

SEZIONE	ESITO	NUMERO	ANNO	MATERIA	PUBBLICAZIONE
MARCHE	SENTENZA	51	2017	RESPONSABILITA'	11/07/2017

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE DEI CONTI
Sezione giurisdizionale regionale per le Marche

composta dai magistrati:

Dott. Vincenzo Maria Pergola - Presidente

Dott. Fabio Gaetano Galeffi - Consigliere - Relatore

Dott. Gaetano Berretta - Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 21931 del registro di segreteria, promosso dalla Procura regionale della Corte dei conti per le Marche, nei confronti di XXXXXX Xxxxxx, [REDACTED], rappresentato e difeso dall'avv. Mauro Pellegrini, c.f. PLL MRA 73P21 G157N, e con lo stesso elettivamente domiciliato a Osimo, Piazza Marconi, come da procura in calce all'atto di costituzione in giudizio, pec avvmauropellegrini@pec.giuffre.it.

Visto il decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, nel testo novellato dal decreto-legge 26 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639;

visto il nuovo codice di giustizia contabile, approvato con d. lgs. n. 26 agosto 2016, n. 174;

visto l'atto di citazione in data 26 aprile 2016 della Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale, ritualmente notificato al convenuto;

vista l'ordinanza n. 1/2017, adottata nell'udienza del 15 dicembre 2016 e depositata il 10 gennaio 2017, con la quale questa Sezione disponeva incombenze istruttorie a carico del Comune di Porto Recanati;

vista la documentazione fatta pervenire dal Comune di Porto Recanati in data 10 marzo 2017;

vista l'istanza di fissazione d'udienza della Procura regionale del 17 marzo 2017;

visto il decreto del 20 marzo 2017 del Presidente della Sezione, con cui è stata fissata l'udienza per il 15 giugno 2017;

esaminati gli atti e i documenti di causa;

uditi, nella pubblica udienza del 15 giugno 2017, con l'assistenza del segretario d'udienza, dott.ssa Milena Posanzini, il Consigliere relatore dott. Fabio Gaetano Galeffi, il Procuratore regionale dott. Giuseppe De Rosa e l'avv. Mauro Pellegrini per il convenuto.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

La Procura regionale ha tratto a giudizio, con citazione del 26 aprile 2016, il signor Xxxxxx Xxxxxx, ausiliario del traffico già in servizio presso il Comune di Porto Recanati, per sentirlo condannare al risarcimento di un danno erariale quantificato in euro 9.798,00 oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese del giudizio.

Riferisce la Procura erariale di essere stata notiziata dalla Procura della Repubblica di Macerata,

con segnalazione del 28 ottobre 2011, in ordine all'avvenuto esercizio dell'azione penale nei confronti dell'attuale convenuto, per i reati previsti e puniti dagli artt. 81 capoverso (continuazione), 323 (abuso d'ufficio), 476 (falso in atto pubblico) e 640 (truffa) del c.p., per aver alterato un totale di 540 avvisi di accertamento di infrazioni al codice della strada, con ingiusto vantaggio per i trasgressori e contestuale danno economico per l'amministrazione.

A seguito di una verifica sull'attività del convenuto, incentrata sul numero elevato di correzioni eseguite sui verbali di irrogazione di sanzione formati dal convenuto stesso, emergeva in particolare un primo gruppo di 142 verbali per il periodo dal gennaio al novembre 2010, contenenti correzioni materiali in ordine a violazioni contestate agli utenti: in particolare l'indicazione di una tre opzioni possibili (A20 ticket non esposto; A21 ticket illeggibile e A22 ticket scaduto) veniva modificata sul verbale, risultandone un vantaggio economico per l'utente; in taluni casi, le correzioni e cancellature eseguite sui verbali non consentivano di risalire all'identificazione dei dati del trasgressore.

In sede penale, la contestazione riguardava poi un totale di 540 verbali, di cui 142 per il periodo da gennaio a novembre 2010 e 398 per il periodo da maggio 2008 a dicembre 2009, e il convenuto ha avuto accesso all'applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. con sentenza del Tribunale di Macerata n. 335/13.

Osserva la Procura regionale che l'attività illecita del Xxxxxx ha determinato in primo luogo un danno da calcolarsi sulla base delle tariffe stabilite dall'amministrazione comunale di Porto Recanati.

Basando pertanto la pretesa erariale su un importo unitario di 3 euro per ogni verbale, pari alla somma minima da versare come penale fissa stabilita dall'ordinanza n. 64/08 del Comune di Porto Recanati, e su un ulteriore importo rappresentativo dei differenti valori delle fasce orarie evase nelle zone interessate dalle violazioni, l'importo contestato dalla Procura erariale ammontava a: 1.019 euro per 142 verbali alterati nel periodo da gennaio a novembre 2010, 2.906 euro per 398 verbali alterati nel periodo da maggio 2008 a dicembre 2009, cui vanno detratte le somme incassate di euro 659, per un totale complessivo in contestazione di 3.266 euro.

Con il passaggio in giudicato della sentenza di patteggiamento n. 335/13 pronunciata dal Tribunale di Macerata e con la diffusione di notizie attraverso gli organi di stampa, si concretizzava inoltre, secondo la Procura regionale, il *clamor fori* che andava ad integrare un danno all'immagine.

Poiché, in forza dell'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78/2009, convertito con modificazioni dalla l. n. 103/2009, l'azione di risarcimento per il danno all'immagine può essere esercitata ove sia stata pronunciata sentenza penale per delitti contro la pubblica amministrazione, nessun dubbio può sussistere, secondo la Procura regionale, in ordine alla configurabilità di un danno all'immagine, per un ammontare da determinarsi, ai sensi della legge 190/2012, in un importo pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente. Pur avendo tale ultima norma un'efficacia non retroattiva, ha ritenuto peraltro il requirente di richiamare il criterio di calcolo ivi indicato, sebbene non vincolante nel caso di specie, risalente a prima del 2012.

La Procura regionale, con invito a dedurre del 6 novembre 2015, ravvisava quindi una ipotesi di danno erariale che veniva notificata a Xxxxxx Xxxxxx, per un danno determinato in euro 9.798 (di cui 3.266 a titolo di danno diretto e 6.532 per danno all'immagine).

In sede di risposta all'invito a dedurre, Xxxxxx controdeduceva preliminarmente difetto di giurisdizione della Corte dei conti, per essere dipendente di una ditta esterna, concessionaria del

servizio di gestione dei parcheggi pubblici a pagamento senza custodia nell'ambito territoriale del Comune di Porto Recanati; tale soggetto datore di lavoro era una società di natura privatistica, non controllata e non partecipata dall'ente locale in questione né da altro ente pubblico.

Eccepiva inoltre:

I) insussistenza del danno patrimoniale in capo al Comune di Porto Recanati, in quanto i rapporti tra Comune e società concessionaria erano regolati con il versamento di un corrispettivo in favore del Comune, senza che vi fosse obbligo di riversare tutte le somme introitate a seguito della riscossione delle tariffe di parcheggio;

II) inammissibilità dell'azione erariale per violazione del termine di cui all'art. 7, l. n. 97/2001, per il danno all'immagine, essendo trascorsi due anni tra la sentenza e l'esercizio dell'azione erariale;

III) quantificazione del danno erariale, da commisurare nella misura minima;

IV) quantificazione del danno all'immagine, considerando che il reato di abuso d'ufficio presentava un disvalore minimo rispetto alla corruzione e al peculato, con un clamore di rilevanza esclusivamente locale.

La Procura regionale ha ritenuto che le giustificazioni addotte dal soggetto invitato non fossero sufficienti ad esentarlo da responsabilità, provvedendo quindi a notificare l'atto di citazione del 26 aprile 2016.

Ha ritenuto la Procura che risulterebbe evidente che il convenuto abbia provocato, attraverso la propria condotta dolosa, un danno erariale pari ad euro 9.798.

In ordine all'eccepito difetto di giurisdizione, ha ritenuto il requirente che, sulla base dell'indirizzo interpretativo espresso da Corte dei conti, sez. Veneto, sentenza 227/2015, in linea con Cass. SS.UU. 5019/2010, ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti è del tutto irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro si è svolta, essendo perseguibile anche il soggetto legato da concessione amministrativa o da contratto di diritto privato, in quanto la linea di demarcazione tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile si è spostata dalla qualità del soggetto alla natura del danno.

Con riguardo alla riscossione di entrate pubbliche, la Cass. ha ritenuto ravvisabile il rapporto di servizio, ai fini del radicamento della giurisdizione contabile, ogni volta che si instauri una relazione (non organica, ma) funzionale, caratterizzata dall'inserimento del soggetto esterno nell'iter procedimentale dell'ente pubblico, come partecipante dell'attività a fini pubblici di quest'ultimo (Cass. n. 26280/2009).

Con riferimento all'asserita inesistenza del danno, il requirente ha ritenuto che non vi siano dubbi in ordine alle conseguenze economiche, a carico del Comune, per il comportamento doloso e penalmente sanzionato del convenuto.

Circa l'inammissibilità dell'azione erariale ai sensi dell'art. 7 della l. n. 97/2001, la Procura erariale precisa che si è proceduto su segnalazione della Procura della Repubblica di Macerata.

Sulla quantificazione del danno, il requirente ha richiamato l'analisi di ogni singolo avviso di accertamento, di cui alla documentazione acquisita agli atti da parte del Comune di Porto Recanati.

Sulla sussistenza e quantificazione del danno all'immagine, il requirente ha richiamato la sentenza di patteggiamento e l'indirizzo in materia espresso in materia da Corte conti, sez. II appello 206/2001; sez. Lombardia 31/2012 e 77/2012, in linea con la contestazione formulata per il valore da attribuire alla sentenza resa in sede penale. La quantificazione è stata chiesta in via equitativa ex art. 1226 c.c. (Corte conti, sez. Abruzzo 197/2003). Essendo la responsabilità per danno all'immagine legata a violazioni penali, la quantificazione del danno in via equitativa risponde ad

un criterio sanzionatorio/punitivo, piuttosto che ad un intento riparatorio/reintegratorio. La vicenda ha comunque avuto eco, secondo il requirente, sia pure nell'ambito della piccola comunità, tanto da rendere ancora più evidente la violazione e il conseguente danno all'immagine. Si è costituito il convenuto con atto depositato il 16 novembre 2016, formulando le seguenti argomentazioni:

I) eccezione di inammissibilità dell'azione erariale, essendo decorsi due anni dalla pronuncia della sentenza di patteggiamento, per violazione dell'art. 7, l. n. 97/2001;

II) mancata prova del danno patrimoniale, in quanto la Procura non ha tenuto conto del rapporto tra Comune e società concessionaria del servizio, il quale concerne la gestione dei parcheggi pubblici a pagamento senza custodia, attraverso la fornitura dei parcometri e la realizzazione della segnaletica, con i relativi obblighi di manutenzione e di provvista di personale, relativamente a 642 posti auto. L'amministrazione ha attribuito al concessionario i proventi della gestione, a fronte di un corrispettivo minimo annuo di euro 85.000. Soltanto ove gli introiti, al netto dell'aggio riconosciuto del 42,50% (come determinato all'esito della gara), fossero superiori al limite di 85.000 euro, la società concessionaria sarebbe stata obbligata ad un versamento aggiuntivo, pari alla differenza tra il totale degli introiti al netto dell'aggio e il limite di 85.000. Poiché la Procura non ha fornito prova della necessità del versamento aggiuntivo, non è possibile stabilire se il Comune avesse un credito ulteriore da vantare verso la società concessionaria, in aggiunta al canone minimo di 85.000 euro annui;

III) errata quantificazione del danno erariale, per carenza di certezza probatoria (Corte conti, sez. Lazio, 338/2015) nella misura oltre la soglia minima indicata in citazione, in quanto la Procura avrebbe ritenuto, in via meramente ipotetica, che il danno nella misura massima sia collegabile al pagamento di 3,50 euro per ogni verbale in contestazione. Pertanto il convenuto non potrebbe essere chiamato a rispondere per una quota di danno, asseritamente nella misura massima, non collegabile a specifici voci di mancato introito;

IV) insussistenza del danno all'immagine e sua determinazione, essendo il danno all'immagine da quantificare in misura del tutto simbolica; considerando che il reato di abuso d'ufficio presentava un disvalore minimo rispetto alla corruzione e al peculato, con un clamore di rilevanza esclusivamente locale.

Ha concluso il convenuto chiedendo in via principale di rigettare la domanda attorea per difetto di giurisdizione e/o comunque per insussistenza del danno erariale e, in via estremamente gradata, di rideterminare l'addebito del danno erariale ed esercitare comunque il potere riduttivo ex art. 52 r.d. n. 1214/1934.

La causa veniva chiamata all'udienza del 15 dicembre 2016, e in quella sede la Sezione rilevava che, dalla produzione documentale acquisita al fascicolo, non risultava l'ammontare delle somme versate dalla ditta concessionaria del servizio di parcheggio, in base al contratto stipulato tra la stessa ditta e il Comune di Porto Recanati, in particolare per verificare se la quota minima di 85.000 euro di corrispettivo annuo, negli anni 2008, 2009 e 2010, sia stata raggiunta e superata; che inoltre nel calcolo della somma in contestazione, il Comune di Porto Recanati aveva indicato un valore "c" come riportato nella nota del Comandante della Polizia Municipale prot. 29490 del 29 ottobre 2015, senza indicare analiticamente le modalità di calcolo di tale valore, di cui vi è riferimento anche nella nota della Polizia Municipale prot. 232 del 1° dicembre 2010, ove viene indicato un importo di 3,50 euro da aggiungere all'importo minimo di 3,00 euro per ogni violazione; che occorre, ai fini di più informata giustizia, acquisire i seguenti documenti: 1) copia delle reversali di incasso per gli anni 2008, 2009 e 2010 per le somme introitate dal Comune di Porto Recanati da

parte dell'ICA s.r.l., con prospetto riepilogativo annuale delle somme stesse e indicazione analitica del superamento o meno dell'importo di euro 85.000 annui e dell'eccedenza al lordo e al netto dell'aggio; 2) prospetto delle somme in contestazione di cui al valore "c" del calcolo riportato nella nota del Comandante della Polizia Municipale di Porto Recanati prot. 29490 del 29 ottobre 2015 (trasmessa alla Procura regionale con nota a firma del Segretario generale prot. 29569 del 9 ottobre 2015); in particolare, andrà indicata analiticamente la modalità con cui si giunge a conteggiare, oltre a 3,00 euro per ogni verbale, anche l'ulteriore valore «c» rappresentante tutti i differenti valori dell'intera fascia oraria evasa nelle diverse zone interessate dalle violazioni (sul presupposto che ogni zona ha una diversa durata delle fasce orarie e un corrispondente valore economico da corrispondere per la sosta, in base a ordinanza n. 64/08 del 25 marzo 2008, capo 2° punto 2), in funzione dei due gruppi di 142 e 398 verbali.

Pertanto, con ordinanza n. 1/2017 veniva richiesto al Segretario Generale del Comune di Porto Recanati di fornire le notizie ed i documenti innanzi specificati.

Il Comune di Porto Recanati ha riscontrato in data 10 marzo 2017 la richiesta contenuta nella citata ordinanza n. 1/2017, trasmettendo: relazione contenente il dettaglio del calcolo del presunto danno erariale a carico del convenuto; schema riepilogativo sugli incassi ottenuti per gli anni di competenza per il servizio parcheggi; elenco delle reversali di incasso con le ricevute bancarie.

Infine la Procura regionale, in vista dell'udienza del 15 giugno 2017, ha depositato il 25 maggio 2017 ulteriore memoria, con la quale si contestano le eccezioni di difetto di giurisdizione e di inammissibilità dell'azione erariale ai sensi dell'art. 7 della legge n. 97/2001, formulate da controparte. Secondo la Procura regionale, sarebbero inoltre infondate le eccezioni riguardanti la mancata prova del danno erariale, mentre per la quantificazione del danno stesso il requirente evoca la valutazione equitativa di cui all'art. 1226 c.c., da calcolarsi al netto dell'aggio. La Procura insiste infine per l'affermazione di responsabilità a carico del convenuto per il danno non patrimoniale, nell'importo che si ridetermina nella memoria stessa in euro 5.000.

All'udienza odierna, le parti presenti hanno insistito nelle reciproche posizioni e hanno ribadito le argomentazioni e confermato le conclusioni rassegnate negli atti depositati in giudizio. In particolare il P.M. ha richiamato nel dettaglio il contenuto della memoria del 25 maggio 2017. Il difensore del convenuto, nell'insistere per il rigetto della pretesa attorea, ha depositato la sentenza della Cassazione n. 16528 del 3 agosto 2016, secondo la quale, ove la sosta del veicolo si protragga oltre l'orario per il quale è stata corrisposta la tariffa, il trasgressore incorre in un illecito amministrativo e non in una violazione contrattuale. Sebbene il danno erariale divenga molto superiore, cambierebbe il titolo di responsabilità, non più fondato su una violazione contrattuale, ma su una violazione amministrativa del Codice della strada. In sede di replica, il P.M. ha dichiarato intempestiva l'ultima argomentazione introdotta dalla difesa del convenuto, tenuto conto che il danno si è determinato sulla base del regime legale all'epoca vigente. L'avv. Pellegrini ha precisato trattarsi di argomentazione basata su un indirizzo della giurisprudenza.

Al termine della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla pretesa fatta valere dalla Procura regionale a carico del convenuto, in ordine ad un danno erariale conseguente alla falsificazione di verbali di violazione relativi al servizio parcheggi presso il Comune di Porto Recanati; per effetto delle modifiche apportate nei verbali dal convenuto, l'amministrazione ha sofferto un danno quantificato dalla Procura regionale in euro 3.266; la Procura regionale contesta inoltre un danno all'immagine, rideterminato in diminuzione nella memoria del 25 maggio 2017, per un ammontare di 5.000 euro.

1) In via preliminare va precisato che l'eccezione di difetto di giurisdizione, sollevata dalla difesa di Xxxxxx in sede di risposta all'invito a dedurre, non risulta riproposta nella memoria di costituzione in giudizio depositata il 16 novembre 2016, dopo l'emissione della citazione, se non per il richiamo, privo di qualunque supporto argomentativo, ad un "rigetto della domanda attorea per difetto di giurisdizione e/o comunque per insussistenza del danno erariale", riportato nelle conclusioni in via principale della memoria stessa.

Tale eccezione è comunque infondata, in quanto non vi è dubbio che il convenuto abbia direttamente arrecato, con il proprio comportamento, un danno all'amministrazione, con la quale era legato da un rapporto di tipo contrattuale attraverso la società concessionaria del servizio. La diretta imputabilità dei danni arrecati dal convenuto al Comune di Porto Recanati è da riferire alla qualifica di ausiliario del traffico dal medesimo rivestita, circostanza da ritenersi peraltro pacifica in quanto sul punto la difesa del convenuto non ha sollevato obiezioni.

È da osservare al riguardo che l'art. 17, commi 132-133, della legge n. 127/1997 ha disposto che i comuni possono, con provvedimento del sindaco, conferire funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni in materia di sosta a dipendenti comunali o delle società di gestione dei parcheggi, limitatamente alle aree oggetto di concessione. La L. n. 488/1999 ha precisato che i commi 132 e 133 dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, si interpretano nel senso che il conferimento delle funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni, ivi previste, comprende, ai sensi del d. lgs. n. 285/1992 e successive modificazioni, i poteri di contestazione immediata nonché di redazione e sottoscrizione del verbale di accertamento con l'efficacia di cui agli articoli 2699 e 2700 del codice civile.

Se ne desume che gli ausiliari del traffico sono in rapporto di servizio con il Comune, essendo ad essi demandato l'esercizio di funzioni pubbliche proprie del Comune stesso.

2) In via preliminare, va respinta l'eccezione di inammissibilità dell'azione erariale, per presunta violazione dell'art. 7, l. n. 97/2001. La norma di cui si evoca la violazione prescrive che la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del c.p. è comunicata al procuratore regionale della Corte dei conti, affinché "promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato". L'art. 7, peraltro nell'attualità espressamente abrogato a decorrere dal 7 ottobre 2016 dall'art. 4, comma 1, lett. g), dell'all. 3 al d. lgs. 26 agosto 2016, n. 174, non stabilisce alcun tipo di nullità in caso di decorso del termine di trenta giorni citato nella norma, di talché il termine stesso - fissato per "promuovere il procedimento", con inizio dell'attività istruttoria e preprocessuale di competenza del P.M., e non certo per concluderlo con l'atto di citazione - deve ritenersi puramente ordinatorio e il suo decorso non determina alcuna conseguenza.

3) Preliminarmente va valutata inoltre l'argomentazione utilizzata dal difensore del convenuto, allorché ha inteso evocare gli effetti della sentenza della Cassazione n. 16528 del 3 agosto 2016, secondo la quale, ove la sosta del veicolo si protragga oltre l'orario per il quale è stata corrisposta la tariffa, il trasgressore incorre in un illecito amministrativo e non in una violazione contrattuale. Al riguardo osserva il Collegio che, ove tale argomentazione fosse da considerare un'eccezione in senso proprio, essa sarebbe tardiva, in quanto formulata oralmente in udienza dopo il deposito della memoria di costituzione.

L'art. 167 del c.p.c. prescrive che nella memoria di costituzione del convenuto debbano essere proposte, a pena di decadenza, tutte le eventuali eccezioni processuali e di merito che non siano rilevabili d'ufficio. Tale norma, applicabile al processo contabile per effetto dell'art. 26 del r.d.

1038/1933, è ora trasfusa nell'art. 90 del nuovo codice di giustizia contabile. Essendo l'eccezione stata formulata oralmente soltanto nell'udienza del 15 giugno 2017, essa è tardiva e pertanto inammissibile.

Oltre che inammissibile, tale eccezione appare anche non condivisibile nel merito, in quanto non risulta possibile richiedere all'amministrazione ed esigere da essa il rispetto di un indirizzo giurisprudenziale non ancora formatosi all'epoca dei fatti.

Il fatto che, per effetto del nuovo orientamento della giurisprudenza di legittimità, sarebbe mutato il titolo di responsabilità per le infrazioni in materia di sosta tariffata, risulta ininfluenza nel giudizio in esame, che si riferisce ad epoca precedente in cui operavano regole amministrative legittimamente adottate sulla base delle norme allora vigenti, e che non possono essere ritenute abrogate da una successiva sentenza, che, tra l'altro, esplica i propri diretti effetti soltanto tra le parti del giudizio nel quale è stata resa.

4) Entrando nel merito, va affermata la responsabilità del convenuto per il comportamento tenuto, in ordine all'attività dal medesimo svolta, consistente nel manipolare i verbali di infrazione già formati, onde farne trarre vantaggio all'utente mediante applicazione di una causale di violazione più favorevole all'utente stesso in termini economici. Tale comportamento, censurato anche in sede penale ed oggetto di sentenza di patteggiamento da parte del convenuto, è da ritenere pertanto ampiamente provato.

È da evidenziare che il c.d. patteggiamento, pur non avendo efficacia, a mente dell'art. 445 c.p.p., nei giudizi civili o amministrativi, tuttavia è equiparato a una pronuncia di condanna (cfr., *ex multis*, Cass. 11420/1993 e 45861/2012), e se da un lato non comporta automaticamente l'applicazione dei rigori previsti dall'art. 651 c.p.p. in ordine agli effetti dell'accertamento penale nei giudizi restitutori e di risarcimento del danno, per giurisprudenza costante del Giudice contabile (si vedano Corte dei Conti, Sez. I centrale n. 3/2004, n. 24/2008 e n. 404/2008; Sez. Abruzzo n. 224/2204; Sez. Lazio n. 157/1999; Sez. Friuli n. 6/1999; Sez. Lombardia n. 835/2008 e n. 986/2008), pur tuttavia la pronuncia di applicazione della pena ottenuta ai sensi dell'art. 444 c.p.p. assume specifico e univoco valore probatorio in ordine ai fatti contestati all'imputato, vincibile soltanto attraverso la presentazione di inequivocabili prove contrarie. L'orientamento giurisprudenziale della Corte dei conti risulta consolidato e ha trovato conferma, specialmente dopo la parziale modificazione dell'art. 445 c.p.p. disposta dall'art. 2, della l. n. 97/2001 (a seguito della quale la condanna derivante da patteggiamento ha effetto di giudicato nei procedimenti disciplinari richiamati dall'art. 653, comma 1 bis, c.p.p.), anche nella giurisprudenza della Corte di Cassazione (si vedano Cass., Sez. Tributaria n. 19251/2005; Cass. Civ. Sez. Lavoro n. 9358/2005; Cass. Civ. Sez. V n. 22548/2008, secondo la cui massima "La sentenza penale di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p., c.d. patteggiamento, costituisce indiscutibile elemento di prova per il giudice di merito, il quale, laddove intenda disconoscere tale efficacia probatoria, ha il dovere di spiegare le ragioni per cui l'imputato avrebbe ammesso una sua insussistente responsabilità e il Giudice penale abbia prestato fede a tale ammissione. Detto riconoscimento, pertanto, pur non essendo oggetto di statuizione assistita dall'efficacia del giudicato, può essere utilizzato come prova"). Si vedano infine C. Conti, Sez. I App. n. 333/2015 e Sez. Lombardia n. 135/2015, in cui si evidenzia che "...la sentenza penale di patteggiamento, ex art. 444 c.p.p., pur non facendo stato nei giudizi civili e amministrativi, costituisce (unitamente agli atti del relativo fascicolo) una fonte di cognizione soggetta al libero apprezzamento del giudice in ordine agli effetti dell'accertamento penale nei giudizi restitutori e da risarcimento di danno, tenuto conto che il patteggiamento della pena dalla giurisprudenza è equiparata ad una "tacita ammissione di colpevolezza", perché dopo

la modifica dell'art. 445 c.p.p., ex art. 2, L. n. 97 del 2001, la sentenza d'applicazione della pena su richiesta delle parti è assimilata a un elemento di prova per il giudice di merito, il quale, ove intenda disconoscere tale efficacia probatoria, deve spiegare le ragioni per cui l'imputato avrebbe ammesso una sua insussistente responsabilità, e il giudice penale avrebbe prestato fede a tale ammissione."

In totale assenza di elementi utili a smentire la responsabilità già ammessa in sede penale, risulta dimostrata la sussistenza di una condotta lesiva posta in essere dal convenuto, per l'attività dai lui svolta diretta a mitigare gli effetti economici a carico dei trasgressori per violazioni in materia di sosta di veicoli su aree pubbliche, con conseguente danno per l'amministrazione comunale che non ha ricevuto i proventi delle infrazioni.

5) Circa l'eccezione di merito sulla mancata prova del danno patrimoniale, in quanto la Procura non avrebbe tenuto conto del rapporto tra Comune e società concessionaria del servizio - inerente la gestione dei parcheggi pubblici a pagamento senza custodia, attraverso la fornitura dei parcometri e la realizzazione della segnaletica, con i relativi obblighi di manutenzione e di provvista di personale, relativamente a 642 posti auto - l'attività istruttoria posta in essere dopo l'udienza del 16 dicembre 2016 ha permesso di verificare presso il Comune di Porto Recanati che l'importo dei proventi per gli anni in contestazione ha superato, al netto dell'aggio, l'ammontare annuo minimo di 85.000 euro, per cui l'attività del convenuto è risultata lesiva per l'amministrazione. Tale circostanza è peraltro da ritenere pacifica, in quanto non più fatta oggetto di contestazione da parte della difesa del convenuto.

6) Sulla quantificazione del danno erariale, per carenza di certezza probatoria nella misura oltre la soglia minima indicata in citazione, l'attività istruttoria compiuta presso il Comune di Porto Recanati non ha consentito di individuare le voci specifiche di danno per quanto attiene l'ulteriore valore «c» rappresentante tutti i differenti valori dell'intera fascia oraria evasa nelle diverse zone interessate dalle violazioni (sul presupposto che ogni zona ha una diversa durata delle fasce orarie e un corrispondente valore economico da corrispondere per la sosta, in base a ordinanza n. 64/08 del 25 marzo 2008, capo 2° punto 2), in funzione dei due gruppi di 142 e 398 verbali.

Pur tuttavia è pacifico che l'importo del danno si basa su un primo importo di euro 3,00 a verbale, per un ammontare quindi di 1.620 euro, pari a 540 verbali (142 più 398) per 3,00 euro a verbale. Detto importo va depurato dell'aggio, che viene individuato contrattualmente nella misura del 42,50%. L'importo della prima voce di danno va pertanto calcolato in euro 931,50 (pari a 1.620 meno 42,50%).

L'ulteriore voce di danno, riferibile al valore «c» rappresentante tutti i differenti valori dell'intera fascia oraria evasa nelle diverse zone interessate dalle violazioni (sul presupposto che ogni zona ha una diversa durata delle fasce orarie e un corrispondente valore economico da corrispondere per la sosta), non risulta agevolmente calcolabile, e l'attività istruttoria non ha consentito di determinarla con esattezza. Ritiene peraltro il Collegio che in aggiunta al predetto importo di danno di euro 931,50 esiste comunque una ulteriore parte di danno, non facilmente determinabile, inerente una quota variabile conseguente all'infrazione, non riconducibile in misura costante al numero dei verbali contestati, ma inerente circostanze specifiche (es. ubicazione, durata della protrazione dell'orario, altre violazioni) che non sono emerse in modo diretto.

Osserva il Collegio che, nei casi, come quello in esame, in cui sia stata raggiunta la prova dell'esistenza di un danno, ma la sua precisa determinazione risulti impossibile, o sia di particolare difficoltà, il Giudice adito può, anche d'ufficio, ricorrere alla valutazione equitativa del danno stesso, ai sensi dell'art. 1226 del c.c.; tale istituto, di carattere generale, è pacificamente applicabile

anche nei giudizi di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, poiché l'esistenza di un danno erariale ben può essere desunta dalla presunzione che consenta di stabilire un rapporto di regolarità causale tra un certo fenomeno illecito e un aggravio di spesa sulla finanza pubblica; in tali ipotesi, una volta affermata la sussistenza del danno, la sua determinazione - nell'impossibilità di una quantificazione precisa - può essere effettuata con criteri equitativi ex art. 1226 c.c. (Corte dei conti, Sez. I app. n. 47/2015 e n. 700/2014, Sez. III app. nn. 132/2011, 132/2011 e 149/2000; SS.RR. nn. 18/1997 e 18/2003). Sulla base dell'indirizzo interpretativo emergente dalla giurisprudenza della Corte dei conti in materia, valutata la materialità dei fatti contestati al convenuto, il Collegio rileva che l'ammontare dell'importo addebitabile allo stesso debba essere quantificato attraverso il ricorso ad un criterio equitativo, atteso che risulta estremamente difficoltoso, o meglio impossibile sulla base degli atti acquisiti al fascicolo e del tempo trascorso dai fatti contestati, procedere ad una determinazione analitica del pregiudizio subito dall'amministrazione. A fronte della domanda del requirente che ha quantificato il danno in euro 3.266, il Collegio, procedendo ad una valutazione equitativa di un danno certo, ma che non può essere provato nel suo preciso ammontare, ritiene di determinare, ai sensi dell'art. 1226 c.c., e per i motivi innanzi esposti, il danno da risarcire nell'importo complessivo di euro 1.200,00 (comprensive del danno di euro 931,50 precedentemente accertato) al netto dell'aggio ed al netto delle somme introitate dalla società concessionaria del servizio di riscossione della sosta.

7) Sul danno all'immagine, osserva il Collegio che sussistono in concreto, per la perseguibilità dello stesso, i presupposti di cui all'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78/2009, posto che il giudizio penale nei confronti del convenuto si è concluso con sentenza di patteggiamento.

La risarcibilità del danno all'immagine costituisce principio consolidato nella giurisprudenza sia della Corte dei Conti (si veda, per tutte, C. Conti, Sez. II, n. 114/1994; Sez. Lombardia, n. 31/1994; Sez. Sardegna, n. 372/1997; Sez. I, n. 10/1998; Sez. II, n. 207/1998; C. Conti SS.RR. n. 16/1999/QM; Sez. Lombardia, n. 1551/1999; Sez. I, n. 96/2002; Sez. Lazio, n. 439/2003; SS.RR., n. 10/2003/QM; Sez. Lombardia, n. 433/2004; Sez. I, n. 49/A/2004; Sez. I, n. 173/A; Sez. II, n. 231/2007; Sez. I, n. 202/2008; Sez. Campania, n. 686/2009; Sez. I, n. 97/2009; Sez. Campania, n. 1645/2012; Sez. Lombardia n. 47/2014; Sez. Piemonte, n. 213/2015), sia della Corte di Cassazione (Cass. Sez. un., n. 5568/1997; Cass., Sez. un., n. 744/1999; Cass., Sez. un., n. 98/1998; Cass. Sez. un., n. 20886 del 6 aprile 2006).

Il danno all'immagine - tradizionalmente inquadrato in termini di danno evento da ascrivere alla categoria del c.d. danno esistenziale (specificamente, sul punto, C. Conti, SS.RR., n. 10/2003/QM) - rileva ex se nell'ambito della clausola generale contenuta nell'art. 2043 c.c.. Esso, anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è comunque suscettibile di valutazione economica sotto il profilo delle spese necessarie per il ripristino del bene giuridico leso, onde la qualificazione di "danno patrimoniale indiretto" o "in senso lato" (ex multis, Cass. Sez. unite, n. 8098/2007; Corte Conti, Sez. riunite, n. 10/2003; Corte Conti, Sez. Lombardia, nn. 1390/2004, 528/2008 e 540/2008).

La ricostruzione della fattispecie dannosa si basa, più in particolare, proprio sul collegamento normativo dell'art. 2043 c.c. (oltre che, in ambito strettamente pubblicistico, di una delle norme-clausole generali che nel sistema della responsabilità amministrativa consentono l'attivazione della pretesa risarcitoria - art. 52 del T.U. Corte dei conti, art. 18 del T.U. n. 3/57, etc.) con le disposizioni contenute nella Carta costituzionale che tutelano la personalità, l'immagine e il prestigio della Pubblica Amministrazione, agli articoli 2, 42, 53, e, soprattutto 97, che eleva a rango costituzionale il valore dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa e, conseguentemente,

del prestigio e dell'immagine della Pubblica Amministrazione.

In altri termini, il danno all'immagine è un "danno pubblico" in quanto lesione del buon andamento della P.A., la quale perde, con la condotta illecita dei suoi dipendenti, credibilità ed affidabilità all'interno ed all'esterno della propria organizzazione, ingenerando la convinzione che i comportamenti patologici posti in essere dai propri lavoratori siano un connotato usuale dell'azione dell'Amministrazione (tra le tante, Corte Conti, Sez. Lombardia, nn. 284/2008 e 540/2008).

La sussistenza del danno all'immagine, nella sua configurazione di danno evento c.d. esistenziale, non necessita di una *deminutio patrimonii* e rileva, dunque, immediatamente a seguito dell'intervenuto compimento di specifiche condotte illecite dei pubblici dipendenti, idonee a determinare concretamente il pregiudizio del bene tutelato; in altri termini, ai fini della configurabilità di tale voce di danno, è sufficiente la sussistenza di un fatto intrinsecamente dannoso, in quanto contrastante con interessi primari protetti in via diretta ed immediata dall'ordinamento giuridico (così, *ex multis*, Corte Conti, Sez. Lombardia, nn. 1390/2004, 831/2008 e 834/2008; Corte Conti, I° Centrale d'Appello, n. 222/2004).

Sul versante dell'onere della prova non è pertanto necessario dimostrare in concreto di aver sostenuto spese per il ripristino dell'immagine lesa, risultando sufficiente la dimostrazione delle condotte lesive (C. Conti, Sez. I, n. 16/A/2002; C. Conti, Sez. I, n. 96/2002; C. Conti, Sez. Lombardia, n. 1478/2003; C. Conti, Sez. Lombardia, n. 433/2004; C. Conti, Sez. II, n. 27/A/2004).

La dimostrazione della lesione del bene tutelato, infatti, porta con sé la dimostrazione dell'esistenza del danno.

Ne discende la superfluità della prova analitica della spesa sostenuta, non potendosi, del resto, richiedere al soggetto che ha subito un danno al proprio prestigio, di anticipare necessariamente le spese per il relativo ripristino (in questi termini, Corte Conti, Sez. I, n. 96 del 25 marzo 2002); si deve allora ritenere che il danno all'immagine ricomprenda anche i maggiori costi che l'ente danneggiato è chiamato in prospettiva a sostenere.

Nondimeno, la più recente giurisprudenza contabile ha avuto modo di ricondurre il danno rappresentato dalla violazione della personalità pubblica dell'amministrazione, costituzionalmente connotata da efficienza ed imparzialità, nell'alveo dell'art. 2059 c.c., oggetto di una interpretazione costituzionalmente orientata, tesa a ricomprendere, nell'astratta previsione della norma, ogni danno di natura non patrimoniale derivante da lesione di valori inerenti alla persona, comprendendo tra essi il danno (spesso definito in dottrina ed in giurisprudenza come esistenziale) derivante dalla lesione di interessi di rango costituzionale inerenti alla persona stessa (Corte dei Conti, Sez. I, 23 maggio 2008, n. 231, pag. 19; id., 16 aprile 2007, n. 94; id., Sez. Lombardia, 23 gennaio 2008, n. 34; id., 30 luglio 2008, n. 529); con ciò aderendo ai più recenti orientamenti espressi in materia dalla Corte di Cassazione (in termini, sentenza SS.UU. della Corte di Cassazione n. 26972/2008).

Sul versante probatorio deve essere ammesso il ricorso alla prova presuntiva (la cui pari dignità rispetto agli altri strumenti di prova è chiaramente affermata), al fine di far discendere dal fatto provato (il comportamento illecito del dipendente) le conseguenze negative, ampiamente prevedibili e presumibili alla stregua dell'*id quod plerumque accidit*, in termini di offuscamento dell'immagine e del prestigio della P.A. interessata - come invero già prefigurato dalla sentenza Corte Conti, Sez. riunite n. 10/QM/03 e dalla successiva conforme giurisprudenza di questa Corte (così, Corte Conti, Sez. II° Centrale d'Appello, nn. 143/2009 e 305/2010).

In altri termini, il danno all'immagine della Pubblica amministrazione, anche se ricondotto

nell'alveo dell'art. 2059 c.c. ed inteso quale danno-conseguenza, risulta pur sempre costituito "dalla lesione" all'immagine dell'ente, "conseguente" ai fatti lesivi produttivi della lesione stessa (compimento di reati o altri specifici casi), da non confondersi con "le spese necessarie al ripristino", che costituiscono solo uno dei possibili parametri della quantificazione equitativa del risarcimento" (Corte Conti, Sez. riunite, n. 1/2011/QM).

Risulta, dunque, confermato, nei suoi aspetti sostanziali, il consolidato orientamento giurisprudenziale, già inaugurato dalla più volte richiamata Corte Conti, Sez. riunite n. 10/QM/03, in tema di danno all'immagine (in termini, Corte Conti, Sez. riunite, n. 1/2011/QM).

Sulla base della configurazione tradizionale del danno all'immagine quale danno-evento, la dimostrazione delle condotte illecite porta con sé la prova della lesione del bene tutelato.

Attesa la natura essenzialmente immateriale del bene leso, la quantificazione del danno all'immagine non potrà avvenire nel caso specifico mediante applicazione del criterio previsto dalla l. 190/2012, in quanto tale legge è entrata in vigore in epoca successiva ai fatti, per cui occorre fare ricorso al criterio equitativo di cui all'art. 1226 c.c. Al fine di evitare soluzioni arbitrarie, la giurisprudenza pressoché univoca di questa Corte (tra le tante, Corte Conti, Sez. I, n. 222/A/2004; Corte Conti, Sez. giur. Lazio, n. 439/2003; Corte Conti, Sez. giur. Lombardia, n. 284/2008), richiede che la predetta quantificazione si basi su di un'analisi in concreto delle singole fattispecie di comportamento illecito e si fondi su una serie di indicatori, di natura: a) oggettiva, inerenti alla natura del fatto, alle modalità di perpetrazione dell'evento pregiudizievole, alla eventuale reiterazione dello stesso, all'entità dell'eventuale arricchimento; b) soggettiva, legati al ruolo rivestito dal pubblico dipendente nell'ambito della Pubblica Amministrazione; c) sociale, legati alla negativa impressione suscitata nell'opinione pubblica locale ed anche all'interno della stessa Amministrazione, al *clamor fori* e alla diffusione ed amplificazione del fatto operata dai mass-media, la quale diffusione non integra, dunque, la lesione del bene tutelato, indicandone semplicemente la dimensione; trattasi, in altri termini, di circostanza che non incide sull'*an* del danno (legato al compimento della condotta illecita, contrastante con i principi fondanti della P.A.) ma sul *quantum* (in termini, tra le tante, Corte Conti, sez. riunite, n. 10/2003/QM del 23 aprile 2003; Corte Conti, Sez. I, 18 giugno 2004 n. 222; Corte Conti, Sez. Lombardia, nn. 284/2008, 528/2008, 540/2008).

Nel caso di specie, il pregiudizio all'immagine dell'ente di appartenenza è stato connotato dalla natura del comportamento delittuoso posto in essere dal convenuto, che ha artatamente ridotto gli importi da versare da parte degli utenti del servizio di sosta di veicoli su aree pubbliche. Va valutato anche il clamore mediatico suscitato dalla vicenda. La quantificazione del danno, che va fondata su una valutazione equitativa ex art. 1226 c.c., attesa la natura del comportamento, il lungo tempo per cui si è protratto: quasi un triennio, unitamente alla risonanza mediatica della vicenda ed alla indubbia negativa impressione suscitata nell'opinione pubblica locale ed anche all'interno della stessa Amministrazione viene determinata dal Collegio nella misura di euro 2.000,00 (duemila/00).

8) Risulta inoltre provata la sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo, in quanto l'attività di modificazione dei verbali è stata posta in essere in modo intenzionale, con la finalità di favorire terzi soggetti. La conclusione del giudizio penale con sentenza, sia pure di patteggiamento, è ulteriore dimostrazione che il convenuto ha posto in essere una condotta lesiva del patrimonio dell'amministrazione comunale.

Sussiste infine il nesso causale tra condotta e danno, così come emergente dal compimento doloso delle modificazioni sui verbali di infrazione.

9) Va quindi affermata la responsabilità erariale del convenuto per il risarcimento in favore del Comune di Porto Recanati della somma di euro 1.200,00 a titolo di danno erariale diretto e di euro 2.000,00 a titolo di danno all'immagine. Sul convenuto gravano le spese di giudizio.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per le Marche, definitivamente pronunciando sul giudizio di responsabilità rubricato al n. 21931 del registro di segreteria, condanna XXXXXX Xxxxxx, in epigrafe generalizzato, al pagamento, in favore del Comune di Porto Recanati, della somma complessiva di euro 3.200,00 (tremiladuecento/00) di cui euro 1.200,00 (milleduecento/00) a titolo di danno diretto ed euro 2.000,00 (duemila/00) a titolo di danno all'immagine, già rivalutata; l'importo di euro 3.200,00 sarà gravato di interessi legali a far data dalla pubblicazione della presente decisione sino all'effettivo soddisfo; dispone che le spese della sentenza seguono la soccombenza, con liquidazione delle stesse, a cura della Segreteria, ai sensi dell'art. 31 comma 5, del d. lgs n. 174/2016, nella misura di euro 795,78 (settecentonovantacinque/78).

Così deciso ad Ancona, nella Camera di Consiglio del 15 giugno 2017.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to (Dott. Fabio Gaetano Galeffi) F.to (Dott. Vincenzo Maria Pergola)

Depositata in Segreteria il 11/07/2017

Il Direttore della Segreteria

F.to (Dott.ssa Raffaella Omicioli)