



Sentenza n. 3/2026/QM/PROC

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

composta dai signori magistrati:

Piergiorgio DELLA VENTURA	Presidente
Eugenio MUSUMECI	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Rossana DE CORATO	Consigliere
Ilaria Annamaria CHESTA	Consigliere relatore
Marco FRATINI	Consigliere
Carola CORRADO	Primo Ref.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. **862/SR/QM/PROC** del registro di Segreteria di queste Sezioni riunite, sulla questione di massima deferita con atto del 26 marzo 2025, ai sensi dell'art. 114, co. 3, c.g.c. (d.lgs. n. 174/2016 e s.m.i.), dal Procuratore generale rappresentante il Pubblico ministero presso la Corte dei conti, avente ad oggetto il seguente quesito: *“se l'art. 51, comma 7, del Codice della giustizia contabile debba essere interpretato nel senso di consentire la proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine per i delitti commessi a danno delle pubbliche amministrazioni, in conformità a quanto previsto dal*

testo del medesimo art. 51 c.g.c., e non solo per i delitti ai quali fa rinvio l'abrogato art. 7 della legge n. 97/2001 (Libro II, Titolo II, Capo I, c.p.)”.

VISTO l'atto di promovimento;

VISTI i decreti presidenziali di composizione del Collegio e di nomina del relatore del presente giudizio;

VISTO il decreto Presidenziale di fissazione dell'odierna udienza per la discussione dei giudizi;

ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2025, con l'assistenza del segretario dott. Federico Cecconi, alla presenza del Procuratore generale Pio Silvestri, del v.P.g. Giulia de Franciscis e del s.P.g. Emanuela Rotolo per la Procura generale e dell'avv. Paolo Ingrao per la parte Antonino Nicosia.

Rilevato in

FATTO

1. Con atto di deferimento in data 27 marzo 2025 il Procuratore generale della Corte dei conti ha rimesso a queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale, ai sensi dell'art. 114, co. 3, d.lgs. n. 174/2016, la questione di massima avente ad oggetto il seguente quesito:

“Se l'art. 51, comma 7, del Codice della giustizia contabile debba essere interpretato nel senso di consentire la proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine per i delitti commessi a danno delle pubbliche amministrazioni, in conformità a quanto previsto dal testo del medesimo art. 51 c.g.c., e non solo per i delitti ai quali fa rinvio l'abrogato art. 7 della legge n. 97/2001 (Libro II, Titolo II, Capo I, c.p.)”.

Il quesito è posto in relazione al giudizio n. 69709, pendente dinanzi alla Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana.

2. Nell'atto di deferimento la Procura generale ha rappresentato che, con nota prot. 0000387 del 26/11/2024, inviata a mezzo PEC, il Procuratore regionale per la regione Sicilia comunicava di aver promosso il giudizio di responsabilità per danno erariale all'immagine, correlato ad una condanna definitiva per il reato di cui all'art. 416 *bis*- c.p., di particolare gravità e allarme sociale, consumato in danno della pubblica amministrazione ma non ricompreso nel Capo I, Titolo II, Libro II c.p., rappresentando la rilevanza del caso ai fini del deferimento alle Sezioni riunite di questa Corte di questione di massima su tale materia.

Il Procuratore generale rappresenta che la prospettazione del quesito troverebbe idoneo ancoraggio nel giudizio pendente - che investirebbe fatti di reato non rientranti nel citato perimetro, realizzati dopo l'introduzione del codice del processo contabile - e che sarebbe, dunque, suscettibile di incidere sull'esito del medesimo.

Richiama l'atto introduttivo del giudizio di responsabilità del Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, in data 30.10.2024, dal quale risulta che nei confronti del convenuto nel giudizio di responsabilità Antonino Nicosia, anche in qualità di collaboratore parlamentare di un deputato della Repubblica, sia intervenuta sentenza irrevocabile di condanna penale, tra gli altri, per il reato di associazione mafiosa di cui all'art. 416 *bis* c.p., che avrebbe riconosciuto in particolare con ampie e circostanziate

argomentazioni, suffragate da un consistente compendio probatorio

- l'asservimento dell'incarico conseguito dal convenuto all'intrattenimento di relazioni con membri di note famiglie mafiose.

Risulta agli atti che il signor Nicosia è stato condannato, con sentenza del GUP presso il Tribunale di Palermo, n 484/21 R.G., alla pena di anni 20 di reclusione, con interdizione in perpetuo dai pubblici uffici e interdizione legale durante l'espiazione della pena, per il capo di imputazione n. 1 di cui all'atto di rinvio a giudizio, per avere, in concorso, unitamente ad altri associati, *"fatto parte dell'associazione mafiosa "Cosa nostra" e dunque avvalendosi, insieme, della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento ed omertà che ne deriva, per commettere, delitti (contro l'incolumità individuale, la libertà personale e il patrimonio), per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o, comunque, il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti e servizi pubblici, per realizzare profitti e vantaggi ingiusti per sé e gli altri, per intervenire sulle istituzioni e la pubblica amministrazione, per aver intrattenuto contatti con esponenti di vertice di altre famiglie mafiose, programmato estorsioni, danneggiamenti e altri atti intimidatori, consentito contatti con gli altri associati, anche detenuti. Con l'aggravante di cui all'art. 116, c. 4, c.p., trattandosi di associazione armata; con l'aggravante di cui all'art. 416 bis, c. 6, c.p., trattandosi di attività economiche finanziate in parte con il prezzo, il prodotto ed il profitto di delitti. Con la recidiva di cui all'art. 99, c. 4, seconda parte, c.p. per entrambi"*.

La condanna si estendeva, in primo grado, per il Nicosia, ai capi di

imputazione nn. 6 e 7, in relazione agli:

- 6) *“artt. 81, comma II, 110 c.p., 76 d.P.R. 28 dicembre 2000 n.445 in relazione all'art.483, 416 bis 1 c.p. perché, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, Occhionero Giuseppina, in concorso con Nicosia Antonino, rilasciava ai sensi degli artt. 46 e 47 d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445 alle Case Circondariali di Palermo, Sciacca e Agrigento tre distinte dichiarazioni mendaci da lei sottoscritte, in cui attestava falsamente ai Direttori e ai Comandanti della Polizia penitenziaria dei predetti Istituti, pubblici ufficiali, che il Nicosia prestava nei suoi confronti “una collaborazione diretta, professionale, stabile e continuativa”.*

-“7) *artt. 81, comma II, 110 c.p., 76 d.P.R. 28 dicembre 2000 n.445 in relazione all'art.483, 416 bis 1 c.p., perché, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, Nicosia Antonino, in concorso con i Deputato della Repubblica Occhionero Giuseppina, rilasciava ai sensi degli artt. 46 e 47 d.P.R. 28 dicembre 2000 n. 145 alle Case circondariali di Palermo, Sciacca e Agrigento tre distinte dichiarazioni mendaci da lui sottoscritte, in cui attestava falsamente ai Direttori e ai Comandanti della Polizia penitenziaria dei predetti Istituti, pubblici ufficiali, di svolgere funzioni di assistente parlamentare e di prestare nei confronti del predetto Deputato “una collaborazione diretta, professionale, stabile e continuativa” e che non esercitava “attività giornalistica o altra attività attinente”.*

La Corte d'Appello di Catania, con sentenza n. 6543/2022, ha confermato la sentenza del giudice di prime cure e la condanna di Antonino Nicosia per i capi 1 e 7, assolvendolo per il capo 6), rideterminando la pena in anni quindici di reclusione.

La sentenza della Corte di cassazione - Sez. II Pen. n. 7977/2024, ha confermato gli esiti del giudizio di appello, con riduzione della pena, per effetto della quale il Nicosia veniva definitivamente condannato alla pena detentiva di anni 13 e mesi 6.

Secondo la prospettazione della Procura generale rimettente, alla luce del quadro emerso all'esito del giudizio penale, il Nicosia - facendo leva sulla sua fama di persona impegnata nella difesa dei diritti dei detenuti, tra i quali quelli sottoposti al regime carcerario restrittivo dell'art. 41-bis della l. 26 luglio 1975, n. 354 - ha ottenuto di poter incontrare alcuni importanti esponenti mafiosi in modo più agevole e con minori limitazioni nello svolgimento delle relative conversazioni e ha utilizzato tali incontri per portare messaggi e scambiare informazioni, tutti strumentali agli interessi dell'organizzazione criminale.

Nella ricostruzione attorea risulta che i fatti e le condotte addebitate si collocherebbero tra il 2018 (quando intercorreva un rapporto di collaborazione di fatto con il parlamentare) e il 2019 (quando il rapporto veniva formalizzato) e si inscriverebbero in un insieme di ulteriori attività condivise con un altro soggetto, notoriamente affiliato ad una cosca, tutte parimenti risultate indirizzate a realizzare utilità, ad assumere iniziative intimidatorie/persecutorie nei confronti di terzi, a risolvere problemi degli affiliati.

Secondo la prospettazione accusatoria, il rapporto di collaborazione parlamentare del signor Antonino Nicosia avrebbe consentito di schermare l'appartenenza mafiosa del medesimo conseguendo, in

forza di tale funzione ricoperta, il diritto di eseguire visite ispettive presso tutte le carceri italiane.

Sarebbe dunque emerso, con alto grado di credibilità razionale che il Nicosia ha effettuato, negli anni, innumerevoli visite, formalmente ispettive, a mafiosi detenuti presso diverse carceri italiane, in forza della sua militanza politica e del suo attivismo per i diritti dei detenuti e, successivamente, grazie al ruolo di assistente parlamentare. Tali visite, infatti, sarebbero state facilitate, nel tempo, proprio dalla funzione svolta quale collaboratore parlamentare.

3. Secondo la Procura territoriale la condotta penalmente accertata sarebbe indubbiamente lesiva dell'immagine della Pubblica Amministrazione, in quanto il Nicosia, anziché prestare la sua collaborazione per un organo politico dello Stato e, quindi, in favore dell'organizzazione statale, avrebbe prestato collaborazione per una organizzazione criminale, in frontale contrasto con gli scopi ed i valori connessi alla sua funzione. Ed anzi, proprio in forza del ruolo svolto, sarebbe riuscito ad esercitare indisturbato le funzioni di appartenente a "*cosa nostra*".

Viene prospettata dunque, a carico del Nicosia, la sussistenza di un danno all'immagine subito dallo Stato, per un reato associativo mafioso diverso da quelli ricompresi nel Capo I, Titolo II, Libro II del codice penale, fondata su un'interpretazione del quadro normativo in tema di danno all'immagine della P.A. secondo cui il rinvio contenuto nell'art. 17, co. 30-ter, d.l. n. 78/2009 all'art. 7 della l. n. 97/2001 deve intendersi sostituito - in seguito all'entrata in vigore del codice di

giustizia contabile a all'intervenuta abrogazione dell'art. 7 della l. n. 97/2001- dall'art. 51, co. 7, dello stesso codice.

4. La Procura generale reputa, dunque, rilevante nel giudizio *a quo*, la questione interpretativa sottoposta con la questione di massima, che involge l'individuazione dei reati presupposto quali condizioni di proponibilità dell'azione di responsabilità erariale per danno all'immagine, in seguito all'avvenuta abrogazione dell'art. 7 della l. 27 marzo 2001, n. 97, ad opera dell'art. 4, co. 1, lett. g) dell'allegato 3 (norme transitorie e abrogazioni) al codice della giustizia contabile.

Nell'atto di deferimento si rammenta che l'art. 17, co. 30-ter, d.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102 e ss.mm.), dispone 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. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta"*.

Osserva la Procura generale che, rispetto alle citate previsioni, viene in rilievo non solo - da un lato - il disposto dell'art. 4, co. 1, lett. g),

dell'allegato 3 (norme transitorie e abrogazioni) al codice della giustizia contabile, con il quale è stato abrogato l'art. 7 della l. n. 97/2001 ma anche - dall'altro - il successivo comma 2 della medesima disposizione, ove si statuisce che *“quando disposizioni vigenti richiamano disposizioni abrogate dal comma 1, il riferimento agli istituti previsti da queste ultime si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel presente codice”*.

Il quesito posto dalla Procura generale richiede, dunque, che queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale si pronuncino chiarendo, in particolare, se il richiamo contenuto nell'art. 17, co. 30-ter, d.l. 1° luglio 2009, n. 78 all'art. 7 della l. n. 97/2001, ora abrogato - il quale prevedeva che *“1. 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...”* - possa ritenersi riferibile all'art. 51, co. 7, c.g.c., ove si dispone che *“La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato...”*.

5. Nell'atto di deferimento viene dato ampiamente conto dell'esistenza di due contrapposti orientamenti giurisprudenziali, presenti nella giurisprudenza della Corte dei conti, illustrando gli argomenti posti a sostegno delle diverse opzioni ermeneutiche.

Il Procuratore generale rileva che l'indirizzo interpretativo assunto dalla Procura regionale per la regione Sicilia, nell'atto introduttivo del giudizio *a quo*, farebbe leva sull'orientamento emerso in numerose pronunce delle Sezioni giurisdizionali regionali che, tuttavia, non troverebbe - ad oggi - riscontro nelle decisioni del giudice contabile d'appello.

Le Sezioni di appello avrebbero, allo stato, escluso che il novellato quadro normativo possa ritenersi idoneo a mutare il perimetro originario dei reati idonei a fungere da presupposto per la perseguibilità del danno all'immagine, costituito dai delitti dei pubblici funzionari contro la pubblica amministrazione previsti nel Capo I del Titolo II del Libro secondo del codice penale, riconducendo lo schema normativo di collegamento tra l'art. 17, co. 30-ter, d.l. n. 78/2009 e l'art. 7, l. n. 97/2001 al paradigma del rinvio <fisso>.

6. Secondo un indirizzo, definito nell'atto di deferimento "*restrittivo*", indicato come minoritario presso le Corti territoriali (Corte dei conti, Sez. FVG, n. 29/2024; Sez. Sicilia, n. 337/2024; Sez. Molise, n. 79/2021) e maggioritario presso le Sezioni di appello (Sez. III App., n. 4/2024, n. 214/2024 e n. 66/2020; Sez. II App., n. 127/2024, n. 678/2022, n. 221/2023, n. 357/2023, n. 283/2023 e 120/2023), il danno all'immagine sarebbe azionabile, anche dopo l'entrata in vigore del

codice della giustizia contabile, solo a fronte di una condanna definitiva per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale, secondo la previsione dell'art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, norma ancora in vigore per i profili di interesse.

Si sostiene, in proposito, che dalla legge delega del codice della giustizia contabile (art. 20 della l. 7 agosto 2015, n. 124) non si desumerebbe un intento innovativo della disciplina sostanziale del danno all'immagine, nel senso della estensione dell'ambito della sua risarcibilità, non rinvenendosi in essa, tra i principi e i criteri direttivi, alcun riferimento, anche indiretto, all'ampliamento della suddetta disciplina.

Sotto il profilo teleologico, l'orientamento restrittivo muoverebbe dalla considerazione secondo la quale il fondamento del danno all'immagine dovrebbe rinvenirsi nell'art. 97 Cost., che declina un modello di pubblica amministrazione ispirato al rispetto dei principi generali di efficacia, efficienza e imparzialità. Le condotte poste in essere dal dipendente pubblico, che incidano negativamente sulle stesse regole di funzionamento dell'attività amministrativa, sarebbero suscettibili di recare un *vulnus* all'immagine dell'amministrazione, intesa quale percezione esterna che i consociati hanno del modello di azione pubblica sopra descritto. Potrebbe ritenersi, infatti, che l'autorità pubblica sia titolare di un diritto "personale" a vedere preservato anche con una tutela risarcitoria il tratto identitario dell'esercizio delle sue attività secondo i canoni del buon andamento e dell'imparzialità.

Stante il rinvenuto fondamento costituzionale del danno all'immagine, l'ambito dell'azionabilità di tale pregiudizio dovrebbe essere circoscritto entro il perimetro dei delitti contro la pubblica amministrazione, informati alla tutela dei beni giuridici sopra richiamati, posti a presidio dell'azione amministrativa, non essendo tale lesione sempre configurabile nei delitti genericamente *"in danno"* dell'apparato pubblico. Al riguardo - nell'ambito di tale prospettazione - sono richiamate le statuizioni rese nella sentenza della Corte costituzionale n. 355/2010, laddove si è ritenuta non manifestamente irragionevole la scelta legislativa di limitare i casi di azionabilità alle sole *"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"*, potendosi giustificare una particolare modulazione di tali forme di tutela avuto riguardo, da un lato, alla peculiarità del diritto all'immagine della pubblica amministrazione e, dall'altro, all'esigenza di costruire un sistema di responsabilità amministrativa in grado di coniugare le diverse finalità sottese a tale istituto. Il principio sarebbe stato confermato dal Giudice delle Leggi con le ordinanze nn. 167 e 168/2019 e con la sentenza n. 191/2019.

Sul piano sistematico, si sostiene, poi, che il rinvio operato dall'art. 17, co. 30-ter, all'art. 7 della l. n. 97/2001 - per il contenuto letterale dello stesso, per l'interpretazione datane reiteratamente dalla Corte costituzionale nonché per il richiamo ad una norma esattamente individuata - abbia carattere recettizio e determini, quindi,

l'incorporazione, o l'integrazione, nella norma rinviante (cioè nell'art. 17, co. 30-ter) della norma rinvia (art. 7, l. n. 97/2001): con la conseguenza che, in assenza di espressa abrogazione dell'art. 17, co. 30-ter, secondo periodo, resterebbero confermati, anche dopo la novella codicistica, i sopra indicati limiti all'esercizio dell'azione per danno all'immagine.

7. Nell'atto di deferimento il Procuratore generale passa ad illustrare l'orientamento ritenuto attualmente prevalente presso le Sezioni giurisdizionali regionali e afferma che, a seguito dell'entrata in vigore del codice della giustizia contabile, il danno all'immagine dovrebbe ritenersi legittimamente azionabile anche a fronte di condanne definitive per reati diversi da quelli contro la Pubblica Amministrazione (Corte dei conti, Sez. Campania, n. 63/2024; Sez. Veneto, n. 63/2024; Sez. Lombardia, n. 66/2024; n. 98/2024; n. 22/2022; id., n. 282/2021; id., n. 233/2021; id., n. 140/2020; id., n. 201/2016, 33/2017; Sez. T.A.A.- Bolzano, n. 15/2024; Sez. Piemonte, n. 203/2021; Sez. Emilia Romagna n. 152/2021; id., n. 5/2020, n. 225/2017 e 229/2017; Sez. Liguria, n. 204/2019; Sez. App. Sicilia n. 200/2016 e n. 183/2016; Sez. Sicilia, n. 686/2017; Sez. II App., n. 745/2017 e n. 735/2017). Tale conclusione si fonderebbe su una pluralità di argomenti.

Sul piano letterale, sottolinea il Requirente la diversa formulazione letterale dell'art. 51, co. 7, c.g.c., rispetto all'abrogato art. 7 della l. n. 97/2001.

Mentre, infatti, secondo quest'ultima disposizione l'onere di

comunicazione al competente Procuratore regionale della Corte dei conti della sentenza irrevocabile di condanna, ai fini dell'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa, è previsto solo per i *"delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice penale"*, la novella normativa si riferisce, più in generale, ai *"delitti a danno delle stesse"*. Tale scelta di tecnica legislativa, contenuta in una fonte normativa successiva, senza alcuna ulteriore precisazione restrittiva, potrebbe spiegarsi solo ammettendo l'ampliamento del novero dei delitti che costituiscono il presupposto dell'azione di danno all'immagine (Corte dei conti, Sez. Lombardia, n. 109/2023).

Sul piano logico-sistematico, evidenzia la Procura, inoltre, che, a seguito dell'abrogazione dell'art. 7 della l. n. 97/2001 ad opera del codice di giustizia contabile, il rinvio operato dall'art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78/2009 debba ritenersi effettuato all'art. 51, co. 7, c.g.c., con la conseguenza che non sarebbe più tassativamente richiesta, come condizione dell'azione, la condanna definitiva per uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A., di cui al Capo I, Titolo II, Libro II, c.p. (come previsto dall'art. 7), potendo tale condanna essere disposta per un altro delitto a danno della stessa, secondo la previsione dell'art. 51 c.g.c., ossia, oltre a quelli specificamente rubricati contro la P.A., tutti gli altri delitti aventi ricadute in suo danno.

Sul punto viene valorizzato, altresì, il disposto dell'art. 4, co. 2, dell'allegato 3 al c.g.c., a norma del quale *"quando disposizioni vigenti richiamano disposizioni abrogate dal comma 1, il riferimento agli istituti*

previsti da queste ultime si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel presente codice". In tal senso, osserva come il rinvio contenuto nel richiamato art. 17, co. 30-ter, non possa considerarsi materiale, statico e recettizio e continuare, pertanto, a riferirsi, come ritenuto dall'opposto orientamento, all'art. 7 della l. n. 97/2001, dovendosi invece attribuire a tale rinvio natura dinamica, in quanto in tal senso depone proprio il comma 2 dell'art. 4 sopra richiamato.

Sicché, con l'abrogazione dell'art. 7 della l.e n. 97/2001, sarebbe venuto meno il richiamo ad esso operato dall'art. 17, e i connessi limiti all'azionabilità del danno all'immagine, con riespansione della giurisdizione contabile a perseguire qualsiasi reato (anche comune, direttamente o indirettamente dannoso) purché foriero di lesione alla reputazione della P.A.

8. Il Procuratore generale dà, infine, conto degli sviluppi più recenti della giurisprudenza costituzionale e delle ragioni fondanti il deferimento.

Viene data, in particolare, evidenza all'intervento nel quadro dell'illustrato dibattito, da ultimo, della sentenza della Corte costituzionale n. 123/2023, che, esprimendosi in termini chiari sulla portata innovativa della novella normativa recata dal codice della giustizia contabile, sembrerebbe imporre una riflessione sul piano nomofilattico, da parte di queste Sezioni riunite, onde impartire un indirizzo uniforme alle Sezioni giurisdizionali territoriali e d'Appello, nonché alle azioni delle Procure contabili.

Nella richiamata decisione la Consulta, pronunciandosi sulla

questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, l. n. 97/2001, nella parte in cui non prevede che il Pubblico Ministero contabile possa promuovere l'azione di responsabilità per danno all'immagine nel caso di sentenza di estinzione del reato, ha testualmente affermato che l'art. 51 c.g.c., nel sostituire l'art. 7 della l. n. 97/2001, *“modifica il catalogo dei reati che costituiscono il presupposto sostanziale della proponibilità dell'azione di responsabilità per danno erariale, sostituendo ai reati propri commessi dai pubblici funzionari di cui agli articoli da 314 a 335 cod. pen. «i delitti commessi ai danni» delle pubbliche amministrazioni”*.

Nello scrutinio di rilevanza della norma sottoposta al suo esame, la Corte ha altresì precisato 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. 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”*.

Secondo il Procuratore generale, dunque, alla luce di tali elementi non

può revocarsi in dubbio che, ad avviso del Giudice delle leggi, l'art. 51 c.g.c. abbia modificato la previgente disciplina del danno all'immagine, contenuta nell'art. 17, co. 30-ter, declinandone in modo diverso rispetto al passato il presupposto processuale per la relativa azionabilità, allo stato non più circoscritto ai reati di cui al Libro II, Titolo II, Capo I, c.p., ma esteso ai reati "a danno" della pubblica amministrazione. La Consulta ha, inoltre, ripercorso le tre tappe che hanno segnato l'evoluzione della disciplina dei presupposti di azionabilità del danno all'immagine, dapprima configurata senza alcun limite particolare, poi contenuta nel suo ambito oggettivo a seguito della emanazione dell'art. 17, co. 30-ter, e, in seguito, *"ulteriormente modificata per effetto della successiva entrata in vigore del codice di giustizia contabile"*.

Della richiamata pronuncia della Corte costituzionale hanno dato conto, quale punto di approdo della sunteggiata evoluzione normativa e giurisprudenziale ed elemento di valutazione ai fini di una rivalutazione degli indirizzi restrittivi, alcune recenti pronunce della Sezione Terza centrale di Appello (Sez. III App., n. 191/2024; id. n. 214/2024 e n. 360/2023).

Il Procuratore generale ritiene che le argomentazioni, già in sé persuasive, poste a sostegno della tesi estensiva abbiano ricevuto una obiettiva conferma nella richiamata pronuncia del Giudice delle Leggi.

In conclusione, osserva che:

- sul piano letterale, non potrebbe revocarsi in dubbio che

l'art. 51 del codice della giustizia contabile rechi una diversa formulazione normativa rispetto all'art. 7 della l. n. 97/2001 e che tale novella, in assenza di specifiche limitazioni sul piano oggettivo, abbia modificato il catalogo dei reati a fronte dei quali sia possibile azionare il danno all'immagine. Non sarebbe idoneo a smentire tale conclusione l'argomento, sostenuto dall'orientamento restrittivo, dell'assenza di alcun intento innovativo della legge delega. Invero, considerato che la sentenza penale definitiva di condanna costituisce una condizione obiettiva di proponibilità per l'esercizio dell'azione, ritiene il PG che l'individuazione del catalogo dei reati a fronte dei quali il Pubblico Ministero contabile può agire per il danno all'immagine rientri nel principio del *"riordino e [del]la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti"*;

- sul piano sistematico, inoltre, non può considerarsi ancora vigente il richiamo ai delitti di cui al Libro II, Titolo II, Capo I, c.p., contenuto nell'art. 7 della l. n. 97/2001, alla luce del disposto dell'art. 4, co. 2, n.t.a. del c.g.c., secondo cui *"quando disposizioni vigenti richiamano disposizioni abrogate dal comma 1, il riferimento agli istituti previsti da queste ultime si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel presente codice"*, nonché della formulazione sostanzialmente sostitutiva dell'art. 51 rispetto, appunto, al previgente art. 7;

- a questo riguardo deporrebbe obiettivamente per il superamento della tesi del rinvio fisso, diffusamente esposta nella

sentenza della Sezione Terza centrale di Appello, n. 66/2020, anche la circostanza che la Corte costituzionale abbia ritenuto che l'art. 7 della l. n. 97/2001 è stato "*sostituito*" dall'art. 51, co. 7, c.g.c.;

- a fronte di tale affermazione di principio, la tesi restrittiva non risulterebbe ulteriormente sostenibile, anche considerato che la ritenuta distinzione tra il rinvio fisso, operato dall'art. 17, co. 30-ter, all'art. 7, e il rinvio mobile, a sua volta disposto dall'art. 7 ai reati del Libro II, Titolo II, Capo I, c.p., impedirebbe di ritenere incorporati nella prima norma rinviante, vale a dire l'art. 17, co. 30-ter, i reati richiamati dall'art. 7, risultando il rinvio mobile ivi contenuto recessivo rispetto alle sopravvenute modifiche che hanno determinato l'abrogazione della norma rinviate.

L'orientamento estensivo, peraltro, sarebbe maggiormente in linea con la necessità di offrire la più ampia tutela del diritto all'immagine della Pubblica Amministrazione, da intendere non solo come persona giuridica pubblica, ma anche come soggetto giuridico esponenziale della collettività, al cui servizio è posta.

La tutela dell'immagine della pubblica amministrazione andrebbe intesa, infatti, non solo nei suoi aspetti funzionali, presidiati dai canoni dell'imparzialità e del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., ma anche con riguardo all'adempimento dei doveri che gravano sul pubblico dipendente (art. 54 Cost. e 98 Cost.). Il Procuratore generale rammenta che il caso del giudizio *a quo*, in particolare, trae origine da una condanna per associazione per delinquere di stampo mafioso, che, seppur non compreso nel novero dei delitti contro la Pubblica

Amministrazione, ne avrebbe indubbiamente leso l'immagine, per la sua intrinseca riprovevolezza, avendo, in particolare, inciso proprio sull'obbligo dei pubblici impiegati di svolgere le pubbliche funzioni con disciplina e onore e al servizio esclusivo della Nazione.

Non potrebbe, pertanto, ritenersi che la lesione all'immagine pubblica possa derivare solo dai delitti posti a presidio dei beni giuridici di cui all'art. 97 Cost.

Sempre secondo la Procura, l'indiscussa valenza dei dati letterale e sistematico, messi in luce dall'orientamento estensivo e non smentiti dall'opposta interpretazione, scongiurerebbe, peraltro, il rischio, paventato dalle Sezioni riunite n. 8/2015/QM, di *"una sorta di interpretazione "creativa" non ancorata a significativi dati normativi"*.

Né, in ogni caso, potrebbe sostenersi che l'accoglimento della tesi estensiva possa incrementare, *ex se*, il rischio di una applicazione distorta dell'istituto da parte delle Procure contabili. Il più ampio catalogo dei reati a fronte dei quali può essere intrapresa l'azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine, tenuto conto della natura non patrimoniale del pregiudizio *ex art. 2059 c.c.*, dovrà - infatti - essere comunque conforme ai criteri fissati dalla Corte di cassazione (a partire dalla storica sentenza n. 26972/2008), in ordine al fatto che la lesione debba riguardare un interesse di rilievo costituzionale, che l'offesa debba essere grave, ovvero superare una soglia minima di tollerabilità, e che il danno debba essere risarcito quando non sia futile, vale a dire riconducibile a mero disagio o fastidio.

9. Il signor Nicosia ha versato in causa, tramite sistema Daed - Giudico, atto di costituzione nel giudizio, con un primo deposito in data 16 ottobre 2025 e, successivamente, con un ulteriore deposito in data 21 ottobre 2025, con la rappresentanza dell'avv. Paolo Ingrao. In allegato al secondo deposito alla comparsa di costituzione risulta allegata una Procura speciale, priva di data, a firma della tutrice legale del signor Nicosia Antonino, signora Rosa Scandaglia a favore dell'avv. Ingrao.

Nel merito, l'avv. Ingrao richiede il rigetto della richiesta risarcitoria formulata dalla Procura regionale, per l'asserito danno all'immagine e, comunque, il rigetto della domanda in quanto inammissibile, improcedibile ed improponibile.

Il medesimo contesta ed eccepisce, in particolare, di essere mai stato inquadrato in qualità di "Assistente parlamentare" ma, invece, con contratto di semplice "collaboratore" della deputata Giuseppina Occhionero, nella 18^a legislatura. La mera veste di collaboratore mai avrebbe potuto fare emergere profili di responsabilità, anche solo indiretta, per danno erariale.

Il Nicosia, con riguardo alla decisione sulla questione di diritto, che ha dato luogo all'atto di deferimento, dichiara di aderire alle determinazioni delle Sezioni di appello della Corte dei conti reputando che il danno all'immagine possa trovare fondamento solo a seguito di delitti e condanne per reati commessi contro la Pubblica Amministrazione dai dipendenti pubblici. Aggiunge che la semplice figura di collaboratore di un parlamentare non equivarrebbe alla

diversa figura di assistente parlamentare e non potrebbe dare luogo ad alcun profilo di responsabilità per danno all'immagine della P.A.

Il resistente, a conclusione della nota, rileva e lamenta, anche, la ritenuta parzialità di approccio nell'esposizione del Procuratore generale, quanto alle ragioni di deferimento e remissione della vicenda alle Sezioni riunite. L'intero atto di deferimento risentirebbe di detta condizione, sminuendo l'orientamento restrittivo e propendendo per l'orientamento estensivo, così facendo degradare l'atto di deferimento ad atto di parte.

10. All'udienza pubblica, all'esito delle verifiche preliminari, sanata l'irregolarità della procura del difensore costituito in giudizio per il Nicosia, rilevata d'ufficio e ritenuta superata all'esito degli atti versati in udienza e con il consenso della Procura generale, il Presidente ha dato la parola al Procuratore generale Pio Silvestri, il quale innanzitutto ha sottolineato come l'art. 54 Cost. imponga a chiunque si trovi ad esercitare funzioni legate, a qualsiasi titolo, al *munus* pubblico, l'adempimento delle medesime con disciplina e onore. L'assenza di questi elementi incide negativamente non solo sul buon andamento della Pubblica Amministrazione ex art. 97 Cost., bensì anche sul rispetto di ciò che prescrive l'art. 98 Cost., per cui il lavoro pubblico deve essere svolto nel solo interesse della Nazione. La violazione di tali principi non può che ingenerare nella cittadinanza sentimenti di repulsione e sfiducia nei confronti della Pubblica Amministrazione, andando a minare il patto tra amministratori ed amministrati. Nel caso di specie, l'odierna parte interveniente è stata

condannata in sede penale per un reato gravissimo, ovvero associazione a delinquere di stampo mafioso, ma lo stesso discorso può certamente valere per altre tipologie di reati, come ad esempio la violenza sessuale, che certamente sono connotati da un forte disvalore sociale. La tipologia del rapporto sulla base del quale si esercitano funzioni pubbliche è, per quel che rileva in questa sede, del tutto indifferente.

Alla luce di queste considerazioni, il Procuratore generale ha ritenuto opportuno che, dopo le pronunce della Corte di cassazione e della Corte costituzionale, anche la giurisprudenza contabile faccia luce sulla questione di massima sollevata e ciò per un duplice ordine di ragioni: innanzitutto, chiarire a tutti coloro che svolgono funzioni pubbliche i principi che devono ispirare le proprie condotte e le conseguenze nel caso di violazioni dei medesimi; in secondo luogo, e in particolare, dimostrare che l'ordinamento riconosce e punisce chi commette tali azioni a danno della collettività e della pubblica amministrazione che a vario titolo la rappresenta, con una sanzione adeguata alla lesione arrecata.

Ha preso a questo punto, la parola, la v.P.g. Giulia de Franciscis per proseguire l'illustrazione delle ragioni della Procura, in particolar modo con riferimento all'attinenza della questione di massima odierna con il giudizio *a quo*.

Ha rammentato il Pm che il Nicosia ha speso il proprio *munus* pubblico per finalità diverse dai doveri d'ufficio come accertato nel doppio grado di giudizio di merito penale e confermato dalla Corte

di cassazione in punto di legittimità. In particolare, il Nicosia si avvaleva delle prerogative concesse dalla propria qualifica pubblica di collaboratore di un parlamentare per poter accedere alle carceri con maggiore facilità, ed interagire con importanti esponenti di note famiglie mafiose. Accertate tali condotte in via definitiva, la domanda risarcitoria costruita dalla Procura regionale appare rispettare tutti i parametri richiesti dalla legge; è ritenuta pacifica l'esclusione dello specifico reato dal novero di quelli contenuti nel libro II, titolo II, del Codice penale, vale a dire i reati contro la pubblica amministrazione. Da ciò sorge il quesito posto a queste Sezioni riunite, dal momento che sul punto non c'è uniformità di giudizi all'interno della giurisprudenza, anche contabile.

Quanto alle deduzioni del difensore del Nicosia, il Pubblico ministero ha rappresentato che le allegazioni proposte dalla Procura, lontane dall'essere "*partigiane*", non solo sono legittime ma anche doverose per la Procura generale. Quanto al merito, prosegue, il legale del Nicosia si è limitato a chiedere l'accoglimento di una interpretazione restrittiva della norma, naturalmente favorevole alla parte. Il v.P.g. De Franciscis, precisando che i fatti contestati al Nicosia riguardano gli anni 2018 e 2019 – in piena vigenza, pertanto, del nuovo codice di giustizia contabile – ha concluso richiamandosi agli atti.

Ha preso poi la parola il s.P.g. Emanuela Rotolo, la quale ha ripreso quanto detto dal Procuratore generale anche alla luce dello sviluppo giurisprudenziale più recente, ritenendo che sia giunto il momento di risolvere la questione in esame, oggetto di un dibattito

giurisprudenziale, che non pare sopito. In particolare, ha proceduto ad illustrare le principali motivazioni poste alla base dei due orientamenti registrati sul punto, tanto quello c.d. “restrittivo” quanto il contrapposto orientamento c.d. “estensivo”.

Ha osservato, in particolare, che in realtà la Corte costituzionale nella sentenza 191 del 2019 non ha mai espresso una valutazione definitiva circa la natura del rinvio, limitandosi a rilevare la mancata analisi del giudice remittente sull’evoluzione della normativa, senza entrare nel merito. Ha rammentato poi che la Corte di cassazione, in svariate pronunce, ha dato rilievo alla natura non vincolante *erga omnes* della sentenza n. 355/2010 della Consulta, in quanto sentenza di rigetto. Peraltro, i precedenti citati nella citata sentenza appartengono ad un quadro normativo totalmente diverso rispetto a quello attuale.

Ha precisato, inoltre, che le norme contenute nell’art. 51, co. 6 e co. 7, sono norme processuali. Da un lato, il comma 6 introduce una causa di nullità rilevabile d’ufficio; dall’altro, il comma 7 è una norma sulla giurisdizione, che riguarda l’ampliamento dell’ambito soggettivo di applicazione. Infine, la norma disciplina una condizione obiettiva di proponibilità dell’azione per danno d’immagine. D’altra parte, ha proseguito la requirente, il codice di giustizia non è estraneo a norme che hanno riflessi sostanziali, ma non per questo fuoriescono dai limiti della delega.

In ultimo, sotto il profilo teleologico, ha rilevato che non va confuso il bene giuridico protetto dal reato e il bene giuridico tutelato dall’azione per danno all’immagine. Sarebbe ben possibile che il bene

protetto dalla norma che incrimina il danno-evento possa essere distinto dal bene protetto dall'azione di risarcimento per danno all'immagine alla Pubblica amministrazione. Vi sono diversi casi di condanne per condotte, ad esempio, di violenza sessuale - dunque un reato che protegge l'integrità psico-fisica della persona - che, se svolta da un insegnante nell'espletamento delle proprie funzioni, porta senza dubbio ad altri danni-conseguenza e quindi alla lesione di altri beni giuridici, ovvero, per quanto attiene il presente giudizio, l'immagine, il decoro ed il prestigio della P.A.

Il Pm è passato poi ad illustrare diffusamente le ragioni poste a fondamento dell'interpretazione estensiva, rilevando, in particolare, che un eventuale adesione a tale interpretazione non comporti una indiscriminata risarcibilità per danno all'immagine, poiché in materia soccorrono i criteri stabiliti dalla Corte di cassazione con le sentenze cc.dd. di San Martino, già citate nell'atto di deferimento.

Concludendo, alla luce di quanto esposto e dedotto, la Procura generale ha chiesto alle Sezioni riunite di pronunciarsi sul quesito proposto accogliendo l'interpretazione estensiva.

Ha preso a questo punto la parola l'avv. Paolo Ingrao per l'interveniente Antonino Nicosia. Il legale ha sottolineato che le condotte del Nicosia hanno determinato una condanna ed egli sta scontando la pena in stato detentivo. L'avvocato ha ribadito però che, a suo parere, vi sia l'assenza di una precisa normativa che possa ricondurre a tali condotte una responsabilità per danno d'immagine. Pertanto, il difensore ha insistito affinché vengano accolte le

conclusioni riportate nel proprio atto.

A conclusione della discussione il Presidente ha dichiarato chiusa l'udienza.

Rilevato in

DIRITTO

1. La questione in esame è stata deferita dal Procuratore generale, ai sensi dell'art. 114, co. 3, del c.g.c, approvato con d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 e s.m.i. e assume il giudizio in decisione, su segnalazione del Procuratore regionale per la regione Sicilia, con nota prot. 0000387 del 26/11/2024, in relazione all'avvio, avanti alla Sezione giurisdizionale per la regione Sicilia, di un giudizio di responsabilità per danno erariale all'immagine, correlato ad una condanna definitiva del convenuto per il reato di cui all'art. 416 *bis* c.p., di particolare gravità e allarme sociale, consumato, nella prospettazione della Procura regionale, in danno della pubblica amministrazione ma non ricompreso nel Capo I, Titolo II, Libro II c.p..

Evidenzia la Procura generale che l'occasione per il deferimento è la pendenza del giudizio n. 69709 dinanzi alla Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, promosso dalla Procura regionale con atto di citazione in data 30.10.2024 nei confronti del signor Nicosia, per il risarcimento del danno all'immagine conseguente alla sentenza di condanna penale n. 484/21 del GUP presso il Tribunale di Palermo, confermata in secondo grado dalla Corte di Appello di Palermo, con sentenza n. 6543/2022. All'esito del giudizio di Cassazione, per effetto della sentenza della- Sez. II Pen. n. 7977/2024, il signor Nicosia è stato

condannato in via definitiva, in relazione al reato di cui all'art. 416 bis c.p., "Associazione di tipo mafioso", alla pena di anni 13 e mesi 6 di reclusione.

Prospetta il Requirente, dunque, la rilevanza del caso, ai fini del deferimento alle Sezioni riunite di questa Corte della questione di massima su tale materia, in relazione al seguente quesito:

"se l'art. 51, comma 7, del Codice della giustizia contabile debba essere interpretato nel senso di consentire la proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine per i delitti commessi a danno delle pubbliche amministrazioni, in conformità a quanto previsto dal testo del medesimo art. 51 c.g.c., e non solo per i delitti ai quali fa rinvio l'abrogato art. 7 della legge n. 97/2001 (Libro II, Titolo II, Capo I, c.p.)".

Il Procuratore generale sottolinea che la questione sottoposta a queste Sezioni riunite si radica nella prospettazione dell'atto introduttivo del giudizio, che investe fatti di reato non ricadenti nel catalogo dei reati di cui al Libro II, Titolo II, Capo I, c.p., realizzati dopo l'introduzione del codice del processo contabile e suscettibili di incidere sull'esito del medesimo.

2. Tanto precisato, il Collegio è chiamato, preliminarmente, a valutare l'ammissibilità, sotto il profilo soggettivo, del quesito posto con l'atto di deferimento in esame, alla luce dal quadro normativo di riferimento e, in particolare, dalla norma attributiva del relativo potere al Procuratore generale.

L'art. 11, co. 3, c.g.c. prevede che le Sezioni riunite in sede giurisdizionale decidono "sulle questioni di massima deferite dalle sezioni

giurisdizionali d'appello, dal presidente della Corte dei conti, ovvero a richiesta del procuratore generale".

L'art. 114, co. 1, c.g.c. dispone che il potere di deferimento alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale è attribuito alle *"sezioni giurisdizionali d'appello"* per *"la soluzione di questioni di massima, d'ufficio o anche a seguito di istanza formulata da ciascuna delle parti"* mentre il comma 3 del medesimo articolo prevede che *"Il presidente della Corte dei conti e il procuratore generale possono deferire alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale la risoluzione di questioni di massima oppure di questioni di diritto che abbiano dato luogo, già in primo grado, ad indirizzi interpretativi o applicativi difformi"*.

La disciplina codicistica è la risultante di un'ampia elaborazione successiva all'entrata in vigore dell'art. 42, co. 2, della l. 18 giugno 2009, n. 69, integrativo dell'art 1, co. 7, della l. 14 gennaio 1994, n. 19, a partire dalla quale si è realizzato un ampliamento dell'ambito oggettivo e soggettivo del giudizio nomofilattico, confluito nella codificazione di cui al d.lgs. n. 174/2016 e s.m.i.

La *ratio* sottesa all'evoluzione della disciplina legislativa, sino al codice di giustizia contabile, è volta al rafforzamento del potere nomofilattico di queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale, senza, peraltro, che il deferimento dell'esame di questioni interpretative, da parte del Procuratore generale, implichi alcun *"trasferimento"* del giudizio, restando il medesimo incardinato nella sezione davanti alla quale pende e alla quale - dopo la pronuncia delle Sezioni riunite - gli atti devono ritornare per l'ulteriore seguito.

L'art. 11, co. 1, c.g.c. esprime inequivocabilmente la volontà del legislatore di inquadrare le Sezioni riunite come "*articolazione*" delle Sezioni d'appello, non individuandolo quale organo a sé stante, e di attribuire al Procuratore generale, oltre che al Presidente della Corte, il compito di deferire la questione, sul presupposto che il giudizio prosegua dinanzi a un'articolazione interna della Corte in sede d'appello, per l'affermazione del principio di diritto recante la soluzione della sola questione di massima.

In tal senso si è pronunciata la Corte costituzionale chiarendo che "*le Sezioni riunite, in sede giurisdizionale, nell'esercizio della loro funzione nomofilattica, si limitano a fissare il principio di diritto, demandando la decisione nel merito della controversia alle singole sezioni, salvo il potere di queste di non condividere il principio enunciato dalle Sezioni riunite e rimettere ad esse la decisione del giudizio*" (C. cost., n. 30/2011).

In tale contesto non è revocabile in dubbio la pienezza del potere intestato al Procuratore generale della Corte dei conti di deferire questioni di massima e di particolare importanza, al fine di consentire il più ampio spiegamento della funzione nomofilattica svolta dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale.

È, dunque, privo di fondamento giuridico il rilievo sollevato dalla difesa del signor Nicosia, avuto riguardo ad una ritenuta parzialità di approccio nell'esposizione delle ragioni poste a fondamento della remissione; elemento che determinerebbe lo sviamento del ruolo del P.G. da neutrale verso una prospettiva di parte.

Come chiarito da queste Sezioni riunite "*il potere di deferire questioni di*

massima e di particolare importanza è intestato al Procuratore generale della Corte dei conti dall'art. 114, c. 3, c.g.c. Tale potere non gli deriva dalla eventuale qualità di parte del giudizio a quo (art. 12, c. 2, c.g.c.; per quanto concerne i giudizi dinanzi alle SS.RR. in spec. comp., art. 127, c. 2, c.g.c.), in quanto alla parte del giudizio è riservata dall'art. 114, c. 1, c.g.c. soltanto una facoltà d'istanza, ma non un potere di deferimento diretto" (Corte dei conti, SS.RR. in sede giur., sent. n. 34/2024).

In merito, è stato ulteriormente precisato che *"L'art. 114, c. 3, nella parte in cui riconosce in capo al Procuratore generale il potere di promuovere giudizi finalizzati alla soluzione di questione di massima, va ad iscriversi – pur discostandosene per quanto concerne la disciplina del rito – nel perimetro dei deferimenti "nell'interesse della legge", il cui archetipo è delineato dall'art. 363, c. 1 c.p.c., come novellato dal d.lgs. n. 40/2006" (SS.RR., in sede giur. 29 dicembre 2021, n. 27).*

Anche il deferimento diretto, da parte dal Procuratore generale, è dunque volto a conseguire una pronuncia incidentale di queste Sezioni riunite, di carattere sostanzialmente pregiudiziale, su una questione di diritto oggetto di contrasto giurisprudenziale o, comunque, di non pacifica soluzione.

Attesa la natura incidentale del giudizio per questione di massima (art. 116, co. 3, c.g.c.) le Sezioni riunite non decidono il merito del giudizio *a quo*, ma fissano principi interpretativi rispetto alle questioni di massima o di particolare importanza proposte.

Fermo restando che il deferimento non può, dunque, prescindere dall'esistenza di un procedimento giurisdizionale, nel quale

l'emananda pronunzia nomofilattica possa, in astratto, operare (Corte dei conti, SS.RR., sent. n. 10/2019/QM/PRES), alle Sezioni riunite "è rimessa esclusivamente la risoluzione del quesito che prospetta la questione di massima, rientrando nella sfera decisionale della Sezione giurisdizionale, davanti alla quale pende il giudizio principale, la decisione sul caso concreto" (Corte dei conti, SS.RR., n. 1/2025).

In tale cornice, avuto riguardo alla rimessione ad iniziativa del Procuratore generale della Corte dei conti, non sussistono preclusioni, sul piano normativo, in ordine ai tempi e modi di esercizio del relativo potere.

La prospettazione di un'opzione interpretativa che il Pg reputi "corretta", tra quelle che hanno dato luogo "già in primo grado, ad indirizzi interpretativi o applicativi difformi", è funzionale al pieno esercizio delle attribuzioni di nomofilachia delle SS.RR.

L'opzione ermeneutica prospettata dalla difesa del Nicosia, volta a relegare la Parte Pubblica ad un ruolo marginale e asfittico, tradisce la lettera e la *ratio* delle previsioni codicistiche, che affidano al Procuratore generale una funzione propulsiva, a garanzia dell'effettività e della pienezza della funzione nomofilattica intestata alle SS.RR. in sede giurisdizionale. E ciò non quale parte nel processo, bensì quale organo che agisce nell'interesse della legge, in funzione dell'unitarietà dell'applicazione del diritto contabile.

Nella delineata cornice, si appalesa destituito di fondamento anche l'ulteriore rilievo, genericamente esposto dalla difesa del signor Nicosia, relativamente ad una pretesa violazione del diritto di difesa

e di parità delle parti, derivante dalle modalità di deferimento della questione di massima di cui trattasi da parte del Procuratore generale. Alcun profilo di lesione del diritto di difesa è fondatamente predicabile dal signor Nicosia, il quale è stato posto in condizione di contraddire in merito alla questione di diritto, per i diversi profili evidenziati con l'atto di deferimento, e che potrà esercitare le facoltà difensive, formulando le eccezioni che riterrà prospettabili, nell'ambito del giudizio di merito, che si svolgerà avanti alla Sezione giurisdizionale per la regione Sicilia, dove lo stesso si riavvierà, ai sensi dell'art. 116, co. 3, c.g.c.

In tal senso, costantemente, queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale hanno chiarito che *“il giudizio innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti, diversamente da quello delle Sezioni unite della Cassazione, è costituito non da tutta la causa controversa dinanzi alle sezioni cc.dd. semplici”*, bensì - esclusivamente - dalla questione di massima (Corte dei conti, SS.RR. n. 12/2011); risulta del resto pacifico che *“la decisione nel merito di un giudizio rimesso alle Sezioni riunite esorbita dalla loro competenza, giacché esse si limitano ad affermare il principio di diritto portato alla loro attenzione, senza accertare l'esistenza in concreto dei fatti costitutivi, impeditivi o estintivi delle pretese azionate nei giudizi a quibus (in tal senso, cfr. SS.RR. nn. 6-7-8-9/2010/QM depositate, rispettivamente, nelle date 21.7.2010, 30.9.2010, 13.10.2010, 16.11.2010 e nn. 3-4/2011/QM, depositate, rispettivamente, nelle date 26.1.2011 e 1.3.2011); dall'altro, che le questioni preliminari o pregiudiziali rilevanti nei singoli giudizi (su competenza e giurisdizione, condizioni dell'azione, etc.), non*

strumentali alla decisione sulle questioni di massima sollevate, non possono essere decise dal Giudice del principio di diritto, rientrando nella competenza funzionale della Sezione giurisdizionale dinanzi alla quale pendono i relativi giudizi (Corte dei conti, SS.RR. n. 12/2011).

Alcun profilo di lesione delle prerogative difensive è dunque prospettabile.

Va inoltre rammentato che la Consulta ha escluso la fondatezza dei dubbi di costituzionalità sollevati in relazione agli artt. 24, 25 e 111 Cost., con riferimento al potere di rimessione del Presidente della Corte dei conti e con argomentazioni mutuabili anche a quello del Procuratore generale, risultando la disposizione normativa attributiva del relativo potere fondata sulla medesima *ratio* di rafforzamento della funzione nomofilattica, a garanzia della uniforme interpretazione e della corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica.

Rispetto al principio della precostituzione per legge del giudice, di cui all'art. 25 Cost., è stato osservato che *“secondo la giurisprudenza costituzionale (sent. 419 del 1998), il principio di precostituzione del giudice naturale non può operare nella ripartizione, tra sezioni interne, «dei compiti e delle attribuzioni» spettanti ad un determinato ordine giurisdizionale (ordinanza n. 181 del 2001)”*. E' stata esclusa, altresì, la compromissione del principio di terzietà del giudice, di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., avendo il legislatore consentito il deferimento di una questione di diritto, di carattere incidentale, ad un'articolazione interna della Corte dei conti; alcun profilo di illegittimità

costituzionale è stato poi rilevato, con riguardo alla prospettata violazione del diritto di difesa, di cui all'art. 24 Cost., posto che una simile lesione si realizza, secondo la Consulta, soltanto qualora le norme processuali pongano condizioni di sostanziale impedimento all'esercizio del diritto, che non si verificano nel giudizio in esame, tenuto conto del carattere incidentale del medesimo (C. cost. 27 gennaio 2011 n. 30).

Devono reputarsi, quindi, inammissibili le questioni o eccezioni diverse da quelle oggetto di rimessione, eventualmente rilevanti esclusivamente nel giudizio di merito, del quale il presente procedimento costituisce un mero incidente.

3. Sulla base della cornice normativa e delle coordinate ermeneutiche sopra delineate queste Sezioni riunite sono chiamate ad esaminare la rilevanza e gli ulteriori profili di ammissibilità della questione deferita, posto che *"il limite del deferimento è (...) dato dalla effettiva portata della questione"* (Corte dei conti, SS.RR., sent. n. 5/QM/2004).

Il vaglio è funzionale con la necessità di *"garantire un filtro all'accesso alla funzione nomofilattica che bilanci detto accesso con la contrapposta esigenza, parimenti meritevole di considerazione, di ricercare ed affinare le migliori soluzioni di diritto attraverso i fisiologici meccanismi dell'elaborazione giurisprudenziale"* (Corte dei conti, SS.RR., sent. 15/09/2016, n. 19/QM).

Tanto per le questioni di massima che per i casi di contrasto di giurisprudenza l'organo rimettente è tenuto inoltre a dimostrare, oltre all'effettiva sussistenza della questione in punto di diritto, anche la

rilevanza della stessa per il giudizio in corso, che si configura nella verifica del rapporto di pregiudizialità tra la questione di diritto ed il prosieguo del giudizio pendente, nel senso cioè che esso non potrebbe essere deciso indipendentemente dall'applicazione di quel principio di diritto. Sempre in punto di ammissibilità, va poi verificato che il problema non sia di semplice soluzione, che si tratti cioè di un problema interpretativo di particolare complessità, che in quanto tale possa giustificare la rimessione alle Sezioni riunite della relativa questione di massima (Corte dei conti, SS.RR., 12 giugno 2006, n. 5/QM e id. 23 aprile 2010, n. 4/QM).

Ricorrendo i su detti requisiti, la questione deve essere ritenuta ammissibile, pur in assenza di contrasti giurisprudenziali significativi in grado di appello (Corte dei conti, SS.RR., 19 luglio 1999, n. 22).

Reputa il Collegio che i richiamati principi valgano anche allorquando, come nella fattispecie, la rimessione da parte del Procuratore generale sia intervenuta nell'ambito di un giudizio pendente in primo grado, nella fase che intercorre tra il deposito della citazione da parte della Procura regionale e lo svolgimento dell'udienza di discussione, anteriormente alla costituzione della parte avanti alla Sezione territoriale competente.

In tale contesto, spetta all'organo rimettente il compito di dimostrare il nesso di rilevanza che deve avvincere i due giudizi, potendo le Sezioni riunite rilevare un profilo di inammissibilità della questione stessa nella sola ipotesi in cui le valutazioni del primo risultino manifestamente e incontrovertibilmente carenti, ovvero la

motivazione della loro esistenza sia manifestamente implausibile.

Gli argomenti enunciati nell'atto di deferimento della questione di massima devoluta a queste Sezioni riunite, da parte della Procura generale, devono, dunque, essere sottoposti ad un vaglio di non implausibilità della motivazione, in ordine al requisito della rilevanza, da intendersi quale interna coerenza della prospettata possibilità di applicazione, nella fattispecie concreta, del principio di diritto del quale si richiede la soluzione.

La valutazione di sussistenza delle condizioni dell'azione e degli altri presupposti di legittima instaurazione del giudizio di responsabilità (nella fattispecie per danno all'immagine), a partire dalla questione di giurisdizione, è riservata al giudice presso il quale è radicato il giudizio *a quo*, fermo restando il solo limite che sia fornita una motivazione sufficiente e credibile, nell'atto di deferimento.

In tal senso si sono pronunciate, a più riprese, queste Sezioni riunite, rilevando che il giudizio avanti a sé *"non ha per oggetto la decisione della causa..."*, con la conseguenza che ogni questione pregiudiziale (compresa quella di giurisdizione) *"...non essendo strumentale alla decisione della questione di massima, non può essere decisa da questo Giudice, al quale è rimessa esclusivamente la risoluzione del principio di diritto, rientrando nella sfera decisione della Sezione giurisdizionale davanti alla quale pende il giudizio principale (queste Sezioni riunite, nn. 6, 7, 8, 9/2020/QM, 3/4/2011/QM, 12/2011/QM)"* (SS.RR. n. 26/2019/QM).

Il vaglio di ammissibilità si ricollega, dunque, alla sussistenza, nel provvedimento di rimessione, di una motivazione idonea ad

enucleare indici tali da consentire a queste Sezioni riunite un controllo esclusivamente "*esterno*" sulla sussistenza di un giudizio validamente instaurato, desumibili dalla presenza di elementi rivelatori di un prospettato rapporto di pregiudizialità tra il giudizio *a quo* e quello che si svolge dinanzi a queste Sezioni riunite; il che non implica, peraltro, la sovrapponibilità tra gli oggetti dei due giudizi, restando in capo alla Sezione giurisdizionale regionale lo spazio di apprezzamento delle questioni preliminari, pregiudiziali e di merito per l'adozione di un'autonoma decisione, avente ad oggetto un *petitum* separato e distinto dalla risoluzione della stessa questione di massima. Indici che queste Sezioni riunite reputano sussistere nel caso in esame, non essendo revocabile in dubbio che, nella fattispecie, il rimettente Procuratore generale ha attendibilmente argomentato in merito alla rilevanza della questione.

Sotto tale profilo, il Collegio ritiene ragionevolmente motivata la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità necessaria tra la questione deferita e il giudizio pendente avanti alla Sezione giurisdizionale per la regione Sicilia, in quanto la soluzione al quesito appare funzionale alla definizione del giudizio.

Il quesito, così come prospettato dalla Procura generale nell'atto di deferimento si pone, in effetti, in rapporto di diretta pregiudizialità e connessione con l'ambito di cognizione del giudizio pendente innanzi alla Sezione giurisdizionale per la regione Sicilia in cui è convenuto un soggetto "*che è stato condannato in via definitiva in sede penale per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso (art. 416-bis c.p.), per*

aver utilizzato il proprio incarico di assistente di un membro del parlamento nazionale in maniera strumentale, al fine di accedere in alcuni istituti penitenziari ed incontrare noti esponenti di famiglie mafiose, con ciò assicurando contatti e scambi di informazioni a beneficio dell'organizzazione criminale, nonché forme di controllo su taluni di questi per verificare che non decidessero di collaborare con la giustizia" (pag. 3 atto di deferimento).

Il Procuratore generale evidenzia, ancora, come *"il dato saliente è rappresentato dall'accertato stabile inserimento del convenuto nel contesto mafioso, come persona affidabile e "competente" nella gestione degli affari criminosi e altresì disponibile a corrispondere a richieste dei suoi interlocutori: dato, cui si collega l'ulteriore - parimenti significativo - del volontario sviamiento dell'incarico pubblico rivestito, proprio in funzione di tale ruolo criminale".*

L'azione di responsabilità erariale per danno all'immagine dell'amministrazione (individuata nella Presidenza del Consiglio dei ministri) è stata promossa sostenendone l'ammissibilità in relazione al vigente testo dell'art. 51, co. 7, c.g.c., che riferisce l'iniziativa del pubblico ministero contabile all'intervenuta definitiva condanna di pubblici funzionari per *"i delitti commessi a danno delle stesse"*.

La soluzione della questione interpretativa, riguardante il campo applicativo dell'art. 51, co. 7, c.g.c., si prospetta, dunque, pregiudiziale alla decisione della causa, dovendo appurarsi se, in seguito alla modifica della previgente disciplina fondata sul rinvio contenuto nell'art. 17, co. 30-ter, d.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102 e ss.mm.), all'art. 7

della l. 27 marzo 2001, n. 97, ora abrogato, possa ritenersi che, in virtù del richiamo alla corrispondente norma dell'art. 51, co. 7, c.g.c., tutti i “*delitti commessi a danno*” delle amministrazioni - e non solo quelli ricompresi nel Capo I del Titolo II del Libro secondo del codice penale - possano ritenersi costituire reati presupposto per la proponibilità dell'azione per danno all'immagine.

Ciò deve ritenersi sufficiente a superare il vaglio esterno e strumentale di rilevanza, senza che - *a fortiori* per l'ipotesi di rimessione da parte del Procuratore generale nella fase descritta - rilevino le ulteriori considerazioni su questioni pregiudiziali e preliminari nonché sugli effetti che, in concreto, possano o meno discendere all'esito del giudizio, demandati alla esclusiva cognizione della Sezione giurisdizionale regionale (Corte dei conti, SS.RR. sent. n. 34/2024/QM/PRES_PROC; SS.RR. n. 1/2025).

Il giudizio di merito resta infatti incardinato - senza alcuna *mutatio iudicis* - presso la Sezione giurisdizionale per la regione Sicilia alla quale - dopo la pronuncia delle SS.RR. - gli atti devono ritornare per l'ulteriore seguito, come previsto dall'art. 116, co. 3, c.g.c..

4. Il Collegio ritiene, inoltre, che ricorrano tutti i presupposti oggettivi indicati dalla costante giurisprudenza delle SS.RR. in sede giurisdizionale per il deferimento.

L'oggetto del quesito in esame pone questioni ermeneutiche di indubbia rilevanza e di obiettiva complessità che, a prescindere dalla numerosità dei contrasti in secondo grado, ha evidenziato “*già in primo grado indirizzi interpretativi o applicativi difformi*”.

La questione interpretativa in ordine alla quale il Procuratore generale invoca una pronuncia nomofilattica riguarda, come chiarito, l'esegesi delle norme che consentono di individuare il novero dei reati presupposto.

In particolare, il nodo esegetico che ha dato luogo a pronunce distoniche nella giurisprudenza contabile, ha ad oggetto la portata - innovativa o meno - delle modifiche, introdotte dal codice di giustizia contabile, avuto riguardo al venire meno dei limiti di proponibilità dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine, individuati - in forza del richiamo contenuto dall'art. 17, co. 30-ter, d.l. n. 78/2009 e s.m.i. all'art. 7 della l. n. 97/2001 - nei soli reati di cui al Capo I del Titolo II del Libro Secondo del codice penale.

Ove, come prospettato dalla Procura generale, con l'abrogazione dell'art. 7 citato, il richiamo contenuto dall'art. 17, co. 30-ter, d.l. n. 78/2009 debba ritenersi riferito all'art. 51, co. 7, c.g.c., sarebbero stati ridefiniti i presupposti dell'azione per danno all'immagine della pubblica amministrazione per cui, per la proponibilità dell'azione, dovrebbe unicamente verificarsi che si tratti di *"delitti commessi a danno"* delle amministrazioni, come indicato dall'art. 51, co. 7, c.g.c..

In ragione degli interventi normativi recati dalla novella codicistica, sono venuti formandosi, nella giurisprudenza contabile, due orientamenti interpretativi, in ordine alla natura del rinvio operato dal secondo periodo dell'art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009 e s.m.i., che hanno condotto a differenti approdi in ordine al novero dei reati *"presupposto"*.

Secondo una prima opzione ermeneutica, fatta propria anche dalle Sezioni di appello di questa Corte, il rinvio effettuato dal citato art. 17, co. 30-ter, avrebbe natura di rinvio recettizio o fisso; dall'incorporazione della norma rinviata, cioè dell'art. 7 della l. n. 97 del 2001, nella norma rinviante (art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009) discenderebbe l'insensibilità alle successive vicende modificative o abrogative che riguardino la stessa norma incorporata e verrebbe, per tale via, garantito il sostanziale protrarsi della vigenza dello stesso art. 7 limitatamente agli effetti propri della norma incorporata - anche successivamente alla sua abrogazione (*ex multis* Sez. II App., n. 127/2024, n. 678/2022, n. 221/2023, n. 357/2023, n. 283/2023 e 120/2023; Sez. III centr. n. 66/2020, n. 4/2024 e n. 214/2024; Sez. II centr. n. 127/2024; Corte dei conti, Sez. FVG, n. 29/2024; Sez. Molise, n. 79/2021).

Seguendo tale impostazione, l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile non avrebbe inciso sul novero dei delitti presupposto di proponibilità del danno all'immagine, che resterebbe confinato a quello individuato dall'art. 7 della l. n. 97 del 2001 e, quindi, limitato al "*catalogo*" dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

Secondo una diversa ricostruzione, definita in sede di deferimento "*estensiva*", il richiamo contenuto nel secondo periodo dell'art. 17, co. 30-ter all'art. 7 della l. n. 97 del 2001, avrebbe natura di rinvio mobile o dinamico, cioè di rinvio alla fonte e, dunque, sensibile a tutte

le successive vicende che riguardino la norma a cui si è rinviato, con la conseguenza che l'abrogazione di quest'ultima non potrebbe che riflettersi sulla disciplina delle condizioni di proponibilità dell'azione risarcitoria (Corte dei conti, Sez. Toscana, n. 41/2025; Sez. Campania, n. 63/2024; Sez. Veneto, n. 63/2024; Sez. Lombardia, n. 66/2024; n. 98/2024; n. 22/2022; id., n. 282/2021; id., n. 233/2021; id., n. 140/2020; id., n. 201/2016, 33/2017; Sez. T.A.A.- Bolzano, n. 15/2024; Sez. Piemonte, n. 203/2021; Sez. Emilia Romagna n. 152/2021; id., n. 5/2020, n. 225/2017 e 229/2017; Sez. Liguria, n. 204/2019; Sez. App. Sicilia n. 200/2016 e n. 183/2016; Sez. Sicilia, n. 686/2017; Sez. II App., n. 745/2017 e n. 735/2017).

Con l'abrogazione dell'art. 7 cit. il rinvio "mobile" contenuto nell'art. 17, co. 30-ter cit., dovrebbe pertanto ritenersi riferito alla disposizione dall'art. 51, co. 7, c.g.c., che prevede che *"La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato..."*.

Per effetto del rinvio "dinamico" la condizione dell'azione per il danno all'immagine non sarebbe, dunque, più costituita dalla condanna definitiva per uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A., di cui al Capo I, Titolo II, Libro II, c.p. (come previsto dall'art. 7), dovendo ritenersi estesa ai *"delitti commessi a danno"* delle amministrazioni,

secondo la locuzione contenuta nell'art. 51 c.g.c., recante una formula più ampia, riferibile a tutti i delitti comuni aventi ricadute in danno dell'amministrazione e non solo quelli ricompresi nel Capo I, Titolo II, Libro II, c.p..

I due distinti orientamenti sono stati puntualmente ricostruiti dal Procuratore generale nell'atto di deferimento della questione a queste SS.RR. in sede giurisdizionale.

Quanto al primo indirizzo, definito "*restrittivo*" nell'atto di deferimento, si evidenzia come lo stesso sia "*minoritario presso le Corti territoriali... e maggioritario presso le Sezioni di appello ...*". Il diverso orientamento, definito "*estensivo*", deve invece ritenersi, precisa il Pm, "*... attualmente prevalente presso le Sezioni giurisdizionali regionali...*".

Nel delineato contesto non è revocabile in dubbio la natura controversa della questione posta con l'atto di deferimento, avuto particolare riguardo alla difformità degli orientamenti registrati nella giurisprudenza; condizione che, senza dubbio, legittima alla rimessione della questione a queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale.

5. Superato il vaglio di ammissibilità e rilevanza, nei sensi e termini delineati nei punti precedenti, il Collegio è chiamato all'esame della questione di diritto posta con l'atto di deferimento.

5.1. Nell'esegesi delle norme oggetto della questione deferita non si può prescindere da una preliminare ricostruzione della cornice, normativa e giurisprudenziale, in cui è intervenuta la novella codicistica.

È noto che il diritto all'immagine trae il suo fondamento normativo nel sistema di tutela costituzionale che, all'art. 2 Cost., riconosce i diritti inviolabili della persona, i quali si estendono, con i necessari adattamenti, anche alle persone giuridiche.

L'immagine della pubblica amministrazione è la proiezione pubblica dei valori di *"imparzialità e buon andamento"*, elevati al rango costituzionale dall'art. 97 e che la stessa, attraverso la sua organizzazione e i suoi dipendenti, è chiamata ad *"assicurare"*.

La credibilità e il prestigio della Pubblica Amministrazione costituiscono un connotato imprescindibile dell'identità pubblica e sono essenziali a garantirne il ruolo e strumentali alla sua conseguente azione.

Il legislatore Costituente ne ha posto a presidio il dovere di fedeltà *"qualificata"* a carico di coloro che esercitano funzioni pubbliche, in virtù e per l'effetto di un legame che si sostanzia in un rapporto organico di questi con i propri uffici, traducendosi nel dovere di adempiere i propri compiti *"con disciplina ed onore"*.

È stato evidenziato come il concetto di *"onore"*, voluto dal Costituente, non va inteso nel suo significato soggettivo, di coscienza della propria personale dignità, né quale retaggio di antichi privilegi, bensì in senso oggettivo, come reputazione e stima della quale il pubblico funzionario deve rendersi meritevole per non ledere l'immagine della pubblica amministrazione che egli impersona nei confronti dei terzi. Nel disegno del Costituente è richiesta a *"chi esercita funzioni pubbliche"* una diversa consapevolezza della responsabilità che

discende dal rapporto di compenetrazione organica che caratterizza il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione e che si estende anche a chi agisce, comunque, in rapporto di servizio con questa.

I doveri costituzionali di agire con disciplina ed onore hanno ciascuno una distinta valenza e un proprio specifico significato; l'uno opera sul piano interno, del rapporto di servizio che lega il funzionario all'amministrazione di appartenenza. L'onorabilità mira, invece, a garantire il risvolto esterno del suo operare, per i riflessi sulla credibilità dell'istituzione che egli impersona e sulla fiducia dei cittadini nella sua correttezza.

È di immediata percezione, dunque, il nesso tra la disposizione dell'art. 54 Cost. e i principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, stabiliti dal successivo art. 97 della stessa Carta costituzionale, ai quali deve essere improntata l'organizzazione dei pubblici uffici. L'osservanza dei doveri costituzionali di "*disciplina ed onore*", costituiscono allora condizione affinché possano inverarsi il buon andamento e l'imparzialità dell'ufficio, che risulterebbero altrimenti negletti e compromessi.

In tale contesto, il danno all'immagine delle pubbliche amministrazioni, quale portato di una avveduta elaborazione pretoria, si configura quale pregiudizio alla persona giuridica pubblica, in tali termini delineata, nella sua identità, credibilità e reputazione. Esso trae origine dalla condotta del dipendente-infedele che tradisce i doveri costituzionali che sul medesimo gravano

direttamente, ai sensi dell'art. 54 Cost., generando discredito e compromettendo il rapporto di fiducia e affidamento nelle istituzioni e, per l'effetto, i valori protetti dall'art. 97 Cost.

In merito al concetto di *"credibilità dell'amministrazione presso il pubblico"* la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che la stessa si configura come *"il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall'"ombra" gravante su di essa a causa dell'accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l'istituzione stessa opera.*

Si tratta certamente, in linea di principio, di un interesse della collettività meritevole di protezione dal punto di vista costituzionale, essendo riconducibile al principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione), e in definitiva al rapporto "politico" che lega gli utenti e i destinatari dell'attività amministrativa a coloro che, occupando pubblici uffici, hanno il dovere di adempiere le funzioni pubbliche loro affidate "con disciplina ed onore" (art. 54, secondo comma, della Costituzione), ponendosi "al servizio esclusivo della Nazione" (art. 98, primo comma, della Costituzione) (C. cost., sent. n. 206/1999); analogamente, è stato affermato che "le esigenze di trasparenza e di credibilità della pubblica amministrazione sono direttamente correlate al principio costituzionale di buon andamento degli uffici" (C. cost., n. 172/2005).

5.2. Nell'elaborazione della giurisprudenza della Corte dei conti, ancor prima che l'elaborazione della Corte di cassazione giungesse ad affermare la generale applicabilità dell'art. 2059 cod. civ., è stato dato

ingresso alla voce risarcitoria in esame, affermando la configurabilità del danno all'immagine della pubblica amministrazione in termini di danno dall'indubbia natura non patrimoniale, sia pure con marcati risvolti patrimoniali.

Lo stesso giudice costituzionale ha riconosciuto alla giurisprudenza contabile di aver inizialmente elaborato un modello di danno all'immagine della PA come danno erariale tutelabile con il rimedio risarcitorio, *“proponibile senza alcun limite particolare, né in riferimento al fatto generatore di responsabilità, né, tantomeno, con riguardo alla necessità di un preventivo accertamento del fatto in sede penale”* (C. cost., n. 123/2023).

5.3. Queste Sezioni riunite, con la sentenza n. 23 aprile 2003, n. 10, ne individuavano, con chiarezza, i tratti essenziali, all'esito di un ragionato e articolato percorso ermeneutico, che vale la pena rammentare; veniva rimarcato in proposito che *“Appare ormai superata, alla luce delle innovazioni della legge n. 20 del 1994, quella giurisprudenza contabile che, applicando parametri esclusivamente civilistici, affermava la natura patrimoniale e contrattuale della responsabilità amministrativa ed in essa individuava l'ambito esclusivo della giurisdizione contabile... Emerge, però, dall'intervenuta evoluzione del quadro normativo di riferimento ormai ampiamente nota, una configurazione della responsabilità amministrativa nella quale trova collocazione anche la tutela di interessi ulteriori rispetto a quelli della semplice integrità patrimoniale ma ugualmente fondamentali in una società moderna, tesa all'efficienza dei propri apparati pubblici, ed espressi dai*

principi costituzionali dell'art. 97, 1° e 2° comma, recepiti nella nuova disciplina dell'agire amministrativo (art. 1, 1° comma legge n. 241 del 1990)".

Veniva pertanto delineato il diritto della Pubblica amministrazione alla propria immagine, vale a dire il diritto *"alla tutela della propria identità personale, del proprio buon nome, della propria reputazione e credibilità in sé considerate. Si tratta di diritto e tutela che l'ordinamento accorda in primo luogo alle persone fisiche. Da esse non distingue le persone giuridiche, ugualmente soggetti dell'ordinamento, che trovano nella tutela accordata esclusivamente le limitazioni derivanti dall'assenza di fisicità"*.

Sulla base dei parametri costituzionali di riferimento, si riteneva essere, *"evidente cioè, nell'ambito del rispetto dell'immagine ed identità personale, l'interesse costituzionalmente garantito che le competenze individuate vengano rispettate, le funzioni assegnate vengano esercitate, le responsabilità proprie dei funzionari vengano attivate. Ogni azione del pubblico dipendente che leda tali interessi si traduce in un'alterazione dell'identità della pubblica amministrazione e, più ancora, nell'apparire di una sua immagine negativa in quanto struttura organizzata confusamente, gestita in maniera inefficiente, non responsabile né responsabilizzata"*.

La violazione del diritto all'immagine, così inteso, veniva ritenuto economicamente valutabile, in quanto *"... si risolve in un onere finanziario che si ripercuote sull'intera collettività, dando luogo ad una carente utilizzazione delle risorse pubbliche ed a costi aggiuntivi per correggere gli effetti distortivi che sull'organizzazione della pubblica amministrazione si riflettono in termini di minor credibilità e prestigio e di*

diminuzione di potenzialità operativa”.

5.4. Il percorso di elaborazione interpretativa intrapreso dal Giudice contabile si è evoluto parallelamente alla giurisprudenza della Corte costituzionale, con la sentenza n. 233/2003 e della Corte di cassazione, a partire dalla sentenza n. 8828/2003, che individuava un'esegesi costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c., rivisitandone in senso ampliativo la portata e svincolando la risarcibilità del danno dall'esclusiva connessione con l'art. 185 c.p. e, quindi, per i soli fatti illeciti configuranti ipotesi di reato, con la conseguente affermazione di risarcibilità delle lesioni di interessi "areddituali", ossia non inerenti necessariamente alla salute individuale o collettiva, ma parimenti dotati di rilevanza costituzionale ai sensi dell'art. 2 della Carta fondamentale. Veniva quindi elaborata la nozione di danno esistenziale, definito come pregiudizio non patrimoniale, tendenzialmente omnicomprensivo, in quanto riferito a qualsiasi privazione e/o lesione di attività esistenziali idonea costituire fonte di danno e le stesse Sezioni riunite della Corte dei conti, con la richiamata sentenza n. 10/QM/2003, collocavano in tale alveo il danno all'immagine ricadente nell'ambito della giurisdizione contabile, qualificandolo come danno-evento di natura non patrimoniale, sotto l'egida dell'art. 2043 c.c.

Con ulteriore evoluzione dell'orientamento più recente delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, iniziato con la sentenza n. 26972/2008, la figura del danno non patrimoniale di cui all'art. 2059 c.c. veniva ricostruita unitariamente, negando carattere autonomo al

danno cosiddetto esistenziale.

La lesione del diritto della persona giuridica all'integrità della propria immagine veniva, dunque, ritenuta causa di danno non patrimoniale risarcibile, sia sotto il profilo della sua diminuita considerazione presso i consociati in genere o presso quei settori con i quali l'ente interagisce, sia sotto il profilo dell'incidenza negativa che la sminuita reputazione cagiona nell'agire delle persone fisiche dei suoi organi.

5.5. All'articolato orientamento giurisprudenziale faceva seguito il già richiamato intervento del legislatore con l'art. 1 del d.l. 3 agosto 2009 n. 103, convertito nella l. 3 ottobre 2009 n. 141, di modifica dell'art. 17, co. 30-ter, del d.l. 1° luglio 2009 n. 78, convertito con modifiche nella l. 3 agosto 2009 n. 102.

La novella realizzava la definitiva consacrazione normativa della figura di danno all'immagine subito da un'amministrazione pubblica, frutto in precedenza di esclusiva elaborazione giurisprudenziale, affermandone, peraltro, l'operatività nei *"soli casi e modi previsti dall'articolo 7 dalla legge 27 marzo 2001, n. 97"*.

La disposizione sopra richiamata veniva sottoposta al vaglio di costituzionalità del Giudice delle leggi, che ne confermava la natura non patrimoniale del danno rilevando che *"in linea con quanto affermato dalla Cassazione con la stessa sentenza n. 26972 del 2008, ... il relativo danno, in ragione della natura della situazione giuridica lesa, ha valenza non patrimoniale e trova la sua fonte di disciplina nell'art. 2059 cod. civ."* (C. cost. sent. n. 355/2010). La Consulta precisava che *"...il riferimento, contenuto nella giurisprudenza della Corte dei conti, alla*

patrimonialità del danno stesso - in ragione della spesa necessaria per il ripristino dell'immagine dell'ente pubblico - deve essere inteso come attinente alla quantificazione monetaria del pregiudizio subito e non alla individuazione della natura giuridica di esso".

Con il successivo arresto n. 1/QM/2011, queste Sezioni riunite prendevano posizione sulla questione ribadendo che *"il danno all'immagine della Pubblica amministrazione ("non patrimoniale"), anche se inteso come "danno c.d. conseguenza", è costituito "dalla lesione" all'immagine dell'ente, "conseguente" ai fatti lesivi produttivi della lesione stessa (compimento di reati o altri specifici casi), da non confondersi con "le spese necessarie al ripristino", che costituiscono solo uno dei possibili parametri della quantificazione equitativa del risarcimento".*

5.6. L'art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009 e s.m.i., riconosceva per la prima volta, espressamente, la tutelabilità, avanti alla Corte dei conti, del diritto all'immagine della pubblica amministrazione, individuandone i casi e i modi del suo esercizio, tramite rinvio all'art. 7 l. n. 97/2001.

Con la ricordata pronuncia n. 355/2010 la Corte costituzionale ha ritenuto che, attraverso la predetta disposizione, il legislatore abbia inteso 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; ha, quindi, concluso che la disposizione in questione (art. 17, co. 30-ter, d.l. n. 78/2009 più volte richiamato) debba essere *"univocamente interpretata"* nel senso che

l'azione per danno all'immagine sia proponibile solo per i delitti di cui al Capo I del Titolo II del Libro Secondo del codice penale e 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"*.

Successivamente, con più ordinanze di diverse Sezioni della Corte dei conti la questione di legittimità costituzionale della norma *de qua* è stata nuovamente posta al vaglio del Giudice delle leggi, che ne ha dichiarato la manifesta infondatezza anche sulla base delle ulteriori censure sollevate dai remittenti (ordinanze n. 219, 220, 221, 286 del 2011).

5.7. In seguito alla sentenza della Corte costituzionale n. 355/2010, in numerose pronunce delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti si era, peraltro, optato per un'interpretazione dell'art. 17, co. 30-ter, diversa e più ampia rispetto a quella fornita dalla sentenza costituzionale, facendo leva sulla natura non vincolante della pronuncia costituzionale, di rigetto della questione di incostituzionalità, priva di efficacia *erga omnes*, a differenza di quelle dichiarative di illegittimità costituzionale.

Secondo il predetto orientamento, accolto anche presso alcune Sezioni di appello, *"...un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge 97/2001, articolo 7, consente l'affermazione che l'azione risarcitoria di cui alla norma è consentita ogni qualvolta sia stato commesso un delitto contro la pubblica amministrazione ... sarebbe illogico e non conforme a Costituzione che il legislatore abbia inteso limitare la risarcibilità del danno"*

all'immagine alle sole ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione di cui al titolo I capo II del codice penale, trascurando altre ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione non meno gravi e anzi puniti con pene anche più pesanti di quelle previste per alcuni reati di cui al titolo I capo II del libro II cp, come, ad esempio, l'ipotesi di truffa di cui al capoverso dell'articolo 640 c.p. o addirittura le ipotesi (che qui non ricorrono) di cui all'art. 640-bis c.p." (ex plurimis, Corte dei conti, Sez. I app. n. 703/2014, n. 1039/2013; Sez. III app. n. 286/2012).

A fronte dei dubbi interpretativi emersi nella giurisprudenza contabile queste Sezioni riunite sono state chiamate a pronunciarsi sulla questione. Con la sentenza n. 8/QM/2015, precedente all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, è stata affermata *"la non arbitrarietà della scelta operata dal legislatore nel circoscrivere i reati da cui può derivare il "vulnus" all'immagine della P.A. in relazione alla percezione esterna che si ha del modello di azione pubblica ispirato ai principi e ai canoni che trovano la loro tutela ultima nell'art. 97 della Costituzione"; per l'effetto, è stato affermato il principio secondo il quale "l'art. 17, comma 30 ter, va inteso nel senso che le Procure della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine solo per i delitti di cui al Capo I del Titolo II del Libro Secondo del codice penale".*

Il principio di diritto affermato ha trovato piena e pressoché uniforme applicazione nella giurisprudenza contabile successiva.

5.8. Con l'entrata in vigore del codice della giustizia contabile e l'introduzione delle modifiche normative innanzi descritte, nuovo impulso è stato dato all'attività ermeneutica della Corte

costituzionale, del giudice di legittimità e delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, in un *“dialogo a distanza”* nell’esegesi della mutata cornice normativa. La giurisprudenza costituzionale successiva all’entrata in vigore del codice della giustizia contabile, riconoscendo incidentalmente l’impatto della modifica normativa sull’ambito di proponibilità dell’azione per danno all’immagine, è giunta, nei più recenti arresti, alla conferma, sia pure indiretta, della non implausibilità dell’interpretazione c.d. *“estensiva”*, alla quale ha aderito parte della più recente giurisprudenza di legittimità penale.

Il Giudice delle leggi, con ordinanza n. 145/2017, ha disposto la rimessione degli atti al giudice *a quo* motivandola in ragione della *“profonda trasformazione del quadro normativo di riferimento (soprattutto in considerazione della disposta abrogazione legge n. 97 del 2001), realizzata con modalità tali da influire sul contenuto e sulla prospettazione delle censure e che, quindi, ne rendono ineludibile il riesame da parte del rimettente, cui spetta valutare le ricadute delle modifiche, procedendo ad una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della sollevata questione (per tutte, ordinanze n. 25 del 2017 e n. 115 del 2016)”* (C. cost., ord. n. 145/2017). Anche nelle ordinanze nn. 167 e 168 del 2019 della Corte costituzionale si legge un espresso riferimento alle *“modifiche introdotte da quest’ultimo (del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174) alla disciplina del risarcimento del danno all’immagine della pubblica amministrazione”* reputando che, per i fatti anteriori alla sua entrata in vigore, *“la proponibilità della relativa azione va dunque valutata alla stregua della disciplina previgente”*.

Con la successiva sentenza n. 191/2019 il Giudice delle Leggi ha enucleato i nodi interpretativi del novellato quadro normativo, ritenuti non adeguatamente vagliati dal giudice *a quo*.

La Consulta infatti, nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 51, commi 6 e 7, dell'Allegato 1, sollevate in relazione agli artt. 3, 76, 97 e 103 Cost., sollecitava una profonda riflessione ermeneutica da parte degli interpreti, esprimendosi in termini dubitativi circa la natura del rinvio contenuto nel secondo periodo dell'art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, senza entrare nel merito della questione sottoposta.

Dopo aver ricostruito il quadro normativo previgente al codice di giustizia contabile, in forza del quale *“la risarcibilità del danno all'immagine era limitata all'ipotesi di condanna irrevocabile del pubblico dipendente per uno dei menzionati delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la PA (artt. da 314 a 335-bis del codice penale)”*, la Consulta riconosceva l'incidenza della novella codicistica sulla materia, affermando espressamente che *“Tale disciplina ha subito una trasformazione per effetto della successiva entrata in vigore del cod. giust. contabile, di cui fanno parte le norme censurate. Per quanto in questa sede interessa, in particolare, il codice - pur abrogando il primo periodo del primo comma dell'art. 17, comma 30-ter, del D.L. n. 78 del 2009 - ha lasciato invariato il secondo periodo, contenente la limitazione dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine; e tuttavia, con l'art. 4, comma 1, lettera g), dell'Allegato 3 (Norme transitorie e abrogazioni), ha abrogato l'art. 7 della L. n. 97 del 2001, cui tale previsione faceva rinvio nel delimitare*

i casi nei quali il PM contabile poteva promuovere l'azione risarcitoria... Dopo l'entrata in vigore del cod. giust. contabile, pertanto, è rimasta in vita la norma che circoscrive la proponibilità della domanda a casi specifici; a tale scopo, tuttavia, detta norma continua a fare rinvio ad una previsione che lo stesso codice ha contestualmente abrogato”.

La Consulta evidenziava, quindi, come l’ordinanza di rimessione risultasse carente per l’insufficiente analisi del mutato quadro normativo e osservava, incidentalmente, che “...L'ordinanza, quindi, 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.... In ogni caso, anche a voler ritenere che l'entrata in vigore del cod. giust. contabile abbia esteso il novero dei reati che legittimano l'esercizio dell'azione risarcitoria, occorre stabilire quali fattispecie delittuose consentono al PM contabile l'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine.

Si tratta, infatti, di un'attività indispensabile anche ove si ritenga che, in base alla disciplina vigente, la domanda risarcitoria non richieda la commissione di uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la PA, ma solo la commissione di un delitto "a danno" della stessa. Anche questa previsione rivela infatti l'intento del legislatore di delimitare l'ambito della relativa responsabilità”. Successivamente ai richiamati arresti, il percorso ermeneutico sulla questione si è sviluppato non solo all’interno della giurisprudenza contabile ma anche nell’ambito della giurisprudenza della suprema Corte di cassazione.

L’orientamento c.d. “*estensivo*” è stato accolto in rilevanti pronunce

della Corte di cassazione penale, con affermazione della risarcibilità del danno all'immagine *"...anche se provocato da un reato comune, anche a seguito delle modifiche normative disposte con il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 ed in ragione del perdurante rinvio "mobile" contenuto nell'art. 17, comma 30-ter, dl. 1° luglio 2009, n. 78, all'abrogato art. 7, legge 27 marzo 2001, n. 97."* (Cass. pen., Sez. 6, 16/02/2022, n. 5534; Cass. pen., Sez. 3, 18.6.2024 n. 24050).

Il giudice di legittimità penale ha statuito espressamente che *"Se, nel vigore della precede normativa, la trasmissione della sentenza era prevista solo nel caso di condanna per determinati reati, attualmente il medesimo incombente è previsto per «tutti i delitti commessi a danno» delle pubbliche amministrazioni. Ciò conferma come la funzione di selezione delle condanne rilevanti anche in sede di danno erariale, prima affidata all'art.7, I. n. 97 del 2001, attualmente è svolta dall'art. 51, comma 7, d.lgs. n 174 del 2016"* (Cass., Sez. 6 pen., n. 5534/2022, cit.).

Per giungere a tali conclusioni il giudice di legittimità si è interrogato, tra l'altro, sulla natura recettizia o meno del rinvio operato dall'art. 17, co. 30-ter, d.l. n. 78/2009 e s.m.i., rilevando che la natura *"del rinvio dipende essenzialmente dalla voluntas legis, posto che si tratta di una particolare modalità di formulazione del testo normativo, mediante il quale si rinvia ad un'altra previsione senza riprodurne il contenuto. Per stabilire, quindi, se il rinvio sia "fisso" o "mobile" non può che farsi affidamento sulla funzione del richiamo normativo, al fine di verificare se il Legislatore abbia semplicemente inteso evitare di ripetere un determinato testo normativa, ovvero se abbia voluto demandare una parte della disciplina alla norma*

richiamata.... mentre il rinvio dinamico, come già chiarito, permette lo sviluppo di una normativa aggiornata parallelamente alla disciplina oggetto di rinvio, il rinvio statico realizza obiettivi diversi, che possono spaziare da ratio di garanzia ad esigenze di certezza, soprattutto nei casi di rinvio a parametri di tipo tecnico o economico... **il fatto che si sia preferito optare per il richiamo ad un'altra disposizione normativa, peraltro di contenuto più ampio, è evidentemente sintomo della volontà di garantire una costante omologazione tra i reati per i quali si prevede la trasmissione della sentenza di condanna alla Procura contabile e quelli per i quali può attivarsi l'azione per danno all'immagine... E ciò è quanto avvenuto proprio in occasione dell'abrogazione dell'art.7 ...per effetto della quale deve ritenersi venuta meno la limitazione della risarcibilità del danno all'immagine ad una limitata cerchia di reati.** Tale soluzione, del resto, è quella che meglio si armonizza con la complessiva risistemazione dei rapporti tra giustizia penale e contabile...Un ultimo argomento, che depone a favore della tesi secondo cui l'art.17, comma 30-ter, d. l. n. 78 del 2009, contiene un rinvio "mobile" all'art. 7, l. n. 78 del 2001, è desumibile dal fatto che - nel periodo di vigenza della suddetta normativa - sono intervenuti rilevanti modifiche al catalogo dei reati ricompresi nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, essendo state introdotte nuove fattispecie quali l'induzione indebita (art.319-quater cod. pen.) o la corruzione per l'esercizio della funzione (art.318 cod. pen.). Ove si ritenesse che il rinvio in esame sia da qualificare come "fisso" si dovrebbe concludere nel senso che l'art. 17, comma 30-ter, cit., non possa applicarsi a tali nuove ipotesi delittuose. Si tratterebbe di una soluzione

palesamente irragionevole, posto che in tal modo si escluderebbe la risarcibilità del danno all'immagine anche per reati - si pensi in particolare a quello introdotto all'art. 319-quater cod.pen. -che hanno una offensività pari se non maggiore a quelli per i quali era già prevista tale forma di risarcimento” (Cass., Sez. 6 pen., n. 5534/2022; enfasi aggiunta).

5.9. In tale contesto non può poi essere trascurata la tendenza, risultata sempre più evidente, da parte del legislatore, negli anni successivi all'entrata in vigore dell'art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78/2009, ad ampliare il novero di fattispecie di danno all'immagine dell'amministrazione, come conseguenza anche di fatti che non costituiscono reato.

La prima fattispecie di danno all'immagine introdotta successivamente al d.l. n. 78/2009 è prevista dall'art. 55 - *quinquies*, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (aggiunto dall'art. 69, co. 1, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150), secondo cui risponde di danno all'immagine alla P.A. il lavoratore dipendente che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione falsa o falsamente attestante uno stato di malattia. Successivamente, con l'art. 1, co. 12, della l. 6 novembre 2012, n. 190 è stato previsto che *“In caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive*

modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze: a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo; b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.” Infine, con l’art. 46, co. 1, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni) è stata introdotta un’ulteriore fattispecie di danno all’immagine risarcibile, prevedendosi che “L’inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l’integrità costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all’immagine dell’amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.”

Si aggiunga che il legislatore è intervenuto anche con la l. n. 190/2012 (cd. legge anticorruzione), introducendo nell’art. 1 della l. n. 20/1994 un nuovo comma 1-sexies, a norma del quale «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».

5.10. È in tale cornice complessiva che si inserisce, non certo quale elemento ad essa estraneo, l'evoluzione della disciplina dei presupposti di proponibilità dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine anche con riguardo ai reati interessati. Le scelte del legislatore del codice della giustizia contabile seguono le sopra rammentate iniziative legislative, che hanno introdotto specifiche, ulteriori ipotesi di risarcibilità, indicative di una tendenza alla riesplorazione della tutela dell'identità, credibilità e reputazione della pubblica amministrazione, in fattispecie illecite anche prive di rilevanza penale diretta.

A valle di tale percorso si collocano, infine, la scelta del legislatore codicistico, di abrogazione dell'art. 7 della l. n. 97/2001, per effetto dell'espressa previsione dell'art. 4, co. 1 dell'all. n. 3 del codice della giustizia contabile e l'introduzione della "corrispondente" disposizione dell'art. 51, co. 7, c.g.c., secondo la quale *"La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni...nonché degli organismi e dei enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato"*.

5.11. Nel contesto sopra delineato, sono state numerose le pronunce delle Sezioni giurisdizionali regionali e centrali d'appello della Corte dei conti che, dopo l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, hanno variamente interpretato e, conseguentemente, applicato il

frastagiato parametro di legalità formale disciplinante il danno all'immagine della PA.

In molteplici sentenze di svariate Sezioni giurisdizionali si è fatta strada l'interpretazione secondo la quale *“dopo la novella del d.lgs. n. 174 del 2016, qualsiasi delitto commesso da pubblici dipendenti (o da soggetti legati da rapporto di servizio alla p.a.) in danno della P.A., accertato con sentenza penale definitiva è idoneo a configurare - senza più la limitazione tipologica di cui all'abrogato art. 7 ...- il presupposto per l'eventuale promovimento dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine di cui al comma 7 dell'art. 51 del menzionato Codice”* (Corte dei conti, Sez. Lombardia n. 201/2016; id. n. 33/2017; n. 233/2021; n. 22/2022; n. 69/2023; n. 66/2024; n. 203/2024; n. 147/2024; n. 98/2024; Sez. Piemonte, n. 203/2021; Sez. Giur. Toscana, n. 41/2025; Sez. Regione T.A.A.- Bolzano, n. 15/2024; Sez. Emilia-Romagna, n. 225/2017, n. 229/2017; n. 5/2020, n. 152/2021; n. 51/2024; Sez. Liguria n. 204/2019, n. 96/2020; Sez. Campania, n. 63/2024; Sez. Veneto n. 63/2024; Sez. II app. n. 735/2017, n. 745/2017; Sez. app. Sicilia n. 183/2016, n. 200/2016; Sez. Sicilia, n. 686/2017).

Nel quadro comunque frammentato della giurisprudenza contabile si è inserita l'ulteriore significativa sentenza del Giudice delle Leggi, 9 marzo - 16 giugno 2023, n. 123 che, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, l. n. 97/2001, nella parte in cui non prevede che il Pubblico Ministero contabile possa promuovere l'azione di responsabilità per danno all'immagine nel caso di sentenza di estinzione del reato, ha affermato senza riserve, seppur

incidentalmente, che l'art. 51 c.g.c., nel sostituire l'art. 7 della l. n. 97/2001, *“modifica il catalogo dei reati che costituiscono il presupposto sostanziale della proponibilità dell'azione di responsabilità per danno erariale, sostituendo ai reati propri commessi dai pubblici funzionari di cui agli articoli da 314 a 335 cod. pen. «i delitti commessi ai danni» delle pubbliche amministrazioni”*.

Nello scrutinio di rilevanza della norma sottoposta al suo esame, la Corte ha ritenuto 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. 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”* (enfasi aggiunta).

Il Giudice delle Leggi dichiarava nell'occasione non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, co. 1, della l. 27 marzo 2001, n. 97 e, *“in via consequenziale”*, dell'art. 51, co. 7, primo periodo,

dell'Allegato 1 al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, sollevate in riferimento agli artt. 3, 24, 54, 97, 103, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione.

La portata di tale recente pronuncia ha innestato ulteriori elementi di riflessione in ordine all'ermeneusi della disciplina di cui trattasi.

In alcune pronunce delle Sezioni di appello di questa Corte se ne è dato conto, pur non ritenendo, nella più parte dei casi, la questione rilevante ai fini della decisione delle specifiche fattispecie esaminate, in considerazione della ritenuta applicabilità della novella, esclusivamente ai fatti successivi all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile

Pur nel perdurare dell'orientamento prevalentemente restrittivo nelle pronunce delle Sezioni d'appello, non può ignorarsi che tale indirizzo è stato frequentemente espresso in *obiter dicta* ovvero con riguardo a statuizioni concernenti il profilo di successione delle leggi nel tempo, avendo le fattispecie trattate riguardo a fatti anteriori all'entrata in vigore del codice di giustizia contabile (Corte dei conti, Sez. III app. nn. 360/2023, n. 4 e 191/2024; Sez. I app., n. 121/2018; Sez. II app., nn. 120, 221 e 283/2023).

D'altra parte, come sottolineato dal Procuratore generale nell'atto di deferimento, della richiamata pronuncia della Corte costituzionale *"hanno dato conto, quale punto di approdo della sunteggiata evoluzione normativa e giurisprudenziale ed elemento di valutazione ai fini di una rivalutazione degli indirizzi restrittivi, alcune recenti pronunce della Sezione Terza centrale di Appello (Sez. III App., n. 191/2024, cit., n. 214/2024 e*

n. 360/2023)". Tali pronunce hanno rilevato, in particolare, come *"la vexata quaestio non ha ricevuto ancora una piana soluzione poiché la giurisprudenza prevalente ravvisa che la nuova disciplina in materia di azionabilità del danno all'immagine recata dall'art. 51, c. 7, c.g.c., si applichi ai soli fatti perfezionatisi dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 174/2016, ossia dal 7 ottobre 2016 ..."* (Corte dei conti, Sez. III App., n. 360/2023; n. 191/2024).

6. In tale cornice complessiva è possibile proseguire nell'esame analitico dei diversi nodi interpretativi prospettati dal Procuratore generale, conferendo rilievo, in primo luogo, al dato testuale dalla novella, interpretato nel suo significato letterale e sistematico, corroborato dalle richiamate recenti significative statuizioni della Corte costituzionale e della Corte di cassazione.

6.1. Nell'attività ermeneutica della giurisprudenza e nel dibattito dottrinale formati in seguito all'entrata in vigore del codice, è risultato dirimente il tema della corretta qualificazione da assegnarsi al rinvio contenuto nell'art. 17, co. 30-ter, posto che è attraverso la norma *"rinvziata"* che si individuavano i *"casi e modi"* di esercizio dell'azione per danno all'immagine.

Come riconosciuto dalla stessa giurisprudenza contabile di appello pronunciatasi in senso favorevole alla tesi restrittiva, *"la natura del rinvio (dinamico o statico) non è di agevole identificazione e, secondo la Cassazione e il Giudice delle leggi, essa può essere individuata esclusivamente caso per caso, in relazione alla ratio della norma rinviante e di quella rinvziata e del contesto di riferimento"* (Sez. III App., n. 66/2020).

Con la predetta sentenza, pronunciata in merito a fatti antecedenti all'entrata in vigore del c.g.c., la Sezione ha aderito alla linea interpretativa suggerita dall'orientamento pur minoritario della giurisprudenza contabile, qualificando il rinvio contenuto nell'art. 17, co. 30-ter, d.l. n. 78/2009 all'art. 7 l. n. 97/2001 alla stregua di rinvio materiale (c.d. redazionale) e recettizio. Viene anche prospettata, peraltro incidentalmente, un'operazione più articolata e innovativa, reputando sussistere una concatenazione tra norme, attraverso un teorizzato "doppio rinvio", ritenendo di poter riconoscere nella prima norma (17, co. 30-ter) la qualità di norma di rinvio recettizio e nella norma "rinviate" dell'art. 7 l. 97/2001 un "rinvio dinamico" (a tutte le successive modifiche del libro II del c.p.); nella motivazione si afferma che *"è dato osservare che si è in presenza di un doppio rinvio, il primo rinvia all'art. 7 L.97/2001 - norma esattamente individuata - che a sua volta rinvia alle norme del codice penale (delitti contro la P.A.). Nel primo caso, che è quello cui bisogna concentrarsi, il rinvio, secondo il Collegio, è materiale, statico e recettizio; il secondo rinvio, operato dallo stesso art. 7 - che a quel punto è esso stesso norma rinviante - è alle norme del capo I, titolo II del libro secondo del Codice penale: è questo un rinvio dinamico in quanto riferentesi ad un complesso di norme"*.

La ricostruzione del "doppio rinvio", in effetti, pare non valorizzare, sul piano sistematico, né il disposto dell'art. 4, co. 2 dell'All. n. 3 (che prevede che il rinvio a norme abrogate sia ricondotto ai corrispondenti istituti del codice), né l'avvenuta abrogazione dell'art. 7, al quale alcun effetto espansivo può essere più ricollegato.

Occorre, inoltre, considerare che la stessa Corte costituzionale, sulla questione, ha avuto modo di affermare *“l’esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo (sentenza n. 311 del 1993); circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l’atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa (sentenze n. 80 del 2013 e n. 536 del 1990)”* (C. cost., n. 85/2013).

Reputa invero il Collegio che il dibattito intorno alla natura del rinvio, contenuta nell’art. 17, co. 30-ter, cit. non possa essere risolto se non conferendo assorbente rilevanza all’interpretazione letterale del comma 2 del medesimo art. 4 dell’All. n. 3 del codice della giustizia contabile che, inequivocabilmente, dispone che *“Quando le disposizioni vigenti richiamano disposizioni abrogate dal comma 1, il riferimento agli istituti previsti da queste ultime si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel presente codice”*.

6.2. Orbene, secondo gli ordinari criteri di interpretazione della legge, il giudice è chiamato a ricavare la *regula iuris* facendo uso dei poteri di rinvenimento della norma applicabile, attraverso l’attività ermeneutica, regolata dall’art. 12 delle preleggi al codice civile, a partire dall’interpretazione letterale.

La formulazione letterale della norma è piana nel prevedere che per i richiami contenuti in *“disposizioni vigenti”* (art. 17, co. 30-ter) a *“disposizioni abrogate dal comma 1”* (tra le quali è compreso l’art. 7 della l. n. 97/2001) *“il riferimento agli istituti previsti da queste ultime si intende*

operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel presente codice"; non può pertanto non ritenersi ricompreso, in tale ampia formulazione, il rinvio da operarsi all'art. 51, co. 7, c.g.c., che integra chiaramente il *"corrispondente istituto"* dell'abrogato art. 7 della l. n. 97/2001.

Sul senso *"fatto palese"* dalla lettera delle richiamate norme, desumibile dal significato proprio delle espressioni utilizzate, non può non rilevarsi come esso deponga per la natura mobile del rinvio di cui all'art. 17, co. 30-ter, dal quale discende che la norma rinviata abrogata, art. 7 cit. deve ritenersi sostituita dall'art. 51, co. 7, c.g.c., con gli effetti che ne conseguono in termini di ampliamento del catalogo dei reati presupposto ai *"delitti commessi a danno"* delle amministrazioni pubbliche.

6.3. Con la previsione che i richiami a disposizioni abrogate siano da intendersi operati ai corrispondenti istituti disciplinati nella novella, è lo stesso legislatore del codice a escludere l'operatività delle norme *"rinviate"* abrogate (art. 7 l. n. 97/2001) e a prevederne la sostituzione con le corrispondenti (nuove) disposizioni codicistiche; con ciò caratterizzando in tal senso i rinvii contenuti nelle *"disposizioni vigenti"* a disposizione abrogate e, tra queste, all'art. 17, co. 30-ter, cit., che si devono intendere rivolte ai nuovi corrispondenti istituti previsti dal codice.

In altri termini, è la disposizione del comma 2 del medesimo art. 4 dell'All. n. 3 a connotare direttamente, in termini di rinvio dinamico, quello contenuto nelle *"disposizioni vigenti"*, tra le quali l'art. 17, co. 30-ter, cit., sostituendo le norme abrogate con le

disposizioni codicistiche “*corrispondenti*”.

6.4. E' stato richiamato nell'atto di deferimento l'orientamento formatosi nella giurisprudenza contabile, che depone per la natura non recettizia del detto rinvio: “*Nella giurisprudenza contabile è stato condivisibilmente osservato che le scelte di tecnica legislativa, contenute in una fonte normativa successiva, senza alcuna ulteriore precisazione restrittiva, può spiegarsi solo ammettendo l'ampliamento del novero dei delitti che costituiscono il presupposto dell'azione di danno all'immagine (ex plurimis Corte dei conti, Sez. Lombardia, n. 109/2023)*”; per effetto del combinato disposto delle norme interessate dalla novella, l'ambito di proponibilità del danno all'immagine risulta quindi ampliato rispetto a quello delineato dal d.l. n. 78/2009, cit. e il rinvio previsto dall'art. 17, co. 30-ter, cit. per l'individuazione delle ipotesi delittuose dalle quali sorge l'azionabilità del danno all'immagine, va oggi inteso come riferito all'art. 51, co. 7, c.g.c., che fa riferimento, in termini più generali, a tutti i reati commessi a danno delle amministrazioni pubbliche (*ex plurimis* Corte dei conti, Sez. Lombardia sent. n. 23/2022; id. n.66/2024).

La medesima interpretazione è stata accolta con prevalenza nella più recente giurisprudenza di legittimità (con ampia motivazione, v. Cass. pen. n. 5534/2022; in terminis, Cass. pen., Sez. 3, n. 8.1.2024-19.6.2024 n. 24050; Cass. pen., sez. 2, 7.2.2017, n. 29480; Cass. pen., sez. 2, 20.6.2018, n. 41012; Cass. pen. 6.9.2022 n. 32826). Questo Collegio condivide tale rigorosa impostazione, del tutto coerente con il vigente quadro normativo.

6.5. Venendo all'ulteriore criterio interpretativo costituito dall'indagine intorno all'intenzione del legislatore, ampia parte della giurisprudenza contabile che ha aderito alla tesi definita "*restrittiva*" ha reputato dirimente il profilo della non espressa individuazione, tra i criteri di delega, di una previsione che attribuisse al legislatore delegato il potere di incidere sulla disciplina concernente le condizioni di proponibilità del danno all'immagine. Per altro verso è stato osservato che la norma dell'art. 51, co. 7, c.g.c., nel consentire la perimetrazione dei reati c.d. "*presupposto*", assumerebbe natura sostanziale; se ne dovrebbe pertanto desumere che l'interpretazione c.d. "*estensiva*" ecceda la delega legislativa, ponendosi in violazione dell'art. 76 Cost.

Il Collegio reputa che tali dubbi interpretativi, che hanno dato origine ai diversi orientamenti e alla rimessione della presente questione, debbano essere affrontati a partire dall'esame della natura della norma "*rinvziata*" e dal riesame dei lavori parlamentari, preliminari all'adozione del d.lgs. n. 174/2016.

L'indagine circa la natura della norma "*rinvziata*" ed espressamente abrogata -l'art. 7 - non può trascurare la sua collocazione all'interno di un testo normativo - l. n. 97/2001- a contenuto prettamente procedurale e processuale, recante "*Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche*". La norma 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. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271".

La Corte di cassazione ha avuto modo di rilevare come *"in primo luogo la funzione della norma richiamata, evidenziando come l'art.7 L. 27 marzo 2001, n.97 (introdotta in un provvedimento normativo avente ad oggetto "Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche") fosse una norma essenzialmente di natura processuale, in quanto si limitava a stabilire in quali casi la sentenza di condanna andava trasmessa alla Procura contabile"* (Cass., n. 5534/2022 cit).

Tale qualificazione trova ulteriore evidenza nella previsione, contenuta nel secondo periodo del medesimo art. 7, della clausola di salvezza del disposto dell'art. 129 delle norme di attuazione del c.p.p.; norma di carattere evidentemente processuale, che contrassegna la complessiva valenza della disposizione.

6.6. Va rilevato, sul punto, che un orientamento registratosi nella giurisprudenza della Corte di cassazione, portando alle estreme conseguenze il ragionamento (in contrapposizione ad altra parte della giurisprudenza, di segno diverso), aveva sostenuto che *"il riferimento*

testuale contenuto nel secondo periodo dell'art. 17 citato ai soli modi e casi previsti dalla L. n. 97 del 2001, art. 7, che fa espressamente salvo il disposto di cui all'art. 129 disp. att. c.p.p., deve intendersi riferito sia alla comunicazione al P.M. contabile della sentenza irrevocabile di condanna pronunciata per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo 1 del titolo 2 del libro secondo del codice penale, sia alla comunicazione da parte del P.M. penale all'organo requirente contabile ex art. 129 disp. att. c.p.p., dell'esercizio dell'azione penale per i reati, di qualsiasi specie, che abbiano comunque cagionato un danno all'erario" (Cass. pen., 2, 7.2.2017, n.29480), con ciò valorizzando anche l'argomento secondo il quale "la sentenza della Corte costituzionale (n. 355/2010) è una sentenza di rigetto e pertanto priva di efficacia "erga omnes"" (Cass. pen., 2, 7.2.2017, n. 29480) e che dunque non precluderebbe un'interpretazione dell'art. 17, co. 30-ter, diversa e più ampia.

Più di recente, il giudice di legittimità ha ulteriormente sottolineato come *"tale soluzione, del resto, è quella che meglio si armonizza con la complessiva risistemazione dei rapporti tra giustizia penale e contabile, desumibile dall'art. 51, comma 7, d.lgs. n.174 del 2016", infatti "se, nel vigore della precede normativa, la trasmissione della sentenza era prevista solo nel caso di condanna per determinati reati, attualmente il medesimo incombente è previsto per «tutti i delitti commessi a danno» delle pubbliche amministrazioni. Ciò conferma come la funzione di selezione delle condanne rilevanti anche in sede di danno erariale, prima affidata all'art.7, I. n. 97 del 2001, attualmente è svolta dall'art.51, comma 6, d.lgs. n 174 del 2016"* (Cass. pen. sez. VI n. 5534/2022; id. Sez. 3 n. 24050/2024, Sez. 2, n.

41012 del 20/6/2018; Sez. 2, n. 29480 del 7/2/2017; Sez. 3, n. 5481 del 12/12/2013; contra, in precedenza, Sez. 2, n. 35447 del 21/10/2020, Cass. pen. 12.3.2014, n. 14605, Cass. pen. sez. 6, 27.9.2017, n. 29480).

6.7. Alla luce di tali elementi, la sistemazione normativa di cui trattasi deve ritenersi in linea con le previsioni della legge delega n. 7 agosto 124/2015.

Circa l'ampiezza della delega appare, peraltro, dirimente il tenore e la portata del comma 1 dell'art. 20 citato, che indica un perimetro del decreto legislativo delegato esteso al *"riordino e (al)la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti..."*.

Di rilievo pare, altresì, il principio direttivo riguardante le abrogazioni, contenuta nell'art. 20, co. 3, lett. b) della l. n. 124/2015, che delega ad *"abrogare esplicitamente le disposizioni normative oggetto del riordino e quelle con esso incompatibili, fatta salva l'applicazione dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile"*.

La delega all'abrogazione esplicita riguarda, dunque, le disposizioni che siano oggetto codice civile e quelle che risultino incompatibili con la nuova disciplina codicistica: da tale argomento letterale si trae, indirettamente, ulteriore dimostrazione che la norma dell'art. 7 della l. n. 97/2001, in quanto oggetto di espressa abrogazione, è volutamente inserita dal legislatore delegato tra quelle *"oggetto di riordino"* e *"incompatibile con la nuova disciplina codicistica"* (ovvero con la previsione dell'art. 51, co. 7).

Secondo una parte della giurisprudenza contabile, proprio la circostanza che il legislatore del 2016 abbia dettato norme specifiche in tema di abrogazione di disposizioni precedenti, prevedendo, al primo comma dell'art. 4 dell'Allegato 3 al d.lgs. n. 174 del 2016, l'elenco di tutte le norme espressamente abrogate dall'entrata in vigore del codice di giustizia contabile - fra cui si colloca, come visto, anche l'art. 7 della l. n. 97 del 2001 - e, al secondo comma, una disciplina espressa circa la sostituzione con i corrispondenti istituti codicistici, dovrebbe far ritenere superata finanche la problematica della natura del rinvio recato dall'art. 7, co. 30-ter, del d. l. n. 78 del 2009: rinvio il quale, a prescindere dalla sua natura, ha espressamente previsto la prevalenza della disciplina dettata dal codice di giustizia contabile (conformemente a quest'ultima conclusione, v. Sez. regione Lombardia n. 109/2023; Sez. regione Liguria n. 207/2021; Sez. regione Toscana, n. 41/2025).

Si aggiunga che, come chiarito dalla prevalente giurisprudenza contabile, le descritte modifiche introdotte dal codice di giustizia contabile trovano applicazione a fatti successivi alla sua entrata in vigore, considerata la portata dell'art. 4, co. 1, lettera g) dell'allegato 3 del d.lgs. n. 174 del 2016, che ha disposto l'abrogazione dell'art. 7 della l. 27 marzo 2001, n. 97 *“a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice”*.

6.8. Nell'ambito dell'indagine in ordine all'intenzione del legislatore, il Collegio reputa opportuno esaminare un ulteriore elemento ritenuto conferente; si tratta del parere reso, in data 3 agosto 2016,

dalle Commissioni riunite della Camera dei deputati (Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni e Commissione II Giustizia) sullo *“Schema di decreto legislativo recante il codice della Giustizia contabile”* (Atto n. 313).

Si tratta del parere previsto dall'art. 20, co. 5 della legge delega n. 124 del 2015, secondo il quale *“Sullo schema di decreto sono acquisiti il parere delle sezioni riunite della Corte dei conti.... e, successivamente, il parere delle competenti Commissioni parlamentari...”*.

Dalla lettura del parere si ricava che, tra le condizioni espressamente poste dalle Commissioni parlamentari per l'approvazione dello schema di decreto, vi è l'inserimento del comma di cui trattasi dell'art. 51, nella identica formulazione successivamente adottata, in via definitiva, dal d.lgs. n. 174/2016.

Nelle premesse del parere le commissioni evidenziano, inoltre, che *“...lo schema di decreto è diretto a riordinare, “anche mediante disposizioni innovative”, tutta l'attività giurisdizionale della Corte dei conti, con particolare riguardo alle materie della contabilità pubblica che, come rilevato dalla Corte dei conti nel richiamato parere, “era stata oggetto negli ultimi decenni di una serie di provvedimenti normativi, spesso frammentari e non coordinati, che avevano determinato interventi non sempre univoci della Corte dei conti...”* (enfasi aggiunta). Sempre nelle premesse si rilevano, *“in aggiunta rispetto a quanto indicato dalla Corte dei conti nel proprio parere”* alcune tra le criticità interpretative emerse, tra le quali anche quelle concernenti l'art. 51 e i profili riguardanti la *“nullità per violazione delle norme sui*

presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine" e la sua rilevabilità *"anche"* d'ufficio.

Reputa il Collegio che la circostanza che le Commissioni riunite abbiano subordinato l'emissione del parere favorevole all'inserimento nello schema di decreto del comma 7 dell'art. 51 (indicato come 6), nella esatta formulazione poi definitivamente approvata, possa ritenersi un ulteriore elemento di conferma della volontà del legislatore.

Il suddetto parere è richiamato nel preambolo del d.lgs. 26 agosto, n. 174, ove si legge *"Acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari"*.

Ancora, avuto riguardo alla natura della norma, va osservato che il codice di giustizia contabile, nell'introdurre la rilevabilità *"anche d'ufficio"* della nullità riferibile all'individuazione delle fattispecie risarcibili per danno all'immagine (co. 6 dell'art. 51), inserisce una previsione in qualche modo *innovativa*, discostandosi, in ciò, dal principio affermato, precedentemente alla novella codicistica, dalla statuizione delle SS.RR. n. 13/2011/QM, che ne avevano imposto la rilevabilità mediante eccezione di parte.

Si osservi, altresì, come nel comma 6 dell'art. 51 c.g.c. la nullità rilevabile d'ufficio sia espressamente ricollegata alla carenza dei *"presupposti di proponibilità"*: dalla detta qualificazione discende una conseguenza di carattere processuale nell'ambito del giudizio incardinato. Infatti, in caso di difetto di una condizione di proponibilità, si deve ritenere che tale carenza non sia rimediabile nel

corso del giudizio, il quale si definisce, comunque, con una pronuncia in mero rito.

La giurisprudenza contabile ha avuto modo di rilevare che la mancanza dei presupposti per la proponibilità dell'azione di danno all'immagine, tra i quali la sentenza penale irrevocabile di condanna, *"è stata presa in considerazione espressamente dall'art. 17, co. 30-ter in termini puramente processuali, ossia come causa di nullità degli atti della Procura regionale"* inducendo, tale elemento, *"a escludere che la sentenza stessa (e il relativo reato) siano elementi costitutivi dell'illecito erariale del danno da lesione dell'immagine"* (Corte dei conti, Sez. III App., n. 191/2024).

7. Non sembra poi superfluo evidenziare che nell'ambito del codice di giustizia contabile, si trovano varie disposizioni di carattere processuale che spiegano effetti anche su un piano sostanziale, senza per ciò solo essere ritenute eccedenti i limiti della delega, in quanto, comunque, incluse nel *"riordino"* degli istituti processuali interessati dalle modifiche. In proposito, sembra sufficiente il riferimento all'art. 66 c.g.c., che introduce deroghe alla comune disciplina del computo dei termini prescrizionali e degli effetti ricollegati agli atti interruttivi della stessa, prevedendo, tra l'altro, che *"il termine complessivo di prescrizione non può comunque eccedere i sette anni dall'esordio dello stesso"* (profilo di *"riordino"* ulteriore rispetto a quanto previsto dall'art. 20, co. 2, lett. d) della legge delega, riguardante le modalità di interruzione e sospensione della prescrizione); o ancora, nell'ambito della disciplina concernente

l'obbligo di denuncia e onere di segnalazione, contenuto nell'art. 52, co. 6, che contiene la previsione di un obbligo, in capo alla pubblica amministrazione "denunciante", ovvero quello di "... porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione". A ben vedere, anche la previsione dell'art. 139, co. 2, c.g.c., relativo alla disciplina del giudizio di conto, individua obblighi posti in capo all'Amministrazione pubblica, nella fase che intercorre tra la presentazione (all'amministrazione stessa) e il deposito (presso le Sezioni giurisdizionali) dei conti giudiziali; l'articolo citato dispone infatti che "L'amministrazione individua un responsabile del procedimento che, espletata la fase di verifica o controllo amministrativo...entro trenta giorni dall'approvazione, previa parificazione, lo deposita, unitamente alla relazione degli organi di controllo interno, presso la sezione giurisdizionale territorialmente competente".

8. Un ulteriore esame va poi condotto con riguardo agli effetti ordinamentali ricollegabili alla apposizione di limiti interpretativi all'azionabilità del danno all'immagine e all'effetto distorsivo che potrebbe determinarsi, ove si ritenesse configurabile una differenziazione dei relativi presupposti in base alla giurisdizione dinanzi alla quale il medesimo viene attivato (ordinaria civile/penale ovvero contabile).

8.1. Va rilevato a tale riguardo che, nella giurisprudenza della Corte di cassazione civile a Sezioni Unite, è ammesso che un reato comune,

non solo quando commesso da dipendente ma anche qualora commesso dall'*extraneus* alla p.a., possa recare nocimento all'immagine di questa, suscitando nei cittadini la sensazione dell'inefficienza o della collusione di essa col reo. È stato infatti affermato che *“L'esistenza di un danno all'immagine della p.a. è un giudizio analitico a posteriori che dipende dalla natura della condotta illecita e dalle sue conseguenze, e non un giudizio sintetico a priori che dipenda dalla qualità soggettiva del responsabile”*; le SS.UU. hanno cioè chiarito che *“chiunque può arrecarlo a chiunque, e con qualunque condotta. Così, ad esempio, il funzionario di fatto, il calunniatore, il millantatore, l'appaltatore infedele, il concessionario di pubblici servizi disonesto, pur non appartenendo alla pubblica amministrazione, con le loro condotte ben potrebbero arrecare un danno all'immagine di quest'ultima”* (Cass. Civ., SS.UU., 12 ottobre 2022, n. 29862; v. inoltre, *in terminis*, Cass., sez. III, 17.3.2008, n. 11752 e 1.10.2002, n. 35868).

La giurisprudenza di legittimità più recente, dunque, non riconosce all'art. 17, co. 30-ter, d.l. n. 78/2009 una valenza limitativa generale alla proponibilità dell'azione di danno all'immagine e, in ogni caso, laddove voglia ricondursi a tale norma un effetto preclusivo che ridondi sul piano sostanziale, ne limita gli effetti al solo ambito della giurisdizione contabile, non ritenendolo estensibile alla giurisdizione ordinaria, in virtù dei principi di autonomia e concorrenza delle distinte giurisdizioni ordinaria e contabile. Ed infatti, *“il comma 30-ter, deve essere letto nel senso che - in presenza della condanna per determinati reati - la Procura presso la Corte dei Conti deve necessariamente attivarsi*

anche per verificare la sussistenza del danno all'immagine, ma ciò non implica affatto che - al di fuori di tali angusti limiti - non possa riconoscersi ugualmente la sussistenza del suddetto danno, anche nella diversa sede della giurisdizione ordinaria” (Cass. pen. sez. VI, n. 5534/2022, cit.).

A tale conclusione il giudice di legittimità giunge, dall’analisi della norma di cui all’art. 17, co. 30-ter, considerando “...la collocazione sistematica della stessa, inserita in un più ampio provvedimento volto espressamente a razionalizzare e disciplinare i controlli contabili e l'ambito di intervento della Corte dei conti. A tal fine è significativo il dato letterale della norma, lì dove non si indica un limite generale rispetto alla risarcibilità del danno da immagine, ma si prevede esclusivamente un limite di tipo processuale, prevedendo che "Le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi...". Ragionando diversamente, infatti, si dovrebbe concludere che una norma sostanziale, che va a circoscrivere l'ambito dei generali istituti civilistici in tema di danno contrattuale ed extracontrattuale, sia stata inserita in una disciplina settoriale e prettamente processuale.

Invero, appare maggiormente logica la conclusione contraria e, cioè, che le norme in questione hanno inteso semplicemente stabilire che, nel caso di sentenza di condanna per reati rispetto ai quali è certa o, quanto meno, altamente probabile, la sussistenza di un danno all'immagine per la P.A., si è ritenuto di introdurre l'espressa necessità della comunicazione della sentenza di condanna e della conseguente azione della Procura presso la Corte dei Conti”.

Viene altresì precisato, dalla medesima Cassazione, che “il danno

all'immagine - quanto meno nell'ordinamento civilistico - non integra una sanzione, bensì un mero risarcimento a fronte dell'illecito commesso. Ne consegue che ritenere l'ammissibilità del risarcimento, anche al di fuori dei limiti previsti nell'ambito della giurisdizione contabile, non costituisce frutto di una interpretazione estensiva, bensì rientra nella ordinaria applicazione dei principi dettati dagli artt. 1218 e 2043 c.c."

8.2. In tale contesto, il Collegio ritiene che vada esclusa qualsivoglia "torsione sanzionatoria" del danno all'immagine perseguibile avanti alla giurisdizione contabile, essendo stata costantemente affermata e dovendo ribadirsi, invece, la sua natura di danno non patrimoniale risarcibile in forza della clausola generale all'art. 2059 c.c., così come interpretata dalla univoca giurisprudenza di legittimità. Il diritto all'immagine della PA tutelabile avanti alla Corte dei conti, cioè, non appartiene ad un diverso *genus* rispetto al danno a carattere risarcitorio.

In ordine a tale aspetto, va poi rilevato che la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza 13 maggio 2014, nella causa Rigolio contro Italia, ha riconosciuto che il giudizio di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti per danno all'immagine cagionato all'amministrazione, non attiene a un'accusa penale ai sensi dell'art. 6 della Convenzione (paragrafi 38 e 46), escludendo l'applicazione, nella fattispecie, dello stesso art. 6, sulla base della considerazione che la somma che il ricorrente è stato condannato a pagare ha natura di risarcimento e non di pena (in tal senso, v. anche C. cost., n. 61/2020). La Corte costituzionale, nella sentenza n. 355/2010, più volte

richiamata, ha affermato a sua volta che *“il legislatore non [ha] inteso prevedere una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione, e segnatamente di quella ordinaria”*, reputando altresì che *“non è condivisibile una interpretazione della normativa censurata nel senso 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”*; da ciò facendo derivare che i limiti di proponibilità debbano ritenersi caratterizzare dall'interno e in senso oggettivo il diritto stesso all'immagine, indipendentemente dal giudice chiamato ad accertarne la sussistenza dei presupposti.

In una prospettiva teleologica, non può quindi risultare indifferente all'interprete la situazione paradossale e distorsiva, in significativa tensione rispetto anche al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., che potrebbe determinarsi in conseguenza di una diversa configurazione sostanziale del danno all'immagine, in base ai diversi plessi giurisdizionali titolari della giurisdizione in materia. Sia sufficiente, tra gli altri, il richiamo all'ipotesi di un reato plurisoggettivo comune, in cui in sede civile venga riconosciuta la responsabilità per danno all'immagine della Pubblica Amministrazione dell'*extraneus*, a fronte della ritenuta insussistenza dei presupposti della medesima responsabilità in capo al dipendente per improponibilità della medesima azione, in forza dell'art. 17, co. 30-ter, d.l. n. 78/2009: l'esito del giudizio per il risarcimento del danno all'immagine sarebbe diverso a seconda della giurisdizione

dinanzi alla quale viene attivato. Conseguenza che lo stesso Giudice delle Leggi, con la sentenza n. 355/2010, aveva ritenuto necessario scongiurare.

8.3. La giurisprudenza contabile ha puntualmente evidenziato tali aspetti, cogliendone l'assoluta rilevanza.

E' stato sottolineato - seppur incidentalmente - anche nell'ambito della giurisprudenza di appello, che *"il danno all'immagine in ragione della natura della situazione giuridica lesa, assume valenza non patrimoniale e trova la sua fonte di disciplina nell'art. 2059 c.c. che, secondo l'evoluzione giurisprudenziale in materia, risulta esteso, non soltanto alla figura del danno morale e quindi a fattispecie in cui la risarcibilità è prevista in modo espresso (art. 185 c.p., L. n. 117/1988, L. n. 675/1996, L. n. 89/2001), ma anche ad altri ipotesi in cui, secondo "una interpretazione costituzionalmente orientata" dell'art. 2059 c.c. ed "in virtù del principio della tutela minima risarcitoria spettante ai diritti costituzionali inviolabili, la tutela è estesa ai casi di danno non patrimoniale prodotto dalla lesione di diritti inviolabili della persona riconosciuti dalla Costituzione (Corte Cass., S.U., sent. n. 26972/2008)" (Corte dei conti, Sez. I app. n. 10/2025).*

È stato altresì rilevato come l'orientamento restrittivo, che sostiene la natura recettizia del rinvio e nega la portata innovativa dell'art. 51 co. 7 c.g.c. *"si pone in netta controtendenza con gli approdi ermeneutici della giurisprudenza di legittimità in materia di danno non patrimoniale, contrassegnato da una progressiva emancipazione dal principio di "tipicità" che, ai sensi dell'art. 2059 c.c., governa la materia ... Ed è, in definitiva, innegabile che tra i valori contemplati nella Grundnorm e da essa protetti,*

superi positivamente il vaglio di meritevolezza anche il diritto/interesse della Comunità ad avere un'amministrazione efficiente ed efficace, cristallizzato nel principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che è alla base (assieme all'art. 54) del danno all'immagine" (Sez. II app. n. 120/2023).

In tale ottica, un'interpretazione restrittiva del perimetro dei delitti-presupposto della responsabilità per danno all'immagine, che riguarda condotte comunque esclusivamente dolose, in alcun modo potrebbe ritenersi annoverabile tra le misure idonee a contrastare il fenomeno identificato dalla Corte costituzionale (sent. n. 132/2024) come "*paura della firma*", essendo quest'ultima ritenuta connessa, nella citata pronunzia, alle difficoltà interpretative e applicative riferibili all'articolato e delicato esercizio della funzione amministrativa nella società moderna.

9. Alla luce dei plurimi elementi innanzi descritti, il Collegio reputa condivisibili le ragioni poste dal Procuratore generale a fondamento della prospettazione definita "*estensiva*", in quanto coerente con la trasformazione del quadro normativo, in forza di interpretazione letterale, sistematica e teleologica nonché in linea con l'evoluzione verificatasi nella giurisprudenza costituzionale e del giudice di legittimità, come sopra ricordata.

Tale soluzione interpretativa corrisponde, infatti, alla necessità di garantire la tutela del diritto all'immagine della Pubblica Amministrazione, da intendere non solo come persona giuridica pubblica, ma anche come soggetto giuridico esponenziale della collettività, al cui servizio è posta.

Ciò in conformità con i principi previsti dall'art. 2 e 97 Cost., che elevano a rango costituzionale i valori fondanti dell'azione amministrativa sia nel risvolto interno, mirante all'efficacia, efficienza e imparzialità dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, sia per il risvolto "esterno", che delle stesse si riverbera sulla collettività amministrata; proiezione dell'immagine che non può ritenersi disgiunta dalla tutela dell'"onore", presidiato dall'art. 54 Cost., non quale valore fine a se stesso, ma, come evidenziato in precedenza, quale condizione per realizzare, con effettività, il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione stessa.

Il danno all'immagine è da intendere, dunque, non in senso formale e limitato alle ipotesi in cui il legislatore individui in astratto, nella sistemazione normativa, la pubblica amministrazione quale vittima del delitto, ma come compromissione dei beni giuridici dell'integrità, funzionalità, imparzialità e buon andamento, in relazione a tutte le possibili ripercussioni negative sull'immagine dell'ente pubblico.

Pertanto, riportando al centro della questione la tutela dei valori fondamentali, il Collegio ritiene che l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile abbia ancorato la risarcibilità del danno all'immagine a tutti i "delitti commessi a danno" della P.A., come previsto dall'art. 51, co. 7, c.g.c.

Tale locuzione deve essere definita - come anche richiesto dalla Corte costituzionale nella su ricordata sentenza n. 191 del 2019 - e va, ad avviso del Collegio, intesa quale tutela dell'immagine della pubblica amministrazione nei suoi aspetti funzionali, presidiati dai canoni

dell'imparzialità e del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., anche avuto riguardo all'adempimento dei doveri dei pubblici impiegati di svolgere le pubbliche funzioni con disciplina e onore e al servizio esclusivo della Nazione (art. 54 Cost. e 98 Cost.).

Come condivisibilmente osservato dalla Procura generale, per l'individuazione dei "*delitti commessi a danno*" della pubblica amministrazione, il riferimento al "*danno*" è da intendersi quello ingiusto tutelabile mediante l'azione risarcitoria fondata sull'art. 2059 c.c., come anche puntualmente delineato dalla giurisprudenza di legittimità e contabile sopra richiamata; lo stesso va inoltre tenuto distinto dal bene giuridico protetto dal reato, ben potendo quest'ultimo non coincidere con il bene tutelato in sede risarcitoria. La lesione deve riguardare interessi di rilievo costituzionale e superare una ragionevole soglia di lesività.

Ferma restando, dunque, la distinzione tra evento di danno e pregiudizio risarcibile (danno conseguenza), quanto alla prova, entrambi sono da allegare e dimostrare rigorosamente da parte della Procura contabile ai fini del risarcimento richiesto, dovendosi escludere in via assoluta una fattispecie di danno *in re ipsa* (tra le più recenti, in motivazione, v. Cass. n. 21572 del 2025).

In conclusione, il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, sia esso perseguito dinanzi alla Corte dei conti o davanti ad altra Autorità Giudiziaria, si configura come danno patrimoniale da "*perdita di immagine*", la cui prova, secondo il costante orientamento giurisprudenziale, può essere fornita anche per

presunzioni e mediante il ricorso a nozioni di comune esperienza. Si tratta, infatti, di danno conseguente alla grave perdita di prestigio ed al grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica che, anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di valutazione sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso (SS.RR. n. 1/2011).

Per i descritti motivi il quesito posto con l'atto di deferimento del Procuratore generale, indicato in epigrafe, va risolto nei seguenti termini: *“l'art. 51, comma 7, del Codice della giustizia contabile deve essere interpretato nel senso di consentire la proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine per i delitti, anche diversi da quelli ai quali fa rinvio l'abrogato art. 7 della legge n. 97/2001 (Libro II, Titolo II, Capo I, c.p.), da cui derivi come conseguenza un danno all'immagine dei soggetti di cui al medesimo articolo 51, comma 7”*.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando e dando soluzione al quesito posto dal Procuratore generale della Corte dei conti, enuncia il seguente principio di diritto: *“l'art. 51, comma 7, del Codice della giustizia contabile deve essere interpretato nel senso di consentire la proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine per i delitti, anche diversi da quelli ai quali fa rinvio l'abrogato art. 7 della legge n. 97/2001 (Libro II, Titolo II, Capo I, c.p.), da cui derivi come conseguenza un danno all'immagine dei soggetti di cui al medesimo articolo 51, comma 7”*.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 22 ottobre 2025.

IL RELATORE

Ilaria Annamaria CHESTA

f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Piergiorgio DELLA VENTURA

f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 3 marzo 2026.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

f.to digitalmente