

GIURISDIZIONE

Sezione I centrale d'appello

506 – Sez. I centrale d'appello; sentenza 7 novembre 2022; Pres. Lasalvia, Est. De Gennaro, P.M. Luciano; P.A. e altro c. Proc. reg. Lazio e altro.

Riforma Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, 21 gennaio 2021, n. 17.

Prescrizione e decadenza – Prescrizione dell'azione della Procura contabile – Doloso arricchimento – Decorrenza – Richiesta di rinvio a giudizio penale per i delitti di peculato – Pregressa conoscenza dell'amministrazione danneggiata o della Procura contabile – Sussiste.

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 2.

In caso di occultamento doloso, il dies a quo della prescrizione va individuato nel momento in cui la conoscenza del danno diventa effettiva per l'amministrazione danneggiata o il procuratore regionale, a cui è riservata la tutela del credito risarcitorio e a cui compete emettere atti di costituzione in mora nei confronti del responsabile; solo in assenza di tale effettiva pregressa conoscenza, può ritenersi che il dies a quo della prescrizione dell'azione erariale in caso di indagini penali decorra dalla richiesta di rinvio a giudizio.

536 – Sezione I centrale d'appello; sentenza 15 novembre 2022; Pres. Lasalvia, Est. de Gennaro, P.M. Vetro; F.E. e altri c. Proc. reg. Toscana e altro.

Riforma parzialmente Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, 31 dicembre 2020, n. 332.

Responsabilità amministrativa e contabile – Dipendenti pubblici – Assenteismo fraudolento – Danno all'immagine della pubblica amministrazione – Giudicato penale – Condizione di proponibilità dell'azione – Inapplicabilità.

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, artt. 55-*quater*, 55-*quinqües*; d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali, art. 17, c. 30-*ter*.

Responsabilità amministrativa e contabile – Dipendenti pubblici – Assenteismo fraudolento – Danno all'immagine della pubblica amministrazione – Quantificazione – Criteri – Valutazione equitativa – Prova contraria – Ammissibilità.

C.c., art. 1226; l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 55-*quater*, 55-*quinqües*;

d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, c. 30-*ter*.

Nelle ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio mediante alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente viene in rilievo, oltre ad una disciplina procedimentale particolare, un apprezzamento specifico del legislatore in ordine alle conseguenze pregiudizievoli della condotta anti-giuridica, correlato al rafforzamento della tutela degli interessi sottostanti mediante l'introduzione di una nuova norma penale incriminatrice.

Il danno all'immagine della pubblica amministrazione va quantificato equitativamente, ai sensi dell'art. 1226 c.c., facendo ricorso a parametri di natura oggettiva e soggettiva, i primi attengono alla natura del fatto, alle modalità della sua realizzazione, alla eventuale reiterazione delle condotte, nonché all'eventuale arricchimento del danneggiante, i parametri soggettivi sono legati al ruolo rivestito dal soggetto agente e al conseguente negativo impatto sull'opinione pubblica e all'interno della stessa amministrazione. (1)

Diritto – 1. Preliminarmente le impugnazioni indicate in epigrafe (principale ed incidentali) devono essere riunite, ai sensi dell'art. 184 c.g.c., in quanto esperite avverso la medesima decisione.

2. Con un primo motivo di gravame, gli appellanti F.E. (principale) e I.L. (incidentale) si dolgono dell'insussistenza delle condizioni di procedibilità per il risarcimento del danno all'immagine atteso che, al momento della emissione della sentenza impugnata, i fatti non risultavano accertati con sentenza penale passata in giudicato: le posizioni processuali degli appellanti, infatti, sono state definite in sede penale solo con la sentenza 12 novembre 2020, n. 2328, depositata il 31 dicembre 2020, con la quale la Sezione Seconda penale della Corte di cassazione ha disposto l'annullamento, senza rinvio, della sentenza n. 3482/2019 della Corte d'appello di Firenze e l'estinzione dei reati di truffa aggravata, per intervenuta prescrizione degli stessi.

Il motivo di gravame è infondato.

L'art. 55-*quinqües*, c. 2, d.lgs. n. 165/2001 dispone che “*nei casi di cui al comma 1*” – laddove è previsto il delitto di false attestazioni o certificazioni per il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che faccia risultare falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifichi l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che documenti uno stato di malattia – “*il lavoratore, ferme le respon-*

(1) Segue la nota di L. Iocca, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione da assenteismo fraudolento, tra pronunce di incostituzionalità e sopravvenienze normative.*

sabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione nonché il danno d'immagine di cui all'art. 55-quater, c. 3-quater".

La fattispecie di cui all'art. 55-*quinquies*, cronologicamente successiva a quella riguardante la generale risarcibilità del danno all'immagine per i delitti previsti dall'art. 17, c. 30-*ter*, d.l. n. 78/2009, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, presenta marcati tratti di specialità ed autonomia rispetto a quest'ultima e alla pregiudiziale penale ivi stabilita per i reati di cui all'art. 7 della l. 27 marzo 2001, n. 97.

Nelle ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, viene in rilievo, oltre ad una disciplina procedimentale particolare, un apprezzamento specifico del legislatore in ordine alle conseguenze pregiudizievoli della condotta antiggiuridica, correlato al rafforzamento della tutela degli interessi sottostanti mediante l'introduzione di una nuova norma penale incriminatrice.

La disposizione in questione, pertanto, va riguardata quale norma speciale rispetto al citato art. 17, c. 30-*ter*, sicché la risarcibilità del danno all'immagine, in ipotesi di assenteismo fraudolento, opera indipendentemente da qualsivoglia condizione sostanziale o processuale non espressamente prevista dall'art. 55-*quinquies* del d.lgs. n. 165/2001 (*ex multis*, Corte conti, Sez. I centr. app. n. 825/2014, n. 476/2015, n. 345/2021; Sez. II centr. app. n. 662/2017, n. 62/2019, n. 140/2020, n. 339/2022; Sez. III centr. app. n. 542/2016, n. 118/2021).

Ne consegue che, ai fini dell'applicazione della suddetta disposizione si deve prescindere dai requisiti di cui all'art. 17, c. 30-*ter*, d.l. n. 78/2009, atteso che la norma in rassegna non richiede il previo giudicato penale di condanna per uno dei delitti contro la pubblica amministrazione.

In tal senso depone anche l'ulteriore argomento testuale, rappresentato dal fatto che il comma 2 dell'art. 55-*quinquies* contiene l'inciso secondo cui restano "*ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni*", circostanza che evidenzia l'irrelevanza penale ai fini dell'attivazione del meccanismo ivi delineato.

Esattamente, quindi, la sentenza di primo grado ha affermato che "*Il richiamato art. 55-quinquies, si presenta, quindi, quale previsione speciale, siccome volta a sanzionare la specifica fattispecie dell'assenteismo fraudolento nel pubblico impiego, ricollegando ad essa l'azionabilità del risarcimento del danno (patrimoniale diretto ed all'immagine) derivatone a carico della pubblica amministrazione. Ne consegue che, a tali fini, si può prescindere dai requisiti generali non essendo richiesto, in particolare, l'accertamento, con sentenza definitiva, della ricorrenza di una fattispecie*

delittuosa, lesiva dell'immagine, accertabile incidenter tantum".

3. Con altro specifico motivo di gravame, l'appellante Iraci sostiene che, la fattispecie del danno all'immagine non potrebbe trovare applicazione, nel caso di specie, stante l'intervenuta sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 10 aprile 2020 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo del c. 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165/2001.

Ritiene il collegio che il motivo di gravame sia infondato stante la non incidenza della citata sentenza della Consulta sulla risarcibilità del danno all'immagine contestato agli odierni appellanti.

La giurisprudenza, da cui questo collegio non ha motivo di discostarsi, ha, infatti, statuito che "*la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 55-quinquies, c. 3-quater, lascia intatta la disposizione di cui all'art. 55-quinquies, c. 2, che nella sua formulazione originaria (introdotta con l'art. 69 d.lgs. n. 150/2009), antecedente alla modifica apportata dall'art. 16, c. 1, lett. a), d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 (entrato in vigore il 22 giugno 2017), già prevedeva il risarcimento tout court del danno all'immagine "subito dall'amministrazione" (ex multis, Sez. II centr. app. 27 maggio 2020, n. 140).*

Per effetto della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 55-quater, c. 3-quater, ritiene il collegio, infatti, che debba ritenersi implicitamente caduca la locuzione espressiva "[...] di cui all'art. 55-quater, c. 3-quater" inserita (dal citato d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75) nell'ultima parte del secondo comma dell'art. 55-quinquies, norma che, in tal modo, rivive nella sua formulazione originaria ("nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione").

Del resto, l'art. 55-quinquies, c. 2, nel testo originario introdotto dall'art. 69, c. 1, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 ("nei casi di cui al c. 1, il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione nonché il danno d'immagine subito dall'amministrazione"), non è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, né avrebbe potuto esserlo per l'assorbente considerazione che la questione da ultimo sottoposta allo scrutinio del giudice delle leggi era limitata alle modificazioni introdotte dal d.lgs. n. 116/2016, ritenute esorbitanti dai limiti posti dalla legge di delegazione 7 agosto 2015, n. 124.

Ciò stante, il riferimento operato dalla Corte costituzionale alla "*nuova fattispecie*" complessivamente delineata nell'art. 55-*quater*, c. 3-*quater* (investendo la declaratoria di illegittimità costituzionale anche il secondo e il terzo periodo della disposizione in quanto funzionalmente inscindibili con l'ultimo, così da costituire, nel loro insieme, una fattispecie unitaria non prevista dalla legge di delega), deve intendersi attinente ai soli aspetti procedurali che hanno concorso a delineare compiutamente la disciplina della respon-

sabilità amministrativa per il danno all'immagine collegato alla consumazione del delitto di false attestazioni o certificazioni di cui all'art. 55-quinquies del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

In definitiva, la norma che prevede nella ipotesi di assenteismo fraudolento la risarcibilità tout court del danno all'immagine "subito dall'amministrazione" senza ulteriori specificazioni, sopravvive alla sentenza della Corte costituzionale n. 61/2020» (Corte conti, Sez. III centr. app. n. 118/2021).

Questa sezione, del resto, ha già avuto occasione di affermare che il richiamato intervento demolitore della Corte costituzionale agisce sulla disciplina procedimentale e sul meccanismo di predeterminazione della sanzione, che impedisce di dare considerazione a circostanze peculiari caratterizzanti il caso concreto, determinando una violazione sia del principio di proporzionalità che di quello della gradualità sanzionatoria, anche in presenza di condotte marginali e tenui che hanno prodotto un pregiudizio, in tutta evidenza minimo, alla reputazione dell'amministrazione pubblica, ma non anche sulla configurabilità del danno all'immagine da assenteismo fraudolento, che resta definito dall'art. 55-quinquies, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, volto a dare uno specifico ed autonomo rilievo alle conseguenze pregiudizievoli della condotta del dipendente sleale, anche in ragione dell'indubbio particolare giudizio di disvalore che siffatti episodi suscitano nell'opinione pubblica. (cfr. Sez. I centr. app. n. 345/2021).

4. Tutti gli appellanti lamentano, poi, l'erronea applicazione dell'art. 55-quinquies in quanto la Procura non avrebbe fornito la prova di un illegittimo allontanamento dal luogo di servizio, sostanzialmente appiattendosi sulle risultanze delle indagini svolte in sede penale laddove il relativo giudizio si è concluso con una sentenza che ha dichiarato la prescrizione dei reati.

Il motivo di gravame appare destituito di fondamento.

Questo collegio deve, in primo luogo, osservare che il giudice di prime cure, con la sentenza impugnata, ha svolto una precisa disamina delle emergenze probatorie acquisite agli atti, da parte attrice e dalle parti convenute, pervenendo ad una sentenza di condanna con motivazione lineare e coerente, esente da profili di contraddittorietà o di omissione di esame di argomentazioni difensive.

Con specifico riferimento all'asserita assenza di idoneo substrato probatorio in ordine alla condotta assenteista contestata, deve rilevarsi che il giudice contabile dispone di un autonomo potere di apprezzamento dei fatti asseritamente costitutivi della fattispecie di responsabilità amministrativo-contabile, anche laddove essi abbiano una rilevanza penale e, come tali, siano oggetto di valutazione innanzi a giudice diverso.

Nell'ambito del processo contabile la regola di giudizio che assiste la valutazione del materiale probatorio va individuata nel c.d. "più probabile che non",

dovendosi invece escludere la necessità di una prova che conferisca certezze "oltre ogni ragionevole dubbio" all'assunto accusatorio, trattandosi, in quest'ultimo caso, della regola di giudizio propria del processo penale. Il che non esclude, dunque, che "il medesimo materiale probatorio porti a conseguenze decisionali differenti, in ipotesi essendo insufficiente per disporre una limitazione della libertà personale, ma idoneo per affermare una responsabilità patrimoniale" (cfr. Corte conti, Sez. riun. giur. ord. n. 6/2018).

La giurisprudenza contabile è, quindi, univoca nel ritenere che "Il convincimento del giudice contabile, può, pertanto, liberamente formarsi pure sulla base di elementi derivati dalle indagini penali, che vengono in rilievo, nel giudizio per la responsabilità erariale, non quali prove in senso tecnico, bensì quali elementi da valutare, come presunzioni, anche ai sensi degli artt. 2727 e 2729 c.c. Il legislatore ha previsto un regime di circolazione degli elementi probatori tra i vari processi (penale, civile, amministrativo e contabile), volto a non disperdere, in armonia con il principio della ragionevole durata del processo, l'attività compiuta dai vari plessi giudiziari, disciplinando la loro valenza a seconda del livello di accertamento raggiunto. In base a dette prove, il giudice forma il proprio libero convincimento, ex artt. 115 e 116 c.p.c. (ora artt. 94 e 95 c.g.c.), fornendone adeguata motivazione (da ultimo v. Cass. n. 626/2016; n. 840/2015), che evidenzi il percorso logico giuridico che ha condotto alla decisione, senza che ciò implicino la necessità della dettagliata confutazione di tutte le prove e/o argomentazioni contrarie" (v. Sez. III centr. app. n. 21/2021).

A tal proposito, il giudice di primo grado, sulla base degli atti istruttori acquisiti al giudizio, ha ritenuto che «la condotta accertata in capo ai convenuti, che rappresenta addirittura un quid pluris rispetto al "mero" allontanamento fraudolento, ben può essere valorizzata ai fini dell'applicazione dell'art. 55-quinquies più volte menzionato. Analoghe considerazioni possono essere profuse, in base agli articoli di stampa allegati dalla Procura erariale alla citazione, in relazione all'esistenza di un clamor fori, peraltro non testualmente richiesto dalle norme».

Deve, peraltro, rilevarsi che gli odierni appellanti non sono stati in grado di fornire elementi utili a confutare le risultanze delle indagini e le accuse ad essi rivolte atteso che appaiono non accoglibili le giustificazioni addotte, per le condotte serbate nella vicenda, basate sulla presunta illegittima prassi di uscire dall'ufficio, senza rilevare l'assenza e, quindi, procedere al recupero delle ore non lavorate, per questioni personali (caffè, sigaretta, ecc.). Né gli appellanti hanno fornito alcuna valida prova che le assenze ad essi contestate fossero dovute allo svolgimento di adempimenti di servizio presso altri uffici pubblici.

Per quanto sopra, deve allora concludersi che la censura svolta dagli appellanti in tema di asserita errata considerazione, da parte del giudice di prime cure, degli atti di indagine e del contenuto delle sentenze

penali, ed in particolare della sentenza d'appello penale, risulta infondata e va, perciò, respinta.

5. Con l'ultimo motivo di gravame, tutti gli appellanti lamentano l'erroneità della sentenza impugnata in relazione alla quantificazione del danno all'immagine, ritenuta eccessiva rispetto al contesto in cui si sono svolte le condotte ed all'entità del danno patrimoniale conseguente.

La doglianza degli appellanti è fondata nei termini che seguono.

Il giudice di primo grado ha accolto il criterio di determinazione del danno prospettato dalla Procura regionale, peraltro in modo estremamente sintetico, limitandosi ad affermare che esso è “*condivisibile nell'ambito della determinazione puramente equitativa del danno applicabile, in forza di criteri di rilevanza, comunque, senza dubbio oggettiva*”.

Come evidenziato anche dalla Procura generale nella memoria conclusionale, per effetto della sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale, sopra ampiamente richiamata, la giurisprudenza è consolidata nel quantificare il danno da lesione dell'immagine in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c., facendo ricorso a parametri sia di natura oggettiva (inerenti alla natura del fatto, alle modalità di realizzazione dell'evento pregiudizievole, alla reiterazione dello stesso, all'entità dell'eventuale arricchimento), che di natura soggettiva (legati al ruolo rivestito dal pubblico dipendente nell'ambito della pubblica amministrazione di riferimento), nonché di natura sociale (legati alla negativa impressione suscitata sull'opinione pubblica e all'interno della stessa amministrazione) (cfr. Sez. I centr. app. n. 345/2021).

Tuttavia, questo collegio, proprio in considerazione di tali parametri, ritiene di poter concordare con gli appellanti circa la non congruità ed eccessiva onerosità della quantificazione del danno operata dal giudice di primo grado in accoglimento della domanda attorea. Tanto più che, non solo non sono stati adeguatamente motivati i criteri adottati, ma non sono stati neanche esternati i motivi per i quali, nei confronti dei due dipendenti (F. e A.) che si sono assentati ingiustificatamente dal servizio un numero di ore minore (15 ore) l'ammontare del danno all'immagine è stato quantificato in misura pari a 22 volte quello patrimoniale, mentre nei confronti degli altri due dipendenti (F. e I.) assentatisi un numero di ore ben maggiore (rispettivamente 94 e 73 ore), la quantificazione è avvenuta in misura pari a sole 11 volte il danno patrimoniale.

Orbene, questo collegio ritiene che in considerazione del numero di episodi di assenteismo contestati agli appellanti e della loro durata (in alcuni casi trattasi di poco più di una decina di ore in ben sei mesi di indagine), dei motivi delle assenze (in molti casi i dipendenti si sono allontanati per una pausa caffè), del ruolo da costoro rivestito all'interno dell'amministrazione (trattasi di dipendenti non rivestenti funzioni dirigenziali o apicali, né di particolare responsabilità) e della contenuta diffusione della vicenda sugli organi di stampa (agli atti risultano depo-

sitati solo pochi articoli pubblicati, peraltro, su testate giornalistiche a diffusione locale) possa ritenersi congrua ed adeguata una quantificazione del danno all'immagine effettuata in ragione di cinque volte il danno patrimoniale cagionato all'amministrazione di appartenenza.

6. In conclusione ed in ragione di tutto quanto sopra argomentato, il collegio accoglie parzialmente, nei termini di cui sopra, sia l'appello principale che quelli incidentali e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza n. 332/2020 della Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, condanna gli appellanti a risarcire alla Prefettura di Pistoia, a titolo di danno all'immagine (*omissis*).

P.q.m., la Corte dei conti, Sezione prima centrale d'appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. 58346 del ruolo generale, accoglie gli appelli nei termini di cui in motivazione.

Il danno all'immagine della pubblica amministrazione da assenteismo fraudolento, tra pronunce di incostituzionalità e sopravvenienze normative

Sommario: 1. *La fattispecie oggetto di causa e la normativa di riferimento.* – 2. *Ricostruzione dell'istituto.* – 3. *Prospettive normative.*

1. La fattispecie oggetto di causa e la normativa di riferimento

La sentenza n. 536/2022 della Sezione I centrale d'appello, in tema di danno all'immagine della pubblica amministrazione da c.d. assenteismo fraudolento, affronta due aspetti critici della tematica in parola, che richiedono una rinnovata riflessione sulla base di alcuni recenti interventi normativi e giurisprudenziali.

La sezione, in particolare, è stata investita dell'appello proposto da alcuni dipendenti pubblici – accusati di false attestazioni sulla propria presenza in servizio, e tratti a giudizio penale per quei medesimi fatti – contro la sentenza della Sezione giurisdizionale Toscana che, in primo grado, li aveva condannati a risarcire il danno prodotto all'immagine della propria amministrazione di appartenenza, ai sensi dell'art. 55-*quinquies* d.lgs. n. 165/2001, recante il t.u. delle norme sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (d'ora in avanti, solo Tूपi).

Gli appellanti, in particolare, avevano impugnato la pronuncia della sezione territoriale articolando le proprie censure su due assunti argomentativi: innanzitutto, sarebbe mancato il presupposto di proponibilità dell'azione giacché, da un lato, al momento del deposito della sentenza i fatti penali non risultavano accertati con sentenza di condanna passata in giudicato (la relativa vicenda penale si era conclusa con la cassazione senza rinvio delle sentenze di merito, per l'intervenuta prescrizione del reato); dall'altro lato, “*in conseguenza della sentenza della Corte costituzio-*

nale n. 61 del 10 aprile 2020 la fattispecie del danno all'immagine non [avrebbe potuto] trovare applicazione per l'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo del c. 3-quater dell'art. 55-quater del d.lgs. n. 165/2001".

In secondo luogo, avevano lamentato l'eccessiva quantificazione dell'importo di condanna, che nella loro prospettiva avrebbe dovuto essere parametrato soltanto sul "doppio dell'utilità illecitamente percepita", ai sensi dell'art. 1, c. 1-sexies, l. n. 20/1994.

Il collegio d'appello ha parzialmente accolto le doglianze suesposte, confermando la statuizione di primo grado e tuttavia quantificando diversamente l'importo della condanna irrogata.

La sezione ha ritenuto che la fattispecie di cui all'art. 55-quinquies, cronologicamente successiva a quella riguardante la generale risarcibilità del danno all'immagine per i delitti previsti dall'art. 17, c. 30-ter, d.l. n. 78/2009, presenta marcati tratti di specialità ed autonomia rispetto a quest'ultima e alla pregiudiziale penale ivi stabilita, cosicché la risarcibilità del danno all'immagine da assenteismo fraudolento opera indipendentemente da qualsivoglia condizione sostanziale o processuale non espressamente prevista dall'art. 55-quinquies citato.

Quanto alla ritenuta caducazione della fattispecie di danno all'immagine per fatti di assenteismo – come conseguenza della pronuncia Corte cost. 10 aprile 2020, n. 61 (in questa *Rivista*, 2020, 2, 277) – il collegio ha evidenziato che l'intervento demolitore della Consulta agisce sulla disciplina procedimentale e sul meccanismo di predeterminazione della sanzione, ma non anche sulla configurabilità del danno all'immagine da assenteismo fraudolento come figura a sé.

Il fondamento argomentativo su cui poggia la pronuncia in commento, perciò, attiene alla specialità della fattispecie di danno all'immagine da fenomeno assenteistico.

2. Ricostruzione dell'istituto

La particolare frastagliatura progressivamente assunta da questa figura di danno ne richiede un breve inquadramento (1).

Come è noto, il risarcimento "del danno derivante dalla lesione del diritto all'immagine della pubblica amministrazione nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost." (2) vide la luce per

(1) Per una ricostruzione di ampio respiro, con i relativi richiami, v. E. Tomassini, *Ambito di applicazione della responsabilità civile dei pubblici dipendenti in relazione al danno all'immagine all'amministrazione di appartenenza*, in E. Aprile, G. De Marzo (a cura di), *Gli speciali del Foro Italiano*, Piacenza, La Tribuna, 2022, 1, 2.

(2) Questa la definizione contenuta in Corte cost. n. 355/2010, con la quale la Consulta ritenne in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni di costituzionalità proposte, da più sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, sull'art.

l'attività giurisprudenziale delle sezioni della Corte dei conti (3). Essa era stimolata dalla coeva riflessione in atto nella giurisdizione ordinaria, dove i tribunali di merito e la Corte di cassazione intercettavano nella società nuove esigenze di tutela, afferenti ad aspetti della vita non più legati alla semplice capacità di produrre reddito. Tentavano di darvi una qualificazione sistematica elaborando strumenti di ristoro pecuniario per fatti pregiudizievoli che effettivamente sfuggivano alla diade tradizionale "danno patrimoniale-danno non patrimoniale", quest'ultimo preveduto dall'art. 2059 c.c. nell'unica *sub-specie* all'epoca ammessa, quella del danno morale (4).

In quella temperie, è maturata l'idea della compensabilità patrimoniale del detrimento derivante alla soggettività della pubblica amministrazione (la quale veniva gradualmente differenziandosi dalle rappresentazioni della dogmatica classica (5)) dalle condotte illecite dei suoi agenti. Si rilevava infatti che tali condotte, contrastando con i principi di buon andamento e legalità dell'azione amministrativa, ingeneravano nell'opinione dei cittadini sfiducia e riprovazione, con la conseguenza di una disaffezione al rispetto delle regole e degli obblighi civili, che trovano ordinariamente sintesi proprio nel rapporto con l'apparato amministrativo dello Stato.

In siffatto contesto è intervenuto il legislatore, con il d.l. n. 78/2009, stabilendo che le procure della Corte dei conti potessero esercitare l'azione per il risarci-

17, c. 30-ter, d.l. n. 78/2009 (il c.d. lodo Bernardo), che introdusse per primo la limitazione alle condizioni di proponibilità dell'azione di danno. V., per un commento, A. Ruggeri, *Ancora in tema di decreti-legge e leggi di conversione, ovvero sia di taluni usi impropri (e non sanzionati) degli strumenti di normazione (a margine di Corte cost. nn. 355 e 367 del 2010)*, in <www.forumcostituzionale.it>, 3 dicembre 2013; G. Costantino, *Nota a Corte costituzionale sentenza 15 dicembre 2010 n. 355*, in *Foro it.*, 2001, I, 664; A. Vetro, *Sentenza della Corte costituzionale 1 dicembre 2010 n. 355 sul danno all'immagine delle pubbliche amministrazioni. Problematica sulla vincolatività dell'interpretazione della normativa esaminata dalla Consulta*, in <www.contabilita-pubblica.it>, 24 febbraio 2011; V. Raeli, *Il danno all'immagine della p.a. tra giurisprudenza e legislazione*, in <www.federalismi.it>, 9 luglio 2014.

(3) V., *ex multis*, Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 25 giugno 2004, n. 887, in questa *Rivista*, 2004, 3, 160; n. 540/2008; Sez. giur. reg. Basilicata, 3 dicembre 2004, n. 297, *ibidem*, 6, 143; Sez. giur. reg. Campania, ord. n. 131/2006; Sez. giur. reg. Veneto, n. 501/2007; Sez. giur. reg. Siciliana, 20 maggio 2008, n. 1374, *ivi*, 2008, 3, 211; Sez. giur. reg. Piemonte, n. 13/2009. Ancor prima, vale l'inquadramento generale contenuto in Sez. riun. giur., 23 aprile 2003, n. 10/Qm, *ivi*, 2003, 2, 68.

(4) V., Cass., Sez. III, n. 12929/2007, oltre quelle richiamate nella puntuale ricostruzione cronologica svolta dalle Sezioni riunite di questa Corte, nella sent. n. 10/2003/Qm, *cit.*

(5) Per questa analisi, si richiamano – tra le tante – le riflessioni di S.A. Romano, *Attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, in *Digesto pubbl.*, vol. I; di V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2021, 10^a ed., 231 ss.; di A. Bennati, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, Jovene, 1992, 91 ss.

mento del danno all'immagine della pubblica amministrazione “*nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della l. 27 marzo 2001, n. 97*” (6).

A tale generale limite di proponibilità dell'azione, tuttavia, è venuta poco dopo ad affiancarsi la previsione di una fattispecie speciale di danno all'immagine della pubblica amministrazione: quella derivante dalla commissione dell'illecito di falsa attestazione, da parte del dipendente pubblico, della propria presenza in servizio; un illecito che al contempo è stato tipizzato ed elevato al rango di fattispecie penale autonoma (assenteismo fraudolento) (7).

Infatti, con l'art. 69 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, il legislatore ha aggiunto al Tupi, per quanto rileva nella presente trattazione, gli artt. 55-*quater* e 55-*quinquies*. Nella sua formulazione originaria, la prima delle due norme non stabiliva nulla sul danno all'immagine da assenteismo e perciò – limitandosi a prevedere la sanzione disciplinare del licenziamento per falsa attestazione della presenza in servizio – non aveva alcun riflesso sull'attività del giudice contabile.

(6) Poiché tale ultima norma postulava una sentenza irrevocabile di condanna per i delitti contro la pubblica amministrazione, previsti nel capo I, titolo II, libro II c.p., una successiva modifica normativa dispose (nel 2010) che il decorso della prescrizione quinquennale di cui all'art. 1, c. 2, l. n. 20/1994 restasse sospeso fino alla definitiva conclusione del procedimento penale. La violazione delle condizioni di proponibilità determinava (e tutt'oggi determina) la nullità degli atti istruttori o processuali posti in essere contro le previsioni della legge. Per una compiuta analisi ed illustrazione della natura e delle conseguenze della nullità comminata dalla norma, prima del c.g.c., v. Corte conti, Sez. riun. giur., 3 agosto 2011, n. 13/Qm, in questa *Rivista*, 2011, 5-6, 182.

(7) V'è da aggiungere che il legislatore ha introdotto, in corso di tempo, altre ipotesi “tipizzate” di danno all'immagine della pubblica amministrazione. Ci si riferisce a quella disciplinata dall'art. 1, c. 12, l. 6 novembre 2012, n. 190, che prevede la responsabilità dirigenziale, nonché quella disciplinare, erariale e per danno all'immagine della pubblica amministrazione, in capo al dirigente incaricato degli adempimenti c.d. “anti corruzione” all'interno degli uffici pubblici, quando si verificano reati di corruzione definitivamente accertati con sentenza. Ci si riferisce, altresì, all'ipotesi di cui all'art. 46 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, sull'accesso civico e la trasparenza nella pubblica amministrazione. Secondo tale disposizione, l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione ivi stabiliti e il rifiuto, il differimento o la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi consentite, costituiscono causa di responsabilità (tra le altre) per danno all'immagine dell'amministrazione. Quest'ultima, tuttavia, è “*valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili*”. Sia consentito rilevare, in proposito, che la disposizione non chiarisce in che modo il giudice investito della cognizione sul risarcimento del danno all'immagine dell'amministrazione, cioè quello contabile, possa essere nello stesso tempo investito della cognizione sugli emolumenti retributivi di risultato dei dirigenti. Per una panoramica su altre e diverse fattispecie di carattere generale, si veda invece A. Sola, *Considerazioni sul danno erariale: la fattispecie del danno all'immagine a margine dei recenti interventi della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2019, 5, 78.

Innovava, invece, la statuizione contenuta nel successivo art. 55-*quinquies*: da un lato, il comma 1 tipizzava la condotta c.d. assenteistica (8), comminando la sanzione penale; dall'altro, il comma 2 (ferme le sanzioni penali e disciplinari) prevedeva la risarcibilità del danno patrimoniale pari alla retribuzione percepita nel periodo di commissione dell'illecito, “*nonché il danno all'immagine subit[o] dall'amministrazione*” datrice di lavoro (9).

Su questo assetto ha inciso profondamente il d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116 inserendo, tra gli altri, il c. 3-*quater* all'art. 55-*quater* del Tupi, con la chiara volontà di inasprire le conseguenze del fenomeno assenteistico.

Per effetto della modifica (prima che la Corte costituzionale ne dichiarasse l'incostituzionalità, soltanto nel 2020) la norma prevedeva che – nel particolare caso in cui la falsa attestazione della presenza in servizio fosse accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze – la denuncia agli uffici del Pubblico ministero penale e contabile dovesse avvenire entro quindici giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. Sulla Procura contabile, ricorrendone i presupposti, ricadeva l'obbligo di emettere invito a dedurre entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento, nonché di esercitare l'azione di responsabilità entro i centoventi giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga (10). Infine, l'ammontare del danno risarcibile (pur rimesso alla valutazione equitativa del giudice) non poteva comunque essere inferiore a sei mensilità stipendiali.

Da ultimo, il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 ha modificato il c. 2 dell'art. 55-*quinquies* del Tupi, sostituendo la locuzione “*nonché il danno all'immagine subit[o] dall'amministrazione*”, ivi originariamente contenuta, con un nuovo richiamo al “*nonché il danno all'immagine di cui all'art. 55-*quater*, c. 3-*quater**”.

(8) Delineandola come falsa attestazione di presenza in servizio mediante alterazione dei sistemi di rilevazione o altri mezzi fraudolenti, ovvero mediante presentazione di certificazione medica falsa o attestante il falso.

(9) La norma speciale recepiva la necessità di superare la limitazione imposta dall'art. 17, c. 30-*ter*, d.l. n. 78/2009, che individua il perimetro dei reati-presupposto in quelli propri contro la pubblica amministrazione *ex* capo I, titolo II, libro II, c.p.

(10) Si è parlato, con riferimento a questa particolare fattispecie in cui la commissione dell'illecito assenteistico risulta ed è documentabile *ictu oculi*, di “assenteismo fraudolento aggravato”, v. M. Nicolosi, *Danno all'immagine della pubblica amministrazione e assenteismo fraudolento*, in *Dialoghi studi e confronti*, in <www.centrostudipista.altervista.org.>, 7 luglio 2021. La volontà di intensificare la pressione punitiva si rifletteva sulla tecnica legislativa tradendo, a parere di chi scrive, l'emotività suscitata da alcuni fatti di cronaca che avevano anticipato (e forse propiziato) la riforma. Se ne trova traccia nell'incoerenza dei termini acceleratori assegnati alle procure contabili rispetto alla metrica procedimentale *pro tempore* stabilita dall'art. 5 d.l. n. 453/1993.

È in tale contesto che si inserisce la sentenza n. 61/2020, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi il secondo, terzo e quarto periodo del c. 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del TUpi. Nel ritenere fondata la questione di costituzionalità per eccesso di delega, la Consulta ha riaffermato, innanzitutto, la specialità dell'ipotesi introdotta con il d.lgs. n. 116/2016, chiarendo che *“L'ulteriore fattispecie di danno erariale introdotta con [...] d.lgs. n. 116/2016, enucleata da quella più generale già prevista dall'art. 55-*quater*, presenta indubbi aspetti peculiari, in ragione del venir meno della cosiddetta pregiudizialità penale – in quanto sono dettate disposizioni che impongono al procuratore presso la Corte dei conti di agire sollecitamente entro ristrettissimi tempi [...] – nonché della predeterminazione legislativa di criteri per la determinazione del danno”* (11).

Il vuoto normativo creatosi per effetto della pronuncia di incostituzionalità sembra aprire perciò una questione, intercettata dagli appellanti nella sentenza qui in commento, e cioè che – caducate le norme che scandivano la metrica processuale e determinavano la quantificazione del danno all'immagine da assenteismo fraudolento aggravato, qualificandone così la specialità – possa dirsi venuta meno l'autonomia di tale figura dalle limitazioni di cui all'art. 17, c. 30-*ter*,

(11) Vale, in proposito, anche l'orientamento espresso dalle Sezioni riunite in sede giurisdizionale di questa Corte, nell'ordinanza 12 giugno 2018, n. 6 (in questa *Rivista*, 2018, 3-4, 153, con nota di richiami), dopo la riforma del 2016. Vi si chiarisce che *«l'ipotesi di danno all'immagine prevista dall'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, d.lgs. n. 165/2001 [...] ha natura speciale rispetto alle ipotesi di danno all'immagine derivate da reato. In particolare, un primo elemento di differenziazione si coglie sotto il profilo della tecnica di redazione dell'ipotesi di danno all'immagine: nel caso dell'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, d.lgs. n. 165/2001 la condotta è descritta direttamente dal legislatore nell'ambito dell'art. dell'art. 55-*quater*, c. 3-*bis*; viceversa, negli altri casi di danno all'immagine da reato la condotta rilevante è la medesima descritta dalle fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione [...], nell'ambito delle quali non rientra – a rigore – il reato previsto dall'art. 55-*quinquies*, d.lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni e integrazioni la cui descrizione normativa, nel tener “fermo quanto previsto dal codice penale”, denuncia l'esistenza di una classica clausola c.d. “di specialità”, usuale nella configurazione dei rapporti tra fattispecie penali speciali rispetto a ipotesi di reato generali (v. art. 15 c.p.). Tale elemento specializzante [...] giustifica anche gli ulteriori elementi di specialità che conformano la fattispecie. Il riferimento è, in primo luogo, al diverso criterio di quantificazione del danno [...]. Ma l'elemento di specialità dirimente si rivela quello attinente ai termini della fase preprozessuale di contestazione del danno, [...] ed a quelli di esercizio dell'azione erariale [...]. Ciò posto, gli elementi di specialità sopra descritti (descrizione normativa della fattispecie; criteri di determinazione del danno; disciplina procedurale e processuale) inducono il collegio ad escludere che all'ipotesi di danno all'immagine prevista dall'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, d.lgs. n. 165/2001 possa applicarsi la disciplina generale dei danni all'immagine derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione»*.

d.l. n. 78/2009, ed anzi la sua stessa esistenza nell'ordinamento.

La sezione d'appello ha respinto questa tesi. Quanto al secondo aspetto, ha affermato la permanenza della fattispecie, negata dagli appellanti in quanto non rientrante nel novero dei delitti contemplati nel capo I, titolo II, libro II, c.p., poiché la condotta ad essa sottostante continua ad essere contemplata dagli artt. 55-*quater* e 55-*quinquies* del TUpi (che ne danno descrizione, tipizzandola).

Valorizzando inoltre la circostanza che sopravvive, nel TUpi, la descrizione della condotta tipica oggetto della speciale censura, il collegio ha dunque concluso che la relativa azione continuerebbe ad affrancarsi dallo schema delineato all'art. 17, c. 30-*ter*, d.l. n. 78/2009, testimoniando una diversa considerazione del legislatore per l'ipotesi contemplata.

Già prima dell'innovazione normativa del 2016 – che con la previsione dei sopra descritti termini acceleratori aveva chiarito l'inapplicabilità, alla fattispecie in commento, della condizione di proponibilità stabilita dall'art. 17, c. 30-*ter*, d.l. n. 78/2009 – la giurisprudenza contabile aveva affrontato la questione inerente alla riferibilità, al danno all'immagine *ex art. 55-*quinquies** TUpi, dei suddetti termini di proponibilità dell'azione.

Si era affermato, da una parte, che *“Per il danno all'immagine l'art. 55-*quinquies* del d.lgs. n. 30 marzo 2001, n. 165 [...] presenta un evidente carattere di specialità rispetto all'art. [...] 17, c. 30-*ter*, d.l. 1 luglio 2009, n. 78 [...]. Il legislatore nell'introdurre tale nuova ipotesi di danno all'immagine [...] ha inteso, per rendere maggiormente sanzionabili le condotte fraudolente dei dipendenti, svincolarsi dalle anguste maglie che legano la sussistenza del danno all'immagine solo all'ipotesi di ricorrenza di una sentenza penale passata in giudicato. Del resto, un'opzione ermeneutica differente colliderebbe contro il chiaro dato testuale normativo che, alla ricorrenza della condotta fraudolenta, fa sorgere l'obbligo del risarcimento sia del danno patrimoniale che all'immagine, ponendo entrambe le fattispecie sullo stesso piano; non avrebbe, pertanto, alcun senso trattare in modo differenziato le conseguenze di una condotta unitaria, svincolando il danno patrimoniale dalla sussistenza della sentenza penale irrevocabile di condanna rispetto a quello all'immagine; allo stesso modo non appare plausibile esigere per entrambi la sussistenza di una condanna penale giacché per quello patrimoniale la risarcibilità rientra nell'ambito dei principi generali della responsabilità amministrativa. In conclusione, la tecnica di redazione fa propendere per un rapporto tra le due differenti normative di genus a species”* (12).

(12) Così, Corte conti, Sez. giur. reg. Siciliana, 19 gennaio 2016, n. 29. Nello stesso senso, in precedenza, Sez. I centr. app., nn. 476 e 534/2015. Le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, nella sentenza 19 marzo 2015, n. 8/Qm, in questa *Rivista*.

Per l'indirizzo interpretativo summenzionato, e prima dell'espressa previsione dei suddetti termini acceleratori, la proposizione dell'azione per danno all'immagine da assenteismo costituiva già, nei rapporti tra le giurisdizioni, una sorta di eccezione nell'eccezione. L'introduzione della condizione di proponibilità di cui all'art. 17, c. 30-ter, d.l. n. 78/2009, legata alla necessità della sentenza di condanna penale, aveva infatti introdotto una deroga alla regola generale dell'autonomia del giudicato contabile (derivante dal venir meno della c.d. pregiudiziale penale, non riproposta nel c.p.p. del 1988). Perciò, la teoria che proponeva lo sganciamento dell'azione per danno all'immagine da assenteismo fraudolento dalla condizione di proponibilità, prevista dall'art. 17, c. 30-ter, d.l. n. 78/2009 per il danno all'immagine "generico", costituiva una riaffermazione della regola generale secondo cui il giudice contabile non è vincolato agli esiti del giudizio penale.

In senso contrario (sebbene dichiarando l'irrelevanza della questione ai fini del decidere, nella fattispecie concreta dedotta in quel giudizio) si era espressa la Sezione III centrale d'appello, sent. nn. 439 e 440/2015, chiarendo *obiter* che "la fattispecie di responsabilità per cui è domanda ha natura risarcitoria e non afflittiva, proprio alla luce del chiaro disposto normativo che – in presenza dei presupposti ivi indicati – testualmente prevede l'obbligo di "risarcire" il danno patrimoniale e il danno all'immagine. Di conseguenza, può affermarsi che l'interpretazione della disposizione di cui al citato art. 55-quinquies, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, dovrà necessariamente raccordarsi con i principi ermeneutici oramai consolidati in tema di fattispecie generale di risarcibilità del danno all'immagine causato da dipendenti o amministratori pubblici ad una pubblica amministrazione".

In difetto di un indirizzo univoco sul significato da assegnare al complesso regolatorio risultante dall'intervento della Consulta (13), la tematica torna ad essere attuale, con la possibilità che si renda necessario – ove non soccorra un riordino normativo sistematico della materia *de qua* – un intervento nomofilattico delle Sezioni riunite.

3. Prospettive normative

Le questioni appena illustrate, oggetto della sentenza n. 536/2022 della Sezione I d'appello, inducono

sta, 2015, 3-4, 264, evidenziavano il carattere speciale della responsabilità *ex art. 55-quinquies*, Tupi ed offrivano una panoramica sul limite generale stabilito dall'art. 17, c. 30-ter, d.l. n. 78/2009, senza tuttavia propendere esplicitamente né per l'assoggettamento né per l'autonomia della fattispecie in commento dal suddetto limite di proponibilità.

(13) In proposito, v. Corte conti, Sez. giur. reg. Molise, ord. n. 17/2022, che afferma – dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale del 2020 – l'applicabilità della condizione di proponibilità *ex art. 17, c. 30-ter*, d.l. n. 78/2009 anche al danno all'immagine da assenteismo fraudolento, al contempo offrendo un'esposizione illustrativa dello stato attuale della giurisprudenza sul tema.

peraltro ad estendere la riflessione ad una recente modifica normativa: si tratta dell'art. 25 del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (contenente la riforma del processo penale), che ha inciso sull'efficacia *extra*-penale della sentenza di applicazione della pena su richiesta, il c.d. rito di patteggiamento.

Infatti, il nuovo periodo di apertura dell'art. 445, c. 1-bis, c.p.p. prevede che la sentenza di patteggiamento, anche se pronunciata dopo la chiusura del dibattimento (perciò anche dopo la formazione del corredo probatorio attraverso un regolare contraddittorio), non ha "efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile" (14).

Inoltre, il secondo periodo del nuovo art. 445, c. 1-bis, c.p.p. prevede che "se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'art. 444, c. 2, alla sentenza di condanna". Coerentemente, il comma si chiude con la (nuova) precisazione che "Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo [enfasi aggiunta] o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna". Ad una prima lettura, la nuova opzione normativa pare destinata ad ostacolare l'indirizzo interpretativo (15) che vedeva realizzato, nella sentenza di patteggiamento, il presupposto relativo alla pronuncia di condanna. L'intenzione del legislatore è particolarmente chiara per i casi in cui non siano irrogate pene accessorie, relativamente ai quali la riforma fa venire meno gli effetti *extra*-penali della sentenza di patteggiamento *tout court* (ove stabiliti in leggi non penali che contengano la previsione di effetti negativi a carico dei condannati). Alla luce di quanto detto, la illustrata intervento normativa richiederà forse una rinnovata riflessione sulle effettive potenzialità dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine della pubblica amministrazione, nei casi in cui il reato di assenteismo fraudolento sia definito con sentenza di patteggiamento.

LUGIA IOCCA

(14) Per la negazione non soltanto degli effetti di giudicato, ma anche della rilevanza probatoria della sentenza di patteggiamento, si è già da alcuni accennato all'ipotesi che la riforma sia in eccesso di delega, rispetto alle indicazioni contenute nella l. 27 settembre 2021, n. 134. In tal senso, v. A. Chelo, F. Demartis, *Il patteggiamento secondo Cartabia*, in G. Spangher (a cura di), *La riforma Cartabia. Codice penale – Codice di procedura penale – Giustizia riparativa*, Pisa, Pacini, 2022, 413 ss.

(15) Consolidatosi già a partire da Cass., S.U., n. 17289/2006.

537 – Sezione I centrale d'appello; sentenza 15 novembre 2022; Pres. Lasalvia, Est. de Gennaro, P.M. Luciano; I.G. c. Proc. reg. Abruzzo e altro. *Riforma parzialmente Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, 1 febbraio 2021, n. 11.*

Responsabilità amministrativa e contabile – Responsabile dell'Ufficio legale dell'Agenzia provinciale delle entrate – Abusiva consulenza tributaria in favore dei privati – Conciliazioni giudiziali concluse nell'esclusivo interesse dei contribuenti – Differenza tra somma dovuta dai contribuenti e somma pagata – Danno erariale – Sussiste.

D.l. 28 giugno 1990, n. 167, convertito con modificazioni dalla l. 4 agosto 1990, n. 227, rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori, art. 5, cc. 4 e 6; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 2.

Responsabilità amministrativa e contabile – Dipendente pubblico – Sviamento delle funzioni di ufficio – Danno da disservizio – Sussistenza – Fattispecie.

C.g.c., art. 83, c. 2; l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, art. 29, c. 7.

Responsabilità amministrativa e contabile – Dipendente pubblico – Riorganizzazione e ricostruzione delle pratiche per fini personali – Utilizzo del personale dell'ufficio – Danno da disservizio – Sussistenza – Fattispecie.

C.g.c., art. 83, c. 2; l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, art. 29, c. 7.

Responsabilità amministrativa e contabile – Responsabilità concorrente degli organi di controllo – Interruzione del nesso di causalità tra condotta del responsabile e danno – Esclusione – Diminuzione dell'importo da risarcire – Sussistenza – Fattispecie.

C.g.c., art. 83, c. 2; l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, art. 29, c. 7.

Sussiste la responsabilità risarcitoria del responsabile dell'Ufficio legale dell'Agenzia provinciale delle entrate il quale, mediante comportamenti indebiti, consistenti nell'esercitare abusivamente la consulenza tributaria in favore di privati, in contatti non consentiti con i procuratori dei ricorrenti e intervenendo direttamente o indirettamente nei procedimenti di conciliazione, arrechi un danno consistente nella differenza tra le somme dovute dai contribuenti e quelle incassate dall'erario a seguito della conciliazione.

Sussiste la responsabilità per il danno da disservizio, conseguente allo sviamento delle funzioni di ufficio, del dipendente pubblico il quale, anziché perseguire le ragioni dell'amministrazione, si avvalga del proprio ufficio per concludere conciliazioni

nell'esclusivo interesse dei privati, in violazione di legge (nella specie, la prestazione lavorativa è stata sviata per perseguire interessi confliggenti con quelli dell'amministrazione e la retribuzione allo stesso versata è inutiliter data).

Sussiste la responsabilità per il danno da disservizio del dipendente pubblico per l'attività di riorganizzazione e ricostruzione delle pratiche artatamente concluse, con conseguente utilizzo di altro personale allo scopo (nella specie, il responsabile dell'ufficio legale, abusando della sua funzione, aveva concluso numerose conciliazioni giudiziali con contribuenti palesemente soccombenti e non tenendo conto dell'omessa indicazione delle disponibilità estere detenute in Svizzera, all'epoca paese rientrante nella c.d. "black list" di cui all'art. 5, cc. 4 e 6, d.l. n. 167/1990).

L'attività di controllo svolta in maniera non puntuale da parte di soggetti non convenibili in giudizio, pur non essendo idonea a interrompere il nesso eziologico tra la condotta dannosa del responsabile e il danno, va valutata in sede di quantificazione della parte che il soggetto agente ha avuto nella realizzazione del danno medesimo (nella specie, è stato ritenuto che l'omesso controllo sulle conciliazioni giudiziali concluse dal responsabile, da parte dei direttori provinciali dell'agenzia delle entrate, pur non potendo essere perseguito non avendo essi agito con dolo, avesse avuto comunque una parte nella determinazione del danno complessivo, quantificata nel 10 per cento).

571 – Sezione I centrale d'appello; sentenza 5 dicembre 2022; Pres. Chiappiniello, Est. de Gennaro, P.M. Martina; F.S. c. Proc. reg. Toscana. *Conferma Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, 29 marzo 2021, n. 134.*

Responsabilità amministrativa e contabile – Medici chirurghi – Sentenza di conferma, in sede penale, delle statuizioni civili – Natura di giudicato civile – Sussistenza – Estraneità dell'Azienda sanitaria al giudizio penale – Irrilevanza.

C.p.p., art. 578, c. 3; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1

Processo contabile – Principio del contraddittorio – Applicabilità alle prove assunte nello stesso processo – Sussistenza – Prove assunte in altri processi – Esclusione – Consulenza tecnica di ufficio assunta nel processo penale – Valutabilità come documento – Sussistenza – Violazione del principio del giusto processo – Esclusione.

Cost., art. 111; c.g.c., art. 95, c. 3; c.p.c., art. 116.

Le statuizioni civili della sentenza passata in giudicato, pronunciata dal giudice penale nei confronti degli imputati, nei cui riguardi sia stata pronunciato non doversi procedere per prescrizione del reato di lesioni colpose, sono loro pienamente opponibili; infatti, la domanda risarcitoria erariale ha ad oggetto il

danno indiretto subito dall'azienda ospedaliero-universitaria che, solidalmente obbligata al risarcimento del danno causato dai medici dipendenti dalla stessa, ha provveduto al relativo pagamento nei confronti del soggetto danneggiato, senza che possa essere eccepita l'estraneità dell'azienda medesima al giudizio penale conclusosi con le suddette statuizioni civili di condanna.

Il principio del contraddittorio nella formazione della prova si applica nel processo di responsabilità amministrativa alle prove che vengono assunte nello stesso processo e non a quelle di altri procedimenti e che, acquisite al processo di responsabilità quali prove documentali, concorrono alla formazione del convincimento del giudice; il principio del giusto processo, di cui all'art. 111 Cost., non deve necessariamente esplicarsi in sede di assunzione della prova (cioè in funzione della formazione della prova) ma ben può esplicarsi su prove precostituite e cioè sui documenti prodotti (contraddittorio sulla prova).

* * *