

SENT. N. 654/2014

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA SICILIA

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Luciana Savagnone Presidente

Dott. Giuseppa Cernigliaro Primo Referendario -
relatore

Dott. Igina Maio Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A N. 654/2014

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 61416 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale nei confronti di GRASSO Santo, nato a Messina il 24/5/1948 (c.f. GRSSNT48E24F158L) ed ivi residente in Via Nazionale n. 200, Villaggio Santa Margherita - Complesso Andriolo, non costituitosi in giudizio.

Esaminati gli atti e documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 17/4/2014, il relatore, dott.ssa Giuseppa Cernigliaro e il Pubblico Ministero, nella persona del dott. Gianluca Albo.

FATTO

Con atto di citazione depositato in segreteria in data 30.10.2013 e ritualmente notificato, la Procura Regionale presso questa Corte citava in giudizio il Sig.

Grasso Santo per sentirlo condannare al pagamento della somma complessiva di euro 37.500,00 oltre rivalutazione monetaria, interessi e spese di giudizio, quale danno all'immagine e al prestigio dell'Azienda ospedaliera Ospedali riuniti Papardo - Piemonte di Messina ove il Grasso prestava servizio all'epoca dei fatti contestati.

Il Pubblico ministero ha infatti riferito che il convenuto, infermiere portantino del pronto soccorso del predetto nosocomio, è stato condannato dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Messina, con sentenza n. 452 del 5 ottobre/23 novembre 2010 (resa a seguito di giudizio immediato), a tre anni di reclusione per avere commesso i reati di millantato credito, truffa e minaccia (di cui agli artt. 346 c.2, 640 e 612 del codice penale), avendo indotto diversi soggetti a consegnargli delle somme di denaro al dichiarato fine di comprare i favori del direttore sanitario dell'ospedale per il rilascio di una attestazione valida per l'assunzione come infermieri. Detta sentenza è divenuta irrevocabile.

Il Pubblico ministero, nel segnalare che la notizia del procedimento penale avviato nei confronti del Grasso ha avuto un notevole clamore, essendo stata riportata da alcune testate giornalistiche on line e da un quotidiano a diffusione nazionale, ha quantificato l'entità del danno all'immagine posto a carico del convenuto in € 37.500,00, ovvero in misura pari al doppio della somma di denaro indebitamente percepita dallo stesso, secondo il criterio previsto dal comma 1 sexies dell'**art. 1 della legge n. 20 del 1994**.

All'odierna udienza, il Vice Procuratore generale ha riproposto il contenuto e le conclusioni, in termini di

condanna, dell'atto di citazione. Nessuno è comparso per il convenuto.

DIRITTO

La domanda della Procura regionale concerne il risarcimento del danno conseguente all'asserita perdita di prestigio e al detrimento dell'immagine dell'Azienda ospedaliera Ospedali riuniti Papardo - Piemonte di Messina (c.d. "danno all'immagine") riconducibile, secondo la tesi attorea, alla condotta del convenuto come dianzi descritta.

Va preliminarmente evidenziato che la risarcibilità del danno all'immagine dinanzi alla Corte dei conti è ormai riconosciuta univocamente sia dalla magistratura contabile sia dalla stessa Corte di Cassazione (cf., fra le tante, Cass. SS.UU. 12.11.2003, n. 17078; Cass. SS.UU. 15.07.2005, n. 14990; Cass. SS.UU. 27.9.2006, n. 20886; Cass. SS.UU. 2.04.2007, n. 8098 e giurisprudenza ivi citata).

Detta giurisprudenza qualifica il danno all'immagine come la lesione del buon andamento della pubblica amministrazione che viene a perdere, con la condotta illecita dei suoi dipendenti, la propria credibilità ed affidabilità ingenerando all'esterno la convinzione che i comportamenti contrari alla legge posti in essere da taluni dipendenti pubblici rappresentino un abituale modo di agire dell'Amministrazione. Tale danno è pertanto suscettibile di valutazione economica.

Tanto rilevato, il Collegio osserva che la Procura fonda la propria domanda di risarcimento sul dettato normativo di cui all'art. 17, comma 30-ter, decreto legge 1 luglio 2009 n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in **legge 3 agosto 2009 n. 102** e modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c),

n. 1), decreto legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla **legge 3 ottobre 2009, n. 141** (c.d. "lodo Bernardo").

Il Collegio ritiene che la suddetta prospettazione sia infondata.

Invero, la norma posta dall'art. 17, comma 30-ter, dianzi citato dispone testualmente che "Le Procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. 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".

A sua volta, l'art. 7 ("Responsabilità per danno erariale") della **legge n. 97 del 2001** ("Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti

dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche”) 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”, aggiungendo che “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 norma in commento ha suscitato dubbi di legittimità costituzionale anche con riguardo alla limitazione dei reati che possono essere posti a base dell'azione di responsabilità per danno all'immagine della pubblica amministrazione (cd. “reati propri” dei dipendenti pubblici contro la p.a.) e alla conseguente esclusione di altri reati (cd. “reati comuni”) comunque idonei a provocare un pregiudizio all'immagine e al prestigio dell'amministrazione coinvolta.

La Corte Costituzionale, investita della questione, con la sentenza n. 355 dell'1 – 15 dicembre 2010, ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, periodi secondo, terzo e quarto del **decreto legge n. 78 del 2009** sollevate dalla Sezione Prima giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei Conti nonché da altre Sezioni regionali.

In particolare, la Corte Costituzionale ha ritenuto che 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" e che la disposizione in questione (art. 17, comma 30-ter, **d.l. n. 78/2009** più volte richiamato) debba essere "univocamente interpretata" nel senso che "al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria".

La Consulta ha altresì precisato che "nel caso in esame il legislatore ha ulteriormente delimitato, sul piano oggettivo, gli ambiti di rilevanza del giudizio di responsabilità, ammettendo la risarcibilità del danno per lesione dell'immagine dell'amministrazione soltanto in presenza di un fatto che integri gli estremi di una particolare categoria di delitti", e che "la scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole" avendo il Legislatore ritenuto, nell'esercizio della propria discrezionalità, che "soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico".

L'ambito di applicazione dell'art. 17, comma 30-ter **d.l. n. 78/2009** va quindi circoscritto nei termini indicati dalla Consulta, nel senso che detta norma ha

oggettivamente delimitato l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno all'immagine da parte delle Procure regionali della Corte dei Conti alle sole fattispecie annoverate nell'**art. 7 della legge n. 97 del 2001**, ovvero ai delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

E' consapevole il Collegio dell'esistenza di un diverso orientamento giurisprudenziale di talune Sezioni della Corte conti, tra cui la Terza Sezione centrale di Appello (sentenza n. 286/2012) e la Prima Sezione centrale di Appello (sentenze n. 809/2012 e n. 522/2014), secondo il quale la menzionata sentenza di rigetto della Corte Costituzionale, non spiegando efficacia erga omnes, consente al giudice di interpretare in piena autonomia la norma denunciata purchè in aderenza ai principi costituzionali. In forza di tale principio, le predette Sezioni hanno affermato che un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'**art. 7 della legge n. 97 del 2001** permette l'esercizio dell'azione risarcitoria da parte del P.M. contabile ogni qualvolta sia stato commesso un delitto contro la pubblica amministrazione e che l'indicazione contenuta nella legge (ovvero il riferimento ai delitti contro la p.a.) non possa escludere ogni reato contro la pubblica amministrazione, indipendentemente dalla sua collocazione nel codice penale o in leggi speciali.

Tuttavia, il Collegio non rinviene in tali pronunce validi motivi per doversi discostare da una interpretazione fondata sia sul tenore letterale della norma sia sulle considerazioni contenute nella riferita sentenza della Corte Costituzionale la quale presenta senz'altro un valore ermeneutico di primaria rilevanza,

risultando conforme sia al dato letterale che alla ratio legis della disposizione in oggetto con la quale "il legislatore ha inteso riconoscere la tutela risarcitoria nei casi in cui il dipendente pubblico ponga in essere condotte che, incidendo negativamente sulle stesse regole, di rilevanza costituzionale, di funzionamento dell'attività amministrativa, sono suscettibili di recare un vulnus all'immagine dell'amministrazione" (Corte Costituzionale, sent. n. 355/2010).

Inoltre, questo Collegio non aderisce alla tesi, pure sostenuta dal Pubblico ministero nell'atto di citazione, secondo la quale, dalla clausola di salvezza consistente nel richiamo operato dall'art. 7 l. n. 97/2001 all'art. 129, comma 3, disp. att. c.p.p. (per il quale "quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario, il pubblico ministero informa il Procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia dell'imputazione") deriverebbe, indirettamente, la tutela del danno all'immagine delle pubbliche amministrazioni derivante da reato comune (si veda, al riguardo, la sentenza n. 90/2011 della Sezione giurisdizionale di questa Corte per la Regione Toscana).

A tale riguardo, va infatti osservato che l'art. 17, comma 30-ter stabilisce un rinvio univoco e diretto ai soli casi "previsti" dall'art. 7 della legge n. 97 del 2001, ove sono esclusivamente richiamati "i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale" e pertanto il Collegio non ritiene possibile un'estensione della tutela risarcitoria del danno all'immagine ad altre tipologie di reati non espressamente contemplate dalla norma di riferimento (art. 7 l. n. 97/2001).

Tale linea interpretativa risulta ulteriormente rafforzata dall'orientamento espresso dalla Corte costituzionale con le ordinanze nn. 219, 220 e 221, depositate il 21 luglio 2011, con cui è stata dichiarata la manifesta infondatezza o inammissibilità delle nuove questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti della norma in esame. In tali pronunce il Giudice delle leggi, nel ribadire quanto già affermato nella sentenza n. 335 del 2010, ha nuovamente precisato che "la scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole".

Da tutto quanto sopra considerato discende che nella fattispecie in esame, in base al disposto del più volte citato art. 17, comma 30-ter del **d.l. n. 78 del 2009**, così come interpretato nella sentenza costituzionale n. 355 del 2010, l'accertamento del danno all'immagine, correlato ai reati di millantato credito, truffa e minaccia (di cui agli artt. 346 c.2, 640 e 612 del codice penale) posti in essere dall'odierno convenuto, resta sottratto alla cognizione di questo giudice, non rientrando tali reati tra i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale.

Con riguardo alla fattispecie di danno appena specificata si configura quindi una carenza di potere cognitorio, nei termini sopra configurati, che preclude al Collegio qualsiasi decisione nel merito.

Conclusivamente, sulla base delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la domanda risarcitoria del danno all'immagine, come formulata a

carico dell'odierno convenuto, debba essere dichiarata inammissibile.

P.Q.M

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana definitivamente pronunciando,

- dichiara inammissibile la domanda di risarcimento del danno all'immagine contestato nell'atto di citazione e quantificato dalla Procura attrice in € 37.500,00.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 17 aprile 2014 .

L'Estensore

Il Presidente

F.to Giuseppa Cernigliaro

F.to Luciana Savagnone

Depositata in segreteria nei modi di legge.

Palermo, 20 maggio 2014

Il Direttore della Segreteria

F.to Dr.ssa Rita Casamichele