

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE EMILIA ROMAGNA

composta dai seguenti magistrati:

Pres. Donato Maria FINO Presidente

Cons. Alberto RIGONI Consigliere relatore

Cons. Riccardo PATUMI Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 45011 proposto ad istanza del Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna della Corte dei conti nei confronti di Omissis, nato a Omissis, contumace;

Visto l'atto di citazione;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del 9.10.2019 il relatore Cons. Alberto Rigoni e il Pubblico Ministero nella persona del S.P.G. Domenico De Nicolo;

MOTIVAZIONE

Con atto di citazione regolarmente notificato la Procura Regionale cita Omissis, già Appuntato scelto dell'Arma dei Carabinieri in servizio presso il Nucleo Radiomobile di Omissis, per sentirlo condannare al risarcimento del danno all'immagine nella misura di euro 10.000,00 in favore del Ministero della Difesa - Arma dei Carabinieri, a seguito della condanna del convenuto per il

SENT. N. 175/19/R

reato di concussione (art. 317 c.p.), per aver costretto tale Omissis nel corso di un controllo serale, a versargli una somma di denaro pari ad euro 150,00 prospettandogli falsamente il sequestro dell'auto in quanto sorpreso in compagnia di una prostituta e per aver tentato di farsi concedere dal medesimo un prestito di euro 1.000,00. Tali fatti avvenivano a OMISSIS e per tale capo d'imputazione il OMISSIS veniva condannato per concussione consumata alla pena di anni due e mesi due di reclusione, nonché all'interdizione per anni due dai pubblici uffici, con sentenza del Tribunale di Bologna n. Omissis, confermata dalla Corte d'Appello di Bologna con sentenza n. Omissis e resa definitiva con il rigetto del ricorso operato dalla Corte di Cassazione con sentenza del 20.02.2018.

La Procura Regionale rileva come vi sia stata grande attenzione mediatica attorno alla vicenda con conseguente *clamor fori*, e per tale motivo, ritiene che l'Arma dei Carabinieri abbia patito un danno all'immagine conseguente alla condotta di Omissis.

In punto di diritto, la Procura attrice ritiene sussistenti tutti gli elementi della responsabilità amministrativa in capo al convenuto, essendo stato condannato in via definitiva per un reato contro la pubblica amministrazione (concussione, art. 317 c.p.) previsto nel Titolo II, Capo I del Codice penale per una vicenda adeguatamente posta in evidenza dagli organi di stampa con una serie di articoli nella cronaca locale.

La Procura quantifica il predetto danno all'immagine nella misura di euro 10.000,00, somma da ritenersi, a suo dire, congrua rispetto alla particolarità della fattispecie in esame. In tal senso, propone l'applicazione di un criterio equitativo ex art. 1226 c.c. da preferirsi al doppio dell'*utilitas* illecitamente

SENT. N. 175/19/R

percepita, secondo quanto attualmente previsto dall'art. 1, comma 1 *sexies*, legge n. 20/1994, come introdotto dalla legge n. 190/2012.

La notificazione dell'atto di citazione e del decreto di fissazione udienza è stata effettuata regolarmente al convenuto nelle forme previste dall'art. 143 c.p.c., non essendo stato reperito presso l'ultima residenza conosciuta. La Procura attrice ha altresì prodotto una memoria con la quale afferma che la notificazione degli atti introduttivi del presente giudizio non poteva effettuarsi ai sensi dell'art. 146 c.p.c., non essendo più Omissis in servizio presso l'Arma dei Carabinieri.

All'udienza del 9.10.2019 il Pubblico Ministero si è riportato alle conclusioni contenute nell'atto di citazione.

Stante la regolarità della notificazione dell'atto di citazione e del pedissequo decreto presidenziale di fissazione udienza, Omissis va dichiarato contumace ai sensi dell'art. 93 c.g.c..

Nel merito, la domanda attorea deve essere accolta nei limiti di seguito riportati.

Il Collegio richiama la costante giurisprudenza di questa Sezione in materia di danno all'immagine (ex multis: Sez. Emilia-Romagna, n. 73/2016; n. 166/2018), con riferimento alle recenti innovazioni legislative introdotte dal nuovo codice di giustizia contabile (D.L.vo n. 174/2016).

Ripercorrendo rapidamente l'evoluzione del panorama legislativo in materia, il Collegio rileva che la prima norma in tema di danno all'immagine è stato l'art. 17, comma 30 ter, D.L. n. 78/2009, convertito in legge e successivamente modificato con D.L. n. 103/2009, convertito in legge n. 141/2009, il quale affermava la possibilità di esercitare l'azione per il risarcimento del danno

SENT. N. 175/19/R

all'immagine della pubblica amministrazione unicamente nei soli casi e nelle ipotesi previste dall'art. 7 della legge n. 97/2001. Detta norma prevedeva l'onere della comunicazione al Procuratore contabile delle sentenze irrevocabili di condanna per i principali delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione al fine di promuovere l'azione per responsabilità amministrativa.

Con l'entrata in vigore della legge n. 190/2012 è stato inserito il comma 1 *sexies* nell'art. 1, legge 20/1994, a norma del quale: " ... l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione, accertato con sentenza passata in giudicato, si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente".

La particolarità della citata disposizione normativa è il riferimento generico ai "*reati contro la pubblica amministrazione*" che, in base ad una prima lettura, avrebbe indotto ad ampliare la gamma delle fattispecie criminose atte ad intraprendere un'azione per danno all'immagine, non più, quindi, limitata alle strette ipotesi di cui agli artt. 314-355 bis c.p., ma estesa ad ogni reato potenzialmente offensivo dell'immagine dell'operato pubblico.

Il quadro normativo sin qui delineato è stato profondamente innovato con l'entrata in vigore del D.L. vo n. 174/2016 (c.d. "nuovo codice della giustizia contabile"), con forti ripercussioni sulla disciplina sostanziale e sui presupposti dell'azione del danno all'immagine della pubblica amministrazione.

Infatti, l'art. 4 all. 3 del D.L. vo n. 174/2016 espressamente abroga, alla lett. g), l'art. 7, legge n. 97/2001, e, alla lett. h), il primo periodo dell'art. 17, comma 30

SENT. N. 175/19/R

ter, D.L. n. 78/2009, conv. in legge n. 102/2009.

L'immediata conseguenza sull'assetto normativo in esame è lo svuotamento del richiamo alle fattispecie penali che, in base all'art. 17, comma 30 ter, D.L. 78/2009, consentivano alla Procura l'apertura delle indagini per danno all'immagine.

Pertanto, le uniche norme attualmente in vigore da cui trarre utili indicazioni per la disciplina dell'azione erariale relativamente al danno all'immagine sono contenute nell'art. 1, comma 1 *sexies*, legge n. 20/1994, introdotto dalla legge n. 190/2012 in tema di misure anticorruzione, e nell'art. 51, comma 6, del D.L.vo n. 174/2016, che statuisce: *"La nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine è rilevabile anche d'ufficio"*.

Il menzionato art. 1, comma 1 *sexies*, legge n. 20/1994, introdotto dalla legge n. 190/2012, pur fornendo all'interprete un criterio di quantificazione della tipologia di danno in parola, in realtà statuisce due importanti e basilari condizioni imperative per la perseguibilità e la condanna dei dipendenti pubblici per il danno all'immagine, che si pongono come vere e proprie condizioni per l'azione contabile.

La norma, infatti, fa espresso riferimento al danno all'immagine come *"...derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato"*.

Quindi le condizioni, cumulative e non alternative, sono le seguenti: 1) si deve trattare di un reato contro la pubblica amministrazione, inteso in senso ampio, con caratteristiche di "offensività" dell'apparato pubblico e non più limitato alle sole ipotesi di cui al corrispondente titolo del codice penale; 2) tale reato deve

SENT. N. 175/19/R

essere accertato con sentenza del giudice ordinario penale passata in giudicato (Sez. Emilia-Romagna, n. 73/2016; n. 106/2017; n. 172/2017).

Il Collegio ritiene che l'azione di responsabilità amministrativa, limitatamente al risarcimento del danno all'immagine, sia stata nel presente giudizio promossa nel rispetto dei principi e dei fondamenti giuridici sin qui delineati e che sia quindi perfettamente ammissibile.

Infatti, Omissis è stato condannato dal Tribunale di Bologna (sentenza n. Omissis) per il reato di concussione consumata (art. 317 c.p.) in danno di un privato estraneo all'amministrazione, fattispecie penale caratteristica dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (Titolo II, Capo I, codice penale). Tale decisione è stata confermata dalla Corte d'Appello di Bologna (sentenza n. Omissis) e dichiarata definitiva con il rigetto del ricorso per Cassazione in data 20.02.2018.

Sussiste, altresì, il requisito del *clamor fori* originato dalla diffusione della notizia sugli organi di stampa (in particolare sulla sezione locale di Omissis del quotidiano La Repubblica, come documentato da parte attrice), con conseguente discredito dell'Arma dei Carabinieri stante la perpetrazione del reato da parte del OMISSIS in occasione dell'attività di servizio, la quale avrebbe dovuto essere finalizzata alla tutela della sicurezza della collettività e che, invece, si è tradotta in un intollerante abuso per conseguire utilità meramente egoistiche, sia pure nei confronti di un soggetto resosi responsabile di un illecito amministrativo.

Ciò posto, si deve procedere alla quantificazione dell'accertato danno all'immagine.

Il Collegio ritiene la proposta formulata da parte attrice di applicazione del

SENT. N. 175/19/R

criterio equitativo (giustificato dalla gravità della condotta e dalla diffusione mediatica della vicenda) non pertinente al caso concreto.

Innanzitutto, si osserva che in atto di citazione non si esclude l'applicabilità del criterio del doppio dell'utilità conseguita dall'autore dell'illecito, come introdotto dall'art. 1, comma 62, legge n. 190/2012 (che ha riscritto l'art. 1 della legge n. 20/1994 apponendo il comma 1 *sexies*), il quale, in base ad un orientamento giurisprudenziale (tra le altre : Sez. Lombardia, n. 161/17, n. 201/16; Sez. I App. n. 333/15), sarebbe applicabile solo a condotte consumate dopo l'entrata in vigore della predetta norma, ovvero a decorrere dal 28.11.2012.

Sebbene vi siano precedenti contrastanti, il Collegio ritiene che la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 1 *sexies* si possa applicare, come non esclude neppure parte attrice, anche ai giudizi avanti alla Corte dei conti per la richiesta di risarcimento del danno all'immagine ove siano in discussione condotte poste in essere anche in epoca anteriore alla sua entrata in vigore.

Si rammenta che il menzionato comma 1 *sexies* introduce un criterio presuntivo che può essere superato da una "prova contraria" che grava sulla Procura attrice, la quale dovrebbe offrire alla Sezione Giurisdizionale degli elementi precisi e concreti da cui desumere che vi sia stato un pregiudizio dell'amministrazione, economicamente valutabile, di gran lunga superiore al semplice raddoppio delle utilità. Tale situazione si verifica, ad esempio, nei casi di "micro corruzione", dove le dazioni illecite, generalmente di piccola entità, sono richieste dal reo con patologica frequenza nei confronti di molteplici soggetti, i quali, indotti dalla lieve entità della perdita economica a fronte dell'indebito vantaggio immediato, sono propensi a non denunciare il

SENT. N. 175/19/R

fatto alla magistratura penale.

In questi casi l'eventuale denuncia nei confronti del pubblico ufficiale corrotto, il conseguente iter giudiziario per la repressione del reato di corruzione o concussione, la conseguente diffusione mediatica del fatto-reato sugli organi di stampa arrecano sicuramente un danno d'immagine ben superiore rispetto al doppio della somma delle "mazzette" intasate dal dipendente corruttore o concussore.

Fatta questa premessa, non può che ravvisarsi nel citato comma 1 *sexies* una disposizione di immediata applicazione in tutti i giudizi avanti alla Corte dei conti aventi ad oggetto la richiesta di risarcimento del danno all'immagine.

Tale affermazione di principio si fonda su evidenze logiche che derivano sia dalla lettera della norma in questione, sia dalla ragionevole valutazione dell'impatto della norma sui tempi di applicazione della stessa alle fattispecie susseguenti alla sua entrata in vigore.

Infatti, il menzionato comma 1 *sexies* afferma che tale parametro presuntivo (vincibile con la prova contraria fornita da parte attrice) trova applicazione "nel giudizio di responsabilità", intendendosi, come tali, tutti i giudizi in corso al momento dell'entrata in vigore della normativa anticorruzione o che si trattano successivamente, purché aventi ad oggetto il danno all'immagine. Quindi, prescindendo dalla collocazione sistematica della norma nelle categorie classiche (sostanziale o processuale) da cui ne deriverebbe un'applicazione differita o immediata, l'inserimento nell'ambito delle misure anticorruzione (contenute nella legge n. 190/2012) determina che l'applicazione della stessa debba ritenersi diretta, effettiva ed attuale in tutti i giudizi avanti alla Corte dei conti, sia quelli pendenti al momento della sua entrata in vigore sia, a maggior

SENT. N. 175/19/R

ragione, quelli instaurati successivamente. Ne consegue che l'introduzione del criterio presuntivo del *duplum*, se attribuito ai giudizi in corso o che si instaurano successivamente alla sua entrata in vigore, ben può riferirsi a condotte che, necessariamente, si sono svolte prima del 28.11.2012.

Diversamente opinando, l'applicazione di detta norma verrebbe immotivatamente ed illogicamente differita nei giudizi nei quali si discute di condotte consumate dopo il 28.11.2012 che, alla luce delle tempistiche di persecuzione delle fattispecie di danni erariali, e specialmente nel caso del danno all'immagine (come quello in discussione, la cui condotta si è realizzata il 18.06.2009), verrebbero posticipate di diversi anni atteso che, come ribadito più volte, non si può prescindere dall'avvenuto passaggio in giudicato di una sentenza penale di condanna per reati contro la pubblica amministrazione, la quale segue i tempi spesso dilatati della giustizia ordinaria ed interviene anche a distanza di diversi anni dalla commissione del fatto.

In conclusione, la Sezione non vede motivi ostativi nell'applicazione del criterio, sia pure presuntivo, della parametrizzazione del danno all'immagine al doppio dell'illecita utilità conseguita dal reo, anche se le condotte di cui si discute si riferiscono ad un periodo precedente all'entrata in vigore della norma che lo ha previsto. In ciò, non si ravvisa l'introduzione di alcun parametro peggiorativo della posizione del convenuto (che, in alcuni precedenti della Corte dei conti, ha giustificato l'irretroattività del parametro; cfr. Sez. Lombardia n. 161/17), ma, paradossalmente, una tutela avverso l'utilizzo indiscriminato o non fondato del principio equitativo che, talvolta, può condurre, come detto, a condanne di gran lunga superiori, in termini monetari, al doppio delle "mazzette" illegalmente estorte o concordate, specialmente nei

SENT. N. 175/19/R

casi di piccola rilevanza.

Ciò posto, il Collegio deve valutare se gli elementi addotti dalla Procura attrice sul superamento del principio del *duplum* siano sufficienti per superare la presunzione prospettata dall'art. 1, comma 1 *sexies*, legge 20/1994.

Sul punto l'atto di citazione si limita ad enunciare una generica diffusione mediatica dei fatti, collegata alla gravità delle condotte di Omissis e alle modalità di concreta realizzazione del fatto-reato. Eppure, dette considerazioni rimangono sfornite di una motivazione oggettiva e riscontrabile che possa far ritenere che i fatti di cui si discute siano maggiormente gravi rispetto ad altri di frequente accadimento. In altre parole, la Procura si limita ad affermare tale gravità (che giustificherebbe il superamento del principio del *duplum*, vinto sotto il profilo presuntivo) senza tuttavia rappresentare un particolare o eccessivo accanimento mediatico (è stato prodotto un solo articolo di stampa apparso sulla sezione locale de La Repubblica), né tanto meno una particolare dinamica della concussione che la rendesse oltremodo odiosa per le modalità esecutive dell'induzione all'illecita dazione.

Pertanto, non si ravvisano gli estremi per discostarsi, nella quantificazione del danno all'immagine patito nella circostanza dall'Arma dei Carabinieri, dal criterio indicato nell'art. 1, comma 1 *sexies*, legge n. 20/1994, rapportando, quindi, l'entità dello stesso al doppio delle somme di denaro illecitamente conseguite dal dipendente, che dalla ricostruzione in sede penale ammontano complessivamente ad euro 150,00, e che determinano un danno all'immagine complessivo pari ad euro 300,00 in totale, oltre rivalutazione monetaria dal passaggio in giudicato della condanna inflitta al OMISSIS ed interessi legali dal deposito della sentenza al soddisfo.

SENT. N. 175/19/R

Le spese seguono la soccombenza e vanno poste a carico del convenuto nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando, accoglie la domanda attorea come da motivazione.

Condanna Omissis al risarcimento del danno all'immagine, in favore del Ministero della Difesa - Arma dei Carabinieri, nella misura di euro 300,00, oltre rivalutazione monetaria secondo gli indici FOI/ISTAT dal 20.02.2018 al deposito della sentenza e interessi legali dal deposito all'effettivo soddisfo.

Condanna Omissis alla rifusione delle spese di giudizio che liquida in euro 160,80 (centosessanta/80).

Il Collegio, considerata la normativa vigente in materia di protezione di dati personali e ravvisati gli estremi per l'applicazione dell'art. 52 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, avente ad oggetto "Codice in materia di protezione di dati personali", dispone che, a cura della Segreteria, venga apposta l'annotazione di omissione delle generalità e degli altri elementi identificativi, anche indiretti, del convenuto, dei terzi e, se esistenti, dei danti causa e degli aventi causa.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del 9 ottobre 2019.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to Alberto Rigoni

f.to Donato Maria Fino

Depositata in Segreteria il 29 novembre 2019

p. Il Direttore di Segreteria

SENT. N. 175/19/R

f.to Gerardo Verdini

In esecuzione del Provvedimento ai sensi dell'art. 52 del Decreto Legislativo 30 giugno 2003 nr. 196, in caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi, anche indiretti, del convenuto, dei terzi e, se esistenti, del dante causa e degli eventi causa.

Bologna il 29 novembre 2019

p. Il Direttore di Segreteria

f.to Gerardo Verdini