



REPUBBLICA ITALIANA

174/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Enrico TORRI	Presidente
Natale LONGO	Consigliere relatore
Aurelio LAINO	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al **n. 61186**

del ruolo generale, proposto da:

- PROCURA REGIONALE della Corte dei Conti per la Regione Liguria, in persona del Procuratore Regionale;

Appellante

CONTRO

- **Castagnola Luigi** (C.F. CSTLGU53C14I852V), nato a Sori (GE) il 14.3.1953, residente in via Ernesto Caorsi n. 2 interno 3, Sori (GE), rappresentato e difeso dall'avv. Augusto Tortorelli (pec augusto.tortorelli@ordineavvgenova.it), con domicilio eletto presso lo studio professionale in Genova, via Macaggi 21/8.

Appellato

avverso

- la sentenza n. 73/2023 della Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Liguria, depositata il 13 settembre 2023, non notificata;
Visto l'appello, gli atti e i documenti di causa;
uditi, all'udienza del 25 settembre 2025, il relatore Cons. Natale Longo, il V.P.G. Chiara Vetro per la Procura appellante e l'avv. Augusto Tortorelli per la parte appellata, con l'assistenza della dott.ssa Colonnello Simonetta.

Svolgimento del processo

A seguito di esercizio dell'azione penale, il sig. Castagnola Luigi, già sindaco del Comune di Sori dal 2004 al 2014, è stato condannato per il reato di truffa aggravata ex art. 640 c.p. ai danni dell'Ente pubblico, per come statuito dal Tribunale di Genova con sentenza n. 133 del 15/1/2020, confermata dalla Corte di appello di Genova con sentenza n. 2070 del 20/9/2021, divenuta irrevocabile dopo la pronuncia della Corte di cassazione n. 21949/2022, con comminazione della pena di 8 mesi di reclusione e della multa di euro 600,00, oltre alla condanna generica al risarcimento dei danni cagionati al Comune di Sori, costituitosi parte civile.

La Procura regionale ligure della Corte dei conti, venuta a conoscenza del procedimento penale, ha esercitato l'azione di responsabilità amministrativa, chiedendo la condanna del sig. Castagnola Luigi, previo sequestro conservativo, al risarcimento del danno erariale complessivo di euro 206.423,70, di cui euro 94.993,73 per danno patrimoniale da indebita percezione di emolumenti ed euro 111.430,00

per danno all'immagine.

Con decreto presidenziale – *inaudita altera parte* – del 5/9/2022 il Presidente della Sezione giurisdizionale della regione Liguria ha concesso il sequestro per l'intera somma richiesta, provvedimento confermato dal giudice designato con ordinanza n. 36/20022 del 29/9/2022.

A seguito della celebrazione del giudizio di primo grado, la Sezione giurisdizionale ligure, richiamato il dettato dell'art. 651 c.p.p. e ravvisata la sussistenza dell'elemento psicologico del dolo, accoglieva tuttavia solo parzialmente la domanda di risarcimento del danno patrimoniale tenuto conto dell'apporto causale di altro soggetto concorrente nel reato ma non soggetto alla giurisdizione contabile, determinando l'importo di condanna a titolo di danno patrimoniale in euro 66.495,62, a seguito di riduzione del 30% rispetto alla riferita quantificazione operata dalla Procura in euro 94.993,73 (69.395,62 + 15.235,75, oltre rivalutazione per euro 10.362,36).

La Sezione territoriale, oltre che per il danno patrimoniale, condannava il convenuto anche al risarcimento del danno all'immagine, determinato, in via equitativa, in euro 5.000,00, pur a fronte della richiesta azionata in citazione per l'importo complessivo di euro 111.430,00 di cui euro 57.830,00 quantificato secondo gli indici di natura soggettiva, oggettiva e sociale elaborati dalla consolidata giurisprudenza contabile ed euro 53.600,00 per il periodo successivo all'entrata in vigore della L. n. 190/2012 (che ha fissato il criterio presuntivo relativo del doppio della somma o dell'utilità conseguita).

Avverso detta sentenza ha proposto appello la Procura regionale, articolando i motivi di ricorso di seguito compendati.

a) *Impugnazione del capo della sentenza relativo al danno patrimoniale. Indebita riduzione dell'entità del danno oggetto di condanna. Violazione ed erronea applicazione della disciplina della responsabilità solidale in caso di condotte dolose nonché frutto di indebito arricchimento. Violazione dell'art. 1 co. 1 - quinquies l. n. 20/1994, nonché dell'art. 1294 c.c. e dell'art. 83 co. 2 c.g.c.*

La Procura regionale ha, in particolare, censurato il capo della sentenza gravata in cui ha ridotto di circa il 30% (rispetto all'ammontare del *quantum* oggetto di truffa) l'importo della condanna per il danno patrimoniale in ragione dell'apporto causale ascrivito al correo (non convenibile in sede giuscontabile) Polipodio Bruno, amministratore della General Naval Control s.r.l. e della Enrico Polipodio s.r.l. .

Secondo la Procura appellante, la statuizione violerebbe il disposto dell'art. 1 co. 1 *quinquies* della l. n. 20/1994, laddove stabilisce, in deroga al principio generale di parziarietà dell'illecito amministrativo-contabile, che i "concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente", non essendo utilmente invocabile *ex adverso* la circostanza che il correo non sarebbe soggetto alla giurisdizione contabile (comunque convenibile dinanzi al giudice civile).

b) *Impugnazione del capo della sentenza relativo al danno all'immagine. Erronea quantificazione dell'entità del danno all'immagine. Erroneità della*

decisione.

In particolare, l'appellante ha censurato il riferito capo della sentenza sotto due diversi profili.

b 1) *Erroneità del decisum in ordine alla valutazione degli indicatori di lesività e delle produzioni documentali. Erroneo apprezzamento della consistenza quantitativa e qualitativa degli articoli di stampa e della sussistenza del danno all'immagine. Violazione della disciplina in materia di onere della prova incombente sull'attore circa l'avvenuta lesione dell'immagine della P.A.*

La Procura regionale ha censurato la sentenza gravata nella parte in cui ha decisamente ridimensionato l'importo di condanna per il danno all'immagine, ritenendo che l'attore si fosse limitato ad addurre, quale indicatore di lesività, soltanto alcuni articoli di stampa, senza far riferimento ad ulteriori elementi ricostruttivi.

Al contrario, secondo l'appellante, l'atto di citazione conteneva numerosi riferimenti alla circostanza che il convenuto era sindaco dell'Ente (elemento soggettivo), alla diacronicità della condotta truffaldina (perpetrata per lungo tempo; elemento oggettivo) e alla diffusione nei media (ben nove articoli e non solo i tre richiamati dalla pronunzia impugnata), alcuni dei quali caratterizzati dalla particolare diffusività in quanto pubblicati su testata nazionale e *on line* (riportate nelle piattaforme *on line* (innanzitutto sui social network)).

D'altra parte, secondo l'appellante, l'aggancio dell'entità del ristoro del danno all'immagine al solo numero degli articoli (o altro genere di divulgazione mediante *mass media*) prodotti in giudizio appare

francamente una interpretazione dell'essenza del danno all'immagine alla P.A. e dell'onere probatorio sussistente in capo all'attore pubblico del tutto distorta e priva di qualunque fondamento normativo, tanto più che il Pubblico ministero contabile non dispone di poteri istruttori nei confronti dei soggetti privati titolari dei mezzi di informazione.

b 2) Violazione di legge con riferimento all'art. 1 co. 62 l. n. 190/2012 recante il comma 1 sexies dell'art. 1 l.n. 20/1994 in ordine alla quantificazione del danno all'immagine. Insufficienza ed erroneità della motivazione.

Inoltre, secondo la Procura appellante, la sentenza gravata sarebbe viziata per il sostanziale mancato riconoscimento di qualunque importo per danno all'immagine per i fatti illeciti perpetrati durante la vigenza della legge 190/2012, che prevede che il danno all'immagine è pari al doppio del denaro o valore di altra utilità conseguita dal responsabile, salva prova contraria.

In particolare, la Procura regionale ha sottolineato che, con riguardo al periodo in questione, l'utilità conseguita è stata di euro 26.800,75, considerato che i contributi previdenziali versati *ratione temporis* sono stati pari ad euro 11.565,00 mentre la somma rimborsata al datore di lavoro per il T.F.R è stata pari ad euro 15.235,75 (erogata il 19.1.2015).

Conseguentemente, la Procura regionale, nell'atto di citazione in giudizio, aveva chiesto, per il periodo in questione, la condanna a titolo di danno patrimoniale per un importo di euro 53.600,00, pari per l'appunto al doppio della somma esito (*pro tempore*) della condotta truffaldina, nel mentre il giudice di prime cure, pur a fronte

dell'assenza di argomentazioni specifiche articolate *ex adverso* dal convenuto, avrebbe liquidato la questione limitandosi ad affermare che i fatti illeciti "hanno avuto un limitato svolgimento temporale post legge 190/2012 " (nel mentre le condotte oggetto di condanna penale sarebbero proseguite, successivamente all'entrata in vigore di detta disciplina, per ben 18 mesi), determinando il danno all'immagine complessivo in soli euro 5.000,00.

Pertanto, secondo la Procura appellante, il danno all'immagine dovrebbe essere rideterminato (così come richiesto nell'atto di citazione), in euro 57.830,00 per il periodo compreso tra il 2004 ed il novembre 2012 ed euro 53.600,00 per il periodo successivo alla vigenza della l. n. 190/2012 per un totale di euro 111.430,00.

La Procura appellante ha quindi concluso per l'accoglimento dell'appello, chiedendo, in via principale, di condannare, a favore del Comune di Sori, Castagnola Luigi al risarcimento complessivo di euro 206.423,73 di cui per danno patrimoniale diretto euro 94.993,73 oltre accessori, nonché per danno all'immagine euro 111.430,00 (57.830+53.600,00), ovvero, in subordine, nella diversa misura ritenuta di giustizia, oltre rivalutazione monetaria dal giudicato penale, oltre interessi dal deposito della sentenza e spese di giudizio. Con memoria del 27/8/2025, si è costituito il sig. Luigi Castagnola, rappresentato e difeso come in epigrafe, il quale, dopo aver compendiato i fatti e la vicenda processuale svolta in prime cure, ha adesivamente evidenziato alcuni passaggi della motivazione della sentenza impugnata, con specifico riferimento al passo in cui il giudice

ligure, richiamato il principio di parziarietà dell'obbligazione di responsabilità amministrativa (già previsto dall'art. 83, comma 1, del r.d. n. 2440 del 1923), ha contestato il motivo di appello della Procura regionale finalizzato all'applicazione del principio di solidarietà in ipotesi di responsabilità dolosa, norma che presupporrebbe che tutti i responsabili siano convenibili nel medesimo processo contabile, nel mentre, nel caso di specie, la Procura non ha agito nei riguardi del correo *extraneus* in ragione dell'insussistenza del rapporto di servizio. Quanto al motivo di appello inerente alla liquidazione del danno all'immagine, l'appellato ha richiamato, in senso adesivo, la sentenza gravata nella parte in cui ha ritenuto che soltanto tre dei nove articoli di stampa prodotti sarebbero relativi ai fatti di causa, mentre gli altri riguarderebbero una diversa vicenda di furto di acqua per alimentare una piscina, evidenziando altresì che gli accadimenti di causa hanno avuto un limitato svolgimento temporale *post* legge n. 190/2012, pervenendo all'applicazione degli ordinari indici ricostruttivi del danno all'immagine con liquidazione equitativa nella misura di euro 5.000,00.

Con specifico riferimento ai motivi di appello, l'appellato ha argomentato *ex adverso* rispetto a quello fondato sul principio di solidarietà in caso di responsabilità dolosa, evidenziando che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 203/2022, ha affermato che "la regola generale della responsabilità amministrativa (o erariale) della parziarietà della stessa — ossia, per un lato, la possibilità di condannare ciascun responsabile per la parte che ha preso alla causa

del fatto dannoso, e, per un altro, la responsabilità solidale dei soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo – si giustifica per il fatto che, per i pubblici dipendenti, la responsabilità per il danno ingiusto può essere oggetto di discipline differenziate rispetto ai principi comuni in materia. Ne deriva che l'azione di responsabilità per danno erariale promossa dal P.M. dinanzi alla Corte dei conti e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, poiché la prima è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della pubblica amministrazione e al corretto impiego delle risorse, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria e integralmente compensativa, a tutela dell'interesse particolare della amministrazione attrice.”

Quanto al secondo motivo di appello, l'appellato ha evidenziato che egli era sindaco (ma) di un piccolo Comune, cosicché le notizie di stampa non sono andate oltre la cronaca locale, confutando altresì l'argomentazione attorea secondo cui le notizie *on line* si caratterizzerebbero per una maggiore diffusività (non provata, senza che ciò possa costituire una violazione della regola generale sull'onere probatorio), dovendo anch'esse essere ricercate in modo specifico.

L'appellato ha quindi concluso chiedendo di rigettare totalmente l'appello, con conferma della sentenza di primo grado.

Occorre, inoltre, rilevare che la Procura regionale, con istanza

contestuale all'appello, considerato che la sentenza gravata aveva convertito in pignoramento l'originario sequestro conservativo (già assentito nella misura della domanda attorea, ovvero per euro 206.423,73) nei limiti dell'importo della condanna (euro 71.495,62), ha proposto istanza di sequestro conservativo per l'importo differenziale di euro 134.964,11, richiamando le ragioni dell'appello (c.d. *fumus boni iuris*) e argomentando in ordine all'esistenza del c.d. *periculum in mora*. Con Decreto presidenziale *inaudita altera parte* del 28 febbraio 2024, questa Corte ha quindi autorizzato il sequestro conservativo in appello dei beni del Castagnola Luigi sino all'importo di euro per un importo di euro 134.964,11, oltre rivalutazione monetaria ed ulteriori accessori e spese.

Con ordinanza n. 11/2024 del 31/5/2024, il giudice designato ha quindi integralmente confermato detto sequestro, sempre fino all'importo complessivo di euro 134.964,11, oltre rivalutazione monetaria ed ulteriori accessori e spese.

All'udienza del 25/9/2025, le parti hanno ulteriormente illustrato le rispettive argomentazioni, insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

DIRITTO

[1] In via preliminare, pare utile evidenziare che la sentenza gravata ha preso le mosse dalla circostanza che i fatti rilevanti nel giudizio contabile in questione erano già stati accertati nell'ambito del processo penale, ove si è pervenuti alla condanna del sig. Luigi Castagnola per il reato (necessariamente doloso) di truffa aggravata (sentenza Tribunale di Genova n. 133/2020, parzialmente riformata dalla Corte

di appello di Genova con sentenza n. 2070/2021, divenuta irrevocabile con sentenza della Corte di cassazione n. 21949/2022).

La sentenza ha quindi richiamato, senza che sul punto sia stata oggetto di impugnativa, il disposto dell'art. 651 del codice di procedura penale, a norma del quale "la sentenza penale irrevocabile di condanna pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso nei confronti del condannato ...".

In particolare, premesso che il sig. Castagnola ha svolto le funzioni di sindaco del Comune di Sori dal 13/6/2004 al 25/5/2014, il giudicato penale ha accertato che egli, in concorso con il sig. Polipodio Bruno (vicesindaco ed assessore allo Sport, sviluppo economico e commercio), ha simulato la sua assunzione (tre mesi dopo la sua elezione) come impiegato amministrativo della Generale Naval Control s.r.l., poi incorporata nella "Enrico Polipodio S.r.l.", (interamente posseduta dalla famiglia Polipodio), al fine di conseguire indebitamente il versamento da parte del Comune (cui il Castagnola ha chiesto l'aspettativa non retribuita per mandato elettorale ex art.86 del Tuel) di ingenti importi (quelli versati dall'Ente locale e contestati dalla Procura regionale) a titolo di contributi previdenziali figurativi e di quote di accantonamento del trattamento di fine rapporto per un periodo di circa un decennio.

[2] Tanto premesso in punto di ricostruzione e prova del fatto illecito,

occorre esaminare il primo motivo di appello, fondato sul principio di responsabilità solidale in ipotesi di illecito doloso o di arricchimento del responsabile (ex art. 1, c. 1-quinquies, legge n. 20/1994), laddove censura la sentenza gravata nella parte in cui, disattendendo la domanda attorea di condanna per l'intero danno patrimoniale, ha determinato l'importo di condanna decurtando il 30% della somma richiesta, in quanto la norma di legge sulla responsabilità solidale "presuppone ... che i concorrenti non chiamati in giudizio fossero evocabili nello stesso processo. Nel caso di specie, invece, come affermato anche in udienza dal Pubblico Ministero, l'accusa non ha agito nei confronti dell'*extraneus* Polipodio Bruno per insussistenza del rapporto di servizio e dunque della giurisdizione di questa Corte. In definitiva, al fine di una avveduta valutazione di giustizia, reputa il Collegio che al suddetto apporto causale vada data rilevanza trattandosi di apporto reale e sussistente e accertato penalmente...".

In proposito, assume innanzitutto rilievo il disposto dell'art. 1, commi 1 *quater* e 1 *quinquies* della legge n. 20/1994 (aggiunti dall'art. 3 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge n. 639/1996), laddove ridisegna la disciplina della natura (parziaria ovvero solidale) delle obbligazioni soggettivamente complesse di risarcimento del danno erariale.

In particolare, l'art. 1, comma 1 *quater* della legge n. 20/1994, componendo un complesso dibattito giurisprudenziale pregresso (su cui si veda SS.RR. sent. n.4/1999), espressamente prevede, per un verso, che "se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei

conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso”.

Nel contempo, tuttavia, il successivo comma 1 *quinquies* del medesimo art. 1 della legge n. 20/1994 prevede che “nel caso di cui al comma 1-*quater* i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente. La disposizione di cui al presente comma si applica anche per i fatti accertati con sentenza passata in giudicato pronunciata in giudizio pendente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 28 giugno 1995, n. 248. In tali casi l'individuazione dei soggetti ai quali non si estende la responsabilità solidale è effettuata in sede di ricorso per revocazione”.

In definitiva, nel ridisegnare in maniera speciale la complessiva disciplina della responsabilità amministrativo-contabile attribuita alla cognizione della Corte dei conti, il legislatore, per un verso ha previsto la regola tendenzialmente generale di parziarietà dell'obbligazione risarcitoria, ma nel contempo ha espressamente ribadito il carattere solidale di tale obbligazione ogni qual volta l'autore abbia conseguito, nel produrre il danno erariale, un illecito arricchimento ovvero abbia comunque agito con dolo.

Per come lucidamente tratteggiato dalla menzionata pronunzia delle Sezioni riunite, <<sotto un profilo esegetico, tali norme hanno configurato due “forme” di responsabilità, tenute espressamente distinte e differenziate, praticamente creando due comparti normativi separati, quasi esclusivi, e fondando le rispettive discipline

sulla diversità dell'elemento soggettivo, senza possibilità di estensione dell'un regime all'altro, come traspare dalla limitazione letterale della solidarietà ai "soli" concorrenti, che abbiano conseguito un illecito arricchimento o abbiano agito con dolo, e solo ad essi, contenuta nel comma 1 *quinquies*>>.

Il legislatore ha dunque ravvisato "la necessità di un rafforzamento della posizione del creditore-erario e della corrispondente posizione nell'ambito del rapporto obbligatorio derivato dalla produzione del pregiudizio arrecato allo stesso erario soltanto nelle anzidette ipotesi dell'illecito arricchimento e del dolo, in cui massima diviene la riprovazione sociale e massima è l'incidenza dell'illiceità commessa dall'autore del danno, venendo così accentuati i profili ed i fini pubblici connessi con il perseguimento della responsabilità amministrativo-contabile>>.

Il sistema disegnato dalla riforma ha dunque <<nettamente differenziato le condotte caratterizzate da colpa grave da quelle che sono connotate da dolo, sia *ex se*, sia sotto il profilo dell'illecito arricchimento, prevedendo soltanto per queste ultime la sussistenza del vincolo solidale delle rispettive obbligazioni>> (ancora in questi termini la menzionata sentenza delle Sezioni riunite).

Orbene, con riguardo alla fattispecie concreta *sub iudice*, emerge *ictu oculi*, alla luce del richiamato giudicato penale, come il Castagnola Luigi abbia commesso il fatto illecito con dolo e per giunta cagionando un suo illecito arricchimento (*sub specie* della tesaurizzazione di contributi previdenziali), con conseguente assoggettamento della

conseguente obbligazione risarcitorio-erariale al regime sostanziale delle obbligazioni solidali ex art. 1, comma 1-*quinquies*, della legge n. 20/1994.

Né, peraltro, può condurre a diverso esito interpretativo la circostanza che il correo sia rimasto estraneo al giudizio in ragione del ritenuto (dalla Procura contabile) difetto di giurisdizione della Corte dei conti per assenza di rapporto di servizio con l'Amministrazione.

In proposito, infatti, pare appena il caso di osservare, per un verso, che la disciplina in materia di parziarietà e solidarietà dell'obbligazione risarcitoria ha carattere sostanziale (e non processuale), nonché, per altro verso, che comunque, in caso di obbligazione risarcitorio-erariale solidale, l'ordinamento prevede (in termini, C. Const. Sez. I appello, sent. n. 1/2023), accanto alla responsabilità di ciascun coobbligato per l'intero, sia l'azione di regresso di quest'ultimo nei confronti dei presunti coobbligati solidali, sia l'autonoma iniziativa risarcitoria dell'amministrazione danneggiata nei riguardi del terzo non convenuto, fino alla definitiva riparazione del danno arrecato (ad es. laddove il debitore condannato fosse insolvente), azioni entrambi da esercitarsi dinanzi al diverso giudice provvisto di giurisdizione.

D'altra parte, nell'ipotesi di obbligazioni risarcitorio-erariali soggettivamente complesse, l'art. 83, comma 2, del codice di giustizia contabile prevede, non vertendosi in ipotesi di litisconsorzio necessario, che "quando il fatto dannoso è causato da più persone ed alcune di esse non sono state convenute nello stesso processo, se si tratta di responsabilità parziaria, il giudice tiene conto di tale

circostanza ai fini della determinazione della minor somma da porre a carico dei condebitori nei confronti dei quali pronuncia sentenza”.

La suddetta disposizione processuale conferma dunque che, anche qualora i soggetti corresponsabili siano soggetti alla giurisdizione contabile ma alcuno di essi non sia stato citato al giudizio, il giudice debba tener conto del contributo arrecato da ciascuno all’illecito, ma soltanto “se si tratta di responsabilità parziaria”, in quanto, in caso di responsabilità solidale passiva per illeciti dolosi (ovvero che abbiano arrecato un arricchimento ai responsabili), non può che farsi applicazione dell’ordinario regime di responsabilità solidale per l’intero (salvo regresso) *ex art. 1292 c.c.*.

Il motivo di appello in questione deve dunque essere accolto (cfr: Sez. II appello, sent. n. 79/2024), con conseguente condanna dell’appellato al risarcimento del danno patrimoniale nella misura di euro 84.631,37, oltre rivalutazione monetaria (pari ad **euro 94.993,73** rivalutato al luglio 2022, data del sequestro).

[3] Con il secondo motivo di appello, la Procura regionale ha contestato la sentenza gravata con riguardo alla ritenuta quantificazione del danno all’immagine, adducendo sia l’erronea valutazione degli indicatori di lesività e delle produzioni documentali (consistenza qualitativa e quantitativa degli articoli di stampa, funzione di sindaco del Comune, gravità e diacronicità della condotta truffaldina) addotte nel libello introduttivo, sia la violazione, *ratione temporis*, del criterio presuntivo legale relativo, previsto dall’art. 1, comma 1 *sexies* (introdotta dall’art. 1, comma 62 della legge n.

190/2012), di determinazione del danno all'immagine.

Dal canto suo, l'appellato ha rimarcato, conformemente alla sentenza gravata, che soltanto tre dei nove articoli di stampa prodotti sarebbero relativi ai fatti di causa, che la vicenda ha avuto un limitato svolgimento temporale post legge n. 190/2012, che si tratta di un piccolo Comune e che il *clamor fori* era stato relativo, non essendo andato oltre la cronaca locale (né essendoci prova di una particolare diffusività a mezzo internet).

In proposito, deve premettersi che, secondo pacifica giurisprudenza contabile, il danno all'immagine della p.a., determinato dalla dolosa violazione degli obblighi di correttezza e di fedeltà ai doveri d'ufficio posta in essere mediante comportamenti illeciti aventi rilievo penale, ben può verificarsi anche in assenza di particolari forme di propalazione mediatica della notizia (*ex multis*, Sez. II app. n.178/2020, n. 183/2020, n. 290/2020, n. 271/2017; Sez. I app. n. 376/2023, n. 490/2021).

Detto danno, sia se lo si inquadri dogmaticamente nell'ambito dell'art.2043 c.c. (Sez. riunite di questa Corte n.10/2003/QM) che in quello dell'art.2059 c.c. (Corte di Cassazione sent. n.12829/2007, n.4542/2012), rinvia fondamento costituzionale, secondo l'insegnamento della Consulta, nell'art.97 della Carta, "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 dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa e quindi del prestigio dell'immagine della

PA (sentenza n. 172 del 2005), da realizzarsi nell'adempimento dei doveri che gravano sul pubblico dipendente (art. 54 Cost.)".

Si tratta dunque di <<una fattispecie di danno che trae origine dalla condotta del dipendente infedele che genera discredito nella collettività, determinando un pregiudizio che compromette il rapporto di fiducia ed affidamento nelle istituzioni, nella percezione amplificata dal cosiddetto *clamor fori* o "diffusione mediatica" da parte dei mezzi di comunicazione, frequentemente connesso a tali condotte>> (Corte cost., sent. n. 123/2023).

Conseguentemente, <<il clamore e la risonanza non integrano la lesione ma ne indicano la dimensione>> (Sez. riun. n.10/2003/QM), considerato che essa può concretizzarsi "sia sotto il profilo della incidenza negativa che tale diminuzione comporta nell'agire delle persone fisiche che ricoprono gli organi della persona giuridica o dell'ente e, quindi, nell'agire dell'ente, sia sotto il profilo della diminuzione della considerazione da parte dei consociati in genere o di settori o categorie di essi con le quali la persona giuridica o l'ente di norma interagisca".

Con specifico riferimento alla disciplina relativa alla sua quantificazione, pare appena il caso di rammentare che la giurisprudenza contabile consolidata ritiene che il danno all'immagine della pubblica amministrazione ben possa essere quantificato mediante criterio equitativo ex art.1226 e 2056 c.c., facendo in particolare ricorso a criteri interpretativi enucleati dalle Sezioni Riunite di questa Corte (in particolare, SS.RR. sentenza

n.10/QM/2003), richiamati dalla giurisprudenza contabile successiva, nonché quelli individuati dalla Corte di cassazione, Sezioni Unite Penali, nella sentenza n. 15208/2010 e, in particolare:

- a) la qualifica posseduta dal convenuto al momento della commissione degli illeciti (c.d. criterio soggettivo-funzionale);
- b) il notevole disvalore giuridico-sociale connesso alla gravità e frequenza dell'illecito commesso (criterio oggettivo), nell'ambito del quale può assumere un ruolo anche l'entità di eventuali appropriazioni di somme;
- c) l'intenzionalità o meno dell'illecito (criterio del grado di colpevolezza);
- d) la diffusione della vicenda nella comunità sociale di riferimento (criterio della diffusività).

Peraltro, come già accennato, il legislatore, con l'art.1, comma 62 della legge n. 190/2012, ha testualmente previsto, introducendo il comma 1 *sexies* nel testo dell'art.1 della legge n. 20/1994, che "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".

In proposito, la giurisprudenza contabile ha peraltro ormai chiarito che la disposizione *de qua* contempla un criterio legale presuntivo iuris tantum di determinazione del *quantum* di detrimento risarcibile,

parametrato al *duplum* della somma di denaro o del valore della diversa utilità illecitamente percepita dal dipendente, elemento quest'ultimo peraltro già considerato dalla giurisprudenza contabile (cfr. Corte dei conti, Sez. II^a appello n. 183/2020 e SS.RR. n. 10/2013, paragrafo 24; Sez. I appello, sent. n. 402/2022) nell'ambito dei criteri utili alla quantificazione equitativa del danno all'immagine della P.A. Secondo la prevalente giurisprudenza di appello, detto criterio presuntivo relativo di determinazione quantitativa del danno all'immagine, avendo natura sostanziale o non processuale, può trovare applicazione solo alle fattispecie perfezionatesi - *quoad tempus commissi delicti* - soltanto dopo la sua entrata in vigore (di recente, Sez. I appello, sent. n. 170/2024; Sez. II App. sent. n. 60/2024; cfr: tuttavia, in senso maggiormente possibilista, Sez. I sent. n. 422/2024). In proposito, pare altresì utile evidenziare che la fattispecie concreta *sub iudice* si è contraddistinta per una condotta truffaldina, accertata dal giudicato penale, posta in essere dal Castagnola Luigi caratterizzata da "consumazione prolungata" dal 18/4/2004 all'8/4/2015 (data di percezione dell'ultima quota del T.F.R.), il cui clamore mediatico si è peraltro realizzato essenzialmente in ragione di alcuni articoli di stampa del 2018 e del 2020.

A tal riguardo, trattandosi di ricostruzioni sistematiche di teoria generale dell'illecito, si richiama l'orientamento in materia della Corte di Cassazione (di recente, sent. n. 23185/2019), che, con riguardo ad una fattispecie in cui il soggetto attivo della truffa aveva simulato uno stato di cecità ai fini della concessione di una pensione d'invalidità,

limitandosi in seguito a percepire il trattamento previdenziale, ha affermato che “in tema di truffa aggravata per il conseguimento di una pensione d'invalidità, qualora le erogazioni pubbliche a versamento rateizzato siano riconducibili ad un'originaria ed unica condotta fraudolenta, destinata a produrre effetti con cadenza periodica, la loro percezione conserva rilevanza penale anche in assenza di successive verifiche da parte dell'ente previdenziale e la consumazione del reato si realizza al momento dell'ultima percezione indebita”.

Anche più recentemente, la Corte di Cassazione (sent. n. 5510/2025) ha ritenuto, con riguardo ad una condotta truffaldina di richiesta di cassa integrazione in deroga cui erano successivamente seguiti i pagamenti effettuati direttamente da INPS, che si tratti di *<<truffa cd. “a consumazione prolungata”, che si ha quando l'agente palesa sin dall'inizio la volontà di realizzare un evento destinato a durare nel tempo, allorchè pone in essere una originaria ed unica condotta fraudolenta destinata a produrre i suoi effetti con cadenza periodica nel tempo (cfr., ex multis, Sez. 2, n. 57287 del 30/11/2017, Trivellini, Rv. 272250); è indubbio che tale costruzione giurisprudenziale si fonda sul presupposto che tutte le erogazioni siano riconducibili esclusivamente all'originario comportamento fraudolento, senza che sia necessario per il conseguimento di quelle successive alla prima il compimento da parte dell'agente di ulteriori attività illecite, dovendo altrimenti ritenersi integrati altrettanti ed autonomi fatti di reato deve essere ribadito che in caso di truffa a consumazione prolungata, la consumazione del reato si ha al momento dell'ultima percezione indebita>>.*

Orbene, alla luce delle riferite considerazioni in punto di ricostruzione

diacronica del fatto dannoso accertato in sede penale nonché relative alla struttura dell'illecito truffaldino (istantaneo a consumazione prolungata), ritiene il Collegio di dover accogliere anche il secondo motivo di appello, laddove l'appellante censura la sentenza di prime cure nella parte in cui ha ritenuto di non fare applicazione alcuna della disciplina prevista dal richiamato art. 1, comma 1 *sexies* della legge n. 20/1994, motivando con la considerazione che "i fatti in questione hanno avuto un limitato svolgimento temporale *post* legge n. 190/2012".

D'altra parte, ai fini del decidere, occorre tener presente che la Procura regionale, in sede di atti di citazione (e poi di appello) ha conformato la domanda attorea (principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato) richiedendo, a fronte di un danno patrimoniale di euro 84.631,37 (pari ad euro 94.993,73 rivalutato al luglio 2022, data del sequestro), un danno all'immagine complessivo di euro 111.430,00, articolato *ratione temporis* (avuto riguardo all'entrata in vigore dell'art. 1, comma 1 *sexies* della legge n. 20/1994) in euro 53.600,00 corrispondenti al *duplum* dei contributi versati nel periodo successivo all'entrata in vigore delle menzionata legge n. 190/2012, nonché in euro 57.830,00 (quantificati secondo i tradizionali criteri e corrispondenti all'importo dei contributi previdenziali pro tempore versati dal Comune) per il periodo aprile 2005 - novembre 2012.

Orbene, quantomeno con riguardo al primo periodo (successivo all'entrata in vigore della legge n. 190/2012), osserva il Collegio come non sussistano plausibili ragioni per ritenere inapplicabile la

presunzione (seppure relativa) di determinazione del *quantum* del danno all'immagine dettata dall'art. 1, comma 1 *sexies* della legge n. 20/1994 (introdotto dalla legge n. 190/2012).

Del resto, sebbene soltanto cinque degli articoli giornalistici prodotti in giudizio dalla Procura regionale si riferiscano in modo specifico alla condotta di reato in questione (gli altri pongono in risalto condotte diverse, seppure oggetto della medesima indagine di polizia giudiziaria), essi hanno avuto diffusione anche su organo di stampa di rilievo nazionale e su internet.

Inoltre, il Castagnola ha posto in essere una condotta connotata (criterio oggettivo) da rimarchevole disvalore giuridico – sociale e con effetti dannosi protrattisi per oltre un decennio.

Si tratta, altresì, di condotte illecite commesse intenzionalmente dal sig. Castagnola, che ha attuato artifici o raggiri proprio al fine di conseguire il vantaggio patrimoniale costituente danno per l'erario (criterio del grado di colpevolezza).

Infine, detto illecito truffaldino è stato posto in essere, in concorso con terzi, dal sindaco del Comune, ovvero dal massimo esponente istituzionale dell'Ente, con conseguente percezione di estrema gravità dell'illecito nella collettività (criterio soggettivo- funzionale).

Quanto poi al segmento (per come conformato dalla Procura regionale nella domanda di prime cure) di condotta precedente all'entrata in vigore della legge n. 190/2012, ritiene il Collegio che l'importo domandato dalla Procura regionale in primo grado (euro 53.600,00), possa essere equitativamente (art. 1226 c.c.) ridimensionato,

considerato che tutti gli articoli giornalistici prodotti in atti si riferiscono al periodo successivo alle sentenze di condanna, nel quale era già vigente la legge n. 190/2012.

Pertanto, in parziale accoglimento della domanda attorea, ritiene il Collegio che l'importo del danno all'immagine oggetto di condanna possa essere rideterminato in complessivi euro 90.000,00 (a fronte della richiesta della Procura regionale di euro 111.430,00).

Dunque e conclusivamente, l'appello della Procura regionale deve esser parzialmente accolto, con conseguente condanna del sig. Castagnola Luigi al risarcimento, a beneficio del Comune di Sori, del danno erariale complessivamente pari ad euro 184.993,73 (euro 94.993,73 di danno patrimoniale - somma già rivalutata al luglio 2022 + euro 90.000,00 di danno all'immagine), oltre rivalutazione successiva sino alla presente sentenza e interessi legali dal deposito della presente decisione sino al soddisfo.

[4] Il sequestro conservativo (sostanzialmente integrativo di quello già disposto in prime cure), già autorizzato con decreto del presidente di questa Sezione del 28 febbraio 2024 e confermato con ordinanza del giudice designato n. 11/2024 del 31/5/2024, si converte in pignoramento, nei limiti dell'importo complessivo di condanna, al verificarsi delle condizioni di cui al combinato disposto dell'art. 80 del codice di giustizia contabile (d. lgs. n. 174/2016) e dell'art. 686 del codice di procedura civile.

[5] Avuto riguardo al solo parziale accoglimento dell'appello, si dispone, ai sensi dell'art. 31 c.g.c., la compensazione delle spese del

presente grado di giudizio.

PQM

la Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, sull'appello iscritto al n. **61186** del ruolo generale, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione, accoglie parzialmente l'appello della Procura regionale e per l'effetto condanna il sig. CASTAGNOLA Luigi al risarcimento, a beneficio del Comune di Sori, del danno erariale complessivamente pari ad euro 184.993,73 (euro 94.993,73 di danno patrimoniale - somma già rivalutata al luglio 2022 + euro 90.000,00 di danno all'immagine), oltre rivalutazione successiva sino alla presente sentenza e interessi legali dal deposito della presente decisione sino al soddisfo.

Spese compensate.

Il sequestro conservativo si converte in pignoramento, nei limiti dell'importo di condanna, al verificarsi delle condizioni di cui al combinato disposto dell'art. 80 del codice di giustizia contabile (d. lgs. n. 174/2016) e dell'art. 686 del codice di procedura civile.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così disposto in Roma, nella camera di consiglio del giorno 25 settembre 2025.

IL MAGISTRATO RELATORE

F.to Natale Longo

IL PRESIDENTE

F.to Enrico Torri

Depositata in Segreteria il 11/11/2025

PER IL DIRIGENTE

Il Funzionario Preposto

F.to Maria Vittoria Zotta