

CONSIDERAZIONI SUL DANNO ERARIALE: LA FATTISPECIE DEL DANNO ALL'IMMAGINE A MARGINE DEI RECENTI INTERVENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE (*)

di Agostino Sola

Abstract: La figura di danno in questione, dapprima oggetto di ricostruzione giurisprudenziale, è stata interessata da successivi interventi del legislatore che ne hanno dettato, per alcuni aspetti, la disciplina, prima introducendo una condizione di procedibilità dell'azione ed una limitazione soggettiva all'applicazione della norma e, in seguito, prevedendo un criterio di quantificazione del danno. La delimitazione del campo di applicazione dell'istituto avviene in ragione del bene giuridico tutelato: l'immagine della pubblica amministrazione, ricondotta ai canoni di imparzialità e buon andamento *ex art. 97 Cost.* Il danno all'immagine configura una lesione dell'*affectio societatis* e porta al convincimento che l'azione della pubblica amministrazione sia conformata a fenomeni patologici di *maladministration*.

Il danno all'immagine è risarcibile *ex se* e non è parametrato unicamente alle spese necessarie per il ripristino del bene giuridico leso: la giurisprudenza contabile ha individuato alcuni parametri di riferimento cui il giudice terrà conto in sede di quantificazione del danno.

The damage figure in question, initially object of a jurisprudential reconstruction, has been affected by successive legislative interventions that have dictated, for some aspects, the discipline, first introducing a condition of admissibility and a subjective limitation and then providing a damage quantification criteria. The application of the institute is based on the protected legal asset: the image of the public administration, brought back to the canons of impartiality and good performance protected by the article 97 of the Italian Constitution. The damage to the image represents a lesion of the affectio societatis and leads to the conviction that the action of the public administration is conformed to the pathological phenomena of maladministration. The damage to the image can be compensated ex se and is not only parameterized to the expenses necessary for the restoration of the damaged legal asset: the accounting jurisprudence has identified some reference parameters which the judge will take into account when quantifying the damage.

Sommario: 1. *L'evoluzione normativa.* – 2. *Le ordinanze n. 167 e 168 del 9 luglio 2019 della Corte costituzionale.* – 3. *Il bene tutelato: l'immagine della pubblica amministrazione.* – 4. *La configurazione della responsabilità amministrativa per danno all'immagine.* – 5. *La quantificazione del danno.* – 6. *Alcune fattispecie di danno all'immagine.* – 7. *Considerazioni critiche.*

1. *L'evoluzione normativa*

L'introduzione del codice di giustizia contabile potrebbe assumere importanti conseguenze in tema di danno erariale all'immagine della pubblica amministrazione, per l'effetto dell'abrogazione delle precedenti disposizioni legislative applicabili, determinando così una *profonda trasformazione del quadro normativo di riferimento* (1).

In particolare, l'art. 4 dell'all. 3 del d.lgs. n. 174/2016 ha espressamente abrogato “g) l'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97; h) l'articolo 17, comma 30-ter, primo periodo (2), del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102”.

Questi due articoli erano stati oggetto di grandi contrasti tra la giurisdizione contabile e la Corte costituzionale: tali disposizioni, infatti, a giudizio delle sezioni contabili remittenti, erano considerate in contrasto con vari precetti costituzionali (3), tra cui gli artt. 3 e 97 Cost., poiché limitavano l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa

(*) Articolo sottoposto a *referee*.

(1) Queste le parole della Corte costituzionale pronunciate con l'ord. 21 giugno 2017, n. 145 a proposito dell'annosa questione della legittimità costituzionale delle disposizioni legislative previgenti, di cui si dirà *infra*.

(2) Ossia: “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” ossia “La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti [...] 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”.

(3) Si assumeva l'illegittimità della norma per violazione:

a) dell'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe una irrazionale differenziazione di tutela tra le fattispecie di danno all'immagine e le altre tipologie di danno subito dalla p.a., aventi anch'esse rilievo patrimoniale;

b) dell'art. 24 Cost., in quanto la procura contabile potrebbe agire in giudizio soltanto in presenza del preventivo esercizio dell'azione penale;

c) degli artt. 54 e 97 Cost., in quanto si impedirebbe alla p.a. di ottenere piena tutela in tutte le ipotesi in cui soggetti ad essa collegati da un rapporto di servizio “le abbiano causato il danno all'immagine”.

per danno all'immagine solamente nel caso in cui vi fosse una “*sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'art. 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale* (4)” (art. 7 l. n. 97/2001, richiamato dall'art. 17, c. 30-ter, d.l. n. 78/2009, quanto ai modi ed ai casi di esercizio dell'azione). L'interpretazione fornita dalla giurisprudenza contabile non è mai stata condivisa dalla Corte costituzionale, la quale, a partire dalla sentenza n. 355/2010, e da ultimo anche con le ordinanze n. 167 e 168 del 9 luglio 2019 (5) e la sentenza n. 191/2019 (6), ha sempre ritenuto inammissibile ed infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, c. 30-ter, d.l. n. 78/2009.

La previgente limitazione all'esercizio dell'azione di responsabilità determinava il paradosso di lasciare il pubblico erario privo di tutela risarcitoria proprio in presenza di lesioni all'immagine dell'amministrazione che, sebbene derivanti da reati comuni, si connotano in termini ben più gravi per l'allarme sociale e la riprovevolezza collettiva che sono in grado di suscitare.

Attualmente, come si diceva in apertura, il quadro normativo di riferimento sembrerebbe aver ampliato la fattispecie di punibilità del danno all'immagine della pubblica amministrazione e si prevede che “*la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni [...], nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. [...]*” (art. 51, d.lgs. n. 174/2016) (7).

Il danno all'immagine della p.a. potrebbe non essere più limitato soltanto ai *delitti contro la pubblica amministrazione*, ma potrebbe intendersi esteso a tutti i *delitti commessi a danno della stessa* da parte di dipendenti pubblici o da soggetti legati da rapporto di servizio nei confronti dei quali sia stata pronunciata sentenza penale irrevocabile di condanna, non più limitata a fattispecie specifiche di reato (8).

Sin dall'introduzione dell'art. 1, c. 1-sexies, l. n. 20/1994, ad opera della l. n. 190/2012, per il quale la responsabilità per danno all'immagine deriva dalla *commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione*, la giurisprudenza ha affrontato con ampio dibattito la questione dell'esatta configurazione dei reati che consentono di individuare una responsabilità patrimoniale per danno all'immagine: da una parte, alcune sezioni (9) si sono manifestate

(4) Vale a dire quelli di peculato (artt. 314 e 316), malversazione a danno dello Stato (art. 316-bis), indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato (art. 316-ter), concussione (art. 317), corruzione per un atto d'ufficio (art. 318), corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio (art. 319), corruzione in atti giudiziari (art. 319-ter), corruzione di persona incaricata di un pubblico servizio (art. 320), istigazione alla corruzione (art. 322), peculato, concussione, corruzione e istigazione alla corruzione di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri (art. 322-bis), abuso d'ufficio (art. 323), utilizzazione d'invenzioni o scoperte conosciute per ragioni di ufficio (art. 325), rivelazione ed utilizzazione di segreti di ufficio (art. 326), rifiuto di atti d'ufficio. Omissione (art. 328), rifiuto o ritardo di obbedienza commesso da un militare o da un agente della forza pubblica (art. 329), interruzione di un servizio pubblico o di pubblica necessità (art. 331), sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 334), violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale o dall'autorità amministrativa (art. 335).

(5) La questione di legittimità costituzionale veniva riproposta con ordinanza di remissione della sezione ligure della Corte dei conti nel giudizio conclusosi con la sent. n. 131/2018: il caso vedeva coinvolti 28 appartenenti alla Polizia di Stato e all'Amministrazione penitenziaria convenuti innanzi al giudice contabile, a seguito di condanna penale, per il risarcimento dei danni, patrimoniale e all'immagine, arrecati all'erario in conseguenza dei fatti delittuosi accaduti nella caserma “Nino Bixio”, in occasione del G8 del 2001 a Genova. La Corte dei conti ha condannato i convenuti al risarcimento del danno patrimoniale subito dallo Stato per il pagamento delle provvisori e delle spese di giudizio definite dal giudice penale. Con separata ordinanza, n. 31/2018, relativamente al danno all'immagine, la sezione ligure ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, c. 30-ter, secondo periodo, d.l. n. 78/2009 (c.d. “Lodo Bernardo”). La questione è stata ritenuta manifestamente infondata dalla Corte costituzionale con l'ord. n. 167/2019.

(6) In tale occasione il parametro normativo di riferimento era l'art. 51, c. 7, c.g.c. Il caso all'attenzione della Corte si riferiva alle ipotesi nelle quali si esclude l'esercizio dell'azione contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati dolosi commessi da pubblici dipendenti a danno delle pubbliche amministrazioni, poiché dichiarati prescritti con sentenza passata in giudicato pienamente accertativa della responsabilità dei fatti ai fini della condanna dell'imputato al risarcimento dei danni patiti dalle parti civili costituite.

(7) Da leggersi in combinato disposto con l'art. 1, c. 1-sexies, l. n. 20/1994, introdotto dalla l. n. 190/2012 che, pur fornendo all'interprete un criterio di quantificazione della tipologia di danno in parola, “*afferma due importanti e basilari condizioni imperative per la perseguibilità e la condanna dei dipendenti pubblici per il danno all'immagine, che si pongono come vere e proprie condizioni per l'azione contabile. La norma, infatti, fa espresso riferimento al danno all'immagine come “[...] derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato]. Quindi le condizioni, cumulative e non alternative, sono le seguenti: 1) si deve trattare di un reato contro la pubblica amministrazione; 2) tale reato deve essere accertato con sentenza del giudice ordinario penale passata in giudicato*”. (in questo senso, Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, nn. 105, 98 e 73/2017 tutte richiamate da Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, n. 7/2018).

(8) Nonostante autorevole dottrina affermi che, in realtà, in riferimento agli articoli abrogati “*l'art. 51, c. 7, ne riproduce il contenuto sostanziale: sia in ordine alla necessità di una sentenza definitiva di condanna, pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, degli organismi e degli enti da esse controllati; sia in merito al fatto che tale sentenza irrevocabile deve riguardare uno dei delitti commessi, da questi dipendenti, a danno delle medesime amministrazioni, enti ed organismi (artt. 314-335 c.p.)*”, cfr. G. Bottino, *Responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Enc. dir.*, vol. X, 788.

(9) In particolare, Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 47/2014 secondo cui “*Il danno all'immagine della p.a., a seguito all'introduzione, ad opera della l. n. 190/2012, del c. 1-sexies nell'art. 1 della l. n. 20/1994, è risarcibile in presenza di un giudicato di*

favorevoli all'interpretazione estensiva, considerando in grado di ledere l'immagine della p.a. qualsiasi reato, anche comune (10), commesso ai suoi danni dai propri agenti; al contrario, altre sezioni (11), invece, hanno preferito la tesi più restrittiva, circoscrivendo l'applicabilità dell'istituto ai soli reati previsti e puniti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale. Il dibattito giurisprudenziale è proseguito poi con l'introduzione del codice contabile e che attualmente, però, anche alla luce della recente ordinanza n. 167/2019 della Corte costituzionale, può dirsi ampiamente ridimensionato e circoscritto alle solite ipotesi contemplate nel capo I del titolo II del libro II del codice penale.

2. Le ordinanze n. 167 e 168 del 9 luglio 2019 della Corte costituzionale.

Le ordinanze della Corte costituzionale n. 167 e n. 168 del 9 luglio 2019 affrontano nuovamente il tema della legittimità costituzionale dell'art. 17, c. 30-ter, d.l. n. 78/2009.

La Corte dei conti, Sezione Liguria, nelle due distinte occasioni, nel rimettere la questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte lamenta l'irragionevolezza intrinseca della norma impugnata nella parte in cui restringe l'ambito oggettivo dei presupposti per l'azione risarcitoria, limitandolo ai soli delitti contro la pubblica amministrazione (elencate al capo I del titolo II del libro II del codice penale) ed escludendolo per altre condotte delittuose di rilevante disvalore. In particolare, l'illegittimità della norma e la poca coerenza della disposizione con l'ordinamento vigente si evincerebbe anche dall'introduzione di singole disposizioni successive che hanno introdotto la possibilità di esercitare l'azione di responsabilità per danno all'immagine in presenza di fatti di reato meno gravi o anche di fatti non costituenti reato (12). Si lamenta inoltre l'erroneo bilanciamento degli interessi in gioco, poiché la disposizione in esame avrebbe sacrificato in misura sproporzionata il diritto all'immagine dell'amministrazione ed avrebbe introdotto un limitazione eccedente rispetto allo scopo di evitare *“un rallentamento nell'efficacia e tempestività dell'azione amministrativa dei pubblici poteri, per effetto dello stato diffuso di preoccupazione che potrebbe ingenerare in coloro ai quali, in definitiva, è demandato l'esercizio dell'attività amministrativa”* (13).

Nel dichiarare la questione manifestamente infondata, la Corte ha ritenuto ragionevole la scelta del legislatore di consentire il risarcimento soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, atteso che la finalità della norma impugnata è quella di dare coerenza alla disciplina del danno all'immagine all'interno di un complessivo disegno legislativo volto a ridurre i casi di responsabilità amministrativa, *“all'evidente scopo di consentire un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti, ritenuti dal legislatore eccessivamente onerosi, per chi è chiamato, appunto, a porla in essere”* (14). Ribadendo come le ulteriori ipotesi di responsabilità per danno all'immagine costituiscano ipotesi speciali e come tali non valgono ad escludere la coerenza sistematica della disciplina.

E in effetti, come visto, le ordinanze n. 167 e n. 168 del 9 luglio 2019 richiamano ampiamente e confermano quanto già espresso con la precedente sentenza n. 355/2010.

In tale occasione, la Corte di conti, con distinte ordinanze, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, c. 30-ter, periodi secondo, terzo e quarto, d.l. n. 78/2009, per violazione, nel complesso, degli artt. 3, 24, c. 1, 54, 81, c. 4, 97, c. 1, 103, c. 2, Cost., nonché del combinato disposto dei periodi secondo, terzo e quarto, del suddetto art. 17, c. 30-ter, per violazione dell'art. 111 Cost. (15)

condanna per un (qualunque) 'reato contro la stessa pubblica amministrazione', e non più, come nella vigenza del 'Lodo Bernardo', nei soli casi in cui il pubblico dipendente sia stato condannato per uno dei delitti espressamente indicati dall'art. 7, l. n. 97/2001”.

(10) Richiamando i reati contro la pubblica amministrazione, al di là delle ipotesi tipiche previste dal capo I del titolo II del libro II c.p., occorre distinguere tra delitti commessi dall'*extraneus* (quali la truffa per il conseguimento di contributi, finanziamenti, mutui o agevolazioni concesse dallo Stato o da altri enti pubblici), delitti commessi in ipotesi di c.d. servizio (quali i furti e rapine realizzati grazie all'aiuto di soggetti interni all'amministrazione) ovvero delitti commessi al di fuori di servizio (la commissione di delitti di natura violenta da parte di soggetti che, in ragione dell'incarico ricoperto, successivamente riescano a depistare le indagini, la banda della c.d. Uno bianca).

(11) Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, n. 137/2013.

(12) Quali l'art. 55-*quinqies*, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, ove è stabilito che il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione, il quale attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia, è obbligato a risarcire *“il danno patrimoniale [...] nonché il danno all'immagine subiti dall'amministrazione”*; l'art. 1, c. 12, l. n. 190/2012, a mente del quale in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del c. 7 risponde anche del danno all'immagine della pubblica amministrazione; l'art. 46, c. 1, d.lgs. n. 33/2013, secondo cui *“l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico”*, nei casi previsti, possono costituire *“eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione”*.

(13) Corte cost. n. 355/2010 (successivamente confermata dalle ord. nn. 219, 221 e 286/2011).

(14) *Ibidem*.

(15) Per un commento puntuale della sentenza n. 355/2010, G. Bottino, *Il “danno alla immagine”: dell'amministrazione pubblica, o del legislatore?* in *Giur. cost.*, 2010, 4996.

In una prima parte, il giudice rimettente dava atto dell'impossibilità di procedere ad una lettura "costituzionalmente orientata" della disposizione censurata poiché, in particolare, si rilevava come due sarebbero le possibili interpretazioni della norma: una prima dovrebbe condurre a ritenere che il legislatore ha voluto affermare il principio in base al quale il danno all'immagine ed al prestigio della p.a. non possa ricevere tutela giurisdizionale, se non in presenza di fattispecie costituenti anche reato accertato; la seconda, invece, porterebbe a sostenere che la tutela sia piena ma ottenibile in sedi giurisdizionali differenti e cioè innanzi alla Corte dei conti per le fattispecie costituenti anche reato e innanzi ad altro giudice in tutti gli altri casi. In secondo luogo, poi, vengono enucleati, approfonditi, e differenziati motivi di incostituzionalità della medesima norma, per la violazione – nel complesso – di numerosi articoli della Costituzione.

Nel dichiarare l'infondatezza delle censure, la Corte costituzionale sostenne l'intenzione del legislatore di limitare la proposizione dell'azione risarcitoria per danni all'immagine soltanto in presenza di un fatto di reato ascrivibile alla categoria dei "delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione"; con ciò non escludendo la possibilità che, in presenza di fattispecie distinte da quelle espressamente contemplate dalla norma impugnata, la domanda di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'amministrazione possa essere proposta innanzi ad un organo giurisdizionale diverso dalla Corte dei conti. (16)

La sentenza n. 355/2010 è stata inevitabilmente accettata con distacco dalla magistratura contabile: alcune sezioni regionali e centrali della Corte dei conti hanno ritenuto che la sentenza della Corte costituzionale n. 355/2010 hanno ritenuto che, in aderenza ai principi costituzionali, l'art. 17, c. 30-ter, debba essere interpretato nel senso che l'azione risarcitoria per danno all'immagine possa essere esercitata ogni qual volta sia stato commesso un reato contro la pubblica amministrazione genericamente inteso, ancorché diverso dai reati propri di cui al capo I, titolo II, libro II, c.p. E in effetti, le sezioni giurisdizionali regionali hanno sempre sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme citate, creando numerosi contrasti all'interno della stessa magistratura contabile al punto che si è reso necessario l'intervento delle sezioni riunite della Corte dei conti.

Successivamente all'intervento della Corte costituzionale, è solamente (17) con la sent. n. 8/2015 che le Sezioni riunite della Corte dei conti, con la sent. n. 8/2015, affermano il principio di diritto per il quale l'art. 17, c. 30-ter, va inteso nel senso che le Procure della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine solo per i delitti di cui al capo I, titolo II, libro II, c.p.

In questo modo si viene a manifestare il tentativo di oggettivizzazione delle iniziative della procura erariale, per il quale il danno all'immagine della p.a. deve essere ancorato alla realizzazione di uno dei "delitti contro la pubblica amministrazione", ex capo I, titolo II, libro II, c.p., seguendo l'esatta intenzione del legislatore per come avallata dal precedente della Corte costituzionale.

3. *Il bene tutelato: l'immagine della pubblica amministrazione*

Nel tempo le maggiori difficoltà si sono riscontrate nel riconoscimento di tutela del diritto all'immagine delle persone giuridiche, in particolare delle p.a., poiché in principio si trattava di diritto e tutela con esclusivo riferimento alle persone fisiche (18). L'esigenza di tutelare l'immagine della pubblica amministrazione, intesa quale organizzazione finalizzata alla cura concreta di interessi pubblici, deriva dall'identificazione, propria del sentire comune, tra amministrazione ed interessi perseguiti per cui l'amministrazione viene individuata in base all'interesse tutelato – ad es. sanità, giustizia, sicurezza – e percepibile anche dal *quisque de populo*.

L'immediata conseguenza di questa identificazione funzionale è che la lesione dell'immagine della p.a. determina anche una carenza di fiducia nell'azione amministrativa, la perdita della c.d. *affectio societatis*, che si riverbera in una diminuzione della percezione della qualità dei servizi erogati, oltre alla ben più grave convinzione che il comportamento illecito posto in essere dal dipendente rappresenti il modo in cui l'ente agisce ordinariamente. Il danno all'immagine della p.a., infatti, si concretizza proprio in relazione alla percezione esterna che si ha del modello di azione pubblica.

(16) La Corte costituzionale nel sostenere tale tesi richiama la propria sent. n. 371/1998, con la quale si è pacificamente ammesso che la limitazione della responsabilità amministrativa, sul piano soggettivo, al dolo o alla colpa grave, non implica che il dipendente pubblico, qualora la sua condotta si caratterizzi per la presenza di un minore grado di colpa, possa essere evocato in giudizio innanzi ad una autorità giudiziaria diversa dal giudice contabile.

(17) Un primo intervento, con la sent. n. 1/2011/Qm, non ha potuto esprimere valutazioni distinte sul tema in ragione della quasi contemporaneità delle discussioni in camera di consiglio in sede contabile e giurisdizionale: la sent. n. 355/2010 della Corte costituzionale, infatti, è stata adottata, previa udienza del 16 novembre 2010, nella camera di consiglio del 17 novembre 2010, ossia lo stesso giorno della discussione della questione di massima innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti, ed è stata depositata il 15 dicembre 2010 con pubblicazione sulla G.U. il successivo 22 dicembre.

(18) Il diritto all'immagine è originariamente visto quale protezione dell'interesse del soggetto a che il suo ritratto non venga diffuso, a tutela della personalità dell'individuo. L'art. 10 c.c. si riferisce al *pregiudizio al decoro o alla reputazione della persona stessa*. Si vedano anche gli artt. 96 e 97 l. n. 633/1941.

Il bene giuridico che si intende tutelare nei casi di danno all'immagine della pubblica amministrazione si deve rinvenire nei principi costituzionali di imparzialità e di buon andamento (19) e nei conseguenti canoni di efficienza ed efficacia imposti dall'art. 97 Cost., recepiti nella nuova disciplina dell'agire amministrativo (art. 1, c. 1, l. n. 241/1990) (20).

È indubbio che sussista una stretta connessione tra la tutela dell'immagine della pubblica amministrazione e il rispetto del suddetto precetto costituzionale che viene, quindi, declinato come prestigio, credibilità e corretto funzionamento degli uffici (21): la fisionomia dell'amministrazione non può prescindere da valutazioni di carattere efficientistico, con attente analisi della valutazione delle performance, garantendo anche lo sviluppo della competitività delle pubbliche amministrazioni.

Il danno all'immagine consiste esattamente nell'alterazione del prestigio e della personalità dello Stato-amministrazione oppure di altra pubblica amministrazione, che, a seguito della commissione di un'azione dannosa compiuta in dispregio delle funzioni e delle responsabilità dei funzionari pubblici, perde credibilità ed affidabilità all'esterno (22). Ogni azione del pubblico dipendente che leda tali interessi si traduce in un'alterazione dell'identità della pubblica amministrazione e, più ancora, nell'apparire di una sua immagine negativa in quanto struttura organizzata confusamente, gestita in maniera inefficiente, non responsabile né responsabilizzata.

4. La configurazione della responsabilità amministrativa per danno all'immagine

Affinché sia possibile affermare l'esistenza del danno all'immagine, è necessario che siano richiamati i presupposti dell'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale. Responsabilità di cui il danno all'immagine rappresenta una fattispecie peculiare.

Perché possa parlarsi di danno all'immagine è necessario che la condotta rilevante, già sanzionata con una condanna penale irrevocabile di condanna, sia posta in essere – o comunque favorita – dallo svolgimento di funzioni o *munera* (23) pubblici (indipendentemente dalla sussistenza di un rapporto di servizio in senso stretto); che abbia ad oggetto un bene valore di particolare rilevanza (quali la giustizia, la sicurezza, l'ordine pubblico, la salute, ecc.); e che vi sia un nesso di causalità tra la condotta e l'evento, indipendentemente dalla diffusione dell'illecito a mezzo stampa (24).

Il criterio del *clamor fori*, ossia la rilevanza della divulgazione del fatto illecito nell'opinione pubblica, ha perso il carattere integrativo della fattispecie per assumere quello, ritenuto più consono, di parametro per commisurare la quantificazione del danno piuttosto che la sua sussistenza, dovendosi valutare se la condotta posta in essere concretamente sia in grado di procurare un certo allarme tra i consociati, a prescindere dalle notizie che ne abbiano dato gli organi di informazione. In altri termini, il clamore e la risonanza non integrano la lesione ma ne indicano la dimensione (25).

Elemento costitutivo delle fattispecie di responsabilità amministrativa è la presenza di un danno, suscettibile di valutazione economica, in capo alle pubbliche amministrazioni. L'individuazione del concetto di danno, tuttavia, ci è offerta dalla giurisprudenza la quale ritiene che, ai fini della configurabilità del danno all'immagine, è sufficiente la dimostrazione delle condotte lesive dalle quali sia derivato un pregiudizio del prestigio e dell'affidabilità della pubblica amministrazione; non essendo necessaria, ai fini del riconoscimento del danno all'immagine, la concreta dimostrazione delle spese sostenute dall'amministrazione per il ripristino dell'immagine lesa (26).

(19) Il buon andamento e l'imparzialità costituiscono “*valori primari di rilievo costituzionale e comunitario*” (Corte conti, Sez. I centr. app., n. 53/2018).

(20) In tal senso, Tar Piemonte n. 28/2014: il danno che l'amministrazione risente in conseguenza della condotta disdicevole di un suo dipendente non rimane circoscritto alla sfera degli effetti patrimoniali – dai quali pure origina la responsabilità amministrativa e contabile del lavoratore – ma, nella maggior parte dei casi, si riverbera su profili che afferiscono al prestigio, al buon andamento e all'immagine esterna dell'ufficio e si traducono in una potenziale alterazione della identità della p.a., il che comporta un pregiudizio alla sua sfera giuridica che la fa apparire come una struttura confusamente organizzata, gestita in modo inefficiente, non responsabile né responsabilizzata.

(21) In tal senso, Corte cost. n. 355/2010 e n. 172/2005; Corte conti, Sez. riun., n. 8/2015.

(22) Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 310/2012.

(23) Corte conti, Sez. giur. reg. Umbria, n. 53/2017, per la configurabilità del danno all'immagine della pubblica amministrazione anche i capo a coloro i quali svolgono la professione notarile.

(24) D. Perrotta, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione, tra tendenze giurisprudenziali (espansive), scelte del legislatore (restrittive) e il nuovo codice di giustizia contabile*, in <www.federalismi.it>, 11 aprile 2018.

(25) Corte conti, Sez. giur. reg. Umbria, n. 53/2017. Ma non mancano pronunce che affermano che “*la diffusione della notizia (clamor fori) costituisca il modo attraverso il quale viene realizzato il nocimento alla reputazione e alla onorabilità dell'ente pubblico*”, Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, n. 101/2017.

Nonostante ciò, il danno si concretizza nel momento in cui vengono portati a conoscenza del pubblico comportamenti pregiudizievoli per il prestigio dell'amministrazione tenuti da soggetto in rapporto di servizio con la stessa, Corte conti, Sez. giur. reg. Abruzzo, n. 110/2017.

(26) Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 134/2017. Ma anche Cass., Sez. III, n. 12929/2007: “*Il danno all'immagine non si identifica o si verifica soltanto quando, per ripristinarlo, l'amministrazione pubblica sostiene delle spese, atteso che tale genere di pregiudizio si configura e si concreta anche nel caso in cui la rottura di quella aspettativa di legalità, imparzialità e correttezza che il citta-*

Il danno all'immagine della p.a., infatti, è stato ricondotto nella categoria del danno esistenziale (27), che si concretizza in un danno-evento (28): un danno nel quale la prova dello stesso è in *re ipsa* poiché la lesione dell'interesse sotteso ha una rilevanza tale da determinare un danno solo per la sua compressione senza bisogno di far riferimento alle conseguenze ulteriori che dalla lesione possano derivare o siano scaturite (29), in quanto l'immagine e il prestigio costituiscono dei beni essenziali per l'esistenza stessa della persona giuridica pubblica (30): oggetto del risarcimento è solamente la diminuzione o la privazione di valori inerenti al bene protetto (31). E tuttavia non vi è ancora sostanziale univocità di pensiero sulla natura di tale danno: non mancano pronunce nelle quali si definisce il danno all'immagine della p.a. quale danno-conseguenza (32).

5. La quantificazione del danno

La violazione del diritto all'immagine, intesa come diritto al conseguimento, al mantenimento ed al riconoscimento della propria identità come persona giuridica pubblica, è economicamente valutabile. Essa infatti si risolve in un onere finanziario che si ripercuote sull'intera collettività dando luogo ad una carente utilizzazione delle risorse pubbliche ed a costi aggiuntivi per correggere gli effetti distorsivi che si riflettono sull'organizzazione della pubblica amministrazione in termini di minor credibilità e prestigio e di diminuzione di potenzialità operativa (33).

In tema di quantificazione del danno, l'art. 1-sexies l. n. 20/1994 ha introdotto una presunzione *iuris tantum* (34) dell'entità del danno, che, salvo prova contraria, deve essere considerato pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente. Non vi è dubbio che il giudice contabile possa però condannare ad una somma maggiore rispetto a quella predeterminata in via presuntiva. Resta inteso che tale criterio potrà essere utilizzato ogni qualvolta vi sia un'utilità illecita percepita del dipendente e che la stessa sia suscettibile di valutazione economica (35).

Un primo criterio di quantificazione si individua nella valutazione patrimoniale del danno sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso (36). Tale impostazione, però, non è idonea ad esaurire l'identità economico-patrimoniale del danno in parola, costituendo solamente uno dei criteri per la sua quantificazione. In realtà, infatti, l'immagine e il prestigio della pubblica amministrazione sono beni-valori coesenziali all'esercizio delle pubbliche funzioni, così che l'esatta determinazione dei costi per il loro ripristino, in caso di lesione, sfugge ad una precisa determinazione, dovendosi ritenere che qualsiasi spesa sostenuta dall'amministrazione, in quanto funzionalizzata al buon andamento ed all'imparzialità, abbia perciò stesso concorso al mantenimento e all'elevazione

dino e gli appartenenti all'Ente pubblico si attendono dall'apparato, viene spezzata dall'illecito comportamento dei suoi agenti. Pertanto, l'essenza ed il nucleo centrale di questo tipo di danno non si palesano solo in stretta relazione alla sussistenza di una spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso, in quanto la risarcibilità di un simile pregiudizio non può rapportarsi, per la sua intrinseca lesione, al ristoro della spesa che abbia inciso sul bilancio dell'ente, ma deve essere vista come lesione ideale, con valore da determinarsi secondo l'apprezzamento del Giudice, ai sensi dell'articolo 1226 c.c.". E ancora, Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 310/2012: "Il danno all'immagine dell'amministrazione e gli esborsi sostenuti per il ripristino della stessa si trovano su piani ben distinti. Infatti, il primo raffigura una lesione di un bene tutelato in via diretta ed immediata dall'ordinamento giuridico, mentre i secondi sono soltanto dei mezzi di prova utilizzabili eventualmente dalla Procura agente a sostegno della domanda di risarcimento. Diversamente, nel caso in cui si facesse espressa richiesta, ai fini della configurabilità del danno all'immagine, della prova della spesa effettiva sopportata dall'ente pubblico, si arriverebbe alla paradossale situazione per cui l'amministrazione ancorché danneggiata, se sprovvista di adeguati fondi in bilancio da utilizzare per il ripristino del bene immagine, non potrebbe conseguire il risarcimento del nocumento sofferto, non essendo in condizione di offrire la prova degli esborsi sostenuti".

(27) "Il danno esistenziale si differenzia dalle categorie tradizionali di danno in quanto, rispetto al danno biologico, sussiste indipendentemente da una lesione fisica o psichica; rispetto al morale, non consiste in una sofferenza (la quale può rappresentare una ulteriore conseguenza, ma non si identifica con esso), ma nella rinuncia ad un'attività concreta. Diversamente dal danno patrimoniale prescinde da una riduzione della capacità reddituale", Corte conti, Sez. riun., n. 10/2003.

(28) *Ibidem*.

(29) In tali termini si veda S. Brizi, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *Riv. amm.*, 2006, 1019.

(30) Corte conti, Sez. giur. Umbria, n. 498/2002.

(31) Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, n. 322/2009.

(32) Ad esempio, Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 79/2016, secondo cui il danno all'immagine è da intendersi quale lesione dell'immagine dell'ente, conseguente ai fatti lesivi produttivi della lesione stessa (evento), pur non confondendolo con le spese necessarie al ripristino dell'immagine stessa.

(33) Corte conti, Sez. riun., n. 10/2003.

(34) E in quanto tale, superabile: Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, n. 325/2017; Sez. giur. reg. Veneto, n. 101/2017; Sez. giur. reg. Sardegna, n. 173/2014.

(35) Diversamente dai casi in cui il dipendente commetta reati c.d. violenti ovvero ottenga utilità di diversa natura, quale il caso di "favori sessuali" o delle opportunità di carriera. In ogni caso, le utilità oggetto della dazione o della promessa non vanno circoscritte alle utilità di natura patrimoniale, ma comprendono tutti quei vantaggi sociali le cui ricadute patrimoniali siano dirette e indirette (Cass., Sez. I, sent. n. 24656/2010). Infine, un altro dato che emerge dall'analisi della recente giurisprudenza è che il criterio del "raddoppio tangenziale", facendo riferimento a somme di denaro o comunque al valore patrimoniale delle utilità illecitamente percepite, è stato ritenuto dalla giurisprudenza contabile di difficile applicabilità fattuale in presenza di utilità peculiari, quali quella connesse ai piaceri sessuali oggetto dei giudizi, così come nel caso di concorso di reati diversi (Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 33/2018).

(36) La Corte dei conti, Sez. riun., n. 1/2011 richiama la Cassazione, S.U., n. 5668/1997 e il successivo consolidato indirizzo, per il quale si veda, tra le tante, Cass., S.U., n. 744/1999; n. 17078/2003; n. 14990/2005; n. 20886/2006; n. 8098/2007.

dell'immagine dell'amministrazione medesima (37). In tal senso, dunque, è stato anche affermato che il danno immagine non deve provare esborso denaro poiché questo si presume (38).

È necessario, dunque, determinare l'entità del risarcimento con esclusivo riferimento alla dimensione della lesione dell'immagine.

In definitiva, sulla scorta degli orientamenti giurisprudenziali più diffusi, il danno all'immagine della pubblica amministrazione, pur avendo carattere non patrimoniale (39), è costituito dalla lesione all'immagine dell'ente, conseguente ai fatti lesivi produttivi della lesione stessa, da non confondersi con “le spese necessarie al ripristino”, che costituiscono solo uno dei possibili parametri della quantificazione equitativa del risarcimento (40).

La quantificazione del danno, da effettuarsi equitativamente, *ex art.* 1226 c.c., viene determinata in base a criteri di tipo oggettivo (41) – quale la gravità dell'illecito –, soggettivo (42) – quale la posizione ricoperta dal soggetto – e sociale (43) – quali la dimensione e rilevanza ente, oltre al *clamor fori* – individuati dalla giurisprudenza, in relazione alla gravità degli illeciti contestati.

Tra questi, ad esempio, vanno considerate la gravità del comportamento illecito tenuto dai pubblici dipendenti (44), l'entità del suo scostamento rispetto ai canoni ai quali essi avrebbero dovuto obbligatoriamente ispirarsi, nonché l'idoneità dei fatti ad arrecare il pregiudizio reputazionale. La prova del danno erariale cagionato da un pubblico dipendente all'immagine di una pubblica amministrazione va desunta dalla natura del fatto, dalle modalità della sua commissione, dalla reiterazione delle condotte illecite, dal risalto ad esse dato dalla stampa, dalle notizie circa i procedimenti giudiziari instaurati a carico del responsabile, il *clamor fori*, e dalla rilevanza delle funzioni da lui rivestite, tenuto conto della idoneità di tali elementi a determinare un discredito per l'amministrazione. I criteri elaborati possono essere così sintetizzati: la delicatezza dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica; la posizione funzionale dell'autore dell'illecito; le negative ricadute socioeconomiche (ad esempio in presenza di fenomeni di concussioni); la diffusione, la gravità e la ripetitività dei fenomeni di cattiva amministrazione; la significativa rilevante compromissione dell'efficienza dell'apparato, la necessità di onerosi interventi correttivi, la negativa impressione suscitata dal fatto lesivo nell'opinione pubblica per effetto del *clamor fori* o della risonanza data al fatto dai mezzi di informazione di massa (45).

Fermo restando quanto fin qui affermato in tema di quantificazione del danno, occorre segnalare casi in cui, in presenza, ad esempio, di illeciti commessi da appartenenti all'apparato finanziario, il danno è stato determinato in relazione alla minore acquisizione di entrate assertivamente collegabile con i comportamenti censurati di fenomeni cor-

(37) Corte conti, Sez. III centr. app., n. 143/2009.

(38) Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 310/2012.

(39) L'inciso non è di poco rilievo atteso che la categoria di danno all'immagine ha segnato il “debutto” - all'interno della giurisdizione della Corte dei conti, in materia di responsabilità amministrativa – del danno non patrimoniale, G. Bottino, *Rischio e responsabilità amministrativa*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018. Il riconoscimento del danno alla immagine avviene per la prima volta ad opera delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nella sent. n. 5668/1997, ove: a) in merito alla definizione della nuova categoria di danno, la si individuava nella “grave perdita di prestigio [e nel] grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato [...] che, anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta è, tuttavia, suscettibile di una valutazione patrimoniale”; b) in ordine alla sua quantificazione, essa consisteva nella “spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso”: “la patrimonialità si ritiene vada ravvisata non solo nella deminutio patrimonii già verificatasi per effetto dell'illecito, ma anche in quella derivante da tutte le spese future che, certamente – e in ciò sta il carattere di certezza ed attualità della stessa – l'amministrazione dovrà sopportare in conseguenza della grave compromissione della propria reputazione esterna”. A. Laino, *Profili erariali del danno all'immagine delle persone giuridiche*, in F. Aversano, A. Laino, A. Musio, *Il danno all'immagine delle persone giuridiche. Profili civilistici, penalistici ed erariali*, Torino, Giappichelli, 2012, 135 ss.

(40) Sulla scorta dei principi riportati da Corte conti, Sez. riun., n. 1/2011, già affermati da Corte conti, Sez. III centr. app., n. 143/2009 anche alla luce della giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di Cassazione intervenuta dopo la sentenza della Corte dei conti, Sez. riun., n. 10/2003 (cfr. Cass., S.U., 11 novembre 2008, nn. 26972 e 26975), e dei conformi orientamenti delle altre sezioni di appello.

(41) La Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lazio, n. 81/2018, in applicazione di tale principio, ha valutato, nel liquidare il danno, la natura del delitto commesso e la lunga durata della condotta illecita, nonché il sistema corruttivo diffuso del quale i convenuti si erano resi partecipi, nella specie, integranti reati di corruzione commessi al fine di favorire alcuni imprenditori nell'aggiudicazione di appalti di opere pubbliche di rilevanza nazionale, accertati con sentenza penale irrevocabile.

(42) Ai fini della determinazione del danno all'immagine derivante da abusi su pazienti da parte di medico pubblico senologo nell'esercizio delle sue funzioni va tenuto doverosamente conto dello *status* professionale e della visibilità anche esterna del dipendente, nella specie sanitario in particolare posizione di spicco all'interno della struttura ospedaliera (specialista senologo) e all'esterno della stessa (presidente di un'associazione di volontariato nella prevenzione dei tumori): Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, sent. n. 591/2009.

(43) *Ex plurimis*, Corte conti, Sez. giur. reg. Trentino-Alto Adige, Bolzano, n. 7/2001, richiamata da Corte conti, Sez. giur. reg. Trentino-Alto Adige, Bolzano, n. 280/2007.

(44) Gravità da valutarsi tenendo conto che il danno all'immagine si inquadra tra quelli di durata. Tra i danni, cioè, che protraggono i loro effetti nel tempo “per un periodo variabile da caso a caso, in relazione anche alle dimensioni e alla consistenza della lesione medesima, rinnovando e alimentando di momento in momento il corrispondente diritto risarcitorio”. Corte conti, Sez. giur. reg. Umbria, n. 557/2000.

(45) D. Perrotta, *op. cit.*

ruttivi di esponenti della guardia di finanza, tenendo conto anche delle minori entrate indotte, in qualche modo, dalla sfiducia dei cittadini nei confronti dei soggetti espressione della regolare riscossione delle imposte (46).

Vi sono, poi, ipotesi di danno all'immagine specificatamente disciplinate dal legislatore, in alcuni dei casi la quantificazione del danno è ancorata a parametri predeterminati: l'art. 1, c. 12, l. n. 190/2012, ha previsto che in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, possa risponderne di danno all'immagine anche il responsabile tenuto a predisporre uno specifico piano anticorruzione e a vigilare sulla sua osservanza; l'art. 46, c. 1, d.lgs. n. 33/2013, che ha ritenuto eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o la mancata predisposizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità. La fattispecie più rilevante è contenuta nell'art. 55-*quater*, l. n. 165/2001, che prevede la possibilità di esercitare l'azione di responsabilità per danno all'immagine nei casi di licenziamento disciplinare per falsa attestazione della presenza in servizio, il cui ammontare, pur rimesso alla discrezionalità del giudice, non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento.

6. Alcune fattispecie di danno all'immagine

Si è detto della lesione del diritto all'immagine della p.a. quale determinata in base a quei comportamenti contrari ai principi fondamentali di organizzazione e di azione costituzionalmente rilevanti, comportamenti (*ex art. 54 Cost.*) tenuti da coloro i quali pongono in essere i moduli organizzativi e l'attività della pubblica amministrazione. Appare allora di rilievo, anche alla luce delle importanti e discusse preclusioni all'esercizio dell'azione, della tendenziale recente istituzione della fattispecie, riportare alcuni casi pratici posti all'attenzione della giurisdizione contabile. Come si vedrà sono situazioni tra loro molto eterogenee: alcuni ipotesi sono state *ex lege* tipizzate, altre si riferiscono alle ipotesi tradizionali di danno all'immagine ed altre ancora, invece, rispecchiano la nuova disciplina in tema di danno all'immagine.

I casi per i quali la giurisprudenza contabile ha ritenuto applicabile la fattispecie di danno in esame sono molto eterogenei: dipendenti comunali riconosciuti colpevoli di peculato (47); ispettori Asl che, prospettando la possibile irrogazione di sanzioni amministrative a causa d'irregolarità riscontrate, costringevano o inducevano le imprese interessate a consegnare somme di denaro in cambio dell'omessa verbalizzazione (48); militari della Guardia di finanza che, abusando delle loro qualità e poteri, tramite larvate e talvolta tacite minacce, sempre facendo intendere che, grazie alla sua posizione si potevano indirizzare eventuali controlli di natura fiscale, costringevano ed inducevano numerosi esercenti a corrispondere beni e altre utilità (49); funzionari dell'Agenzia delle entrate che, dietro pagamenti in denaro da parte dei contribuenti o dei loro commercialisti, effettuavano correttivi e sgravi illeciti (annullamento del debito d'imposta) (50).

Un episodio rilevante che ha suscitato un interessante dibattito, si individua nel riconoscimento della responsabilità per danno all'immagine per le conseguenze pregiudizievoli occorse all'immagine dell'ordinamento sportivo a seguito dei fatti di cronaca nazionale, noti come "Calciopoli". In tali circostanze la Corte dei conti era stata chiamata a valutare la possibilità di applicare la fattispecie di danno in esame anche con riferimento all'ordinamento sportivo. Questione risolta in senso positivo (51) in ragione dell'affermarsi del principio che individua la natura pubblica dell'interesse sportivo, come bene inviolabile a livello individuale attraverso il quale si realizza la personalità dell'individuo, anche come persona giuridica, e che per tale ragione necessita di adeguata tutela da parte dell'ordinamento generale. E, quindi, il Coni, quale ente pubblico esponenziale di questo interesse generale, può subire diretta lesione dell'immagine dal comportamento scorretto di tutti coloro che, partecipando alla funzione amministrativa demandata all'ente, minano il prestigio e la fiducia che i cittadini ripongono in un operato corretto e trasparente dell'azione amministrativa.

Oltre alle ipotesi non tipizzate, occorre richiamare alcune fattispecie speciali rispetto alla normativa generale applicabile unicamente per i delitti di cui al capo I del titolo II del libro II del codice penale.

Il primo caso è disciplinato dall'art. 55-*quinquies* d.lgs. n. 165/2001. Con tale fattispecie si intende salvaguardare sia il rapporto tra azione amministrativa e raggiungimento degli obiettivi, nel crisma dei parametri di efficacia ed efficienza della p.a. sia l'immagine dell'amministrazione stessa secondo i concetti, già espressi, di reputazione, credibi-

(46) "La prassi delle tangenti nell'attività dell'amministrazione finanziaria ha come effetto sia una maggior propensione dei contribuenti a sfuggire all'imposizione mediante pratiche di elusione e di evasione, sia una certa lesione dell'immagine degli uffici coinvolti, di tal che gli agenti che se ne rendono percettori non possono non rispondere dei danni in tal modo cagionati, anche se l'amministrazione non abbia, nella circostanza, effettuato spese per il ripristino dei beni lesi". Corte conti, Sez. I centr. app., n. 16/2002.

(47) Nel caso all'attenzione della Corte dei conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 143/2017, venivano contestate ad una dipendente comunale specifiche condotte illecite – integranti la fattispecie delittuosa di peculato – riconosciute con sentenza penale di patteggiamento. In sede contabile, si contestava simultaneamente un danno patrimoniale diretto, un danno da disservizio, un danno da interruzione del nesso sinallagmatico ed un danno all'immagine al comune.

(48) Corte conti, Sez. III centr. app., n. 676/2016.

(49) Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, n. 237/2017.

(50) Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 134/2017.

(51) Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, nn. 872 e 873/2009.

lità, prestigio e decoro (52). La specialità di tale fattispecie di danno si individua per due profili: il primo, attiene alla circostanza per la quale non è richiesta l'ordinaria condizione di procedibilità della preventiva sentenza penale definitiva di condanna (53), prescindendo totalmente dall'esistenza di un procedimento penale e, addirittura, da quella di un reato, l'intento del legislatore è quello di implementare la produttività dei pubblici dipendenti contrastando i fenomeni di assenteismo indipendentemente dalla loro sussumibilità in una norma incriminatrice: da ciò consegue l'autonoma risarcibilità a titolo patrimoniale e morale delle condotte assenteistiche le quali, comunque, costituendo eventualmente delitti di truffa e falso sfuggirebbero all'applicazione dell'art. 17, c. 30-ter, d.l. n. 78/2009 (54). Il secondo elemento di specialità, invece, attiene alla quantificazione del danno che, pur rimessa alla valutazione equitativa del giudice, anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione (il c.d. *clamor fori*), non potrà essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia, introducendo, dunque, un criterio commisurativo più stringente rispetto alle fattispecie non tipizzate.

Con tale fattispecie viene riconosciuta la possibilità di ammettere forme peculiari di risarcimento del danno non patrimoniale nel caso in cui vengano violati *diritti propri* degli enti pubblici che rendano necessaria l'attuazione di forme differenziate di tutela dell'immagine dell'amministrazione pubblica a fronte di condotte dei dipendenti, specificamente tipizzate, meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica (55).

In tale ipotesi, poi, è accentuata la funzione deterrente e sanzionatoria in ragione del contrasto ai fenomeni assenteistici. In tal modo, è stato riconosciuto che l'azione di responsabilità contabile, ontologicamente compensativa (tendendo al ripristino del patrimonio pubblico danneggiato (56)) subisce nell'art. 55-*quater* d.lgs. n. 165/2001 una *evidente torsione sanzionatoria* (57).

Quanto alla seconda fattispecie, disciplinata dall'art. 46, c. 1, d.lgs. n. 33/2013 (modificato dal d.lgs. n. 97/2016), al fine di rendere effettiva la disciplina normativa in materia di accesso civico e trasparenza, si punisce la violazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 5-*bis* del medesimo decreto.

Tali ipotesi costituiscono causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, avente finalità di rafforzamento delle misure di trasparenza della pubblica amministrazione, volte a coniugare l'efficienza della funzione pubblica con le garanzie di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini, di cui sono corollari i previsti obblighi di pubblicità e l'accessibilità ai documenti amministrativi, le cui previsioni sono qualificate dall'ordinamento come livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche.

Da ultimo, meritevole di considerazione è l'art. 1, c. 12, l. n. 190/2012 con cui si prevede la proponibilità dell'azione risarcitoria nei confronti del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza nel caso in cui all'interno dell'amministrazione sia accertato con sentenza definitiva un reato di corruzione, ovvero uno dei reati che consentono il risarcimento del danno all'immagine ai sensi della norma impugnata.

7. Considerazioni critiche

Ricostruita in tali termini la disciplina del danno all'immagine della pubblica amministrazione, si rendono necessarie alcune riflessioni critiche.

In primo luogo, il rapporto con il giudizio penale.

La stessa attesa della sentenza penale definitiva di condanna pone problemi di coordinamento con l'ordinaria disciplina del danno erariale, ove tale requisito non è previsto. Si rafforza, semmai, la specialità di tale fattispecie di danno erariale.

Eppure, si segnalano alcune interpretazioni estensive che mirano all'ampliamento della nozione di "sentenza penale definitiva di condanna" equiparandola alle sentenze di patteggiamento e alla fattispecie alle ipotesi di delitto tentato. Di interesse, nel caso di specie, rilevare come, sebbene inizialmente le sentenze di patteggiamento, *ex art. 444 c.p.p.*, non si ritenessero idonee ai fini della legittimazione dell'azione pubblica per danno all'immagine, attualmente è ormai consolidata giurisprudenza (58) della Corte dei conti sul valore probatorio della sentenza penale cosiddetta di patteggiamento che – pur non contenendo un accertamento capace di fare stato nel giudizio civile – costituisce, unitamente a tutti gli altri atti risultanti dal procedimento penale, elemento di prova per il giudice della responsabilità amministrativa. Riconosciuta l'indubbia ed intrinseca gravità dei fatti contestati e del clamore mediatico conseguito-

(52) Si veda sul tema, A. Cilento, *Il "nuovo" danno all'immagine della pubblica amministrazione tra efficienza e credibilità*, in *Dir. e processo amm.*, 2018, 171 ss.

(53) In tal senso, Corte conti, Sez. giur. reg. Puglia, n. 711/2018.

(54) Così, Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, n. 72/2017.

(55) Corte cost. ord. n. 167/2019, richiamando la propria precedente sent. n. 355/2010.

(56) Come riconosciuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sent. *Rigolio c/Italia* (Cedu 13 maggio 2014, ric. 20148/09).

(57) Corte conti, Sez. giur. reg. Umbria, ord. n. 76/2018. In tale occasione è stata sollevata questione di legittimità costituzionale della norma nella parte in cui fissa un minimo edittale sanzionatorio, ritenuto irragionevole, in sei mensilità.

(58) Giurisprudenza che ha iniziato a consolidarsi successivamente all'entrata in vigore della l. n. 475/1999, che ha equiparato detta pronuncia a quella di condanna. Tra le tante, Corte conti, Sez. I centr. app., n. 333/2015; Sez. II centr. app., n. 269/2010.

ne, la Corte ha effettuato una valutazione equitativa, *ex art.* 1226 c.c., ai fini della quantificazione del danno all'immagine.

Vi sono stati casi, inoltre, in cui è stata riconosciuta la possibilità di configurare il danno all'immagine della p.a. anche nel caso di condanna per delitto tentato in ragione dell'unità dell'oggetto della tutela che rende necessario comprendere nell'ipotesi tipica anche l'ipotesi del tentativo (59). Nella medesima direzione si muovono le pronunce che ammettono la possibilità di esperire l'azione per ottenere il risarcimento del danno all'immagine anche nel caso in cui il reato risulti estinto a seguito dell'applicazione dell'istituto della messa in prova, poiché non verrebbe meno il disvalore giuridico ed etico delle condotte del dipendente infedele, cui ben può ricollegarsi un detrimento del prestigio, dell'onorabilità e della reputazione pubblica, anche astrattamente maggiore di quello conseguente a fatti sanzionati (60).

Allo stato, dunque, sebbene la norma preveda esclusivamente la previa sentenza penale di condanna definitiva, si ravvisano numerosi precedenti e tentativi, di origine pretoria, volti ad estendere la nozione di condanna, spesso, come visto, anche in assenza di una vera e propria sentenza penale di condanna.

In secondo luogo, l'incertezza normativa e l'assenza di stabilità della disciplina di riferimento non consentono una pacifica applicazione dell'istituto in esame. Il quadro normativo, infatti, è stato ripetutamente modificato dai successivi interventi legislativi in materia, favorendo l'insorgenza di contrasti interpretativi giurisprudenziali che non favoriscono l'esercizio del diritto di difesa, costituzionalmente tutelata, né garantiscono la parità di trattamento degli agenti pubblici citati in giudizio, in ragione dell'incertezza ed instabilità del tema. In tal senso, qualora dovesse prevalere l'interpretazione della norma che estende l'applicabilità della fattispecie, scollegata dai delitti di cui agli artt. 314-335 c.p., verrebbe meno la tipicità della fattispecie, peraltro già fortemente messa in discussione. In generale, infatti, l'estensione dell'area di responsabilità erariale dei dipendenti pubblici, è suscettibile di incrementare il cd. rischio amministrativo, a discapito dell'efficacia ed effettività dell'azione amministrativa che la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto quali principi ispiratori della specialità della disciplina della responsabilità per danno all'immagine (61).

In terzo luogo, la quantificazione del danno, ancorata a criteri di quantificazione allo stato non molto chiari e determinati, potrebbe portare ad una rischiosa sommatoria e/o sovrapposizione delle voci di danno. In particolare viene evidenziata la possibilità che, a seguito di una condanna per danno all'immagine in sede penale, o viceversa, sia consentito anche un concorrente giudizio di responsabilità amministrativa per il medesimo titolo, né l'assoluzione in sede contabile per danno all'immagine esclude la condanna civile all'immagine in sede penale (62). L'estensione dell'ambito del *clamor fori*, con particolare attenzione allo sviluppo dei *media* e dell'utilizzo di *internet* comporta l'immediata divulgazione delle notizie ad una platea indefinita, che spesso esula anche i confini nazionali (63).

Come quarto elemento critico si richiama la natura risarcitoria ovvero sanzionatoria del danno all'immagine: definirlo quale danno-evento e non come danno-conseguenza significa punire esclusivamente la mera condotta, anche a prescindere dalla prova delle sue conseguenze dannose, con evidenti finalità sanzionatorie. Tale affermazione deriva dalla stessa nozione di danno-evento ove il danno coincide con la condotta violativa del diritto – la violazione dell'art. 97 Cost. – laddove il danno-conseguenza risulta cronologicamente successivo rispetto alla violazione.

La *querelle* sulla natura del danno all'immagine quale danno-evento ovvero danno-conseguenza (64), lungi dall'essere un mero costrutto teorico, dimostra le difficoltà interpretative connesse alla figura in esame: definire il danno all'immagine quale danno-evento e non come danno-conseguenza significa punire esclusivamente la mera condotta, anche a prescindere dalla prova delle sue conseguenze dannose (65). L'irrogazione di condanna per una condotta violativa di regole, a prescindere dalle effettive conseguenze pregiudizievoli, è equiparabile ad una sanzione

(59) Corte conti, Sez. I centr. app., n. 641/2014.

(60) Corte conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, n. 54/2019

(61) La Corte costituzionale (sent. n. 371/1998, par. 6) ha evidenziato come il timore della responsabilità amministrativa non debba esporre i dipendenti pubblici all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento della funzione pubblica. Il tema è affrontato in maniera puntuale da G. Bottino, *Rischio e responsabilità amministrativa*, cit.

(62) Nel senso di riconoscere, anche con riferimento alla fattispecie in esame, nel codice della giustizia contabile "*situazioni virtualmente esposte al rischio di ne bis in idem*", si è espresso P. Santoro, *Il bis in idem nel processo contabile e dintorni*, in questa *Rivista*, 2019, fasc. 1, 81-82, richiamando in nota numerose pronunce giurisprudenziali, alle quali si rimanda.

(63) Si pensi alla triste rilevanza mediatica assunta alla vicenda di Sanremo, dove un vigile era stato colto ad attestare falsamente la propria presenza in mutande. Ne hanno parlato, infatti, testate giornalistiche straniere (<www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/italy/12119879/Italian-policeman-who-clocked-in-for-work-in-his-underwear-is-sacked.html>; <www.dailymail.co.uk/news/article-3290197/Caught-pants-Italian-police-officer-filmed-clocking-work-underwear-heading-straight-bed.html>).

(64) Si riscontrano, infatti, orientamenti giurisprudenziali ondivaghi e non sempre coerenti. L'orientamento prevalente, tuttavia, ritiene il danno all'immagine un danno-conseguenza, e non più un danno-evento. In particolare, Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 449/2012.

(65) Tale affermazione deriva dalla stessa nozione di danno-evento ove il danno coincide con la condotta violativa del diritto – la violazione dell'art. 97 Cost. – laddove il danno-conseguenza risulta cronologicamente successivo rispetto alla violazione del diritto e al perfezionamento della fattispecie illecita (in tal senso, Cass. civ. n. 11269/2018).

in senso stretto, ossia ad una punizione irrogata a chi abbia violato una norma, a prescindere dal fatto che lo scopo sia il ristoro della vittima (66) o il soddisfacimento di un suo interesse (67). Già la Corte di cassazione (68) aveva evidenziato le peculiarità della fattispecie in esame individuata nell'accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori – e dello stesso avviso è la giurisprudenza contabile, come osservato. E anche il legislatore sembra orientato verso l'attribuzione di una finalità sanzionatoria, piuttosto che ripristinatoria, della responsabilità per danno all'immagine (69): l'art. 1, c. 1-*sexies*, l. n. 20/1994, infatti, ricollega l'entità del danno all'immagine all'entità del profitto del reato commesso a danno della stessa p.a.(70). Ed ecco che la responsabilità per danno all'immagine appare una sanzione accessoria (71) alla commissione di un reato contro l'amministrazione. Reati individuati sulla scorta del maggior allarme sociale dagli stessi suscitato, anche in considerazione della circostanza che il predetto art. 1 è stato introdotto dalla l. 6 novembre 2012, n. 190, rubricata “*disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*” (72).

Evidente, dunque, la finalità punitiva della fattispecie in esame anche con riferimento alla difficoltà per il convenuto di invocare la prova contraria, vera e propria *probatio diabolica* (73).

In conclusione, dunque, la fattispecie della responsabilità erariale per danno all'immagine sconta la sua recente introduzione e le sue peculiari origini pretorie, faticando a trovare un corretto inquadramento nell'ordinamento che sia coerente con le finalità della disposizione (sulle quali il dibattito è ancora aperto) ma che soprattutto garantisca ai dipendenti pubblici la possibilità di operare, sempre nel rispetto della legalità, senza timori di successive azioni di natura contabile nei loro confronti.

Da ultimo, non per importanza, si affronta il tema della “natura eccezionale della giurisdizione contabile” (74): alla Corte dei conti spetta, infatti, la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge. Tra queste materie vi è proprio la responsabilità amministrativa per danno all'erario, tra le cui tipologie vi è, appunto, il danno all'immagine della p.a.

La giurisdizione contabile in materia di responsabilità amministrativa, per come individuata nella carta costituzionale, viene riconosciuta, da dottrina e giurisprudenza, per il suo carattere di *tendenziale generalità* (75) che, in parte per l'assenza di un esplicito fondamento costituzionale, in parte per la tendenza espansiva della Corte dei conti, necessita di una “intermediazione legislativa” (la cosiddetta “*interpositio legislatoris*”), necessaria a circoscriverne l'ambito soggettivo e oggettivo (76); la stessa *interpositio* che ha posto importanti limitazioni in tema di danno all'immagine, sviluppatosi in forme più ampie grazie all'elaborazione giurisprudenziale della Corte dei conti (77). Elaborazione giurisprudenziale che ha sempre proposto interpretazioni estensive delle norme attributive di potere, alle quali hanno risposto con fermezza le Sezioni unite della Corte di cassazione e la Corte costituzionale (78).

(66) Secondo la giurisprudenza contabile, infatti, la quantificazione del danno deve prescindere dalle spese necessarie al ripristino dell'immagine stessa (Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 79/2016).

(67) Così F. Bilotta, *La discriminazione diffusa e i poteri sanzionatori del giudice in Resp. civ. e prev.*, 2018, 69.

(68) Cass., S.U., n. 5756/2012.

(69) Nonostante la tipizzazione delle fattispecie si tratterebbe comunque di sanzioni “nascoste”, sanzioni travestite da responsabilità erariali, sanzioni indeterminate nel *quantum* (neppure individuato tra di un minimo ed un massimo), e fattispecie prive di ogni rispetto – ancorché minimo – dello statuto giuridico proprio dei sistemi sanzionatori. In questo senso, G. Bottino, *Le sanzioni “limpide” e le sanzioni “nascoste” nella responsabilità amministrativa*, relazione al seminario Aipda del 6 febbraio 2014 sul tema “Riflessioni sull'incertezza delle regole: il dibattito sulle sanzioni nascoste”, tenutosi presso l'Università di Roma Tre, in <www.segrataricomunalivighenzi.it>.

(70) E in effetti la Corte dei conti, Sez. giur. reg. Emilia-Romagna, n. 56/2018, ha ritenuto di condannare *sic et simpliciter* il convenuto al doppio dell'illecito profitto, per un importo rilevante, senza addurre alcuno sforzo probatorio in ordine all'*an* e al *quantum* del danno, ma limitandosi a raddoppiare l'illecito profitto ai fini della responsabilità per danno all'immagine, sussistente “*poiché la vicenda ha avuto un ampio risalto sugli organi di stampa*” ed il convenuto era stato condannato con una sentenza irrevocabile.

(71) A. Baldanza, *La responsabilità per danno all'erario (art. 1, comma 62)*, in B.G. Mattarella, M. Pellissero (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013, 291.

(72) P. Patrìto, *La responsabilità amministrativa tra reintegrazione e sanzione in Italia e in Francia: il danno alla concorrenza e il danno all'immagine*, in *Resp. civ. e prev.*, 2019, 51.

(73) In tal senso, N. Di Modugno, *Il c.d. risarcimento per danno all'immagine della P.A. come sanzione “nascosta”*, in *Dir. e processo amm.*, 2015, 568; F. Cangelli, *La specialità della responsabilità amministrativa e il danno all'immagine della pubblica amministrazione in Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, vol. 1, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, 361.

(74) In realtà, il periodo riportato è stato pronunciato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (sent. n. 30978/2017) con riferimento alla sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti sulle società pubbliche partecipate, in tema di azioni di responsabilità esercitata nei confronti degli organi e dei dipendenti di società a partecipazione pubblica per i danni da essi cagionati al patrimonio sociale.

(75) Corte cost. 5 novembre 1996, n. 385, in questa *Rivista*, 1996, fasc. 6, 248.

(76) In tal senso, G. Bottino, *Rischio e responsabilità amministrativa*, cit., nota 2.

(77) L'origine della categoria del danno alla immagine viene approfonditamente ricostruita da A. Laino, *op. cit.*, 135 ss.

(78) Il danno all'immagine rappresenterebbe il *paradigma* del difficile rapporto le mire espansionistiche della giurisprudenza della Corte dei conti e il legislatore, G. Bottino, *Rischio e responsabilità amministrativa*, cit., 285.

In tema di danno all'immagine, l'interpretazione sostenuta dalle sezioni regionali della Corte dei conti è, in effetti, molto suggestiva: è come se non vi fosse alcuna giurisdizione che possa pronunciarsi nei confronti dei dipendenti pubblici che si siano resi colpevoli dei più svariati delitti, non più solo a danno della p.a., ed altresì colpevoli di aver leso l'immagine della pubblica amministrazione (invero costantemente minacciata), e che, quindi, questi possano uscirne indenni. In realtà, però, non vi è alcuna carenza di giurisdizione nei confronti dei dipendenti pubblici che, colpevoli di delitti ulteriori rispetto a quelli richiamati dalla normativa, ormai abrogata, abbiano leso l'immagine della pubblica amministrazione. E infatti, la Corte costituzionale, ponendo un importante ed ulteriore freno alle tendenze espansive della Corte dei conti, ammette la possibilità di adire la giurisdizione ordinaria a fini risarcitori qualora vi sia un danno all'immagine della p.a. al di fuori delle fattispecie nelle quali vi è la giurisdizione contabile. Tendenza espansiva alla quale si contrappone anche l'ord. n. 167/2019, che delimita, forse in via definitiva, l'applicabilità del danno erariale per danno all'immagine della pubblica amministrazione ai soli delitti di cui al capo I del titolo II del libro II del codice penale. Delimitazione già individuata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nel 2015.

* * *