti i concorrenti nell'illecito penale.

In disparte e in aggiunta alle apprezzabili considerazioni espresse dalla Procura Generale e dall'ASL appellate nei propri scritti difensivi, cui *breviter* si rimanda, ex art. 17, comma 1, disp. att. c.g.c., è a dirsi come l'assunto gravatorio sia viziato da un equivoco di fondo, ossia che il concorso nel reato

ex art. 110 c.p., determini *ex se* il concorso nell'illecito erariale, ex artt. 1 comma 1 *quater* l. n. 20/94 e 83, comma 2, c.g.c. (norma, per inciso, tenuta recentemente indenne da profili di incostituzionalità: cfr. Corte Cost. n. 203/2022).

In verità, tale concorso può sussistere solo se e nei limiti in cui i concorrenti siano tutti sottoposti al c.d. "statuto della responsabilità amministrativa", con le sue regole sostanziali e processuali, ovvero siano passibili di tale forma di responsabilità che, a sua volta, presuppone un rapporto di servizio, nella specie non sussistente con gli altri correi, in quanto privati corruttori dell'odierno appellante.

E ciò perchè siffatto statuto ha regole sue proprie che divergono in parte dalla comune responsabilità risarcitoria sia contrattuale che aquiliana (*amplius*, C. Cost. n. 453/98; Cass. SS.UU. n. 36205/2021), di guisa che il richiamo alla disciplina di cui agli artt. 1292 e 2055 c.c. non è per ciò solo sufficiente a giustificare la tesi gravatoria propugnata.

Non era tenuta, allora, la Corte di primo grado, ai sensi dell'art. 83 c.g.c., a considerare l'apporto causale degli altri correi condannati in altri processi (penale) e (giustamente) non convenuti in questo.

Una indiretta conferma di quanto argomentato si ritrova, del resto, proprio nella cennata norma processuale che, nel disciplinare, in rito, il concorso nell'illecito erariale, prevede una specifica disciplina dell'ulteriore attività requirente del p.m., con ciò implicitamente presupponendo che i concorrenti rimasti pretermessi, a parere del giudice, siano sottoposti alla giurisdizione contabile (e alle sue regole), non avendo altrimenti senso la disposizione (o dovendo prevedere dei distinguo).

Solo laddove fosse dimostrato che, all'esito del giudizio civile di danno (eventualmente esercitato in sede penale, attraverso la costituzione di p.c.), quest'ultimo sia stato interamente riparato, anche per effetto delle somme versate dagli altri correi, potrebbe, al più, porsi un problema di proponibilità della domanda dell'attore pubblico, sotto il profilo dell'interesse ad agire (nonostante, nel caso concreto, si tratti di soggetti non attratti allo statuto della responsabilità amministrativa, come innanzi a chiarito).

Ma, nella specie, anche a seguito delle difese dell'ASL - che assorbono la richiesta istruttoria avanzata dall'appellante in tema di somme concretamente percepite dall'azienda a titolo risarcitorio nei processi penali definiti - è stato chiarito che:

- le somme accettate in sede penale erano state trattenute solo a titolo di acconto del più amplio danno arrecato da tutti i correi e salvo conguaglio;
- gli altri partecipanti (il privato imprenditore e il dipendente dell'ASL,), alla complessiva vicenda corruttiva, peraltro, oggetto di separati procedimenti penali e ivi condannati – e, per quanto riguarda lo Sperone, per fatti diversi da quelli qui in rilievo (cfr. sentenza del g.u.p. presso il Tribunale di Roma n. 731/1998) - hanno versato nelle casse aziendali, a titolo di danno all'immagine, una limitata somma (€ 150.000,00 complessivi, di cui 120.000,00 e 30.000,00 euro), mentre il restante importo riguarda versamenti fatti al (per confische, ecc.);
- la somma versata dal a titolo di danno d'immagine è stata di soli 30.000,00 euro (peraltro, come accennato, già computati in diminuzione del danno all'immagine quantificato dalla Sezione territoriale);
- l'imprenditore (e la di lui sorella), titolare del centro analisi

"beneficiato" della corruzione, hanno versato all'ASL solo 30.000,00 euro a titolo di danno all'immagine (cfr. sentenza del g.u.p. presso il Tribunale di Roma n. 1212/2018, resa in sede di rito abbreviato).

Più in generale, e per venire ad una delle ulteriori obiezioni gravatorie prospettate nell'appello, nei rapporti tra l'autorità giudiziaria ordinaria e contabile, in ordine ai medesimi fatti storici, non sussiste interferenza tra giurisdizioni, ma solo eventuale improponibilità della domanda con riferimento al danno già completamente ristorato (tra le tante, da ultimo, Cass., SS.UU., n. 7457/2020).

Di guisa che il rivendicato giudicato penale sull'*an* e il *quantum* in alcun modo vincola le omologhe statuizioni del giudice contabile, in quanto pronunciate sulla scorta di una disciplina e una competenza giurisdizionale prevista *ad hoc* per tale plesso magistratuale. D'altronde, il giudice penale pare spesso dimenticare il precetto di cui all'art. 538, secondo comma, c.p.p. che gli imporrebbe una condanna solo *generica* per siffatta tipologia di danno essendo la "competenza" devoluta per legge ad altro giudice (*amplius*, Corte Cost. n. 272/2007).

E' opportuno chiarire, invero, che mentre l'autorità giudiziaria ordinaria è certamente competente a conoscere del danno all'immagine subito dalla p.a con riferimento alle condotte dell'*extraneus* (e, quindi, nella specie, con riferimento ai), con riferimento alla posizione dell'intraneo (l'appellante e il) dovrebbe essere esclusivamente la Corte dei conti, nell'ambito del giudizio di responsabilità, a pronunciarsi su di esso, in quanto a ciò deputata dall'ordinamento (art. 17, comma 30 ter, l. n. 102/2009; art. 51 c.g.c.; art. 1 comma 1 sexies, l. n. 20/94).

Chiarito quanto sopra, e procedendo alla valutazione degli elementi costitutivi dell'illecito erariale, va osservato che, nella specie, il *clamor fori* derivante dalla plurima pubblicazione mediatica della notizia attiene anche a vicende nient'affatto correlate (è il caso dell'imprenditore e dell'ex giudice di Cassazione e altri). La cronaca giornalistica diede, inoltre, contezza di altri fatti non strettamente coincidenti con l'episodio corruttivo qui in rilievo (quelli afferenti allo quale titolare dei centri sanitari , pure favorito dal , ma in altro processo).

Di guisa che per la sola vicenda corruttiva riguardante i due con costui e il , può tenersi, al più, conto, in diminuzione, delle somme già versate da costoro (per complessivi € 60.000,00), considerati gli effetti della costituzione di p.c. nel rito abbreviato (con riguardo ai 30.000,00 euro versati dai) e alla sostanziale realizzazione dei medesimi effetti con riferimento alla posizione del , ma non anche le somme versate dallo

Il tema, peraltro, si aggancia, al gradato motivo di appello attinente alla incorretta determinazione del danno che, ad avviso della Sezione, può ritenersi parzialmente fondato.

Il criterio del doppio dell'utilità ritratta dal reato, stabilito dall'art. 1 comma 1 sexies, l. n. 20/1994, invero, rappresenta solo una presunzione *iuris tantum* (e non *de iure*) di quantificazione del danno all'immagine che, come tale, ben può essere vinta dal prevenuto, al fine di conformare il veduto criterio generale - dettato sia per fini di certezza della quantificazione e di limite alla stessa (a favore del reo), che di agevolazione probatoria (per il p.m.) - più aderentemente alla realtà dei fatti.

Nella specie, può dirsi comprovato, in base alle asserzioni dell'appellante e alla documentazione in atti, che: a) c'è stato un ulteriore ristoro per il medesimo fatto per € 60.000,00 (vedi sopra); b) costui effettuava il mercimonio remunerato della sua funzione attraverso la predisposizione di un modello in cui indicava, oltre alle analisi da effettuare, ai fini del rinnovo della patente, anche *tre* laboratori di analisi, di cui uno *pubblico* e due privati (quello del e dello , dove si suggeriva di effettuare le stesse.

Sebbene, quindi, la vicenda sia stata senz'altro idonea a ingenerare un sentimento di sfiducia della collettività in ordine all'imparzialità e alla correttezza caratterizzante il *modus operandi* dell'apparato amministrativo sanitario, tuttavia, va rilevato che essa, per le concrete modalità in cui si è svolta, non ha inciso né sull'efficienza dell'azione amministrativa - essendo risultato indifferente per l'azienda il laboratorio presso cui svolgere le analisi (tanto è vero che non si è neanche delineato contestualmente un danno da c.d. "disservizio", ontologicamente autonomo da quello all'immagine) - né sulla parità di accesso dell'utenza al servizio.

Di guisa che anche la sua riprovevolezza deve essere stata meno percepita dalla collettività, tenuto pure conto dell'espressa indicazione anche di una struttura pubblica e della vicinanza territoriale delle due strutture private alla sede della Commissione medica (ciò che poteva far ritenere, agli occhi del pubblico, "sensato" suggerire le predette strutture). Né è emerso – neanche dagli articoli di giornale - che il prevenuto abbia in qualche modo forzato i singoli utenti ad usufruire della predetta struttura, prospettando un esito infausto della domanda di rinnovo.

Inoltre, va rilevato che è mancato il *clamor fori* discendente dalla

celebrazione del pubblico dibattimento di tutti i procedimenti penali celebratisi al riguardo, poiché notoriamente i riti alternativi a quello ordinario ne sono sprovvisti.

Per tutti tali motivi, appare presumibile anche alla stregua di un criterio equitativo, ex art. 1226 c.c., che la spesa da sostenersi per il ripristino del prestigio leso non sia superiore ad una somma pari ad una sola volta il profitto del reato (€ 330.000,00), già comprensiva della detrazione degli ulteriori € 60.000,00 euro versati dai correi e della rivalutazione monetaria, importo a cui andranno aggiunti gli interessi legali come in parte dispositiva.

Le complessive superiori considerazioni sono idonee anche a far giustizia della sospetta incostituzionalità – prospettata sia nell'appello che nella ulteriore memoria difensiva - della normativa regolante il danno all'immagine della p.a., sotto il profilo della irrazionalità e arbitrarietà della scelta legislativa di così conformarlo.

Non può procedersi, infine, alla riduzione dell'addebito trattandosi di condotta dolosa che, per pacifica giurisprudenza, è *in nuce* inidonea a consentirla, ex art. 52 t.u.C.d.c.

Alla luce delle superiori argomentazioni, la sentenza impugnata andrà parzialmente riformata nei riferiti sensi, ad ogni effetto e conseguenza di legge.

Spese del grado di giudizio compensate per parziale soccombenza reciproca. Nulla per quelle di difesa, stante la natura di parte in senso solo formale delle Procure appellate e la mancata assoluzione dell'appellante.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello,

definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. 58729 del ruolo generale, disattesa ogni contraria istanza, eccezione o deduzione, accoglie parzialmente l'appello, nei sensi di cui in motivazione, riducendo la condanna di , come sopra meglio generalizzato, all'importo di € 330.000,00 (trecentotrentamila/00), già comprensivo di rivalutazione monetaria, cui vanno aggiunti gli interessi legali, a decorrere dalla dati di pubblicazione della sentenza di primo grado.

Spese del grado di giudizio compensate e nulla per quelle di difesa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 30.9.2022.

L'ESTENSORE

Aurelio Laino

LAINO
AURELIO
20.10.2022
18:07:48
UTC

IL PRESIDENTE

Agostino Chiappiniello

AGOSTINO
CHIAPPINIELLO
CORTE DEI
CONTI
21.10.2022
08:55:11
GMT+01:00

Depositato in Segreteria il 21/10/2022

PER IL DIRIGENTE

Massimo Biagi

ALBERTO
DEL SORDO
CORTE DEI
CONTI
21.10.2022
11:17:53
GMT+01:00