

Corte dei Conti Sez. I App., Sent., (ud. 25/03/2022) 22-04-2022, n. 208

GIUDIZIO DI CONTO

Responsabilità amministrativa o contabile

Fatto Diritto P.Q.M.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai Sig.ri magistrati:

Agostino CHIAPPINIELLO - Presidente
Fernanda FRAIOLI - Consigliere relatore
Antonietta BUSSI - Consigliere
Fabio Gaetano GALEFFI - Consigliere
Antonio DI STAZIO - Consigliere
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello in materia di responsabilità iscritto al n. 58126 del Registro di Segreteria, proposto dalla Procura Generale

avverso

la sentenza n.157/2020 del 11 novembre 2020 della Sezione Giurisdizionale per le Marche

contro

– P.M. (c.f.: (...)) rappresentato e difeso dall'avv. Marta MANGELI (PEC: avvmangelimarta@pec.giuffre.it) con la quale è elettivamente domiciliato in Ancona presso il di lei studio alla Via XXIX Settembre 2/O;
– U.S. (c.f.: (...)), non costituito.

Visti gli atti introduttivi e tutti i documenti di causa.

Uditi nella pubblica udienza del 25 marzo 2022 il relatore, Consigliere Fernanda Fraioli, il Pubblico Ministero d'aula nella persona del V.P.G. Chiara VETRO, nonché l'avv. Andrea RANIERI, su delega dell'avv. Marta Mangeli per l'appellato P..

Svolgimento del processo

Con sentenza n.157/2020 dell'11 novembre 2020 la Sezione Giurisdizionale per le Marche accoglieva parzialmente la domanda attrice condannando due Carabinieri per il danno all'immagine arrecato all'Amministrazione della Difesa per la commissione di reati che spaziavano dalla detenzione di stupefacenti a fini di spaccio, all'arresto illegittimo, al peculato, al falso ideologico per episodi commessi tra il 2009 ed il 2011.

Più precisamente P.M. ed U.S. venivano condannati in solido alla cifra, rispettivamente, di Euro 1.000,00 ed Euro 500,00 a fronte della richiesta della Procura di complessivi Euro 10.000,00 suddivisi in Euro 8.000,00 per il primo ed Euro 2.000,00 per il secondo.

La sostanziosa riduzione delle somme addebitate è stata motivata dal giudice di prime cure con l'obbligo di prendere in considerazione esclusivamente le condotte riconducibili ai reati contro la pubblica amministrazione, in conformità della recente giurisprudenza delle Sezioni di appello.

In merito si sono celebrati anche procedimenti penali esitati con la sentenza della Corte d'appello di Ancona n. 1721/2017 del 20 novembre 2017 - che veniva trasmessa alla procura di questa Corte - con la quale era stata confermata la sentenza del Tribunale di Ancona che ha condannato M.P. alla pena di anni 3 di reclusione, con interdizione dai pubblici uffici per anni 2 e mesi 6, mentre S.U. alla pena di anni 1 di reclusione con interdizione dai pubblici uffici per anni 1, con sospensione condizionale della pena.

Gli stessi proponevano anche ricorso per Cassazione avverso la predetta sentenza, ma il gravame del P. veniva dichiarato inammissibile e quello dell'U., infondato.

Questi i fatti.

Nell'ambito di controlli ed interventi relativi ad infrazioni al codice della strada, nel periodo compreso tra il 2009 ed il 2011, il P. poneva in essere diverse condotte di falso ideologico in atto pubblico attestando fatti difforni dalla verità in verbali predisposti nei confronti dei soggetti fermati per controlli, nonché, per i fatti di cui al capo 19 della sentenza penale, una condotta riqualificata reato ex art. 319 quater c.p., anch'essa contestualizzata in un intervento di attinenza alla circolazione stradale per indebita induzione di un utente stradale a corrispondere la somma di 80 Euro alla ditta intervenuta per la rimozione del veicolo, prospettando che in caso di accettazione il P. non avrebbe elevato la contravvenzione.

Entrambi i convenuti, poi, sono stati ritenuti colpevoli di tentata concussione in danno di un ulteriore guidatore soggetto a controllo, per aver compiuto atti diretti in modo non equivoco ad ottenere con minaccia il versamento di Euro 150,00 in contanti facendogli firmare il verbale di rifiuto di sottoporsi all'alcoltest onde giustificare il recupero del mezzo, prospettando che se avesse pagato subito l'importo, il mezzo non sarebbe stato sequestrato e rimosso, contrariamente a quanto sarebbe accaduto se non avesse pagato.

Conseguentemente, la Procura contabile esperiva l'azione per il danno all'immagine subito dall'Arma dei Carabinieri, quantificandolo in Euro 10.000,00 suddivisi in Euro 8.000,00 per il P. ed Euro 2.000,00 per l'U. in ragione del ruolo rivestito all'interno del Corpo, della reiterazione della condotta delittuosa, del periodo

di tempo durante il quale si è estrinsecata, delle modalità di attuazione della condotta, nonché del grado di diffusione che la notizia aveva avuto nel territorio di competenza professionale.

Avverso la sentenza ha proposto appello il Procuratore Regionale per i seguenti errores in iudicando:

- ingiustizia della sentenza n. 152/2020 nella parte in cui stabilisce il quantum risarcitorio di condanna posto a carico dei convenuti rispettivamente nella minore di somma di Euro 1.000,00 (a carico del sig. P.) e di Euro 500,00 (a carico del sig. U.), nonché nella parte in cui tali somme debbano intendersi già rivalutate;
- vizio di motivazione sotto il profilo della mancata e/o apparente motivazione in ordine all'applicazione dell'art. 1226 c.c., anche per quel che concerne l'assorbimento della rivalutazione monetaria nella somma liquidata in via equitativa;
- incongruità della valutazione rispetto al caso concreto;
- palese sproporzionalità per difetto della determinazione del danno.

L'appellante, in buona sostanza, lamenta una stringata motivazione a supporto di una, quanto mai, ridotta determinazione del quantum rispetto alla domanda iniziale.

Più precisamente, ritiene la sentenza appellata "in realtà priva di motivazione, non potendosi affatto ritenere assolto l'obbligo di motivazione che incombe sul Giudice - che peraltro assume una particolare pregnanza nel caso di esercizio di poteri discrezionali - con le sole affermazioni, rinvenibili nel testo della sentenza impugnata, che "ai fini della sussistenza del danno all'immagine e, conseguentemente, della sua quantificazione, devono essere prese in considerazione esclusivamente quelle riconducibili ai reati contro la pubblica amministrazione" e che il "Collegio ritiene corretta una quantificazione del danno operata in via equitativa nella misura di Euro 500,00 per ciascuna fattispecie di reato accertata".

Altresì evocando a supporto, la giurisprudenza della Suprema Corte secondo la quale il giudice è chiamato a dare conto del peso specifico di ognuno dei vari fattori di probabile incidenza sul danno nel caso concreto in modo da rendere evidente il percorso logico seguito nella propria determinazione e consentire il sindacato del rispetto dei principi del danno effettivo e dell'integralità del risarcimento.

Ed, invece, il Giudice di prime cure ha ommesso non solo di illustrare il processo logico seguito per addivenire alla liquidazione del quantum debeatur concretato nel proprio decum, ma anche di indicare i criteri utilizzati e posti a base del procedimento valutativo adottato, non ritenendosi sufficiente allo scopo la mera affermazione che dei tredici capi di imputazione a cui è stato condannato il P. avrebbero dovuto considerarsi, ai fini della sussistenza e quantificazione del danno all'immagine subito dall'Arma dei Carabinieri, i soli capi di imputazione aventi a oggetto reati propri contro la P.A., risolvendosi la condanna nel versamento di una somma puramente simbolica.

Tanto viepiù aggravato dalla precisazione che dette somme debbano intendersi già rivalutate.

Anche per tale motivo di appello, evocando la giurisprudenza - perfino del giudice della nomofilachia - la Procura sostiene l'omissione dell'esplicitazione delle ragioni che hanno determinato il giudice a considerare le somme già parzialmente liquidate, come "già rivalutate" in aperta violazione dell'art. 1226 c.c., attesa la sussistenza di precisi criteri di riferimento per la loro quantificazione.

Ha presentato memoria di costituzione e risposta il P. che, contrariamente all'appellante, ritiene la sentenza adeguatamente motivata sia in relazione alla misurazione dell'entità del danno, sia con riferimento alla ricomprensione della rivalutazione monetaria, atteso che dovendo il danno all'immagine essere determinato ai sensi dell'art. 1226 c.c., non può essere soggetto alla rivalutazione monetaria essendo il credito, nella specie, divenuto liquido ed esigibile solo con la sentenza di condanna.

L'U. non risulta costituito.

All'odierna pubblica udienza, le parti, dopo aver compiutamente esposto le proprie tesi, hanno dichiarato di riportarsi agli atti depositati.

Al termine la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

L'odierna fattispecie ha ad oggetto il danno erariale causato all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza da due Carabinieri per la commissione di svariati reati che spaziano dalla detenzione di stupefacenti a fini di spaccio, all'arresto illegittimo, al peculato, al falso ideologico per episodi commessi tra il 2009 ed il 2011.

Va precisato che la condanna registrata in sede contabile ha tenuto conto unicamente dei fatti efficacemente e definitivamente accertati nel corso del giudizio penale che, in virtù dell'art. 651 c.p.p., cristallizzano la ricostruzione degli eventi e, per quel che concerne la tipologia, la limitazione ha riguardato i reati contro la pubblica amministrazione con esclusione di quelli, pur rilevanti, contro la fede pubblica.

Tanto premesso, va precisato che in discussione nella presente sede è non già la condanna in sé al risarcimento del danno all'immagine, bensì la sua quantificazione che, secondo parte appellante, è stata ridotta ad un mero simulacro, o come testualmente si legge nell'atto di appello, a somme meramente simboliche ponendo in contrasto la funzione propria dell'istituto del risarcimento del danno da fatto illecito con il principio dell'effettività della tutela non consentendo la reale ristorazione dell'amministrazione danneggiata circa la lesione subita nella propria sfera giuridica per effetto del comportamento illecito di terzi.

a) In via del tutto preliminare, occorre precisare che la mancata costituzione di uno dei due appellati - U.S. - deve ricondursi ad una sua libera scelta essendo stato messo in condizione di esercitare il proprio diritto di difesa al pari dell'altro appellato.

La sentenza di prime cure, infatti, reca quale data di deposito quella dell'11 novembre 2020 ed il decreto di fissazione di udienza risulta essergli stato notificato in data 8-13 ottobre 2021.

b) Nel merito, l'appello è fondato.

È bene ricordare che il danno all'immagine quale pregiudizio che si arreca alla persona giuridica pubblica, vanta un'origine pretoria ed ha avuto negli anni un andamento altalenante condizionato da numerosi eventi che lo hanno, a volte, massimamente celebrato ed altre avvertito a causa di un non ben inteso rilievo della personalità dell'ente pubblico al pari di quello della persona fisica, sotto questo specifico angolo visuale.

In disparte la sua ricostruzione storica, quel che rileva è l'essenza ed il significato di tale tipologia di pregiudizio che non meno di quello patrimoniale, arreca un reale vulnus alla Pubblica Amministrazione in termini di credibilità, prestigio, personalità e, per l'appunto, di immagine.

Per tale motivo ridurla oltre misura, esattamente come ha fatto il giudice di prime cure nel caso di specie, è da disapprovare.

Quindi, è ben vero che il danno all'immagine, diversamente detto reputazionale, rientra, ai sensi dell'art. 2059 c.c., nella categoria del danno non patrimoniale e perciò soggetto a valutazione equitativa del giudice, ma altrettanto vero è che se ciò deve portare ad una quantificazione meramente simbolica, si finisce per svilire del tutto il significato afflittivo proprio della sanzione diretta al ristoro del danno subito dall'Amministrazione in termini di prestigio e di credibilità.

Con il riconoscimento di tale tipo di danno anche in capo alla persona giuridica, d'altronde, se ne è operata l'equiparazione a quella fisica nella tutela dei suoi diritti fondamentali costituzionalmente riconosciuti, tra cui innegabilmente l'immagine, strumentale all'assicurazione del buon andamento nell'esercizio della funzione propria della Pubblica Amministrazione, sancito nell'art. 97 della Costituzione in favore dell'intera collettività amministrata.

Secondo la giurisprudenza contabile, il danno all'immagine della P.A., pur classificandosi quale danno erariale, è contrassegnato dalla lesione del buon andamento dell'Amministrazione, la quale, a causa delle condotte illecite di agenti infedeli, perde credibilità, fiducia e apprezzamento poiché ingenera la convinzione che tali comportamenti rappresentino l'ordinario modo di agire e non soltanto nei cittadini amministrati, ma anche oltre, per la facilità che tali comportamenti hanno di espandersi al di là degli angusti limiti dell'ambiente in cui si sono sviluppati, sia professionalmente che geograficamente inteso (SS.RR. 23 aprile 2003, n. 10/QM). Questo bene immateriale, quindi, se violato si tramuta direttamente in un danno alla collettività che richiede una maggiore incisività nel ristoro rispetto persino al pregiudizio patrimoniale attesa la maggiore capacità di questo all'oblio del vulnus arrecato quando viene risarcito, a differenza del danno all'immagine i cui effetti negativi si dissolvono meno facilmente con il ristoro del quantum, restando più persistente il ricordo della lesione inferta alla credibilità dell'Amministrazione.

Da lungo tempo la giurisprudenza contabile (ex multis, Sez. giur. Lombardia, n. 284/08 e n. 540/08 e Sez. III d'appello, 1 febbraio 2012 n. 55), ha parlato di pregiudizio al pactum fiduciae instauratosi tra l'Amministrazione e la comunità dei cittadini e che, a causa del comportamento illecito dei soggetti che le sono vincolati, fa venire meno la credibilità e l'affidabilità in essa.

A supporto di ciò anche l'estensione giurisprudenziale del concetto di rapporto di servizio - che inizialmente riguardava solo coloro che esercitavano una funzione esplicativa della volontà dello Stato - al fine di ricomprendere chiunque svolga compiti rientranti nell'attività amministrativa pubblica, nonché la ricomprensione di vari illeciti, prima limitati ai reati propri che aveva ristretto di molto la possibilità di azione e poi estesa anche a quelli comuni connotati da particolare efferatezza (Sez. giur. Emilia-Romagna, n. 7/2018). Come, ancora, il passaggio dalla disciplina preesistente - particolarmente restrittiva del D.L. n. 78 del 2009 che condizionava fortemente con la pregiudizialità penale la possibilità di perseguire tale tipologia di danno - al codice contabile che ha esteso la tutela giurisdizionale di questo bene della PA ammettendo che la lesione si possa configurare a fronte di "ogni forma di reato" purché accertata con sentenza passata in giudicato che consente ora di sanzionare anche altre condotte penalmente rilevanti, lesive dei principi del buon andamento, imparzialità e legalità (Cfr. ex multis: Sez. Giur. Sicilia, n. 183/2016; Sez. giur. Veneto n. 101/2017).

Con particolare riferimento al quantum debeatur non esistendo un criterio valevole erga omnes per la liquidazione del danno all'immagine (vertendosi, peraltro, anche in epoca antecedente alla L. n. 190 del 2012 che ha introdotto una guida con il criterio di determinazione certo per sanzionare i fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico), il riferimento non può che essere al ridetto art. 1226 c.c. che rimanda ad una valutazione in via equitativa per tutti i reati che si traducono in un elevato allarme sociale nei quali rientrano a pieno diritto quelli commessi dagli odierni soggetti per la capacità che manifestano di incidere negativamente sull'opinione pubblica.

La lesione della reputazione della PA ha come inevitabile conseguenza una naturale sfiducia nei suoi confronti da parte dell'opinione pubblica, conseguente alla negativa impressione che in essa si ingenera e che, poi, aumenta a dismisura se la cassa di risonanza è costituita dai mezzi di informazione di massa.

La rapida diffusione delle informazioni tramite gli odierni mezzi di comunicazione ha avuto, ed ha tutt'ora, aspetti positivi e conseguenze negative.

Proprio come nel caso di specie dove il clamor che i comportamenti dei due Carabinieri ha generato, ha dato la stura all'indagine della Procura contabile, identificandosi per questo aspetto in un merito, ma anche un disvalore per l'attività dell'Amministrazione come gli stessi hanno contribuito a delinearla.

Non a caso l'eco mediatica è stata definita da questa stessa Corte (Sez. giur. Veneto, 12 settembre 2017, n. 101) proprio "il modo attraverso il quale viene realizzato il nocumento alla reputazione dell'ente pubblico per effetto della condotta illecita del proprio dipendente" che, seppur non assurda a presupposto essenziale del danno, è stata ritenuta dalla giurisprudenza indice delle sue reali dimensioni.

Tutto ciò premesso, ritiene allora questo Collegio che la riduzione operata dal giudice di prime cure sia eccessiva e del tutto sproporzionata rispetto all'elevato livello di compromissione dell'immagine dell'Amministrazione della Difesa.

Da non sottovalutare che i militari delle Forze dell'ordine sono, per definizione e debito istituzionale, preposti proprio al contenimento di episodi della medesima fatta di quelli che, invece, gli odierni soggetti hanno impunemente ritenuto di porre in essere, con una ripetitività che sa di improntitudine e che merita una seria reazione dell'apparato, non foss'altro per il pieno rispetto di quanti, e sono la maggioranza, con dedizione e spirito di sacrificio onorano quotidianamente la divisa che indossano.

Del resto, il richiamo all'onore e al decoro delle funzioni svolte dai pubblici dipendenti in generale (nel cui ambito rientrano indubbiamente gli odierni interessati) è presente anche nel "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici" emanato con D.P.C.M. 28 novembre 2000, il cui articolo 2, co. 1, afferma il principio di necessaria conformazione della condotta del dipendente "al dovere costituzionale di servire esclusivamente la Nazione con disciplina ed onore e di rispettare i principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione", mentre il comma successivo lo impegna comunque "ad evitare situazioni e comportamenti che possano nuocere agli interessi o all'immagine della pubblica amministrazione" (art. 2, co. 2).

Ma tornando allo stretto vaglio della sentenza, va' rilevata la fondatezza delle doglianze della Procura appellante, atteso che la stringata motivazione - che formalmente sembrerebbe configurarsi come per relationem, mentre nei fatti si appalesa come assolutamente carente - non soddisfa l'obbligo che grava sul giudice di esplicitare il ragionamento che lo ha portato a determinarsi nel modo in cui conclude, oltre ad appalesarsi anche contraddittoria.

Affermare che "pur tenendo conto dei criteri indicati dalla Procura Regionale e pur considerando il peculiare ruolo che sono chiamati ad assolvere gli appartenenti alle forze dell'ordine, il collegio ritiene corretta una quantificazione del danno operata in via equitativa nella misura di Euro 500,00 per ciascuna fattispecie di reato accertata", come fa il giudice di prime cure significa non spiegare come si è arrivati alla quantificazione del danno.

Parimenti, evocare i criteri indicati da parte attrice significa contraddirsi atteso che la Procura elenca una serie di parametri e criteri commisurati alla complessiva gravità della condotta illecita di rilievo penale ascritta al P. e all'U., mentre la sentenza non altrettanto fa, prendendoli, si deve ritenere, tutti indistintamente a riferimento, salvo poi ridurre eccessivamente l'ammontare della condanna, senza indicazione di quali criteri sono stati considerati validi, quali maggiormente pregnanti e quali insussistenti per addivenire alla decisione presa.

È appena il caso di ricordare che la valutazione in via equitativa viene compiuta in base ai criteri di tipo oggettivo, soggettivo e sociale individuati dalla giurisprudenza a tal proposito.

Dunque, quanto ai primi, in relazione alla gravità degli illeciti contestati e tenuto conto delle esigenze di credibilità e di affidamento da parte della comunità in una istituzione ed in una funzione che, come detto, dovrebbe tutelare, secondo criteri di massima lealtà, imparzialità ed onestà, il diritto fondamentale della collettività, con relativo rischio di compromissione di valori di particolare rilievo, in via potenziale di tutti i consociati, ma in concreto di quella parte di essi particolarmente bisognosa per condizioni contingenti quali gli automobilisti di turno.

Criteri tutti che devono essere esplicitati onde consentire un controllo sociale anche su quel che il giudice è chiamato a fare in nome del popolo italiano.

Quanto, infine, alla ricomprensione nella sorte capitale anche delle somme che avrebbero dovuto liquidarsi quale rivalutazione, l'appello di parte attrice è fondato atteso che non soltanto si opera, in tal modo, un'ulteriore riduzione dell'ammontare della sanzione (rendendolo ancora di più, se si può, puramente simbolico a fronte di un danno gravissimo), ma si svilisce anche il senso peculiare di tale istituto.

Non sarà superfluo ricordare che il significato proprio della rivalutazione monetaria, per dirla con la Cassazione, non è di "accessorio del credito, ma costituisce una componente intrinseca del danno e, per l'esattezza, il danno causato dal decorso del tempo" (Cass. civ. 17 settembre 2003, n. 13666) che, in fattispecie è tanto più evidente e significativo perdurando il pregiudizio di cui si chiede il ristoro dal lontano 2009.

Tanto premesso, l'appello del Procuratore Regionale tendente alla riforma della sentenza di prime cure deve trovare accoglimento e, per l'effetto, la stessa deve essere modificata nelle misure delle condanne, originariamente richieste, di Euro 8.000,00 per il P. ed Euro 2.000,00 per l'U., oltre, per entrambi, alla rivalutazione monetaria decorrente dal 3 aprile 2019, data dell'irrevocabilità della sentenza penale da intendersi quale data del fatto qualificato dannoso, fino al deposito della presente sentenza di appello, nonché degli interessi fino all'effettivo soddisfo.

Le spese si liquidano come in dispositivo, rispondendo al criterio della soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza ed eccezione reietta, accoglie l'appello in epigrafe proposto dalla Procura Regionale per le Marche, per l'effetto, riforma la sentenza di prime cure nei termini di cui in motivazione.

Nulla per le spese legali stante la natura di parte meramente formale dell'ufficio di Procura.

Spese di giudizio a carico degli appellati e si liquidano in Euro 144,00 (centoquarantaquattro/00).

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 25 marzo 2022.

Depositata in Cancelleria il 22 aprile 2022.