MODULARIO
C C - 135

MOD. 122

Sent. n. 444/2010

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del popolo italiano

la Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Puglia

composta dai Magistrati:

dott. Pelino Santoro	Presidente
dott. Vittorio Raeli	Consigliere
dott. Maria Nicoletta Quarato	I Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n. 29379 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale nei confronti del signor (c.f.), nato ad , residente in alla via presso il cui studio in Bari, alla via Melo n. 205, ha eletto domicilio.

Esaminati gli atti, i documenti di causa e le memorie difensive.

Uditi nella pubblica udienza del 21 gennaio 2010, il relatore primo referendario dottoressa Maria Nicoletta Quarato, il Sostituto Procuratore generale dr. Carlo Picuno e l'avv. Daniela Marzano per delega depositata in atti dell'avv. La Scala.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 12 giugno 2009, ritualmente notificato, il Procuratore regionale ha convenuto innanzi a questa Sezione Giurisdizionale il signor – all'epoca dei fatti della Guardia di Finanza in servizio presso la d , per sentirlo condannare al pagamento, in favore dell'Erario dello Stato, della somma di complessivi **Euro 10.000,00** per danno da disservizio e per danno all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

Espone parte attrice che, con comunicazione in data 21 gennaio 2006, il Comandante del Reparto Tecnico Logistico Amministrativo Toscana della Guardia di Finanza informava la Procura regionale che il GIP presso il tribunale di Bari aveva emesso, ex art. 444 c.p.p., nei confronti dell'odierno convenuto in concorso con altri coimputati, sentenza (n. 160/04 del 27 febbraio 2004) di condanna alla pena di anni quattro e mesi due di reclusione, per detenzione e trasporto di sostanze stupefacenti a fini dispaccio.

La citata sentenza veniva confermata dalla Corte di Cassazione con ordinanza in data 20 gennaio 2005 che ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso proposto avverso la medesima decisione.

L'attività istruttoria, svolta dal Procuratore regionale presso questa Sezione giurisdizionale, ha permesso di accertare che, in data 9 marzo 2003, una pattuglia della Polizia di Stato provvedeva a fermare il nei pressi del casello autostradale di Nel corso della perquisizione dell'autovettura gli Agenti della P.S.

rinvenivano un quantitativo di cocaina pari a gr. 2.432,91. A seguito di tale rinvenimento, l'odierno convenuto veniva tratto in arresto per i reati di detenzione e trasporto di sostanze stupefacenti a fini di spaccio.

- Per il la vicenda processuale si è conclusa con la predetta condanna in sede penale, oramai definitiva.

Con l'atto introduttivo del presente giudizio, il Procuratore regionale, valutata la condotta illecita tenuta dal convenuto, lo ha chiamati a rispondere per i danni da disservizio e all'immagine, arrecati all'Amministrazione di appartenenza.

Riguardo al danno da disservizio, ritiene il Requirente che, nell'attività delittuosa posta in essere dal sottufficiale della G.d.F. i si sia verificato, ai danni dell'Amministrazione, un pregiudizio economico, equitativamente determinato in Euro 5.000,00.

Si contesta la mancata resa della prestazione di servizio, conseguente alla violazione dei doveri di ufficio e la mancata o inadeguata resa del più generale servizio di repressione e contrasto dell'attività criminale.

Il convenuto, avrebbe, altresì, arrecato un grave pregiudizio all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza per la gravità dell'episodio criminoso posto in essere e la gravità in sé dei fatti divenuti di pubblico dominio.

Anche per il danno all'immagine è stata prospettata la medesima determinazione equitativa pari ad Euro5.000,00.

Complessivamente il risarcimento, per cui è chiamato a rispondere il convenuto, ammonta ad **Euro 10.000,00**, oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio.

Con memoria depositata il 28 dicembre 2008, l'avv. La Scala ha chiesto il rigetto della domanda attrice senza addurre specifiche motivazioni a difesa, ma allegando copia degli scritti del proprio assistito ai componenti della Commissione disciplinare nel corso del procedimento da lui subito per i medesimi fatti illeciti per cui oggi è causa.

In tali scritti l'interessato ha sostenuto di essere stato indotto a commettere gli illeciti al fine di saldare i numerosi debiti contratti per aiutare la famiglia di origine.

All'odierna udienza il difensore del convenuto ha chiesto di valutare le difficoltà economiche in cui versava il proprio assistito all'epoca dei fatti, che lo avrebbero indotto a commettere gli illeciti in questione, mentre il Procuratore regionale ha insistito per l'accoglimento della domanda.

Considerato in

DIRITTO

La domanda è parzialmente fondata.

Preliminarmente deve osservarsi che le gravi difficoltà economiche in cui versava il convenuto non possono costituire esimente per gli addebiti in contestazione.

In questa sede il Collegio può soltanto rilevare che, per i delitti ascritti, di detenzione e trasporto di sostanze stupefacenti a fini di spaccio, il convenuto è stato condannato in via definitiva.

DANNO DA DISSERVIZIO.

Per questa posta di danno la domanda non può trovare accoglimento.

Il danno da disservizio è, ontologicamente, danno patrimoniale. Esso presuppone che sia provata una distorsione dell'azione pubblica rispetto al fine cui l'azione stessa deve essere indirizzata.

Preliminarmente occorre ribadire la natura risarcitoria della responsabilità amministrativo contabile.

Ciò tuttavia non significa restringere i casi della suddetta responsabilità ad ipotesi di lesioni arrecate a beni patrimoniali materiali.

La dottrina e la giurisprudenza hanno oramai chiarito l'esistenza di un danno risarcibile anche nell'ipotesi in cui il *vulnus,* determinato dal comportamento illecito dell'agente, sia riferito a beni immateriali patrimonialmente valutabili.

In ogni caso, perché si configurino le ipotesi per cui è causa - di danno diretto all'Amministrazione di appartenenza da parte del soggetto con essa legato da rapporto di servizio – occorre la simultanea sussistenza di tutti gli elementi che compongono la fattispecie che, per espresso dettato normativo e per giurisprudenza costante ed unanime, sono: il pregiudizio subito dall'Ente, la condotta illecita, il nesso di causalità tra la condotta illecita ed il pregiudizio arrecato, l'elemento psicologico del dolo o della colpa grave dell'agente.

Al riguardo, tuttavia, occorre precisare che, anche per la fattispecie del danno da disservizio, l'azione del Procuratore regionale non ha funzione direttamente sanzionatoria di una condotta *contra legem* ma risarcitoria di un danno economicamente valutabile.

Tale fattispecie dannosa, costituendo un *quid pluris* bisognevole di puntuale prova, non può atteggiarsi a mera conseguenza necessaria delle violazioni già sanzionate penalmente.

Diversamente ragionando, infatti, si otterrebbe l'effetto di sanzionare due volte il medesimo illecito, con conseguenze che esulano del tutto dall'ambito risarcitorio della giurisdizione di questa Corte dei conti.

L'ipotesi di responsabilità amministrativo contabile per danno da disservizio deve essere adeguatamente provata, ai sensi dell'art. 2697 c.c. in tutti i suoi elementi costitutivi.

Nel caso di specie, la domanda del Procuratore regionale non può trovare accoglimento, in quanto non risulta sufficientemente provato il "danno all'organizzazione" quale voce distinta ed ulteriore rispetto agli specifici illeciti pure oggetto di censura.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale qui condiviso (*ex plurimis Sez giuris. Veneto n. 866 del 20 maggio 2005; Sez giuris. Veneto n. 552 del 29 maggio 2006; I Sez. Centrale d'appello n. 185 del 31 maggio 2005; Sez. Toscana n. 741 dell'8 ottobre 200,e questa stessa Sezione, 11 maggio 2007 n. 285, 25 agosto 2008 n. 661 e 16 gennaio 2009 n. 12).*

infatti, il danno da disservizio deve essere correlato al minore risultato conseguito dall'apparato organizzativo, a seguito di omessa o

carente prestazione lavorativa del dipendente, con conseguente ulteriore danno in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e della sua economicità (efficienza + efficacia).

In particolare, manca proprio la prova dell'inefficacia, in termini di qualità del servizio reso alla collettività di riferimento, quale *quid pluris* rispetto all'illecito penale.

Né appare dimostrato che le inefficienze dell'apparato amministrativo debbano essere ascritte al solo comportamento tenuto dal nell'assolvimento degli obblighi di istituto.

Invero, l'esistenza del danno da disservizio e la riferibilità dello stesso, sotto il profilo causale, non possono essere provati sulla scorta del comportamento doloso dell'odierno convenuto che di per sé ha già dato luogo a sanzione penale e disciplinare.

Sullo specifico punto, pertanto, la domanda attrice deve essere respinta.

DANNO ALL'IMMAGINE

La domanda è fondata.

Preliminarmente va evidenziato che la nuova tipizzazione del danno all'immagine (operata dall'art. 17, comma 30 ter, del D.L. 1 luglio 2009 n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009 n. 102) non rileva nel presente giudizio essendo i fatti antecedenti alla nuova disciplina.

La dedotta lesione al prestigio della P.A. certamente trae origine dalla condotta delittuosa tenuta dal convenuto con grave detrimento per la sua qualità di agente della Guardia di Finanza.

Anche per questa posta di danno, secondo l'orientamento giurisprudenziale qui condiviso, la Sezione deve rilevare che l'azione del Procuratore regionale non ha funzione direttamente sanzionatoria di una condotta *contra legem* ma risarcitoria di un danno economicamente valutabile, a prescindere dal suo carattere patrimoniale o non patrimoniale.

Tale essendo l'ambito di giurisdizione di questa Corte dei conti, nel caso di specie non rilevano le singole figure di reato commesse dall'odierno convenuto, bensì le conseguenze, in termini di pregiudizio, subite dall'Amministrazione pubblica proprio a causa del comportamento tenuto dal suo dipendente.

Nel presente giudizio, la voce di danno in questione consiste nel grave nocumento arrecato al prestigio, all'immagine ed alla personalità pubblica della Guardia di Finanza e, più in generale delle Forze dell'ordine, a seguito della condotta criminale tenuta dal convenuto. Infatti, ogni azione dannosa compiuta dal pubblico dipendente in violazione dell'art. 97 Cost. (in dispregio delle funzioni e delle responsabilità dei funzionari pubblici e, a maggior ragione, in presenza di commissione di reati, quali accertati nella specie, che il dipendente aveva l'obbligo di perseguire) "*si traduce in un'alterazione dell'identità della pubblica amministrazione e, più ancora, nell'apparire di una sua immagine negativa in quanto struttura organizzata confusamente, gestita in maniera inefficiente, non responsabile e non responsabilizzata*" (C. conti, SS.RR. 23 aprile 2003, n. 10/QM).

Il danno all'immagine è, ontologicamente, danno non patrimoniale.

E' noto che l'individuazione di nuove forme di danno risarcibile in ambito civilistico si è prevalentemente ispirata alle lesioni arrecate alle persone fisiche.

E' altrettanto vero però che unanimemente oramai si ritiene che tali lesioni, se non appaiono strettamente legate alla materialità dell'individuo, ben possono essere subite da entità diverse quali le persone giuridiche e le associazioni non riconosciute.

Invero, tutti i soggetti dell'ordinamento, prescindendo dalla loro personificazione fisica o giuridica, sono autonomi centri di imputazione di situazioni giuridiche soggettive attive e passive, in quanto tali soggette alla tutela ed al sindacato giurisdizionale.

Per quel che concerne le Amministrazioni pubbliche (*in primis* lo Stato, persona giuridica per eccellenza), l'ordinamento attribuisce ad esse specifici poteri per il perseguimento in concreto degli interessi pubblici secondo le rispettive competenze.

L'esercizio di tali poteri, a volte persino direttamente incisivi sulla sfera giuridica dei destinatari dell'azione amministrativa, sono tuttavia strettamente connessi al perseguimento dei fini pubblici e devono essere legittimamente esercitati.

Inizialmente la giurisprudenza, sulla scorta della sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 1986 in materia di danno biologico, aveva qualificato il *vulnus* come danno patrimoniale (danno evento e non danno conseguenza) inquadrandolo nella disciplina di cui all'art. 2043 c.c.

L'evoluzione ermeneutica della giurisprudenza di legittimità ha consentito di distinguere nettamente, nell'ambito della disposizione di cui all'art. 2059 c.c., il danno non patrimoniale dal danno morale: il danno non patrimoniale è comprensivo di ogni conseguenza pregiudizievole di un illecito che non si presta ad una valutazione monetaria di mercato, il danno morale consiste nella c.d. *pecunia doloris* (Cass., sez. III, 3 marzo 2000, n. 2367; id., sez. I, 5 dicembre 1992, n. 12951; id., sez. I, 10 luglio 1991 n. 7642).

Attualmente – secondo la lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c. – la giurisprudenza di legittimità, in materia di tutela dell'immagine delle persone giuridiche, consente la risarcibilità del danno non patrimoniale oltre i limiti derivanti dalla riserva di legge posta dall'art. 2059 c.c. e non presuppone la qualificazione del fatto illecito come reato ex art. 185 c.p. (Cass., sez. III, 4 giugno 2007, n. 12929).

La tutela apprestata dall'ordinamento per le persone fisiche e per le entità non personificate è la medesima.

Ed invero, la necessità di correlare il risarcimento del danno alla lesione di un diritto inviolabile della persona non è circostanza ostativa, poiché l'art. 2 Cost. riconosce i diritti fondamentali dell'uomo anche nelle formazioni sociali in cui si esplica la sua personalità (Cass., sez. III, 4 giugno 2007, n. 12929).

L'art. 2059 c.c. diventa così il mezzo per colmare le lacune della tutela risarcitoria della persona da attivare, anche in mancanza di reato, quando vi è lesione di uno dei diritti fondamentali garantiti dalla

Costituzione, tra cui rientra l'immagine della persona giuridica, privata o pubblica (Corte dei conti, Sez. Lombardia, n. 532 del 29 maggio 2008).

Con la sentenza n. 26972 del 2008, la Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, ha definitivamente chiarito che il danno non patrimoniale è sempre riconducibile alla disposizione di cui all'art. 2059 c.c. e, come tale, è risarcibile nei soli casi previsti dalla legge. Tra essi rientrano i danni patrimoniali o non patrimoniali conseguenti alla commissione di reati, ex art. 185 c.p. gli altri casi espressamente determinati dalla legge e, in virtù dell'interpretazione costituzionalmente orientata, la tutela è estesa alle fattispecie di danno non patrimoniale prodotto dalla lesione di diritti inviolabili della persona riconosciuti dalla Costituzione.

Perché si affermi il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale debbono sussistere tutti gli elementi costitutivi della struttura dell'illecito civile: condotta, nesso causale tra condotta ed evento di danno connotato dall'ingiustizia consistente nella lesione non giustificata di interessi meritevoli di tutela, danno che ne consegue (danno – conseguenza).

Il danno all'immagine, anche prescindendo dalla condotta penalmente illecita dell'agente, è pregiudizio conseguente alla violazione di un diritto (appunto all'immagine) che, assieme ad altre posizioni giuridiche soggettive attive (diritto alla reputazione, al nome, alla riservatezza), sono qualificati dall'ordinamento quali diritti inviolabili della persona e trovano tutela negli artt. 2 e 3 della Costituzione.

In estrema sintesi il sistema della responsabilità aquiliana è stato ricondotto dalla giurisprudenza più recente nell'ambito della bipolarità prevista dal codice civile tra danno patrimoniale (art. 2043) e danno non patrimoniale (art. 2059); il primo, quale clausola di chiusura dell'ordinamento, caratterizzato dalla atipicità e il secondo connotato, invece, dalla tipicità dei casi rilevanti a fini del risarcimento.

Si intende, in generale, per danno all'immagine e al prestigio dello Stato o di persona giuridica pubblica il pregiudizio causato dal compimento di attività screditanti da parte di amministratori e dipendenti, o comunque di soggetti legati da *rapporto di servizio* con l'Amministrazione.

La unanime giurisprudenza della Corte dei conti ammette il ristoro del danno non patrimoniale che consegue alla lesione del diritto all'immagine della P.A. (per tutte: SS.RR. n.10/QM del 23 aprile 2003; Sez I centrale 22 gennaio 2002, n.16/A; Sez. I centrale 18 febbraio 2002, 48/A).

La giurisprudenza di questa Corte ha, altresì, chiarito la sussistenza della sua giurisdizione in materia anche *in difetto di concomitante danno a bene patrimoniale* (SS.RR. n.16/99/QM).

Riguardo ai presupposti per la risarcibilità del danno non patrimoniale patito dalla persona giuridica, la Corte di Cassazione ha statuito che il pregiudizio rileva per le conseguenze che genera, sia nell'agire dell'ente (e per esso dei suoi organi), sia sotto il profilo del discredito ingenerato nei consociati, con i quali la persona giuridica o l'ente di

25

norma interagisca. In entrambi i casi non si tratta di danno-evento ma di danno-conseguenza (Cass., sez. III, 4 giugno 2007, n. 12929).

Nel presente giudizio, la voce di danno in questione consiste nel grave nocumento arrecato al prestigio, all'immagine ed alla personalità pubblica dell'Arma di appartenenza del convenuto, a seguito della condotta criminale da lui tenuta. Infatti, ogni azione dannosa compiuta dal pubblico dipendente in violazione dell'art. 97 Cost. (in dispregio delle funzioni e delle responsabilità dei funzionari pubblici e, a maggior ragione, in presenza di commissione di reati, quali accertati nella specie, che il dipendente aveva l'obbligo di perseguire,) *"si traduce in un'alterazione dell'identità della pubblica amministrazione e, più ancora, nell'apparire di una sua immagine negativa in quanto struttura organizzata confusamente, gestita in maniera inefficiente, non responsabile e non responsabilizzata"* (C. conti, SS.RR. 23 aprile 2003, n. 10/QM).

In merito alla misura del danno, il Giudice può avvalersi, nella determinazione equitativa ex art.1226 c.c., di criteri oggettivi, soggettivi e sociali quali la capacità esponenziale dell'Ente danneggiato, la natura delle funzioni esercitate, l'ampiezza e la diffusione data dai *mass media* all'illecito, le modalità di realizzazione dell'illecito e la rilevanza del danno patrimoniale diretto eventualmente arrecato, oltre alla qualifica rivestita dall'autore dell'illecito e la sua collocazione nell'Amministrazione di appartenenza intesa come capacità di rappresentarla all'esterno.

La quantificazione del danno non patrimoniale da parte attrice è stata effettuata in via equitativa, tenuto conto di tutte le circostanze del caso concreto, con prudente apprezzamento del pregiudizio subito dall'Istituzione alla sua reputazione, cui è stato arrecato grave detrimento al prestigio acquisito negli anni attraverso la costante azione dei propri operatori, tra cui debbono annoverarsi proprio la prevenzione e repressione dei reati di detenzione e trasporto di stupefacenti a fini di spaccio, determinando così nell'opinione pubblica sfiducia nell'operato delle Forze dell'ordine.

In linea generale, il criterio adottato appare fondato, se si considera che a prescindere dalle singole figure di reato, il convenuto ha compromesso la reputazione della Guardia di Finanza.

E, tuttavia, il Collegio non può esimersi dall'osservare che il comportamento tenuto dal abbia arrecato un maggior danno, proprio per il *clamor fori* specificatamente determinato dalla gravità dei reati commessi che il sottufficiale, quale agente della Guardia di Finanza, lungi dal poterli commettere, avrebbe dovuto reprimere, in assolvimento dei doveri d'istituto.

Per queste ragioni la domanda attrice deve essere accolta ed il convenuto deve risarcire il danno arrecato all'Erario pubblico determinato in complessivi Euro 5.000,00, comprensivi della rivalutazione monetaria.

Sul predetto importo devono essere calcolati gli interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza e sino al soddisfo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia, definitivamente pronunciando, condanna il signor al pagamento, in favore dell'Erario dello Stato, della somma di Euro 5.000,00, comprensiva della rivalutazione monetaria, con gli interessi al tasso legale decorrenti dalla data di deposito della sentenza e fino al totale soddisfo.

Condanna il convenuto al pagamento delle spese processuali liquidate nell'importo di Euro 334,88=(Euro Trecentotrentaquattro/88=)

Così deciso nella Camera di consiglio del 21 gennaio 2010.

Il Primo Referendario — IL PRESIDENTE

Dott.ssa Maria Nicoletta Quarato — Dott. Pelino Santoro

Depositata in segreteria il 6 Luglio 2010

Il Direttore di segreteria

IL DIRETTORE DI CANCELLERIA (dott. ROCCO DE VENUTO)

COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE

esistente presso questo Ufficio, composta di n° 5 fogli, che si rilascia per

USO AMMINISTRATIVO

Dalla Segreteria della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Puglia.

Bari lì, 27 luglio 2010

IL DIRETTORE DI CANCELLERIA

(dott. Giuseppe O. A. de PINTO)

RELATA DI NOTIFICAZIONE

Bari il giorno _____

[illegible] richiesta [illegible]

[illegible] Corte di Appello

[illegible] trascritto atto al

[illegible] c/o studio avv. A.M. LASCALA

Via _____ n. 205 Bari

a mani dell'[illegible] - [illegible]

31/08/2010

UFF GIUD.

[illegible]

1493

[illegible]TE DI APPELLO DI BARI- UNEP

[illegible]ron. n° ..... Mod. 12

Bari - 9 AGO 2010

Trasf. € (1) Spese postali € 6,00

L'Ufficiale Giudiziario C1