



29/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Grazia Bacchi Presidente ed estensore

dott. Paolo Gargiulo Giudice relatore

dott. Sergio Antonio Prestianni Giudice

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 14720 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale nei confronti di:

- Stefano BREGANT, nato a Gorizia il 19 novembre 1967, c.f. BRGSFN67S19E098J, rappresentato e difeso dall'avv. Franco Stradner (p.e.c.: franco.stradner@pecavvocatigorizia.eu) ed elettivamente domiciliato presso lo studio di questo, in Gorizia, via Canova, n. 3.

Esaminati gli atti e documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 13 giugno 2024, con l'assistenza della segretaria d'udienza dott.ssa Marta Mariani, il giudice relatore, consigliere Paolo Gargiulo, il Pubblico Ministero, nella persona del viceprocuratore generale Mariapaola Daino, e l'avv. Franco Stradner, nell'interesse del convenuto.

Ritenuto in

F A T T O

1) Con atto depositato il 26 ottobre 2023 e notificato il 13 novembre 2023 al convenuto (tramite ufficiale giudiziario, ai sensi dell'articolo 140 c.p.c.: raccomandata del 3 novembre 2023 e avviso di ricevimento del giorno 13 seguente), la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha citato lo stesso per sentirlo condannare al pagamento, a favore del Ministero dell'interno, della somma di euro 30.000,00 (trentamila/00), con la maggiorazione della rivalutazione monetaria e degli interessi legali, e al pagamento, a favore dello Stato, delle spese di giustizia.

L'ipotesi accusatoria riguarda, in particolare, il danno che il convenuto – *“Assistente Capo Coordinatore della Polizia di Stato”*, autore *“di delitti in danno alla P.A.”* accertati con sentenza penale irrevocabile – avrebbe arrecato all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza.

L'azione della Procura trae origine da notizia di danno erariale proveniente dall'Ufficio Personale della Questura di Gorizia (nota prot. n. 0073746 del 13 dicembre 2021).

La Polizia di Stato ha, in particolare, riferito, allegando il provvedimento giudiziario, *“che[,] con sentenza nr. 252/2020 emessa in data 17 luglio 2020 dal Giudice in composizione monocratica del Tribunale di Gorizia[, l'odierno convenuto] è stat[o] condannato alla pena di anni quattro di reclusione [-] oltre al pagamento delle spese processuali [e] al risarcimento dei danni morali subiti dalla P.C. costituita dagli eredi di [M.C.] deceduto [... -] per i reati di cui agli artt.:*

a) 81 cpv, 368, 61 n.11) cp per aver, in più occasioni[,] in quanto

poliziotto in servizio alla UPGSP[,] incolpato del reato di detenzione di sostanz[e] stupefacent[i] a[...] fine di successivo spaccio [M.C.], ponendo della sostanza - apparentemente stupefacente e reagente al narcostest - dentro un foro di areazione dell'appartamento del [M.C.] (sostanza risultata[,] in esito alla CT disposta[,] non tale)[;] riferendo in annotazion[i di servizio] di aver in più occasioni pedinato ed osservato [M.C., e] riferendo di aver notato che questi faceva traffici illeciti di involucri di oggett[i di] forma ovale (lasciando intendere [...] trattarsi di sostanza stupefacente)[;] situazione in esito alla quale [M.C.] veniva arrestato e sottoposto alla misura cautelare dell'obbligo di dimora sino al settembre 2017[; ed] avendo il [Bregant,] successivamente[,] fatto rinvenire presso le parti comuni del condominio abitato da [M.C.] ulteriore sostanza per quasi 1 kg di peso[, anch'essa peraltro] risultat[a] non essere stupefacente. [Aggravante di aver commesso il fatto con abuso di autorità, trattandosi di appartenente alla Polizia di Stato] In Gorizia tra l'11 e il 28 gennaio 2017[.]

b) 81 cpv, 367, 61 n. 2) e n.11) per avere, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso[,] con annotazion[i di servizio] dirette all'U.P.G.S.P. di Gorizia ed alla Squadra Mobile di Gorizia falsament[e] affermato di essere avvenuto il reato di detenzione a fine di successivo spaccio di sostanze stupefacent[i], avendo egli stesso provveduto a sistemare la sostanza asseritamene [...] stupefacente nei luog[hi] ove è stata ritrovata. Aggrava[n]ti di aver commesso il fatto per eseguire il fatto di cui sub a) e con abuso di autorità,

trattandosi di appartenente alla Polizia di Stato. In Gorizia l'11 e il 28 gennaio 2017.

c) 606, 61 n.2) [cp,] per aver proceduto - unitamente ai suoi colleghi della Squadra Mobile e dell'UPGSP, ign[a]ri di tutto quanto stava accadendo - all'arresto di [M.C.] per detenzione al fine di successivo spaccio di sostanze stupefacenti[, ...] avendo collocato lui stesso la sostanza [n]el foro di areazione ove è stata rinvenuta, e quindi con abuso dei poter[i] inerenti le sue funzioni. Aggravanti di aver commesso il fatto per eseguire o occultare il fatto di cui sub a). In Gorizia 1'11 gennaio 2017[.]

d) 81 cpv, 479 in rel. 476, 61 n.2) e n.11) cp. per aver, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, falsamente affermato nell'annotazione dd 11/1/2017 di aver pedinato [M.C.] e di aver notato che lo stesso, incontrando soggetti afghani non identificati, si appartava [con questi consegnando loro involucri di plastica, ovvero consegnava involucri di plastica a soggetti di volta in volta indicati]: fatti tutti non veri. Aggrava[n]ti di aver commesso il fatto per eseguire od occultare il fatto di cui sub a); e con abuso di autorità, trattandosi di appartenente alla Polizia di Stato. In Gorizia 1'11 gennaio 2017 e il 22 giugno 2017".

L'Ufficio denunciante, dopo aver evidenziato che il condannato ha proposto appello avverso detta sentenza, ha precisato "che le condotte tenute dal dipendente non hanno avuto risonanza mediatica[,], ma sono state comunque conosciute all'interno della Questura", e ha rimesso, quindi, alla Procura regionale ogni

“valutazione del danno all'immagine” patito dall'Amministrazione.

2) Dagli esiti della successiva attività istruttoria svolta dalla Procura regionale è emerso che, dopo la sentenza penale di primo grado (Tribunale di Gorizia in composizione monocratica, sentenza n. 252/2020, pronunciata il 17 luglio 2020 e depositata il 15 ottobre seguente):

- con sentenza n. 273/2022, pronunciata il 28 febbraio 2022 e depositata il 21 aprile seguente, la Corte d'Appello di Trieste – *“in parziale riforma della sentenza del Tribunale di Gorizia del 17 luglio 2020, appellata da Bregant Stefano, ritenuto il delitto di cui al capo b) assorbito in quello di cui al capo a) di imputazione”* – ha rideterminato la pena inflitta all'imputato in quella di anni tre e mesi dieci di reclusione, confermato nel resto l'impugnata decisione e condannato Stefano BREGANT a rifondere alla costituita parte civile le spese di rappresentanza e difesa in quel grado di giudizio;

- la Corte di Cassazione, Sesta Sezione, con sentenza pronunciata nella pubblica udienza del 10 gennaio 2023, ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso la sentenza della Corte d'Appello di Trieste, condannando Stefano BREGANT al pagamento delle spese processuali e alla rifusione delle spese sostenute dalla parte civile.

In sostanza, come sintetizzato dalla Procura regionale, il convenuto è stato condannato, con sentenza ormai irrevocabile, per i reati di *“calunnia in continuazione e con aggravante”, “arresto illegale con aggravante”* e *“falsità ideologica commessa da pubblico ufficiale in atti pubblici in relazione a falsità materiale, in continuazione e con*

aggravante”.

3) L’Ufficio requirente - dopo aver invocato, in applicazione dell’articolo 651 c.p.p., l’efficacia di giudicato della sentenza penale irrevocabile di condanna nel presente giudizio di responsabilità amministrativa ed essersi ampiamente soffermato sui fatti da cui ha tratto origine la condanna stessa – sostiene, in particolare, che la vicenda abbia *“recato un grave danno alla Questura di Gorizia, ente di appartenenza del Bregant, con particolare riguardo alla compromissione dell’immagine”*, avendo *“un appartenente alla Polizia, deputata giuridicamente e storicamente alla tutela e alla salvaguardia dell’ordine pubblico e alla serena convivenza dei consociati, svil[ito] e mortifica[to] la sua delicata funzione pubblica[, ...] abusa[ndone] al punto di farne uno strumento di sopraffazione di un cittadino onesto”*.

Da qui, dunque, l’azione per danno all’immagine, esercitata sulla base dell’avvenuta commissione dei predetti reati in ragione del fatto che la Procura regionale – che *“richiama la giurisprudenza prevalente che non limita l’azione per il risarcimento del danno all’immagine ai soli delitti contro la P.A., di cui al libro II, titolo II, capo I del codice penale, ma anche ai delitti comuni ai danni della P.A.”* – ritiene che *“presupposti processuali, ex art. 51 comma 7” c.g.c.*, per l’esercizio di tale azione siano *“la irrevocabilità della sentenza penale e la commissione di delitti in danno alla P.A.”*.

L’Ufficio requirente - dopo aver riferito che *“la vicenda relativa ai reati del Bregant non ha avuto risonanza mediatica esterna attraverso i*

mass media, ma è stata conosciuta all'interno della Questura", con conseguenziale "incidenza negativa [...] sull'agire delle persone fisiche che appartengono alla Polizia di Stato e sul loro senso di appartenenza, che subisce un grave pregiudizio" – quantifica, in particolare, "il danno all'immagine della Questura di Gorizia in una somma pari a 30.000,00 euro", determinata tenendo "conto della portata dei reati commessi [...], della violazione assoluta degli obblighi di servizio e, anzi[,], della natura delle condotte antitetiche rispetto a quelle tipiche di un tutore dell'ordine, della rilevanza sociale del Corpo della Polizia di Stato che ha subito un pregiudizio e un offuscamento di immagine, e, da ultimo, ma non meno significativo, anche del grave pregiudizio che le condotte azionate dal Bregant [medesimo] hanno recato alla vita di" M.C..

In sostanza, secondo la Procura - che descrive gli elementi rilevanti tratti dagli atti del procedimento penale e dalle sentenze pronunciate nel corso dello stesso e qui posti a sostegno della contestazione - il convenuto ha tenuto una *"gravissima condotta dolosa [...] che ha fatto leva sul suo ruolo strategico privilegiato [di poliziotto, con abuso] del medesimo per calunniare gravemente, per futili ragioni personali, un'altra persona, compromettendone la vita e la reputazione, al pari di quella della Polizia".*

4) Il danno in argomento, quantificato, appunto, in euro 30.000,00, è stato contestato al convenuto con l'invito a dedurre di cui all'articolo 67, comma 1 c.g.c., emesso il 19 luglio 2023 e notificato il giorno 3 agosto seguente.

La contestazione preliminare di responsabilità è rimasta priva di riscontro.

5) Il convenuto, con l'assistenza dell'avv. Franco Stradner, si è costituito nella pubblica udienza del 14 marzo 2024, mediante deposito di comparsa di risposta.

In quella sede, il Collegio, in accoglimento dell'istanza del Pubblico Ministero intesa a ottenere un termine per l'esame dello scritto difensivo, ha disposto il rinvio della trattazione alla data del 16 maggio 2024, poi aggiornata all'udienza del 13 giugno 2024.

Con la memoria di costituzione, il convenuto si è, nella sostanza, limitato a contestare la sola quantificazione del danno all'immagine oggetto dell'azione erariale.

In particolare, la difesa, dopo aver evidenziato taluni elementi di fatto ritenuti rilevanti, si è soffermata sulle attuali condizioni di vita e di lavoro del suo assistito (che sta *“scontando la pena in regime di affidamento al servizio sociale”*) - inclusa la condizione debitoria dello stesso nei confronti della parte civile costituita nel processo penale - per chiedere, sostanzialmente, che la quantificazione in via equitativa del danno all'immagine sia contenuta in modo tale da consentire al convenuto, *“una volta saldat[e] tutte le obbligazioni a proprio carico, di lasciarsi all[e] spalle questa fase triste della propria esistenza”*.

Conclude, pertanto, la stessa difesa chiedendo che la quantificazione del danno all'immagine sia limitata nel suo ammontare, con *“compensazione delle spese di lite”*.

6) Il 12 giugno 2024, la difesa del convenuto, con nota di deposito, ha

prodotto copia della documentazione bancaria inerente all'avvenuto pagamento di importi a favore degli eredi di M.C. (euro 5.000,00 il 7 novembre 2023; euro 200,00 il 1° marzo 2024; euro 100,00 il 4 aprile 2024; euro 100,00 il 2 maggio 2024).

7) Alla pubblica udienza del 13 giugno 2024, le parti hanno esposto le argomentazioni a sostegno delle rispettive posizioni.

La causa è stata, quindi, posta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1) Oggetto del presente giudizio è la domanda proposta dal Pubblico Ministero nei confronti di Stefano BREGANT, condannato, quale “Assistente Capo Coordinatore della Polizia di Stato”, con sentenza irrevocabile, per i reati di *“calunnia in continuazione e con aggravante”*, *“arresto illegale con aggravante”* e *“falsità ideologica commessa da pubblico ufficiale in atti pubblici in relazione a falsità materiale, in continuazione e con aggravante”*.

In relazione a tali fatti la Procura regionale ha chiesto, nei confronti del convenuto, la condanna al pagamento, in favore del Ministero dell'interno, della somma di euro 30.000,00 (trentamila/00) a titolo di risarcimento del danno all'immagine dell'amministrazione, con la maggiorazione della rivalutazione monetaria e degli interessi legali, ed a quello, a favore dello Stato, delle spese di giustizia. Al proposito, parte attrice ha sostenuto che i gravissimi fatti già stigmatizzati in sede di giudizio penale hanno arrecato un grave danno all'immagine della Questura di Gorizia, ente di appartenenza del BREGANT,

avendo “un appartenente alla Polizia, deputata giuridicamente e storicamente alla tutela e alla salvaguardia dell’ordine pubblico e alla serena convivenza dei consociati, svil[ito] e mortifica[to] la sua delicata funzione pubblica[, ...] abusa[ndone] al punto di farne uno strumento di sopraffazione di un cittadino onesto”; ha, quindi, richiamato la giurisprudenza che ritiene la risarcibilità del danno all’immagine non più circoscritta all’ambito dei soli delitti contro la P.A., di cui al libro II, titolo II, capo I del codice penale, ma anche ai delitti comuni ai danni della P.A., sostenendo, in adesione a tale orientamento giurisprudenziale, che attualmente i presupposti processuali, ex art. 51 comma 7” c.g.c., per l’esercizio di tale azione siano unicamente la irrevocabilità della sentenza penale e la commissione di delitti in danno alla pubblica amministrazione.

2) Occorre, ai fini della decisione, verificare innanzitutto i limiti di risarcibilità del danno all’immagine dell’amministrazione.

Prima dell’entrata in vigore del D.lgs 26 agosto 2016 n. 174 (codice della giustizia contabile), il fondamento risarcitorio del danno all’immagine della pubblica amministrazione, di origine pretoria, era stato contenuto nei limiti indicati dall’art. 17, comma 30 *ter* del D.L. n. 78 del 1° luglio 2009, conv. con L. 3 agosto 2009, e s.m. (lodo Bernardo), che disponeva che “Le procure della Corte dei conti possono iniziare l’attività istruttoria ai fini dell’esercizio dell’azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l’azione per il risarcimento del danno

all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge

27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di

prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio

1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale.

Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione

delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già

pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in

vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la

relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque

vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale

della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni

dal deposito della richiesta".

A sua volta, l'art. 7 (responsabilità per danno erariale) della legge 27

marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e

procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti

dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), richiamato dal

secondo periodo dell'art. 17, comma 30 *ter* citato, prescriveva che "La

sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei

dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica

amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del

codice penale è comunicata al competente procuratore regionale

della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale

procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del

condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle

norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di

procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271”.

La intervenuta restrizione normativa della perseguibilità del danno all'immagine della P.A. alle sole fattispecie previste nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è stata positivamente scrutinata dalla Corte costituzionale, che con sentenza n. 355/2010, enunciando principi più volte confermati nel 2011 (ordinanze nn. 219, 220, 221 e 286) ed in seguito nel 2019 (ordd. nn. 167 e 168 del 2019) ha ritenuto la legittimità dell'impianto normativo nella parte in cui limita l'azione di risarcimento per danno all'immagine promossa dal P.M. contabile ai soli casi e modi previsti dall'art. 7, L. 27 marzo 2001 n. 97, indicando la non manifesta irragionevolezza della scelta del legislatore di ritenere adeguatamente tutelati il buon andamento e l'imparzialità della P.A. mediante il riconoscimento del risarcimento del danno soltanto in presenza di condotte integranti gli estremi dell'illecito penale e, più specificamente, dei reati contro la pubblica amministrazione. In tale contesto, il Giudice delle leggi aveva indicato che il legislatore si era limitato a conformare, su un piano sostanziale, la disciplina di un particolare profilo della responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti, e che aveva ridefinito i contorni, sul piano sostanziale ed oggettivo, della responsabilità amministrativa, escludendo la possibilità di proporre l'azione risarcitoria in mancanza degli elementi indicati dalla norma censurata. Dal canto loro, le Sezioni Riunite di questa Corte dei conti con sentenza n. 12/QM/2011, nel confermare che la disposizione di cui

all'art. 17 del D.L. n. 78/2009 ha “*chiara natura sostanziale*”, hanno indicato che “*l'art. 17 in esame influisce direttamente sui presupposti sostanziali dell'azione contabile: in particolare, per quel che riguarda il danno all'immagine, il Giudice delle leggi ha provveduto a precisare che tale norma incide sulla configurabilità stessa del danno all'immagine, il quale infatti è stato ritenuto possibile solo se ricorrono talune, specifiche fattispecie delittuose (cfr. Corte Costituzionale, 15 dicembre 2010, n. 355). La norma medesima, inoltre, e più in generale, ha inciso – per quanto qui specificamente interessa - sulla possibilità stessa, per il Requirante contabile, di agire in giudizio (con riferimento a qualsiasi fattispecie illecita produttiva di danno) a tutela delle finanze pubbliche*”.

3) Su tale contesto normativo – a prescindere dalla entrata in vigore dell'art. 1, comma 62 della L. n. 190 del 2012, che, inserendo il comma 1 *sexies* nell'art. 1 della L. n. 20/1994, si è limitata a disciplinare il *quantum* dovuto in caso di danno all'immagine (SS.RR., n. 8/2015/QM, che hanno confermato che l'art. 17, comma 30 *ter*, va inteso nel senso che le Procure della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine solo per i delitti di cui al Capo I del Titolo II del Libro Secondo del codice penale) - si è innestata la riforma di cui al D. Lgs. n. 174 del 26 agosto 2016 (codice di giustizia contabile), che con l'art. 4 delle norme transitorie ed abrogazioni (N.T.A.) ha disposto, a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice stesso, l'abrogazione dell'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (1° comma, lett. g),

nonché quella dell'articolo 17, comma 30-ter, primo periodo, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (1° comma, lett.h); contestualmente, con il 2° comma ha prescritto che “Quando disposizioni vigenti richiamano disposizioni abrogate dal comma 1, il riferimento agli istituti previsti da queste ultime si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel presente codice”.

L’art. 51 (notizia di danno erariale) del codice di giustizia contabile, con i commi 6 a 7 ha quindi previsto che: “6) La nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine è rilevabile anche d'ufficio. 7) La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché' degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché' promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271”.

4) Il disposto dell’art. 51, comma 7 c.g.c. parrebbe ricalcare quello dell’abrogato art. 7 della legge n. 97/2001, sostituendo il riferimento ai “delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale” con quello ai “delitti commessi

a danno” delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Da ciò parte della giurisprudenza (per tutte, S.G. Lombardia, n. 66/2024; n. 98/2024; S. G. per il T.A.A.- Bolzano, n. 15/2024) – alla quale si attiene la Procura territoriale che ha promosso l’azione risarcitoria in esame - anche argomentando dal disposto dell’art. 4, 2° comma N.T.A., ha desunto che attualmente i presupposti processuali, ex art. 51 comma 7” c.g.c., per l’esercizio di tale azione siano unicamente la irrevocabilità della sentenza penale e la commissione di delitti in danno alla pubblica amministrazione.

Senonché, nell’impianto dell’art. 17, comma 30-ter del D.L. n. 78/2020, la cui prima parte è stata abrogata, sopravvive il riferimento ai casi ed ai modi previsti dal (pure abrogato) articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97, i soli entro i quali le procure della Corte dei conti possono esercitare l’azione per il risarcimento del danno all’immagine della pubblica amministrazione.

5) Nel percorso interpretativo del quadro normativo vigente è, in primo luogo, indispensabile tenere conto dalla giurisprudenza costituzionale formatasi successivamente alla data di entrata in vigore del codice di giustizia contabile. In particolare:

a) con la già citata ordinanza n. 167 del 2019 la Corte costituzionale, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale dell’art. 17, comma 30-ter, D.L. 1 luglio 2009, n. 78, censurato per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nella parte in cui prevede che le procure regionali della Corte dei conti esercitino l’azione per il risarcimento del

danno all'immagine della P.A. in conseguenza di reati commessi da pubblici dipendenti nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 L. 27 marzo 2001, n. 97, richiamando la sentenza n. 355 del 2010 ha dichiarato la non irragionevolezza della scelta del legislatore di consentire il risarcimento soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione;

b) con successiva ordinanza n. 168/2019, ugualmente citata, il Giudice delle leggi, ancora pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30 *ter* del D.L. n. 78/2009, e sempre richiamando la sentenza n. 355/2010 ha confermato che la finalità della norma impugnata era quella di dare coerenza alla disciplina del danno all'immagine all'interno di un complessivo disegno legislativo volto a ridurre i casi di responsabilità amministrativa, *«all'evidente scopo di consentire un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti, ritenuti dal legislatore eccessivamente onerosi, per chi è chiamato, appunto, a porla in essere»*.

c) con sentenza n. 191/2019 la Corte costituzionale, pronunciandosi sulla q.l.c. dell'art. 51, commi 6 e 7, c.g.c., in relazione agli artt. 3, 76, 97 e 103 Cost., ovvero su quello che parte della giurisprudenza ritiene essere l'attuale assetto normativo del fondamento del danno all'immagine dell'amministrazione, ed esaminando una questione

sollevata dalla S. G. Liguria in relazione alla necessità di sentenza penale irrevocabile di condanna (prevista dal comma 30-ter dell'art. 17 D.L. n. 78/2009), con riferimento ad una fattispecie di danno all'immagine della P.A. per illeciti penali non "propri" del pubblico dipendente:

- ha dichiarato l'inammissibilità della questione sollevata per inadeguata rappresentazione del quadro normativo entro il quale la disposizione impugnata è ricompresa;

- in primo luogo, ha osservato che a fronte di una disposizione di dubbia lettura, introdotta attraverso l'esercizio di una delega legislativa, il rimettente avrebbe dovuto prendere in considerazione anche la legge delegante, e in particolare l'ambito operativo della delega conferita al Governo, come tracciato dall'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche);

- ha rilevato che nel contesto normativo "di dubbia lettura" il giudice *a quo* avrebbe dato per scontato che il danno all'immagine sia risarcibile qualora sia stato commesso qualsiasi reato a danno della pubblica amministrazione, argomentando dal disposto dell'art. 51 cgc e dell'art. 4 N.T.A, che ha abrogato l'art. 7 della legge n. 87/2001, senza tenere in considerazione l'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, nella parte in cui prevede la risarcibilità del danno all'immagine «nei soli casi» previsti dalla legge;

- ha soggiunto che sarebbe stato necessario confrontare la nozione di reato «a danno» della PA con i parametri normativi offerti

dall'ordinamento ai fini di definire cosa debba intendersi per delitto «a danno» di taluno;

- inoltre, che non sarebbe stata vagliata la possibilità che il dato normativo di riferimento legittimi un'interpretazione secondo cui, nonostante l'abrogazione dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001, che si riferisce ai soli delitti dei pubblici ufficiali contro la PA, non rimanga privo di effetto il rinvio ad esso operato da parte dell'art. 17, comma 30-ter, del D.L. n. 78 del 2009, non essendosi il giudice *a quo* chiesto se si tratta di rinvio fisso o mobile, e trascurando, quindi, di approfondire la natura del rinvio, per stabilire se è tuttora operante o se, essendo venuto meno, la norma di riferimento sia ora interamente costituita dal censurato art. 51, comma 7.

Il Giudice delle leggi ha, poi, concluso che *“In ogni caso, anche a voler ritenere che l'entrata in vigore del cod. giust. contabile abbia esteso il novero dei reati che legittimano l'esercizio dell'azione risarcitoria, occorre stabilire quali fattispecie delittuose consentono al PM contabile l'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine. Si tratta, infatti, di un'attività indispensabile anche ove si ritenga che, in base alla disciplina vigente, la domanda risarcitoria non richieda la commissione di uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la PA, ma solo la commissione di un delitto «a danno» della stessa. Anche questa previsione rivela infatti l'intento del legislatore di delimitare l'ambito della relativa responsabilità”*.

6) Sulla scia delle indicazioni impartite dal Giudice delle leggi, la Sezione III Centrale di Appello, con giurisprudenza successivamente

confermata dalle Sezioni Centrali d'Appello investite della questione (v. Sez. II, n. 298/2020; n. 221/2023, e conformi), con la sentenza n. 66/2020 ha analizzato il significato del mantenimento del richiamo all'abrogato art. 7 L. n. 97/2001 nel secondo periodo dell'art. 17, comma 30 *ter* del D.L. n. 78/2009, non abrogato, a differenza del primo periodo, dall'art. 4, 1° comma, lett. h) delle N.T.A., ed ha esaminato la natura del rinvio (dinamico o statico) alla stregua della giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Giudice costituzionale; ha quindi distinto fra le ipotesi di rinvio formale e non recettizio da quelle di rinvio materiale, richiamando, al proposito, la sentenza della Corte costituzionale n. 311/93 - che chiarisce che *“perché si possa configurare un rinvio recettizio ...occorre che il richiamo sia indirizzato a norme determinate e esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua”* - concludendo che il rinvio in esame, in quanto operato a una norma determinata ed esattamente individuata, rappresenta un “rinvio materiale” con conseguente incorporazione nella norma rinviante (art. 17 comma 30-*ter*) dei limiti all'esercizio del danno all'immagine previsti dalla norma rinviata; ha, altresì, analizzato la *ratio* della norma rinviante, che è quella di limitare la risarcibilità del danno all'immagine della pubblica amministrazione *“solo per quelle (condotte) comportanti una lesione nella percezione della effettività ed efficienza dell'agere amministrativo, i cui principi trovano la tutela nell'art. 97 della Costituzione”*. Infine, il giudice del secondo grado ha condivisibilmente individuato,

nel complesso normativo esaminato, *“un doppio rinvio, il primo rinvia all’art. 7 L.97/2001 – norma esattamente individuata - che a sua volta rinvia alle norme del codice penale (delitti contro la P.A.). Nel primo caso, che è quello cui bisogna concentrarsi, il rinvio, secondo il Collegio, è materiale, statico e recettizio; il secondo rinvio, operato dallo stesso art. 7 – che a quel punto è esso stesso norma rinviante – è alle norme del capo I, titolo II del libro secondo del Codice penale: è questo un rinvio dinamico in quanto riferentesi ad un complesso di norme”*.

In adesione a detto orientamento, nel complesso normativo in esame deve ravvisarsi un doppio rinvio, fisso quello dell’art. 17 comma 30 *ter* del D.L. n. 78/2009 nella parte in cui si riferisce ad una precisa disposizione normativa esattamente individuata, ovvero l’art. 7 della legge n. 97/2001, mobile quello effettuato da quest’ultimo articolo nella parte in cui rimanda, genericamente, ai delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale. Si tratta di due norme distinte, e non di un’unica norma, e di due distinti rinvii, fisso il primo (quello della norma incorporante), mobile il secondo (quello della norma incorporata).

7) Occorre, inoltre, ricordare che con la richiamata sentenza n. 191/2019 la Corte costituzionale ha riprovato il fatto che, in sede di rimessione della questione scrutinata, a fronte di una disposizione di dubbia lettura, introdotta attraverso l’esercizio di una delega legislativa, il giudice *a quo* non abbia preso in considerazione anche la legge delegante, e in particolare l’ambito operativo della delega

conferita al Governo, come tracciato dall'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

Si evidenzia, al proposito, che l'art. 20 della legge delega, avente per oggetto il "riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti", con il primo comma delegava il governo ad adottare "un decreto legislativo recante il riordino e la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte".

Inoltre, la stessa legge delega aveva conferito incarico al Governo, con il 2° comma punto c) di "disciplinare le azioni del pubblico ministero, nonché le funzioni e le attività del giudice e delle parti, attraverso disposizioni di semplificazione e razionalizzazione dei principi vigenti in materia di giurisdizione del giudice contabile e di riparto delle competenze rispetto alle altre giurisdizioni".

L'esplicito riferimento ai principi vigenti impedisce di ritenere che sia voluto attribuire portata incondizionatamente innovativa alla normazione delegata, e quello alla sola disciplina processuale preclude l'assunto che si sia voluto autorizzare il Governo ad introdurre modifiche incidenti sulla disciplina sostanziale del danno all'immagine, poiché né l'oggetto né i principi contenuti nella legge-delega a base del codice della giustizia contabile fanno alcun riferimento ad esso sotto il profilo sostanziale, così come indicato dalla giurisprudenza costituzionale (Corte costituzionale, sent. n.

355/2010) e da quella delle SS.RR. di questa Corte dei conti (SS.RR., sent. n. 12/QM/2011), ma unicamente alla disciplina dei processi contabili.

Quindi, le disposizioni normative oggetto del riordino attuato dal legislatore delegato non potevano essere altro che quelle riguardanti la disciplina processuale, salvo diversa esplicita previsione, come quella che riguarda l'istituto della prescrizione specificamente indicata dall'art. 20 comma 3 lett. d) della legge delega, tanto che, e non a caso, nell'art. 17, comma 30 *ter* del D.L. n. 78/2009 viene mantenuto il riferimento all'art. 7 della legge 97 del 2001; diversamente, si sarebbe dovuto abrogare anche il secondo periodo di detta disposizione incidendo più esplicitamente sulla configurabilità del danno all'immagine dell'amministrazione, che rimane dunque tutt'ora ancorato, per effetto del rinvio "recettizio" disposto nell'art. 17, comma 30 *ter* del D.L. n. 78/2009, ai soli casi e ai modi di cui all'art. 7 della legge 97 del 2001.

In conformità alla prevalente giurisprudenza di questa Corte dei conti, si deve perciò ritenere che l'omessa abrogazione di tale riferimento non sia affatto casuale o frutto di errore di coordinamento delle disposizioni del codice di giustizia contabile.

Pertanto, a ben vedere, l'art. 51 del codice di giustizia contabile disciplina unicamente la notizia di danno erariale, ed il suo comma 7 dispone solo l'obbligo di comunicazione della sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo

30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, ai fini della promozione, da parte del P.M. contabile, dell'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato; esso non autorizza quindi alcuna estensione della configurabilità di danni all'immagine alla pubblica amministrazione rispetto alla disciplina previgente.

8) Una diversa interpretazione del contesto normativo attuale in senso ampliativo della configurabilità del danno all'immagine della P.A., estesa ai soli presupposti della irrevocabilità della sentenza penale e della commissione di delitti in danno alla pubblica amministrazione ed argumentata ex art. 51 comma 7° c.g.c., andrebbe comunque a collidere con quanto disposto dall'art. 76 della Costituzione - che prevede che l'esercizio della funzione legislativa non possa essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti – perché si porrebbe oltre i confini disegnati dalla legge delega. Quindi, si concorda con la giurisprudenza ormai maggioritaria di questa Corte, che predilige, in presenza di antinomie, *“l'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni ambigue”* (S.G. Calabria, n. 152/2023), concludendo che, anche nell'attuale contesto normativo, la risarcibilità del danno all'immagine rimane circoscritta alle sole ipotesi previste dall'art. 7 della legge n. 97/2001, per effetto dell'avvenuta incorporazione di detto articolo nell'art. 17, comma 30 *ter* del D.l. n. 78/2009.

Appaiono, tra l'altro, chiare le avvertenze del Giudice delle leggi che indicano la necessità di un sicuro ancoraggio legislativo per l'individuazione delle fattispecie di danno all'immagine alla P.A., che deve essere, di conseguenza, circoscritta a casi specifici e ben individuati dal legislatore in cui l'illecito penale, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, attenga alla legittimità ed al buon andamento dell'azione amministrativa; assunto avallato, da ultimo, dalla sentenza n. 123/2023 della Corte costituzionale che, esaminando la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97 e dell'art. 51, comma 7, primo periodo, del codice di giustizia contabile – sia pure sotto una angolatura differente da quella che qui occupa - richiamando la propria precedente giurisprudenza, ha ribadito che *“Il fondamento normativo della tutela dell'immagine della pubblica amministrazione si identifica nell'art. 97 Cost., cui i dipendenti pubblici e coloro che si trovano in un rapporto di servizio con l'amministrazione devono attenersi, elevando a rango costituzionale il valore della PA, da realizzarsi nell'adempimento dei doveri che gravano sul pubblico dipendente (art. 54 Cost.); in questa prospettiva non è manifestamente irragionevole ipotizzare differenziazioni di tutele, che si possono attuare a livello legislativo, anche mediante forme di protezione dell'immagine dell'amministrazione pubblica a fronte di condotte dei dipendenti, specificamente tipizzate, meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica”*.

9) Si deve quindi ritenere che il fondamento risarcitorio del danno

all'immagine rimanga a tutt'oggi - ed in mancanza di un intervento del legislatore, eventualmente ampliativo della tipologia di reati, ovvero di condotte *"specificamente tipizzate"*, ai quali poter ascrivere la determinazione del pregiudizio all'immagine dell'amministrazione – individuabile nella seconda parte dell'art. 17, comma 30 *ter* del D.L. n. 78/2009, che a sua volta mantiene il riferimento ai casi ed ai modi di cui all'art. 7 della legge n. 87/2001, con disposizione solo apparentemente incongruente con la sua avvenuta abrogazione, rivelando invece, come indicato dalla S.G. Calabria con la citata sentenza n. 152/2003 *"la ratio legis di far sopravvivere la disposizione che limita i casi di risarcimento del danno all'immagine alle predette ipotesi tipizzate, cristallizzando il rinvio all'art. 7, che diviene un rinvio "fisso"*.

Secondo detta, condivisa, interpretazione, il quadro normativo sui limiti di risarcibilità del danno all'immagine dell'amministrazione, così confermato dalle disposizioni introdotte con il D.lgs. n. 174/2016, assume carattere di specialità rispetto alle altre disposizioni codicistiche sulle quali si fonda la tesi ampliativa della risarcibilità del danno all'immagine *"aventi oggetto diverso (art. 57, comma 7, c.g.c., riguardante le comunicazioni del giudice penale alla Procura contabile, art. 4, comma 1 lett. g, e comma 2, N.T.A., riguardante il diritto intertemporale)"*.

10) Da tutto ciò consegue che, essendo stato il convenuto condannato con sentenza irrevocabile per i reati di *"calunnia in continuazione e con aggravante"*, *"arresto illegale con aggravante"* e

“falsità ideologica commessa da pubblico ufficiale in atti pubblici in relazione a falsità materiale, in continuazione e con aggravante”,

fattispecie che, pur nella loro estrema gravità, esulano dall'ambito dei delitti che consentono l'azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, a norma dell'art. 51, 6° comma del codice di giustizia contabile – che dispone che la nullità per la violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine è rilevabile anche d'ufficio - l'atto di citazione in esame deve essere dichiarato nullo.

La natura della presente pronuncia consente la compensazione delle spese a norma dell'art. 31, 3° comma dello stesso codice.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per il Friuli Venezia Giulia, definitivamente pronunciando, dichiara la nullità dell'atto di citazione.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Trieste, nelle camere di consiglio del 13 giugno e del 3 luglio 2024.

Il Presidente estensore

Grazia Bacchi

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria nei modi di legge

Trieste, 20/08/2024

IL DIRETTORE DELLA SEGRETARIA

Dott.ssa Anna De Angelis

