

## **Corte dei Conti - Giudizio di responsabilità - Sent. n. 1399/2005 Sez. Giur. Veneto - Enti locali - Rapporti fra giudizio penale e contabile - Autonomia e separatezza - Tentata concussione - Dolo concussivo- Sussistenza- Indebita intromissione in proce**

**Autore:**

**In:** Giurisprudenza commentata

Fra giudizio contabile e giudizio penale vi ? separatezza ed autonomia reciproca in guisa tale che anche se la sentenza penale non sia passata in giudicato ben pu? il PM contabile utilizzare gli elementi probatori acquisiti in sede penale ancorch? ai fini erariali. In ipotesi di concussione tentata e non consumata, l? elemento psicologico del reato ? dato dal dolo concussivo. In sede contabile, ricorre dolo da metus publicae potestatis conformato a quello penalistico. In caso di intromissione indebita ed invasiva in procedimento amministrativo autorizzatorio da parte di pubblico dipendente si integra responsabilit? amministrativa ed ? ravvisabile danno all? immagine, suscettibile di quantificazione con valutazione equitativa ex art. 1226 c.c..

----

### **FATTO (OMISSIS )**

**DIRITTO. - ?Con l?atto introduttivo del presente giudizio, la Procura regionale ha chiesto che il signor S.C. sia condannato a risarcire il danno all?immagine che il suo illecito comportamento avrebbe provocato al Comune di Ceregnano.**



prescindere dalla sussistenza di specifici reati, peraltro accertati in sede penale (reato di tentata concussione contestato ed accertato dalla sentenza del Tribunale di Rovigo).

2) Il convenuto ha contestato recisamente le conclusioni di parte attrice, ponendo l'accento sulla circostanza che la sentenza del Tribunale di Rovigo non sarebbe idonea a fornire alcuna prova in merito ad un'asserita illiceità della sua condotta, considerato che la pronuncia penale sarebbe stata fatta oggetto di gravame dinanzi alla corte d'Appello di Venezia.

In particolare, la difesa del signor S.C., sia nella memoria di costituzione che nel corso della discussione orale ha asserito che il convenuto avrebbe operato sempre nell'interesse dell'amministrazione locale da cui dipendeva e che aveva dato corso al procedimento amministrativo nei confronti della ditta del signor F. sol ed esclusivamente perché vi era tenuto in base alla normativa vigente in materia ambientale.

3) Gli elementi di prova forniti dalla Procura Regionale sembrano evidenziare l'esistenza di un sistema all'interno del quale i diritti e i doveri dei cittadini e degli operatori economici vengono considerati e trattati in modo opaco e il sistema della conoscenza personale, dei favori e dell'interessamento sembrerebbe emergere come elemento decisivo e discriminante per concludere i procedimenti amministrativi. Di questo si evince una chiara rappresentazione dal contenuto della trascrizione del colloquio intercorso tra il signor F. e il signor S.C., nel corso del quale quest'ultimo utilizza la sua posizione all'interno dell'amministrazione per ottenere benefici economici approfittando dello stato di necessità del titolare della ditta F. che abbisogna dell'abilitazione amministrativa per poter avviare l'attività lavorativa. Le stesse dichiarazioni testimoniali rese nel procedimento penale dai familiari del signor A. F. e da quest'ultimo indicano chiaramente l'utilizzo strumentale dell'ufficio da parte del convenuto.

Vengono evidenziate commistioni fra richiedente dell'autorizzazione e funzionario, rapporti incrociati di dare ed avere tra le parti che appaiono pericolosi ed idonei ad ingenerare la convinzione che sia normale che il funzionario pubblico approfitti della sua posizione per ottenere indebiti vantaggi. Sempre nella trascrizione della intercettazione, i signori F. e S.C. parlano di rapporti economici riferiti ad asseriti affari portati avanti insieme.

Richieste - o anche offerte - di denaro o altre utilità per svolgere doveri attinenti l'ufficio non vengono respinte, ma coltivate, come risulta dagli atti del procedimento penale dai quali emerge che l'intervento del signor S.C. era subordinato al versamento di un'ingente somma di denaro.

Gli elementi forniti da parte attrice appaiono sufficienti a dimostrare la sussistenza del fatto illecito, risultando irrilevante, perlomeno ai fini della qualificazione di illiceità della condotta tenuta dal convenuto, che si sia trattato di un episodio, secondo la qualificazione che ne dà il codice penale, di concussione solo tentata e non consumata.

A questo proposito non è inutile evidenziare che l'episodio concussivo contestato all'odierno convenuto trova ampio riscontro documentale nella sentenza di condanna resa dal Tribunale di Rovigo in data 13 agosto 2004 che, per non risulta essere divenuta definitiva perché il signor S.C. ha interposto appello. Conseguentemente l'accertamento della illiceità della condotta del convenuto ai fini della determinazione della sussistenza della responsabilità amministrativa non può fondarsi sul contenuto di detta sentenza poiché la stessa è soggetta a revisione e, ad oggi, non è dato conoscere la decisione del giudice dell'impugnazione.

La pendenza del processo penale non impedisce al giudice contabile di procedere all'accertamento della responsabilità amministrativa del convenuto posto che l'oggetto dei due giudizi è diverso, anche se vengono in considerazione gli stessi fatti materiali. In virtù del principio della separazione ed autonomia dei giudizi, ciascun procedimento può, ed anzi deve, procedere ai fini dell'accertamento che gli compete, risultando diversi l'uno dall'altro, posto che il giudice penale deve accertare l'esistenza di un reato connotato da elementi tipici e tassativi mentre il giudice contabile deve verificare se sussiste un illecito a fattispecie libera e non coincidente con quella penale. Nel caso di specie deve accertare se la condotta posta in essere è idonea a creare grave discredito all'amministrazione e, come si è visto, la richiesta di denaro, le commistioni indebite fra le parti, l'utilizzo in modo strumentale della propria posizione per ottenere favori e far valere il proprio potere risultano accertati.

Gli atti utilizzati a tale scopo sono stati formati nel procedimento penale e sono stati ritualmente acquisiti al presente giudizio a seguito della produzione da parte della Procura Regionale (verbali relativi alle dichiarazioni rese da numerosi testimoni, trascrizione della registrazione di un colloquio tra il convenuto e il signor F.) 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).

In conclusione, il Collegio ritiene che al convenuto S.C. debba essere imputata la condotta illecita indicata sopra, ampiamente provata da documenti acquisiti nel presente giudizio.

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 il convenuto, in contrasto con i suoi doveri d'ufficio, ha richiesto e preteso somme di denaro dal signor Andrea F., titolare della ditta individuale omonima, al fine di concludere positivamente un procedimento amministrativo o di non porre ostacoli alla sua conclusione.

2) Il convenuto ha contestato di aver mai chiesto alcuna somma di denaro, affermando di aver sempre agito nell'interesse dell'amministrazione.

3) Tuttavia, nel caso di specie è indubitabile che la condotta illecita posta in essere dal convenuto sia stata caratterizzata da dolo, posto che vi è stato un tentativo di appropriarsi illecitamente di somme di denaro, effettuato nel corso della normale attività d'ufficio ed anzi al fine di concludere positivamente un procedimento amministrativo.

Più in generale, il comportamento tenuto dal signor S.C., come dimostrato dagli atti penali acquisiti al giudizio, manifesta il proposito di voler compiere atti contrari ai propri doveri d'ufficio, strumentalizzando la posizione occupata per ottenere degli illeciti vantaggi personali di natura economica agendo con la consapevolezza che il proprio ruolo e posizione all'interno dell'amministrazione può ingenerare un'asimmetria nei confronti degli utenti.

4) In merito alla sussistenza e all'ammontare 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.

1) Il danno contestato dalla Procura Regionale si riferisce unicamente alla lesione dell'immagine dell'Amministrazione comunale di Ceregnano che sarebbe conseguente alla condotta del convenuto, atteso anche il risalto dato alla vicenda dagli organi di informazione.

Parte attrice ha evidenziato il discredito prodottosi nei confronti dell'amministrazione comunale causato dal clamore che la vicenda ha avuto nella zona di riferimento, inducendo la collettività a ritenere che per ottenere provvedimenti amministrativi dovuti fosse necessario, comunque, procedere

ad (indebite) erogazioni di denaro in favore dei funzionari.

2)???????????????????? Il convenuto ha contestato la domanda della Procura Regionale ed ha asserito che non potrebbe sussistere alcun danno di tale natura, considerato che non avrebbe chiesto alcuna somma di denaro e avrebbe sempre operato nei limiti posti dalle norme relative ai singoli procedimenti.??

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, pi? in generale, dello stesso Stato.

Le condotte illecite poste in essere dai pubblici dipendenti che pretendano, anche se non ottengano, somme di denaro (non dovute) violano in modo diretto ed immediato l'art. 97 della Costituzione che sancisce il dovere di imparzialit? 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, ? stato autorevolmente precisato che ?La lesione dell'immagine ? 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 entit? non affidabile, talvolta neanche nemica, finita nelle mani di soggetti dediti a perseguire soltanto illeciti interessi particolari ?? (Corte dei conti, II, 26 gennaio 2004, n. 27/A).

La condotta illecita posta in essere dal convenuto ha screditato l'immagine dell'Amministrazione comunale e, pi? in generale, di tutta l'amministrazione pubblica, apportando nocimento all'immagine, alla credibilit? ed al prestigio che deve connotare le istituzioni pubbliche e, in particolare, quelle preposte al rilascio di provvedimenti amministrativi in favore dei cittadini o delle imprese operanti sul territorio.

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

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

A seguito di una lunga evoluzione che ha subito un'accelerazione negli ultimi anni, la risarcibilità del danno non patrimoniale e, in particolare, di quello all'immagine subito dall'amministrazione a seguito di comportamenti illeciti dei propri dipendenti è ormai riconosciuta dalla giurisprudenza contabile (da ultimo, anche per i richiami giurisprudenziali precedenti: Corte dei conti, sez. giurisd. Veneto, 9 febbraio 2005, n. 304. In precedenza: Corte conti, sez. giurisd. Veneto, 6 maggio 2002, n. 238; id, 6 maggio 2003, n. 598; Corte dei conti, Sez. Riun., 23 aprile 2003, n. 10/03/QM; Corte dei conti, II, 26 gennaio 2004, n. 27; Corte dei conti, I, 18 giugno 2004, n. 222/A; id, 20 settembre 2004, n. 334/A).

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 lo 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).

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.

A questo proposito la giurisprudenza contabile è andata elaborando alcuni criteri che concorrono a formare la valutazione equitativa prevista dall'art. 1226 cod. civ. e, al riguardo, questa Sezione ha avuto modo di precisare che 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? (Corte dei conti, sez. giurisd. Veneto, 9 febbraio 2005, n. 304).???

Gli indici indicati sopra possono essere utilizzati anche nel caso di specie, rispetto al quale si deve tenere in particolare conto la circostanza che la lesione dell'immagine dell'Amministrazione comunale in sede di rilascio di un'autorizzazione amministrativa è particolarmente grave poiché induce sfiducia nei confronti di coloro che concorrono a regolamentare e disciplinare importanti attività che hanno ricadute sulla vita di ogni giorno dei consociati.??

L'applicazione in concreto degli indici sopra richiamati al fine di meglio applicare il potere equitativo attribuito al giudice dall'art. 1226 cod. civ. comporta, nel caso di specie, da un lato, di tenere conto della dimensione locale dell'episodio e, dall'altro, della maggior risonanza del fatto in quel luogo (comune di Ceregnano e zone limitrofe), considerata la notorietà e l'importanza dell'ufficio ricoperto dal signor S.C..

A quest'ultimo proposito giova rilevare che gli organi di stampa diffusi nella Provincia di Rovigo hanno dato ampio rilievo alle vicende in questione pubblicando, in base alle prove fornite dal pubblico ministero, numerosi articoli nel periodo compreso fra il momento in cui è stato scoperto l'illecito e quello in cui si è svolto il processo.

In conclusione, richiamato anche l'art. 1226 cod. civ., il danno addebitabile al signor S.C. è quantificabile in euro 8.000, comprensivi di rivalutazione monetaria ed interessi.



Considerate le complessive risultanze del presente giudizio, le spese seguono la soccombenza e vanno poste a carico del signor S.C..

( Omissis ). Inizio modulo

?

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-giudizio-di-responsabilita-sent-n-13992005-sez-giur-veneto-enti-locali-rapporti-fra-giudizio-penale-e-contabile-autonomia-e-separatezza/>