{mosimage} La sezione centrale di appello della Corte dei conti, con sentenza n. 97/2008/A, ha condannato al risarcimento del danno all'immagine della P.A. due ex funzionari pubblici che, fuori dall'orario di lavoro ordinario, svolgevano attività di consulenza per imprese private. In sostanza la Corte dei conti ha individuato nell'attività di consulenza svolta dai funzionari in favore di privati un contrasto con l'attività svolta per la P.A.. LEGGI DI SEGUITO LA SENTENZA...

per un commento scrivimi all'indirizzo perelli.maurizio@libero.it

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE
composta dai seguenti magistrati:
dr. Vito Minerva - Presidente
dr. Rocco Di Passio - Consigliere
dr. M.a Fratocchi Quaglini - Consigliere relatore
dr. Rita Loreto - Consigliere
dr. Piergiorgio Della Ventura - Consigliere
ha pronunciato la seguente
SENTENZA N. 97/2008/A
Sugli appelli iscritti ai nn. 24023 e 24169 del registro di Segreteria proposti rispettivamente dal sig. A. F., rappresentato e difeso dall'avv. Raffaele Di Palma e dal sig. F. R. rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Allegro e Massimo Scardigli avverso la sentenza n. 422/05 della Sezione Giurisdizionale per la Lombardia.
Visti gli atti e documenti di causa.
Uditi nella pubblica udienza del 4 dicembre 2007, il consigliere relatore, l'avv. Massimo Scardigli per Remo F. e, su delega dell'avv. Raffaele Di Palma, per F. A. nonché il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale, dr. Tommaso Cottone.
FATTO
Con atto di citazione del 28 Novembre 1999 la Procura regionale della Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia conveniva in giudizio i sig.ri F. R. e A. F. per sentirli condannare, in solido, nei limiti del 60% il primo e del 40% il secondo, al pagamento a favore del Ministero delle Finanze della complessiva somma di Lire 2.609.826.000 derivante per Lire 2.423.826.455 dal mancato introito tributario e per Lire 186.000.000 dalla lesione arrecata dai predetti, con il loro agire, all'immagine ed al prestigio della Pubblica Amministrazione.
I fatti di causa, oggetto dell'atto di citazione, possono, sinteticamente, così riassumersi.
La società K. nel 1995 venne sottoposta a verifica dalla Dogana competente: nell'occasione il verificatore, sig. R. F. (con altro collega), concluse il lavoro con un pesante accertamento. A seguito di ciò e nella considerazione che in relazione al notevole volume di affari con l'estero, ci

sarebbero state altre verifiche, la società ritenne di doversi cautelare con una maggiore attenzione alla normativa fiscale ed alle operazioni doganali. Per curare tale aspetto offrì direttamente al F. un incarico di consulenza, che lo stesso accettò a condizione di essere affiancato da altro collega, individuato nell'appellante F. A..
Per l'incombenza, il F. preventivò un'attività della durata di circa sette mesi, da svolgere fuori dell'orario di servizio, in una apposito locale della società, con la piena disponibilità della completa documentazione contabile.
Assunto l'incarico con l'originario compito di "rimettere ordine" nella documentazione relativa alle operazioni valutarie, per consentire un corretto utilizzo del "plafond" esente da IVA ed una regolare gestione contabile ai fini fiscali (questo era il manifestato intento del committente), i "consulenti" rilevarono che la Società aveva "splafonato" e manifestarono all'amministratore delegato della stessa la possibilità, di azzerare lo splafonamento utilizzando piccoli "trucchi" atti ad evitare che i successivi verificatori se ne accorgessero con conseguente notevolissimo risparmio di imposte.
I considerevoli vantaggi conseguibili consentirono di superare le iniziali titubanze dell'amministratore delegato al quale, nel contempo, fu richiesto un compenso inizialmente ammontante a Lire 500.000.000 (4% del risparmio preventivato), ridotto, poi, per le resistenze della società, a Lire 186.000.000, con due anticipi da Lire 5.000.000 ciascuno.
Iniziarono, quindi, le attività e i comportamenti illeciti dei due consulenti (falsificazione di bollette; preavviso - come accertato, a cura del F. - sulla data della successiva verifica; tentativi di contattare i colleghi incaricati della nuova verifica, che rifiutarono il colloquio dopo una prima scoperta delle falsificazioni; atteggiamenti minacciosi di ritorsione nei confronti della società etc.) in ordine ai quali venne iniziato procedimento penale per i seguenti reati:
- falso in atto pubblico (di 11 bollette doganali)- -capo a)
- rivelazione di segreto d'ufficio - capo b)
- frode finanziaria in tema di IVA - capo c)
- tentativo di violazione di sigilli - capo d)

Con sentenza definitiva del 27 maggio 1998 il GIP di Milano ebbe a prosciogliere il F. e l'A. dal reato di "frode fiscale", di cui al capo c), per non aver commesso il fatto.
Gli attuali appellanti vennero, quindi, rinviati a giudizio per i reati di cui ai capi a), b) e d); l'Amministrazione si costituì parte civile.
***L'imputato F., nell'occasione scelse il rito alternativo del "patteggiamento" e con sentenza del 21.4.1999 del Tribunale di Milano fu condannato a undici mesi e venti giorni di reclusione. Sentenza confermata dalla Cassazione con decisione 6.12.1999, con esclusione, "perché il fatto non sussiste, del reato di tentativo di violazione di sigilli di cui al capo d)".
Nei confronti del sig. F. fu avviato anche procedimento disciplinare conclusosi con il licenziamento, confermato dal giudice del lavoro.
***Il giudizio nei confronti dell'imputato A. si concluse con sentenza del Tribunale di Milano datata 7 maggio 2001 di assoluzione per il reato di cui al capo d), "perché il fatto non sussiste", e di condanna per i reati di falso e rivelazione di segreti di ufficio di cui ai capi a) e b). L'A. venne, inoltre, condannato al risarcimento dei danni verso la costituita parte civile con riferimento ai danni morali e materiali, determinati e liquidati nella misura di Lire 40 milioni, avendo il Tribunale escluso la sussistenza del danno patrimoniale diretto connesso con l'evasione tributaria.
Tale sentenza fu, poi, confermata in appello con decisione della Corte di Appello di Milano del 10.12.2002.

Su ricorso dell'imputato, la Corte di Cassazione, con sentenza in data 8.5.2003, annullò le decisioni di merito pregresse in ordine al reato di rivelazione di segreto d'ufficio (capo b), assolvendo l'A. da tale reato per non aver commesso il fatto; escluse, inoltre, la sussistenza e la configurabilità dell'aggravante del nesso teleologico di cui all'art. 61 n. 2 c.p. per il reato di falso (capo a) e rinviò il processo ad altra Sezione della Corte di Appello di Milano, per la determinazione della pena in relazione al reato residuale (capo a) concernente il falso nelle bollette doganali.
Con sentenza del 28.6.2005, la Corte di Appello di Milano, pronunciando in sede di rinvio, in parziale riforma della decisione emessa il 7.5.2001, riduceva la pena inflitta ad A. ad anni 1 e mesi 9 di reclusione in ordine al reato relativo al falso nelle bollette doganali.
Il ricorso avverso la predetta decisione veniva dichiarato "inammissibile per manifesta infondatezza" dalla Corte di Cassazione con sentenza n. 371/06.
Per i fatti di cui sopra, l'originario impianto accusatorio di cui all'atto di citazione emesso dalla Procura regionale della Sezione giurisdizionale della Regionale Lombardia, ha subito "in itinere" un sostanziale mutamento, dapprima per la consistente contrazione dell'ammontare del danno patrimoniale diretto e, di poi, per effetto dell'abbandono attoreo della stessa sua perseguibilità a causa del sopravvenuto condono fiscale (i cui effetti si sono riverberati a beneficio dei due indagati, una volta soddisfatta la pretesa coltivata dall'Erario).
Ristretta l'azione incardinata dalla Procura regionale alla sola richiesta di condanna dei convenuti per il grave nocumento arrecato all'immagine ed al prestigio dell'Amministrazione di appartenenza, la Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia con sentenza n. 422/05, in accoglimento della richiesta di parte attrice sul punto, ha condannato, in solido, i signori A. F. e F. R., quali funzionari del Dipartimento delle Dogane di Milano all'epoca dei fatti, al risarcimento, a favore dell'Erario (Ministero dell'Economia e delle Finanze), delle somme di Euro 55.735,35, il F., e di Euro 37.184,90, l'A., per il danno all'immagine, sofferto dalla suddetta Amministrazione, a seguito di attività illegittima ed illecita svolta dagli stessi a favore della società privata "K.", esercitante commercio all'ingrosso di macchinari per l'industria.
Avverso la citata sentenza sono stati proposti gli appelli in epigrafe per motivi sostanzialmente identici a quelli proposti dinanzi al giudice di prime cure (con eccezione di uno di essi, proposto dal F., riguardante la presunta "irrituale riunione di procedimenti distinti: quello giudiziale e quello cautelare").
In particolare gli interessati hanno eccepito:
1) - il difetto di giurisdizione, per essersi svolta la consulenza al di fuori del rapporto di servizio e nell'ambito di un rapporto collaborativo di natura privata;
2) - l'inammissibilità della domanda attorea per mancanza di interesse, per aver il giudice penale già deciso anche in ordine al danno all'immagine in favore dell'Amministrazione costituitasi parte civile, conseguendone che con la emessa sentanza contabile si è violato il principio del "ne bis in idem";
3) - inesistenza della violazione, da parte degli appellanti, dei doveri di "status" nei confronti dell'Amministrazione, essendo, peraltro, tale violazione perseguibile soltanto in via disciplinare;
4) - inesistenza del danno all'immagine, erronea ed illegittima sua ulteriore quantificazione e mancanza di prova dello stesso danno; ciò sia per i motivi di cui ai nn. 1 e 2, sia perché il risarcimento del danno in questione è stato chiesto con una "mutatio libelli" essendo stato detto danno originariamente correlato a quello patrimoniale (poi venuto meno) e successivamente ritenuto conseguente all'attività di consulenza prestata dagli appellanti;
5) - inesistenza dei presupposti per una condanna solidale, atteso che, ove anche si fossero

violati doveri di "status", ciascuno degli appellenti avrebbe dovuto rispondere solo delle "proprie" violazioni.
Nelle conclusioni scritte depositate il 1 marzo 2006, la Procura generale, previa richiesta di riunione dei ricorsi in epigrafe, ai sensi e per gli effetti dell'art. 335 c.p.c., ha ritenuto utile sottolineare che gli atti penali (ed in particolare le ammissioni e testimonianze "concordanti ed univoche") evidenziano le seguenti circostanze:
"a) - dopo i pesanti accertamenti a carico della K., in esito alla verifica del 1995, cui partecipò anche il F., questi si prestò, insieme al collega A., dallo stesso indicato, a fornire l'attività di consulenza in questione, anche in relazione alla propria notevole competenza acquisita in materia nell'ambito del proprio ufficio (parimenti molto esperto era l'A.);
b) - nel corso di tale attività, svolta fuori dell'orario di servizio, è stato rilevato il superamento ("splafonamento") del limite oltre il quale la Società sarebbe stata soggetta al pagamento di imposte e dazi sulle operazioni con l'estero ed i due "consulenti" si adoperarono affinché alla successiva verifica, certa e ampiamente annunciata, tale stato di cose non venisse rilevato;
c) - in un secondo momento, venne prospettata, all'amministratore delegato, sig. M., la possibilità di "azzerare" detto splafonamento, con conseguente notevole risparmio di imposte, possibilità che "affascinò" il M. e che venne attuata mediante "piccoli trucchi";
d) - si pattuì il compenso.....;
e) - iniziata la nuova verifica e accortisi i nuovi verificatori delle falsificazioni operate "certamente da mani esperte", seguì tutta un'attività, specialmente da parte del F., volta a convincere la società a "tener fuori" dalla vicenda i consulenti medesimi, con minacce di ritorsione nei confronti della società stessa; a contattare uno dei due verificatori, che rifiutò tali contatti; a insistere affinché la società non fosse " troppo collaborativa" con i verificatori e fosse loro messa a disposizione soltanto la documentazione predisposta dai consulenti medesimi;
f) - grazie ad un controllo approfondito e ad un confronto di documenti dei nuovi verificatori si è giunti alla chiara scoperta del disegno fraudolento e, quindi, al venir meno degli effetti propostisi".
Innanzi a questo stato di fatto - desumibile e desunto in modo lampante dalla denuncia (anche autoaccusatoria) del M., prodotta in sede penale e ivi confermata da altri funzionari della Società, che avevano collaborato e avuto contatti con i "consulenti" - secondo il P.M., appare veramente singolare che gli appellanti insistano sul difetto di giurisdizione del giudice contabile, considerando la loro consulenza di natura esclusivamente privata, e che non ci sia stata violazione dello "status" di pubblico impiegato e, quindi, danno all'immagine.
Invero, a parere del il P.M., non pare esservi dubbio che la illecita attività di consulenza svolta dagli appellanti, certamente non nell'ambito e con le modalità tipiche dello svolgimento del servizio di pubblico dipendente, abbia potuto trovare la sua "occasione" proprio in forza del rapporto di servizio pubblico e ciò sia perché in relazione al suo svolgimento c'è stato il primo contatto con la società committente (in sede di prima verifica da parte del F.), sia perché solo la esperienza e competenza acquisita quali "verificatori doganali", in esplicazione di funzione pubblica, ha spinto la società a richiedere il loro ausilio e non quello di altri.
Né consegue, la violazione dello "status" di pubblico dipendente, per aver svolto "attività di consulenza interferente con lo svolgimento diligente e fedele dei compiti inerenti al pubblico impiego, che, peraltro, hanno portato al licenziamento senza preavviso del F., confermato come legittimo dal giudice del lavoro, in sede di ricorso avverso il licenziamento stesso".
Non solo, ma l'attività consulenziale svolta, per i modi e le finalità che l'hanno caratterizzata, si è rivelata nettamente in contrasto con i principi che devono ispirare i comportamenti, in servizio e

al di fuori di esso, del pubblico dipendente, quali risultano dal T.U. n. 3/1957, art. 13, commi 2 e 6. Principi platealmente vulnerati nella fattispecie, non solo dagli atteggiamenti comportamentali successivi alla scoperta, da parte dei verificatori, delle falsificazioni documentali, ma anche dalla specifica attività svolta, preordinata a ledere, con grave incidenza negativa, i precipui interessi dell'amministrazione di appartenenza, che andavano, invece, tutelati ai sensi del secondo comma dell'art. 13 citato.
Inoltre, il P.M. ha richiamato i puntuali precetti dettati per il pubblico dipendente (in esplicazione dei principi generali di cui al riportato T.U n. 3/1957) nei "codici deontologici", ormai da molti anni allegati ai contratti collettivi di lavoro del settore.
Conseguentemente, per il P.M., non si vede come "possa escludersi un grave danno all'immagine dell'amministrazione finanziaria, in ordine al quale, con particolare riferimento alla sua configurazione ed autonomia rispetto a quello patrimoniale, alla prova di esso e relativa quantificazione, sembrerebbe veramente ultroneo aggiungere nuove considerazioni, oltre a quanto in proposito, ampiamente e fondatamente già affermato dalla ormai prevalente giurisprudenza".
In relazione, poi, a quanto affermato dagli appellanti circa il fatto che debbano essere provati gli "specifici esborsi" erogati dall'amministrazione ai fini ripristinatori del bene immateriale leso, ha puntualizzato che "il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, in quanto lesione di bene sfornito di "costo" economico o "prezzo" intrinseco e diretto, attiene ad un interesse o valore protetto dall'ordinamento che, in quanto tale, comunque è già in sé rivestito di valenza economicamente valutabile, come altri beni immateriali. Non può essere condivisa, perciò, una tesi esigente la deminutio (esborso) quale evento ulteriore, derivato non già dalla condotta lesiva del dipendente, ma dalla decisione dell'amministrazione di stanziare in bilancio ed erogare in concreto spese per ricostruire la propria immagine rimasta lesa, prima ancora di aver ricevuto qualunque ristoro da parte del responsabile della condotta lesiva.
Se così fosse, vi sarebbe una sorta di mutazione giuridica del vulnus, cessando lo stesso di essere un danno solo suscettibile di valutazione economica (per via equitativa) e trasformandosi, in ogni senso e ad ogni effetto, in un danno patrimoniale in senso stretto, causato dalla condotta illecita e matematicamente identificabile nel quantum (già speso)".
Con riferimento, poi, alla assunta "mutatio libelli" su cui sarebbe fondata la individuazione del danno all'immagine da parte attrice, il P.M. ha ritenuto la stessa chiaramente infondata, atteso che sia il danno patrimoniale diretto (poi venuto meno) sia quello in questione traggono la loro origine solo ed esclusivamente dalla illegittima ed illecita attività di consulenza, come agevolemente desumibile dall'atto di citazione.
Parimenti infondata ha ritenuto la assunta violazione del principio del "ne bis in idem", giusta le pienamente condivisibili argomentazioni svolte nella sentenza appellata, sia in ordine alla indipendenza istituzionale reciproca tra la giurisdizione civile, penale ed amministrativo-contabile, sia alla esclusione di una presunta consumazione dell'azione contabile in presenza di precedente azione civile o di costituzione di parte civile in sede penale.
Impregiudicata, peraltro, la competenza del giudice contabile a pronunciarsi in ordine al danno all'immagine, allorquando, come nel caso in questione, esso appaia superiore a quello determinato in sede penale, non sembra, aggiunge il P.M., che in tale sede si sia voluto intendere come definita detta tipologia di danno, sol che si legga con attenzione sia la premessa che regge tale definizione ("...vi è danno morale perché gli autori del falso erano dipendenti dell'Amministrazione stessa, che avevano così sviato le competenze professionali acquisite..."), sia per l'esplicito riferimento alla liquidazione del danno medesimo "ex art. 2056 e

1226 c.c.", conseguendone la lettura di danno da reato".
In relazione alla eccepita condanna solidale, ha soggiunto che la stessa risponde pienamente a quanto previsto dall'art. 1 comma 1 quinques della legge n. 20/1994, come successivamente modificata, attesa la natura e finalità della condotta degli appellanti.
Infine, per quanto concerne la presunta "irrituale riunione di procedimenti distinti (quello giudiziale e quello cautelare)", addotta dal solo F., ha precisato, innanzitutto che, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, risulta allo stesso notificata, ex art. 140 c.p.c., la ordinanza di convalida di sequestro conservativo n. 456/03, come risulta dalla relata di notifica in data 28.11.2003, previo infruttuoso adempimento ex art. 139 c.p.c.. La lamentata questione, oltretutto proposta in primo grado, ha ottenuto accoglimento in quella sede, con riduzione dell'entità del sequestro conservativo, volto, alla conservazione della garanzia del credito, per cui non è dato ipotizzare, data la natura accessoria del procedimento cautelare a quello di merito, quale possibile oggetto di autonoma censura possano configurare i relativi provvedimenti che rivestono natura ordinatoria e non decisoria.
Conclusivamente il P.M. ha chiesto il rigetto degli appelli con conseguente conferma della sentenza appellata e condanna dei ricorrenti al pagamento di quanto dovuto, unitamente alla spese del presente grado di giudizio.
All'odierna pubblica udienza le parti hanno confermato le contrapposte richieste.
DIRITTO
Gli appelli in epigrafe in quanto proposti avverso la stessa sentenza, vanno riuniti ai sensi e per gli effetti dell'art. 335 c.p.c..
Passando alle varie eccezioni sollevate dagli appellanti, il Collegio ritiene di dover preliminarmente esaminare quella relativa al difetto di giurisdizione della Corte dei conti per essersi svolta la consulenza al di fuori del rapporto di lavoro e dopo aver pienamente rispettato gli orari di lavoro imposti dal C.C.N.L.. Al riguardo questo organo giudicante, come sottolineato dal giudice di prime cure e dal Procuratore nelle conclusioni del 1.3.2006, ritiene che l'illecità attività di consulenza svolta dagli appellanti - in sostanza tutta indirizza ad azzerare lo splafonamento - è stata possibile proprio in quanto gli attuali appellanti avevano acquisito le competenze necessarie per quel lavoro nello svolgimento del loro servizio come verificatori doganieri.
Correttamente, quindi, la sentenza appellata parla di rapporto di servizio in senso lato, in quanto la predetta attività era comunque legata e strettamente connessa a cognizioni e professionalità derivanti dal detto rapporto e illegittimamente e illecitamente poste al servizio fraudolento di un soggetto terzo, per legge sottoposto a controlli e verifiche dello stesso ente di appartenenza: illegittimità ed illiceità, peraltro, ben presenti agli appellanti, non potendo, altrimenti, trovare spiegazione il tentativo di convincere la società di "tenerli fuori" dalla vicenda, nonché di contattare uno dei due verificatori designati per la verifica successiva.
Per quanto sopra il difetto di giurisdizione non merita accoglimento.
Gli appellanti hanno, poi, eccepito l'inammissibilità della domanda attorea per mancanza di interesse avendo il giudice penale, con sentenza, già deciso in ordine al danno all'immagine in favore dell'Amministrazione costituitasi parte civile, cosicché con la sentenza contabile appellata risulterebbe violato il principio del "bis in idem".
Si tratta come ben si vede di una riproposizione in termini più articolati del rapporto intercorrente, ai fini della giurisdizione, tra azione civile di danno ed azione di responsabilità amministrativo-contabile.
In proposito appare utile richiamarsi all'ormai univoco indirizzo giurisprudenziale della Corte di

Cassazione, regolatrice del rapporto di giurisdizione.
La sentenza delle SS.RR. n. 822/99 del 23 novembre 1999, che può essere assunta a paradigma della citata giurisprudenza, puntualizza, con riguardo a pronuncia della Corte dei conti in materia di responsabilità contabile, che la giurisdizione penale e quella civile risarcitoria, da un lato, e la giurisdizione amministrativa-contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale e che l'interferenza può avvenire tra giudizi ma non tra giurisdizioni.
In sostanza, essendo la giurisdizione penale e quella civile per risarcimento danni indipendenti da quella amministrativo-contabile non si può configurare un conflitto di giurisdizione, ma si può solo ipotizzare una reciproca interferenza nelle modalità concrete dell'esercizio della giurisdizione e quindi nei rapporti tra giudizi (Cass. Civ. SS.UU. n. 639/ord 1991; id. 5943/1993).
L'eventuale duplicazione dell'azione risarcitoria, inammissibile per il principio del "ne bis in idem", immanente nel nostro ordinamento, determina, pertanto, la carenza non di giurisdizione, ma di semplice interesse processuale.
Quanto detto è perfettamente coerente con i principi enucleabili dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 773/1988, in forza dei quali va affermato che non esiste una giurisdizione esclusiva in materia di danno arrecato alla P.A. ben potendo coesistere due diverse azioni risarcitorie esercitabili entrambe sino a quando attraverso anche una sola delle due azioni sia stato conseguito integralmente il bene delle vita oggetto della domanda (Corte dei conti Sezione I, sentenza n. 331/A del 14.11.2000).
Da quanto sopra emerge la conferma ulteriore dell'autonomia dell'azione contabile rispetto a quella civile di danno inserita nel processo penale.
Nella sostanza, da un unico atto o fatto possono conseguire effetti giuridici diversi, ciascuno dei quali rilevante sotto differenziati profili giuridici; pertanto da un unico fatto può nascere una responsabilità penale, una responsabilità disciplinare, una responsabilità civile di natura extracontrattuale, una responsabilità contabile di natura contrattuale. In conclusione, quando il comportamento di amministratori e dipendenti pubblici venga in rilievo in sede penale per reati contro la p.a., nasce in capo all'Amministrazione un'azione di responsabilità extracontrattuale ex art. 2043 c.c. da esercitarsi innanzi al giudice civile o al giudice penale come in qualsiasi altra ipotesi di danno patrimoniale da reato, ma il medesimo comportamento, indipendentemente dalla sua qualificazione in sede penale, allorché viene in rilievo come inadempimento di obblighi di servizio da ingresso ad una azione di responsabilità amministrativo contabile.
Ne consegue che non vi è sovrapponibilità tra azione civile nascente da reato e l'azione di responsabilità amministrativo-contabile conseguente all'inadempimento colposo di obblighi di servizio: diversi sono i presupposti, diversi gli effetti, diverse le discipline giuridiche delle due azioni. Trattandosi, quindi, di due distinte azioni, la preclusione all'esperibilità dell'una, per essere stata esercitata l'altra, può sussistere solo se stabilita dall'odinamento; ciò che non è, né può essere, secondo la logica giuridica, stante la diversa area di tutela data da ciascuna delle due azioni al soggetto leso.
In forza di quanto detto (autonomia dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile rispetto all'azione civile di danno; diversa titolarità delle due azioni, l'una intestata al procuratore Generale /Regionale presso la Corte dei conti, l'altra all'Amministrazione danneggiata) il rapporto tra le due azioni può esplicarsi in termini di preclusione o di improcedibilità solo quando con l'una sia stato ottenuto l'integrale ristoro del danno patito e cioè il medesimo bene della vita oggetto dell'azione.
In questi casi, infatti, viene a mancare originariamente o nel corso del giudizio l'interesse ad

iniziare e/o a proseguire l'azione (Corte dei conti, Sezione I Centrale, sentenza n. 16 del 22.1.2002).
Tutto ciò premesso, nel caso all'esame risulta una sentenza di condanna emessa in sede penale con la quale il giudice penale ha quantificato "i danni morali e materiali", prodotti all'Amministrazione, in via equitativa, ex art. 2056 e 1226 c.c., in Lire 40.000.000.
Come può dedursi dagli atti di causa, con gli indicati "danni morali e materiali" il giudice non ha inteso far riferimento al c.d. "pretium doloris", in quanto per le persone giuridiche non è ontologicamente configurabile un coinvolgimento psicologico in termini di patemi d'animo, ma ha preso in considerazione, anche con riferimento all'art. 2059 c.c., la lesione, nel caso di specie, di un interesse costituzionalmente protetto, esigente la riparazione mediante indennizzo.
Sul punto la giurisprudenza della Corte di Cassazione (cfr. in particolare sentenze nn. 8827 e 8828 del 31.5.2003) ha prospettato un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c. 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 (definito in dottrina ed in giurisprudenza come esistenziale) derivante dalla lesione di interessi di rango costituzionale inerenti alla persona stessa.
Alla stregua di tale interpretazione, recepita anche dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 233 del 2003, deriva che il danno non patrimoniale ben può trovare collocazione, ai fini che interessano, anche nella previsione dell'art. 2059 c.c., dal momento che la lettura dell'articolo, volta a riconoscere la minima tutela costituita dall'indennizzabilità della lesione di interessi costituzionalmente protetti per rendere la norma conforme alla costituzione, rende possibile ricomprendere nella previsione normativa anche la risarcibilità del danno esistenziale che è la categoria giuridica in cui si colloca il danno all'immagine.
In sostanza il giudice penale nella quantificazione del danno all'immagine ha considerato la diminuzione patrimoniale indiretta determinata con riferimento alla spesa a cui l'Amministrazione sarebbe costretta a far fronte per il ripristino del proprio prestigio.
La Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia nella sentenza oggetto di appello da parte di entrambi i condannati in primo grado, ha quantificato il danno all'immagine per i fatti di cui è causa in un importo di gran lunga superiore a quello quantificato in sede penale (condanna in solido di Euro 55.735,35 per F. ed Euro 37.184,90 per l'A.), limitandosi ad affermare che trattasi di danni diversi da quelli presi in considerazione in sede penale, omettendo, peraltro, di fornire la prova o comunque elementi chiarificatori in merito.
Sul punto, peraltro, il Collegio, rileva che gli atti di causa non permettono di rinvenire ulteriori elementi onde poter giungere alla conclusione che trattasi di danni diversi da quelli presi in considerazione dal giudice penale o comunque di danni all'immagine che possano comportare una diversa quantificazione.
Questo organo giudicante ritiene, pertanto, nella propria autonoma valutazione, "equa" la quantificazione del danno operata in sede penale.
Considerato, quindi, che in detti termini va determinato il totale danno all'immagine, ambedue i soggetti qui appellanti vanno condannati, ancorché in sede penale vi sia stata condanna solo per l'A. e non anche per il F., ciò proprio in ragione di quanto sopra affermato in termini di autonoma valutazione del danno stesso da parte di questo giudice.
Nei riguardi del F., comunque, appare utile sottolineare, in merito alla dedotta carenza probatoria, che sul punto è intervenuta sentenza di patteggiamento.
A tal proposito deve evidenziarsi che, se pur detta sentenza, a norma dell'art. 445, comma 1 bis

c.p.p., introdotto dalla legge n. 234/2003, come giustamente dedotto dalla difesa, non ha efficacia nei giudizi civile ed amministrativo, per altro verso è equiparata dalla stessa disposizione ad una sentenza di condanna avendo il giudice penale accertato la commissione di un fatto/reato a carico dell'imputato, sulla cui qualificazione giuridica hanno previamente concordato il P.M. e la parte, sulla base della verifica della insussistenza delle condizioni legittimanti il proscioglimento dell'imputato, dell'accertamento che la qualificazione giuridica del fatto è corretta, e della valutazione della congruità della pena rispetto alla gravità dell'offesa.
In sostanza, la sentenza penale emessa a seguito di patteggiamento, scaturente da una cognizione imperfetta, è in un certo senso una sentenza neutrale dato che si limita a considerare ed a valutare esclusivamente la sussistenza dei presupposti cui è condizionata la sua pronuncia. Tuttavia anche se non contiene un accertamento positivo della responsabilità penale dell'imputato, essa deve pur sempre contenere l'accertamento negativo della sussistenza di cause di proscioglimento ex art. 129 c.p.p.. In ragioni di tali peculiarità, essa non ha efficacia nei giudizi civili ed amministrativi, ma è equiparata ad una pronuncia di condanna.
Conseguentemente la sentenza di patteggiamento non può costituire un accertamento invincibile di responsabilità, come nell'ipotesi di giudicato penale ex art. 651 c.p.p. ed in conseguenza "gli elementi di prova contenuti nella sentenza patteggiata potranno essere disattesi solo attraverso la dimostrazione della inattendibilità della veridicità dei fatti versati nel giudizio penale" (Sez. Giur. Trentino Alto Adige sentenza n. 62/2003).
In tale senso la giurisprudenza costante della Corte dei conti, secondo cui la sentenza resa ex art. 444 c.p.cp. "assume particolare valore probatorio vincibile solo attraverso specifiche prove contrarie" (Corte dei conti Sez. I n. 187/A/2003) e se, da una lato, la stessa "è priva di qualsiasi efficacia automatica in ordine ai fatti accertati, essa implica l'insussistenza di elementi atti a legittimare l'assoluzione dell'imputato, e pertanto ben può essere valutata dal giudice contabile unitamente agli altri elementi, in quanto presuppone il consenso dell'imputato, e, quindi, un suo particolare atteggiamento psicologico che può essere valutato dal giudice al pari degli altri elementi del giudizio" (Corte dei conti, se. I, 18 marzo 2003 n. 103/A).
Ed, inoltre, "la sentenza patteggiata presuppone comunque una sorta di implicito accertamento di responsabilità e comporta un implicito riconoscimento di responsabilità da parte dell'imputato, tanto che essa costituisce importante elemento di prova circa gli illeciti in contestazione; elementi di prova che potranno essere disattesi dal giudice solo con adeguata motivazione ed ove il soggetto autore del contestato illecito spieghi e renda idonea prova delle ragioni per cui ha ammesso una responsabilità penale ed il giudice non lo abbia tuttavia assolto" (Corte dei conti, Sez. I nn. 149/2004/A e 3/2004/A); "alla sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti va attribuita natura di sentenza di condanna, emessa dal giudice penale nel pieno esercizio della sua funzione, e non quale mera ratifica dell'accordo intercorso tra le parti, poiché non può prescindere dalla prova della responsabilità sia pure limitata a profili determinati. Nell'applicare la pena concordata, infatti, il giudice penale deve preventivamente verificare che il fatto sussiste e che l'imputato lo ha commesso, in quanto la libertà personale non è un bene disponibile" (Sez. I sentenza n. 282 dell'11 giugno 2004).
Nei medesimi sensi anche la giurisprudenza della Cassazione, più volte ha precisato che la sentenza penale di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. costituisce indiscutibile elemento di prova per il giudice di merito il quale, ove intenda disconoscere tale efficacia probatoria, ha il dovere di spiegare le ragioni per cui l'imputato avrebbe ammesso una sua insussistente responsabilità, ed il giudice penale abbia prestato fede a tale ammissione. Detto riconoscimento, pertanto, pur non essendo oggetto di statuizione assistita dall'efficacia del

giudicato, ben può essere utilizzato come prova nel corrispondente giudizio di responsabilità in sede civile (Cass. Civ. Sez. Lav. Sentenza n. 9358 del 5.5.2005; idem sentenza n. 19251 del 30.9.2005).
Nella fattispecie, in sede di gravame, la difesa dell'appellante non ha indicato alcun elemento idoneo ad attestare la non veridicità dei fatti posti a fondamento della sentenza di patteggiamento, non ha spiegato i motivi che hanno indotto il F. ad accettare una pena per gravi reati, qualora effettivamente non sussistessero elementi di colpevolezza né, peraltro, ha offerto prove atte a contrastare gli accertamenti posti a base della predetta sentenza.
La sentenza di primo grado, viceversa, ha ampiamente dato ragione del proprio decisum cosicché l'appellante non può dolersi sul punto di una pretesa carenza probatoria per addivenire ad una condanna.
Al riguardo il giudice di prime cure ha fatto riferimento, tra l'altro, agli atti penali sottolineando come "il comportamento tenuto da entrambi i funzionari e dagli stessi ammesso in maniera chiara e non equivoca rivesta tutti i caratteri della antigiuridicità per l'evidente contrasto con i peculiari e fondamentali doveri contemplati dallo statuto dei lavoratori.....".
Tanto puntualizzato in ordine al comportamento del F. e quantificato il totale del danno, come sopra detto, in Euro 20.658,28 (pari a Lire 40.000.000) gli appellanti vanno condannati in solido tra loro a detto danno, con riparto all'interno in parti uguali, ai sensi dell'art. 1, comma 1 quinquies della legge n. 20/1994, come modificato dalla legge n. 639/1996, di conversione del d.l. n. 543/1996, attesa la natura e la finalità della condotta degli appellanti.
In tali termini va riformata la sentenza di 1^ grado
P. Q. M.
La Corte dei conti - Sezione Prima Giurisdizionale Centrale di Appello, definitivamente pronunciando, ogni contraria istanza ed eccezione reiette, accoglie parzialmente l'appello dei signori F. R. e F. A., limitando la condanna, in solido tra loro, al risarcimento del danno di Euro 20.658,28.
Le spese del presente giudizio, a carico degli appellanti in parti uguali, si liquidano in Euro 491,66 (Quattrocentonovantuno/66).
Così deciso in Roma il 4 dicembre 2007

IL PRESIDENTE
Vito Minerva
L'ESTENSORE
Fratocchi Quaglini

Depositato in Segreteria il 2 febbraio 2008
IL DIRIGENTE
Fioramonti