SENT. NR. 24/2025/R

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

composta dai seguenti magistrati:

Vittorio RAELI	Presidente
Riccardo PATUMI	Consigliere
Andrea GIORDANO	Primo Referendario relatore

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **46326** proposto a istanza del Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna della Corte dei conti nei confronti di **LOVATI Marco**, rappresentato e difeso dall'Avv. Gabriele Bordoni del Foro di Roma;

Visto l'atto di citazione;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 22 gennaio 2025:

il relatore Primo Ref. Andrea Giordano;

il Pubblico Ministero nella persona del Sostituto Procuratore Generale Domenico De Nicolo;

l'Avv. Gabriele Bordoni per LOVATI Marco.

FATTO

Con atto di citazione, la Procura contabile ha evocato in giudizio LOVATI Marco, all'esito dell'annotazione con cui l'ARPAE (Agenzia Regionale per la

Protezione Ambientale) Emilia-Romagna ha segnalato che, con sentenza n. 25763/2023, lo stesso Lovati era stato condannato per i delitti di induzione indebita e corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio, con contestuale condanna al risarcimento del danno in favore della parte civile costituita per un ammontare pari a € 35.000,00.

In particolare, secondo l'attore pubblico, consterebbero i presupposti della responsabilità amministrativa del LOVATI, che – nella sua qualità di operatore professionale-ispettore ambientale, deputato a effettuare sopralluoghi e controlli in materia ambientale – avrebbe posto in essere condotte antigiuridiche in violazione dei canoni di lealtà e correttezza, in relazione alle seguenti fattispecie di danno:

- un danno da *"interruzione del sinallagma"*, sotto il profilo delle retribuzioni indebitamente percepite nei periodi in cui sarebbe stata comprovata la realizzazione delle contestate condotte delittuose, per complessivi € 20.948,10, tenuto conto del numero delle ore dedicato alle attività illecite moltiplicato per il costo orario, inclusi gli oneri riflessi a carico dell'Amministrazione;

- un danno, nei termini di minore utilità pubblica della funzione esercitata, pari a complessivi € 8.067,05, in relazione all'ulteriore nocumento subito da ARPAE per il costo del personale chiamato a far fronte alle richieste di documentazione degli organi inquirenti, a relazionare sui riflessi in merito all'organizzazione delle attività istituzionali a seguito dei fatti accaduti e a controllare e rivedere le attività svolte dal LOVATI;

- un danno all'immagine, equitativamente stimato in misura non inferiore a € 60.000,00, in ragione della gravità e reiterazione degli illeciti, delle modalità

della loro realizzazione, del rilevante disvalore dei fatti commessi, del carattere doloso della condotta e della sua abitualità, della qualifica rivestita dal LOVATI e dalla diffusione mediatica della vicenda.

Nessun pregio avrebbe l'eccezione di prescrizione estintiva, formulata in seno alle deduzioni veicolate nella fase pre-processuale: ARPAE si sarebbe, invero, costituita parte civile nel procedimento penale anteriormente all'udienza preliminare, con il conseguente, correlato, effetto interruttivo permanente.

Neppure osterebbe a una condanna in questa sede l'accordo, sottoscritto dal LOVATI con l'Agenzia; accordo con cui sarebbero state definite le modalità di pagamento di quanto dovuto dal dipendente.

Invero, secondo la Procura, quanto eventualmente già risarcito dal convenuto dovrebbe essere, in sede esecutiva, semplicemente decurtato dall'ammontare totale.

Con comparsa di costituzione e risposta, si è costituito in giudizio il LOVATI, chiedendo rigettarsi le domande attoree in ragione della loro ritenuta infondatezza.

Ha anzitutto reiterato l'eccezione di *"perenzione dell'azione"* (pag. 2 della comparsa), in particolare in quanto, già nel 2008, l'Amministrazione danneggiata avrebbe avuto a disposizione tutte le informazioni necessarie a lumeggiare gli elementi essenziali della fattispecie dannosa.

Ha, quindi, evidenziato che non troverebbe applicazione il dettato dell'art. 651 c.p.p., non essendo intervenuta condanna passata in giudicato in relazione ad alcuno dei capi di imputazione.

Nel merito, l'indagine, condotta oltre quindici anni fa dalla Procura di Parma,

avrebbe rivelato l'esistenza di un sistema, generatosi nel contesto di quel territorio in relazione alla materia dei controlli ambientali; nondimeno, secondo la prospettazione di parte convenuta, il proprio contegno sarebbe dovuto al carattere particolarmente complesso e articolato della normativa ambientale, che avrebbe reso altrettanto complessa l'adesione alle singole regole.

Il LOVATI non avrebbe mai prevaricato alcun soggetto con fare costrittivo, limitandosi a stimolare o ricevere minime gratifiche per la propria disponibilità a *"venire incontro"* (pag. 8 della comparsa) ai problemi, alle lacune, ai difetti e alle irregolarità dei controllati.

L'operato di LOVATI avrebbe determinato nei soggetti privati l'adeguamento alla normativa, anziché legittimarne la devianza.

In ogni caso, l'intervenuto accordo transattivo comporterebbe la radicale estinzione della pretesa avanzata in questa sede.

La parte ha concluso chiedendo che la Corte dichiari estinto per intervenuta prescrizione o, in subordine, infondato il diritto azionato dalla Procura, nelle sue diverse componenti risarcitorie, per sua insussistenza, oltre che per carenza di legittimazione e per essere il chiesto ristoro duplicativo di danno già liquidato all'Ente di appartenenza del dipendente.

All'udienza del 22 gennaio 2025, le parti, riportandosi ai rispettivi atti, hanno concluso insistendo per l'accoglimento delle conclusioni ivi rassegnate.

DIRITTO

Occorre preliminarmente deliberare l'eccezione di prescrizione formulata da parte convenuta all'atto della sua costituzione in giudizio.

Secondo il LOVATI, l'Amministrazione danneggiata avrebbe posseduto, a

far data dal 2008, tutte le informazioni necessarie a lumeggiare gli elementi essenziali della fattispecie dannosa in questa sede contestata.

L'azione erariale sarebbe stata proposta oltre il termine di cinque anni dalla scoperta del danno.

L'eccezione è priva di pregio.

Come da consolidata impostazione della giurisprudenza contabile, la costituzione di parte civile dell'Amministrazione danneggiata ha valenza interruttiva della prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale con effetto permanente (ossia per l'intera durata del processo penale, ai sensi dell'art. 2945, comma 2, c.c.).

Essendo, del resto, l'azione di responsabilità amministrativa volta a far valere la medesima pretesa risarcitoria invocata in sede penale, la prescrizione rimane interrotta per l'intera durata del processo penale, purché la p.a. abbia inequivocabilmente manifestato la propria volontà di chiedere il risarcimento del danno nei confronti dello stesso destinatario dell'azione di responsabilità esperita dalla Procura contabile.

Come ha, infatti, anche di recente statuito questa Corte: *"La giurisprudenza contabile è univoca nel ritenere che la costituzione di parte civile interrompa il termine di prescrizione, con effetto permanente, ai sensi degli artt. 2943 e 2945, comma 2, c.c. (Corte dei conti, sez. Terza d'Appello, sentenza n. 19/2007, n. 330/2007; Prima d'Appello n. 29/2007; Terza d'Appello n. 73/2007; Seconda d'Appello n. 137/2006; Sezione Prima n. 65/2007, n. 184/2007; Sezioni Riunite n. 8/2004/QM). L'effetto interruttivo permanente della prescrizione, garantito dalla costituzione di parte civile opera, infatti, quando il processo penale è "instaurato per i medesimi fatti per i quali si è*

agito in sede di responsabilità amministrativa" (cfr. Corte conti, sez. I appello, 2.3.2015 n. 200)" (Sez. II App., sent. n. 367/2022).

Nel caso di specie, evidente essendo l'omogeneità dei fatti contestati in sede penale e innanzi a questa Corte, non vi è spazio per ritenere prescritta l'incoata azione erariale.

Ciò premesso, la domanda attorea merita accoglimento nei termini che seguono.

Dalla sentenza Cass. pen., Sez. VI, 14 giugno 2023, n. 25763 risulta, invero, confermata la condanna in appello del LOVATI per avere indotto, in qualità di pubblico ufficiale e ufficiale di polizia giudiziaria, i titolari di imprese operanti nel territorio di Parma – nei confronti dei quali effettuava attività di controllo – a dargli somme di denaro e altre utilità (buoni carburanti, un orologio Mercedes Benz Classic, generi alimentari, un pacco natalizio).

Come, in particolare, si legge nella pronuncia: *"Congrua è […] la motivazione della Corte territoriale in punto di qualificazione giuridica dei fatti […] nella quale si rileva come la condotta del LOVATI fosse stata connotata da modalità chiaramente "induttive", caratterizzate dalla prospettazione di gravi violazioni nelle normative ambientali e di conseguenti rilevanti sanzioni, per evitare le quali si chiedeva l'elargizione del denaro e delle altre utilità"* (pag. 4).

Pacificamente ricorrendo gli elementi oggettivo e soggettivo della contestata responsabilità amministrativa, risultano pure adeguatamente dimostrate le voci di danno erariale di cui si è chiesto il ristoro.

Il danno da interruzione del nesso sinallagmatico e quello da disservizio in senso lato sono riconducibili all'ampio *genus* del danno da disservizio,

ricorrente allorché l'azione pubblica non raggiunga, sotto il profilo quantitativo e/o qualitativo, quelle utilità o risultati che ordinariamente possono essere attesi dall'impiego di determinate risorse.

Il disservizio determina, infatti, uno spreco delle risorse stesse, economicamente scarse, incidendo in negativo su efficienza, efficacia e produttività della Pubblica Amministrazione in termini di maggiori costi per il personale e risorse economiche impiegate (v., per tutte, Sez. Lombardia, sent. n. 191/2011; Sez. Lazio, sent. n. 80/2015; Sez. Emilia-Romagna, sent. n. 90/2020; sul danno da disservizio come *"categoria di sintesi di una serie di condotte colpevolmente disfunzionali che incidono sulla qualità del servizio"*, v. Sez. III App., sent. n. 348/2021).

La prima voce di danno, pari a complessivi € 20.948,10, coincide con l'entità degli emolumenti percepiti nell'orizzonte di tempo in cui la parte ha perseguito interessi particolari nel contesto di un'attività di controllo ambientale che, proprio in quanto deviata rispetto ai fini istituzionali, è da intendersi *inutiliter data*.

A detta specie di danno si aggiunge il pregiudizio derivante dalle spese sostenute dall'Amministrazione per gli accertamenti espletati sui fatti di causa al di fuori delle normali attribuzioni istituzionali dei pubblici funzionari dell'Ente.

Stando, infatti, a un indirizzo pretorio ormai granitico, a integrare il danno da disservizio in senso lato non sono i costi correlati alle ordinarie attività dei soggetti pubblici ma le spese, funzionali all'accertamento dei rilevanti fatti, che non si ricolleghino all'ordinario svolgimento dell'*auditing* interno (v., per tutte, Sez. II App., sent. n. 165/2020).

Ora, agli atti emerge un nocumento pari a € 8.067,05, equivalenti al costo del personale che ha dovuto dare seguito alle richieste di documentazione degli Organi inquirenti, relazionare sui riflessi in merito all'organizzazione delle attività istituzionali a seguito dei fatti accaduti e controllare le attività svolte dal LOVATI.

Quanto al danno all'immagine, lo stesso investe il rapporto che avvince la comunità degli amministrati all'Ente per il quale agisce il dipendente, identificandosi nell'offesa al rispetto di tutte quelle disposizioni poste a tutela delle competenze, delle funzioni e delle responsabilità dei soggetti pubblici (Sez. III App., sent. n. 55/2012).

Per la sua sussistenza, è necessario, unitamente al giudicato penale (nella fattispecie, Cass. pen., Sez. VI, 14 giugno 2023, n. 25763), il contestuale ricorrere degli elementi oggettivo, soggettivo e sociale.

Per rilevare la sussistenza del pregiudizio in discorso, occorre considerare:

- la gravità dei fatti;

- il loro fenomenico atteggiarsi;

- l'eventuale reiterazione della condotta nel tempo;

- la posizione ricoperta dalla parte convenuta (con riferimento all'importanza della sua funzione e alla delicatezza dei suoi compiti);

- il grado di diffusività e risonanza dell'episodio (c.d. *clamor fori*, che, pur non condizionando l'*an* del pregiudizio, inevitabilmente incide sulla sua quantificazione; ad es., Sez. App. Sicilia, sent. n. 119/2019; Sez. II App., sent. n. 290/2020).

La qualifica rivestita dal LOVATI e la significativa gravità dei fatti, reiterati per un ampio *spatium temporis*, forieri di danno erariale, integrano gli elementi

soggettivi e oggettivi di cui si è detto; la capillare diffusione mediatica degli episodi dà consistenza all'elemento sociale (così si legge nella sentenza Trib. ordinario di Parma, 5 maggio 2020, n. 226 - R.G. n. 251/2011; N.R. n. 564/2008: *"[…] le vicende oggetto del processo portarono a un'intensa campagna degli organi di stampa, che quasi quotidianamente pubblicavano notizie sulla cosiddetta* "ARPA Connection"*, come risulta anche dai servizi giornalistici mandati in onda dalle edizioni regionali R.A.I. e dalle copie degli articoli apparsi su svariati quotidiani e periodici, anche a tiratura nazionale, fino all'ottobre del 2010. Ciò evocò nell'opinione pubblica l'idea che tutti i funzionari dell'Agenzia fossero membri di una congrega di delinquenti, tant'è che si verificarono episodi in cui furono insultati, minacciati o dileggiati nello svolgimento delle loro funzioni, con allusione alla possibilità di corromperli con qualche tocco di formaggio o con dei prosciutti. È peraltro verosimile che soprattutto tra i cittadini della provincia di Parma […] serpeggiasse il dubbio che l'ente pubblico non svolgesse un effettivo controllo sulla salvaguardia dell'ambiente, proprio per l'inquietante sistematicità degli abusi posti in essere anche dall'odierno imputato, tale da fondare il sospetto di una fisiologica compravendita dell'Ufficio"* – pag. 90).

Sulla quantificazione del danno, non essendo dato applicare, *ratione temporis*, l'art. 1, comma 1- *sexies*, l. n. 20/1994 (secondo cui *"Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente"*), appare

congrua e ragionevole una quantificazione del pregiudizio, ai sensi dell'art. 1226 c.c., in misura pari a € 50.000,00, non avendo la Procura attrice allegato, in seno alla citazione, elementi ulteriori rispetto a quelli risultanti alle pagg. 89 ss. della pronuncia penale di primo grado (che era, appunto, approdata, sulla scorta di un *iter* logico-motivo cui si ritiene di prestare adesione, a una stima del complessivo pregiudizio di entità corrispondente a € 50.000,00).

Del resto, pur avendo i parametri di valutazione del danno all'immagine carattere ontologicamente equitativo e pur potendosi la quantificazione fondare su prove anche presuntive o indiziarie (Sez. Riunite, sent. n. 10/2003), l'ortodossia della determinazione del *quantum* è preservata se contenuta negli argini di una "doppia proporzionalità", ossia a un tempo di:

- una prima proporzionalità rispetto al fatto;

- una seconda proporzionalità rispetto all'entità del danno patrimoniale.

Criterio siffatto è non solo implicito al dettato art. 1, c. 1- *sexies*, l. n. 20/1994 (non applicabile alla fattispecie ma inevitabilmente *tertium comparationis* rispetto all'art. 3 Cost.), che introduce una tecnica di quantificazione parametrata al dato patrimoniale (la *"somma di denaro"* o *"il valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente"*), ma appare altresì conforme ai più recenti orientamenti pretori nazionali e sovranazionali, ostativi a ipotesi di *overcompensation*.

Il complessivo importo di € 50.000,00 presenta detto carattere di proporzionalità rispetto ai contestati contegni, ampiamente diffusi dalla stampa, e alla loro reiterazione nel tempo, nonché all'entità degli importi dalla parte dovuti in relazione al contestato danno patrimoniale.

In analoga ottica, occorre considerare che, pur non avendo l'accordo transattivo con ARPAE del 4 aprile 2024, evocato dal convenuto, effetti impeditivi o limitativi dell'azione erariale (del resto, come emerge dalla giurisprudenza, *"[…] presupposto del contratto di transazione, come anche del contratto (atipico) di accertamento, è la capacità delle parti di disporre dei diritti che formano oggetto della lite (ed invero non possono essere transatti i diritti indisponibili, cfr. art. 1966 cod. civ.), mentre il diritto fatto valere attraverso l'azione di responsabilità amministrativo-contabile è posto a tutela dell'interesse generale alla conservazione ed alla corretta gestione dei beni e dei mezzi economici pubblici ed è esercitabile esclusivamente dal competente procuratore presso la Corte dei conti. Si tratta, pertanto, di un diritto che va considerato non disponibile dall'Amministrazione lesa, non potendo né promuovere la correlativa azione, né rinunciarvi"* – Sez. Piemonte, sent. n. 234/2021), la somma già *aliunde* risarcita dal danneggiante ha da essere scomputata dall'importo oggetto di condanna.

Nella specie, dalla produzione del convenuto – non oggetto di specifica contestazione di parte attrice – risultano:

- un assegno circolare, datato 26 marzo 2024 e recante ARPAE come beneficiario, per € 40.000,00;

- copie di n. 8 bonifici (€ 600,00 ciascuno), per complessivi € 4.800.00.

Con altrettanta evidenza emerge che solo parte della prefata somma è stata versata a titolo di risarcimento dei danni: la pronuncia Cass. pen., Sez. VI, 14 giugno 2023, n. 25763 ha, invero, confermato la condanna risarcitoria nei limiti di € 35.000,00 (il rimanente importo risultando dovuto a titolo di spese dei vari gradi di giudizio).

La somma già versata, non contestata *ex adverso* quanto a effettivo incasso, deve essere, nei limiti dell'importo dovuto a titolo di risarcimento dei danni (€ 35.000,00), detratta dal *quantum debeatur*, onde ovviare a duplicazioni di importi non consentite dal sistema.

Il convenuto LOVATI Marco deve essere, in definitiva, condannato al pagamento, in favore di ARPAE, della complessiva somma di € 44.015,15, rivalutazione inclusa, oltre interessi legali dal giorno di pubblicazione della presente sentenza sino all'effettivo soddisfo.

Le spese processuali seguono la soccombenza ai sensi dell'art. 31, comma 1, d.lgs. n. 174/2016 e sono poste a carico di LOVATI Marco nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando, accoglie la domanda attorea, e, per l'effetto, condanna il convenuto **LOVATI Marco** al pagamento, in favore di ARPAE (Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale) della somma di € 44.015,15, rivalutazione inclusa, oltre interessi legali dal giorno di pubblicazione della presente sentenza sino all'effettivo soddisfo.

Condanna il convenuto al pagamento delle spese di giustizia che sino alla pubblicazione della sentenza si liquidano nella misura di € 84,25 (euro ottantaquattro/25).

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 22 gennaio 2025.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Andrea GIORDANO Vittorio RAELI

SENT. NR. 24/2025/R

f.to digitalmente f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il giorno 20 marzo 2025

p. Il Direttore di Segreteria

Dott.ssa Lucia Caldarelli

f.to digitalmente