

IL DANNO ALL'IMMAGINE ED I FATTI DELLA DIAZ. BREVI CONSIDERAZIONI.

di Alessandra Bonofiglio
Dottore di Ricerca in Diritto Civile

Il cd. danno all'immagine della pubblica amministrazione è quello che si verifica a seguito di condotte illecite poste in essere da dipendenti della stessa in situazione di occasionalità necessaria con i compiti di servizio ad essi affidati¹ ed a cui consegue la perdita di prestigio ed il grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato².

Ciò che maggiormente ha impegnato dottrina e giurisprudenza nel corso degli anni è stato giungere ad affermare la giurisdizione contabile su tale voce di danno in considerazione dell'assai discussa natura (patrimoniale o meno) del danno stesso, apparentemente confliggente con la funzione propria della Corte dei Conti quale "garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità"³.

Peraltro, a partire da SS.UU. 5668/97 (caso Poggiolini) ed in seguito anche grazie all'ampia ricostruzione di SS.RR. 10/03/QM⁴, si era da ultimo pervenuti al pacifico riconoscimento di tale giurisdizione nonostante non vi fosse una diminuzione patrimoniale diretta a carico della p.a.⁵.

¹ Così V. Tenore, La nuova Corte dei Conti, Milano, 2008, 115 e casistica ivi riportata, 257 ss.

² Per cosa debba intendersi per Stato, ed in particolare per come il concetto di Stato coincida pienamente con quello di Collettività, v. Danno alla Collettività e finalità della responsabilità amministrativa, di Paolo Maddalena, giudice costituzionale in <http://www.amcorteconti.it>.

³ Corte Cost. n.29/95.

⁴ Per SS.UU. 5668/97 si tratta di un danno patrimoniale risarcibile ex art.2043 c.c.. Secondo le SS.RR., invece, "il danno all'immagine di una pubblica amministrazione ... non rientra nell'ambito di applicabilità dell'art. 2059 del codice civile ma è una delle fattispecie del danno esistenziale" che "deve essere individuato nell'ambito dei danni non patrimoniali" ma risarcito ex art.2043. Successivamente, le SS.UU. della S.C. (26972/08 e già prima nn.8827 e 8828 del 2003) hanno affermato la bipolarità del sistema risarcitorio, dovendosi ricondurre ogni evento lesivo agli artt. 2043 – 2059 secondo il binomio d. patrimoniale/d. non patrimoniale. L'art.2059, dunque, non è diretto a risarcire i soli danni morali soggettivi, essendo, il danno non patrimoniale, una categoria ampia, comprensiva della lesione di ogni ipotesi in cui si tratti di valori inerenti la persona; il d. esistenziale come categoria autonoma di danno non esiste più, dovendo essere necessariamente ricompreso – insieme alle altre lesioni di diritti inviolabili della persona e della famiglia (per es. insieme al d. biologico quale lesione psicofisica del bene - salute) – nei danni non patrimoniali.

⁵ Originariamente il danno all'immagine veniva risarcito solo ove fossero provate ed allegate le spese *sostenute* per il ripristino del bene giuridico leso, ritenendo in tal modo la lesione suscettibile di valutazione economica. Successivamente però è stato affermato che le spese necessarie al ripristino costituiscono solo uno dei possibili parametri della quantificazione equitativa del risarcimento, in quanto "l'immagine ed il prestigio della Pubblica amministrazione sono beni-valori coesenziali all'esercizio delle pubbliche funzioni, ... dovendosi ritenere che ... qualsiasi spesa sostenuta dall'Amministrazione, in quanto

Poi l'intervento del legislatore, poche righe con le quali tutto è tornato in discussione.

Dispone, infatti, l'art. 17 D.L. 1 luglio 2009 n.78 (convertito con L. 102/09 e s.m.) c. 30-ter.: "... *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. ...*".

Secondo il richiamato art. 7 L. 97/01, "*La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei Conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271*".

Immediatamente visibili le restrizioni introdotte all'azione giuscontabile: la norma richiede che sussista una sentenza irrevocabile di condanna e che tale condanna riguardi uno dei delitti contro la pubblica amministrazione di cui al capo I, titolo II, libro secondo del codice penale.

L'assenza di tali requisiti è sanzionata con la nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione di tali disposizioni, nullità che potrà farsi valere in ogni momento e da chiunque vi abbia interesse innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei Conti (art. 17 d.l. 78/09 cit.)⁶.

A fronte di tale intervento, ritenuto non a torto dalla Corte fortemente limitativo della propria azione, le sezioni giurisdizionali per le Regioni Umbria (reg. ord. n. 331 del 2009), Calabria (reg. ord. n. 24 del 2010), Campania (reg. ord. n. 25, n. 26 e n. 27 del 2010), Sicilia (reg. ord. n. 44 del 2010), Toscana (reg. ord. n. 145 del 2010), Lombardia (reg. ord. n. 95 e 125 del 2010), nonché la sezione prima giurisdizionale centrale d'appello (reg. ord. n.

funzionalizzata al buon andamento ed all'imparzialità, abbia perciò stesso concorso al mantenimento ed all'elevazione dell'immagine dell'Amministrazione medesima. Di qui la giuridica necessità di determinare l'entità del risarcimento con esclusivo riferimento alla dimensione della lesione (recte: perdita) dell'immagine ... e non piuttosto con riferimento a somme specificamente spese per il ripristino dell'immagine pubblica e/o alle perdite reddituali conseguenti alla perdita dell'immagine stessa", v. Corte dei Conti, III Appello, sentenza n. 143/2009, SS.RR. 1/QM/11.

⁶ Le SS.RR. 13/QM/11 ritengono che l'espressione utilizzata dall'art.17 d.l. 78/09, facendo espresso riferimento anche agli atti istruttori oltre che a quelli processuali, nega "in radice ... lo stesso potere requirente di raccogliere mezzi di prova da produrre in giudizio, ovvero la legittimazione del P.M. a svolgere attività giuridicamente rilevante; onde la nullità diviene una sanzione che colpisce non solo atti processuali in senso stretto, ma anche attività preprozessuali della Procura che si svolgono su un piano "sostanziale" in senso molto lato. ... Deve, quindi, concludersi che la nullità in esame si connette ad un difetto di legittimazione sostanziale (diritto potestativo) del P.M. a svolgere le sue funzioni requirenti; difetto cui consegue la nullità degli atti giuridici compiuti in difetto di potere, tanto in fase preprozessuale (sostanziale in senso lato), quanto in fase di giudizio (processuale)".

162 del 2010) della Corte dei Conti hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale.

La tanto attesa sentenza della Corte, 1 – 15 dicembre 2010 n.355 (anche ribadita dall'ord. n.219 del 4 luglio 2011), nel confermare sotto ogni profilo la disposizione censurata, ha lasciato fortemente perplessi gli operatori del diritto⁷, particolarmente laddove sono state ritenute non fondate le questioni relative alla violazione degli artt.2, 3 e 24 Cost., anche quando richiamati dai giudici remittenti unitamente all'art. 97 Cost..

In alcune ordinanze, infatti, era stata prospettata come irragionevole la norma per avere il legislatore limitato il risarcimento del danno ai soli casi in cui fosse stato commesso un delitto contro la pubblica amministrazione di cui al capo I, titolo II, libro secondo del codice penale e non anche in presenza di reati diversi da quelli espressamente indicati⁸.

Afferma, invece, il Giudice delle leggi: *"La scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte ... costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole. Il legislatore ha ritenuto, infatti, ... che soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico."*

La Corte precisa, altresì, che *"la formulazione della disposizione non consente di ritenere 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, adita in sede di giudizio per responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 103 Cost. Deve, quindi, ritenersi che il legislatore non abbia inteso prevedere una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione, e segnatamente di quella ordinaria, bensì circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione imputabile a un dipendente di questa"*

L'intervento del legislatore, dunque, è certamente conformativo della giurisdizione contabile e non sembra affatto preoccupato che si affermi o si neghi la possibilità di riconoscere in capo ad una persona giuridica (pubblica) la sussistenza di un diritto della personalità qual è il diritto all'immagine⁹, quanto

⁷ v., *ex multis*, Nuove (e non esaltanti) prospettive in tema di risarcibilità del danno all'immagine delle amministrazioni pubbliche, P. Della Ventura, in www.amcorteconti.it

⁸ A. Laino, Il danno all'immagine delle persone giuridiche, Torino, 2012, 162.

⁹ Si segnala l'estrema attualità e continua evoluzione della tematica, "al crocevia di due istituti del diritto privato ... la teoria dei diritti della personalità, la teoria della persona giuridica", così A. Zoppini in Scritti in onore di P. Schlesinger, I diritti della personalità delle persone giuridiche, Milano, 2004; da ultimo cfr. Il danno all'immagine delle persone giuridiche, F. Aversano, A. Laino, A. Musio, cit.; La tutela dei diritti fondamentali delle persone giuridiche, M. Reggio d'Acì e A. Savini, Torino, 2011; I diritti della personalità dei soggetti collettivi, A. Fusaro, Padova, 2002.

piuttosto semplicemente di negarne l'azionabilità. Sempre che si tratti di soggetti legati all'amministrazione almeno da un rapporto di servizio o comunque attributari di pubbliche funzioni¹⁰.

Gli stessi giudici contabili avevano rilevato come la disposizione censurata sembrava introdurre a carico della p.a. una limitazione ad agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi, ma sul punto il Giudice delle Leggi poco convince.

Infatti, anche con riguardo alla pretesa violazione dell'art.24 Cost., la Corte ritiene la questione non fondata, affermando laconicamente che *"La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che la garanzia apprestata dall'art. 24 Cost. «opera attribuendo la tutela processuale delle situazioni giuridiche soggettive nei termini in cui queste risultano riconosciute dal legislatore; di modo che quella garanzia trova confini nel contenuto del diritto al quale serve, e si modella sui concreti lineamenti che il diritto riceve dall'ordinamento» ... Pertanto , una volta ritenuto che sia esente dai prospettati vizi di costituzionalità la configurazione ricevuta, nel caso in esame, dalla specifica situazione giuridica qui in rilievo, non è ravvisabile alcun vulnus alle conseguenti modalità di tutela processuale"*.

Di fatto, non viene esclusa la possibilità di riconoscere l'esistenza di diritti propri dei soggetti pubblici ma si ritiene che tale riconoscimento debba *"necessariamente tenere conto della peculiarità del soggetto tutelato e della conseguente diversità dell'oggetto di tutela, rappresentato dall'esigenza di assicurare il prestigio, la credibilità e il corretto funzionamento degli uffici della pubblica amministrazione ... In questa prospettiva, non è manifestamente irragionevole ipotizzare differenziazioni di tutele meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica"*.

Ci si domanda, peraltro, se non sia manifestamente irragionevole assicurare all'amministrazione dello Stato, alla sua credibilità ed al suo prestigio, anche considerati gli attuali contesti internazionali, una tutela meno pregnante.

Si discute, infatti, non della difesa aprioristica ed assoluta del prestigio in sé quale espressione di autorità e di potere, ma del prestigio e della considerazione *conseguenti* al buon funzionamento delle Istituzioni. Certamente il soggetto tutelato (l'amministrazione pubblica) ed il bene oggetto della tutela sono differenti rispetto alle esigenze espresse da una persona fisica, non foss'altro per le istanze superindividuali di cui il soggetto pubblico è portatore, ma ciò dovrebbe tradursi – appunto - in una tutela differente, non certamente meno pregnante. Una tutela, cioè, che tenga in considerazione e contemperi i diversi interessi pubblici di cui l'amministrazione è portatrice.

Richiamando insegnamenti risalenti ma ancora attuali¹¹, sarebbe come a dire che con l'art.17 d.l.78/09 lo Stato-Istituzione abbia (irragionevolmente)

¹⁰ v. P. Maddalena, Danno cit. Per F. Capalbo - Il risarcimento del danno all'immagine della p.a. nella sentenza del Tribunale di Milano n.10956/12 (cd. mediatrade) e le contraddizioni del sistema, in www.respamm.it - la portata restrittiva di cui all'art.17 D.L. 78/09 sembrerebbe in realtà lasciare inalterati i presupposti di risarcibilità del danno all'immagine per le fattispecie non ascrivibili alla giurisdizione contabile.

negato la stessa sussistenza del diritto all'immagine in capo allo Stato-apparato.

Ora, in disparte ogni considerazione sulla complessa evoluzione¹² della materia risarcitoria in tema di lesioni dei diritti della persona, la risarcibilità dei danni non patrimoniali è ormai pacificamente riconosciuta ogniqualvolta venga lesa un diritto inviolabile della persona riconosciuto dalla Costituzione, sempre che l'offesa sia grave e superi la soglia minima di tollerabilità, non potendosi risarcire meri fastidi¹³.

Il ricordato orientamento, peraltro, è ritenuto dalla Consulta nel caso di specie funzionalizzato alle esigenze di cui sono portatrici le sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti o meglio alle connotazioni proprie della responsabilità amministrativo-contabile. La Corte ribadisce, infatti, che per questa forma di responsabilità si debba individuare un punto di equilibrio tra i rischi a carico dell'amministrazione e quelli a carico del dipendente, in modo tale che la responsabilità in parola svolga la sua funzione di deterrenza rispetto al possibile verificarsi di danni alle risorse pubbliche senza trasformarsi in un disincentivo per l'operato di dipendenti ed amministratori pubblici¹⁴. In questo senso, aggiunge la Corte, va letta l'attribuzione del cd. potere riduttivo dell'addebito ai giudici contabili ed anche la limitazione della responsabilità amministrativa all'accertamento della sussistenza del dolo e della colpa grave in capo al funzionario pubblico.

Peraltro, e proprio sviluppando le premesse tracciate dalla stessa Corte Costituzionale, risulta poco agevole comprendere come una responsabilità amministrativa configurata per coniugare aspetti di deterrenza con aspetti di efficienza e per individuare un punto di equilibrio che promuova l'azione pubblica e non la disincentivi, vada poi esclusa in quelle fattispecie in cui ricorra una sentenza irrevocabile di condanna¹⁵ e venga accertata la sussistenza del dolo o della colpa grave, requisito costitutivo della stessa responsabilità di cui trattasi.

Certamente si tratta di considerazioni *de iure condendo*, rivolte in primo luogo al legislatore, ma proprio non si intende come l'ampliamento della responsabilità amministrativa verso soggetti condannati con sentenza irrevocabile per un qualunque reato che abbia conionato all'amministrazione un

¹¹ T. Martines, Diritto Costituzionale, Milano, 1998, 189 e ss.

¹² Così CCost. 355/10 cui si rinvia. V. anche *supra* ntt. 4 e 5.

¹³ SS.UU. 26972/08.

¹⁴ Così Corte Cost.n. 371/98, la quale, conformemente al pensiero del Cavour - contrario ad introdurre la responsabilità solidale dell'impiegato delle finanze accanto a quella di tutti i contabili da esso dipendenti, afferma: "Nella combinazione di elementi restitutori o di deterrenza, che connotano l'istituto in esame, la disposizione risponde alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per i dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo". Sul punto, P. Maddalena, *Danno cit.*

¹⁵ Che, tra l'altro, è fattispecie più circoscritta della locuzione "reato ... accertato" di cui al c.1-*sexies* dell'art.1 L.20/94 introdotto dalla cd. legge anticorruzione (L.190/12), cfr. L. D'angelo, *Lesione all'immagine della p.a. e legge anticorruzione: un ampliamento della tutela erariale (anche cautelare)?*, in www.respamm.it.

danno all'immagine con dolo o colpa grave, potrebbe "determinare 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"¹⁶.

Che, infatti, unicamente i reati di cui al capo I, titolo II, libro II del codice penale, rubricati "delitti contro la pubblica amministrazione" siano così gravi da ledere – essi solo – l'immagine ed il prestigio della pubblica amministrazione in quanto questa ne è in via diretta il soggetto passivo come affermato dalla Consulta¹⁷, appare davvero poco ragionevole.

Non vi è, infatti, chi non veda che anche altre fattispecie oltre a quelle summenzionate siano direttamente lesive dell'amministrazione¹⁸, tanto ciò vero che lo stesso legislatore in un caso specifico qual è quello delle false attestazioni o certificazioni in servizio, ha disposto espressamente in capo al lavoratore l'obbligo di risarcire il danno all'immagine subito dall'amministrazione, art. 55 *quinquies* d.lgs. 165/01 introdotto dal d.lgs.150/09¹⁹, benché questa continua tipizzazione da parte del legislatore connota sempre più in termini sanzionatori più che risarcitori la stessa responsabilità amministrativa²⁰.

¹⁶ C.Cost. 355/10.

¹⁷ C.Cost. 355/10: "... la circostanza che il legislatore abbia inteso individuare esclusivamente quei reati che contemplano la pubblica amministrazione quale soggetto passivo concorre a rendere non manifestamente irragionevole la scelta legislativa in esame".

¹⁸ Ampia la casistica: violenza sessuale su studenti da parte di insegnanti o su detenuti da parte di poliziotti penitenziari; lesioni aggravate volontarie di medici su degenti, cfr. P. Della Ventura cit. Secondo Corte dei Conti, III app., n. 286/2012, "un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge 97/2001, articolo 7, consente l'affermazione che l'azione risarcitoria di cui alla norma è consentita ogni qualvolta sia stato commesso un delitto contro la pubblica amministrazione e che l'indicazione contenuta nella legge - *delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale* - intitolato proprio *dei delitti contro la pubblica amministrazione*, non possa escludere ogni reato contro la pubblica amministrazione indipendentemente dalla sua collocazione nel codice penale o in leggi speciali. 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 cp, 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."; A. Vetro, Rivisitazione, alla luce della recentissima sentenza n. 809/2012 della sezione I d'appello della corte dei conti, della problematica: a) sulla giurisdizione in tema di responsabilità, nei confronti della p.a., degli amministratori e dipendenti delle società con partecipazione pubblica; b) sul danno all'immagine della p.a.; c) sul c.d. danno alla concorrenza, in <http://www.contabilita-pubblica.it/>. Secondo alcuni tale orientamento - L. D'angelo, Lesione cit. - sembrerebbe, peraltro, recepito dallo stesso legislatore al c.1-*sexies* dell'art.1 L.20/94 introdotto dalla cd. legge anticorruzione (L.190/12) laddove si fa genericamente riferimento ai reati contro la pubblica amministrazione.

¹⁹ Profilo anche questo irrilevante secondo C.Cost.355/10, vista semplicemente "la specialità della relativa norma e la *ratio* che ne ha giustificato l'introduzione nel sistema".

²⁰ SSRR 12/2007/QM, a proposito del disposto di cui all'art. 30 c. 15 L. 289/2002,

Si considerino *a fortiori* i tristemente noti fatti accaduti nel luglio 2001 a Genova - dove si teneva il vertice di Capi di Stato e di Governo del G8 - presso il complesso scolastico denominato "Diaz" scrutinati da Cass. pen. n.38085/12.

La Polizia di Stato, in quel contesto, *"organizzò ed eseguì un'operazione rilevante, per numero di uomini e di mezzi impiegati, ... le decisioni e le azioni conseguenti ... fecero capo ai più alti livelli della Polizia di Stato presenti quel giorno a Genova... al termine dell'operazione, i 93 presenti ... furono arrestati e per la maggior parte dovettero essere assistiti dal personale medico, intervenuto sul posto in forze, e trasferiti in Ospedale per gli interventi necessari in considerazione delle lesioni anche gravi che avevano riportato"*.

Tra i reati contestati in appello si ricordano l'abuso d'ufficio (art. 323 c.p.); la calunnia (art.368 c.p.); la falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici (art.479 c.p.); le percosse (art. 581 c.p.); le lesioni personali (art.582 c.p.); la perquisizione e ispezione personale arbitrarie (art. 609 c.p.); la violenza privata (art.610 c.p.); la violazione di domicilio commessa da un pubblico ufficiale (art.615 c.p.); il danneggiamento (art.635 c.p.) con l'aggravante di cui all'art.625 n.7 (fatto commesso su cose esistenti in uffici o stabilimenti pubblici, o sottoposte a sequestro o a pignoramento, o esposte per necessità o per consuetudine o per destinazione alla pubblica fede, o destinate a pubblico servizio o a pubblica utilità, difesa o reverenza).

I reati contestati, dunque, ma ancor di più le intervenute condanne²¹, lasciano davvero perplessi con riguardo al fatto che, seguendo l'interpretazione offerta dalla Consulta, tali reati – non appartenendo specificatamente a quelli di cui al capo I, titolo II, libro II del codice penale – non diano la possibilità allo Stato di agire in giudizio a tutela dell'eventuale, ulteriore (e diversa) lesione ad esso inferta, quella alla propria immagine ed al prestigio dell'amministrazione. Stato che nella fattispecie non si è costituito parte civile ma è stato citato quale responsabile civile.

Afferma autorevolmente e gravemente la S.C. *"del tutto legittimamente la Corte di appello ha ritenuto ostativi al riconoscimento delle attenuanti generiche, la natura dei reati addebitati e la loro gravità, anche quali violazioni dei doveri di fedeltà dei prevenuti, osservando, quanto ai falsi, alle calunnie e agli altri reati conseguenti, che si era trattato della consapevole preordinazione di un falso quadro accusatorio ai danni degli arrestati, realizzato in un lungo arco di tempo intercorso fra la cessazione delle operazioni ed il deposito degli atti in Procura; ed ha evidenziato l'odiosità del comportamento di chi, in posizione di comando a diversi livelli come i funzionari, una volta preso atto che l'esito della perquisizione si era risolto nell'ingiustificabile massacro dei residenti nella scuola, invece di isolare ed emarginare i violenti denunciandoli,*

affermano che la sanzione ivi prevista non deve indurre a ritenere "che la responsabilità amministrativa abbia, in via generale, una connotazione sanzionatoria piuttosto che risarcitoria. ... la responsabilità amministrativa per danno ha, in via generale, sicuramente natura risarcitoria ...". Per L. D'angelo, Lesione cit., la quantificazione *ex lege* del danno all'immagine di cui al novellato art.1 L.20/94 c. 1-sexies, "sembra ormai conformare in senso sanzionatorio (illecito senza danno), più che risarcitorio, la responsabilità erariale".

²¹ Di alcuni reati, per es. le lesioni, è stata dichiarata l'estinzione per prescrizione.

dissociandosi così da una condotta che aveva gettato discredito sulla Nazione agli occhi del mondo intero e di rimettere in libertà gli arrestati, avevano scelto di persistere negli arresti creando una serie di false circostanze, funzionali a sostenere così gravi accuse da giustificare un arresto di massa, formulate peraltro in modo logico e coerente, tanto da indurre i Pubblici Ministeri a chiedere, e ottenere seppure in parte, la convalida degli arresti."

I reati in parola, dunque, non sono solo gravi ed odiosi in sé ma, secondo la S.C., anche espressione di precise violazioni di doveri di fedeltà - lesivi, dunque, del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione come consacrati nella Carta fondamentale all'art.97 - e di condotte che hanno "gettato discredito sulla Nazione agli occhi del mondo intero".

Si consideri tra l'altro che, solitamente, la valutazione del giudice contabile in merito alla prova della sussistenza del danno all'immagine e/o alla sua quantificazione è ancorata a parametri oggettivi proprio al fine di evitare qualsiasi arbitrarietà o automatismo risarcitorio. Tra tali parametri si ricordano l'oggettiva gravità del fatto, le modalità di realizzazione dell'illecito ed il cd. *strepitus fori*, cioè la diffusione della notizia da parte dei mass-media e la più o meno grande risonanza dell'evento²².

Requisiti tutti ricorrenti nel caso all'esame della Cassazione.

Con ciò non s'intende, naturalmente, emettere alcuna sentenza di condanna ma semplicemente invocare la sussistenza dei presupposti processuali affinché l'azione davanti al Giudice contabile venga considerata procedibile, ribadendo, altresì, l'inopportunità di una norma che sembra non aver considerato ben più gravi conseguenze di tipo morale e materiale. Conseguenze che incombono su un Paese seriamente screditato a livello internazionale dall'agire delle proprie posizioni apicali e da frequenti episodi di malcostume non sempre riconducibili a fenomeni di corruzione, non foss'altro sotto il profilo meramente economico come minori iniziative da parte di investitori esteri²³. L'inopportunità di una norma che inibisce a livello ordinamentale la possibilità per lo Stato di esercitare e far valere i propri diritti.

Bene sarebbe piuttosto che il legislatore tutelasse il corretto e qualificato funzionamento delle proprie Istituzioni annoverando - in tal senso - l'immagine, il prestigio e la credibilità dello Stato tra i diritti fondamentali ed inviolabili della Repubblica.

²² Tenore cit., 122. Benché sia stato posto in dubbio che il cd. *clamor fori* possa essere considerato elemento costitutivo della fattispecie di responsabilità erariale per danno all'immagine della p.a., v. L. D'angelo, Lesione cit., spec. ntt. 18, 19 e 20. Corte dei Conti, sez. giur. per la Sicilia, sentenza n.609 del 23.2.2012, relativamente alla quantificazione del danno, afferma, invece, che "un elemento essenziale è il cosiddetto *clamor fori*, ossia la diffusione della notizia sui mass-media, e comunque la più o meno grande risonanza dell'evento, che genera nei cittadini quanto sopra evidenziato; v. anche sez. giur. Friuli Venezia Giulia, n. 434/07: "non appare sufficiente per la sussistenza della lesione la sola condanna penale od il semplice rinvio a giudizio penale, occorrendo la dimostrazione di circostanze precise tali da determinare il detrimento dell'immagine (quali lo *strepitus fori*, ossia la divulgazione della notizia ...)".

²³ Così. A. Vetro, Rivisitazione cit.

Tanto più se si considera che secondo lo stesso Giudice delle leggi l'autorità pubblica è *"titolare di un diritto «personale» rappresentato dall'immagine che i consociati abbiano delle modalità di azione conformi ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità. Tale relazione tendenzialmente esistente tra le regole «interne», improntate al rispetto dei predetti canoni, e la proiezione «esterna» di esse, giustifica il riconoscimento, in capo all'amministrazione, di una tutela risarcitoria"*.

In realtà, essendo la sentenza n.355/10 della Corte Costituzionale una sentenza di rigetto, vincolante solo per il giudice del procedimento nel quale la relativa questione è stata sollevata, nei procedimenti diversi da questo ogni giudice conserva il potere-dovere di leggere in piena autonomia la norma denunciata, anche in difformità dall'interpretazione fatta propria dalla Consulta²⁴.

Percorrendo questa strada, il Giudice contabile in numerosi casi²⁵ ha deciso altrimenti la questione posta all'attenzione della Consulta e, in forza di un coordinamento normativo tra l'art.7 L.97/01 e l'art.129 disp. att. c.p.p. da questo richiamato e fatto salvo, ha ritenuto possibile una condanna al risarcimento del danno all'immagine anche in conseguenza di reati diversi da quelli di cui all'art.7 L.97/01.

L'art.17 *de quo*, infatti, limitandosi a rinviare ai casi e modi di cui all'art. 7, rende operativo il richiamato art.129 cit, il quale al c.3 dispone *"Quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario, il pubblico ministero informa il procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia dell'imputazione"*.

In forza di tale interpretazione, dunque, l'amministrazione potrebbe accedere al risarcimento del danno all'immagine sia nel caso in cui ricorra una sentenza irrevocabile di condanna per uno dei delitti contro la pubblica amministrazione sia nel caso in cui – per reati diversi da quelli che abbiano comunque cagionato un danno all'erario – sia stata (meramente) esercitata l'azione penale da parte del pubblico ministero.

Questa lettura è stata ritenuta confermata dal successivo disposto del cit. art. 17 come modificato dalla L.102/09 secondo il quale *"a tale ultimo fine"*

²⁴ La dottrina unanimemente esclude il valore vincolante delle decisioni interpretative di rigetto ritenendole sprovviste dell'efficacia *erga omnes* di cui all'art.136 Cost., venendosi altrimenti ad attribuire alla Corte Cost. un potere di interpretazione autentica riservato, invece, al solo legislatore. V. anche SSUU 23016/2004.

²⁵ Capofila di tale interpretazione può ritenersi Corte dei Conti, sez. giur. per la Toscana, n.90/11, benché la sez. giur. per la Lombardia con le sentenze nn. 640 e 641 del 2009 aveva percorso la stessa via, prevenendo l'intervento della Consulta sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art.17 cit.: *"l'insegnamento della Corte Costituzionale secondo il quale "la mancata utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice rimettente e la mancata esplorazione di diverse soluzioni ermeneutiche, al fine di far fronte al dubbio di costituzionalità ipotizzato, integrano omissioni tali da rendere manifestamente inammissibile la sollevata questione di legittimità costituzionale (ex plurimis, Corte Costituzionale ordinanze n.257 del 2009; n. 363, n. 341, n. 268, n. 205 del 2008 nonché n. 85 del 2007)"*. Da ultimo, anche successivamente all'intervenuta pronuncia della Corte Cost.n.355/10, continuano a seguire tale arresto anche Corte dei Conti, I app., n.809/12 e sez. giur. per la Lombardia n.515/12.

(l'esercizio dell'azione da parte del P.M. erariale), *il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale.*" Secondo la Corte dei Conti tale previsione "rileva unicamente per i "casi" previsti dal disposto normativo di cui all'art.129 disp. att. c.p.p., essendo evidente che per i "casi" attinenti alla comunicazione della sentenza irrevocabile di condanna il procedimento penale è ormai concluso" (sez. giur. Lombardia, n.641/09 cit.).

Certamente la strada così tracciata dal giudice contabile appare più conforme al dettato costituzionale, laddove si intende tutelare il decoro ed il prestigio dell'amministrazione attraverso un'organizzazione dei pubblici uffici che ne assicuri il buon andamento e l'imparzialità, a prescindere dall'individuazione delle singole fattispecie che tale buon andamento possano far venir meno. Una lettura orientata, dunque, al buon funzionamento degli uffici pubblici ed alla salvaguardia dei preminenti interessi degli amministrati.

Al contempo però non può non essere notata una certa distonia normativa.

Infatti, considerando il rapporto di *species* a *genus* esistente tra i delitti di cui al capo I, titolo II, libro II del codice penale e tutti i reati che possono cagionare un danno all'erario²⁶, appare singolare che il legislatore abbia inteso chiedere un *quid pluris* nel caso di delitti contro la p.a. (la sentenza irrevocabile di condanna) affidando nei restanti casi l'iniziativa risarcitoria al prudente apprezzamento delle procure contabili: *"sarebbe evidentemente contraddittorio limitare, con riferimento al primo comma, l'azione delle Procure Regionali della Corte dei conti per ampliarla al secondo comma"*²⁷.

Del resto, anche la formulazione del disposto di cui al c.1-sexies dell'art.1 L.20/94 introdotto dalla cd. legge anticorruzione (L.190/12) sembra - purtroppo - ribadire il fatto che il legislatore intendesse proprio limitare e conformare l'azione contabile nel caso di danno all'immagine alla sussistenza di alcuni, specifici, reati²⁸. Dispone tale norma *"Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente"*: commisurando la quantificazione del danno all'immagine alla somma di denaro o al valore patrimoniale di altra

²⁶ Così Corte dei Conti, II app. n.214/12 "se il legislatore avesse considerato sufficiente - per l'instaurazione di un giudizio di responsabilità per danno all'immagine - il mero esercizio dell'"azione penale" per un qualsiasi "reato che ha cagionato un danno per l'erario", avrebbe fatto esplicito e diretto riferimento all'art. 129 del d.lgs. n. 271 del 1989, non all'art. 7 della legge n. 97 del 2001. E' infatti indubbio che ogni "sentenza irrevocabile di condanna" presuppone l'esercizio dell'azione penale e i "delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale" rientrano, in un rapporto di *species* a *genus*, tra i reati che possono cagionare "un danno per l'erario".

²⁷ Corte dei Conti, sez. giur. per la Regione Piemonte, n.7/2013.

²⁸ Non così D'angelo, Lesione cit., secondo il quale, al contrario il disposto *de quo* sarebbe ampliativo delle attribuzioni delle procure contabili.

utilità illecitamente percepita, il legislatore sembra presupporre che tale illecita percezione sia necessaria premessa del danno.

In realtà, specialmente in seguito alle affermazioni della ricordata Cass. pen. n.38085/12, è del tutto evidente come la questione sia molto delicata e non risolvibile sulla base di un mero coordinamento normativo, anche considerando i differenti arresti cui è pervenuto lo stesso Giudice contabile e di cui sin qui si è cercato di dar conto.

Auspicabile, dunque, sarebbe un intervento del legislatore cui solo spetta l'attività di interpretazione autentica ed alla cui chiarezza e rispetto per le Istituzioni fa appello ogni cittadino.