

DOTT.SSA ROSA FRANCAVIGLIA

MAGISTRATO DELLA CORTE DEI CONTI

RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA- DANNO ALL' IMMAGINE DELLA P.A. FINANZIARIA – CONCUSSIONE- MINACCE REITERATE DI VERIFICHE FISCALI- NOTA A SEZIONE GIUR. VENETO N. 304/2005. REL. G. ASTEGIANO-SCHEMA TIPICO DI REDAZIONE PROVA PRATICA SENTENZA DI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVO-CONTABILE PER ASPIRANTI REFERENDARI -

La sentenza n. 304/2005 della Sezione Veneta si segnala in modo particolare per la disamina attenta ed esaustiva delle problematiche sottese al danno all' immagine, istituto di creazione giurisprudenziale contabile e, pertanto, di notevole interesse tematico. Peraltro, essa risulta di particolare utilità per gli aspiranti Magistrati Contabili Referendari attesa la sua impostazione rigorosamente conforme ai postulati da seguire in sede di redazione di prova pratica in materia di responsabilità amministrativo-contabile. Difatti, il Relatore segue lo schema tipico paragrafato numerato partendo dalle eccezioni preliminari e/o pregiudiziali da risolvere prima di trattare del merito. Naturalmente, qualora si fosse addivenuto all' accoglimento di una o più eccezioni in rito, si sarebbe soprasseduto al merito. Peraltro, contrariamente alla prova pratica per il Concorso Tar, in quello contabile è preferibile pervenire al superamento motivato di dette eccezioni . Nulla vieta che possa – in ipotesi ad esempio di più parti convenute – accogliersi un' eccezione in rito per taluno/i e disattenderla per gli altri. Come per l' altrettanto ancorché nella traccia le questioni de quibus non siano in ordine progressivo, è sempre meglio affrontarle secondo l' ordine logico sequenziale che un Giudice contabile seguirebbe. E, quindi, se viene contestato difetto di giurisdizione, in primis di quest' ultimo si dovrà parlare ancorché venga inserito dopo quello di competenza. Per tale ragione, la traccia va sempre letta e riletta attentamente e riordinata se occorre utilizzando i cosiddetti abstract di cui ci si avvale anche per la redazione dei temi ossia ragionare già del caso in specie risolvendo la questione sinteticamente. La difesa del convenuto eccepisce difetto di giurisdizione contabile perché il suo assistito è dipendente di una società di servizi ? Dalla traccia consta che la società di servizi è a totale partecipazione pubblica e, quindi, vi è maneggio di pubblico denaro. Ego: si indicano le teorie dottrinali e gli orientamenti giurisprudenziali sul punto. Si motiva sempre. Tizio mi eccepisce che è dipendente di altra P.A. e non di quella danneggiata? Ti controdeduco che il danno obliquo è arrecato ad amministrazione diversa da quella di appartenenza e via dicendo. Perciò, per la peculiare struttura , la sentenza che segue è esemplare e significativa tenendo in debita considerazione che è alquanto complessa e che nei concorsi per

Magistrature Superiori è necessario saper ragionare trasversalmente per istituti non esistendo più discipline monotematiche in diritto. Se si aspira a diventare Magistrati Contabili od Amministrativi è palese che ciascun tema proposto dovrà avere comunque attinenza rispettivamente con le materie giuscontabilistiche o quelle amministrativistiche e che ciò che fa la differenza nella valutazione di una prova rispetto ad un' altra non è tanto il mero nozionismo, ma il ragionamento seguito. Ciò che rileva non è tanto quanto uno sa, ma che dietro si possa arguire che c' è una testa che pensa e che sia in grado di collegare gli istituti fra di loro . Se un tema di diritto civile verte sull' occupazione acquisitiva ovvero su quella usurpativa, devo poi essere in condizione di menzionare anche i profili di responsabilità amministrativa ancorché la traccia non lo chieda. E se la traccia è volutamente – ad esempio nella prova pratica- carente in qualche elemento- il candidato deve dimostrare alla Commissione di saperla integrare. Non mi si dice a quale epoca risale la commissione dell' illecito erariale, ma posso desumerlo da come è articolato il caso, postulo che: "Nell' ipotesi in cui si ritenga che la condotta fu posta in essere alla data x, il termine prescrizione non è decorso in quanto sono intervenuti atti idonei interruttivi " e specifico quali. Il dispositivo – essendo il comando finale del disposto giurisdizionale – va sempre congegnato in ragione di quanto acclarato nella parte motiva. Anche sotto tale profilo, la sentenza in epigrafe è oltremodo istruttiva.

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL VENETO

Presidente: S. Zambardi – Relatore: G. Astegiano

FATTO

Con atto di citazione in data 22 giugno 2004, depositato il successivo 2 luglio, la Procura Regionale presso questa Sezione ha convenuto in giudizio i signori B.P., M.R., B.R. e C.S. chiedendone la condanna al pagamento in favore dell'Amministrazione dello Stato:

- della somma complessiva di Euro 148.799,667, a titolo di danno all'immagine, da ripartirsi fra i convenuti nel modo seguente: quanto a Lire 203.183.333 in capo al signor B.P., quanto a Lire 49.433.000 in capo al signor R.M., quanto a Lire 17.500.000 in capo al signor R.B., quanto a lire 13.000.000 in capo al signor S.C.;
- della somma di Euro 6.906,14, a titolo di danno da disservizio, per le spese affrontate dall'Amministrazione finanziaria per riesaminare alcune pratiche di cui si erano occupati i convenuti;
- di un importo corrispondente ad una percentuale degli emolumenti corrisposti dall'amministrazione ai convenuti, impiegati dell'Amministrazione finanziaria, (frazione pari al 50% della retribuzione quanto ai signori B.e M.ed al 40% quanto al signor B.), a titolo di danno da disservizio quale non equivalente controprestazione lavorativa resa dai dipendenti all'amministrazione nei periodi in cui si collocano le condotte contestate.

Ha esposto, la Procura Regionale, che con sentenza n. 1107 in data 4 ottobre 2002, il Tribunale di Venezia aveva condannato i signori B.P., R.B., S. C. e R. M. a pena detentiva ed al risarcimento dei danni da liquidarsi in separata sede nei confronti dell'amministrazione finanziaria e di numerosi altri soggetti, poiché, nella loro qualità di dipendenti degli Uffici finanziari di Mestre (VE) e San Donà di Piave (VE), in concorso con altri soggetti, si erano resi responsabili del reato di concussione previsto dall'art. 317 cod. pen.

In particolare aveva condannato il signor B. alla pena di anni sei di reclusione, il signor M. alla pena di anni quattro e mesi otto di reclusione, e i signori B. e C. alla pena di anni tre e mesi quattro di reclusione.

Poiché l'amministrazione finanziaria, così come altri soggetti danneggiati dagli episodi concussivi, si era costituita parte civile, il Tribunale aveva condannato i convenuti al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, da liquidarsi

in separato giudizio, con liquidazione di una provvisoria pari a Euro 150.000 a carico di B., pari a 100.000 a carico di M., pari a 50.000 a carico di Santin e pari a 20.000 a carico di C..

Con sentenza n. 1108 in data 15 ottobre 2002, lo stesso Tribunale, in applicazione dell'art. 444 cod. proc. pen. aveva applicato la pena di anni 1 e mesi 10 al signor RZ. B., anche lui dipendente dell'Ufficio Finanziario di San Donà di Piave, ed accusato degli stessi fatti.

In relazione ai fatti sopra specificati, la Procura Regionale, ravvisava l'esistenza di profili di responsabilità amministrativo-contabile poiché i convenuti, dipendenti dell'amministrazione fiscale, avrebbero richiesto a numerosi contribuenti somme di denaro minacciandoli, in caso di mancato versamento, di accertamenti fiscali.

In particolare, la Procura, utilizzando gli accertamenti contenuti nelle citate sentenze penali e in altri documenti formati nel procedimento penale ha indicato, in relazione a ciascun convenuto, gli episodi concussivi di cui si sarebbe reso responsabile e gli importi ottenuti, evidenziando che il signor B., da solo o in concorso con altri, sarebbe responsabile di reiterati e numerosi episodi, più di 30, nell'arco di alcuni anni, il signor B. di 4, il signor M. di 3 episodi e il signor C. di un episodio.

Ritenuta, in base alla documentazione acquisita, la configurabilità di un grave danno erariale sia per il danno all'immagine dell'Amministrazione che per le ragioni di cattivo funzionamento del servizio collegate al mancato corretto adempimento della prestazione lavorativa, la Procura Regionale ha notificato ai signori B.P., R.B., S. C. R. M. e RZ. B. l'invito previsto dall'art. 5 del D.L. 15 novembre 1993, n. 453, convertito con modificazioni nella legge 19 gennaio 1994, n. 19.

Nell'invito a dedurre sono state contestate agli odierni convenuti le condotte delittuose configuranti i reati indicati nella sentenza di condanna e, comunque, l'illecita pretesa e percezione di somme di denaro da parte di numerosi contribuenti, oggetto di verifica fiscale o, comunque, domiciliari nella zona in cui operavano gli invitati.

A seguito della notifica dell'invito a dedurre, i presunti responsabili, sig.ri B., C. e B. hanno fatto pervenire alla Procura deduzioni scritte e quest'ultimo, in seguito a sua richiesta, è stato sentito in audizione personale dalla Procura Regionale.

Ad eccezione del signor RZ. B. la cui posizione, in seguito a preciso impegno di restituire all'Amministrazione finanziaria l'importo di Euro 2582,00, già adempiuto, non è ricompresa nella citazione, gli altri presunti responsabili sono stati citati in giudizio dalla Procura.

In diritto, sostiene la Procura Regionale che dai fatti sopra descritti è derivato all'erario, innanzitutto, un danno per la lesione all'immagine dell'Amministrazione finanziaria, attesa l'ampia diffusività territoriale degli episodi contestati, il lungo arco temporale nel quale si sarebbero svolti, il risalto dato alla vicenda dalla stampa.

Conclude, sul punto, chiedendo alla Corte di condannare i convenuti al risarcimento del danno, anche in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 cod. civ., utilizzando anche come parametro di riferimento l'ammontare minimo delle somme di denaro illecitamente percepite che ammontavano, perlomeno in base alle prove raggiunte nel giudizio penale, ad Euro 148.799,667, da ripartirsi, come riportato sopra.

Aggiunge che le condotte contestate hanno comportato anche un danno per il disservizio causato all'amministrazione, sia per l'attività che l'amministrazione ha dovuto compiere, con l'ausilio di altri dipendenti, per verificare la correttezza dell'operato dei convenuti nelle indagini loro affidate, sia per le retribuzioni loro corrisposte alle quali non avrebbe fatto fronte una loro totale disponibilità lavorativa, posto che avrebbero utilizzato il loro tempo di servizio, o perlomeno parte di esso, per compiere attività illecite ed estranee alle normali attività lavorative.

Conclude chiedendo la condanna nei termini sopra riportati.

I convenuti, ai quali in data 3 - 11 luglio 2003 era stato notificato l'atto di citazione ed il pedissequo decreto del Presidente di questa Sezione di fissazione dell'udienza di prima comparizione, si sono costituiti in giudizio, quanto al signor Paolo B. con memoria in data 19 ottobre 2004, depositata il successivo 21 ottobre, con il patrocinio degli avvocati Ennio Della Gaspera e Dimitri Giroto, quanto al signor Roberto B. con memoria in data 20 ottobre 2004, depositata il successivo 21 ottobre con il patrocinio degli avvocati Luca Pavanetto e Antonio Pasquale, quanto al signor S. C. con memoria in data 20 ottobre 2004, depositata in pari data, con il patrocinio degli avvocati Alessandro Rampinelli e Pier Vettor Grimani.

Il signor R. M. non risulta formalmente costituito.

Nella memoria di costituzione, il difensore del signor B. si è opposto all'accoglimento della domanda della Procura rilevando, in fatto, che la sentenza del Tribunale di Venezia era stata gravata dinanzi alla Corte d'Appello di Venezia, ritenendo erronee le ricostruzioni dei singoli episodi e la qualificazione dei fatti operata dal giudice di primo grado.

Ha rilevato, altresì, che nel giudizio dinanzi al Tribunale di Venezia l'Amministrazione delle Finanze si era costituita parte civile ottenendo la condanna degli imputati al risarcimento dei danni da liquidarsi in separato giudizio e la liquidazione di una provvisoria ammontante ad Euro 220.000.

Ha concluso chiedendo, in via preliminare, di dichiarare inammissibile la domanda giudiziale proposta dalla Procura sia perché non vi sarebbe stata corrispondenza tra le contestazioni contenute nell'invito a dedurre e quelle indicate nell'atto di citazione posto che la voce di danno da disservizio conseguente alle maggiori spese effettuate dall'amministrazione non sarebbe stata indicata nell'invito a dedurre, che per difetto di interesse all'azione, stante la condanna civile ottenuta in sede penale dall'Amministrazione delle Finanze.

Ha chiesto, altresì, che in caso di mancato accoglimento della domanda diretta ad ottenere la declaratoria di carenza di interesse, venisse disposta la sospensione del giudizio contabile ai sensi dell'art. 295 c.p.c. in attesa della definizione del giudizio civile pendente dinanzi al giudice penale.

Da ultimo, ha domandato che la domanda venisse respinta nel merito e che, in caso di condanna, venisse applicato il potere riduttivo previsto dall'art. 52 del rd 1214 del 1934.

Nella memoria depositata in giudizio il difensore del signor B. ha contestato la ricostruzione dei fatti effettuata dalla Procura e le conclusioni di quest'ultima, eccependo il difetto di interesse alla prosecuzione del giudizio stante la condanna in sede penale al risarcimento dei danni civili, oltretutto confermata in sede di appello con pronuncia del 12 ottobre 2004. Al riguardo ha prodotto il dispositivo della sentenza, emessa, quanto alle statuizioni penali, su richiesta concorde delle parti.

Ha rilevato, poi, che in caso di mancato accoglimento della domanda diretta ad ottenere una declaratoria di carenza di interesse all'azione, il giudizio doveva essere sospeso ai sensi dell'art. 295 c.p.c., attesa la pregiudizialità del giudizio penale sino al passaggio in giudicato della pronuncia.

Nel merito ha contestato l'esistenza e la configurazione stessa di un danno all'immagine e di un danno da disservizio, rilevando l'esiguità del numero delle condotte illecite addebitategli.

Ha concluso chiedendo in via preliminare la sospensione del giudizio e nel merito la reiezione della domanda.

La memoria del difensore del signor C. ha rilevato, in fatto, che in seguito al giudizio penale d'appello, il convenuto era stato assolto da un episodio di tentata concussione e relativamente ad un altro aveva accettato la determinazione della pena ai sensi dell'art. 599 cpp. ed ha prodotto copia del dispositivo della sentenza emessa dalla Corte d'Appello di Venezia.

Ha, comunque, contestato nel merito la sussistenza dell'unico episodio concussivo contestatogli e concluso chiedendo la reiezione della domanda, se del caso anche per intervenuta prescrizione.

Alla pubblica udienza del 10 novembre 2004 ciascuna parte ha illustrato la propria posizione.

In apertura di udienza si è costituito tardivamente il convenuto R.M., assistito dagli avvocati Chiara Fenzo e Giancarlo Tonetto, depositando memoria contenente procura alle liti 10 novembre 2004.

Attesa la tardività della costituzione in giudizio, il legale del signor M., che aveva delegato l'avv. Antonio Pasquale a rappresentarlo, è stato unicamente ammesso a partecipare alla discussione orale.

Nel corso della discussione il Pubblico Ministero, in particolare, ha richiamato il contenuto dell'atto di citazione, ha confutato il contenuto delle memorie difensive depositate dai convenuti, depositato la sentenza resa dalla Corte d'Appello in data 7 – 11 ottobre 2004, con la quale era stato definito il giudizio penale d'appello nei confronti dei convenuti. Ha prodotto, inoltre, a supporto delle sue argomentazioni numerose pronunce rese da varie Sezioni della Corte dei conti ed ha concluso per l'accoglimento della domanda.

L'avv. Giroto, per conto del convenuto B., ha ribadito le argomentazioni svolte nella memoria di costituzione ed ha insistito affinché venisse respinta la domanda di condanna proposta dalla Procura Regionale.

L'avv. Pasquale, che assiste il signor B. ed interviene anche per conto del signor M., ha richiamato il contenuto delle memorie difensive, soffermandosi, in particolare, sull'inesistenza dell'elemento danno e conclude chiedendo la reiezione della domanda.

Da ultimo, l'avv. Pacifici, legale del signor C., ribadisce e illustra i profili di fatto e le argomentazioni in diritto contenute nella memoria e conclude per l'assoluzione del convenuto.

Il Pubblico Ministero, replicando alle affermazioni dei convenuti ha ribadito la fondatezza degli assunti posti a base della domanda.

A seguito dell'intervento del Sostituto Procuratore Regionale, gli avvocati dei convenuti hanno brevemente replicato.

Considerato in

DIRITTO

L'esame della fondatezza della domanda proposta dalla Procura Regionale diretta ad accertare la responsabilità amministrativa dei signori B.P., R.B., R. M. e S. C. conseguente a condotte poste in essere in violazione dei doveri d'ufficio che avrebbero causato pregiudizio all'immagine dell'amministrazione finanziaria ed alla funzionalità, sotto molteplici aspetti, del servizio da quest'ultima reso alla collettività, deve essere preceduto dall'esame di alcune eccezioni preliminari formulate dai convenuti che contestano la stessa ammissibilità dell'azione proposta del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti.

I) IN MERITO ALL'AMMISSIBILITÀ DELL'ATTO DI CITAZIONE

1) Il convenuto B. ha chiesto che l'azione proposta dalla Procura Regionale venisse dichiarata inammissibile a causa della mancata esatta corrispondenza tra il contenuto dell'invito a dedurre ed il successivo atto di citazione.

Ha rilevato, infatti, che nell'invito a dedurre non sarebbe stato indicato che la Procura intendeva agire anche per ottenere il risarcimento del preteso danno da disservizio inteso quale non equivalente controprestazione lavorativa resa dai dipendenti e, segnatamente dal signor B., mentre, invece, tale richiesta era presente nell'atto di citazione.

2) Il Sostituto Procuratore Generale, in sede di discussione orale, ha contestato l'eccezione sostenendo che l'invito a dedurre è atto che precede l'instaurazione del giudizio senza che vi sia alcuna disposizione che preveda esatta corrispondenza tra l'invito e la successiva citazione.

3) L'invito a dedurre è atto di garanzia introdotto nel processo di responsabilità amministrativa con l'art. 5 del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito in legge 14 gennaio 1994, n. 19 al fine di consentire al preteso responsabile di un danno erariale di poter interloquire con la Procura Regionale prima dell'emanazione dell'atto di citazione, al fine di presentare eventuali elementi a suo discarico.

L'invito deve quindi contenere l'enunciazione dei fatti posti a base dell'azione e l'indicazione delle domande che la Procura Regionale intende proporre.

La funzione di garanzia impone che vi sia sostanziale corrispondenza tra quanto contestato in sede preprocessuale e nel successivo giudizio, fatte salve le modifiche della citazione conseguenti a fatti sopravvenuti o alle difese proposte dall'invitato.

"L'invito a dedurre può non essere identico alla citazione, atteso che questa deve tener conto anche di nuovi elementi di prova, cosicché è solo necessario che rimanga identico il quadro generale della fattispecie dannosa contestata" (Corte dei conti, sez. giurisd. Lombardia, 25 giugno 2004, n. 887)

4) Nel caso di specie, contrariamente a quanto ritenuto dal signor B., vi è corrispondenza sostanziale tra il contenuto dell'atto di citazione e dell'invito a dedurre.

Al riguardo occorre richiamare l'invito a dedurre notificato al signor B. nel quale era chiaramente indicato e comunicato all'invitato che la Procura Regionale aveva chiesto all'amministrazione di appartenenza del convenuto la quantificazione di tale voce di danno, enunciando in tal modo la volontà di proporre la relativa domanda nella successiva citazione

II) IN MERITO ALLA SUSSISTENZA DELL'INTERESSE AD AGIRE DELLA PROCURA PRESSO LA CORTE DEI CONTI

1) I convenuti B. e B., con argomentazioni contenute nelle rispettive memorie introduttive, sviluppate e approfondite nel corso dell'udienza di discussione, hanno contestato l'ammissibilità dell'azione proposta dalla Procura Regionale della Corte dei conti ritenendo che la costituzione di parte civile da parte dell'Amministrazione danneggiata nel processo penale diretto ad accertare la responsabilità penale dei convenuti stessi avrebbe privato di potestà di azione il Procuratore della Corte dei conti.

A sostegno del loro assunto hanno citato l'avvenuta pronuncia di condanna al risarcimento del danno emessa nel procedimento penale, oltretutto rafforzata dall'imposizione di un'ingente provvisoria.

2) Nel corso della discussione orale, la Procura Regionale ha contestato l'eccezione rilevando che il giudice naturale del danno erariale è la Corte dei conti e che la giurisprudenza, sia costituzionale che contabile, riconosce l'indipendenza ed autonomia di ciascuna giurisdizione, anche quando il giudizio investa lo stesso fatto materiale.

3) L'articolo 52 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 ha devoluto alla giurisdizione della Corte dei conti l'accertamento della responsabilità dei dipendenti ed amministratori delle amministrazioni dello Stato che nello svolgimento della loro attività abbiano cagionato un danno all'Amministrazione di appartenenza.

In seguito, nell'ambito della nuova conformazione della responsabilità amministrativa, disciplinata dal decreto legge n. 453 del 1993, convertito in l. n. 19 del 1994 e dalla coeva legge 19 gennaio 1994, n. 20, è stata data attuazione a quanto già previsto in generale dall'art. 103 comma 2 della Costituzione, ribadendo che la Corte dei conti è giudice naturale della responsabilità amministrativa dei dipendenti ed amministratori pubblici.

La competenza del giudice contabile a giudicare i comportamenti illeciti dei dipendenti pubblici non può, pertanto, essere posta in dubbio.

Ma non solo.

Alcuni dubbi possono sussistere, al contrario, sull'esistenza della giurisdizione del giudice ordinario in merito al risarcimento dei danni subiti dagli enti pubblici, qualora questi ultimi si costituiscano parte civile nel processo penale.

Una risalente giurisprudenza che, di fatto, richiama a supporto la sentenza della Corte costituzionale n. 773 del 7 luglio 1988, ammette la costituzione di parte civile dell'ente danneggiato ritenendo, però, che in questo caso persista e "concorra" con la giurisdizione civile quella contabile e che i due processi possano procedere parallelamente sino alla sentenza, ritenendosi che eventuali problemi di "doppia condanna" possano essere risolti in sede esecutiva e che qualsiasi iniziativa diretta, transattiva, recuperatoria o risarcitoria promossa dall'amministrazione danneggiata non comporta effetti preclusivi sull'azione obbligatoria per danno erariale davanti al giudice contabile (per tutte: Corte conti, sez. riun., 17 febbraio 1992, n. 752/A; id, 10 novembre 1997, n. 76; sez. II, 19 giugno 2002, n. 195/A; sez. I, 9 aprile 2002, n. 109/A; sez. Veneto, 6 maggio 2003, n. 598; sez. Lombardia, 4 novembre 2002, n. 1861; id, 3 febbraio 2003, n. 157).

A ben vedere, la previsione dell'art. 103, comma secondo della Costituzione e le previsioni normative contenute nelle citate leggi di riforma del 1994 sembrerebbero evidenziare la carenza di giurisdizione del giudice ordinario e la competenza esclusiva di quello contabile.

Al riguardo non è inutile rilevare che la stessa Corte di Cassazione, recentemente ha statuito che nell'ipotesi di azione popolare promossa ai sensi dell'art. 7 della legge n. 142 del 1990 diretta a tutelare l'ente locale da un danno economico a causa del comportamento dei suoi amministratori (avente rilievo penale) si verte in tema di danno erariale e come tale la giurisdizione è devoluta al giudice contabile e non a quello ordinario (Cass. Civ., sez. un., 3 marzo 2003, n. 3150).

In ogni modo, sia che si ritenga esclusiva la giurisdizione contabile sia che si sostenga che le giurisdizioni ordinaria e contabile sono concorrenti, non è contestabile la competenza della Corte dei conti a giudicare sulla responsabilità dei dipendenti pubblici.

Con la conseguenza che la costituzione di parte civile della pubblica amministrazione nel processo penale non comporta alcuna preclusione dell'azione per danno erariale promossa dalla Procura della Corte dei conti, neppure se in sede penale interviene una sentenza di condanna al risarcimento dei danni da liquidare in un separato giudizio.

4) L'eccezione, pertanto, non può essere accolta.

III) IN MERITO ALLA DOMANDA DI SOSPENSIONE DEL PROCESSO

1) I convenuti contestano, poi, l'azione proposta dalla Procura asserendo che fondandosi su atti formati nel processo penale e risultando ancora controversa la loro penale responsabilità il giudizio di responsabilità amministrativa deve essere sospeso, ai sensi dell'art. 295 cod. proc. civ., in attesa della definizione del giudizio penale.

2) A questo proposito, la Procura Regionale, in sede di discussione dinanzi al Collegio, ha rilevato come, da un lato, a seguito della recente riforma del codice di procedura penale sia venuta meno ogni pregiudizialità del giudizio penale rispetto a quello contabile e, dall'altro, che l'art. 295 cod. proc. civ. è norma di stretta applicazione che non consente di reintrodurre, in modo improprio, la pregiudizialità del processo penale rispetto a quello diretto all'accertamento della responsabilità amministrativa.

3) L'art. 295 cod. proc. civ. stabilisce che *"il giudice dispone che il processo sia sospeso in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia, dalla cui definizione dipende la decisione della causa"* e da questa semplice disposizione la dottrina e la giurisprudenza civile più attente e rigorose hanno tratto la conclusione che l'istituto della sospensione del processo è eccezionale e che può procedersi in tal senso nei soli casi in cui in deve essere risolta una questione pregiudiziale.

Con la conseguenza che a seguito dell'abolizione della pregiudiziale penale contenuta nel codice di procedura penale del 1941, la sospensione necessaria del giudizio contabile potrà disporsi solo quando nel processo penale si stia decidendo una questione che avrà efficacia diretta nell'altro processo, così come previsto dal citato art. 295 c.p.c. (sul punto: cortei dei conti, sez. giurisd. Lombardia 25 giugno 2004, n. 887).

Cosicché è ormai principio pacificamente recepito dalla giurisprudenza che *"la reciproca autonomia tra giudizio penale e giudizio contabile e l'assenza di pregiudizialità di quest'ultimo rispetto al primo non consentono che il processo contabile possa essere sospeso in applicazione dell'art. 295 cod. proc. civ. sino alla definizione del processo penale"* (Corte dei conti, III, 20 febbraio 2004).

4) L'assenza di questioni che debbano essere decise nel presente giudizio a seguito della definizione di quello penale, impone la reiezione della richiesta formulata dai convenuti B.e B..

IV) IN MERITO ALLA RESPONSABILITA' DEI CONVENUTI

Respinte le eccezioni preliminari dei convenuti, occorre esaminare il merito della domanda di condanna proposta dalla Procura Regionale, la quale chiede che i signori B., B., C. e M. siano condannati a risarcire all'erario i danni all'immagine e alla funzionalità del servizio che il loro illecito comportamento avrebbe provocato all'Amministrazione finanziaria.

Al fine di valutare la fondatezza della domanda, occorre verificare se sussistono tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa.

IV.1) In merito all'esistenza del rapporto di servizio

La giurisdizione della Corte dei conti sussiste qualora sia configurabile un rapporto di servizio tra l'Amministrazione danneggiata e gli autori del fatto illecito produttivo di danni, salvo che sussista l'ipotesi prevista dall'art. 1, comma 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, relativa al danno provocato ad un'amministrazione diversa da quella di appartenenza.

Nell'ampia definizione di rapporto di servizio elaborata dalla giurisprudenza contabile rientra il rapporto di impiego, in considerazione di quanto previsto dagli artt. 82 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 e 52 del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3.

Nel caso di specie non sussiste alcuna contestazione in ordine alla qualifica di dipendenti pubblici dei convenuti, perlomeno nel momento in cui sono state commesse le condotte che hanno cagionato il danno erariale che ha originato il presente giudizio.

IV.2) In merito all'illiceità della condotta dei convenuti

1) La Procura ha illustrato le ragioni che sostengono la domanda giudiziale ed ha prodotto alcuni documenti diretti a provare l'assunto che sta alla base del procedimento instaurato contro i convenuti.

In particolare, ha narrato che i signori B.P., R.B., R. M. e S. C. nella loro qualità di funzionari degli Uffici Finanziari di Mestre e San Donà di Piave, avrebbero nel periodo compreso fra il novembre 1998 e l'aprile 2001 ottenuto da numerosi imprenditori, perlopiù piccoli commercianti, ingenti somme di denaro per favorirli nei loro rapporti con l'Amministrazione, come sarebbe emerso nel corso del procedimento penale, definito in sede di appello dalla Corte d'Appello di Venezia.

Dagli atti del procedimento, definito nella fase di appello pochi giorni prima dell'udienza di comparizione, sarebbe emerso che i convenuti, nel periodo sopraindicato, durante lo svolgimento della loro attività lavorativa avrebbero richiesto e preteso da diversi contribuenti, in almeno 30 – 35 occasioni diverse, somme di denaro per un ammontare complessivo di circa 150.000 Euro.

A sostegno dei suoi assunti, la Procura produce numerosi verbali di interrogatorio resi da alcuni degli imputati, da alcuni testimoni e la sentenza resa in primo grado dal Tribunale di Venezia.

In ogni caso ha sottolineato l'illiceità e l'antidoverosità delle condotte poste in essere dai convenuti, a prescindere dalla sussistenza di specifici reati, peraltro accertati in sede penale (reato di concussione contestato a tutti i convenuti ed accertato sia in primo che in secondo grado).

2) I convenuti sembrano contestare in modo parziale le conclusioni di parte attrice, ponendo l'accento sulla circostanza che le somme di denaro che di tanto in tanto avrebbero incassato sarebbero frutto di spontanee elargizioni da parte dei contribuenti e non frutto di attività concussiva.

Rilevano che per gli stessi fatti contestati dalla Procura Regionale l'Amministrazione delle Finanze si sarebbe già costituita parte civile nel procedimento penale, ottenendo la loro condanna al risarcimento dei danni.

In particolare, la difesa del signor B., sia nella memoria di costituzione che nel corso della discussione orale, non ha negato che il convenuto abbia incassato somme di denaro asserendo che i "datori di somme" avrebbero cercato di trarre vantaggio dal loro comportamento ed avrebbero tenuto un comportamento attivo e partecipativo.

Anche le difese dei convenuti B., M.e C., sia nelle memorie di costituzione che durante la discussione orale, hanno cercato di minimizzare gli episodi contestati e di valorizzare il "ruolo attivo" tenuto da coloro che avevano versato somme di denaro.

3) Gli elementi di prova forniti dalla Procura Regionale sembrano evidenziare l'esistenza di un sistema all'interno del quale i convenuti richiedevano ed ottenevano somme di denaro dai piccoli imprenditori che operavano nella zona in cui erano siti gli Uffici Finanziari nei quali i signori B., B., M.e C. prestavano la loro attività.

A questo proposito sono illuminanti le dichiarazioni confessorie rese nelle varie fasi del procedimento penale dagli stessi convenuti e da alcuni imprenditori (tutti documentati negli atti prodotti da parte attrice) che lasciano intravedere una situazione nella quale gli imprenditori versavano somme di denaro agli odierni convenuti ed, in particolare al signor B. che, poi, in alcune occasioni, condivideva con i suoi colleghi B., M., C.e B..

D'altro canto non sembra inutile rilevare che i convenuti più che negare l'esistenza dei singoli episodi (salvo che in alcuni casi marginali), sembrano contestarne la qualificazione ritenendo trattarsi di episodi corruttivi, anziché concussivi come risulta accertato in sede penale e dalle dichiarazioni rese dai soggetti che avevano effettuato i versamenti.

Gli elementi forniti appaiono sufficienti, considerato anche che gli stessi convenuti ammettono l'esistenza delle dazioni di denaro, a dimostrare la sussistenza del fatto illecito, risultando irrilevante, perlomeno ai fini della qualificazione di illiceità della condotta tenuta, che si sia trattato di episodi di corruzione o concussione.

A questo proposito non è inutile evidenziare che gli episodi concussivi contestati agli odierni convenuti trovano ampio riscontro documentale nella sentenza di condanna resa dal Tribunale di Venezia in data 4 – 25 ottobre 2002, confermata dalla Corte d'Appello di Venezia in data 7 – 11 ottobre 2004, salvo che per l'applicazione della pena che è stata ridotta in conseguenza dell'applicazione della pena concordata fra le parti (patteggiamento).

Senza tralasciare la circostanza che tali episodi risultano provati anche dalle stesse dichiarazioni rese dai convenuti o da alcuni dei soggetti concussi che sono state formate nel processo penale e prodotte nel presente giudizio dalla Procura Regionale.

I principali episodi concussivi che possono essere richiamati e che risultano documentati (dalle citate sentenze penali e dai verbali di interrogatorio resi in sede penale ed acquisiti al presente procedimento) possono essere così sintetizzati:

- o il signor B., da solo o in concorso con i colleghi B., M.e C., ha richiesto in almeno 33 occasioni somme di denaro, ottenendo un importo pari a circa Lire 178.000.000;
- o il signor B., in concorso con il B., ha ottenuto somme di denaro in almeno 4 occasioni, per un importo complessivo pari a circa Lire 23.400.000;
- o il signor M., in concorso con il signor B., ha ottenuto somme di denaro in almeno 3 occasioni, per un importo complessivo di circa Lire 17.500.000;
- o il signor C. risulta che abbia incassato l'importo di circa Lire 5.000.000 in uno o due episodi.

Il numero degli episodi segnalati e gli importi incassati, unitamente all'attività svolta dai convenuti evidenziano che si tratta di episodi caratterizzati da condotte connotate da disprezzo delle regole, abuso della "posizione di potere" occupata, trascuratezza delle regole e dei doveri d'ufficio.

In particolare, occorre segnalare che, come emerge dagli atti del procedimento, un ruolo centrale nello svolgimento dell'attività illecita è stato occupato dal signor B.che, considerato il numero degli episodi contestati ed il concorso con gli altri colleghi, di volta in volta coinvolti, sembra aver svolto il ruolo di "organizzatore" dell'intero sistema.

Ma non meno biasimevole appare la condotta degli altri soggetti coinvolti, signori B., M. e C., che se anche hanno incassato minori somme rispetto al B.e sono risultati coinvolti in un numero minore di casi, non hanno adempiuto ai loro doveri d'ufficio, considerato anche che rivestivano una qualifica superiore a quella del loro collega e dispensatore di somme di denaro.

Gli episodi in questione risultano provati, come si è detto, dalla sentenza penale e dagli atti formati nel processo penale e tale prova è sufficiente a formare il convincimento del giudice contabile, considerato che *"le prove raccolte nell'ambito del processo penale rilevano, nel giudizio contabile, come prove documentali di fatti ed eventi e sono, in quanto tali, autonomamente valutabili da parte del giudice contabile"* (Corte dei conti, I, 19 gennaio 2004, n. 12/A).

Ed è principio pacifico ed incontestato che la confessione resa in sede penale è valutabile dal giudice contabile, perlomeno ai sensi dell'art. 2735 cod. civ. (Corte dei conti, I, 8 aprile 2004, n. 133).

In conclusione, il Collegio ritiene che ai convenuti B.P., R.B., P. M. e S. C. debbano essere imputate le condotte illecite indicate sopra, ampiamente provate dai documenti acquisiti nel presente giudizio e, di fatto, sostanzialmente ammesse dagli stessi convenuti che nelle loro difese si sono limitati a contestare la qualifica giuridica del reato loro ascritto (rivendicando l'applicazione delle norme sulla corruzione, anziché quelle sulla concussione! ... sic!), senza negare la sostanza degli episodi.

IV.3) In merito alla sussistenza dell'elemento soggettivo

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 i fatti illeciti dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti sono perseguibili solo se risulta che il soggetto responsabile abbia agito con dolo o colpa grave.

1) L'enunciazione dei fatti contestati dalla Procura Regionale evidenzia che i convenuti, in contrasto con i loro doveri d'ufficio, hanno richiesto e preteso somme di denaro da numerosi operatori commerciali al fine di evitare che venissero sottoposti a gravose verifiche od accertamenti fiscali.

2) I convenuti hanno ammesso, nella sostanza, di aver incassato somme di denaro, cercando, però, di qualificarle come spontanee regalie da parte dei contribuenti sottoposti a verifica, o dei loro consulenti.

3) Nel caso di specie è indubitabile che le condotte illecite poste in essere dai convenuti siano state caratterizzate da dolo, posto che si tratta di illecite appropriazioni di somme di denaro effettuate nel corso della normale attività d'ufficio da loro svolta che configurano l'esistenza di episodi di concussione o, tutt'al più, di corruzione (come ritenuto dagli stessi convenuti).

E' indubitabile che i comportamenti tenuti dai convenuti siano manifestazioni del proposito di voler compiere atti contrari ai propri doveri d'ufficio, strumentalizzando la posizione occupata, anche se modesta, per ottenere degli illeciti vantaggi personali di natura economica (le somme di denaro estorte o, comunque, ottenute), considerato che l'attività lavorativa dei signori B., B., M.e C.consisteva nell'accertamento e verifica fiscale e che coloro che hanno versato somme di denaro sono soggetti sottoposti alle loro verifiche o che avrebbero potuto essere sottoposti alle stesse.

IV.4) In merito alla sussistenza del danno

Le riforme operate a partire dal novembre 1993, hanno profondamente mutato la natura e le regole sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa. Tuttavia, indipendentemente dalla concezione della stessa che si voglia seguire il danno è elemento costitutivo essenziale.

IV.4.1) La lesione del danno all'immagine dell'Amministrazione

1) Il danno contestato dalla Procura Regionale si riferisce alla lesione dell'immagine dell'Amministrazione Finanziaria che sarebbe conseguente alle condotte dei convenuti, attesa la diffusività delle stesse, il lungo arco di tempo nel quale si sarebbero svolte e il risalto dato alla vicenda dagli organi di informazione.

Parte attrice ha evidenziato il discredito prodottosi nei confronti dell'amministrazione finanziaria causato dalla diffusività degli episodi e dal clamore che gli stessi hanno avuto nella zona di riferimento.

2) I convenuti hanno contestato la domanda della Procura Regionale e, in particolare, il signor B.ha asserito che non potrebbe sussistere alcun danno di tale natura, considerato l'esiguo numero di episodi nei quali risulterebbe coinvolto.

3) Le condotte illecite poste in essere da funzionari pubblici che ledono il prestigio e l'immagine che i consociati hanno dell'Amministrazione pubblica sono idonee ad arrecare danno all'Amministrazione ed alla percezione che i cittadini hanno degli uffici che la compongono e, più in generale, dello stesso Stato.

Le condotte illecite poste in essere dai pubblici dipendenti che pretendano od ottengano somme di denaro (non dovute) violano in modo diretto ed immediato l'art. 97 della Costituzione che sancisce il dovere di imparzialità ed il principio di buon andamento dell'Amministrazione provocando, quale conseguenza immediata e diretta, la lesione dell'immagine e del prestigio dell'ente pubblico.

Ed infatti, è stato autorevolmente precisato che *"La lesione dell'immagine è un effetto diretto ed immediato dell'accertamento dell'abuso della pubblica funzione"* che causa *"secondo comune esperienza, un deterioramento del rapporto di fiducia tra la cittadinanza e l'istituzione pubblica, la quale viene percepita come entità non affidabile, talvolta finanche nemica, finita nelle mani di soggetti dediti a perseguire soltanto illeciti interessi particolari ..."* (Corte dei conti, II, 26 gennaio 2004, n. 27/A).

4) Le condotte illecite poste in essere dai convenuti, la loro diffusività sul territorio, la riprovevolezza dei comportamenti hanno screditato l'immagine dell'Amministrazione finanziaria e, in generale, di tutta l'amministrazione pubblica, apportando nocumento all'immagine, alla credibilità ed al prestigio che deve connotare le istituzioni pubbliche e, in particolare, quelle preposte all'accertamento degli obblighi tributari.

La circostanza che per alcuni anni (almeno fra il 1998 e il 2001) il signor B., solo o in concorso con i signori B., M.e C., abbia abusato dell'attività che svolgeva per ottenere in numerosi casi somme di denaro dai contribuenti residenti nelle zone di operatività degli Uffici Finanziari di Mestre e San Donà di Piave ha sicuramente arrecato grave nocumento al prestigio degli uffici, in quella zona e, dopo le notizie apparse sugli organi di informazione, in tutta la zona di diffusione di questi ultimi.

5) Accertata l'esistenza del danno, occorre procedere alla sua quantificazione.

5.1) Al riguardo, la Procura regionale determina l'importo dovuto dai convenuti, in via equitativa ai sensi dell'art. 1226, utilizzando anche quale parametro di riferimento l'ammontare (minimo) delle somme di denaro

illecitamente percepite dai convenuti pari, perlomeno, ad Euro 148.799,667, da ripartirsi fra i convenuti secondo modalità ed importi collegati al numero degli episodi contestati ed agli importi illeciti percepiti.

5.2) Ove venga lesa l'immagine o il prestigio dell'amministrazione la quantificazione del danno, da sempre, ha comportato e comporta notevoli difficoltà, considerata la particolare e peculiare natura del bene.

Prima di procedere in concreto alla determinazione del danno occorre ancora effettuare alcune precisazioni in tema di risarcibilità del danno non patrimoniale e di lesione dell'immagine.

Secondo un orientamento risalente, fatto proprio anche dalla giurisprudenza della Cassazione in sede di regolazione della giurisdizione, la lesione dell'immagine anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta sarebbe suscettibile di valutazione sotto il profilo della spesa necessaria per il ripristino del bene leso (Cass. civ., sez. un., 25 giugno 1997, n. 5668; id, 25 ottobre 1999, n. 744; id, 4 aprile 2000, n.98; id, 12 novembre 2003, n. 17078).

In un primo momento, infatti, è stato ritenuto che la lesione dell'immagine dell'amministrazione rientrasse nell'area della patrimonialità e che solo ciò che è valutabile economicamente potesse essere oggetto di risarcimento.

Tuttavia, l'evoluzione della sensibilità dell'ordinamento nei confronti della lesione dei beni non aventi diretta natura patrimoniale, quale quello alla salute, all'integrità fisica e all'identità personale ha condotto negli anni ad una profonda rivisitazione della tematica da parte della più autorevole dottrina e della giurisprudenza civile.

A questo proposito merita segnalare, che anche nel settore della responsabilità amministrativa si è avuta un'evoluzione, tant'è che numerose pronunce, di primo grado e d'appello, hanno affrontato la questione giungendo a riconoscere la risarcibilità del danno all'immagine, indipendentemente dalla sussistenza di qualsiasi danno patrimoniale (per tutte, esaustivamente: Corte conti, sez. giurisd. Veneto, 6 maggio 2002, n. 238; id, 6 maggio 2003, n. 598).

Infatti, l'utilizzo del criterio delle spese necessarie per il ripristino del bene individua una tipica ipotesi di danno patrimoniale perché correla il danno all'esborso di una somma di denaro e, quindi, non appare idoneo a valutare il danno effettivo che sussiste indipendentemente dalle spese effettuate per il ripristino.

Così la giurisprudenza contabile superando progressivamente tale criterio, ha affermato che *"del danno conseguito alla lesione dell'immagine di una pubblica amministrazione, i responsabili rispondono anche se non sia provato che l'Amministrazione abbia, nella circostanza, effettuato spese per il ripristino dei beni lesi"* (Corte dei conti, II, 26 gennaio 2004, n. 27/A).

A conclusione dell'evoluzione sopra tratteggiata le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno ritenuto trattarsi di un danno – evento consistente in un pregiudizio reddituale valutabile economicamente, ancorato sulla violazione dell'art. 2043 cod. civ., trattandosi di un interesse meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico ai sensi degli articoli 2 e 97 della Costituzione (Corte dei conti, Sez. Riun., 23 aprile 2003, n. 10/03/QM).

"La violazione di questo diritto all'immagine, intesa come diritto al conseguimento, al mantenimento ed al riconoscimento della propria identità come persona giuridica pubblica è economicamente valutabile" (Corte dei conti, sez. Riun., 23 aprile 2003, n. 10 cit.).

La risarcibilità del danno è stata ancorata al disposto dell'art. 2043 cod. civ. perché sino a quel momento, secondo il diritto vivente risultante dall'interpretazione della Corte di cassazione, l'art. 2059 cod. civ. che prevede che il danno non patrimoniale sia risarcito nei soli casi previsti dalla legge, consentiva il risarcimento dei soli danni morali conseguenti a reato.

Tuttavia, subito dopo la citata pronuncia delle Sezioni Riunite è mutato il quadro interpretativo delle norme codicistiche poiché la Corte di Cassazione, modificando in modo ampio, approfondito ed argomentato, la propria giurisprudenza ha fornito una nuova lettura dell'art. 2059 cod. civ.

Ha ritenuto, infatti, che a seguito della profonda evoluzione dell'ordinamento e della diversità dei valori tutelati occorresse procedere ad una nuova interpretazione dell'art. 2059 cod. civ. alla luce delle norme costituzionali che tutelano i diritti della persona e che quindi il danno non patrimoniale previsto in tale norma debba essere inteso "come categoria ampia, comprensiva di ogni ipotesi in cui sia leso un valore innato della persona" dovendosi ritenere che la riserva di legge contenuta nel citato articolo venga estesa ai valori della persona costituzionalmente garantiti (Cass. civ., III, 18 maggio 2003, n. 8827; id, 18 maggio 2003, n. 8828; id, 21 dicembre 2003, n. 19057).

In questo modo l'area del danno non patrimoniale risarcibile è stata ampliata.

Subito dopo l'intervento della Corte di Cassazione, la Corte costituzionale chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 2059 cod. civ. ha respinto la questione richiamando l'interpretazione da ultimo fornita dalla Cassazione che, quindi, è risultata autorevolmente confermata (Corte cost. 11 luglio 2003, n. 233).

Il mutamento è stato recepito in alcune pronunce del giudice contabile che hanno ritenuto risarcibile il danno all'immagine fondando la decisione sull'art. 2059 cod. civ. (Corte dei conti, I, 18 giugno 2004, n. 222/A; id, 20 settembre 2004, n. 334/A).

La individuazione di un danno non patrimoniale in capo allo Stato o ad altri enti pubblici è sicuramente possibile poiché la norma dell'art. 2059, come ormai interpretata dalla giurisprudenza, non si riferisce solo ai danni non patrimoniali patiti dalle persone fisiche, ma anche a quelli patiti dalle persone giuridiche.

A questo proposito, val la pena rilevare che la giurisprudenza civile ha già avuto modo di riconoscere la risarcibilità dei danni non patrimoniali sofferti da una persona giuridica (Cass. civ., I, 2 luglio 2004, n. 12110; id, 21 luglio 2004, n. 13504).

La risarcibilità dei danni non patrimoniali patiti dalle persone giuridiche e l'interpretazione dell'art. 2059 cod. civ. che si è andata affermando rendono superata la posizione espressa, nel recente passato, dalla Corte di Cassazione e da una parte della giurisprudenza contabile in ordine alla risarcibilità del danno all'immagine della pubblica amministrazione, limitato alle somme spese per il ripristino dell'immagine.

5.3) La determinazione, in concreto, dell'ammontare dell'importo da porre a carico del responsabile presenta notevoli problemi anche per la giurisprudenza civile che in relazione al danno non patrimoniale riconosce che *"sfugge necessariamente ad una precisa valutazione analitica e resta affidato ad apprezzamenti discrezionali ed equitativi del giudice del merito"* (Cass. civ., III, 15 giugno 2004, n. 11292).

Ed ancora, al fine di meglio specificare è stato statuito che *"nella liquidazione equitativa del danno non patrimoniale derivante da fatto illecito, deve tenersi conto della gravità dell'illecito penale e di tutti gli elementi della fattispecie concreta, in modo da rendere il risarcimento adeguato al caso specifico"* (Cass. civ., III, 24 maggio 2004, n. 10035).

Analogamente, la giurisprudenza contabile è giunta alla conclusione che *"in caso di danno all'immagine, il quantum risarcibile va determinato ai sensi dell'art. 1226 cod. civ. con definizione equitativa, svincolata dall'importo delle tangenti che di per se non costituiscono un criterio determinativo del danno, e senza che sia necessario che le spese per il ripristino dell'immagine lesa siano state effettivamente erogate, potendo costituire elemento di valutazione le spese che si dovranno a tal fine affrontare per interventi correttivi"* (Corte dei conti, sez. giurisd. Lombardia, 25 giugno 2004, n. 887. Analogamente, in precedenza: sez. giurisd. Veneto, 6 maggio 2003, n. 598).

A questo proposito occorre rilevare che la Procura Regionale ha ancorato, nel caso di specie, l'ammontare del risarcimento all'entità delle somme di denaro percepite dai convenuti.

Al riguardo è bene precisare che, come è stato autorevolmente sostenuto, *"in sé, l'importo erogato a titolo di tangente ad un amministratore o dipendente pubblico non afferisce al danno all'immagine"* poiché la percezione della tangente è fatto idoneo ad integrare la lesione dell'immagine e *"l'importo della tangente, isolatamente considerato, non può fondare una valida parametrizzazione per la quantificazione del danno, ma può concorrervi, unitamente ad altri elementi propri della fattispecie, quali ad esempio il ruolo del percettore all'interno dell'apparato pubblico"* (Corte dei conti, Sez. Riun., 23 aprile 2003, n. 10/QM).

In assenza di univoci parametri occorre quindi individuare alcuni casi e figure sintomatiche che possano essere utilizzate per la valutazione del caso concreto e la determinazione del pregiudizio subito.

Al riguardo richiamato il contenuto dell'art. 2059, letto in relazione alle previsioni costituzionali di tutela della persona fisica e per quanto rileva in questo caso, giuridica (per tutti: artt. 2 e 97), possono essere individuati quali indici utili per la determinazione del danno non patrimoniale che la lesione dell'immagine e del prestigio dell'Amministrazione pubblica provoca a quest'ultima:

- i compiti e le funzioni svolte dall'amministrazione coinvolta nel fenomeno;
- la posizione occupata all'interno dell'Amministrazione dai soggetti coinvolti;
- la dimensione economica del fenomeno concussivo o corruttivo;
- la dimensione del territorio nel quale si è svolto il fenomeno;
- la diffusione territoriale che hanno avuto le notizie relative al fenomeno e l'arco di tempo dedicato alle notizie;
- l'ammontare dei costi che l'amministrazione dovrebbe sostenere ove acquisisse spazi pubblicitari di pari rilievo agli spazi dedicati dagli organi di informazione per descrivere il fenomeno.

5.4) La quantificazione del danno, nel caso di specie, deve tenere in particolare conto la circostanza che la lesione dell'immagine dell'Amministrazione finanziaria è particolarmente grave poiché induce sfiducia nei confronti delle *"istituzioni deputate al corretto adempimento degli obblighi tributari ed impegnate nella lotta all'evasione fiscale"* (Corte dei conti, sez. giurisd. Veneto, 6 maggio 2003, n. 598), con possibile incidenza sulla propensione dei cittadini e delle imprese ad adempiere fedelmente ai propri obblighi tributari.

5.5) L'applicazione in concreto degli indici richiamati al precedente paragrafo 5.3) richiede l'utilizzo del potere equitativo attribuito al giudice dall'art. 1226 cod. civ. e comporta, nel caso di specie, una differenziazione delle singole posizioni, atteso il diverso ruolo di ciascuno dei convenuti e, quindi, il differente contributo causale nella lesione dell'immagine dell'amministrazione.

In via preliminare occorre rilevare che gli indici relativi all'attività svolta (dipendenti dell'amministrazione finanziaria), alla dimensione territoriale e alla diffusione sugli organi di stampa valgono per tutti i convenuti.

In particolare, a quest'ultimo proposito giova rilevare che gli organi di stampa diffusi nella Provincia di Venezia hanno dato ampio rilievo alle vicende in questione pubblicando, in base alle prove fornite dal pubblico ministero, almeno 36 articoli nel periodo compreso fra l'aprile dell'anno 2001 e il gennaio del 2003.

L'applicazione degli altri indici porta ad una differenziazione delle posizioni.

Il ruolo centrale nella vicenda è attribuibile al signor B. che, sebbene all'interno dell'Amministrazione non ricopriva un ruolo apicale, si è reso responsabile di numerosissimi episodi (più di 30), in un lungo arco temporale (quasi tre anni), incassando un elevato importo (circa 178.000.000 di Lire) ed ha coinvolto i suoi superiori.

Il ruolo dei signori B. e M. è sicuramente secondario perché risultano coinvolti in un numero inferiore di episodi (rispettivamente 4 e 3), hanno incassato minori importi (rispettivamente circa Lire 17.500.000 e 23.400.000) e probabilmente sono stati coinvolti dal B.. Ma la gravità del loro comportamento è data dal fatto che senza la loro acquiescenza, anche considerata la loro maggiore qualifica lavorativa rispetto al B., il fenomeno si sarebbe arrestato e non sarebbe risultato così diffuso.

Analoghe considerazioni valgono per la posizione del signor C.: anche se il suo ruolo appare ancora più marginale rispetto a quello dei signori B. e M., tuttavia ha fornito anche il suo contributo.

Considerati gli elementi sopraindicati e le posizioni dei singoli convenuti, richiamato il disposto degli articoli 2059 e 1226 cod. civ. il danno all'immagine ed al prestigio della pubblica amministrazione viene determinato in complessivi Euro 90.000, da ripartirsi come segue tra i convenuti: Euro 72.000, pari all'80% del totale a carico del signor B.; Euro 7.200, pari all'8% del totale a carico del signor B.; Euro 7.200, pari all'8% del totale a carico del signor M. ed Euro 3.600, pari al 4% del totale a carico del signor C..

5.6) Un cenno particolare merita la posizione del signor RZ. B. che, se anche non convenuto in giudizio, risulta essere stato destinatario di invito a dedurre ed è stato evocato in alcune occasioni negli atti del procedimento. A seguito della notifica dell'invito a dedurre avrebbe infatti "risarcito" l'Amministrazione versando un importo pari a quello incassato come tangente nel corso di una verifica e la Procura ha ritenuto tale versamento soddisfacente delle pretese dell'erario, sostituendo la propria valutazione a quella della Sezione giurisdizionale; circostanza, questa, tantopiù ingiustificabile ove si consideri che nella specie si verteva in un ipotesi di danno non patrimoniale la cui quantificazione, come si è visto, è rimessa alla valutazione equitativa del giudice.

Val la pena notare, al riguardo, che nel caso di specie, questo Giudice ha proceduto alla determinazione dell'ammontare del danno da risarcire non in modo meccanico, utilizzando il criterio della corrispondenza tra

danno e importo delle somme di denaro illecitamente ricevute, ma valutando l'apporto causale di ciascun convenuto; apporto che in relazione alla posizione del signor B. appare minimo.

A questo proposito non può non ribadirsi, ancora una volta, che data la natura officiosa dell'azione contabile non possa spettare in alcun caso al Pubblico Ministero la facoltà di determinare l'ammontare del danno erariale disponendo dei diritti patrimoniali e degli interessi che l'ordinamento intende proteggere con l'azione di responsabilità amministrativa.

Si deve escludere, quindi, che nei giudizi innanzi alla Corte dei conti "possa trovare applicazione l'istituto del patteggiamento quale ipotesi definitoria dei giudizi di responsabilità amministrativa, fondata su una concorde determinazione dell'addebito da parte del pubblico ministero e dei soggetti coinvolti nel giudizio" (Corte dei conti, sez. giurisd. Veneto, 8 ottobre 2003, n. 1051).

A questo proposito non è inutile sottolineare che *"lo Stato (o l'ente pubblico), infatti, non può né rinunciare al diritto né farne oggetto di transazione, in quanto l'esclusivo titolare dell'esercizio del diritto, nell'adempimento di un munus, è il competente Procuratore regionale della Corte dei Conti. Questi, poi, può far valere il diritto esclusivamente attraverso l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile, previa verifica dell'esistenza dei presupposti.*

Spetta in ogni caso al giudice, non solo l'accertamento dell'esistenza degli elementi costitutivi della responsabilità, ma anche la quantificazione del danno (nei limiti della domanda) e la sua ripartizione tra i soggetti responsabili." (Corte conti, I, 20 settembre 2004, n. 333).

IV.4.2) In merito al danno conseguente allo sviamento di energie lavorative

1) La Procura ha contestato, altresì, ai convenuti l'esistenza di un danno definito da disservizio ritenendo che a fronte della retribuzione percepita dai convenuti, questi ultimi non abbiano reso all'amministrazione un'adeguata controprestazione lavorativa in conformità ai doveri d'ufficio poiché, durante l'espletamento dei loro compiti d'ufficio avrebbero compiuto le indicate attività illecite, sottraendo tempo ed energie ai loro compiti istituzionali.

2) I convenuti, al riguardo, si oppongono alla pretesa ritenendo che, in ogni caso, si sarebbe trattato di episodi isolati che non avrebbero inciso sulla loro attività lavorativa che si sarebbe svolta normalmente, cosicché alla retribuzione percepita avrebbe corrisposto una normale attività lavorativa.

3) Il danno derivante dallo sviamento dalle finalità istituzionali dell'ente ha natura patrimoniale e consegue alla condotta illecita del funzionario pubblico che determini una significativa alterazione del rapporto sinallagmatico tra la prestazione dell'attività lavorativa e la retribuzione percepita.

In sostanza, tale danno si verifica qualora il pubblico dipendente utilizzi la sua funzione e l'orario di lavoro per svolgere attività, siano esse lecite o meno, estranee ai doveri d'ufficio, con conseguente nocumento per l'Amministrazione che corrisponde una retribuzione senza ottenere la dovuta esatta contropartita.

Il danno in questione ha già trovato riconoscimento in numerose occasioni nelle quali è stato sinteticamente qualificato come danno da disservizio (Corte dei conti, sez. giurisd. Veneto, 6 maggio 2003, n. 598; id, sez. giurisd. Lombardia, n. 722 del 2004).

Anche il giudice d'appello ha accolto tale nozione (Corte dei conti, I, n. 340 del 2003).

Al riguardo è bene precisare, però, che la denominazione utilizzata in alcune occasioni di "danno da disservizio" non appare esatta perché il danno in questione si verifica indipendentemente dalla qualità del servizio che l'Amministrazione eroga alla collettività, dipendendo esclusivamente dalla rottura del rapporto sinallagmatico fra prestazione lavorativa eseguita e retribuzione percepita.

Sembra, quindi, più opportuno denominare tale tipologia di danno come "danno conseguente allo sviamento di energie lavorative".

4) Anche in questo caso occorre procedere con attenzione alla quantificazione del danno, posto che si tratta di un danno avente natura patrimoniale ed è direttamente collegato alle prestazioni lavorative rese ed alle attività extraistituzionali poste in essere dal dipendente pubblico.

Al riguardo la Procura Regionale quantifica tale danno riferendosi a percentuali variabili tra il 50% e il 40% delle retribuzioni percepite da ciascun convenuto nei periodi in cui si collocano le condotte delittuose.

Fermo restando che in linea di principio la domanda della Procura è fondata poiché nel caso di specie si è sicuramente verificata da parte dei convenuti una deviazione dal normale svolgimento dell'attività lavorativa per il perseguimento di illecite finalità personali, stante il carattere personale della responsabilità amministrativa occorre procedere ad un esame separato della posizione di ciascun convenuto.

Gli atti acquisiti al presente giudizio ed esaminati ai fini dell'accertamento della responsabilità dei convenuti evidenziano, come ampiamente indicato sopra, che il signor B. ha svolto un'ampia e capillare attività illecita, durata alcuni anni.

Risulta, altresì, che abbia coinvolto in alcuni episodi di percezione di somme di denaro i suoi colleghi B., M. e C..

Il ruolo centrale svolto dal signor B. evidenziato dalle testimonianze che precisano che la gran parte dell'attività illecita veniva compiuta durante il normale orario di lavoro rende palese che una rilevante parte del suo tempo era sicuramente dedicata ad individuare nuove occasioni per ottenere somme di denaro e, comunque, che durante l'attività lavorativa veniva svolta una continua attività illecita.

Risultando provata la rottura del rapporto sinallagmatico fra prestazione e retribuzione, il signor B. deve essere condannato a risarcire l'Amministrazione di una somma che, richiamato l'ammontare della sua retribuzione, la qualifica funzionale, l'arco temporale nel quale si è svolta l'attività illecita, appare congruo determinare in Euro 16.000.

Al contrario, riguardo agli altri convenuti non risulta provato che si sia verificato tale rottura considerato che sono stati coinvolti in un numero limitato e sporadico di episodi e non risulta che, come il signor B., abbiano dedicato la più parte del loro tempo allo svolgimento di attività estranee a quelle lavorative.

La gravità degli episodi di cui si sono resi responsabili è indubbia, ma non appare sanzionabile sotto tale profilo.

IV.4.3) In merito al danno conseguente alle maggiori spese sopportate dall'Amministrazione

1) Parte attrice ha chiesto, altresì, la condanna dei convenuti, ancora a titolo di danno da disservizio, al risarcimento dei danni derivati all'Amministrazione dall'attività che quest'ultima aveva dovuto compiere, con

l'ausilio di altri dipendenti, per verificare la correttezza dell'operato dei convenuti nelle attività di accertamento loro affidate.

- 2) I convenuti contestano la sussistenza di tale voce di danno ritenendo non provato che l'Amministrazione abbia sostenuto spese per effettuare i controlli e le verifiche delle pratiche di cui si sono occupati gli stessi.
- 3) Anche in questo caso il danno lamentato ha natura patrimoniale

In generale, occorre rilevare che il compimento di un'attività illecita da parte di un funzionario pubblico comporta, in molte occasioni, che l'Amministrazione modifichi i suoi programmi o le sue attività ordinarie al fine di ripristinare la situazione lesa dal comportamento del dipendente infedele o, anche solo, verificare che l'attività illecita non abbia inciso sulle attività istituzionali cui è preposta l'Amministrazione.

L'attività di verifica o ripristino ha un costo che è diretta conseguenza dell'attività illecita posta in essere dal funzionario e, quindi, non può che gravare su quest'ultimo.

Si tratta, quindi, di un danno che ha natura patrimoniale, la cui risarcibilità è stata già affermata da questa Sezione con una pronuncia (sez. giurisd. Veneto, 26 settembre 2002, n. 1209), confermata in appello, con la precisazione che *"tale tipo di danno è correlato ai costi sostenuti dall'amministrazione per il ripristino della funzionalità dell'Ufficio"* (Corte conti, III, 4 febbraio 2004, n. 69/A).

- 4) L'Amministrazione finanziaria è stata costretta, nel caso di specie, ad effettuare una completa disamina delle posizioni trattate dai convenuti al fine di verificare se la loro attività illecita si fosse spinta ad incidere ed a modificare le risultanze delle attività di verifica fiscale cui erano adibiti.

Infatti, l'ampiezza del fenomeno illecito, la sua diffusione temporale e il risalto attribuitogli dai mezzi di comunicazione di massa non potevano essere trascurati dall'amministrazione finanziaria che ha utilizzato alcuni dipendenti per effettuare le verifiche sostenendo il costo di Euro 6.906,14, documentato dall'Amministrazione stessa.

Anche questo importo deve essere posto a carico dei convenuti e considerato il loro diverso apporto, già ampiamente esaminato e descritto sopra, appare equo che l'80% della spesa sia sostenuto dal signor B., l'8% dal signor B., l'8% dal signor M. e il rimanente 4% dal signor C..

Considerate le complessive risultanze del presente giudizio, le spese vanno poste a carico del signor B. per la metà, mentre l'altra metà deve essere ripartita in parti uguali fra gli altri tre convenuti, signori B., M. e C..

PQM

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Regionale per il Veneto, definitivamente pronunciando, condanna i convenuti:

B.P., B.R., M.R. e C.S. al pagamento, in favore dell'erario, del complessivo importo di 90.000 Euro, comprensivo di rivalutazione monetaria, oltre agli interessi al tasso legale a decorrere dal deposito della sentenza sino al soddisfo, a titolo di danno all'immagine, da ripartirsi come segue: quanto ad Euro 72.000 a carico del signor B., quanto ad Euro 7.200 a carico del signor B., quanto ad Euro 7.200 a carico del signor M., quanto ad Euro 3.600 a carico del signor C.;

B.P. al pagamento, in favore dell'erario, dell'importo di 16.000 Euro, comprensivo di rivalutazione monetaria oltre ad interessi al tasso legale a decorrere dalla data di deposito della sentenza sino all'effettivo pagamento, a titolo di danno conseguente allo sviamento di energie lavorative;

B.P., B.R., M.R. e C.S. al pagamento, in favore dell'erario, dell'importo di 6.906,14 Euro, oltre ad interessi al tasso legale dalla data di deposito della sentenza sino all'effettivo pagamento, a titolo di danno conseguente alle maggiori spese sopportate dall'Amministrazione, da ripartirsi fra i convenuti come segue: quanto ad Euro 5550,00 a carico del signor B., quanto ad Euro 550,00 a carico del signor B., quanto ad Euro 550,00 a carico del signor M. e quanto ad Euro 275,00 a carico del signor C..

Condanna altresì i convenuti al pagamento delle spese di giudizio che ammontano ad Euro 2053,40 (euro duemilacinquantatre/40 centesimi) ponendole a carico del signor P. B. per la metà e, per l'altra metà, in parti uguali a carico dei signori R.B., R. M. e S.C..

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di sua competenza.

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio del 10 novembre 2004.

Depositata in Segreteria in data 09/02/05