

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai signori magistrati:

dott. Vincenzo LO PRESTI	Presidente
dott. Giuseppe COLAVECCHIO	Consigliere
dott. Marco SMIROLDO	Consigliere
dott. Francesco ALBO	Consigliere relatore
dott.ssa Giuseppa CERNIGLIARO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A n. 101/A/2024

-nel giudizio di appello principale in materia di responsabilità amministrativa iscritto al n. 6948/R del registro di segreteria, promosso ad istanza del dott. CORICA Antonio, nato a Montalbano Elicona (ME) il 17.01.1964, residente in Messina Via Giovanni Pascoli 19, rappresentato e difeso, come da procura in atti, dall'Avv. Salvatore Silvestro con studio in Messina, Via Pavia Is. 47/D (PEC: silvestrosalvatore@pec.it)

contro:

-Ufficio di Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana;

-Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana;

****

- nel giudizio di appello incidentale promosso ad istanza del dott. FERLITO Antonino, nato a Catania il 23/12/1965, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppe Mingiardi, il quale comunica ai sensi dell'art. 28, comma 2, cgc il seguente indirizzo di p.e.c.: giuseppe.migiardi@pec.ordineavocaticatania.it

contro:

-Ufficio di Procura generale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana;

-Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana;

e nei confronti di:

-Dott. Corica Antonio, come sopra identificato, rappresentato e difeso

per la riforma

della sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana n. 135/2024 del 28/03/2024, non notificata.

Esaminati gli atti e documenti di causa.

Uditi, all'udienza del 7 novembre 2024, l'avv. Giuseppe Mingiardi per l'appellante incidentale e, su delega, per l'appellante principale, nonché la rappresentante del Pubblico ministero, nella persona della Pres. Maria Rachele Anita Aronica.

Premesso in

FATTO

I. Con atto di citazione ritualmente notificato e depositato, la

Procura regionale, all'esito di un'indagine per assenteismo fraudolento dal servizio, conveniva in giudizio i sig.ri Corica Antonio e Ferlito Antonino, medici in servizio presso il servizio di emergenza sanitaria 118 di Letojanni, per il risarcimento, in favore dell'ASP di Messina, del danno patrimoniale e del danno all'immagine, quale conseguenza, in tesi, della indebita percezione di retribuzioni a fronte di una presenza in servizio solo simulata con artifici e raggiri, nonché con annessa sottoscrizione fittizia nell'apposito registro delle presenze.

L'azione risarcitoria prendeva abbrivio dalla segnalazione del 10 marzo 2017 con cui la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Messina comunicava che il 10 febbraio 2017 il GIP aveva emesso ordinanza di applicazione della misura cautelare a carico dei dottori Corica e Ferlito per fatti causativi di danno erariale e disposto il sequestro preventivo per equivalente in relazione alle indennità indebitamente percepite, perché, abusando del loro ufficio, con artifici e raggiri consistiti nel simulare la loro presenza in servizio, si sarebbero assentati dai turni di lavoro di 12 ore che iniziavano alle ore 20.00, con danno della pubblica amministrazione.

Inoltre, abusando del loro ufficio, al fine di compiere il reato di truffa, sottoscrivevano - o facevano sottoscrivere a terzi - la loro presenza nell'apposito registro.

Per tali fatti, in data 9 ottobre 2018, il GIP rinviava a giudizio i due sanitari per i delitti di cui agli artt. 61, n. 11 e 640, comma

2 del c.p., nonché agli art. 61, n. 11 e 479, comma 2, dello stesso codice.

All'esito del giudizio, i due sanitari venivano condannati dal Tribunale di Messina alla pena di un anno e mesi sei di reclusione con sentenza n. 362/2021, poi parzialmente riformata dalla Corte di appello di Messina con sentenza n. 121/2022, poi passata in giudicato, confermativa della pena detentiva, ma con aggiunta per entrambi della multa di euro 600,00 ciascuno.

A seguito di apposita richiesta istruttoria, la Procura regionale acquisiva dall'ASP i tabulati delle ore di assenza e i prospetti delle retribuzioni indebitamente corrisposte ai dottori Corica e Ferlito.

Ad avviso dell'Inquirente, dalla condotta dei convenuti e dall'ampia diffusione mediatica dei fatti derivavano due tipologie di danno, e segnatamente un danno patrimoniale e un danno all'immagine dell'ASP, quest'ultima da computare equitativamente *in duplum* del danno patrimoniale, secondo il criterio tradizionale.

Con specifico riferimento al danno all'immagine per assenteismo fraudolento, l'Accusa ha ritenuto che tale ipotesi speciale debba essere inquadrata nell'ambito degli articoli 55-quinquies e 55-quater, comma 3-quater (come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera b) del D.lgs. n.116/2016) del d.lgs. n.165 del 2001 e alla luce della pronuncia n. 61/2020 della Corte costituzionale che,

dichiarando l'illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-quater, dell'art. 55-quater, ha soltanto fatto venir meno la quantificazione forfettaria del danno all'immagine, ivi prevista.

In via subordinata, qualora non si potesse ritenere applicabile la speciale disciplina di cui sopra, il Requirente ha richiamato la copiosa giurisprudenza di questa Corte che ha affermato la risarcibilità del danno all'immagine anche riguardo a giudicati penali per reati diversi da quelli previsti dall'art. 7 della L. n. 97/2001 - reati propri dei pubblici ufficiali contro la P.A. - a seguito dell'intervenuta abrogazione di quest'ultima norma ad opera dell'art. 4, comma 1, lett. g), dell'allegato 3 (norme transitorie ed abrogazioni del codice di giustizia contabile).

Chiedeva, pertanto, la condanna dei convenuti alla somma complessiva pari ad euro 111.512,46, oltre accessori, così suddivisa:

- il dott. Antonio Corica per € 59.343,42, di cui € 19.781,14 per danno patrimoniale (pari alle indebite retribuzioni lorde percepite a fronte di 480 ore di assenza nel periodo compreso tra il mese di novembre 2014 e il mese di agosto 2016), ed € 39.562,28 per danno all'immagine;

- il dott. Antonino Ferlito per € 52.169,04, di cui € 17.389,68 per danno patrimoniale (pari alle indebite retribuzioni lorde percepite a fronte di 421,97 ore di assenza nel periodo compreso tra il mese di ottobre 2014 e il mese di agosto 2016) ed €

34.779,36 per danno all'immagine.

Si sono costituiti entrambi in convenuti, che hanno respinto gli addebiti e chiesto in subordine la riduzione del quantum risarcitorio.

II. Con la sentenza n. 135/2024, la Sezione di primo grado, in parziale accoglimento delle domande attoree, dichiarava prescritto il danno patrimoniale contestato al dott. Antonino Ferlito (in misura di € 17.389,68), mentre condannava il solo dott. Antonio Corica al risarcimento del danno patrimoniale di € 19.781,14, oltre rivalutazione ed interessi.

Con riguardo al danno all'immagine, condannava Antonio Corica per € 39.562,28 e Antonino Ferlito per € 34.779,36, oltre al pagamento delle spese di giudizio.

In merito a tale tipologia di danno, il Giudice di prime cure ha escluso l'applicabilità della speciale disciplina per assenteismo fraudolento recata dagli art. 55-quinquies e 55-quater, comma 3-quater, siccome applicabile solo al "lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione" (art. 55-quinquies), categoria in cui non sarebbero annoverabili i convenuti, medici convenzionati con il S.S.R. . Questi ultimi sarebbero comunque assoggettati alla giurisdizione di responsabilità di questa Corte, in ragione del rapporto di para subordinazione che li lega all'Azienda di riferimento.

Ciononostante, il Collegio, in accoglimento della richiesta attorea subordinata, ha ritenuto, nella fattispecie, che l'azione

risarcitoria del danno all'immagine fosse legittimamente esercitata ai sensi della disposizione generale costituita dall'art. 51, comma 7, del c.g.c, sussistendo entrambi i presupposti di cui all'art. 1, comma 1-sexies, della L. n. 20/1994, ossia: a) che il convenuto è stato perseguito per un reato contro la pubblica amministrazione; b) che tale reato è stato accertato con sentenza penale passata in giudicato.

III. Avverso tale statuizione insorge con appello principale il dottor Antonio Corica, il quale ha rassegnato i seguenti due profili di censura:

1."Omessa pronuncia sul decorso del termine di prescrizione in relazione al ritenuto danno patrimoniale".

L'appellante sostiene di aver ritualmente eccepito alla pubblica udienza del 24 gennaio 2024, ad integrazione di quanto dedotto negli atti introduttivi, l'intervenuta prescrizione dell'azione con riguardo al danno patrimoniale, il cui esordio andrebbe collocato alla data del 15 marzo 2017, data in cui l'ordinanza di applicazione della misura cautelare personale è stata notificata all'ASP di Messina, venuta dunque in quella data a conoscenza del danno.

Si duole, pertanto, dell'omessa pronuncia da parte del Collegio sull'eccezione di prescrizione, rilevabile d'ufficio e comunque ritualmente eccepita in udienza e puntualmente verbalizzata.

2."Errata, ingiusta, infondata e immotivata affermazione della responsabilità del ricorrente in relazione al D.L. n. 78 del 2009,

art. 17, comma 30ter, e della L. 27 marzo 2001, n. 97, art. 7".

L'appellante ha reiterato in questa sede le infruttuose deduzioni del giudizio di primo grado sull'irricevibilità, in punto di diritto, delle contestazioni attoree, tese al ristoro del danno all'immagine per ipotesi di reato, non rientranti tra quelle espressamente contemplate dal combinato disposto di cui al d.l. n. 78 del 2009, art. 17, comma 30 ter, e della l. 27 marzo 2001, n. 97, art. 7.

Sotto tale profilo, ha richiamato i principi espressi dalla Corte di cassazione, sez. II pen., nella sentenza 12.3.2014 n. 14.605, Del Toso, da ultimo ribaditi dalla medesima sezione penale nella sentenza n. 35447 dell'11 dicembre 2020, nonché dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 355 del 2010.

La sentenza impugnata avrebbe acriticamente recepito la prospettazione attorea, attraverso la ricostruzione di un *excursus* normativo e giurisprudenziale teso ad avvalorare la natura dinamica del rinvio già operato dal d.l. n.78/2009, art. 17, comma 30 ter, alla legge n. 97 del 2001, art. 7 - che si riferisce ai soli delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica Amministrazione - ormai abrogato e sostituito, invece, dall'art. 51, comma 7, c.g.c. il quale contempla, più genericamente, i reati "in danno" della pubblica Amministrazione.

Secondo la prospettazione difensiva, quindi, l'azione risarcitoria per il danno all'immagine continuerebbe ad essere limitata ai soli reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del

codice penale.

Essendosi, nella fattispecie, in presenza di un reato "comune", l'avanzata pretesa dovrebbe "ritenersi illegittima e, come tale, preclusiva dell'esercizio dell'azione di responsabilità contabile", siccome azionata "extra moenia", ossia fuori dal perimetro di copertura normativa.

L'appellante in via principale ha dunque concluso chiedendo la declaratoria di prescrizione del danno patrimoniale contestato al Dott. Corica e, in ogni caso, l'annullamento della sentenza impugnata per illegittimità e/o infondatezza.

In via estremamente gradata, ha chiesto l'esercizio del potere riduttivo nella sua massima estensione, con ogni conseguente statuizione in punto di spese di giudizio.

IV. In data 8 ottobre 2024 sono pervenute le conclusioni dell'Ufficio di Procura generale, che ha contestato analiticamente le doglianze dell'appellante, di cui ha chiesto il rigetto, opponendosi anche all'esercizio del potere riduttivo, siccome incompatibile con le condotte dolose acclarate.

Privo di pregio sarebbe il primo motivo, in quanto, contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, il Collegio si sarebbe pronunciato espressamente in punto di prescrizione anche con riguardo al Corica (cfr. sentenza, pag. 14).

In ogni caso, il motivo sarebbe infondato, non essendo stata l'eccezione di prescrizione tempestivamente sollevata con la comparsa di risposta, con conseguente decadenza dalla sua

proposizione ex art. 2948 c.c. e art. 90, comma 3, cgc.

Non coglierebbe nel segno neppure il secondo motivo.

A giudizio della Procura, l'avvenuta abrogazione, ad opera del codice di giustizia contabile, delle norme di cui all'art. 7 della l. n. 97/2001 e del primo periodo dell'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78/2009 convertito, con modificazioni, dalla l. 102/2009, consentirebbe di perseguire le ipotesi di danno all'immagine ben oltre i ristretti limiti di cui alla normativa precedente, in virtù della natura dinamica del rinvio di cui all'art. 17, comma 30-ter, citato.

Immune da censure, dunque, sarebbe il ragionamento seguito dal Giudice di primo grado, laddove ha ritenuto che il codice di giustizia contabile, da un lato, avrebbe abrogato solamente l'art. 17, comma 30 - ter primo periodo del d.l. n. 78/2009 (conseguentemente, l'art. 17 sarebbe rimasto, per quanto d'interesse, il seguente: "Le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97... "); dall'altro, avrebbe abrogato anche l'art. 7 della legge n. 97/2001.

Conseguentemente, in virtù della disposizione contenuta nell'art. 4, comma 2, dell'all. 3 al c.g.c (il quale dispone 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 dal

presente codice") e del rinvio dinamico contenuto nel citato art. 17, comma 30 ter, del Dl n. 78/2009, la norma abrogata sarebbe sostituita da quella corrispondente in vigore, ossia dall'art. 51, comma 7, c.g.c., il quale, con formula ampia, si riferisce ai "delitti commessi a danno delle stesse" pubbliche Amministrazioni e organismi ed enti controllati.

La richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 355 del 2010) non indurrebbe ad una diversa soluzione, riguardando un periodo antecedente all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile.

Parimenti inconferente sarebbe il richiamo alla sentenza n. 191/2019, che ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 51, commi 6 e 7, del codice di giustizia contabile "per inadeguata rappresentazione del quadro normativo entro il quale la disposizione impugnata è ricompresa"; in definitiva, perché il giudice a quo non si era chiesto se il rinvio operato dall'art. 17, comma 30 ter del DL n.78/2009, fosse un rinvio statico o dinamico.

Né potrebbe utilmente invocarsi la giurisprudenza della Cassazione, che, sul punto, non è costante (in senso opposto, Cass. pen. n. 29480/2017 e n. 41012/2018), e che comunque è per lo più antecedente all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, e delle correlate norme tecniche di attuazione (cfr. Cass. penale n. 14605/2014 "Del Toso").

Ciò premesso, ad avviso della Procura, dopo l'entrata in vigore

del codice di giustizia contabile, condizione di ammissibilità dell'azione non sarebbe più la commissione di uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione di cui al capo I, titolo II, libro II del c.p., bensì la perpetrazione di un qualsivoglia delitto comune causativo di un danno all'immagine della PA.

Delle richiamate disposizioni, al cospetto di un giudicato penale per il reato di truffa aggravata di cui all'art. 640, comma 2, c.p., avrebbe fatto buon governo la Sezione territoriale, la quale avrebbe positivamente riscontrato tutti gli indici di lesività elaborati dalla giurisprudenza contabile per la configurazione di un danno all'immagine, e dunque avrebbe correttamente condannato i convenuti per danno all'immagine nella misura del doppio del danno patrimoniale, con una condanna complessiva di euro 59.343,428 (di cui euro 19.781,14 per danno patrimoniale ed euro 39.562,28 per danno all'immagine).

V. In data 31 luglio 2024, è pervenuto appello incidentale del dott. Ferlito Antonino, il quale ha rassegnato i seguenti motivi di impugnazione:

1. inammissibilità dell'azione risarcitoria per danno all'immagine in quanto non esercitabile con riferimento ad un reato comune.

L'azione esercitata a suo carico sarebbe inammissibile (recte: improponibile) perché avanzata per un reato, qual è quello di truffa ex art. 640, comma 2, c.p., estraneo al novero di quelli

espressamente contemplati dal combinato disposto di cui al d.l. n. 78 del 2009, art. 17, comma 30 ter, e della l. 27 marzo 2001, n. 97, art. 7, ancora applicabile, in virtù del rinvio statico operato dal predetto art. 17, comma 30 ter del d.l. n. 78 del 2009 al predetto art. 7 della l. 97 del 2001.

Sul punto, sviluppa censure di improcedibilità dell'azione sostanzialmente sovrapponibili a quelle contenute nell'appello principale (motivo n. 2).

2. Infondatezza della domanda attorea, non essendo il dott. Ferlito un lavoratore dipendente dell'ASP, bensì un medico con rapporto convenzionale addetto all'emergenza sanitaria avente natura libero professionale.

L'odierno appellante, in quanto medico addetto all'emergenza sanitaria con rapporto convenzionale di natura libero professionale – e dunque non di tipo subordinato - con l'Azienda sanitaria, ritiene che, nel caso in esame, si applichi la disciplina di cui agli artt. 91 e ss. dell'ACN ex art. 8 d.lgs. n. 502/1992, e giammai quella di cui agli artt. 55 e ss. del d.lgs. 30.02.2001 n. 165 regolante il rapporto di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (in particolare, per quanto d'interesse, l'art. 55 quater, comma 3 quater e l'art. 55).

Pertanto, secondo il ricorrente, "i fatti in esame non possono aver causato un danno all'immagine della P.A.", non potendo trovare applicazione quest'ultima normativa, applicabile ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

3. Insussistenza del danno all'immagine addebitato.

La sentenza di primo grado avrebbe erroneamente ritenuto sussistente il danno all'immagine, omettendo di considerare non soltanto elementi quali "la gravità in concreto delle condotte accertate, l'assenza di immedesimazione organica desumibile dalla funzione rivestita dal medico convenzionato con rapporto libero professionale e la diffusione mediatica della condotta illecita al momento della condanna", ma altresì " la circostanza che i fatti contestati al Ferlito avessero avuto origine dalle incertezze interpretative e dalle conseguenti criticità organizzative delle modalità del completamento del monte orario presso le postazioni di servizio".

In definitiva, l'appellante lamenta l'insussistenza di qualsivoglia lesione all'immagine dell'Azienda sanitaria. Ritiene, altresì, che né l'ASP, né, tantomeno, la Regione siciliana, abbiano potuto patire un pregiudizio patrimoniale, in virtù della restituzione delle somme.

4. Errata quantificazione del danno operata dal collegio in via forfetaria ed equitativa.

L'appellante incidentale contesta la quantificazione forfettaria e in via equitativa del danno all'immagine della P.A., nella misura del doppio del danno patrimoniale, non più ammessa nell'attuale quadro normativo, anche per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 61/2020.

Per di più, non essendoci il danno patrimoniale per l'avvenuta

restituzione delle somme, difetterebbe il parametro di quantificazione del danno all'immagine.

L'appellante incidentale ha dunque concluso chiedendo la riforma della sentenza n. 135/2024 con reiezione nel merito della domanda e, in via gradata, la riduzione della condanna, vinte le spese.

VI. In data 8 ottobre 2024 sono pervenute le conclusioni dell'Ufficio di Procura generale, che ha contestato analiticamente le doglianze dell'appellante, di cui ha chiesto il rigetto, con ogni conseguente statuizione in punto di spese.

In particolare, ha contestato le censure contenute nel primo motivo d'appello con argomentazioni analoghe a quelle contenute nelle conclusioni sull'appello principale.

Parimenti infondato sarebbe il secondo motivo d'appello, dal momento che le condotte assenteiste truffaldine poste in essere, come comprovato in atti, avrebbero arrecato un grave pregiudizio all'immagine dell'Amministrazione, "inteso come perdita di prestigio, ovvero come lesione dell'affidamento posto in essa dai cittadini e dai suoi dipendenti e collaboratori" (ex multis, Cass., SS.UU., n. 5756/2012).

In tal modo, sarebbero stati fortemente incrinati quei naturali sentimenti di appartenenza e affidamento nelle istituzioni, con risvolti plurioffensivi in danno sia di coloro che sono inseriti nell'amministrazione (dimensione c.d. "interna" del danno all'immagine), sia della generalità dei consociati, in termini di

perdita di prestigio (dimensione c.d. “esterna” del danno all’immagine).

Non coglierebbero nel segno le presunte incertezze interpretative e criticità organizzative, a fronte della dolosa perpetrazione di condotte delittuose di particolare disvalore, per le quali gli appellanti sono stati condannati in sede penale con sentenza passata in giudicato.

La doglianza sull’insussistenza del danno patrimoniale per la restituzione delle somme, oltre ad essere infondata perché avvenuta ad altri fini, sarebbe del tutto irrilevante nel caso in esame, dal momento che il dott. Ferlito è stato condannato dal primo Giudice solo per danno all’immagine e non per danno patrimoniale, dichiarato prescritto.

Fuori bersaglio risulterebbe il quarto ordine di censure, dal momento che la Consulta ha dichiarato incostituzionale la disciplina specifica riguardante la quantificazione del danno all’immagine per assenteismo (cioè, gli artt. 55 quater e 55 quinquies del d. lgs n. 165/2001), ritenuta non applicabile alla fattispecie in esame, non certo quella riferita al danno all’immagine ai sensi della disciplina generale (citato art. 1 comma sexies legge n. 20/1994, che prevede il doppio dell’utilità percepita, salvo prova contraria).

L’utilità illecitamente percepita costituirebbe parametro di quantificazione del danno all’immagine a prescindere dall’effettivo risarcimento del danno patrimoniale, in quanto

permane il fatto dell'illecita percezione, tant'è che il PM contabile ha agito per il risarcimento di entrambe le poste, solo che per la prima (danno patrimoniale) il Giudice di primo grado ha dichiarato la prescrizione.

Anche sotto questo aspetto, dunque, immune da censure sarebbe l'operato dei Giudici di prime cure ai fini della concreta determinazione del danno all'immagine addebitabile, sulla base di un attento scrutinio della situazione processuale globalmente considerata, tenendo conto degli indicatori di lesività elaborati dalla consolidata giurisprudenza.

Sotto il profilo soggettivo, sarebbe incontestabile la perdurante devianza e trasgressione, da parte dell'odierno appellante, dal proprio ruolo di garante della salute e della vita altrui, che, in qualità di medico addetto al servizio di emergenza urgenza del 118, avrebbe dovuto svolgere con la massima solerzia e diligenza, a maggior ragione in considerazione della delicatezza del bene tutelato.

Quanto al profilo oggettivo, gli articoli di stampa prodotti dal Requirente mostrerebbero con assoluta evidenza l'ampio clamore mediatico dei fatti, tale da recare grave nocumento alla personalità pubblica dell'ASP.

Alla stregua di queste premesse, l'Ufficio ha concluso per la reiezione anche dell'appello incidentale, con ogni conseguente statuizione sulle spese.

VII. All'odierna udienza del 7 novembre 2024, sono presenti

l'avv. Giuseppe Mingiardi per l'appellante incidentale e, su delega orale dell'avv. Salvatore Silvestro, per l'appellante principale. È altresì presente la rappresentante del Pubblico ministero, nella persona della Pres. Maria Rachele Anita Aronica.

Ha preso la parola l'avvocato Mingiardi che, previo rinvio a quanto dedotto e argomentato nell'appello principale, ha insistito per l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione e delle rassegnate conclusioni.

In relazione al proprio assistito, ha richiamato la sentenza della Corte costituzionale n. 355/2010, che preclude l'esperibilità dell'azione risarcitoria per danno all'immagine scaturente dalla commissione di reati comuni, quali la truffa, contestata, nella fattispecie, al proprio assistito in sede penale. Ciò escluderebbe la configurabilità anche di un reato "in danno" della PA.

Ha evidenziato come già la sentenza di primo grado ha riconosciuto che gli odierni appellanti svolgevano un'attività di natura parasubordinata, e dunque in posizione paritaria con l'Amministrazione, inidonea ai fini del contestato danno all'immagine. In ragione del contrasto giurisprudenziale registrato anche in sede penale, ha chiesto al Collegio di valutare un rinvio dell'udienza al fine di poter meglio approfondire i profili che consentono di escludere la ricorrenza della responsabilità contestata.

Successivamente, ha preso la parola il P.M., che ha eccepito

l'inammissibilità dell'appello incidentale, in quanto proposto oltre il termine di 60 giorni dalla notifica dell'appello principale, ed ha insistito per la tardività dell'eccezione di prescrizione proposta dall'appellante principale.

Con riguardo alle difese di controparte, il P.M. ha precisato che l'esercizio dell'attività libero – professionale non esclude la ricorrenza di un rapporto di servizio. Ha concluso per il rigetto degli appelli.

Ai fini di una breve replica, ha preso la parola l'avvocato Mingiardi, il quale ha precisato di non essere stato destinatario della notificazione dell'appello principale; pertanto, non può dirsi maturata nei suoi confronti alcuna decadenza.

Esaurita la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. In via preliminare, ai sensi dell'art. 184, comma 1, cgc, vanno riuniti gli appelli in epigrafe menzionati, proposti avverso la sentenza n. 135/2024, depositata dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana il 28 marzo 2024 e non notificata.

2. Sempre preliminarmente, va disattesa l'istanza di rinvio, formulata dalla difesa in udienza, dal momento che il contrasto giurisprudenziale presso altro plesso giurisdizionale non costituisce valido motivo di impedimento ex art. 92 cgc per il Collegio, che è in possesso di tutti gli elementi per la pronta

definizione del giudizio (art. 4, comma 2, cgc e 111 Cost.).

3. Va disattesa, siccome infondata, l'eccezione d'inammissibilità dell'appello incidentale per tardività della sua proposizione, peraltro sollevata dal Requirente solamente in udienza, dal momento che, come correttamente osservato dalla difesa e comprovato in atti, al dott. Ferlito Antonino non è stata notificata né la sentenza, né l'appello principale.

Nei suoi confronti, dunque, non è certamente maturato il termine decadenziale di sessanta giorni previsto dall'art. 184, comma 4, cgc (come noto decorrente dalla notificazione della sentenza o, se anteriore, dalla prima notificazione di altra impugnazione). Il relativo appello incidentale va pertanto considerato tempestivo.

4. Venendo all'odierno *thema decidendum*, si osserva che gli appelli all'odierno esame sono proposti avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana n. 135/2024, avente ad oggetto un'ipotesi di assenteismo fraudolento dal servizio da parte dei sig.ri Corica Antonio e Ferlito Antonino, all'epoca dei fatti medici in servizio presso il servizio di emergenza sanitaria 118 di Letojanni, in relazione alla quale era stato richiesto il risarcimento, in favore dell'ASP di appartenenza, sia del danno all'immagine che del danno patrimoniale conseguente all'indebita percezione di retribuzioni a fronte della presenza in servizio solo simulata con artifici e raggiri e sanzionata in sede penale con sentenza definitiva.

Con la sentenza n. 135/2024, qui gravata, il Collegio di primo grado, in parziale accoglimento della domanda attorea, dichiarava prescritto il danno patrimoniale contestato al dott. Ferlito (euro 17.389,68) e condannava il dott. Corica al risarcimento di tale posta di danno in misura pari a euro 19.781,14. Condannava altresì entrambi i convenuti – odierni appellanti - al risarcimento del danno all'immagine (in misura di euro 39.562,28 per Corica e di euro 34.779,36 per Ferlito, in entrambi i casi oltre accessori).

4.1 Tanto premesso, seguendo l'ordine logico delineato dall'art. 101, comma 2, cgc, va innanzitutto scrutinato il primo motivo d'appello principale, con il quale il dott. Corica lamenta l'omessa pronuncia in cui sarebbe incorso il Giudice di prime cure in ordine all'eccepita prescrizione dell'azione per danno patrimoniale (il cui esordio retroagirebbe alla data del 15.03.2017, di notifica dell'ordinanza di applicazione della misura cautelare personale a suo carico all'ASP di Messina), eccezione a suo avviso rilevabile d'ufficio e ritualmente sollevata in sede di udienza come da verbale in atti.

La doglianza è infondata dal momento che la censurata sentenza, a pag. 14, ha osservato che "rimanendo nell'ambito del danno patrimoniale", il dott. Corica "non ha eccepito la prescrizione dell'azione".

Alla stregua di quanto precede, ritiene il Collegio che il primo Giudice non sia incorso nel denunciato vizio di omessa

pronuncia, avendo espressamente statuito anche in punto di prescrizione: è incorso, semmai, in un vizio di motivazione, in forza del quale ha ritenuto come non formulata un'eccezione che invece lo era stata, seppure intempestivamente, in sede di udienza.

Dalla proposizione di tale eccezione, infatti, l'odierno appellante principale era comunque decaduto, trattandosi di eccezione in senso stretto (art. 2938 c.c.), che andava tempestivamente formulata, a pena di decadenza, nella pertinente sede della comparsa di risposta.

In altre parole, il Giudice di prime cure ha erroneamente parlato di prescrizione non eccepita, anziché della diversa fattispecie - comunque conducente ad effetti equivalenti - di eccezione intempestivamente sollevata in sede di udienza, quando non era più proponibile per effetto delle decadenze di cui all'art. 90, comma 3, cgc.

Ne discende che la gravata sentenza va emendata, in punto di motivazione, con la specificazione che il convenuto dott. Antonio Corica non ha **tempestivamente** eccepito la prescrizione dell'azione, avendo provveduto in tal senso solo in sede di udienza, quando ormai era incorso nelle menzionate decadenze di legge.

Per l'effetto, seppur con diversa motivazione, viene confermata la condanna dell'appellante principale dott. Corica Antonio al risarcimento del danno patrimoniale, in favore dell'Azienda

sanitaria provinciale di Messina, in misura pari ad € 19.781,14, oltre accessori come da sentenza.

5. Con riferimento alla seconda posta di danno, ossia il danno all'immagine, il Collegio di primo grado ha escluso l'applicabilità della speciale disciplina per assenteismo fraudolento recata dagli art. 55-quinquies e 55-quater, comma 3-quater, del d.lgs. n. 165/2001, siccome preclusa dal riferimento testuale – contenuto nell'art. 55-quinquies - al "lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione", categoria in cui non sono annoverabili i medici convenzionati con il S.S.R., quali gli odierni istanti.

Questi ultimi, contrariamente a quanto osservato dalle difese (appello incidentale, motivo n. 2), sono stati correttamente assoggettati alla giurisdizione di responsabilità di questa Corte in ragione del rapporto di para subordinazione che li lega all'Azienda di riferimento, presso il cui servizio di emergenza 118 erano all'epoca dei fatti stabilmente inseriti (si rinvia, sul punto, alle condivisibili ed esaustive osservazioni svolte a riguardo nella sentenza a pag. 16 e 19, suffragate da ampio richiamo giurisprudenziale).

Dopo aver respinto la richiesta attorea principale per inapplicabilità della disciplina speciale (limitata ai dipendenti pubblici), il Collegio, in accoglimento della domanda subordinata, ha ritenuto, nella fattispecie, che l'azione risarcitoria del danno all'immagine fosse legittimamente

esercitata ai sensi della disposizione generale costituita dall'art. 51, comma 7, del c.g.c, avente natura processuale e dunque applicabile ai giudizi in corso.

I presupposti ivi previsti e qui ritenuti sussistenti si rinverrebbero nell'art. 1, comma 1-sexies, della L. n. 20/1994, introdotto dalla L. n. 190/2012, ossia la condanna in sede penale per un reato in danno della pubblica amministrazione, accertato con sentenza passata in giudicato.

5.1 Orbene, questa Sezione d'appello ha avuto già modo di chiarire più volte che il danno all'immagine della P.A. è figura di matrice giurisprudenziale che <<*trae origine dalla condotta del dipendente infedele che suscita discredito nella collettività, recando pregiudizio di guisa che risulta compromesso il rapporto di fiducia e affidamento nelle istituzioni, nella percezione amplificata del clamor fori o diffusione mediatica da parte dei mezzi di comunicazione, connesso sovente a tali condotte.*

Il fondamento normativo riposa nell'art. 97 Cost, i cui dipendenti pubblici e coloro che si trovano in un rapporto di servizio con l'amministrazione devono attenersi, elevando a rango costituzionale il valore della imparzialità e del buon andamento, e quindi del prestigio della PA, da realizzarsi nell'adempimento dei doveri che gravano sul pubblico dipendente (Nei termini Corte cost. n. 123/2023)>> (cfr., da ultimo, Sez. app. Sicilia n. 4/A/2024).

In sostanza, si tratta di una tipologia di danno che va a incidere

sul prestigio, sulla credibilità e sul corretto funzionamento delle persone giuridiche e, quindi, dell'Amministrazione pubblica. A tale stregua, la dimostrazione ontologica della lesione rende risarcibile il danno non patrimoniale costituito dalla diminuzione della considerazione, della persona giuridica o dell'ente, da parte dei consociati in genere o di settori o categorie degli stessi con i quali la persona giuridica o l'ente di norma interagisce.

5.2 Il primo intervento normativo in materia si rinviene nell'art. 7 della l. 97/2001 rubricato "Responsabilità per danno erariale", a mente del quale "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…" .

A tale disposizione faceva anche espresso riferimento l'art. 17 comma 30-ter del d.l. 78/2009 "(c.d. lodo Bernardo), laddove statuiva "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".

Il legislatore, dunque, con la citata disposizione, per la prima volta ha stabilito i presupposti dell'azionabilità del danno

all'immagine innanzi alla Corte dei conti, limitandola alle sole ipotesi di sentenze di condanna irrevocabili dei pubblici dipendenti per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale" (artt. da 314 a 335-bis del codice penale).

Successivamente, la l. n. 190 del 2012, all'art. 1, comma 62, ha novellato l'art. 1 della l. n. 20 del 1994, introducendo il comma 1sexies, secondo cui "*nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente*".

Da ultimo, il legislatore, con il codice della giustizia contabile, approvato con d.lgs. n. 174/2016, ha inciso nuovamente sulla disciplina previgente del danno all'immagine.

Con l'art. 4 delle norme tecniche di attuazione (allegato 3 al d.lgs. 174/2016), dopo aver espunto dall'ordinamento giuridico l'art. 7 della l. 97/2001 (lettera g), e dopo aver abrogato anche il primo periodo dell'articolo 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009 (lettera h), ha mantenuto l'efficacia del secondo periodo di tale disposizione, che, come detto, limitava 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".

Con l'articolo 51, comma 6, ha inoltre disposto che la nullità per violazione delle norme sui presupposti dell'azione per danno all'immagine è rilevabile d'ufficio e, al comma 7, che l'azione risarcitoria nei confronti dei dipendenti pubblici condannati in sede penale con sentenza irrevocabile è prevista "per i delitti commessi in danno delle stesse (pubbliche amministrazioni)".

5.3 Alla stregua dell'evoluzione normativa qui succintamente richiamata, gli odierni appellanti ritengono che una corretta lettura delle disposizioni succedutesi in materia imponga di ritenere che persistano i limiti all'azionabilità del danno all'immagine previsti dall'art. 7 innanzi citato ai soli delitti di cui al capo I del titolo II del Libro secondo del codice penale.

Entrambi gli appellanti (appello principale, motivo n. 2 e appello incidentale, motivo n. 1), infatti, ritengono che il danno all'immagine non sia risarcibile per ipotesi di reato non rientranti tra quelle espressamente contemplate dal combinato disposto di cui al d.l. n. 78 del 2009, art. 17, comma 30 ter, e della l. 27 marzo 2001, n. 97, art. 7, atteso che il rinvio a tale ultima disposizione avrebbe natura statica (e non dinamica, come opinato dal Giudice di primo grado), con la conseguenza che l'integrazione della disposizione del 2009 con quella del 2001 renderebbe la disposizione "incorporante" insensibile alle vicende modificative o abrogative che riguardanti la norma incorporata e con conseguente esperibilità dell'azione risarcitoria per danno all'immagine limitata ai soli reati previsti

nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

A riguardo, pur dando atto di un orientamento non univoco, le difese richiamano le conclusioni cui perviene la Cassazione penale sez. II, nella sentenza n.35447 dell'11/12/2020 (id., n. 14.605 del 12.3.2014, Del Toso), nonché la Corte costituzionale, nella sentenza n. 355 del 2010.

Entrambi gli appellanti, dunque, censurano la pronuncia di primo grado nella parte in cui ha ritenuto che il richiamato art. 51, comma 7, cgc, in combinato disposto con l'art. 4, comma 1, lett. g), dell'allegato 3 al c.g.c., avrebbe abrogato le previsioni normative contenute nell'art. 7 della l. n. 97/2001 e nel primo periodo dell'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78/2009 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 102/2009), con l'effetto di consentire ipotesi di danno all'immagine "in danno della Pubblica amministrazione", a prescindere dalla sussistenza di delitti contro la PA, come in precedenza richiesto.

Secondo l'opposta ricostruzione seguita dalla Corte territoriale, il rinvio all'art. 7 citato da parte dell'art. 17, comma 30 ter, del d.l. n. 78/2009 avrebbe natura dinamica o mobile e tale qualificazione preclude l'ultrattività dell'art. 7 della l. n. 97/2001 e comporterebbe l'applicazione dell'art.4, co. 2, dell'allegato 3 al codice, secondo cui il riferimento agli istituti previsti da norme abrogate dallo stesso allegato va operato ai corrispondenti istituti disciplinati dal d. lgs 174/2016.

Di tal ché, il rinvio operato dall'art. 17, comma 30 ter, del d.l.

78/2009 dovrebbe pertanto ritenersi effettuato all'art. 51, comma 7, c.g.c. che dispone l'obbligo per la pubblica amministrazione di comunicare la sentenza irrevocabile di condanna per i delitti commessi a danno della stessa dai propri dipendenti al competente Procuratore regionale affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale (patrimoniale e non) a carico del condannato.

Tale conclusione non verrebbe meno neanche alla luce della sentenza n. 191/2019 della Corte costituzionale che, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 51, commi 6 e 7, del codice di giustizia contabile, sollevate in relazione agli articoli 3, 76, 97 e 103 della Costituzione, si sarebbe limitata ad affermare l'inammissibilità della questione "per inadeguata rappresentazione del quadro normativo entro il quale la disposizione impugnata è ricompresa".

6. Questo Collegio, sulla scia del consolidato orientamento espresso dalle Sezioni d'appello (Sez. III/A, n. 4/2024, n. 214/2024 e n. 66/2020; Sez. II/A n. 127/2024, n. 678/2022, n. 221/2023, n. 357/2023, n. 283/2023 e 120/2023), ritiene che l'abrogazione dell'art. 7 della l. 97/2001, avvenuta ad opera dell'art. 4 delle norme tecniche di attuazione del c.g.c. (allegato 3 al d.lgs. 174/2016) non ha modificato i limiti all'azionabilità del danno all'immagine previsti nella previgente disciplina, sicché anche dopo la novella codicistica il danno all'immagine

può essere perseguito solo nell'ipotesi di sentenza penale irrevocabile per i soli reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

A tale conclusione, la richiamata giurisprudenza d'appello è pervenuta, a partire dalla sentenza della Sez. III/A n. 66/2020, dopo essersi diffusamente soffermata sulla natura del rinvio operato dall'art. 17, comma 30-ter, del d. lgs 78/2009 all'art. 7 della l. 97/2001, che, poiché operato a una norma determinata ed esattamente individuata, è un rinvio di tipo "materiale" o "statico", con conseguente incorporazione nella norma rinviante (art. 17, comma 30-ter) dei limiti all'esercizio del danno all'immagine previsti dalla norma rinviata.

A tal fine, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 311/93, ha chiarito 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".

6.1 Nel caso di specie, il rinvio operato dalla legge del 2009 al tuttora vigente art. 17, comma 30ter, è assolutamente specifico in quanto, nel consentire la risarcibilità del danno all'immagine, ha previsto che ciò sia possibile "… nei soli casi e nei modi previsti dalla l. 27 marzo 2001, n. 97, art. 7" ovvero richiamando proprio "quei casi" e "quei limiti" allora individuati dal legislatore, che continuano a far parte integrante della disposizione di legge il cui contenuto era stato in tal modo delineato e oggettivamente determinato.

In altri termini, non si tratterebbe di un rinvio alla fonte, perciò di tipo dinamico, ma di un rinvio fisso alla disposizione, che comporta una sorta di incorporazione di quella oggetto del rinvio in quella rinviante e in cui le vicende della disposizione oggetto di rinvio non si riflettono sul rinvio medesimo.

L'art. 7 l. n. 97/2001 è, in sostanza, divenuto parte integrante della norma rinviante (cioè dell'art. 17 comma 30-ter), sì da poterne inferire che la reale volontà del legislatore sia stata quella di ripristinare una vera e propria "pregiudiziale penale" nel senso che il fatto-reato – e, in particolare, esclusivamente quello idoneo a configurare uno dei delitti di cui al capo I del titolo II del libro secondo del codice penale – è elemento costitutivo della fattispecie dannosa, e per espressa previsione normativa deve essere accertato con sentenza irrevocabile di condanna in sede penale".

6.2 La correttezza di tale assunto scaturisce, oltreché dalla formulazione della disposizione, anche dalla *ratio* della norma rinviante – e, in generale, dalla logica di sistema - 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" (ibidem, Sez. III/A, sent. n. 66/2020, cit.).

6.3 Tali conclusioni trovano autorevole suffragio nella consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, che già

con la sentenza n. 355 del 2010 (successivamente confermata dalle ordinanze n. 219, 221 e 286 del 2011) non ha lasciato margine alcuno a potenziali aperture sul piano ermeneutico, ritenendo che la scelta del legislatore sia stata «non manifestatamente irragionevole» nella parte in cui soltanto alcune specifiche condotte illecite — in quanto direttamente riconducibili alla tutela di principi quali il buon andamento, l'imparzialità e il prestigio dell'amministrazione — sono state considerate idonee a generare una responsabilità per danno da lesione dell'immagine dell'ente pubblico.

In tale fondamentale arresto, la Corte costituzionale ha puntualizzato come <<... *il legislatore non abbia inteso prevedere una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione, e segnatamente di quella ordinaria, bensì circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile a un dipendente di questa" e non già "... che il legislatore abbia voluto prevedere una responsabilità nei confronti dell'amministrazione diversamente modulata a seconda dell'autorità giudiziaria competente a pronunciarsi in ordine alla domanda risarcitoria" sicché "... la norma deve essere univocamente interpretata, invece, nel senso che, al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è*

configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria...>>.

Ad avviso del Giudice delle leggi, rientra, infatti, «*nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover fare fronte*»; non risulta, pertanto, manifestamente irragionevole la scelta legislativa 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*».

Nella stessa sentenza, si è affermato che la finalità della norma contenuta nel cd. "lodo Bernardo" è dunque 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*» (sentenza n. 355 del 2010).

6.4 Contrariamente a quanto opinato nella sentenza di primo grado, tale impianto motivazionale ha trovato ampia conferma nei più recenti pronunciamenti (ord. nn. 167 e 168 del 2019 e sent. n. 191 del 2019), resi in riferimento anche al nuovo quadro

normativo introdotto dal codice di giustizia contabile, laddove è stato ribadito che rientra «*nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover fare fronte*».

Più precisamente, con due "ordinanze gemelle" (167 e 168 del 9 luglio 2019), la Corte costituzionale, dopo aver chiarito che il giudizio principale era stato introdotto prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 174/2016 e che, pertanto, non poteva risentire delle modifiche introdotte da quest'ultimo alla disciplina del risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione, ha dichiarato infondate le censure della Sezione ligure della Corte dei conti, richiamando, integralmente, il contenuto dispositivo della sent. 355/2010.

In linea con tale fondamentale sentenza, la scelta del legislatore di porre un argine al proliferare indiscriminato di fattispecie pretorie di danno all'immagine non esclude la ragionevolezza dell'identificazione, all'interno di tale disegno, di ulteriori e specifiche ipotesi di responsabilità, che si giustificano in ragione della loro specialità.

Proprio in questo contesto, si collocano alcune nuove fattispecie tipizzate (l'art. 16, comma 1, d.lgs. 11 marzo 2013, n. 33 in materia di accesso civico, ovvero l'art. 1, comma 12, della l. 6 novembre 2012, n. 190, che consente l'azione risarcitoria per

danno all'immagine della p.a. a carico dei "responsabili della prevenzione, corruzione e trasparenza", qualora all'interno dell'ente venga accertato, con sentenza irrevocabile, la realizzazione di uno o più reati contro la PA).

In tale novero, va certamente inserito anche l'art. 55-quinquies, comma 2, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, che, al fine di arginare il *vulnus* derivante all'immagine della p.a. a seguito dell'assenteismo fraudolento dei dipendenti pubblici, ha introdotto, quale sanzione, il criterio presuntivo minimo di sei mensilità stipendiali da corrispondere da parte del dipendente infedele.

Tale disposizione, non legata ad alcuna condizione di procedibilità (né la sentenza penale irrevocabile di condanna, né la commissione di un reato, sia esso "proprio" o "comune"), è stata pacificamente ritenuta come connotata da assoluta specialità (ex plurimis, Sez. III/A n. 127/2024; Sez. II/A n.140/2020 n.207/2020, n.398/2021,n.229/2023; Sez. I/A n.391/2018; Sezioni riunite n. 8/2015/QM) rispetto al paradigma generale di danno all'immagine previsto dal lodo Bernardo e dalla normativa sopravvenuta.

6.5 Orbene, ritiene il Collegio che queste discipline speciali e tipizzate di danno all'immagine, introdotte dal legislatore, nella propria discrezionalità (Corte cost. n. 255/2010) in ambiti ritenuti particolarmente "sensibili", abbiano un senso nella misura in cui – stante il rapporto di *genus ad speciem* – si

riferiscano a fattispecie ulteriori e diverse rispetto a quella di carattere generale, che necessariamente deve avere una portata applicativa limitata (nella fattispecie, alle sole ipotesi di danno cagionato dalla commissione di reati contro la Pubblica amministrazione).

Un'opzione ermeneutica tesa a dilatare *ultra vires* il perimetro di applicabilità del danno all'immagine "generale", anche in presenza di qualsivoglia reato "in danno della PA", priverebbe di sostanziale efficacia ed utilità le discipline speciali introdotte nel tempo dal legislatore, dal momento che - appare utile ricordarlo in questa sede - il rapporto di specialità risolve il concorso apparente di norme in favore della sola disposizione speciale, precludendo l'applicabilità, anche solo in via subordinata, di quella di carattere generale.

Diversamente opinando, una medesima condotta sarebbe indistintamente "sanzionabile" (in senso lato) alla stregua di due normative diverse, contemporaneamente applicabili, con conseguente lesione del basilare principio di legalità.

6.6 Alla stregua di queste premesse, il Collegio ritiene in questa sede ancora condivisibili le affermazioni rese dalle Sezioni riunite nella sentenza n. 8/2015/QM, seppur in epoca pre vigente al codice di giustizia contabile, nella parte in cui ha affermato che: "*È indubbio che vengano continuamente in evidenza fattispecie odiose di reati, specie contro la persona, che reclamerebbero una rimeditazione in termini di discredito che ne*

discende per la Pubblica Amministrazione; ma tale valutazione non può che competere al legislatore, né il giudice può intaccare tale sfera di attribuzione, che la Costituzione riconosce al Parlamento, a meno di non voler scivolare, come si è accennato all'inizio del percorso motivazionale testé sviluppato, verso una sorta di interpretazione "creativa" non ancorata a significativi dati normativi e non ammessa in presenza di un dettato normativo di per sé esaustivamente chiaro e comunque corroborato dalle statuizioni della Corte Costituzionale e da conducenti affermazioni della Corte Regolatrice".

6.7 Su questa ricostruzione non ha inciso, a parere di questo Collegio, la intervenuta abrogazione della l. n. 97 del 2001, art. 7 ad opera del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, art. 4, comma 1, lett. g), delle n.t.a. al codice di giustizia contabile.

Infatti, la risarcibilità del danno all'immagine patito dalla P.A. per un fatto di reato di un proprio dipendente è stata introdotta dall'art. 17 del d.l. n. 78/2009, conv. in l n. 102/2009, tuttora vigente, che rinvia alla disposizione oggi abrogata per precisare che "le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dalla L. 27 marzo 2001, n. 97, art. 7".

6.8 Il nuovo quadro normativo è stato sottoposto al vaglio della Corte costituzionale che, con sentenza n. 191 del 2019, nel dichiarare inammissibile la questione sottoposta alla sua attenzione, ha tuttavia colto la necessità di ricostruire

l'evoluzione della disciplina, facendo presente che, nel disciplinare la risarcibilità del danno all'immagine da reato patito dalla P.A., il lodo Bernardo aveva fatto riferimento ai "casi" ed ai "modi" di cui alla legge del 2001, art. 7; ha fatto presente che, con l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, è stato abrogato il primo periodo del citato art. 17, comma 30ter, ma è rimasto invariato il secondo periodo, contenente, per l'appunto, la limitazione dell'azione risarcitoria per danno all'immagine ai "casi" ed ai "modi" di cui all'art. 7 della legge del 2001.

Nell'invitare il giudice "a quo" a rivalutare la rilevanza della questione proposta, il giudice delle leggi ha evidenziato una serie di elementi incidenti sulla corretta interpretazione delle disposizioni normative interessate, che erano stati, a suo autorevole avviso, trascurati dal giudice remittente.

Secondo l'ordinanza di remissione, <<... *l'intervenuta abrogazione della L. n. 97 del 2001, art. 7 ad opera dell'art. 4, lett. g), dell'Allegato 3 al cod. giust. contabile, comporterebbe l'impossibilità di prendere ulteriormente a riferimento la disposizione abrogata per l'individuazione dei casi in cui le procure contabili possono esercitare l'azione risarcitoria" con la conseguenza per cui "... il perimetro dei reati che consentono l'azione risarcitoria andrebbe rinvenuto, secondo il rimettente, nello stesso cod. giust. contabile, ed in particolare nel censurato art. 51, comma 7" che, sempre nella prospettiva del remittente,*

"... consentirebbe dunque il risarcimento del danno all'immagine della PA in conseguenza di un delitto commesso dal pubblico impiegato "a danno" della stessa, che sia stato accertato con sentenza penale definitiva>>.

I Giudici delle leggi, a fronte di questa prospettazione, hanno tuttavia osservato che <<(...) *il giudice a quo non ha vagliato la possibilità che il dato normativo di riferimento legittimi un'interpretazione secondo cui, nonostante l'abrogazione della L. n. 97 del 2001, art. 7 che si riferisce ai soli delitti dei pubblici ufficiali contro la PA, non rimanga privo di effetto il rinvio ad esso operato da parte del D.L. n. 78 del 2009, art. 17, comma 30-ter, e non si è chiesto se si tratta di rinvio fisso o mobile" per cui "... l'ordinanza trascura di approfondire la natura del rinvio, per stabilire se è tuttora operante o se, essendo venuto meno, la norma di riferimento è oggi interamente costituita dal censurato art. 51, comma 7">>.*

6.9 Né risultano sostanziali novità, a giudizio del Collegio, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 123/2023, nella quale si afferma che: <<*la circostanza che il richiamato art. 7, comma 1, sia stato sostituito dall'art. 51, comma 7, dell'Allegato 1 al codice di giustizia contabile non vale a qualificare in termini di non rilevanza la questione posta in ragione dei differenti contenuti delle due disposizioni destinate ad integrare il presupposto processuale di cui si tratta, individuato, come si è appena, chiarito, dalla prima di esse nella*

sentenza irrevocabile di condanna emessa in relazione ad uno dei reati propri di cui al Libro II, Titolo II, Capo I, cod. pen. e, dalla seconda, in quella emessa per i reati "a danno" della pubblica amministrazione>>.

In tale sentenza, infatti, la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi su un aspetto diverso, ossia la presunta irragionevolezza della previsione normativa contenuta nell'art. 7, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, nella parte in cui comprende, quale presupposto processuale di azionabilità da parte del PM contabile davanti alla Corte dei conti della domanda di danno pubblico all'immagine, le sole sentenze penali irrevocabili di condanna, con esclusione di quelle di estinzione del reato, precedute da sentenza di condanna in primo grado.

Non appare, dunque, utilmente invocabile a sostegno di nessuna delle tesi contrapposte la succinta ricostruzione del quadro normativo contenuta in una sentenza avente ad oggetto un diverso *thema decidendum*, dalla stessa chiaramente enunciato (<<*Nella fattispecie in esame, invero, il dubbio è se, ai fini dell'integrazione del presupposto di azionabilità del danno all'immagine pubblica, insieme alla sentenza irrevocabile di condanna penale, valga anche quella di estinzione del reato, mentre non viene in rilievo il diverso estremo del "catalogo dei reati" diretto a circoscrivere, soggettivamente, la portata del primo*>>*; cfr.* Corte cost. n. 123/2023, cit.).

6.10 Del resto, la giurisprudenza d'appello ha escluso che la novella introdotta con il d.lgs. 174/2016 abbia ampliato l'azionabilità del danno all'immagine, innovandone la disciplina sostanziale, anche sulla base del fatto che una tale intenzione del legislatore non emergerebbe da alcuna norma di delega né dai lavori preparatori, né nella relazione illustrativa del codice.

Conseguentemente, in un assetto codicistico relativo al solo rito non può trovare ingresso, in assenza di delega espressa, una nuova configurazione dell'istituto in esame (per tutte, Sez. II/A n. 678/2022, Sez. III/A n. 66/2020).

6.11 Suffragano ulteriormente le anzidette conclusioni le autorevoli osservazioni recentemente svolte dalla Corte di cassazione (Cass., sez. II penale, sentenza 11 dicembre 2020, n. 35447), secondo cui, con l'inserimento del comma 1sexies nell'art. 1 della l. n. 20 del 1994, il legislatore non ha inteso modificare l'assetto normativo precedentemente delineato dalle disposizioni sopra richiamate.

A tal proposito, è stato correttamente osservato che <<*... mentre il combinato disposto della L. n. 141 del 2009, art. 17, e L. n. 97 del 2001, art. 7 disciplina l'an ed il quomodo dell'azione, la L. n. 20 del 1994, art. 1/1 sexies si è limitato a regolamentare, con una norma indubbiamente innovativa, il quantum dovuto, in maniera presuntiva (salvo prova contraria) alla P.A. per il danno all'immagine ("il doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal*

dipendente")" sicché "... si tratta di due normative che non configgono affatto in quanto agiscono su piani completamente diversi e, sono, quindi, perfettamente compatibili"; in definitiva, "... la locuzione "un reato contro la stessa pubblica amministrazione" (L. n. 20 del 1994, art. 1/1 sexies), interpretato alla stregua dell'immutato combinato disposto della L. n. 141 del 2009, art. 17 e L. n. 97 del 2001, art. 7 va letto ed inteso come riferito "ai delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale", come d'altra parte, si evince anche dalla circostanza che la L. n. 20 del 1994, stesso art. 1/1 sexies nello stabilire i criteri per la determinazione del danno all'immagine, ("il doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità") prevede, come presupposto dell'azione, che il dipendente abbia "illecitamente percepito" una somma di denaro o altra utilità, ossia il prezzo dell'illecito mercimonio della propria funzione che, normalmente, è previsto come uno degli elementi tipici proprio dei "delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale" e non certo di tutti gli altri innumerevoli delitti per i quali la P.A. può lamentare un danno all'immagine causatole dal proprio dipendente>> (cfr., in termini, anche Cass., sez. II, sentenza 12.3.2014 n. 14.605, Del Toso).

6.12 Altro riferimento normativo su cui ha argomentato la tesi "estensiva" è l'art. 129 disp. att. c.p.p. richiamato dalla L. n. 97 del 2001, art. 7 (che, nel limitare la iniziativa del PG ai soli reati

compresi nel capo I del titolo II del libro II del codice penale faceva espressamente "... salvo quanto disposto dall'art. 129 disp. att. c.p.p. ") cui, come si è visto, rinvia il “lodo Bernardo”.

L'art. 129 disp. att. c.p.p. stabilisce, al comma 3, che, quando il Pubblico Ministero "... *esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario, informa il Procuratore Generale presso la Corte dei Conti, dando notizia della imputazione*".

6.13 Correttamente, la Cassazione ha osservato come l'assetto normativo vagliato e ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale non possa essere utilmente messo in discussione dal riferimento all'art. 129 disp. att. c.p.p., disposizione che si limita solo a prevedere l'obbligo per il Pubblico Ministero di informare il Procuratore generale presso la Corte dei conti che è stata iniziata un'azione penale contro il pubblico dipendente che abbia cagionato un danno erariale (ibidem, cit.) .

6.14 Muovendo dalle plurime considerazioni che precedono, ritiene il Collegio che nel caso di specie si è in presenza proprio di un rinvio "recettizio" o "fisso", consistente nella integrazione della disposizione del 2009 con quella del 2001, che rende la disposizione "incorporante" insensibile alle vicende modificative o abrogative che riguardino la norma richiamata, nei termini indicati in precedenza.

Conseguentemente, è da ritenere tuttora vigente, anche dopo l’entrata in vigore del codice di giustizia contabile, la limitazione

dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine ai soli reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, dai quali esula la fattispecie all'odierno esame, non correttamente azionata.

7. In disparte le plurime e dirimenti osservazioni sin qui svolte, osserva il Collegio che la giurisprudenza mostratasi più incline ad ipotizzare l'ampliamento del novero dei reati, rispetto ai quali in presenza di una sentenza penale definitiva di condanna si può procedere per il danno all'immagine della P.A. (per effetto dell'interpretazione dell'art. 51 c.g.c. e all'art. 4 lett. g, delle norme transitorie e abrogazioni di cui all'allegato 3 del codice di giustizia contabile), ritiene, comunque, che tale ampliamento possa riguardare solo i fatti dannosi perfezionatisi dopo l'entrata in vigore del codice.

Infatti, secondo la richiamata giurisprudenza, «L'art. 17, c. 30-ter, nella parte in cui prevedeva, per la risarcibilità del danno all'immagine della pubblica amministrazione, la necessità di una sentenza penale irrevocabile di condanna per i delitti di cui capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, ha certamente natura sostanziale (si veda, da ultimo, Sez. II d'App., sent. n. 120 del 2023) e, pertanto, la disposizione che ne ha modificato il contenuto nei termini anzidetti, ampliando il novero dei delitti per i quali la condanna con sentenza inderogabile consente la risarcibilità del danno all'immagine, non può che valere solo per il futuro, in relazione, quindi, a fatti

dannosi perfezionatisi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2016 (Sez. II d'App., sentt. nn. 221 e 120 del 2023; Sez. I d'App., sent. n. 121 del 2018)» (Sez. III/A, n. 191/2024, n. 214/2024).

Laddove si seguisse la richiamata giurisprudenza, che valorizza aspetti sostanziali in luogo di quelli processuali legati alle condizioni di procedibilità, si dovrebbe concludere che, nella fattispecie in esame, le condotte assenteistiche sarebbero state effettuate tra il mese di novembre 2014 (per il dott. Ferlito da ottobre 2014) e l'agosto 2016, e pertanto le stesse, contrariamente a quanto opinato dal Giudice di prime cure, in alcun modo sarebbero potute rientrare nell'ambito applicativo dell'art. 51 del cgc, entrato in vigore il 7 ottobre 2016.

8. In ogni caso, alla stregua delle decisive considerazioni svolte in precedenza al punto 6, risultano fondate le eccezioni, sollevate dagli odierni appellanti, di inammissibilità (recte: improponibilità) dell'azione volta al ristoro del danno all'immagine.

Conseguentemente, la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana n. 135/2024 va annullata nella parte in cui ha condannato gli odierni appellanti Antonio Corica ed Antonino Ferlito al risarcimento del danno all'immagine.

La natura dirimente delle questioni che precedono esime il Collegio dal trattare gli ulteriori profili di doglianza sul danno all'immagine, che restano dunque assorbiti.

9. Conclusivamente, il Collegio, previa riunione, accoglie parzialmente l'appello principale e integralmente l'appello incidentale e, per l'effetto:

- conferma, nei termini di cui in parte motiva, la condanna del dott. Antonio Corica al risarcimento del danno patrimoniale pari a € 19.781,14 in favore dell'Azienda sanitaria provinciale di Messina, oltre alla rivalutazione ed interessi legali nei termini ivi indicati;

- con riferimento al danno all'immagine, dichiara, in parte qua, la nullità della sentenza per violazione dei presupposti di proponibilità dell'azione esperita a carico degli odierni appellanti Antonio Corica ed Antonino Ferlito.

10. In ragione della natura prevalentemente di rito della presente pronuncia (art. 31, comma 3, cgc) nei confronti del dott. Antonio Corica e integralmente di rito nei confronti del dott. Antonino Ferlito, si compensano nei loro confronti le spese legali e di giudizio.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'Appello per Regione siciliana, definitivamente pronunciando, riuniti gli appelli:

-Accoglie parzialmente l'appello principale ed integralmente l'appello incidentale nei termini di cui in parte motiva e, per l'effetto:

- condanna il dott. Corica Antonio, generalizzato in epigrafe, al risarcimento del danno patrimoniale pari a €

19.781,14 in favore dell'Azienda sanitaria provinciale di Messina, oltre alla rivalutazione ed interessi legali nei termini indicati nell'impugnata sentenza;

- annulla la sentenza n. 135/2024 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana nella parte in cui ha condannato gli odierni appellanti Antonio Corica ed Antonino Ferlito al risarcimento del danno all'immagine.

-Compensa le spese legali e di giudizio per il dott. Antonio Corica e per il dott. Antonino Ferlito.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 7 novembre 2024.

L'estensore **Il Presidente**

(dott. Francesco Albo) ***(dott. Vincenzo Lo Presti)***

Firma digitale ***Firma digitale***

Sentenza depositata in Segreteria il 27/11/2024

Il Funzionario preposto

(dott.ssa Pietra Allegra)

Firma digitale