

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 *Tu-pi*).

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, 10ª 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 preprocessuale 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 *Rivi-*

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.