

SENT. N. 574/2013

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**III<sup>a</sup> SEZIONE GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO**

composta dai signori magistrati:

Dott. Ignazio de MARCO Presidente relatore

Dott. Angelo DE MARCO Presidente agg.to

Dott. Leonardo VENTURINI Consigliere

Dott. Bruno Domenico TRIDICO Consigliere

Dott. ssa M. Nicoletta QUARATO Consigliere

pronuncia la seguente

**S E N T E N Z A**

sull'appello in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 41.192 del registro di segreteria, promosso dal signor Bruno Romeo PANARO - rappresentato e difeso dagli avv.ti Arturo TESTA e Domenico NARDONE (con domicilio presso lo studio Regus in 00187 / ROMA, alla Piazza del Popolo, n. 18) - avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Campania n. 297/2011, depositata il 1° marzo 2011.

Visto l'atto d'appello del sunnominato;

Visti tutti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi nella pubblica udienza del giorno 05 giugno 2013 - con l'assistenza della segretaria sig.ra Gerarda CALABRESE - il relatore Pres. Ignazio de MARCO e, non presenti i difensori dell'appellante, il P.M. nella persona del Vice Procuratore generale dott. Amedeo FEDERICI.

**FATTO**

Con la sentenza in epigrafe, la Sezione giurisdizionale per la regione Campania ha condannato il sig. Bruno Romeo PANARO al pagamento di euro 13.032,86 (oltre interessi e rivalutazione, dalla scadenza dei singoli ratei percepiti, e oltre agli interessi legali, dal deposito della sentenza, nonché alle spese di giudizio) per il danno arrecato al Comune di CASAL DI PRINCIPE (Caserta) a causa d'indebita percezione (dal 20.10.2004 al 19.6.2006) dell'indennità di funzione in misura intera, per la carica di Assessore, nonostante il contemporaneo svolgimento di rapporto di lavoro dipendente.

Il medesimo era stato convenuto in giudizio a seguito dell'informativa prot. n. 129215/09 del 5.3.2009, del Comando Gruppo Aversa della Guardia di Finanza, da cui si desume che:

- aveva ricevuto dal Sindaco, in data 2.7.2004, la delega di Assessore del Comune e contestualmente aveva presentato al responsabile del servizio finanziario dell'ente locale un'autocertificazione in cui asseriva di non essere lavoratore dipendente ma medico convenzionato con l'A.S.L. Caserta 2 - distretto n. 37. Detta dichiarazione era necessaria al fine di percepire l'indennità di carica assessorile (pari ad € 1.394,55 mensili) in misura intera;

- dal 20.10.2004, risultava prestare regolarmente servizio presso il Servizio Assistenza e Urgenza Territoriale (S.A.U.T.) n. 11 di CASAL DI PRINCIPE quale dipendente di ruolo con qualifica di dirigente medico (certificato prot. n. 2698 rilasciato in data 11.7.2009 dalla ASL di CASERTA - Distretto sanitario n. 20);

- non ha mai comunicato siffatta circostanza all'amministrazione comunale, ai fini della decurtazione prevista dall'art. 82, co. 1 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Per tale motivo, anzi, fu denunciato a piede libero all'A.G.O. per i reati previsti dagli artt. 81 e 640, co. 2 c.p. (truffa continuata ai danni di ente pubblico).

In ragione di ciò, il Requirente aveva ravvisato danno erariale da ricondurre alla condotta omissiva/ dolosa, in quanto pienamente consapevole o, quanto meno, gravemente colposa imputabile a inescusabile negligenza, disattenzione e trascuratezza del medesimo assessore.

La sentenza in epigrafe ha accolto integralmente le richieste formulate dall'attore e, conseguentemente, ha condannato il predetto convenuto.

Con tempestivo appello il signor PANARO ha, contestualmente, ha chiesto - ai sensi dell'art. 1, commi 231 ss. della **legge n. 266/2005** - la "definizione agevolata" del giudizio mediante il versamento del 10% (dieci) dell'importo di condanna. Al riguardo la Procura Generale, con parere depositato il 26 settembre 2012, aveva concluso per il parziale accoglimento limitatamente al periodo 20.10.2004 / 31.12.2005 (restando esclusa la successiva frazione temporale dal 1°.1.2006 al 19.6.2006); il Collegio ha, tuttavia, respinto l'istanza col provvedimento camerale del 17 ottobre 2012, per la rilevante e peculiare gravità del comportamento del condannato.

Con l'appello, il sig. PANARO lamenta:

1) il difetto di giurisdizione per evidente assenza di dolo o colpa grave nella condotta, avendo egli provveduto a rappresentare formalmente al Comune l'intervenuta modificazione del proprio rapporto di lavoro con la ASL Caserta/2. Il Giudice territoriale - senza fornire alcuna spiegazione - non avrebbe tenuto conto di ciò ritenendo non adempiuto l'onere probatorio a carico del PANARO, nonostante fossero stati offerti numerosi elementi indiretti che, ai sensi degli artt. 2727 e 2729 c.c., costituiscono principi di prova utili a delineare un quadro istruttorio;

2) la fattispecie rientra nella categoria civilistica dell'indebito pagamento (art. 2033 c.c.) e non del danno erariale sicché spetta al Comune, in via esclusiva, l'actio de in rem verso e la relativa cognizione è devoluta al G. O. (cita sul punto TAR Calabria, Catanzaro, sez. II, sent. n. 1092 del 2006);

3) qualora si ritenesse sussistente la giurisdizione contabile è, comunque, da riconoscere l'assenza della colpa grave tanto più che si tratta di un medico e non di un esperto in materie giuridiche;

4) in via subordinata, accertarsi la responsabilità concorrente del Comune essendosi il danno prodotto anche a causa del comportamento tenuto dall'ente locale;

5) in via gradatamente subordinata, infine, chiede sia esercitato congruo potere riduttivo del danno accertato, anche in considerazione della condotta assolutamente conciliativa e del ravvedimento operoso dimostrati per cercare di restituire quanto indebitamente percepito.

In data 04 gennaio 2010 è stata depositata una memoria difensiva ulteriormente esplicativa dei motivi difensivi già sviluppati nell'appello.

La Procura Generale, con proprie conclusioni scritte depositate il 21 maggio 2013, ha confutato gli argomenti di parte precisando che :

A) l'eccezione di difetto di giurisdizione è infondata, trattandosi di danno pubblico causato dalla violazione di obblighi di servizio da parte di un pubblico dipendente;

B) non è condivisibile l'asserita corresponsabilità di personale dirigente del Comune, non sussistendo alcuna prova al riguardo;

C) non è possibile esercitare il potere riduttivo dell'addebito, trattandosi di obbligazione a carattere restitutorio.

Nell'odierna pubblica udienza, non presenti i legali difensori dell'appellante, il Pubblico Ministero ha confermato l'atto scritto.

## **DIRITTO**

1. L'appello è infondato e, pertanto, è da respingere.

2. Preliminarmente, circa l'addotto difetto di giurisdizione - nella considerazione che, trattandosi di indebito oggettivo (art. 2033 c.c.) e non di danno erariale, spetterebbe al Comune, in via esclusiva, l'actio de in rem verso la cui cognizione è devoluta al G.O. - il Collegio ritiene puntuali e appropriati gli argomenti esposti dal Giudice territoriale secondo cui, per pacifica giurisprudenza, per radicare la giurisdizione del Magistrato contabile è sufficiente la sussistenza di un danno pubblico causato dalla violazione di obblighi di servizio da parte di un dipendente pubblico.

2.1 - Nella specie, è indubitabile che fra l'autore del danno e l'Amministrazione lesa sussisteva un rapporto d'impiego o, quanto meno, di servizio (Cass. n. 23332/09, n. 10870/2008, n. 7946/2003, n. 439/2000, n. 13057/1997, ecc.) poiché il sig. PANARO rivestiva la carica di Assessore comunale e, dunque, di pubblico amministratore; al proposito, la sentenza esattamente rileva che "dall'analisi dei fatti

allegati e del materiale probatorio (...) non ricorre affatto la presenza di un rapporto giuridico intercorrente tra un mero accipiens (assessore) di somme indebitamente pagate dal solvens (ente locale), con conseguente depauperamento di natura patrimoniale assistita da azione personale di ripetizione da ricondurre alla schema legale tipico del pagamento dell'indebito oggettivo eseguito nei confronti di un soggetto privato, secondo la disciplina dell'istituto giuridico noto al diritto civile (artt. 2033 e ss. c.c.), ma di un soggetto legato alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio (pubblico amministratore) in funzione del quale, trasgredendo agli obblighi da esso derivanti, abbia potuto procurare a se stesso un ingiusto profitto, con correlativo danno alle finanze dell'ente medesimo, mediante una condotta antiggiuridica o contra ius a lui psicologicamente attribuibile a titolo di dolo o colpa grave".

Detto diversamente, non si tratta della ripetizione di indebito o dell'actio de in rem verso da parte del Comune bensì della ben diversa azione di responsabilità amministrativa da cui discende il risarcimento di un danno erariale.

2.1.1 - Al riguardo la giurisprudenza di questa Corte è concorde nell'affermare che la decisione sulla giurisdizione è determinata dall'oggetto della domanda identificabile dal petitum sostanziale, cioè, dall'effettiva natura della controversia in relazione alle caratteristiche del rapporto dedotto in giudizio e alla consistenza delle situazioni soggettive in cui esso si articola (sul punto, v. Cass. SS.UU., ord. n. 5536 del 18/3/2004) e, per questo motivo, si legge in sentenza che "L'accertamento relativo alla riconducibilità (o meno) del contestato comportamento illecito attiene, dunque, al merito della questione; ne discende che esso rientra nella materia della responsabilità amministrativa la cui cognizione è devoluta alla sfera giurisdizionale della Corte dei conti, in virtù dei principi di autonomia e di separatezza che caratterizzano le giurisdizioni in generale e, in particolare, quella del giudice contabile rispetto agli altri giudizi, muovendosi su piani del tutto diversi in quanto funzionali e finalizzati ad accertare profili di responsabilità tra di loro distinti (...)".

L'eccezione è, pertanto, da respingere.

3. Ciò premesso, quanto alla pretesa assenza della colpa grave (nella suggestiva affermazione che l'assessore PANARO, essendo un medico, non era esperto in materie giuridiche), giova richiamare la consolidata e condivisibile giurisprudenza di questa Corte dei conti, più volte, pronunciata sull'individuazione di detto elemento soggettivo (cfr., tra le più recenti: Sez. I c.le appello, sentenze n. 154 del 07/04/2008 e n.1 del 03/01/2007; Sez. II c.le appello, sentenze n. 131 del 17/04/2008, n. 344 del 30/10/2007, n. 4 del 05/02/2007 e n. 97 del 26/3/2002; Sez. III c.le appello, sent. n. 369 del 30/10/2007; Sez. app. Sicilia, sentenza n. 143 del 12/09/2002).

In sostanza, non essendo possibile configurare un generale criterio di valutazione della colpa grave, occorre far riferimento - oltre al rilevante grado di negligenza, di imprudenza o di imperizia nonché alla superficialità e leggerezza del comportamento - "al grado di anomalia e di incompatibilità dei comportamenti concreti rispetto agli schemi normativi astratti, ivi compreso il dovere di svolgere i propri compiti con il massimo di lealtà e diligenza, dovendosi in particolare esaminare il concreto atteggiarsi dell'agente, calato nella contestualità del momento, nei fini del suo agire quali desumibili da indici di presunzione di esperienza, perizia e buon senso, nel grado di prevedibilità di eventi dannosi e nella quota di esigibilità, anche alla stregua di altri doveri e fini pubblici da seguire, della norma infranta" (Sez. Giur. Piemonte, sent. 02/11/2005, n. 647). Tale grado di colpa, infatti, consiste in una "inammissibile trascuratezza e negligenza dei propri doveri, coniugata alla prevedibilità delle conseguenze dannose del comportamento" (Sez. Giur. Calabria, sent. 01/7/2005, n. 763) in relazione alle modalità del fatto, all'atteggiamento soggettivo dell'autore nonché al rapporto tra tale atteggiamento e l'evento dannoso: "di guisa che il giudizio di riprovevolezza della condotta venga in definitiva ad essere basato su un quid pluris rispetto ai parametri di cui agli artt. 43 cod. pen. e 1176 cod. civ." (Sezioni Riunite, sent. 10/6/1997, n. 56).

In conclusione, l'elemento psicologico della colpa raggiunge la rilevanza della gravità in presenza di comportamenti omissivi connotati dalla consapevolezza, equiparabile alla colpevole ignoranza, della necessità di agire (...) per eliminare o far cessare la situazione

generatrice del danno (cfr. Sez. II c.le di appello, sent. n. 65 del 20/03/2007).

3.1 - Nel caso che ci occupa sono palesi la scarsa diligenza, superficialità e trascuratezza del *modus procedendi* del convenuto/appellante PANARO tale da configurare la sua piena responsabilità avendo omesso di attivarsi, in ogni modo, per conformarsi alle disposizioni in vigore; egli era perfettamente in grado di valutare in maniera corretta la disciplina di settore tanto più che, nel ricevere la delega di Assessore, aveva presentato al responsabile del servizio finanziario del Comune un'autocertificazione, quale medico convenzionato, al fine di percepire l'indennità di carica assessorile in misura intera.

Né vale invocare, per una diversa conclusione: a) l'addotta trasmissione della (nuova) autocertificazione all'ente locale, in seguito al mutato rapporto convenzionale con la A.S.L. CE / n. 2 - essendo intervenuto contratto di lavoro subordinato e a tempo indeterminato, con la qualifica di dirigente medico, presso il S.A.U.T. n. 11 di CASAL DI PRINCIPE - per chiedere la decurtazione dell'indennità; b) l'affermazione che il predetto Comune fosse comunque a conoscenza della (sopravvenuta) natura subordinata del suo rapporto lavorativo (dichiarazione resa al P.R., in sede di audizione : "sono convinto di aver comunicato al Comune la variazione del mio status-lavorativo, ma non ricordo se lo feci verbalmente o per iscritto"). Lo smentisce la nota prot. n. 8391 in data 1°9.2009 del Segretario comunale .

Trattasi di circostanze non sorrette da alcuna prova specifica né in primo grado né, tanto meno, in appello - dove, peraltro, la non presenza del legale difensore non ha consentito ulteriori approfondimenti in merito - e si riducono, pertanto, a mere affermazioni labiali prive di rilevanza ai fini che interessano (in un caso si afferma di non poter fornire dimostrazione della comunicazione del nuovo rapporto di lavoro poiché andata distrutta a causa dell'incendio della sua abitazione). Stessa riflessione può farsi circa l'intento del PANARO, manifestato con lettera al Comune di CASAL DI PRINCIPE (acquisita al prot. n. 9461 in data 9.10.2009 ) - "al fine di valutare l'opportunità di una eventuale restituzione dovuta in forma rateizzata" delle somme erroneamente

corrisposte per il periodo di carica ricoperta (Assessore) - rimasto senza esito alcuno.

3.2 - Per quanto finora esposto e considerato, dunque, nei confronti dell'appellante è da configurare in re ipsa (data la cogenza della norma) il fondamentale elemento soggettivo della colpa grave e, giustamente, la sentenza rinviene "intollerabile ed inescusabile negligenza e scriteriata superficialità e disattenzione (...) nell'omissione di ogni informazione circa la sopravvenuta trasformazione o mutamento del suo rapporto di lavoro che avrebbe consentito l'adeguamento doveroso dell'indennità in questione" a evitare l'indebita percezione in misura intera dell'indennità "di funzione" per la carica di Assessore nonostante il contemporaneo svolgimento di rapporto lavoro dipendente. E' da condividere, dunque, la pertinente osservazione del Giudice territoriale secondo cui "non poteva sfuggire certo al convenuto - come del resto dal medesimo riconosciuto - la non spettanza di detti importi a causa della conoscenza che egli avrebbe dovuto avere dell'espresso dettato normativo (...) obblighi di conoscenza e di ottemperanza connessi alle rilevanti funzioni da svolgere nell'esclusivo interesse pubblico".

4. Quale ulteriore motivo di appello, si prospetta la responsabilità concorrente del Comune per essersi il danno prodotto anche a causa del comportamento tenuto dai funzionari dell'ente locale.

La tesi non è, tuttavia, condivisibile atteso che - come già detto, poc'anzi - non v'è prova né, tanto meno, traccia agli atti di aver comunicato al Comune il nuovo rapporto di lavoro sì da coinvolgere altri soggetti nella incresciosa vicenda: la lettera pervenuta il 9 ottobre 2009 (dopo ben cinque anni dalla instaurazione del rapporto di lavoro dipendente) è, infatti, anodina e generica e non dà conto della reale situazione nel contempo verificatasi.

5. Le considerazioni che precedono escludono, infine, che possa essere accolta la richiesta di esercitare (ex art. 52, co. 2 del T.U. n. 1214/1934) congruo potere riduttivo del danno accertato.

Indipendentemente dalla pur valida considerazione della P.G. - che, nella specie, viene fatta valere una obbligazione a carattere restitutorio - giova rammentare che, contrariamente a quanto sostiene la difesa, la condotta assolutamente conciliativa e il ravvedimento operoso (per



cercare di restituire quanto indebitamente percepito) sono rimasti solo nelle buone intenzioni del PANARO; sul punto correttamente la sentenza puntualizza "che il convenuto, pur avendo inoltrato all'Ufficio di ragioneria dell'ente danneggiato in data 9/10/2009 una richiesta tesa al rimborso di quanto illegittimamente percepito, riservandosi di valutare un'eventuale restituzione in forma rateale, non ha compiuto nessun ulteriore comportamento "attivo" inteso ad interrompere il processo causale già iniziato con la condotta serbata, successivamente sfociata nell'evento dannoso dell'illecita percezione dell'indennità in misura maggiore che il convenuto ha continuato imperterritito a trattenere".

Ad abundantiam, non va dimenticato che il Panaro è stato denunciato a piede libero all'A.G.O. per i reati di cui agli artt. 81 cpv e 640, co. 2 c.p. (truffa continuata ai danni di ente pubblico).

5. In conclusione, l'appello è da respingere. Le spese del grado seguono la soccombenza.

### **P.Q.M.**

La Corte dei Conti, Sezione Terza Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, respinge l'appello proposto dal sig. Bruno Romeo PANARO avverso la sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Campania n. 297/2011, depositata il 1° marzo 2011.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e vanno determinate in euro 268,10 (duecentosessantotto/10).

Roma, Camera di consiglio del giorno 05 maggio 2013.

Il Presidente relatore estensore

F.to dott. Ignazio de Marco

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 10/09/2013

p. IL DIRETTORE

### **IL FUNZIONARIO**

F.to Francesca Romana De Gorga