



REPUBLICA ITALIANA

In Nome del Popolo Italiano

La Corte dei conti

Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana

composta dai magistrati:

dott. Vincenzo Lo Presti

Presidente-relatore

dott. Giuseppe Colavecchio

Consigliere

dott. Marco Smioldo

Consigliere

dott. Francesco Albo

Consigliere

dott. Giuseppa Cernigliaro

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA N. 107/A/2024

nel giudizio di appello, in materia di responsabilità amministrativa,

iscritto al n. 6967/R del registro di segreteria, promosso dal Procuratore

regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la

Regione siciliana

contro

- MINUTO Domenico (C.F. MNTDNC63P13C351J), nato a Catania il 13/09/1963 e residente in Mascalucia (CT) nella via Tre Altarelli n. 32;
- PALERMO Massimiliano (C.F. PLRSM58L29C351Q), nato a Catania il 29/07/1958 ed ivi residente in Via Ardizzone Gioeni n. 19;
- CORIGLIANO Gianfranco (C.F. CRGGFR71L09M018T), nato a Villa San Giovanni (RC) il 09/07/1971 e residente in Catania in

Piazza Duca di Camastra n. 18 scala A;

rappresentati e difesi dall'avv. Francesco Stornello (C.F. STRFNC72C424C351N), presso il cui indirizzo digitale (PEC:francesco.stornello@legalmail.it) hanno eletto domicilio.

per la riforma

della sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana n. 219/2024, depositata il 10-06-2024.

Uditi, nell'odierna pubblica udienza, per l'appellante, l'Avv. Francesco Stornello e, per il Pubblico ministero, il V.p.g. dr.ssa Maria Concetta Carlotti

FATTO

Con atto di citazione, depositato in data 6 novembre 2023 e ritualmente notificato, la Procura regionale conveniva in giudizio i sigg. Caccamo Francesco, Palermo Massimiliano, Minuto Domenico e Corigliano Gianfranco, appartenenti al Primo nucleo operativo del Gruppo della Guardia di Finanza di Catania, chiedendone la condanna al pagamento della somma complessiva di euro 95.000 (di cui euro 50.000,00 per Caccamo Francesco ed euro 15.000,00 per ciascuno degli altri tre convenuti), oltre rivalutazione ed interessi legali, in favore del Ministero delle finanze, nonché al pagamento delle spese legali, queste ultime in favore dello Stato.

L'azione del PM prendeva avvio dalle notizie di stampa, acquisite in data 08.01.2015, riguardanti sei finanzieri rinviati a giudizio, fra cui i predetti, e dalla successiva notizia di danno erariale trasmessa dalla Guardia di Finanza -Reparto tecnico logistico amministrativo Sicilia-

(prot. 51935/15 del 29.01.2015, acquisita in data 04.02.2015.

In particolare, il PM rappresentava che, dall'iniziale procedimento n.

8872/12 R.G.N.R., aperto presso la Procura della Repubblica di

Catania, veniva scorporato il procedimento 6542/14 R.G.N.R. e,

all'esito di tale scorporo, il processo penale n. 8872/12 R.G.N.R.

coinvolgeva, tra i predetti, il solo Caccamo Francesco mentre il

processo penale n. 6542/14 R.G.N.R. riguardava tutti e quattro i

finanzieri suindicati.

Nel procedimento n. 8872/2012 R.G.N.R., al Luogotenente Caccamo

erano contestate le seguenti imputazioni:

Capo O: per il delitto p. e p. dagli artt. 81, co. 2 e 326 co. 1 c.p. e art.

7 D.lg. 152/91, nella misura in cui con un unico disegno criminoso ed

in tempi diversi, quale luogotenente in servizio presso la G.d.F. di

Catania, violando i doveri inerenti le sue funzioni ed abusando della

propria qualità, rivelava ad alcuni esercenti attività commerciali

(Panebianco Carmelo socio del Moon Beach, Serrano Carmelo

Antonio interessato nella gestione del Maeva Beach, Spampinato

Rosa titolare del e altri) una notizia segreta relativa al fatto che la GdF

avrebbe effettuato alcuni controlli presso lidi, ristoranti e paninerie,

consigliando agli stessi in quei giorni di fare sempre scontrini e ricevute

fiscali e di tenere in ordine la documentazione fiscale e contabile; con

l'aggravante di avere commesso il fatto al fine di agevolare il clan

mafioso dei Mazzei (c.d. "Carcagnusi" capeggiato da Mazzei

Sebastiano atteso che il sig. Panebianco era partecipe di tale clan

mafioso che aveva interessi e quote di proprietà anche con riguardo

agli altri esercizi commerciali menzionati. (In Catania sino al 10.06.2012).

Capo Q: per il delitto p. e p. ex art. 110, 81 comma 2, 319, 321 c.p. e art. 7 D.L. 152/91, poiché nella propria qualità di luogotenente in servizio presso la G.d.F. di Catania ometteva atti del proprio ufficio o comunque commetteva atti contrari ai doveri del proprio ufficio consistenti nel fornire informazioni riservate sulle attività di controllo in atto su alcuni esercizi di cui al capo O, nel sollecitare danni ai diretti concorrenti della discoteca denominata in un primo momento “Boh” e poi “Moon” di proprietà anche dei sigg. Cerbo William, Cerbo Francesco Ivano e Panebianco Carmelo, anche mediante l’invio di esposti anonimi al proprio corpo di appartenenza e garantendo la propria disponibilità ad intervenire. In cambio lo stesso riceveva o comunque accettava dai suddetti proprietari beni ed utilità di vario genere e, nello specifico: il comodato di gratuito di un appartamento sito in Catania alla via De Branca n. 54 nella disponibilità di Cerbo William Alfonso che lo consegnava gratuitamente a Caccamo Francesco da luglio a settembre 2012, provvedendo al pagamento di tutte le utenze, un iPad di marca Apple che era regalato dai sigg. Cerbo William e Panebianco Carmelo al Caccamo, oltre l’accesso gratuito permanente alla discoteca “Boh” (poi diventata “Moon”) e presso il lido Moon Beach con possibilità di consumare a proprio piacimento senza nulla pagare sia presso il Moon Beach che presso “Na za Rosa”. Con l’aggravante di aver commesso il fatto al fine di agevolare l’attività del clan mafioso Mazzei (noto come dei “Carcagnusi”) capeggiato da

Mazzei Sebastiano (in Catania dal giugno 2012 all'aprile 013).

La Procura contabile rappresentava che il Tribunale di Catania-Sez. III, con sentenza n. 2277/2019, aveva dichiarato il Caccamo Francesco colpevole, previa esclusione dell'aggravante dell'agevolazione mafiosa ex art. 7 D.l. 152/1991, dei delitti di cui al Capo O), limitatamente all'episodio relativo a Serrano Carmelo e al Capo Q) con condanna alla pena di anni 3 e mesi 6 di reclusione; tale decisione era stata parzialmente riformata dalla sentenza n. 2444/2021 del 22/10/2021 della Corte d'appello di Catania che, in merito alla posizione del Caccamo Carmelo così aveva statuito “ *esclusa la continuazione interna del reato di cui al capo Q), ritenuta la continuazione tra i reati di cui al capo O) e Q) e quelli di cui alla sentenza del Tribunale di Catania del 21 settembre 2017 (n. 3326/17), irrevocabile il 9 marzo 2021, determina la pena inflitta a Caccamo Francesco, a titolo di continuazione, per i predetti reati di cui ai capi O) e Q) in anno uno e mesi sei di reclusione; per l'effetto determina la pena complessiva in anni nove di reclusione*”; tale sentenza passava in giudicato a seguito della sentenza n. 3579/2022 del 14.12.2022 (rectius, n. 3344/2023), depositata in data 25.01.2023, della Corte di cassazione che dichiarava inammissibile il ricorso di Caccamo Francesco.

Il P.M. rappresentava inoltre che nel procedimento n. 6542/2014 R.G.N.R. ai suddetti finanziari erano contestate le seguenti imputazioni:

Capo A) per il delitto p. e p. dagli artt. 110 e 314 c.p. perché Caccamo

Francesco in concorso con Minuto Domenico nella qualità rispettivamente di Luogotenente e di Vicebrigadiere erano entrati in possesso di un involucro contenente cocaina, che la sig.ra Belgiorno Silvana consegnava loro nel corso di una perquisizione domiciliare, non redigendo alcun verbale di sequestro (In Catania in data 31 luglio 2012).

Capo B) per il delitto p. e p. dagli artt. 110 e 328 c.p. perché in concorso tra loro quali militari della GdF Gruppo di Catania il sig. Caccamo con il grado di Luogotenente, il sig. Corigliano con il grado di appuntato e il sig. Minuto con il grado di Vicebrigadiere, come pubblici ufficiali, dopo aver compiuto una perquisizione nel domicilio dei sig.ri Sapuppo Giuseppe e Belgiorno Silvana ed avere i sig.ri Caccamo e Minuto sequestrato alla sig.ra Belgiorno un involucro contenente sostanza stupefacente del tipo cocaina, non redigendo alcun verbale di perquisizione e di sequestro, indebitamente rifiutavano indebitamente un atto dell'ufficio che, per ragioni di giustizia, doveva essere compiuto senza ritardo. (In Catania in data 31 luglio 2012).

Capo D) per il delitto p. e p. dagli artt. 61 n. 9, 81 comma secondo 110, 479, commi 1 e 2, c.p. perché con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, , in concorso tra loro, quali militari in servizio presso la GdF Gruppo di Catania, pubblici ufficiali, formando la comunicazione della notizia di reato dell'1.8.2012, a carico dei sigg. Spampinato Jonathan, Anastasi Agatino, D'amico Filippo Sentina Giovanni e Barbato Christian per i delitti di cui agli artt. 73 e 74 D.P.R. 309/90, depositata presso la Procura della Repubblica di Catania, nonché

redigendo il verbale di sequestro datato 01.08.2012 ore 04,13 a carico dei medesimi indagati con riguardo a circa 200 dosi di cocaina, documenti facenti pubblica fede fino a querela di falso, attestavano falsamente che l'informativa traeva origine da una serie di servizi di osservazione grazie ai quali gli operanti avevano visto soggetti ignoti, con la complicità di persone denunciate occultare tra due cassonetti dell'immondizia, 200 dosi di cocaina rinvenute e poi sequestrate mentre gli stessi militari avevano saputo dal sig. Sapuppo Giuseppe che in quel luogo era occultato lo stupefacente di proprietà di soggetti ignoti e non avevano visto nessuno nascondere la predetta sostanza, attestavano falsamente di avere visto tutti i soggetti denunciati a bordo di ciclomotori fare da civetta o comunque da palo ad altre sei persone a bordo di tre potenti ciclomotori mentre questi ultimi si prodigavano a nascondere per terra in mezzo a due bidoni della spazzatura una vistosa busta di plastica di colore bianco e inoltre i 5 soggetti denunciati con i loro ciclomotori hanno fatto da contorno coprendo di fatto le movenze di soggetti poi rimasti ignoti. Con l'aggravante di avere commesso il fatto sia con abuso di poteri che con violazione dei doveri inerenti alla pubblica funzione esercitata, quali appartenenti alla GDF Gruppo di Catania. (In Catania in data 1° agosto 2012).

- **Capo E)** per il delitto p. e p. dagli artt. 61 n. 9, co. 2, 110 e 368 co. 1 e 2 c.p. perché i sigg. Caccamo Francesco, Minuto Domenico e Palermo Massimiliano, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, in concorso tra loro, quali militari in servizio presso la GdF, redigevano comunicazioni di notizia di reato in data 01.08.2012 a

carico dei sigg. Spampinato Jonathan, Anastasi Agatino, D'Amico Filippo, Sentina Giovanni e Barbato Christian per i delitti ex art. 73 e 74 D.P.R. 309/90, depositate presso la Procura della Repubblica di Catania, ponendo in essere la condotta di cui al capo precedente, incolpavano i sigg. Spampinato Jonathan, Anastasi Agatino, D'Amico Filippo, Sentina Giovanni e Barbato Christian dei delitti ex art. 73 e 74 D.P.R. 309/90, pur sapendoli innocenti, con l'aggravante di aver commesso il fatto sia con abuso di poteri che con violazione di doveri inerenti alla pubblica funzione esercitata, quali appartenenti alla GDF (In Catania in data 01.08.2012).

- **Capo F)** per il delitto p. e p. dall'art. 314 c.p. perché Caccamo Francesco quale militare in servizio presso la GdF di Catania, dopo avere ottenuto per ragioni di ufficio un monitor di tipo Akira, oggetto di sequestro penale a carico della sig.ra Neglia Luciana in data 13.12.2011, trattenendolo presso la propria abitazione, dopo averne falsamente attestato la distruzione come disposto dal Tribunale di Catania, se ne appropriava. (In Catania nel giugno 2012).

La Procura contabile rappresentava ancora che il Tribunale di Catania-Sez. III, con sentenza n. 3326 del 21/09/2017 (depositata il 20.10.2017), aveva dichiarato i sigg. Caccamo Francesco, Minuto Domenico, Palermo Massimiliano e Corigliano Gianfranco colpevoli per i reati ascritti ai suddetti capi D) e E) con esclusione della circostanza aggravante ex art. 61 n. 9 per il capo D) e il sig. Caccamo colpevole per i reati ascritti ai suddetti capi A), B) e F) e, riuniti i fatti nel vincolo di continuazione, condannava Caccamo Francesco alla pena

di anni sette e mesi sei di reclusione e i sig.ri Minuto Domenico, Palermo Massimiliano e Corigliano Gianfranco alla pena di anni 5 di reclusione ciascuno con interdizione perpetua dai pubblici uffici e interdizione legale per la durata della pena.

Con sentenza n. 3673 del 18.12.2019 depositata il 17.03.2020, la Corte di Appello di Catania-Sez. II, in parziale riforma della suddetta sentenza di primo grado, aveva, poi, rideterminato la pena nei confronti dei sig.ri Minuto Domenico, Palermo Massimiliano e Corigliano Gianfranco in anni tre anni e mesi 6 di reclusione, riducendo la pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici a 5 anni e revocando agli stessi l'interdizione legale durante la pena. La Corte di cassazione, infine, con sentenza n. 389 del 09/03/2021, depositata il 15.07.2021, aveva dichiarato inammissibili i ricorsi presentati dai predetti.

Ciò premesso, il PM rilevava che, ai sensi degli artt. 651, co. 1 e 654 c.p.p., si era consolidato un giudicato di condanna penale sulle predette condotte delittuose e che tali condotte avevano arrecato un danno all'immagine della P.A. da ritenersi azionabile anche se la fattispecie riguardava anche reati diversi da quelli contro la P.A. a cui rinviava l'art. 17, co. 30-ter del D.l. n.78/2009.

Ai fini della quantificazione del prospettato danno all'immagine, l'Ufficio requirente richiamava gli indicatori di lesività (criteri oggettivo, soggettivo e sociale) che venivano esplicitati rispetto alla fattispecie concreta; inoltre, evidenziava la particolare posizione del Luogotenente Francesco Caccamo le cui condotte delittuose esprimevano un disvalore ancor più grave avendo lo stesso non solo

concorso insieme agli altri imputati alla realizzazione dei delitti di cui agli artt. 479 c.p. (falso) e 368 c.p. (calunnia), ma anche commesso i delitti di peculato e rifiuto di atti di ufficio, avendo utilizzato la propria qualità per informare alcuni esercenti attività commerciali della movida catanese su futuri controlli della Guardia di Finanza e ricevendo come ricompensa regalie e favoritismi vari.

La Procura contabile, quindi, in data 31.05.2023, emetteva invito a dedurre e, poi, in data 6 novembre 2023, depositava atto di citazione nei confronti dei predetti, per il danno all'immagine subito dal Ministero dell'economia e delle finanze, quantificato complessivamente in euro 95.000,00 e ripartito in euro 50.000,00 a carico di Caccamo Francesco, euro 15.000,00 a carico di Minuto Domenico, euro 15.000,00 a carico di Palermo Massimiliano ed euro 15.000,00 a carico di Corigliano Gianfranco.

Con memoria difensiva depositata in data 28 marzo 2024 si costituivano in giudizio i sigg. Palermo Massimiliano, Minuto Domenico e Corigliano Gianfranco chiedendo di dichiarare inammissibile e, comunque, improcedibile l'azione risarcitoria, con la conseguente nullità di tutti gli atti istruttori e processuali e, in subordine, di dichiarare nullo l'atto di citazione e, in ulteriore subordine, di dichiarare infondata e, comunque, eccessiva la determinazione in euro 15.000,00 per ciascuno dei convenuti del preteso danno risarcibile, con ogni conseguenziale statuizione di rigetto della domanda attorea

In via di fatto, la difesa rappresentava che, in esito ad un procedimento penale, assolutamente distinto dalla c.d. operazione Scarface, nella

quale sarebbe stato coinvolto solo il Luogotenente F. Caccamo, gli odierni coimputati erano stati giudicati colpevoli in concorso tra loro del reato previsto e punito dagli artt. 479 c.p. (falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici) in relazione all'art. 476 c.p. (falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici) (capo D della rubrica) e del reato previsto e punito dall'art. 368 c.p. (calunnia) (capo E della rubrica), evidenziando che da tali reati, commessi in data primo agosto 2012, non era derivata la percezione di alcuna somma di denaro o di altra utilità

In punto di diritto, in primo luogo, la difesa eccepiva che, ai sensi del combinato disposto dell'art. 17, co. 30 ter, D.L. n. 78/2009, conv. in L. n. 102/2009 e dell'art. 7 L. n. 97/2001, l'azione per il danno all'immagine sarebbe ammessa solo in caso di sentenza irrevocabile di condanna per uno dei delitti contro la P.A. previsti nel Capo I, Titolo II, Libro II del c.p. anche dopo la novella codicistica, richiamando giurisprudenza contabile conforme di alcune Sezioni centrali di appello, con la conseguenza che, nella fattispecie, l'azione del PM doveva ritenersi inammissibile.

Inoltre, la difesa eccepiva la nullità dell'atto di citazione in quanto sarebbero stati assolutamente incerti i criteri utilizzati per la determinazione del danno oggetto della domanda di risarcimento in violazione dell'art. 86, co. 2, lett. c).

Con la sentenza impugnata, il primo Giudice dichiarava la contumacia del convenuto Caccamo Francesco.

Ciò premesso, osservava che le modifiche intervenute in materia di

danno all'immagine ad opera del c.g.c. (abrogazione dell'art. 7 della l. 97/2001 da parte dell'art.4 delle "norme transitorie e abrogazioni" - all.3 al c.g.c. - e introduzione dell'art. 51, co. 7 c.g.c.) non possono che valere per il futuro, in relazione, quindi, a fatti dannosi perfezionatisi dopo l'entrata in vigore del D.lgs. n. 174/2016 e per le istruttorie aperte nel vigore del codice di giustizia contabile (cfr. C. conti: Sez. III App., sent. 360/2023; Sez. II d'App., sent., nn. 221 e 120 del 2023; Sez. I App., sent. n. 121/2018).

Pertanto, nella fattispecie, doveva applicarsi la previgente disciplina dell'art. 17, co. 30-ter del D.l. 78/2009 conv. in L. 102/2009 in quanto i fatti illeciti si erano perfezionati prima dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile (7 ottobre 2016) considerato che i fatti penali contestati dal P.M. ai convenuti Minuto, Palermo e Corigliano e relativi ai reati di falso in atto pubblico (476 e 479 c.p.) e al reato di calunnia (368 c.p.) risultavano essere stati tutti commessi in data 1°agosto 2012 mentre il provvedimento restrittivo della libertà personale (arresti domiciliari) era stato eseguito in data 01.04.2014, la richiesta di rinvio a giudizio era dell'11 giugno 2014 mentre il decreto che aveva disposto il giudizio era stato emesso all'esito dell'udienza preliminare del 17 luglio 2014.

Inoltre, anche l'istruttoria contabile, il cui esito aveva portato il P.M. ad esercitare l'azione contabile introduttiva dell'odierno giudizio, era stata aperta dal PM nei mesi di gennaio/febbraio 2015 e, quindi, prima dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile.

Per tali ragioni, con riferimento ai sigg. Minuto Domenico, Palermo

Massimiliano e Corigliano Gianfranco, il primo Giudice dichiarava la nullità dell'atto di citazione.

Invece, riteneva ammissibile la domanda azionata nei confronti del sig. Caccamo Francesco osservando che allo stesso era applicabile la disciplina dell'art. 17, co. 30-ter, del D.l. 78/2009, conv. in L. 102/2009 nella formulazione previgente al c.g.c. considerato che i reati accertati con sentenza definitiva risultavano commessi, dal giugno 2012 all'aprile del 2013, e che quest'ultimo, con due sentenze penali definitive, era stato condannato, tra l'altro, per i reati di cui agli artt. 314 (peculato), 319 (corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio), 326 (rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio) 328 (rifiuto di atti d'ufficio) del c.p. che rientrano nel catalogo dei delitti contro la Pubblica Amministrazione.

Nel merito, inoltre, riteneva sussistente il danno all'immagine, derivante dalle condanne penali passate in giudicato per i reati contro la P.A. ascritti al Caccamo, e lo condannava al pagamento della somma di euro 50.000,00 da ritenersi comprensiva di rivalutazione monetaria.

Nell'appello, il PM ha preliminarmente fatto presente che il Sig. Caccamo è deceduto, come comunicato in data 11 giugno 2024 dal Carcere militare di Santa Maria C.V. e, pertanto, che l'appello non gli è stato notificato non ricorrendo, nella fattispecie i presupposti per agire nei confronti degli eredi ai sensi dell'art.1, comma 1, della legge n. 20 del 1994.

Ciò premesso, ha osservato che il primo Giudice, dopo aver ricordato

che l'art. 2, comma 1, dell'allegato n. 3 al c.g.c. stabilisce che le disposizioni di cui alla parte II, titolo I, capi I, II e III, che disciplinano l'istruttoria, si applicano alle istruttorie in corso alla data di entrata in vigore del codice e fatti salvi gli atti già compiuti secondo il regime previgente, avrebbe poi inspiegabilmente escluso la retroattività dell'art. 51, comma 7, del c.g.c. in quanto *“non è norma che disciplina in modo specifico l'istruttoria del PM ma tratta in particolare della denuncia di danno erariale”*.

Tale interpretazione, ad avviso dell'appellante, sarebbe in totale contrasto con la chiara formulazione letterale della norma transitoria da cui deriva l'applicazione dell'articolo 51, comma 7, alle istruttorie pendenti alla data di entrata in vigore del codice giustizia contabile, tra le quali quella oggetto della sentenza gravata di appello.

A ciò ha aggiunto che, prima dell'introduzione del Codice di Giustizia Contabile, la regola secondo cui il danno all'immagine poteva essere perseguito davanti al Giudice Contabile solo per reati propri contro la pubblica amministrazione non impediva alle PP.AA. di instaurare autonomi giudizi innanzi al Giudice ordinario anche per reati non ricompresi nel Capo II, Titolo II del Libro II del Codice Penale (cfr Corte Cass., Sez.III° Penale, n.5481/2013; Sez. II° Penale, n.41012/2018; Sez. II° Penale, n.29480/2017).

Secondo il PM, l'estensione introdotta dal Codice di Giustizia Contabile non avrebbe determinato un ampliamento della perseguibilità del danno all'immagine, ma esclusivamente una estensione della giurisdizione della Corte dei conti.

Peraltro, il risarcimento del danno all'immagine, pur con le particolarità che lo connotano, mantiene la natura di riparazione patrimoniale di un danno e non consiste nella sanzione di un comportamento illecito; con la conseguenza che, in riferimento allo stesso, non troverebbe applicazione il principio costituzionale posto dall'art. 25 della Costituzione, secondo cui *“nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”*.

La norma sopravvenuta, in definitiva, avrebbe solo innovato in ordine al presupposto di proponibilità della relativa azione e in senso ampliativo. Essa avrebbe, quindi, una rilevanza esclusivamente processuale, con la conseguenza che, in ragione del principio tempus regit actum, è rilevante il momento in cui l'azione risulta proposta per applicare o meno la nuova disciplina (Sezione Lombardia, sentenze n. 23/2022 e n.66/2024).

Secondo il PM, l'azione per danno erariale, per reati comuni a danno delle PP.AA., sarebbe ammissibile non solo in relazione a tutti i giudizi in corso alla data della sua entrata in vigore, ma anche quando i fatti sono stati posti in essere prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n.174 del 2016, come chiarito dalla giurisprudenza con riferimento all'identico tema della immediata applicabilità dell'art.17, co.30-ter, d.l. n.78/2009 a fatti anteriori (Corte dei conti sez. riunite, n. 12/2011 QM; sez. Sardegna, n.229 del 24/06/2021).

A ciò, aggiunge che anche la sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Siciliana (sentenza n.135/2024) ha così affermato: *“La natura processuale dell'art. 51 comma 7, in esame, nella parte che*

richiede la condanna penale definitiva, ne comporta, quale logico corollario, l'applicabilità immediata ai giudizi in corso e, a maggior ragione, per quelli (come l'odierno processo) ancora da instaurare al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni. Ciò anche in presenza di giudizi riferiti a fatti commessi prima della novella legislativa e per i quali, al sopraggiungere della nuova disciplina, non era stata attivata alcuna attività istruttoria (in termini, Corte dei conti SS.RR. n.12/2011/QM sulla retroattiva applicabilità dell'art. 17, comma trenta ter del D.L. n. 78/2009)".

A sostegno delle sue ragioni, il PM ha riportato il principio di diritto affermato dalle sezioni Riunite della Corte dei conti con la sentenza n. 12/2011/QM: *"La disposizione normativa recata dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78 e succ. mod., sui requisiti che devono possedere le notizie di danno ai fini dell'attività istruttoria svolta dal PM contabile, è suscettibile, senza distinzione alcuna, di applicazione immediata e retroattiva in relazione a situazioni istruttorie e processuali maturate nel vigore della normativa preesistente"* e aggiunto che, secondo le Sezioni Riunite, *"la soluzione da dare al problema prescinde, per la conformazione stessa della disposizione normativa, dalla verifica circa una sua natura sostanziale ovvero processuale. Al riguardo, non possono sussistere dubbi sulla circostanza che l'art. 17 in esame influisce direttamente sui presupposti sostanziali dell'azione contabile: in particolare, per quel che riguarda il danno all'immagine, il Giudice delle leggi ha provveduto a precisare che tale norma incide sulla configurabilità stessa del danno*

all'immagine, il quale infatti è stato ritenuto possibile solo se ricorrono talune, specifiche fattispecie delittuose (cfr. Corte Costituzionale, 15 dicembre 2010, n. 355). La norma medesima, inoltre, e più in generale, ha inciso - per quanto qui specificamente interessa - sulla possibilità stessa, per il Requirente contabile, di agire in giudizio (con riferimento a qualsiasi fattispecie illecita produttiva di danno) a tutela delle finanze pubbliche. In ogni caso, per quel che riguarda lo specifico aspetto posto all'esame di queste Sezioni riunite, ciò che rileva è che la disposizione in parola, per espressa volontà del Legislatore – e indipendentemente, dunque, dal suo carattere sostanziale o processuale – è immediatamente applicabile a tutti i giudizi in corso al momento della sua entrata in vigore. A confermare tale interpretazione è sufficiente l'esame del quarto periodo del su riportato comma 30-ter, il quale esclude l'applicabilità delle nuove previsioni nella sola ipotesi in cui sia stata già emessa una sentenza, sia pure non definitiva: per cui, appare evidente concludere che in tutti gli altri casi pendenti, compresi quelli oggetto dei deferimenti odierni, la norma non può che applicarsi con immediatezza. Detto in altri termini, l'art. 17 in discorso, pur ritenendosi di chiara natura sostanziale, secondo quanto appena precisato, introduce nell'ordinamento una retroattività, strettamente delimitata alle sole ipotesi e situazioni indicate dalla norma, e comunque esclusa nei casi in cui sia intervenuta medio tempore una sentenza, anche non definitiva (lo stesso Procuratore generale ha parlato, nelle sue conclusioni, efficacemente ad avviso del Collegio, di retroattività "temperata"). Si tratta di una scelta pacificamente

consentita per l'ordinamento civile, come spesso evidenziato dallo stesso Giudice delle leggi, pur in presenza dell'opposto principio generale di cui all'art. 11 disp. prel. c.c. (cfr., ex plurimis, Corte Costituzionale, 28.3.2008, n. 74, 30.7.2008, 308 e 30.1.2009, n. 24), laddove non vengano in rilievo diritti quesiti o situazioni di immutabilità di precedenti assetti consolidati: e, nell'ipotesi in esame, l'attività istruttoria o processuale, che in precedenza fosse stata espletata dalla Procura regionale, a tutta evidenza, non potrebbe rientrare tra le ipotesi di situazioni giuridiche soggettive tutelabili in questo senso."

Secondo il PM, seguendo le coordinate tracciate dalle Sezioni Riunite, la norma che consente di affermare la natura retroattiva dell'art.51, comma 7, del codice di giustizia contabile, come già osservato, è l'art. 2, comma 1, dell'allegato 3, che, tra le disposizioni che si applicano alle istruttorie in corso alla data di entrata in vigore del codice, prevede anche il capo I, del titolo I della Parte Seconda, che riguarda la denuncia di danno (articoli 51, 52, 53, 54 e 54 bis).

In tale contesto, nessuna rilevanza avrebbero le argomentazioni del giudice di prime cure in ordine alla natura del clamor fori, sulla quale del resto, come precisato anche dalla sentenza appellata, non sussiste un unico orientamento né appare risolutivo al riguardo il riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n.123 del 2023, nel senso che dall'individuazione della condotta infedele del dipendente quale origine del danno all'immagine non derivano elementi sufficienti per la qualificazione del clamor fori.

Allo stesso modo irrilevanti, poi, sarebbero le modalità di applicazione del criterio del doppio introdotto dall'art. 1, comma 62, della legge n.190/2012, modalità anche in questo caso oggetto di un dibattito giurisprudenziale sulla retroattività del nuovo criterio in assenza di una specifica previsione normativa al riguardo.

In data 29 novembre 2024, si sono costituiti in giudizio gli appellati affermando preliminarmente che l'appello sarebbe inammissibile in quanto, ai sensi dell'art. 195 del c.g.c., *"...le domande e le eccezioni non accolte nella sentenza di primo grado, che non sono espressamente riproposte in appello, si intendono rinunciate..."* e, nella fattispecie:

- l'accoglimento da parte del Giudice di prime cure della eccezione di improponibilità della domanda principale, per nullità degli atti istruttori, ha comportato l'assorbimento di ogni altra domanda ed eccezione di merito;
- il PM si è meramente limitato a riprodurre la originaria domanda di risarcimento del danno all'immagine nelle conclusioni dell'atto di appello, senza però in alcun modo indicare, nel corpo dell'atto stesso, le ragioni di fatto e di diritto per le quali gli odierni appellati dovrebbero essere condannati al pagamento della somma di € 15.000,00 ciascuno;
- mentre, invece, la riproposizione della domanda risarcitoria doveva essere fatta in modo espresso, chiaro e specifico e non semplicemente richiamando le conclusioni di primo grado, ma anche indicando le ragioni di fatto e di diritto della domanda

stessa.

Ciò premesso, hanno chiesto la conferma della sentenza impugnata e, in subordine, hanno riproposto l'eccezione di nullità dell'atto di citazione introduttivo del giudizio di prime cure, in quella sede formulata, in quanto sono assolutamente incerti i criteri utilizzati per la determinazione del danno oggetto della domanda di risarcimento.

Nella odierna udienza le parti presenti hanno ribadito le rispettive conclusioni.

DIRITTO

Nell'atto di appello, il PM ha richiamato integralmente i presupposti della domanda risarcitoria, proposta nell'atto di citazione, ed ha formulato esplicita richiesta di condanna; ciò integra, ad avviso del Collegio, una valida riproposizione della stessa nel giudizio di appello; in conseguenza, l'eccezione di inammissibilità, proposta dagli appellati, deve ritenersi infondata.

Ciò premesso, come già osservato da questa Sezione, con sentenza n. 101/2024, l'art. 7 della L. 97/2001 rubricato *“Responsabilità per danno erariale”*, prevede che *“...La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato...”* .

A tale disposizione, ha fatto espresso riferimento l'art. 17, comma 30-

ter, del d.l. 78/2009 “(c.d. lodo Bernardo), laddove ha statuito 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*”, stabilendo, in tal modo, i presupposti dell’azionabilità del danno all’immagine innanzi alla Corte dei conti e, quindi, 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 e, infatti, 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, limita 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)”*.

Ciò premesso, questo Collegio, condividendo il 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 abbia 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”* e, nel caso di specie, il rinvio operato rinvio operato dall'art. 17, comma 30-ter, del d. lgs 78/2009, all'art. 7 della l. 97/2001, 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 tratta 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 della 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.

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.).

Tali conclusioni trovano autorevole conferma 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 spazi ermeneutici di più ampio respiro, 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.

Infatti, la Corte costituzionale ha puntualizzato che *«... 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).

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 le ordinanze nn. 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 giurisdizionale della Corte dei conti per la Liguria richiamando, integralmente, il contenuto dispositivo della sent. 355/2010.

In linea con tale 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.

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”*, hanno un senso nella misura in cui – stante il rapporto di genus ad speciem – si riferiscono 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 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.

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".

Su questa ricostruzione non ha inciso 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"*.

Tale 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 e, 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">>.

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, tuttavia, 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.).

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).

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'andamento e 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).

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*".

Al riguardo, 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.).

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.

In ogni caso, osserva il Collegio che anche 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 Appello, n. 191/2024, n. 214/2024).

Pertanto, anche laddove si seguisse la richiamata giurisprudenza, si dovrebbe concludere che comunque, nella fattispecie in esame, i fatti addebitati agli appellati si sono consumati prima dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile (7 ottobre 2016) considerato che i fatti penali contestati dal P.M. ai convenuti Minuto, Palermo e Corigliano e relativi ai reati di falso in atto pubblico (476 e 479 c.p.) e al reato di calunnia (368 c.p.) risultano tutti commessi in data 1° agosto 2012 mentre il provvedimento restrittivo della libertà personale (arresti domiciliari) è stato eseguito in data 01.04.2014, la richiesta di rinvio a giudizio è dell'11 giugno 2014 mentre il decreto che ha disposto il giudizio è stato emesso all'esito dell'udienza preliminare del 17 luglio 2014; infine, anche l'istruttoria contabile, il cui esito aveva portato il P.M. ad esercitare l'azione contabile introduttiva dell'odierno giudizio, era stata aperta dal PM nei mesi di gennaio/febbraio 2015 e, quindi, prima dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile; pertanto, in alcun modo, detti fatti sarebbero potuti rientrare nell'ambito applicativo dell'art. 51 del c.g.c. che è entrato in vigore il 7 ottobre 2016.

In conseguenza, l'appello va respinto e la sentenza di primo grado confermata.

Resta assorbita ogni altra questione.

In ragione della natura di rito della presente pronuncia, ai sensi dell'art.

31, comma 3, del c.g.c., si compensano le spese legali e di giudizio.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'Appello per Regione

siciliana, definitivamente pronunciando, rigetta l'appello in epigrafe,

conferma la sentenza impugnata e compensa le spese legali e di

giudizio.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 19 dicembre

2024.

Il Presidente- estensore

Vincenzo Lo Presti

(firmato digitalmente)

Sentenza depositata in Segreteria il 20/12/2024

Il Funzionario preposto

(dott.ssa Pietra Allegra)

Firma digitale