

Alcune considerazioni sul danno all'immagine della Pubblica Amministrazione

Manfredi Matassa

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Origine e sviluppo della figura del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione. – 3. Gli elementi strutturali della fattispecie. – 4. L'intervento del legislatore: il c.d. Lodo Bernardo e i sospetti di illegittimità costituzionale. – 5. Il danno all'immagine nella disciplina del nuovo Codice: da rimedio contro la mala amministrazione a strumento di tutela della *reputation*. – 6. Danno all'immagine come risarcimento punitivo? – 7. Conclusioni.

1. *Premessa*

In assenza di una definizione legislativa la nozione di danno all'immagine¹ è riconducibile al danno derivante dal discredito provocato nell'opinione pubblica nei confronti della Pubblica Amministrazione dal comportamento illecito del pubblico dipendente².

Il profondo mutamento delle funzioni e dei compiti della Pubblica Amministrazione e le sempre più pressanti esigenze provenienti dalla realtà sociale hanno dato luogo a una complessa e articolata evoluzione di tale figura.

Ritenuto a lungo l'ultima frontiera della responsabilità amministrativa³, il danno all'immagine occupa oggi un posto centrale nella nuova conformazione dell'attività affidata alla giurisdizione della Corte dei conti. A dispetto dei ripetuti interventi normativi registratisi nell'ultimo decennio, però, tale fattispecie rappresenta ancora una figura dai lineamenti incerti e di non facile definizione⁴.

¹ Per trattazioni di respiro monografico in argomento si vedano: F. Aversano, A. Laino, A. Musio, *Il danno all'immagine delle persone giuridiche: profili civilistici, penalistici ed erariali*, Torino, 2012; S. Casto, *Il danno all'immagine*, Torino, 2008; W. Cortese, *La responsabilità per danno all'immagine della pubblica amministrazione*, Padova, 2004; G. Di Rago, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, Matelica, 2004.

² M. Dentamaro, *Il danno ingiusto nel diritto pubblico*, Milano, 1996, 80.

³ R. Ursi, *Danno all'immagine e responsabilità amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 2001, 2-3, 309.

⁴ S. Pilato, *La responsabilità amministrativa. Profili sostanziali e processuali nelle leggi 19/94, 20/94 e 639/96*, Padova, 1999, 262.

Appare, dunque, opportuno partire dalla stessa matrice dell'istituto e ripercorrere i diversi interventi che hanno disegnato l'attuale quadro normativo in materia. L'analisi si svilupperà attraverso la ricostruzione degli elementi essenziali che hanno indotto a riconsiderare il concetto di danno non patrimoniale e la conseguente spinta pretoria che ha condotto alla configurabilità della risarcibilità del danno all'immagine in capo alla Pubblica Amministrazione. In seguito, partendo dall'approccio estensivo della giurisprudenza contabile, si approfondiranno le restrizioni legislative in materia attuate con il discusso intervento del 2009 (c.d. Lodo Bernardo) e gli ulteriori contributi pretori. La trattazione si incentrerà quindi sull'analisi dei contenuti del nuovo Codice della Giustizia Contabile, che con pochi incisi ha modificato la disciplina del diritto all'immagine della Pubblica Amministrazione, attribuendo alla Corte dei Conti una cognizione più ampia e non limitata ai reati di cui al Capo I del Titolo II del Libro Secondo del codice penale. In ultimo, tenendo in considerazione quanto affermato della Corte di Cassazione in merito alla questione dei risarcimenti punitivi, saranno analizzati i punti più critici del vigente assetto che meriterebbero una maggiore attenzione del legislatore.

2. *Origine e sviluppo della figura del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione*

Una corretta impostazione dell'analisi della figura del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione non può prescindere da una considerazione dell'evoluzione giurisprudenziale del concetto di danno non patrimoniale⁵. L'importanza pratica di tale rapporto emerge con assoluta chiarezza già a partire dalla sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 1988, che ha definito per la prima volta le competenze giurisdizionali in tale materia.⁶ In quell'occasione, i giudici contabili, dopo aver qualificato il danno erariale come un nocumento patrimoniale effettivo subito dalla Pubblica Amministrazione, hanno negato la possibilità in sede di giudizio di responsabilità amministrativa di pronunciarsi in tema di danno morale conseguente al reato. L'orientamento trovava le sue basi nella considerazione secondo la quale il danno all'immagine andava ricondotto al perimetro applicativo di cui all'art. 2059 del codice civile (affidato alla giurisdizione del giudice ordinario) in quanto lesivo di una posizione soggettiva pubblica non patrimoniale.

Ciò nonostante, l'effetto nomofilattico della pronuncia non ha impedito alle sezioni regionali della Corte dei conti di riconoscere la propria giurisdizio-

⁵ Per una più completa analisi della questione si veda la brillante analisi di D. Perrotta, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione, tra tendenza giurisprudenziali (espansive), scelte del legislatore (restrittive) e il nuovo codice di giustizia contabile*, in *Federalismi.it*, 2018, 2 ss.

⁶ Corte dei conti, Sez. Giurisdiz. Riunite, 6 maggio 1988, n. 580/A, in *Riv. Corte conti*, 1988, 4, 61.

ne su tale danno⁷. All'indomani del citato intervento, infatti, le sezioni regionali hanno affermato in diverse occasioni la propria giurisdizione anche al di là delle questioni relative al danno meramente patrimoniale arrecato alla Pubblica Amministrazione dall'attività illecita dei propri amministratori o dipendenti⁸.

Seppur con argomenti del tutto diversi, la giurisdizione contabile in materia di valutazione del danno all'immagine è stata confermata dai successivi orientamenti della sezione centrale della Corte dei conti⁹ e dalla Corte di Cassazione. Pur riconoscendo la giurisdizione contabile di tale danno, l'intervento pretorio ha negato con rigore la possibilità di derogare ai criteri ordinari del riparto di giurisdizione. Più specificatamente, le Sezioni Unite hanno ricondotto la giurisdizione in materia di risarcimento del danno all'immagine in capo alla Corte dei conti sulla base del carattere patrimoniale della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso (perdita di prestigio e grave detrimento dell'immagine e della pubblica dello Stato) e non, come invece sostenuto dalla giurisprudenza pretoria, al *pretium doloris*, cioè al ristoro di sofferenze di natura fisica o morale¹⁰.

Nonostante la giurisdizione in *subiecta materia* fosse ormai pacificamente attribuita alla Corte dei Conti, l'indirizzo della prevalente giurisprudenza – contabile e ordinaria – ha subito ulteriori sviluppi che hanno avuto come esito un ridi-

⁷ Corte dei conti, Sez. Umbria, 28 novembre 1995, n. 20, in *Riv. Corte conti*, 1995, 6, 169; Corte dei conti, Sez. Lombardia, 17 giugno 1996, n. 133, in *Riv. Corte conti*, 1996, 4, 105; Corte dei conti, Sez. Lombardia, 17 giugno 1996, n. 1290, in *Riv. Corte conti*, 1996, 3, 117.

⁸ Per un approfondimento si veda la sentenza con la Corte dei conti, Sez. Lombardia, 24 marzo 1994, n. 31, in *Finanza locale*, 1996, 843: «Il danno morale (non patrimoniale) consegue al discredito subito dall'ente pubblico in ragione dei riflessi negativi derivanti dall'apertura di procedimenti penali a carico di pubblici amministratori e dipendenti, ove detti fatti siano riportati con evidenza sulla stampa, per l'effetto di amplificazione dell'attenzione della collettività che naturalmente ne deriva; e, pertanto, va ritenuto responsabile di danno non patrimoniale il consigliere regionale il quale, avendo assunto una posizione di intermediazione tra un consorzio di comuni per la gestione della discarica ed un privato imprenditore, abbia illecitamente agevolato quest'ultimo a danno dell'ente pubblico percependo indebitamente una somma in denaro».

⁹ V. Corte dei conti, Sez. II, 13 ottobre 1998, n. 207/A, in *Foro amm.*, 1999, 1121, secondo cui: «La non patrimonialità del danno non comporta una deroga ai principi che presidono al riparto della giurisdizione fra il giudice ordinario e il giudice della responsabilità amministrativa; [...] pertanto giudice naturale del danno non patrimoniale, e nella specie del danno morale, ove l'amministrazione danneggiata non si costituisca parte civile in un processo penale, è la Corte dei conti».

¹⁰ Cassazione Civile, Sez. Unite, 23 giugno 1997, n. 5668, in *Danno e Resp.*, 1997, 6, 767. Sul superamento della fattispecie romanistica del *pretium doloris* si veda il contributo di M. Franzoni, *Il nuovo danno non patrimoniale: un primo bilancio*, in *Resp. Civ.*, 2004, 1, 9 ss. Più in particolare, si veda la sentenza della Cass. n. 2367 del 3/3/2000, in *Danno e resp.*, 2000, 490, con nota di Carbone: «danno non patrimoniale e danno morale sono nozioni distinte: il primo comprende ogni conseguenza pregiudizievole di un illecito che, non prestandosi ad una valutazione monetaria di mercato, non possa essere oggetto di risarcimento sebbene di riparazione, mentre il secondo consiste nella c.d. *pecunia doloris*; poiché il danno non patrimoniale comprende gli effetti lesivi che prescindono dalla personalità giuridica del danneggiato, il medesimo è riferibile anche a enti e persone giuridiche (nella specie, in applicazione di tale principio, la Suprema Corte ha confermato la decisione di merito che aveva riconosciuto in favore di una società di capitali il risarcimento del danno non patrimoniale con riguardo a reato di diffamazione, accertato incidentalmente, quale fatto idoneo a pregiudicare l'immagine e la credibilità anche di persona giuridica)».

mensionamento della centralità acquisita dall'art. 2043 c.c. (danno patrimoniale) e al conseguente ampliamento, anche se non omogeneo, dell'ambito di applicazione dell'art. 2059 c.c. (danno non patrimoniale). Si è affermato così il carattere non più riparatorio, ma prevalentemente sanzionatorio¹¹ del danno conseguente alla perdita d'immagine dell'amministrazione. Su queste premesse, al giudice contabile è stato poi permesso di compiere una valutazione equitativa della lesione subita indipendentemente dai costi necessari al ripristino del bene tutelato¹².

Quest'ultimo orientamento interpretativo ha trovato una significativa conferma nell'ampliamento del concetto di danno non patrimoniale attuato dalle emblematiche sentenze gemelle della Corte di Cassazione del 2003¹³. Segnatamente, in forza dell'anzidetta ricostruzione si è assistito a un'estensione del concetto di danno non patrimoniale della Pubblica Amministrazione tale ricomprendere anche quei danni non previsti da una specifica fattispecie criminosa.

Il danno all'immagine di una pubblica amministrazione è stato inquadrato così dalla giurisprudenza contabile¹⁴ come fattispecie del danno esistenziale¹⁵, con la conseguente qualificazione di danno-evento piuttosto che di danno-conseguenza.

Il lento spostamento delle frontiere della responsabilità del danno all'immagine «verso un orizzonte più "civilistico"»¹⁶ ha inevitabilmente condotto a una proliferazione delle domande di ristoro del danno non patrimoniale. Unitamente all'evoluzione registrata in sede civilistica, si è riconosciuta al giudice una maggiore discrezionalità in ordine alla quantificazione delle somme da liquidare. Proprio nel momento di massima estensione della tutela risarcitoria, il legislatore è inter-

¹¹ C. Salvi, *La responsabilità civile*, Milano, 1998, 33.

¹² Corte dei conti, Sez. Piemonte, 14 febbraio 2000, n. 935, in *Riv. Corte conti*, 2000, 4, 47.

¹³ Cass. Civ., Sez. III, 31 maggio 2003, nn. 8827 e 8828, in *Foro amm.*, 2003, 1542: «In relazione alla questione cruciale del limite, al quale l'art. 2059 c.c. assoggetta il risarcimento del danno non patrimoniale mediante la riserva di legge, deve escludersi, allorché vengano in considerazione valori personali di rilievo costituzionale, che il risarcimento del danno non patrimoniale, che ne consegue, sia soggetto al limite derivante dalla riserva di legge correlata all'art. 185 c. p.: ciò che rileva, ai fini dell'ammissione a risarcimento, in riferimento all'art. 2059 c.c., è l'ingiusta lesione di un interesse alla persona, dal quale conseguano pregiudizi non suscettibili di valutazione economica. In particolare, una lettura della norma costituzionalmente orientata impone di ritenere inoperante il detto limite, se la lesione ha riguardato valori della persona costituzionalmente garantiti».

¹⁴ Per uno studio più approfondito della questione si veda G. Cassano, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione come danno esistenziale?*, in *Danno e Resp.*, 2001, 3, 1201 ss., nota a Corte dei conti, Sez. giurisd. Umbria, 18 ottobre 2000, n. 557; M. Poto, *Il danno esistenziale e la pubblica amministrazione*, in *Resp. civ. e prev.*, 4-5, 1132, nota a Corte dei conti, Sez. Giurisd. Riun., 23 aprile 2003, n. 10; F.M. Longavita, M. Longavita, *Il danno all'immagine della P.A. come danno esistenziale*, Rimini, 2006, 24 ss.; A. Riccò, *Il cosiddetto danno all'immagine della p.a. nella tematica della riparazione del danno non patrimoniale e la giurisdizione della Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, 2004, 4, 258 ss.; M. Bona, *La morte del danno evento*, in *Foro it.*, 2004, 1, 782.

¹⁵ La Cassazione ha aderito in un primo momento alla teoria secondo la quale il danno esistenziale rientrerebbe nell'ambito di previsione dell'art. 2043 c.c., salvo successivamente cambiare posizione e ritenere applicabile la disciplina di cui all'art. 2059 c.c..

¹⁶ In questi termini G. Cangialosi, *L'immagine della pubblica amministrazione, ovvero il valore all'esteriorità*, in *Giureta*, 2009, 7, 12.

venuto per la prima volta nel disciplinare il danno all'immagine attraverso l'inserimento di incisive restrizioni all'esercizio dell'azione contabile.

3. *Gli elementi strutturali della fattispecie*

Prima di approfondire la disciplina introdotta dal legislatore del 2009 e le sue dibattute conseguenze sul piano applicativo appare opportuno delineare gli elementi strutturali che fino a quel momento hanno caratterizzato il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione. In particolare, ci si può limitare a brevi cenni che riguardano l'ambito soggettivo, le condotte imputabili e la rilevanza del *clamor fori* rispetto alla qualificazione del danno¹⁷.

Quanto all'ambito soggettivo della disciplina, la giurisprudenza pretoria¹⁸ ha individuato la sussistenza di un rapporto di servizio come presupposto fondamentale per la configurazione dell'anzidetta forma di responsabilità. Il prevalente indirizzo interpretativo della Corte dei conti¹⁹ ha affermato il proprio potere di cognizione sul danno all'immagine anche in presenza di un rapporto di servizio inteso in senso lato, tale cioè da collocare il soggetto in relazione funzionale con l'ente pubblico rendendolo compartecipe fattivo dell'ente medesimo. Segnatamente, in applicazione della nozione di rapporto di servizio ampliata dall'art. 1, comma 4, della L. n. 20/1994, tale orientamento ha affermato la sussistenza della responsabilità non solo nel caso in cui il danno provochi un discredito all'amministrazione di appartenenza, ma anche qualora il danno sia diretto a un'amministrazione diversa (c.d. danno obliquo)²⁰. Si è giunti ad ampliare in tal modo i confini della responsabilità, fino a ricomprendervi tutte le fattispecie in base alle quali ogni persona fisica o giuridica si trovi a svolgere funzioni per conto di un'organizzazione amministrativa²¹.

In alcuni casi specifici l'area di applicazione del danno all'immagine è stata ulteriormente estesa da alcune pronunce delle sezioni regionali. Fra queste può segnalarsi l'indirizzo pretorio che ha ritenuto l'attività illecita, svolta da un grup-

¹⁷ Un valido e più approfondito contributo sulla questione è offerto da D. Perrotta, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione, tra tendenza giurisprudenziali (espansive), scelte del legislatore (restrittive) e il nuovo codice di giustizia contabile*, cit., 8 ss.; S. Brizi, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *RAmmRI*, 2006, 11-12, 1031 ss.

¹⁸ Sulla tema cfr. Corte dei conti, Sez. I App., 18 giugno 2004, n. 222, in *Giur. It.*, 2004, 1964; Corte dei conti, Sez. Friuli-V. Giulia, 28 aprile 2006, n. 228, in CED Cassazione, 2006; Corte dei conti, Sez. I App., 5 ottobre 2006, n. 192, in CED Cassazione, 2006.

¹⁹ Corte dei conti, Sez. Lombardia, 11 aprile 2005, n. 249.

²⁰ E. Capasso, *Il danno conosciuto dal Giudice Contabile*, in *Amm. cont. Stato enti pubbl. (online)*, 21 giugno 2011, 3 ss.

²¹ In questi termini D. Perrotta, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione, tra tendenza giurisprudenziali (espansive), scelte del legislatore (restrittive) e il nuovo codice di giustizia contabile*, cit., 8.

po di militari all'infuori del loro orario di lavoro, idonea a integrare la fattispecie del danno all'immagine in forza del rapporto di "fedeltà qualificata" ex art. 54 Cost. a cui sono soggetti gli appartenenti delle forze dell'ordine²².

Con riferimento alle condotte imputabili e ai criteri di imputazione del danno all'immagine occorre innanzitutto fare riferimento ai principi generali in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti introdotti con l'art. 1, comma 1, della L. 14 gennaio 1994 n. 20²³. Per quanto riguarda la questione delle condotte imputabili vale la pena di approfondire il tema dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali compiute dall'amministrazione. In questa sede appare sufficiente sottolineare che tale limite è stato interpretato dalla giurisprudenza in modo del tutto difforme – in senso ovviamente estensivo – rispetto alla lettera della disposizione.

Negli anni precedenti alla riforma legislativa si sono registrati numerosi indirizzi giurisprudenziali diretti, seppur con modalità diverse, ad aggirare il limite della insindacabilità del giudice amministrativo fino a snaturarlo dalla sua impostazione originaria. Alcune pronunce²⁴, difatti, non hanno ritenuto applicabile il limite in esame con riferimento a tutte le scelte gravemente illogiche, arbitrarie, irrazionali o contraddittorie funzionalmente idonee a ledere il superiore e basilare principio del buon andamento dell'azione amministrativa. Considerando anche le deroghe che i Collegi hanno individuato in relazione a specifiche

²² A tale riguardo si veda la sentenza della Corte dei conti, Sez. Friuli-V. Giulia, 21 luglio 2007, n. 491: «sussiste la responsabilità amministrativa per danno all'immagine della P.A. nella ipotesi in cui militari appartenenti alla Polizia di Stato ed alla guardia di finanza partecipino – fuori dall'orario di servizio – alla organizzazione, con ruoli diversi, di un'attività illecita contraddistinta dalla commercializzazione di ingenti quantitativi di sostanze anabolizzanti, poiché il rapporto di servizio delle forze dell'ordine possiede una particolare e più intensa connotazione che discende dal dovere di fedeltà di cui all'art. 54 della Costituzione, da intendersi come "fedeltà qualificata, con contenuto più ampio di quello riguardante la totalità dei cittadini", essendo "idonea a fondare doveri più impegnativi nei confronti di chi, essendo tenuto a prestare giuramento, contrae anche un vincolo di ordine morale, che a quelli giuridici si aggiunge", la cui rilevanza assorbe anche i comportamenti esterni all'adempimento dei doveri tipici del servizio».

²³ Con riferimento specifico a quanto disposto nel primo periodo: «La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo»; inoltre, occorre precisare che l'art. 3 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543 ha qualificato la colpa grave come grado minimo di colpevolezza.

²⁴ Si veda la sentenza della Corte dei conti, Sez. I App, 28 luglio 2008, n. 346: «Il limite della insindacabilità non sussiste, e dunque non può essere invocato dal presunto responsabile del danno, allorché le scelte discrezionali, da cui sia derivato il nocumento patrimoniale, siano contrarie alla legge o si rivelino gravemente illogiche, arbitrarie, irrazionali o contraddittorie, atteso che la predetta insindacabilità concerne la valutazione delle scelte tra più comportamenti legittimi attuati per il soddisfacimento dell'interesse pubblico perseguito e non ricomprende, al contrario, le scelte funzionalmente deviate rispetto al superiore e basilare postulato del buon andamento dell'azione amministrativa».

questioni²⁵, è da ritenere che, in realtà, l'insindacabilità ha trovato un margine di applicazione molto più ristretto rispetto a quanto previsto dall'art. 1, comma 1, della L. 14 gennaio 1994 n. 20.

Quanto, invece, al criterio dell'imputazione, occorre sottolineare che la responsabilità è limitata ai soli casi di dolo o colpa grave. Richiamando un indirizzo giurisprudenziale consolidato, quest'ultima può essere definita come la condotta del pubblico impiegato che ha dimostrato inescusabile negligenza, imprudenza o imperizia nell'espletamento delle mansioni o nell'adempimento dei propri doveri istituzionali, nonché un atteggiamento di estrema superficialità nella cura dei beni e degli interessi pubblici, per avere, con grave leggerezza istituzionale, sottovalutato evidenti segnali di gravità tale da rendere prevedibile o comunque probabile il concreto verificarsi di un fatto dannoso²⁶. Circa la classificazione del dolo occorre affermare che questo non deve essere verificato sulla base dei presupposti penalistici *ex art. 43 c.p.* (coscienza e volontarietà), ma con riguardo agli elementi propri del c.d. dolo contrattuale: si deve cioè riferire al proposito consapevole di non adempiere a un obbligo, ossia di violare intenzionalmente i doveri riconducibili all'espletamento del rapporto di impiego, ovvero di servizio per quanto concerne i soggetti privati²⁷.

In secondo luogo, è bene sottolineare la rilevanza di uno degli elementi più controversi della disciplina del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione: il c.d. *clamor fori*, definito dalla dottrina come l'eco mediatica suscitata dallo svolgimento di fatti causativi del pregiudizio dell'amministrazione. Nel corso dell'evoluzione della figura in esame tale elemento è stato soggetto a diverse letture. Un orientamento della giustizia contabile, affermatosi nei primi anni del duemila, ha qualificato dapprima il *clamor fori* come un elemento essenziale per la configurazione del danno all'immagine²⁸ attribuendo così all'attore pubblico l'onere di fornire una prova (in senso ampio) della diffusione della notizia a mezzo stampa e dei costi sostenuti dall'amministrazione per il ripristino dell'immagi-

²⁵ Per un'analisi più approfondita v. Corte dei conti, Sez. I App. Sent., 07 aprile 2008, n. 154; Corte dei conti, Sez. Puglia, 16 settembre 2008, n. 735; Corte dei conti, Sez. I App., 22 settembre 2008, n. 407; Corte dei conti, Sez. Friuli-V. Giulia, 05/11/2008, n. 451.

²⁶ Da ultimo v. la sentenza Corte dei conti, Sez. Sicilia, 22 marzo 2019, n. 204.

²⁷ La definizione è data dalla recente sentenza della Corte dei conti, Sez. Piemonte, 23 gennaio 2017, n. 7.

²⁸ Per una trattazione più approfondita si veda la sentenza della Corte dei conti, Sez. I App., 05 febbraio 2004, n. 44, in *Foro amm.*, 2004, 557: «Va esclusa la giurisdizione della Corte dei conti in ordine al danno all'immagine derivato dalla riscossione di tangenti da parte di un dipendente dell'ANAS, avvenuta, nell'ambito dell'attività imprenditoriale dell'azienda, anteriormente alla sua trasformazione in ente pubblico economico, laddove emerga che il *clamor fori*, che costituisce un elemento essenziale della fattispecie, sia intervenuto solo successivamente alla trasformazione stessa»; sulla stessa linea Corte dei conti, Sez. I App., 10 gennaio 2005, n. 3 e Corte dei conti, Sez. Basilicata, 21 marzo 2005, n. 57. È bene, altresì, sottolineare il prezioso contributo sul criterio del *clamor fori* di I. Palmigiani, *Il "danno all'immagine" della Pubblica amministrazione*, in *Resp. civ. prev.*, 2008, 280 ss.

ne²⁹. Successivamente, una volta superata la concezione patrimoniale di tale danno, il *clamor fori* ha progressivamente perso la sua centralità, fino a essere considerato un elemento di cui tenere conto ai fini della sola quantificazione del danno³⁰ o, secondo un altro indirizzo interpretativo, come una circostanza aggravante³¹.

4. *L'intervento del legislatore: il c.d. Lodo Bernardo e i sospetti di illegittimità costituzionale*

Come è noto, l'ampio perimetro raggiunto dalla fattispecie del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione è stato oggetto di notevole ridimensionamento per effetto di quanto disposto dall'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78/2009 (c.d. Lodo Bernardo). Tale intervento legislativo, ancora oggi al centro di un intenso dibattito, ha inteso modificare la disciplina della figura in esame attraverso tre canoni fondamentali che meritano di essere qui analizzati.

Anzitutto, la richiamata normativa ha attribuito alle procure della Corte dei conti la possibilità di avviare l'attività istruttoria solo a fronte di specifica e concreta notizia di danno (*notitia damni*), con eccezione delle fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. In un secondo momento, l'azione per il risarcimento del danno è stata ricondotta ai soli casi e modi previsti dall'art. 7 della L. n. 97 del 2001. Si è resa necessaria, cioè, la presenza di una sentenza penale di condanna irrevocabile e dell'accertamento di un reato "proprio" di cui al capo I, Titolo II del secondo libro del codice penale. Infine, è stata sancita la nullità, rilevabile in ogni momento e da qualunque soggetto che ne abbia interesse, di ogni atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione dei precedenti presupposti.

La dottrina ha accolto la novella con molte perplessità³². Il nuovo assetto normativo è stato ritenuto irrazionale, non solo per l'evidente inadeguatezza dell'assai ridotto potere d'intervento attribuito al procuratore contabile nonché per il conseguente limite alla tutela risarcitoria, ma altresì per il parallelo amplia-

²⁹ Corte dei conti, Sez. Sicilia, 04 aprile, 2005, n. 720.

³⁰ Corte dei conti, Sez. Campania, 10 giugno 2009, n. 686.

³¹ Sulla qualificazione del *clamor fori* come circostanza aggravante e non come elemento essenziale del danno all'immagine si veda Corte dei conti, Sez. Piemonte, 11 marzo 2014, n. 26.

³² Si veda M. Perin, *Lodo Bernardo, decreto correttivo ancora molto limitativo delle indagini e la quasi abolizione della lesione all'immagine pubblica*, in *LexItalia.it*, 7-8 del 2009 e A. Vetro, *Problematiche relative al danno all'immagine della pubblica amministrazione, perseguibile innanzi alla Corte dei conti, dopo l'entrata in vigore del c.d. codice di giustizia contabile*, in *Amm. cont. Stato enti pubbl. (online)*, 6 gennaio 2018; R. Galli, *Nuovo corso di diritto amministrativo*, Milano, 2019, 1781 ss.; C.E. Gallo, *Passato presente e futuro del danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *Urbanistica e Appalti*, 2011, 4, 412 ss.; un'interpretazione meno critica sulla riforma è invece offerta da G. Marena, *Il danno all'immagine da illegittimo esercizio della funzione pubblica*, in *Danno e resp.*, 3, 2011, 303.

mento che il legislatore ha deciso di attuare in relazione a fattispecie specifiche³³. Al riguardo, appare opportuno evidenziare che se da un lato il legislatore ha bruscamente ristretto il perimetro applicativo del danno all'immagine al presupposto di un accertamento in sede penale di un reato contro la Pubblica Amministrazione, dall'altro, con successivi interventi, ha assoggettato al giudizio contabile fattispecie senz'altro meno lesive di quelle escluse.

La reazione della giurisprudenza è stata ben più articolata. Una parte dei collegi ha tentato di estendere il *numerus clausus* di fattispecie di reato conoscibili dalla Corte stessa attraverso vari espedienti giuridici. Fra questi assume particolare rilievo la decisione della sezione lombarda della Corte dei conti n. 765 del 16 novembre 2009, che ha affermato la possibilità di risarcire un danno conseguente all'accertamento di un reato, nel caso di specie quello di falso e calunnia, diverso da quello contro la Pubblica Amministrazione. Altre sezioni regionali³⁴ hanno preferito sollevare invece questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale per violazione di numerosi principi contenuti nella Carta fondamentale (artt. 2, 3, 24, 25, 54, 77, 81, 97, 103, 111 e 113 Cost.), ritenendo irrazionale tanto la differenziazione di tutela tra le fattispecie di danno all'immagine e le altre tipologie di danno subito dalla Pubblica Amministrazione, quanto la scelta, di carattere più processuale, di introdurre una tutela giurisdizionale differenziata fra giudizio contabile e ordinario in base al tipo di reato accertato³⁵.

Le censure di illegittimità costituzionale sono state però disattese dalla sentenza della Consulta del 15 dicembre 2010 n. 355. La Corte costituzionale, infatti, le ha giudicate infondate chiarendo che, sul versante processuale, il nuovo

³³ L'art. 55-*quinquies*, comma 2, del d. lgs. n. 165/201, aggiunto dall'art. 69, comma 1, del d. lgs. n. 150 del 2009 (c.d. decreto brunetta) prevede che «nei casi di cui al comma 1 [attestazione falsa della presenza in servizio], il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno d'immagine di cui all'articolo 55-*quater*, comma 3-*quater*»; l'art. 1, comma 12, della legge 6 novembre 2012, n. 190 ha introdotto una disciplina specifica nella parte in cui afferma che «in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della Pubblica Amministrazione [...]» e, infine, l'art. 46, comma 1, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 così come modificato dall'art. 37 del d.lgs. 11 agosto 2016, n. 17 ha stabilito che «l'inadempimento 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'articolo 5-*bis*, costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili».

³⁴ Sezione Umbria con ord. n. 331 del 2009, Campania con ord. n. 25, n. 26 e n. 27 del 2010, Sicilia con ord. n. 44 del 2010, Toscana con ord. n. 145 del 2010, Lombardia con ord. n. 125 del 2010 nonché sezione prima giurisdizionale centrale d'appello con ord. n. 162 del 2010.

³⁵ Così D. Perrotta, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione, tra tendenza giurisprudenziali (espansive), scelte del legislatore (restrittive) e il nuovo codice di giustizia contabile*, cit., 18.

disposto normativo ha inteso circoscrivere l'azione risarcitoria per il danno all'immagine alla sola giurisdizione della Corte dei conti³⁶ e ai soli reati di cui al Capo I del Titolo II del Libro Secondo del codice penale (escludendo *a contrario* la possibilità per il giudice ordinario di conoscere gli altri reati) mentre, sul versante sostanziale, ha ritenuto "non manifestamente irragionevole" la scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato ovvero costituenti un reato diverso da quello previsto dalla legge. In tal modo la Pubblica Amministrazione è rimasta – paradossalmente – l'unica persona giuridica dell'ordinamento a non essere risarcita del danno all'immagine, al di fuori delle ipotesi legislativamente previste³⁷.

Le reazioni pretorie nei confronti di tale pronuncia non sono state uniformi. Le sezioni giurisdizionali di appello della Corte dei conti, unitamente a un numero limitato di sezioni regionali³⁸, hanno disatteso l'interpretazione della Consulta, ritenendo l'utilizzo del principio di tassatività di matrice penalistica del tutto incompatibile con le necessità di tutela dell'immagine della Pubblica Ammini-

³⁶ Tale di orientamento ha successivamente trovato avallo nella giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo cui «in tema di responsabilità contabile, la norma dell'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, convertita in l. n. 102 del 2009 che ha circoscritto la possibilità del p.m. presso il giudice contabile di agire per il risarcimento del danno all'immagine di enti pubblici (pena la nullità degli atti processuali compiuti) ai soli fatti costituenti delitti contro la p.a., accertati con sentenza passata in giudicato, introduce una condizione di mera proponibilità dell'azione di responsabilità davanti al giudice contabile (incidente, dunque, sui soli limiti interni della giurisdizione di tale giudice) e non una limitazione della giurisdizione contabile, posto che la citata norma, nel disciplinare l'esercizio, da parte delle procure regionali della Corte dei conti, dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine subito dall'Amministrazione ha solo circoscritto i casi in cui è possibile chiedere il risarcimento di tale danno imputabile a un suo dipendente» (Cass. civ., Sez. un., 23 novembre 2012, n. 20728). Nello stesso senso Cass. civ., Sez. Unite., 7 giugno 2012, n. 9188.

³⁷ In questi termini V. Reali, *Il danno all'immagine della P.A. tra giurisprudenza e legislazione*, in *Federalismi.it*, 2014, 34. Per una trattazione più approfondita sulla questione si veda il contributo di A. Lamorghese, *Il danno all'immagine delle persone giuridiche*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2010, 234; V. Rapelli, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione innanzi alla Corte costituzionale: confini e prospettive*, in *Giur. It.*, 8-9, 2011, 1907; G. Costantino, *Corte costituzionale sentenza 15 dicembre 2010 n. 355*, Nota a sentenza, in *Foro it.*, 2001, parte I, col. 664; G. Marena, *Il danno all'immagine da illegittimo esercizio della funzione pubblica*, in *Danno resp.*, 2011, n. 3, 298; V. Rapelli, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione innanzi alla Corte costituzionale: confini e prospettive*, in *Giur. it.*, 2011, 8-9, 1907; E. Follieri, *L'autonomia e la dipendenza tra processi in materia di responsabilità pubbliche*, in *Dir. proc. amm.*, 2014, 2, 39; A. Vetro, *L'evoluzione della giurisprudenza in materia di danno all'immagine*, in *Lexitalia.it*, 2012, 7; 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 *Lexitalia.it*, 2011, 2.

³⁸ Si veda la sentenza della Corte dei conti, sez. III App., 13 aprile 2012, n. 286, nella parte in cui stabilisce che «non essendo il processo di responsabilità amministrativa assimilabile al processo penale) non valgono le tassatività previste in quella giurisdizione e sarebbe illogico e non conforme a Costituzione che il legislatore abbia inteso limitare la risarcibilità del danno all'immagine alle sole ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione di cui al titolo I capo II del codice penale, trascurando altre ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione non meno gravi e anzi puniti con pene anche più pesanti di quelle previste per alcuni reati di cui al titolo I capo II del libro II c.p., come l'ipotesi di truffa di cui al capoverso dell'articolo 640 c.p. o addirittura le ipotesi di cui all'art. 640-bis c.p.». Sulla stessa linea v. le sentenze della Corte dei conti, Sez. I App., 14 dicembre 2012, n. 809 e sez. Toscana, 19 giugno 2012, n. 321.

strazione. Diversamente, la maggioranza delle Sezioni regionali della Corte hanno accolto supinamente il “principio dell'autorità”³⁹, avallando la – in termini di ragionevolezza – discutibile interpretazione della Corte costituzionale.

Il legislatore, non intenzionato a porre fine allo scontro giurisprudenziale in atto, ha poi complicato ulteriormente la lettura del quadro normativo attraverso la previsione di diverse e frammentarie disposizioni. Fra i già accennati interventi che hanno comportato la previsione di ulteriori e specifiche fattispecie di danno all'immagine, merita un'analisi più approfondita la L. n. 190 del 2012 (c.d. Legge Severino).

Le misure da essa introdotte si orientarono in una duplice direzione: da un lato, il comma 12 ha previsto una specifica responsabilità per illeciti non strettamente riconducibili ai reati contro la Pubblica Amministrazione; dall'altro, il comma 62 ha introdotto il primo criterio legislativo per la quantificazione del danno all'immagine nella misura del *duplum* della somma di denaro del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente pubblico.

5. *Il danno all'immagine nella disciplina del nuovo Codice: da rimedio contro la mala amministrazione a strumento di tutela della reputation*

Dopo più di un ventennio dalla sua introduzione la disciplina del danno all'immagine risultava di difficile lettura e fondata su presupposti di dubbia legittimità costituzionale. Al discusso Lodo Bernardo è seguita infatti l'emanazione di numerose norme di carattere speciale di spinta opposta, che hanno stravolto il fragile equilibrio normativo che la Corte costituzionale aveva ritenuto legittimo con il citato intervento del 2010.

Sulla base di queste considerazioni la sezione Giurisdizionale della Liguria ha sollevato una nuova questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter del d.l. n. 78 del 2009, riproponendo al vaglio della Consulta il contrasto della disciplina con l'articolo 3 della Costituzione sotto il profilo dell'intrinseca irragionevolezza. Nel caso di specie, la sezione ligure, chiamata a decidere sulla risarcibilità del danno conseguente ai fatti accaduti a Genova in occasione del G8 del 2001, ha ritenuto illogica l'esclusione della configurabilità del danno all'immagine in conseguenza dei gravissimi reati accertati con sentenza penale irrevocabile a fronte dell'inclusione di fattispecie di quasi irrilevante lesività. Basti pensare che l'allora vigente impianto normativo esponeva alla risarcibilità del danno all'immagine il dipendente pubblico che, attestando falsamente la sua presenza

³⁹ Così A. Vetro, *Evoluzione giurisprudenziale sul danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *Amm. cont. Stato enti pubbl. (online)*, 7 luglio 2012, 1 ss.

sul posto di lavoro, si recava all'esterno per poche decine di minuti e non, invece, un membro delle forze dell'ordine condannato per l'arresto illegale di persone, accusate della commissione di gravi delitti sulla base di false prove prodotte da appartenenti alle forze di polizia⁴⁰.

Nelle more del giudizio, tuttavia, il legislatore ha anticipato l'intervento della Consulta, intervenendo sulla disciplina attraverso pochi e decisivi interventi. Nello specifico, sul versante sostanziale, l'art. 4, comma 1, lett. g), dell'Allegato 3 del decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 174 (Codice della Giustizia Contabile) ha abrogato l'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97, volto a delimitare il perimetro applicativo di tale risarcimento ai soli reati "propri" contenuti nel Capo I, del titolo II, del secondo libro del codice penale; sul versante processuale, invece, il comma 6 dell'art. 51 del Codice ha introdotto un'ipotesi di nullità rilevabile d'ufficio per le ipotesi di violazione delle norme sui presupposti di proponibilità della relativa azione. Alla luce del rinnovato assetto normativo, la Corte costituzionale con ordinanza n. 145 del 2017 ha ritenuto che le sopravvenute modifiche avessero reso ineludibile il riesame da parte del remittente lasciando, così, a quest'ultimo la valutazione delle modifiche in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della sollevata questione.

Le modifiche in materia di danno all'immagine attuate attraverso il Codice di Giustizia Contabile del 2016, sono da considerare troppo esigue per chiarire una normativa già deficitaria per coerenza e ragionevolezza⁴¹. Inoltre, sembra corretto ritenere che la non eccellente tecnica legislativa con cui è stato realizzato tale intervento abbia messo in risalto tutti i gravissimi limiti della disciplina incrementando ulteriormente i dubbi interpretativi⁴². Infatti, va sottolineato che il nuovo codice – pur abrogando il primo periodo del primo comma dell'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009 – ha lasciato invariato il secondo periodo, contenente la limitazione dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine; e tuttavia, allo stesso tempo, con l'art. 4, comma 1, lettera g), dell'Allegato 3

⁴⁰ Corte dei conti, *Relazione del Procuratore Regionale Claudio Mori*, 16 febbraio 2017, 23, reperibile su www.cortedeiconti.it.

⁴¹ A. Vetro, *Problematiche relative al danno all'immagine della pubblica amministrazione, perseguibile innanzi alla Corte dei conti, dopo l'entrata in vigore del c.d. codice di giustizia contabile*, cit., 4.

⁴² Il nuovo assetto normativo delineato dal codice offre all'interprete la possibilità di giungere a due soluzioni diametralmente opposte. L'abrogazione attuata dall'art. 4, comma 1, lett. g), dell'Allegato 3 del decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 174 può infatti essere intesa come una riespansione dei presupposti del danno all'immagine (interpretazione questa ormai pacificamente accolta dalla giurisprudenza) o, secondo un'interpretazione più letterale e meno logica, come l'impossibilità delle fattispecie contenute nell'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 di integrare i presupposti per la configurazione del risarcimento. Sulla questione v. D. Perrotta, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione, tra tendenza giurisprudenziali (espansive), scelte del legislatore (restrittive) e il nuovo codice di giustizia contabile*, cit., 18. Sugli altri dubbi interpretativi v. A. Vetro, *Problematiche relative al danno all'immagine della pubblica amministrazione, perseguibile innanzi alla corte dei conti, dopo l'entrata in vigore del c.d. codice di giustizia contabile*, cit., 4.

(Norme transitorie e abrogazioni), ha abrogato l'art. 7 della L. n. 97 del 2001, cui tale previsione faceva rinvio nel delimitare i casi nei quali il Pubblico Ministero contabile poteva promuovere l'azione risarcitoria. In altri termini, dopo l'entrata in vigore del Codice è rimasta in vita una norma di rinvio che circoscrive la proponibilità della domanda a casi specifici che si rivolge, però, a una previsione che lo stesso codice ha contestualmente abrogato. Tutto ciò senza alcuna indicazione circa la natura del rinvio.

La giurisprudenza è stata nuovamente investita, dunque, del compito di chiarire la reale portata innovativa della riforma. Anzitutto, la sentenza della Corte dei conti, Sez. Lombardia, n. 201 del 2016⁴³ ha ricostruito, partendo da un'interpretazione *sedes materiae* delle disposizioni contenute nel nuovo codice, i presupposti necessari per la qualificazione del danno all'immagine deducendo la sua riconducibilità al generale e omnicomprensivo istituto del danno erariale di cui agli art. 51 e ss. del Codice. Tale considerazione, ricavata dal combinato disposto dell'art. 51, comma 6, del Codice (l'unica disposizione che fa espresso riferimento al danno all'immagine) e del successivo comma 7, ha permesso al giudice contabile di affermare che qualsiasi delitto commesso da pubblici dipendenti, o più in generale da soggetti legati da un rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione, accertato con sentenza penale definitiva, fosse idoneo a configurare il presupposto per l'eventuale promovimento dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine.

In seguito, l'ambiguità della nuova formulazione legislativa ha condotto la sezione ligure della Corte dei conti a sollevare (nuovamente) una questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, commi 6 e 7, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante riferimento agli artt. 3, 76, 97 e 103 della Costituzione, «nella parte in cui esclude l'esercizio dell'azione del Pubblico Ministero contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati dolosi commessi da pubblici dipendenti a danno delle pubbliche amministrazioni, 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»⁴⁴. L'ordinanza, tuttavia, è stata dichiarata inammissibile con sentenza n. 191 del 2019 per «inadeguata rappresentazione del quadro normativo entro il quale la disposizione impugnata è ricompresa», in quanto, secondo la Corte, il giudice *a quo* non aveva approfondito il profilo della perdurante operatività della delimitazione del risarcimento ai soli casi di cui all'art. 7, L. n. 97/2001, né la nozione di «reato a danno» dell'amministrazione

⁴³ Nello stesso senso si vedano le sentenze della Corte dei conti, Sez. Emilia-Romagna, nn. 73, 98, 105, 106, 172 e 225 del 2017 e anche Corte dei conti, Sez. Veneto, 17 maggio 2019, n. 73.

⁴⁴ Corte dei conti, Sez. Liguria, ord. 29 maggio 2018, n. 165.

sottesa alla formulazione dell'art. 51, comma 7, del Codice di Giustizia Contabile. In questa prospettiva, si stabilisce che spetta al giudice remittente approfondire la natura del rinvio operato dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto legge n. 78 del 2009 e, con ciò, le sue diverse conseguenze applicative⁴⁵.

L'*obiter dictum* della Corte ha inteso ricordare alla sezione regionale contabile che, essendo stata abrogata esclusivamente la disciplina di cui all'art. 7 della l. n. 97/2001 e non anche la norma di rinvio contenuta nel c.d. Lodo Bernardo, solo un rinvio mobile comporterebbe il superamento del limite della risarcibilità dei soli reati contro la Pubblica Amministrazione accertati con sentenza penale definitiva. Nei fatti, dunque, la palla è tornata nuovamente alla giurisprudenza contabile.

L'orientamento che allo stato attuale, seppur con qualche isolato arresto⁴⁶, si è consolidato nella giurisprudenza pretoria ritiene che qualora l'attività istruttoria del Pubblico Ministero contabile si sia conclusa dopo l'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, può essere perseguito il danno all'immagine cagionato a seguito del compimento di un delitto che abbia leso l'immagine della Pubblica Amministrazione, accertato con sentenza penale irrevocabile, senza che operi la limitazione ai soli delitti previsti al libro secondo, titolo II, capo I del codice penale⁴⁷.

6. *Danno all'immagine come risarcimento punitivo?*

Alla luce di quanto osservato sembra corretto ritenere che, quantomeno nelle intenzioni, il nuovo disegno del legislatore in materia di danno all'immagine fosse diretto ad abbandonare il percorso del mero contenimento degli atti di mala amministrazione in nome della ricerca – ben più ambiziosa – di una tutela *tout court* del diritto all'onore della Pubblica Amministrazione (*reputation*). Infatti, all'indomani del Codice di Giustizia Contabile la giurisprudenza ha attribuito al

⁴⁵ Si veda la sentenza della Corte cost., 19 luglio 2019, n. 191 al §4.1: «A fronte di ciò, osserva questa Corte che il giudice *a quo* non ha vagliato la possibilità che il dato normativo di riferimento legittimi un'interpretazione secondo cui, nonostante l'abrogazione dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001, che si riferisce ai soli delitti dei pubblici ufficiali contro la PA, non rimanga privo di effetto il rinvio ad esso operato da parte dell'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, e non si è chiesto se si tratta di rinvio fisso o mobile. L'ordinanza, quindi, trascura di approfondire la natura del rinvio, per stabilire se è tuttora operante o se, essendo venuto meno, la norma di riferimento è oggi interamente costituita dal censurato art. 51, comma 7».

⁴⁶ Rileva, ad esempio, l'orientamento della sezione emiliana della Corte dei conti, 11 giugno 2017, n. 229, secondo cui, in forza delle ancora vigenti disposizioni contenute all'interno della c.d. legge Severino, l'azione per il risarcimento del danno all'immagini della pubblica amministrazione può essere esercitata solo a seguito dell'accertamento con sentenza penale passata in giudicato di un reato di cui al Capo I del Titolo II del Libro Secondo del codice penale.

⁴⁷ Così, da ultimo, Corte dei conti, Sez. Veneto, 17 maggio 2019, n. 73. Nello stesso senso si vedano, *ex multis*, Corte dei conti, Sez. Sicilia, 22 maggio 2018, n. 449; Corte dei conti, Sez. Sicilia App., 13 ottobre 2016, n. 181.

concetto di danno all'immagine un indissolubile legame con la lesione dei beni immateriali della reputazione e dell'estimazione dell'ente, incidendo in via immediata sul rapporto di *affectio societatis* e, in via mediata, sulla capacità di realizzazione dei fini istituzionali trovando un collegamento funzionale con i principi di legalità, trasparenza e buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione.⁴⁸

Tuttavia, ad oggi, nonostante i numerosi interventi citati, la disciplina del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione non può essere considerata idonea a perseguire gli scopi prefissati tanto sul profilo del contenimento degli atti di *maladministracion* quanto sul profilo della tutela dei suindicati principi costituzionali. In altri termini, l'istituto si trova in un limbo tra inefficienza e illegittimità.

Premettendo che i problemi teorici e applicativi derivanti dall'intricato quadro normativo del danno all'immagine possono ritenersi risolvibili soltanto attraverso l'introduzione di un'unica disciplina organica della materia (attesa ormai da più di un ventennio), appare utile interrogarsi quali specifici interventi correttivi possano affinare la compatibilità del quadro normativo con i principi generali dell'ordinamento e garantire un livello minimo di efficienza dell'istituto in esame. Ciò posto, in considerazione del recente intervento della Consulta che ha interessato la disciplina del danno all'immagine, appare opportuno dedicare in via preliminare alcuni cenni circa la reale funzione del risarcimento per danno all'immagine della Pubblica Amministrazione.

Nel suo intervento del 2010 la Corte costituzionale aveva sottolineato la peculiare connotazione sanzionatoria del danno all'immagine rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento⁴⁹. Tale aspetto si mostra oggi ancora più marcato (se non predominante) a causa dei diversi interventi legislativi che nel tempo hanno introdotto alcuni criteri di quantificazione del danno del tutto indipendenti rispetto agli indicatori capaci di rilevare il pregiudizio effettivamente subito dall'amministrazione.

In primo luogo, l'art. 1, comma 1-*sexies*, L. n. 20/1994, così come modificato dall'art. 1, comma 62, della l. n. 190/2012, ha introdotto una presunzione secondo cui l'entità del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione causato dall'accertamento di un reato contro la Pubblica Amministrazione passato in giudicato equivale, salvo prova contraria, al doppio della somma di denaro o del valore di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.

⁴⁸ Corte dei conti, Sez. II App., 29 dicembre 2016, n. 1456.

⁴⁹ Si veda la sentenza della Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 355 nella parte in cui afferma che: «[è] indubbio che la responsabilità amministrativa, in generale, presenti una peculiare connotazione, rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, che deriva dalla accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori».

Quest'ultima modifica – che trova precedenti lontani sul piano storico⁵⁰ – solleva tutt'oggi diversi dubbi tanto in relazione alla possibile violazione del principio del *ne bis in idem* quanto, a seconda dei casi, alla sua inadeguatezza a soddisfare le spese necessarie a ripristinare la perdita di prestigio e il grave detrimento dell'immagine della Pubblica Amministrazione. Invero, sul piano pratico, la quantificazione del danno *ex art. 1, comma 62, della l. 90 del 2012* conseguente all'accettazione di una cospicua tangente potrebbe non superare il test dei c.d. *Engels criteria*⁵¹ (e quindi essere considerata sostanzialmente penale); diversamente, nel caso di una tangente molto esigua, un risarcimento equivalente al *duplum* di quanto percepito non sarebbe idoneo a garantire il pieno ristoro del danno all'immagine subito dalla Pubblica Amministrazione. Si tratta di considerazioni di carattere non affatto secondario, in quanto il criterio in esame, seppur privo di portata tassativa, trova una diffusa applicazione nella pratica dovuta alla difficoltà (se non all'impossibilità) per la parte di fornire una prova contraria.

In secondo luogo, il carattere punitivo del danno all'immagine è emerso in modo ancor più evidente nel recente intervento con cui la Corte costituzionale si è espressa circa l'illegittimità dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, del d.lgs. 31 marzo 2001, n. 165 inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116 in materia di licenziamento disciplinare. Sulla questione è bene soffermarsi ulteriormente.

Attraverso la citata disposizione il legislatore aveva inserito nel complesso di norme volte a sanzionare la falsa attestazione della presenza in servizio⁵² di un dipendente pubblico un criterio *ad hoc* per calcolare il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione⁵³ che prevedeva un ammontare non inferiore a sei

⁵⁰ Lo stesso criterio, seppur con finalità diverse, fu utilizzato infatti nel sistema di repressione degli illeciti pubblici dell'antica Roma con lo scopo di arginare la diffusione di condotte corruttive. Segnatamente, la *lex Acilia* del 122 a.C., in tema di *crimen de pecuniis repetundis* (una figura criminosa che oggi potrebbe ricondursi a una fattispecie intermedia fra concussione e corruzione), prevedeva come pena l'obbligo di versare all'erario una somma pari al *duplum* del valore delle cose o del denaro estorto. Non può tacersi, tuttavia, che già in quell'epoca tale criterio determinò profili critici circa la sua applicazione.

⁵¹ Seppur con qualche perplessità, l'aspetto della possibile lesione del divieto di *bis in idem* è stato affrontato dalla Corte EDU con la sentenza 13 maggio 2014, ric. n. 20148/09, sul caso Rigolio c/ Italia. Nel caso di specie, la Corte, dopo aver attribuito al risarcimento per danno all'immagine della pubblica amministrazione una funzione ripristinatoria (ripristino dell'immagine lesa) piuttosto che preventiva (tutela di un interesse generale), ha ritenuto infondate le censure con cui il ricorrente chiedeva il riconoscimento della lesione dei principi di cui agli artt. 6 e 7 della Convenzione. Per una trattazione più approfondita sulla questione si veda il contributo di P. PATRITO, *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, 1, 38.

⁵² Sulle conseguenze di natura disciplinare, patrimoniale o penale derivanti dall'assenteismo fraudolento si veda il contributo di G. Astegiano, *La falsa attestazione della presenza in servizio: una questione non del tutto risolta*, in *Azienditalia*, 2019, 10, 1448.

⁵³ Art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, del d. lgs. 31 marzo 2001, n. 165 (dichiarato illegittimo dalla Consulta con sentenza del 10 aprile 2020, n. 61): «Nei casi di cui al comma 3-*bis*, la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvengono entro quindici gior-

mensilità dell'ultimo stipendio percepito dal dipendente. In tale contesto normativo la Procura della Corte dei conti ha imputato a una dipendente rea di essersi assentata dal servizio per un totale di quattro ore un danno patrimoniale € 64,81, derivante dalla percezione indebita della retribuzione nei periodi per il quali è mancata la prestazione, nonché, facendo una meccanica applicazione della disciplina *de qua*, un danno all'immagine equivalente a € 20.000. Vista «l'evidente torsione sanzionatoria»⁵⁴ all'azione di responsabilità contabile imposta dalla norma la Corte dei Conti, Sez. Giur. Umbria, con ord. del 9 ottobre 2018 ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di costituzionalità presentate dalla difesa rimettendo così la questione alla Consulta.

Quest'ultima, tuttavia, pur dichiarando l'illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016 ha affrontato la questione con estrema prudenza.⁵⁵ Nello specifico, il Giudice delle Leggi si è limitato ad accertare l'eccesso di delega della normativa *de qua* per «inequivocabile il contrasto con l'art. 76 Cost.» senza però esprimersi circa la questione più importante ai fini del nostro studio, cioè la legittimità costituzionale della misura sanzionatoria. Così, le ritenute violazioni degli artt. 3, 23 e 117 della Cost. – nonché, in quanto norme interposte, dell'art. 6 della CEDU e dell'art. 4 del Protocollo n. 7 – per violazione dei principi di gradualità e proporzionalità non sono state analizzate nel merito. Dunque, a oggi, il legislatore potrebbe introdurre una disposizione analoga rispetto a quella dichiarata illegittima, se non addirittura inasprire i profili sanzionatori conseguenti a un accertamento di falsa attestazione di presenza in servizio senza alcuna remora.

È indubbio che si tratta di un'occasione persa su più fronti. La Consulta avrebbe potuto porre fine al dibattito in atto circa la legittimità delle misure ana-

ni dall'avvio del procedimento disciplinare. La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'articolo 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centoventi giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga. L'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia».

⁵⁴ Corte dei conti, Sez. Umbria, ordinanza del 9 ottobre 2018, n. 180: «venendo al danno all'immagine, il Collegio rileva che sussistono nella fattispecie tutti gli elementi oggettivi, soggettivi e sociali della posta risarcitoria avendo avuto la vicenda risonanza nella stampa locale puntualmente allegata da parte attrice. Nuove previsioni normative applicabili alla specie presentano, del resto, funzioni sanzionatorie e deterrenti onde rendere efficace il contrasto dei comportamenti assenteistici. [...] La disposizione, quindi, viola i principi fondamentali e generali in materia sanzionatoria impedendo a Giudicante una valutazione appropriata della fattispecie concreta, adeguando essa a complessiva risposta sanzionatoria del sistema come imposto dalla citata giurisprudenza sovranazionale convenzionale EDU ed eurounitaria».

⁵⁵ Si veda la sentenza della Corte cost., 10 aprile 2020, n. 61, in *Foro amm.*, 2020, 5, 955.

loghe rispetto a quella in causa che, come osservato in dottrina⁵⁶, sono sostanzialmente sanzioni accessorie rispetto a quelle penali. In più, indipendentemente dall'esito, che a parer di chi scrive non potrebbe che essere negativo, il *dictum* costituzionale avrebbe dato al legislatore un necessario impulso (forse uno strattono) per attuare un coerente riordino della disciplina.

Visto il disinteresse della giurisprudenza costituzionale, per tracciare il legittimo campo di applicazione del risarcimento del danno all'immagine occorre fare riferimento alla nozione di "danno punitivo"⁵⁷ introdotta della recente sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 16601 del 2017⁵⁸. Tale sentenza si dimostra di fondamentale importanza ai fini della nostra analisi per aver ridotto il perimetro di legittimità di tale forma di risarcimento alla presenza congiunta di tre condizioni fondamentali: la tipicità delle ipotesi di condanna, la prevedibilità della stessa e i limiti quantitativi⁵⁹. Ciascun elemento merita una trattazione più approfondita.

Come già ricordato, l'azione per danno all'immagine può essere avviata solo a seguito dell'accertamento di un delitto lesivo dell'immagine della Pubblica Amministrazione accertato con sentenza penale irrevocabile. Ciò nondimeno, se nella teoria il parametro della tipicità delle ipotesi di condanna sembrerebbe soddisfatto, la stessa considerazione non può essere di certo estesa a livello applica-

⁵⁶ P. Patrito, *La responsabilità amministrativa tra reintegrazione e sanzione in Italia e in Francia: il danno alla concorrenza e il danno all'immagine*, cit., 38.

⁵⁷ Nonostante il suo diffuso utilizzo in letteratura la locuzione «danni punitivi» non è da considerare del tutto appropriata in quanto, come sapientemente evidenziato da M. La Torre, *Un punto fermo sul problema dei "danni punitivi"*, in *Danno e Resp.*, 2017, 4, 423, «nella lingua inglese questo sostantivo, al singolare (*damages*) corrisponde in italiano a "danno", ma al plurale (*damages* appunto) significa: indennizzo; risarcimento».

⁵⁸ Si veda la sentenza della Corte di Cassazione, Sez. Unite, 05 luglio 2017, n. 16601, §8: «Nel vigente ordinamento, alla responsabilità civile non è assegnato solo il compito di restaurare la sfera patrimoniale del soggetto che ha subito la lesione, poiché sono interne al sistema la funzione di deterrenza e quella sanzionatoria del responsabile civile. Non è quindi ontologicamente incompatibile con l'ordinamento italiano l'istituto di origine statunitense dei risarcimenti punitivi. Il riconoscimento di una sentenza straniera che contenga una pronuncia di tal genere deve però corrispondere alla condizione che essa sia stata resa nell'ordinamento straniero su basi normative che garantiscano la tipicità delle ipotesi di condanna, la prevedibilità della stessa ed i limiti quantitativi, dovendosi avere riguardo, in sede di delibazione, unicamente agli effetti dell'atto straniero e alla loro compatibilità con l'ordine pubblico», in *Foro It.*, 2017, 9, 2613. La pertinenza della sentenza richiamata rispetto al caso in esame emerge con assoluta chiarezza dal fatto che tra gli esempi indicati nell'ordinanza di remissione alle S.U. si rinviene un richiamo espresso all'art. 12 della l. 8 febbraio 1948, n. 47 (riparazione pecuniaria nel caso di diffamazione a mezzo stampa) a mente del quale: «Nel caso di diffamazione commessa col mezzo della stampa, la persona offesa può chiedere, oltre il risarcimento dei danni ai sensi dell'art. 185 del Codice penale, una somma a titolo di riparazione. La somma è determinata in relazione alla gravità dell'offesa ed alla diffusione dello stampato».

⁵⁹ Sull'impatto dell'anzidetta pronuncia nell'ordinamento italiano è da ricordare A. Di Majo, *Risarcimento anche con funzioni punitive*, in *Giur. It.*, 8-9, 2017, 1987; E. Ferrari, *Sul riconoscimento di sentenze straniere di condanna ai danni punitivi*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2018, 4-5, 1356. Inoltre, circa l'ordinanza di remissione (Cass. Pen, 16 maggio 2016, n. 9978) si veda il contributo di E. D'Alessandro, *Riconoscimento in Italia di danni punitivi: la parola alle Sezioni unite*, in *Foro it.*, 2016, 1, 1982; C. Campeis, M. De Paolis, *Danni punitivi, ordine pubblico e sentenze straniere delibande a contenuto anfibio*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2002, 1, 765.

tivo. Infatti, le sempre più frequenti interpretazioni estensive, o per meglio dire creative, della giurisprudenza della Corte dei conti hanno allontanato in maniera significativa la disciplina del diritto all'immagine della Pubblica Amministrazione dal suo fondamento legislativo. Possono rilevarsi, senza alcuna pretesa di esautività, almeno tre ipotesi in cui la giurisprudenza contabile ha presumibilmente agito (e agisce) al di là del limite della tipicità delle ipotesi dell'azione contabile.

In primo luogo, si registra l'indirizzo pretorio, avallato sia dalle sezioni regionali⁶⁰ sia dalla sezione d'appello⁶¹, che ha equiparato *tout court* la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti *ex art. 444*, comma 2, del c.p.p. alla «sentenza penale di condanna irrevocabile». L'ormai consolidato orientamento della Corte dei conti ritiene, infatti, che la sentenza di «patteggiamento» divenuta irrevocabile, essendo equiparata a una sentenza di condanna *ex art. 445* c.p.p., possa costituire valido presupposto per l'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno erariale. In altri termini, secondo il riportato orientamento la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, pur non contenendo un accertamento capace di rivestire efficacia vincolante in altri giudizi, costituisce pur sempre un'ipotesi di responsabilità di cui il giudice di merito non può escludere il rilievo senza adeguata motivazione. Tuttavia, tale argomentazione si scontra tanto con le previsioni legislative che regolano l'applicazione della pena su richiesta delle parti, quanto con principi di carattere più generale.

Anzitutto, se è vero che l'inciso finale dell'art. 445, comma 1-*bis*, del c.p.p. afferma che «salve diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna», allo stesso tempo non può ignorarsi che il periodo precedente stabilisce *claris verbis* che la sentenza di «patteggiamento» non ha efficacia nei giudizi civili o amministrativi. È quindi un fuor d'opera utilizzare una norma generale nel momento in cui vi è una norma speciale, tra l'altro posta all'interno del medesimo capoverso, che si esprime in senso chiaramente contrario. Detto ciò, qualsiasi interpretazione estensiva della disposizione in esame, quale per esempio quella offerta dal recente indirizzo della Cassazione Civile⁶², può dar luogo a ipotesi di responsabilità di natura esclusivamente patrimoniale e non anche, come nel caso di danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, ad accertamenti di natura latamente sanzionatoria. Ove così non fosse, si verificherebbe

⁶⁰ Corte dei conti, Sez. Lombardia, 27 luglio 2008, n. 135; Corte dei Conti, Sez. Sicilia App., 30 marzo 2010 n. 103; in senso opposto, invece, cfr. Corte dei conti, Sez. Puglia, 11 marzo 2011, n. 261.

⁶¹ Corte dei conti, Sez. I App, 26 maggio 2015, n. 333; Corte dei Conti, Sez. III App., 21 aprile 2010, n. 305.

⁶² Si veda la sentenza della Cass. civ., Sez. III, 2 febbraio 2017, n. 2695, nella parte in cui afferma che «secondo l'orientamento costante della giurisprudenza di legittimità, la sentenza penale di applicazione della pena ai sensi degli artt. 444 e 445 c.p.p. pur non implicando un accertamento capace di fare stato nel giudizio civile contiene pur sempre una ipotesi di responsabilità di cui il giudice di merito non può escludere il rilievo senza adeguatamente motivare».

una palese violazione del parametro di tipicità delle ipotesi di condanna rappresentativo delle forme di risarcimento non patrimoniali o punitive.

Riflessioni simili possono estendersi all'istituto della sospensione del processo con messa alla prova regolato dagli artt. da 168-*bis* a 168-*quater* c.p., e da 464-*bis* a 464-*novies*, e 657-*bis* c.p.p. Anche in questo caso la giurisprudenza contabile, partendo dal presupposto secondo cui tale modalità alternativa di definizione del processo non facesse venire meno il disvalore giuridico ed etico delle condotte del dipendente infedele, ha ritenuto che l'istituto *de quo* fosse idoneo a dimostrare la sussistenza del reato e la responsabilità dell'imputato per ottenere il risarcimento del danno all'immagine⁶³. Il citato orientamento solleva tuttavia alcuni dubbi non facilmente trascurabili, visto che l'art. 168-*ter* riconduce al buon esito del periodo di prova l'estinzione del reato imputato⁶⁴; un effetto indiscutibilmente non assimilabile a una sentenza di condanna neanche utilizzando l'interpretazione più creativa.

In via più generale va sottolineato che la sentenza che dichiara l'estinzione del reato ha una natura prevalentemente processuale e non di merito; essa, quindi, non potendo valutare il fatto, non può di certo accertare la colpevolezza dell'imputato in sede contabile⁶⁵. Infatti, essendo noto l'indirizzo della Casazione Penale⁶⁶ che ha stabilito l'inidoneità dalla sentenza di proscioglimento a esprimere un compiuto accertamento sul merito dell'accusa e sulla responsabilità in un autonomo giudizio civile, non si comprendono le ragioni per cui debbano ritenersi valide regole diverse circa il giudizio contabile.

Pertanto, l'equiparazione della pronuncia di proscioglimento per estinzione del reato alla pronuncia di condanna ai fini dell'avvio dell'azione contabile per danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, oltre a violare il principio di tipicità delle ipotesi di risarcimento "punitivo", dà luogo a una possibile violazione del diritto alla difesa.

Infine, merita un particolare approfondimento l'analisi del rapporto fra la sentenza penale con cui viene accertata l'avvenuta prescrizione e l'azione di risarcimento di danno all'immagine della Pubblica Amministrazione. La giurisprudenza più recente ha interpretato l'art. 51, commi 6 e 7 del Codice valorizzando

⁶³ Corte dei conti, Sez. Emilia-Romagna, 11 aprile 2019, n. 54.

⁶⁴ Art 168-*ter* c.p.p.: «Valutata dunque la relazione nel contraddittorio tra le parti, il giudice, allorquando ritenga che la prova abbia conseguito i risultati prefissati, pronuncia sentenza, ordinariamente impugnabile, con la quale dichiara il reato estinto, senza tuttavia pregiudizio per l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie che rimangono di competenza dell'autorità amministrativa».

⁶⁵ Cass. pen., Sez. II, 5 ottobre 2016, n. 53648: «La valutazione da parte del giudice, non si basa su elementi di prova e non è idonea ad esprimere un compiuto accertamento sul merito dell'accusa e sulla responsabilità sicché, la decisione assunta, nell'ipotesi di esito positivo della messa alla prova, non potrà avere alcuna incidenza sull'eventuale giudizio civile instaurato per il risarcimento del danno».

⁶⁶ Cass. pen., Sez. V, 28 marzo 2017, n. 33277.

al massimo il principio di efficacia e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. piuttosto che la lettera della disposizione. Risulta agevole sottolineare come, anche in questo caso, la normativa di riferimento sia stata soggetta a una interpretazione piuttosto creativa. In particolare, emerge quell'orientamento⁶⁷ secondo il quale risulta possibile avviare l'azione per danno all'immagine della Pubblica Amministrazione anche quando nei confronti del soggetto responsabile sia stata emessa una sentenza di primo grado dichiarata prescritta in un secondo momento; un altro orientamento⁶⁸, ancor più distante dalla lettera dell'art. 51, commi 6 e 7 del Codice, si spinge fino a considerare la sentenza penale declaratoria di prescrizione di per sé idonea a configurare il presupposto per l'azione del danno all'immagine.

A ben vedere, occorre evidenziare che non tutte le sezioni regionali hanno proceduto in tal senso. La sezione regionale ligure, più consapevole dell'impossibilità di superare il *dictum* legislativo in via interpretativa, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 51, commi 6 e 7, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 «nella parte in cui esclude l'esercizio dell'azione del Pubblico Ministero contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a delitti commessi da pubblici dipendenti a danno delle pubbliche amministrazioni, dichiarati prescritti con sentenza passata in giudicato ma pienamente accertativa della responsabilità dei fatti, ai fini della condanna dell'imputato al risarcimento dei danni patiti dalle parti civili costituite». Tuttavia, la Corte costituzionale con sentenza n. 191 del 2019 ha dichiarato la questione inammissibile per inadeguata rappresentazione del quadro normativo entro il quale la disposizione impugnata è ricompresa, lasciando insolte tutte le questioni relative al caso.

Posto, quindi, che diritto vivente ha esteso in modo creativo la nozione di «sentenza penale definitiva» fino a giungere a un sostanziale svuotamento della previsione normativa, sembra corretto configurare ammissibile un risarcimento di carattere punitivo anche in assenza dei requisiti di tipicità delle ipotesi di danno. In quest'ottica, non può che auspicarsi un intervento legislativo che permetta al Pubblico Ministero contabile di avviare l'azione per danno all'immagine in

⁶⁷ Si veda, ad esempio, Corte dei conti, Sez. Emilia-Romagna, 27 dicembre 2017, n. 249: «qualora nel giudizio penale di primo grado vi sia stata condanna per un reato contro la pubblica amministrazione e in appello sia stata dichiarata l'estinzione del giudizio per intervenuta prescrizione, deve ritenersi comunque promuovibile il giudizio per l'accertamento della responsabilità patrimoniale per danno all'immagine nei confronti del soggetto condannato in primo grado poiché la pronuncia di intervenuta prescrizione è da ritenere esterna al fatto corruttivo accertato in primo grado».

⁶⁸ Corte dei conti, Sez. Lombardia, 27 dicembre 2018, n. 284: «La lettura costituzionalmente orientata dell'art. 17, co. 30-ter del D.L. n. 78 del 2009, conv. dalla legge n. 102 del 2009 e dell'art. 2 del Codice di giustizia contabile induce a ritenere che il danno all'immagine dell'Amministrazione è perseguibile anche quando nei confronti del soggetto responsabile è stata emessa sentenza penale con la quale è stata accertata l'intervenuta prescrizione».

modo autonomo, slegandosi dai tempi e dagli esiti imposti da una pregiudizialità penale che non ha motivo di esistere. In questo modo verrebbero risolti in larga parte i profili di illegittimità della disciplina derivanti sia dalla mancata tipicità delle ipotesi di provvedimenti sanzionatori *ex artt.* 23 e 25 Cost. (l'azione rimarrebbe pur sempre legata alle ipotesi di reato presenti all'interno del c.p.), sia dal sospetto contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

Neppure le due successive condizioni richieste dalla citata sentenza n. 16601 del 2017 possono ritenersi integrate dall'attuale indirizzo seguito dalla giurisprudenza pretoria. Il requisito della prevedibilità della sanzione non può ritenersi soddisfatto in quanto l'estensione (o presunta tale) del perimetro d'azione del procuratore contabile in tema di danno all'immagine attuata dal Codice ha effetti sostanzialmente retroattivi. Cioè, per meglio dire, il divieto di retroattività non opera in riferimento alla commissione del fatto ritenuto lesivo per la Pubblica Amministrazione, ma all'attività istruttoria del procuratore contabile. In altri termini, la limitazione ai soli delitti previsti al libro secondo, titolo II, capo I, del codice penale non opera qualora l'istruttoria si sia conclusa dopo l'entrata in vigore del Codice⁶⁹.

Posto che il complesso normativo in tema di danno all'immagine introdotto nel 2016 introduce per il responsabile un regime manifestamente peggiorativo delle regole processuali, il richiamato indirizzo della Corte dei conti non è da ritenere conforme al principio costituzionale racchiuso nell'art. 25 Cost. secondo cui «nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso» nonché alle analoghe norme di stampo sovranazionale. Si auspica, dunque, che la Consulta avrà la possibilità di intervenire sulla questione.

Da ultimo, occorre sottolineare che l'attuale indirizzo pretorio in tema di danno all'immagine non sembra rispettare quanto statuito dalla richiamata sentenza a S.U. della Cassazione n. 16601 del 2017 in tema di predeterminazione del *quantum* del c.d. danno punitivo. Tale limite non trova rispondenza nel sempre diffuso orientamento pretorio secondo cui sarebbe possibile imputare un risarcimento per danno all'immagine della Pubblica Amministrazione anche in assenza di prove di una locupletazione patrimoniale rilevante nei confronti della stessa.

A tal proposito si segnala l'indirizzo, ormai accolto sia a livello centrale sia regionale⁷⁰, secondo cui il risarcimento del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione può essere disposto anche a prescindere dalla prova delle spese in concreto sostenute per il ripristino dell'immagine attraverso una valutazione equitativa del danno *ex art.* 1226 cod. civ. Pur essendo notorio l'impiego delle risorse finanziarie impiegate dalla Pubblica Amministrazione per promuovere

⁶⁹ Da ultimo Corte dei conti, Sez. Veneto, 17 maggio 2019, n. 73.

⁷⁰ Corte dei conti, Sez. Sicilia, 22 maggio 2018, n. 449; Corte dei conti, Sez. II App., 26 marzo 2019, n. 93.

la diffusione di un'immagine caratterizzata dal rispetto dei principi posti a tutela degli interessi della collettività, è bene sottolineare che in assenza di un criterio di quantificazione uniforme introdotto in via legislativa l'anzidetto orientamento non può che risultare difforme da quanto statuito dal *dictum* della Suprema Corte di Cassazione.

7. Conclusioni

Nelle pagine precedenti si è posto in luce come la disciplina danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, nonostante i numerosi interventi legislativi attuati nell'ultimo decennio, sollevi numerosi interrogativi tanto sul versante della legittimità costituzionale di alcuni dei suoi elementi essenziali quanto su quello della effettiva realizzazione degli scopi perseguiti.

Essendo ormai chiaro che tale forma di responsabilità sia ormai caratterizzata in larga parte da una funzione di tipo sanzionatorio e deterrente, con non trascurabili effetti sui parametri relativi alla determinazione del *quantum* del danno, emergono numerosi dubbi circa la compatibilità del sistema vigente con i limiti costituzionali in materia di prevedibilità e proporzionalità delle ipotesi di condanna. Peraltro, questo sacrificio sul piano delle tutele non sembra poter garantire una maggiore efficienza della disciplina.

Il Codice di Giustizia Contabile del 2016 è stato indubbiamente un'occasione persa. In assenza di una specifica disciplina in materia di azione per il risarcimento del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, l'operazione di riespansione voluta dal legislatore non ha fatto altro che evidenziare le contraddizioni di una normativa già deficitaria in termini di ragionevolezza.

Visto che la Consulta non sembra prendere una posizione ben definita circa le sempre più frequenti interpretazioni "creative" della normativa di riferimento adottate dalla giurisprudenza contabile, allo stato dell'arte non sembra possibile trovare il delicato punto di equilibrio tra le necessità sanzionatorie e risarcitorie dell'istituto *de quo*.

Sarebbe ingenuo pensare che i numerosi dubbi sulla disciplina del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, a partire dalla natura giuridica dello stesso e dall'individuazione del novero delle figure riconducibili a tale forma di responsabilità, possano essere risolti in via ermeneutica dall'interprete. A parer di chi scrive, l'unica soluzione prospettabile non può che essere un riconoscimento effettivo in fonte primaria dell'ormai indiscussa centralità acquisita dall'istituto in esame nell'ambito della responsabilità amministrativa.

Alcune considerazioni sul danno all'immagine della Pubblica Amministrazione

Il profondo mutamento della struttura amministrativa ha attribuito al danno all'immagine della Pubblica Amministrazione una rilevanza centrale nell'ambito della responsabilità amministrativa. La disciplina vigente, frutto di una interpretazione sempre più creativa di un quadro normativo già deficitario per logica e contenuti, solleva numerosi interrogativi tanto sul profilo della legittimità quanto su quello dell'efficienza. Allo stato dell'arte, infatti, le principali questioni giuridiche relative al danno all'immagine della Pubblica Amministrazione si dimostrano controverse in relazione sia alla natura giuridica – patrimoniale, non patrimoniale o “punitiva” – sia all'individuazione del novero delle figure riconducibili a tali forme di responsabilità. Quanto al punto di vista della concreta applicazione, invece, i presupposti per l'azione contabile previsti dalla legge si dimostrano spesso non osservati o interpretati come “scatole vuote”. Il presente lavoro, oltre a ripercorrere la complessa evoluzione del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, intende analizzare i punti nevralgici del quadro normativo vigente con particolare riferimento – visto anche il recente intervento della Consulta del 2020 – all'evidente torsione sanzionatoria dell'istituto in esame.

Various considerations on damage to the image of the Public Administration

The profound change in the administrative structure has given central importance to damage to the image of the Public Administration in the context of administrative liability. The regulations in force, which are the result of an increasingly creative interpretation of a regulatory framework that was already insufficient in terms of logic and content, raise numerous questions in terms of both legitimacy and efficiency. In fact, as things stand, the main legal issues relating to damage to the image of the Public Administration are controversial in relation to both the legal nature – patrimonial, non-patrimonial or 'punitive' – and the identification of the range of figures attributable to such forms of liability. On the other hand, from the point of view of its concrete application, the prerequisites for accounting action laid down by law often prove to be unobserved or interpreted as 'empty boxes'. The present work, in addition to reviewing the complex evolution of damage to the image of the Public Administration, intends to analyse the key points of the regulatory framework in force with particular reference – also in view of the recent intervention of the Constitutional Court in 2020 – to the evident sanctioning pressure of the institution in question.