

CORTE DEI CONTI

Sezione giurisdizionale Regione Umbria, 30 luglio 2002, n. 333.

Sono responsabili di aver arrecato danno all'immagine del comune, e vanno conseguentemente condannati, il vicesindaco e il funzionario del comune che hanno falsamente attestato che i sottoscrittori di una lista elettorale avevano apposto la firma in loro presenza.

Omissis.

Diritto. - a) Il preteso danno all'immagine subito dall'Amministrazione Comunale è dipeso dal comportamento del signor ..., vicesindaco del comune di ... e del signor ..., funzionario del comune di ..., i quali hanno falsamente attestato che molte delle firme di alcuni elenchi dei sottoscrittori delle liste elettorali per le elezioni del 1995, (elezioni regionali dell'... e provinciali di ...) erano state apposte in loro presenza da elettori correttamente identificati dagli stessi funzionari.

Dagli atti risulta che il Tribunale di ..., sezione unica penale, con sentenza n. 37/99 del 30 aprile 1999, resa ai sensi degli artt. 444 c.p.p. e segg., ha applicato ai due nominati la pena di mesi otto di reclusione (pena sospesa per entrambi), riconoscendoli colpevoli del reato di cui all'articolo 479 c.p..

Sostiene il Pubblico Ministero che il comportamento dei convenuti è gravemente offensivo del prestigio e della personalità pubblica dell'Amministrazione, ovvero causa di un danno all'immagine da quantificarsi, ai sensi dell'articolo 1226 cod. civ. in una somma pari a euro 25.822,84 (50.000.000 di lire).

Di tale somma devono rispondere, a giudizio della Procura, i convenuti, in solido tra loro, in relazione al disposto di cui all'articolo 1, co. 1 *quinquies*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo, agli interessi e alla spese di giudizio.

Il Procuratore, si oppone al potere riduttivo, fa presente che si tratta di danno esistenziale, che come tale sussiste a prescindere dal *clamor*, cagionato mediante un comportamento solidale e doloso. In subordine chiede la condanna del ... per il 60% e del ... per il 40%.

b) Il Collegio ritiene in primo luogo doveroso evidenziare che nel caso di specie non sussiste responsabilità solidale dei due convenuti, in quanto manca tra i due l'intento di cooperare alla medesima condotta criminosa.

I due soggetti in realtà hanno posto in essere la medesima tipologia di illecito, ma senza l'intento di cooperare tra di loro, e senza alcun intento ulteriore, tranne il falso inteso come tale.

Si tratta di due fasci di condotte che si muovono parallelamente, ma vanno ognuna per la sua strada, la cui trattazione in un unico processo può giustificarsi soltanto ricorrendo a quella che la dottrina definisce "connessione impropria", in quanto tra le due condotte vi è in comune soltanto la necessità di risolvere identiche questioni (articolo 103 cpc).

Non può pertanto accogliersi la richiesta del Procuratore regionale di una condanna in solido dei due convenuti, in quanto l'evento, nella sua quantificazione globale, non può essere considerato conseguenza di una sola azione od omissione riferibile ad una pluralità di soggetti, nel senso che le loro azioni costituiscano elementi costruiti come coordinati in unitaria sequenza (*eadem obligatio*).

c) Nel merito, la pretesa attrice per il diritto risarcitorio relativo al danno all'immagine del Comune di ... è fondata. Come più volte affermato da questa Sezione, il problema del danno all'immagine dell'Amministrazione si risolve tutto in quello della individuazione dei comportamenti gravemente offensivi del prestigio e della personalità pubblica dell'Amministrazione stessa, che solo possono determinare una diminuzione patrimoniale, ovvero una spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso, ed in quello della individuazione dei criteri di determinazione della "spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso", ossia dell'ampiezza del danno prodotto (cfr. da ultimo sent. n. 557/R/2000).

Quanto alla prima questione - dell'individuazione dei comportamenti gravemente offensivi del prestigio e della personalità pubblica dell'Amministrazione - è chiaro che non tutti gli atti o comportamenti genericamente illegittimi, anche se disdicevoli per l'immagine dell'amministrazione, sono causalmente idonei a provocare una menomazione dell'immagine, cui consegua la necessità di una spesa per il suo ripristino.

Sotto questo aspetto assumono importanza soltanto i comportamenti tanto gravemente illegittimi da potersi definire illeciti, anche se non a rilevanza esclusivamente penale.

Deve quindi concludersi - con questo rispondendo anche alla contestazione del difensore del ... circa l'insufficienza della sentenza di patteggiamento ex artt. 444 cpp a costituire fondamento della responsabilità

erariale – che il danno in parola, come “danno ingiusto” ad uno dei diritti fondamentali della persona giuridica pubblica, ovvero ad una delle più rilevanti “formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell’uomo” (ex art. 2043 cc e 2 Cost.), può discendere anche da un illecito extrapenale che provochi una perdita di prestigio ed un grave detrimento della personalità pubblica, tale da determinare una spesa necessaria al ripristino di bene lesa.

Se è vero che la sentenza di patteggiamento non costituisce titolo idoneo a fondare la pretesa risarcitoria nei giudizi amministrativi, deve ricordarsi che dalla stessa questo Collegio può trarre tutti gli elementi utili a provare l’effettiva sussistenza del comportamento penalmente illecito dei convenuti - elementi che sono presenti in atti - anche secondo quanto dichiarato dalle parti.

Inoltre problemi di accertamento dei fatti addebitati non si pongono anche perché entrambe i convenuti hanno ammesso - almeno implicitamente - nelle deduzioni le irregolarità nella raccolta e nell’autenticazione delle firme. Inoltre la falsità delle attestazioni di autenticità risulta dai verbali di sommarie informazioni testimoniali rese dai diretti firmatari alla Sezione di Polizia Giudiziaria dei Carabinieri.

d) Così chiariti gli aspetti della effettiva commissione, da parte dei convenuti, dei fatti addebitati e della loro rilevanza penale, è indiscutibile che gli stessi abbiano arrecato un grave pregiudizio all’immagine del Comune di ..., data la natura e la rilevanza della condotta illecita posta in essere.

Nessun dubbio inoltre sussiste circa la riconducibilità del danno stesso alla condotta illecita dei convenuti, in quanto, come precisato più volte dalla giurisprudenza di questa Sezione, il danno all’immagine, in base al principio di “immedesimazione” (di rilievo sociologico ancor prima che giuridico), che porta ad identificare l’Amministrazione con il soggetto che per essa agisce, deriva direttamente dal comportamento illecito del dipendente e non dalla diffusione dell’illecito stesso che ne dà la stampa; diffusione che, quale normale corollario della vita di relazione, esprime semmai la rilevanza sociale che ha il fenomeno degli illeciti commessi dai dipendenti pubblici, sotto il profilo dell’attenzione che l’opinione pubblica e – in definitiva – gli amministrati prestano all’esercizio delle pubbliche funzioni (cfr. la citata sent. n 557/R/2000).

e) Accertato quindi il danno, nonché la sua etiologica rapportabilità alla condotta penalmente rilevante dei convenuti, è evidente che il problema della sua quantificazione, ossia il problema della determinazione della “spesa occorrente per ripristinare il bene giuridico lesa”, si identifica con quello della individuazione delle dimensioni, per consistenza e gravità, della lesione stessa.

Sotto questo aspetto pertanto la quantificazione del danno all’immagine, che risulti certo nella sua ontologica esistenza, dipende dalla “valutazione equitativa del giudice” ai sensi dell’articolo 1226 cc, come da pacifica giurisprudenza in proposito.

Al fine di individuare la dimensione del danno nella misura più vicina possibile alla “spesa necessaria al ripristino del bene giuridico lesa”, la giurisprudenza ha elaborato alcuni criteri, i quali tuttavia, facendo riferimento a specifici elementi, oggettivi, soggettivi e sociali (cfr. in tal senso sent. n. 211/1995 di questa Sezione), riescono a valutare ciascuno una sola parte del danno.

Spetta quindi al Giudice giungere - attraverso l’applicazione congiunta e coordinata di tutti i cennati criteri - alla completa determinazione dello stesso.

In particolare, ai criteri “oggettivi” della gravità dell’illecito commesso – in relazione allo specifico bene tutelato ed alle modalità della sua realizzazione – si aggiungeranno quelli “soggettivi” relativi alla collocazione che il responsabile ha nell’organizzazione amministrativa ed alla sua capacità di rappresentare l’Amministrazione, e quelli “sociali”, basati sulle capacità esponenziali dell’ente, sulle sue dimensioni territoriali, sulla rilevanza - interna o internazionale – delle funzioni al medesimo intestate e sulla ampiezza della diffusione e del risalto dato all’illecito.

In applicazione dei suddetti criteri, nel caso, il danno resta fissato in euro 7.746,85 (lire 15 milioni), per il ..., in relazione al fatto che quale vicesindaco rivestiva nell’ente una posizione apicale ed in euro 5.164,57 (lire 10 milioni), per il ...

Tanto nella considerazione che 1) si tratta di un illecito grave, che incide sulla stessa essenza e funzione dell’atto elettorale; 2) l’illecito è stato posto in essere dal vicesindaco – figura di vertice – e da un funzionario del Comune, cioè da due soggetti aventi una collocazione nell’organizzazione comunale e titolari della capacità di rappresentarla; 3) l’ente danneggiato inoltre – il comune di ... – riveste notevole importanza sia per capacità esponenziali che quanto a dimensioni territoriali 4) risulta inoltre in atti che al fatto è stato dato risalto anche dalla stampa, per cui sussiste anche il *clamor*.

Omissis.