REPUBBLICA ITALIANA Sent. 110/2025

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA PUGLIA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Pasquale DADDABBO — Presidente relatore

dott.ssa Rossana DE CORATO — Consigliere

dott. Andrea COSTA — Primo Referendario

nella camera di consiglio del 26 marzo 2025 ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 37783 del Registro di Segreteria, ad istanza della Procura regionale, nei confronti di:

- Fernando Antonio BIAGINI (C.F. BGNFNN62A23D643Q), nato a Foggia il 23 gennaio 1962, residente in Chieti, via dei Frentani n.63/C, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente tra loro, dagli avv.ti Francesco Paolo Bello (c.f. BLLFNC75C29A662O; pec: fbello@pecdeloittelegal.it) del Foro di Bari, Andrea Carafa (c.f. CRFNDR87R11I158J; pec: andreacarafa@legalmail.it) del Foro di Roma, Danilo De Benedittis (c.f. DBNDNL94P14C983I; pec: danilodebenedittis@ordineavvocatiroma.org) del Foro di Roma e Adele Faienza (c.f. FNZDLA96T59L273X; pec: adelefaienza1996@pec.it) del Foro di Bari, ed elettivamente domiciliato presso il loro studio (Deloitte Legal – Società tra avvocati a.r.l. S.B.) sito in Bari al Corso Vittorio Emanuele II, n. 83;

- Massimo Matteo LACCETTI (C.F. LCCMSM70S12D643H), nato a Foggia il 12 novembre 1970, ivi residente in via Saverio Pollice n.58, rappresentato e

difeso dall'avv. Girolamo Arciuolo (C.F.: RCLGLM62A28F631U), con studio in Monte Sant'Angelo alla via G . T. Giordani, n.19, con i seguenti recapiti validi ai fini delle comunicazioni e delle notifiche di legge: fax 0884561360,PEC REGINDE arciuolo.girolamo@avvocatifoggia.legalmail.it.

Visto l'atto introduttivo del giudizio ed esaminati tutti gli altri atti e documenti di causa.

Udito all'udienza del 26 marzo 2025 - relatore il Presidente Pasquale Daddabbo e segretario del collegio il dott. Francesco Gisotti - il Pubblico ministero in persona del S.P.G. Daniele Giannini, gli avv.ti Carafa e Faienza per il convenuto Biagini e l'avv. Arciuolo per il convenuto Laccetti.

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 11 dicembre 2024, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio Biagini Fernando Antonio e Laccetti Massimo Matteo, nella rispettiva qualità di dirigente del Comune di Foggia e Consigliere comunale dello stesso civico ente, all'epoca dei fatti, per sentirli condannare in solido al risarcimento del danno all'immagine sofferto dall'ente locale quantificato nell'importo di € 268.000, oltre rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

Riferisce il requirente che gli odierni convenuti erano stati attinti dall'ordinanza di custodia cautelare in carcere n.53/14 del 26 marzo 2014 per episodi di concussione riportati nei capi di imputazione formulati nella richiesta di giudizio immediato, trascritti nell'atto di citazione, ove si rappresenta che BIAGINI Fernando Antonio, nella qualità di pubblico ufficiale con le mansioni di dirigente del servizio lavori pubblici e del SUAP del Comune di Foggia, e LACCETTI Massimo Matteo (Consigliere comunale

allora in carica nel Comune di Foggia) costringevano vari imprenditori a versare loro ingenti somme di denaro con la minaccia di non stipulare alcuni contratti che vedevano il comune di Foggia come contraente.

Espone la Procura regionale che il procedimento penale si è definito in primo grado, a seguito di giudizio abbreviato richiesto dagli imputati, con la sentenza n.318/2015 del Tribunale di Foggia con cui i convenuti sono stati condannati, il Biagini alla pena di anni cinque e mesi quattro di reclusione ed il Laccetti alla pena di anni cinque di reclusione con interdizione perpetua dai pubblici uffici per entrambi.

La Corte d'Appello di Bari, con sentenza n.905/2022, depositata il 17 maggio 2022, ha parzialmente riformato la sentenza di 1° grado, qualificando diversamente due capi di imputazione nel reato di induzione indebita a dare o promettere utilità ai sensi dell'art.319 quater c.p., rideterminando, tra l'altro, la pena nei confronti di Biagini e Laccetti, in anni cinque di reclusione per il primo, in anni 4 e 8 mesi per il secondo e disponendo la confisca dei beni sequestrati per un valore corrispondente ad euro 112.000,00 ciascuno.

Il ricorso in Cassazione proposto dai convenuti è stato dichiarato inammissibile con sentenza n. 19993 del 5 aprile 2023.

La Procura regionale ha, ancora, allegato che a seguito della condanna penale irrevocabile per delitti contro la pubblica amministrazione, considerata la gravità delle varie condotte illustrate nelle sentenze penali e il rilevante ruolo rivestito dal Biagini e dal Laccetti nell'amministrazione comunale, ha contestato a costoro la responsabilità in solido per un danno all'immagine del Comune di Foggia pari al doppio delle utilità complessivamente percepite e/o promesse (euro 134.000,00) e, quindi, pari ad euro 268.000,00.

Il Laccetti non ha presentato deduzioni mentre quelle fatte valere personalmente dal Biagini non sono state ritenute idonee a superare gli addebiti formulati.

La Procura ha sostenuto che dagli atti acquisiti nel corso dell'istruttoria e, in particolare, dai principali atti delle indagini e dalle sentenze penali emerge che che le condotte illecite dei convenuti hanno gravemente compromesso la reputazione del Comune di Foggia e ne hanno fortemente danneggiato l'immagine.

Nel corso del procedimento penale e del conseguente giudizio erano state acquisiti una serie di elementi probatori (intercettazioni telefoniche, acquisizioni di documenti e dichiarazioni rilasciate dalle vittime delle condotte di concussione ma anche da tale Bruno Adriano - chiamato a rispondere anch'egli in sede penale e poi prosciolto - in sede di interrogatorio) che dimostravano come il Biagini, nella sua posizione apicale all'interno del Comune di Foggia, aveva costretto, complice il Laccetti, diversi imprenditori (*in primis* tale Zammarano) a corrispondere o promettere somme di denaro per ottenere provvedimenti favorevoli che consentissero lo svolgimento della loro attività imprenditoriale.

In particolare la Corte di appello di Bari aveva evidenziato: la particolare spregiudicatezza delle condotte delittuose poste in essere, con sistematica, programmata, capillare e maniacale determinazione, con conseguente danno all'immagine del Comune di Foggia; il comportamento processuale del Biagini, che ha confessato ciò che non avrebbe potuto negare e che, dinanzi alla Corte, nel corso delle sue spontanee dichiarazioni, ha tentato di ribaltare a suo favore la realtà della vicenda Zammarano; il comportamento del

Laccetti, particolarmente avido e determinato, che ha dimostrato in tutte le vicende delittuose una caratura criminale sicuramente non inferiore a quella del suo *dominus* Biagini.

La Procura, nell'evidenziare che l'esercizio dell'azione per danno all'immagine è possibile anche nel caso di condanna definitiva per un reato tentato contro la P.A. e che per la quantificazione del danno all'immagine soccorre la disposizione di cui all'art.1, comma 1-sexies, della legge n.20/1994 ed, in via residuale, il criterio equitativo, tenendo conto quindi dei tradizionali indicatori di natura oggettiva (es. natura del fatto, modalità di consumazione dell'illecito, entità del danno patrimoniale arrecato), soggettiva (es. ruolo rivestito nell'organizzazione e nel procedimento dal soggetto agente) e sociale (es. diffusione della notizia), ha ritenuto di quantificare il danno all'immagine nel doppio delle utilità complessivamente percepite e/o promesse (euro 134.000,00) e, quindi, in misura pari ad euro 268.000,00.

In ultimo la Procura ha confutato le deduzioni difensive rese dal Biagini in sede pre-processuale ed ha formulato la richiesta risarcitoria innanzi riportata.

Il convenuto Biagini si è costituito per il tramite dei difensori indicati in epigrafe che hanno depositato memoria difensiva con cui, in sintesi, hanno eccepito e dedotto:

- l'assenza del danno all'immagine per mancata prova, da parte della Procura, dell'effettiva incidenza negativa che le condotte tenute dal convenuto avrebbero avuto sull'opinione e sulla fiducia che i consociati nutrono nei confronti del Comune quale istituzione pubblica essendo stati depositati in atti solo pochi articoli di giornale che al più dimostrerebbero che la notizia ha avuto 'risonanza' esclusivamente nella stampa locale;

- l'errata quantificazione del danno all'immagine in quanto il criterio legale costituisce un limite massimo da confrontare con una serie di elementi e circostanze concrete che nel caso di specie porterebbero ad una riduzione del *quantum*:

  - le condotte illecite hanno avuto un impatto (anche mediatico) modesto e comunque unicamente di livello locale, senza peraltro alcuna concreta lesione al prestigio dell'ente coinvolto;
  - le dimissioni formalizzate dal sig. Biagini al Comune sin dal giorno dell'arresto, e precisamente in data 2 aprile 2014, avrebbero consentito un risparmio per l'amministrazione comunale di oltre euro 30.000,00 all'anno, per un totale di circa euro 300.000,00 fino alla sentenza irrevocabile di condanna, a cui aggiungere gli ulteriori circa euro 50.000,00 che l'amministrazione comunale avrebbe dovuto corrispondere al sig. Biagini a titolo di trattamento di fine rapporto per lo stesso periodo decennale;
  - il sequestro, e poi la confisca di beni per oltre euro 142.000, maggiore di circa 30.000 euro rispetto alla rideterminazione, in sede di appello, della confisca di beni sequestrati per un valore corrispondente ad euro 112.000,00;
  - la circostanza che nel corso della sua attività lavorativa per circa quindici anni quale dirigente del comune di Foggia il convenuto si sia sempre distinto per efficienza, autorevolezza e competenza nell'esercizio delle proprie funzioni.

La difesa ha chiesto, quindi, di rigettare la domanda risarcitoria ed in subordine di rideterminare il *quantum debeatur* a carico del sig. Biagini nella

diversa e minor somma che riterrà di individuare alla stregua delle argomentazioni difensive e, in ogni caso, per un importo non superiore a euro 112.000,00, da versare in forma rateale.

Si è costituito in giudizio anche il convenuto Laccetti.

La difesa ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 51 co.7 del Codice della Giustizia contabile che, a suo dire, deroga alla durata quinquennale della prescrizione dell'azione contabile e alla sua decorrenza, stabilite, in via generale, all'art.1 co.2 della legge 14 gennaio 1994 n.20.

Data per certa la natura sanzionatoria della responsabilità amministrativa e rilevato che *la richiesta strettamente risarcitoria è stata già definita in sede penale, dove sono stati anche assunti i provvedimenti di sequestro e di confisca, dei beni degli imputati destinati al risarcimento dell'ente*, il difensore ha sostenuto che la predetta norma violerebbe il principio del giusto processo e della durata ragionevole del giudizio di cui all'art. 111 Cost. e art. 6 CEDU *in quanto per un verso la sospensione prevista dalla disposizione censurata non contiene una data certa o, comunque, una durata massima di durata del periodo di sospensione della prescrizione, e per altro verso non è commisurata alla effettiva gravità del reato, e si estende, indistintamente, a tutti i delitti commessi a danno delle pubbliche amministrazioni commessi dai suoi dipendenti.*

Dopo aver illustrato i motivi della richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale e della asserita rilevanza della stessa nell'ambito del presente giudizio, il difensore del convenuto ha chiesto, in ogni caso, di esercitare il potere riduttivo dell'addebito tenuto conto della condizione attuale di difficoltà economica e di salute, in cui versa il Laccetti ed il ruolo

secondario dallo stesso svolto nell'ambito della vicenda penale.

Alla pubblica udienza del 26 marzo 2025 il rappresentante della Procura regionale ha insistito per l'accoglimento della domanda ritenendo non rilevanti le eccezioni sollevate dai convenuti nelle memorie difensive in atti; i difensori dei convenuti hanno, invece, insistito per le argomentazioni e conclusioni dei rispettivi atti scritti.

Il giudizio, all'esito della discussione, è stato riservato per la decisione.

DIRITTO

Il presente giudizio ha ad oggetto il danno all'immagine del Comune di Foggia che la Procura regionale addebita ai convenuti, nelle rispettive qualità di dirigente del Servizio lavori pubblici e Suap, il Biagini, e di consigliere comunale, il Laccetti, per fatti di concussione, consumati e tentati, definitivamente accertati in sede penale (alcuni riqualificati nel reato di induzione indebita a dare o promettere utilità di cui all'art. 319-quater c.p.).

1. Va preliminarmente esaminata la richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, comma 7, del D. Lgs. n. 174/2016 (codice di giustizia contabile) che prevede la trasmissione al Procuratore regionale della Corte dei conti della sentenza irrevocabile di condanna per i delitti commessi a danno delle pubbliche amministrazioni per la promozione del*l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato.*

Ad avviso della difesa del convenuto Laccetti tale disposizione prevederebbe la sospensione del termine di prescrizione del danno all'immagine e sarebbe lesiva del principio del giusto processo sancito dall'art. 111 Cost. e dall'art. 6 CEDU.

Diversamente da quanto ritenuto dalla difesa del convenuto, la norma di cui all'art. 51, comma 7, del codice di giustizia contabile non prevede la prospettata sospensione del termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità per danno all'immagine.

Invero una tale previsione è contenuta nell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78: questa norma, dopo aver stabilito che "*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"*, aggiunge che "*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*".

Si tratta di disposizioni non abrogate dal codice di giustizia contabile ed ancora in vigore con l'unico dubbio interpretativo, che non rileva nel presente giudizio, che riguarda esclusivamente il rinvio all'art. 7 della legge 97/2001, se da considerarsi statico o dinamico e di conseguenza se ritenere che il danno all'immagine sia da circoscrivere ai reati propri previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale oppure sia da estendere a tutti i reati commessi dai dipendenti pubblici in danno della pubblica amministrazione anche se non rientranti tra quelli propri dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

Come ricordato dalla Corte costituzionale, *la giurisprudenza contabile aveva inizialmente elaborato un modello di danno all'immagine della PA come danno erariale tutelabile con il rimedio risarcitorio, proponibile senza alcun limite particolare, né in riferimento al fatto generatore di responsabilità, né, tantomeno, con riguardo alla necessità di un preventivo accertamento del*

fatto in sede penale (cfr. sent. n. 123/2023); successivamente il legislatore è intervenuto con il già richiamato art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, che ha contemplato la relativa nuova area di tale giurisdizione del giudice contabile.

Come più volte affermato dal giudice delle leggi il danno all'immagine trae origine dalla condotta del dipendente infedele che genera discredito nella collettività, determinando un pregiudizio che compromette il rapporto di fiducia e affidamento nelle istituzioni, nella percezione amplificata dal cosiddetto *clamor fori* o "diffusione mediatica" da parte dei mezzi di comunicazione, frequentemente connesso a tali condotte e trova il suo fondamento normativo nell'art. 97 Cost. che tutela l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa.

La Corte costituzionale con una prima pronuncia (sent. n. 355/2010) ha affermato che la scelta *di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole*.

Con una successiva decisione, proprio con riguardo alla lamentata violazione del principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 Cost., ha osservato che *una volta rinvenuta una giustificazione alla previsione che impone la sussistenza di una sentenza di condanna per uno dei reati sopra indicati, è ragionevole che il legislatore abbia richiesto che tale sentenza acquisisca il crisma della definitività prima che inizi il procedimento per l'accertamento della responsabilità amministrativa derivante dalla lesione dell'immagine dell'amministrazione* (cfr. ord. n. 219/2011).

Nell'ultima pronuncia con cui la Corte costituzionale si è occupata del danno all'immagine della pubblica amministrazione causata dai pubblici dipendenti, è stata ritenuta non irragionevole la scelta del legislatore di considerare quale presupposto processuale di azionabilità da parte del PM contabile della domanda di danno pubblico all'immagine, le sole sentenze penali irrevocabili di condanna, con esclusione di quelle di estinzione del reato (cfr. cit. sent. n. 123/2023).

Da quanto appena ricordato emerge la necessaria presenza, per poter avviare un giudizio per il risarciemtno del danno all'immagine della p.a., di una sentenza penale irrevocabile di condanna: una tale previsione costituisce un presupposto processuale individuato dal legislatore anche a tutela dell'autore della condotta lesiva.

Invero, l'anticipato esercizio dell'azione risarcitoria per danno all'immagine dell'amministrazione potrebbe vedere esposto il pubblico dipendente ad un processo inutile in tutte le ipotesi in cui quello penale aperto nei suoi confronti si concludesse con un'assoluzione nel merito o con una pronuncia estintiva del reato.

In definitiva - in disparte la mancata rilevanza, ai fini della prospettata questione di legittimità costituzionale, della norma individuata dal difensore del convenuto Laccetti - la prevista sospensione del termine prescrizionale dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine non confligge con il principio di ragionevole durata del processo stabilito dall'art. 111 Cost. e dall'art. 6 CEDU posto che trattasi di disposizione correlata ad una non irragionevole conformazione normativa del danno all'immagine della pubblica amministrazione che presuppone la condanna definitiva in sede

penale.

Peraltro la doglianza del convenuto di vedersi chiamato a rispendere del danno all'immagine a distanza di anni dalla commissione dei fatti censurati in via definitiva in sede penale - che come si è detto costituisce la garanzia di dover risarcire il danno all'immagine soltanto in caso di accertata condanna - è conseguenza non di una normativa contraria ai principi costituzionali ma soltanto delle lungaggini di svolgimento del processo penale; ritardo nella conclusione del processo che può eventualmente costituire il presupposto per esercitare, da parte del convenuto, una differente azione risarcitoria presso altra sede giudiziaria.

2. Venendo all'esame del merito della domanda risarcitoria per il danno all'immagine è solo il caso di premettere che in sede penale i convenuti sono stati condannati per quattro episodi di concussione (gli ultimi due riqualificati in induzione indebita a dare e promettere utilità):

- il primo caso per aver costretto il legale rappresentante della CO.IM. s.r.l., interessato alla stipula di un contratto di locazione all'amministrazione comunale di immobili destinati a sede dei locali uffici giudiziari (così individuati a seguito di procedura di avviso pubblico e con il parere favorevole della Commissione manutenzione degli uffici giudiziari di Foggia) a versare loro indebitamente la somma di 80.000 euro in contanti, consegnati in tre rate, mediante ripetute minacce di non stipulare il contratto di locazione che il Biagini avrebbe dovuto sottoscrivere in rappresentanza del comune di Foggia; a tale episodio si collega anche il tentativo (non riuscito) di costringere lo stesso imprenditore a consegnare l'ulteriore somma di 20.000 euro per far ottenere alla citata società CO.IM. l'autorizzazione a realizzare dei parcheggi

nell'area comunale adiacente al suddetto immobile locato al comune di Foggia;

- il secondo episodio per aver costretto un componente del consiglio di amministrazione della Progetto Finanza di Capitanata s.r.l., società già incaricata per l'ampliamento del cimitero di Foggia, a consegnare loro la somma di 10.000 euro in contanti, quale condizione per ottenere lo sgombero dei rifiuti presenti in quell'area, di cui la predetta società aveva sollecitato la rimozione perché causa di impedimento dell'esecuzione dei già concessi lavori di edificazione di nuove cappelle;

- il terzo episodio per aver indotto l'imprenditore, già affidatario di lavori di impermeabilizzazione di due edifici scolastico comunali, a consegnare loro indebitamente la somma di 2.000 euro in contanti, posta come condizione per continuare in futuro a ricevere altri analoghi affidamenti di lavori pubblici;

- il quarto per aver indotto un imprenditore, a consegnare loro indebitamente, in più riprese, la somma di 12.000 euro, quale condizione per poter ottenere l'affidamento di lavori di rifacimento della segnaletica stradale e di manutenzione di un mercato comunale e i lavori di manutenzione in due edifici scolastici comunali.

Per tutti gli episodi sopra sintetizzati i giudici penali hanno sottolineato la *particolare spregiudicatezza delle condotte delittuose poste in essere con sistematica, programmata, capillare e maniacale determinazione arrecando all'immagine dell'amministrazione foggiana un notevole danno* (cfr. pag. 42 sentenza n. 905/2022 della Corte di Appello di Bari) ed il *chiaro e persistente atteggiamento intimidatorio* (n.d.r. del Biagini) *verso l'imprenditore, al quale aveva formulato una espressa richiesta di consegna di una rilevante somma*

di denaro, indicandola come unica condizione per consentire al privato di ottenere quanto legittimamente allo stesso spettava (cfr. pag. 12 sentenza n. 19993/2023 della Corte di cassazione).

Non vi è dubbio che la commissione da parte dei convenuti dei reati sanzionati in via definitiva in sede penale, il cui giudicato ha efficacia anche nel presente giudizio ai sensi dell'art. 651 c.p.c., abbia comportato un rilevante danno d'immagine per il comune di Foggia.

Come chiarito dalla Corte costituzionale l'art. 97 Cost. impone la costruzione, sul piano legislativo, di un modello di pubblica amministrazione che ispiri costantemente la sua azione al rispetto dei principi generali di efficacia, efficienza e imparzialità sicché sussiste una stretta connessione tra la tutela dell'immagine della pubblica amministrazione e il rispetto del suddetto precetto costituzionale.

Di conseguenza l'autorità pubblica è titolare di un diritto "personale" rappresentato dall'immagine che i consociati hanno del fatto che le modalità di azione devono essere conformi ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità e nell'ipotesi in cui un dipendente o un amministratore pubblico commette uno dei reati contro la pubblica amministrazione arreca nocumento all'immagine della stessa con l'obbligo di risarcirlo.

Ciò è accaduto nella fattispecie in esame atteso che i convenuti, disattendendo al citato precetto costituzionale ed ai principi da esso discendenti, hanno piegato l'ufficio pubblico a fini utilitaristici, egoistici e illeciti.

3. Per la quantificazione dello stesso deve tenersi conto del criterio presuntivo fissato da legislatore (art. 1, comma 1-sexies, della legge n. 20/1994, inserito dall'art. 1, comma 62, L. 6 novembre 2012, n. 190) secondo cui "*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".

Secondo uniforme interpretazione giurisprudenziale tale norma ha natura sostanziale perché riguarda la prova del danno ed è applicabile a fattispecie successive alla sua entrata in vigore e perciò anche a quelle oggetto del presente giudizio considerato che i fatti addebitati ai convenuti si sono svolti tra il 2013 ed il 2014.

Il danno all'immagine va determinato, quindi, per i reati consumati nell'importo di 208.000 euro tenendo conto del fatto che gli importi consegnati indebitamente e dietro costrizione o induzione dagli imprenditori ai convenuti ammontano complessivamente ad euro 104.000 (80.000 + 10.000 + 2.000 + 12.000).

Il tentativo di concussione pure sanzionato in sede penale si inserisce in una condotta criminosa continuata sicché la quantificazione del danno all'immagine per questo reato tentato deve correlarsi più equamente al solo importo della tangente promessa, ossia € 20.000.

Complessivamente il danno all'immagine del comune di Foggia da addebitarsi ai convenuti è pari ad € 228.000.

La quantificazione del danno all'immagine nei termini sopra indicati appare anche in linea con i criteri equitativi elaborati dalla giurisprudenza:

- sotto un profilo oggettivo va evidenziato che l'attività concussiva e/o induttiva, come si è accennato, è stata posta in essere con caparbietà,

sistematicità e capillarità tanto da riguardare anche l'affidamento di lavori di poche migliaia di euro;

- sotto il profilo soggettivo non può non sottolinearsi, da un lato, la qualifica dirigenziale ricoperta dal Biagini che si è servito delle sue funzioni per costringere ed indurre gli imprenditori a pagare tangenti, in dispregio dei fondamentali principi di legalità e onestà cui dovrebbe sempre essere improntata l'attività dei pubblici dipendenti e, dall'altro, la carica elettiva di consigliere comunale ricoperta all'epoca dei fatti dal Laccetti che ha mortificato l'investitura popolare per metterla al servizio del malaffare;

- sotto il profilo sociale la risonanza mediatica della vicenda, come documentato da diversi articoli di stampa, che ha ingenerato ancor maggior disdoro per l'immagine del civico ente. Sotto tale aspetto, a smentire le deduzioni del convenuto Biagini, va osservato che rileva anche il *clamor fori* interno alla P.A., ovvero la diffusione dello svolgimento delle indagini e delle altre attività ispettive conseguenti all'accertamento degli illeciti all'interno dell'apparato amministrativo e dei suoi dipendenti.

Non può annettersi alcun rilievo poi alla circostanza che il convenuto Biagini si sia dimesso dall'impiego pubblico dopo l'esecuzione della custodia cautelare in carcere posto che l'asserito risparmio conseguente alla mancata spesa da parte del civico ente per il pagamento della retribuzione è asserzione priva di alcun riscontro giuridico. Invero, tenuto conto dell'esito definitivo del giudizio penale e della condanna comminata è evidente che in mancanza delle dimissioni il Biagini sarebbe stato sospeso dal servizio ed il procedimento disciplinare si sarebbe concluso con il sicuro licenziamento.

La deduzione difensiva del Biagini, secondo cui nell'ambio del giudizio

penale, in sede cautelare vi è stato un sequestro di beni per un valore di € 142.000 a fronte di una confisca disposta in sede di appello per € 112.000 con beni definitivamente confiscati per un maggior valore di € 30.000, non ha riscontro nella documentazione in atti.

Invero tra la documentazione inclusa nell'allegato 3 della Procura contabile è presente un decreto di sequestro preventivo funzionale alla confisca del GIP del Tribunale di Foggia in data 26.3.2014 per l'importo di € 80.000 o di beni di valore equivalente ed un altro decreto di sequestro preventivo funzionale alla confisca dello stesso GIP in data 30.4.2014 per l'importo di € 26.000: il valore complessivo è di € 106.000, inferiore a quello di confisca disposto dal giudice di appello (€ 112.00).

Non vi è in atti la documentazione da cui emerge su quali beni o somme siano stati eseguiti tali decreti sicché l'assunto che la confisca abbia riguardato beni di valore superiore a quello indicato dal giudice di appello rimane privo di prova alcuna.

In ogni caso, la confisca disposta in sede penale per l'ammontare di € 112.000 non rileva nel presente giudizio.

Invero, la confisca del profitto del reato, secondo consolidato indirizzo interpretativo, costituisce una pena accessoria a quella principale inflitta dal giudice penale priva di qualsiasi natura risarcitoria nei confronti dell'ente danneggiato; pertanto la confisca, non recando alcun beneficio rispetto al *vulnus* derivante dalla condotta illecita del funzionario infedele, non può di conseguenza far venire meno l'interesse dell'Amministrazione al risarcimento (cfr. ex plurimis Sez. III App. n. 71/2021; id. Sez. App. Sicilia, n. 216/2022, Sez. II App. n. 130/2024 e Sez. II App. n. 310/2024).

In ordine a tale problematica va osservato che con riguardo alla fattispecie in esame non giova ai convenuti nemmeno il recente orientamento del giudice di appello, che con riguardo alla confisca prevista dall'art. 19 del d.lgs. 231/2001, ha avuto modo di evidenziare che si " *tratta di una misura che presenta la peculiare fisionomia di poter alternativamente o cumulativamente operare in funzione ablativa – ossia quella tipica della misura di sicurezza patrimoniale prevista dall'art. 240 c.p., sia nella forma diretta a colpire il prezzo e il profitto del reato, sia in quella per equivalente, destinata a generare un'entrata a beneficio dello Stato (confluendo nel "Fondo Unico Giustizia") - o in funzione riparatoria – quale mezzo diretto a ristabilire l'equilibrio economico alterato dal reato presupposto, mediante la restituzione del prezzo, del profitto o dell'utilità equivalente*" (Sez.2^ centr. app. sent. n. 260/2024).

Tale approdo si fonda sul precedente della Corte di cassazione civile che aveva affermato il principio secondo cui "*ove sia intervenuta confisca avente ad oggetto il profitto del reato ai sensi dell'art. 322 ter c.p., ovvero ai sensi del D.Lgs. n. 231 del 2001, art. 19, deve tenersi conto nella quantificazione del danno risarcibile in favore del soggetto pubblico, danno costituito da quanto indebitamente percepito dall'autore del reato, del valore economico dell'oggetto della disposta confisca*" (cfr. Cass. civ., Sez. III, sent. n. 34536/2023).

Ebbene tali precedenti riguardano specificamente l'ipotesi in cui *l'azione promossa è di tipo risarcitorio, ed il danno allegato corrisponde alle erogazioni indebite in relazione alle quali sia già intervenuta la confisca. Riconoscere un danno risarcibile in favore dell'Erario violerebbe il principio*

di effettività del danno una volta che la confisca abbia avuto ad oggetto proprio il valore che viene preteso a titolo risarcitorio e fatto costitutivo della confisca e del danno è la medesima condotta pregiudizievole ai danni dell'Amministrazione pubblica (Cass. cit., sent. n. 34536/2023).

Nel caso in esame non vi è stata alcuna indebita erogazione di provvidenze pubbliche e si verte, invece, nel campo del danno all'immagine della pubblica amministrazione: rimane, quindi, ferma la funzione essenzialmente sanzionatoria della confisca eseguita in sede penale *in quanto attiene all'equivalente monetario del profitto conseguito con la commissione del reato, non potendosi allora ritenere che l'ammontare della stessa possa costituire un risarcimento per l'Amministrazione danneggiata, da scomputare dall'importo per cui è condanna in sede di responsabilità amministrativa* (in termini, tra le altre, Corte conti, Sez. App., n. 80/2015); "*nel giudizio contabile …viene in rilievo il più complesso profilo del danno all'immagine che travalica gli stretti termini del c.d. prezzo del reato*" (cfr. Sez. App. Sicilia sent. n. 139/2021).

In definitiva i convenuti devono essere condannati al pagamento a favore del Comune di Foggia, in solido, trattandosi di condotta dolosa di entrambi accertata in sede penale, dell'importo di € 228.000, a titolo di danno all'immagine procurato al civico ente, oltre interessi legali dalla data della presente pronuncia fino al soddisfo.

La richiesta di esercitare il potere riduttivo non può essere accolta considerate le condotte serbate dai convenuti caratterizzate da sprezzante contrarietà alle basilari regole comportamentali di onestà e legalità che devono contraddistinguere i dipendenti e gli amministratori pubblici.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Puglia, definitivamente pronunciando in merito al giudizio n. 37783, condanna, in solido, i convenuti Biagini Fernando Antonio e Laccetti Massimo Matteo al pagamento, in favore del comune di Foggia, della somma di € 228.000,00 (duecentoventottomila/00), oltre interessi legali come indicato in motivazione.

Condanna, altresì, i convenuti, in solido, al pagamento delle spese di giudizio, come liquidate dalla Segreteria con nota in calce.

Così deciso in Bari, nella Camera di consiglio del 26 marzo 2025.

Il Presidente relatore

Pasquale Daddabbo

Ai sensi dell'art. 31, comma 5, del D. Lgs. 26 Agosto 2016 n. 174, le spese di giustizia del presente giudizio sino a questa decisione si liquidano in € 192,00.
Depositata in segreteria il 29/4/2025
Il Funzionario
Francesco Gisotti