

Responsabilità del pubblico ufficiale per danno all'immagine della p.a.: un'occasione persa per la Corte?

ELEONORA LABBRO FRANCIA*

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 191 del 19 luglio 2019.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0191s-19.html>

Sommario

1. L'ordinanza di rimessione. – 2. La decisione della Corte e l'excursus sulla risarcibilità del danno all'immagine della P.A. – 3. Evoluzione del danno all'immagine della p.a. e precedenti giurisprudenziali. – 4. Considerazioni conclusive.

Data della pubblicazione sul sito: 25 marzo 2020

Suggerimento di citazione

E. LABBRO FRANCIA, *Responsabilità del pubblico ufficiale per danno all'immagine della p.a.: un'occasione persa per la Corte?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Cultrice della materia in Diritto Costituzionale nell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna. Indirizzo mail: eleonora.labbro@libero.it.

1. L'ordinanza di rimessione

La decisione in commento (sent. Corte cost. n. 191/2019), si pone nell'ambito di una serie di pronunce di vari organi giurisdizionali che si sono espressi sul tema annoso e complesso della risarcibilità del danno all'immagine della p.a., da sempre di difficile inquadramento¹. In particolare le norme impugnate con l'ordinanza n. 165/2018 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Liguria, sono l'art. 51, c. 6 e 7, dell'Allegato 1 al d.lgs. n. 174/2016 (codice di giustizia contabile), e le norme che si assumono violate sono gli artt. 3, 76, 97 e 103 della Costituzione. La norma sospettata di incostituzionalità violerebbe tali disposizioni costituzionali «nella parte in cui esclude l'esercizio dell'azione del PM contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati dolosi commessi da pubblici dipendenti a danno delle pubbliche amministrazioni, dichiarati prescritti

¹ Il danno all'immagine della p.a. si inserisce nella più ampia categoria del danno erariale. Non esiste una definizione normativa di tale tipologia di danno, ma la stessa Corte dei conti con la sent. n. 39/1973 ritenne che si dovesse intendere «non in senso puramente ragionieristico di turbativa, cioè, di alcuni elementi del conto patrimoniale», ma come «danno pubblico alla collettività». Inoltre, con successiva decisione (sent. n. 108/1975), la Corte rivendicò la propria funzione di «giudice naturale» degli interessi della collettività ai sensi degli artt. 25 e 103 Cost. «Presupposto della responsabilità amministrativa[...] è la produzione di un danno erariale, inteso, secondo lo schema civilistico, nei termini di «danno emergente», cioè perdita subita e «lucro cessante», cioè mancato guadagno. Questo danno, poi, si distingue in diretto o indiretto, a seconda che sia stato cagionato alla Pubblica Amministrazione fino dall'origine ovvero sia stato procurato a terzi, nei cui confronti l'Amministrazione per accordo transattivo o sentenza di condanna sia tenuta al risarcimento. La concezione patrimoniale del danno erariale, nella perdurante incertezza circa la natura della responsabilità in esame [...], è stata in teoria sempre seguita dalla giurisprudenza della Corte dei Conti. È soltanto, in tempi relativamente recenti, anche sulla spinta di una maggiore sensibilità sociale verso interessi collettivi prima trascurati, che si è affermato un diverso indirizzo giurisprudenziale, cui non è stata estranea la stessa Corte di Cassazione. Si è partiti dalla considerazione che le norme in materia di responsabilità non richiedono il requisito della patrimonialità del danno: l'art. 82 della legge di contabilità dello Stato e l'art. 52 del t.u. della Corte dei Conti parlano soltanto di «danno cagionato allo Stato» non di danno patrimoniale. D'altra parte, si soggiunge, l'ordinamento giuridico conosce da tempo anche figure di danno non patrimoniale (art. 2059 c.c. e 185 c.p.) e non si vede perché in questo caso il riferimento legislativo al danno debba essere interpretato in senso restrittivo.[...] Bisogna quindi superare la nozione iniziale di danno erariale, come esclusiva lesione di elementi del patrimonio dello Stato o dell'ente pubblico per addivenire al più esteso concetto di danno pubblico comprensivo non solo della lesione degli elementi patrimoniali, ma anche di interessi generali di natura eminentemente pubblica riferibili allo Stato-comunità.» (F. STADERINI, *Responsabilità amministrativa e contabile*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XIII, Torino, Utet, 1997, p. 203).

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»².

La Corte dei conti rimettente osserva in premessa che la Procura contabile aveva citato in giudizio un ufficiale della Polizia di Stato per ottenere la sua condanna al risarcimento del danno patrimoniale e del danno all'immagine patito dal Ministero dell'interno. In particolare, il convenuto era stato ritenuto responsabile dal Tribunale di Genova del reato continuato di violenza privata aggravata ai sensi dell'art. 61, c. 9 del codice penale. In occasione del G8 di Genova del 2001, infatti, l'ufficiale – in quanto comandante del VII Nucleo antisommossa del I Reparto mobile – mediante l'uso di una bomboletta urticante in dotazione quale armamento personale di servizio, aveva costretto alcuni manifestanti ad allontanarsi dal luogo ove sostavano. Successivamente, la Corte d'Appello di Genova aveva dichiarato il non doversi procedere nei confronti dell'imputato poiché il reato si era estinto per prescrizione, condannandolo tuttavia, in solido col Ministero dell'interno, al risarcimento dei danni e al pagamento delle spese legali in favore delle parti civili costituite. Tale sentenza era poi divenuta definitiva a seguito del ricorso per cassazione proposto dall'imputato.

In particolare, con riferimento al danno all'immagine, la Corte dei conti ha rilevato che la sussistenza dei presupposti per la domanda risarcitoria dovesse essere valutata alla luce del d.lgs. n. 174/2016, trattandosi della disciplina vigente al momento dell'instaurazione del giudizio principale. Tale decreto aveva inciso in maniera significativa sulla previgente disciplina, contenuta nell'art. 17, c. 30-ter del d.lgs. n. 78/2009 recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini» convertito, con modificazioni, nella l. n. 201/2009. Questa norma, in particolare, prevede – o meglio prevedeva - che le procure regionali della Corte dei conti possano esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine solo quando sia intervenuta una sentenza irrevocabile di condanna del pubblico dipendente per uno dei delitti contro la p.a. previsti dal Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale. Quest'ultima disposizione, tuttavia, era stata abrogata per cui, secondo il rimettente, nella vigenza della nuova disciplina la domanda per il risarcimento del danno all'immagine della p.a. potrebbe essere proposta per qualsivoglia delitto commesso a danno della stessa che sia accertato con sentenza penale definitiva.

Venendo a illustrare la rilevanza della questione, il rimettente osserva che verrebbe qui in rilievo un dato di natura sostanziale, poiché il fatto accertato a carico del convenuto nel giudizio principale, commesso nell'esercizio delle proprie funzioni, aveva leso non solo l'integrità fisica dei manifestanti, ma aveva offeso anche gravemente l'immagine della Polizia di Stato. Mancherebbe in questo caso, tuttavia, il requisito della condanna penale irrevocabile in presenza di una sentenza

² Sent. Corte cost. n. 191/2019, "*Ritenuto in fatto*", par. 1, p. 1.

dichiarativa della prescrizione del reato la quale, pur avendo pienamente accertato la responsabilità dell'imputato, non consente l'eseribilità dell'azione da parte della Procura contabile. Pertanto, secondo il rimettente, la questione sarebbe rilevante poiché l'applicazione delle disposizioni censurate determinerebbe l'improponibilità della domanda di risarcimento del danno all'immagine della p.a.

Per quanto riguarda invece la non manifesta infondatezza, il rimettente ritiene che le norme censurate violerebbero innanzitutto l'art. 3 Cost. e sarebbero dunque intrinsecamente irragionevoli laddove escludono l'esercizio di un'azione risarcitoria qualora manchi il requisito, ritenuto imprescindibile, della condanna penale definitiva, e dunque anche laddove vi sia una sentenza pienamente accertativa della responsabilità penale dell'imputato, ma il reato doloso sia stato dichiarato prescritto. Sempre in riferimento all'art. 3 Cost. il rimettente ritiene inoltre che vi sia stata violazione del principio di eguaglianza sostanziale poiché sussiste un diverso trattamento, con riferimento ai medesimi fatti, riservato ai privati cittadini lesi nella loro integrità psico-fisica rispetto al trattamento riservato alla P.A., atteso che i primi possono ottenere il risarcimento dei danni anche a fronte di una sentenza dichiarativa della prescrizione del reato – sebbene, da questo punto di vista, parrebbe potersi configurare piuttosto una violazione del principio di eguaglianza in senso formale, e non sostanziale.

Infine, il rimettente deduce che il combinato disposto delle norme censurate, comportando una limitazione della proponibilità della domanda risarcitoria, comporterebbe anche «un *vulnus* al principio di effettività della tutela in sede giudiziaria, con conseguente violazione degli artt. 103, secondo comma, e 76 Cost.»³, dal momento che la delega affidata al governo con la l. 124/2015 (recante «Deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche») prescriveva l'adozione di norme idonee a garantire l'effettività della tutela offerta dal codice di giustizia contabile, alla cui emanazione era prodromica. Inoltre la norma impugnata risulterebbe violare anche l'art. 97 Cost. perché, a parere del rimettente, una tale restrizione al perimetro di responsabilità dei pubblici dipendenti andrebbe oltre lo scopo, sia pur legittimo, di non appesantire le conseguenze dell'attività delle pubbliche amministrazioni, e finirebbe per lasciare impunita la condotta illecita dei pubblici dipendenti.

La difesa erariale sosteneva, da parte sua, che l'art. 51 cod. giust. contabile non si riferisce in termini generali al danno all'immagine, ma riguarda l'individuazione degli obblighi di trasmissione di sentenze irrevocabili per l'eventuale promovimento dell'azione per ogni danno subito dall'erario. Il riferimento alla sentenza irrevocabile sarebbe riferito all'acquisizione della notizia di danno, e non alla promovibilità dell'azione per il risarcimento. Nel merito, inoltre, la difesa erariale ha dedotto l'infondatezza delle questioni richiamando a tal proposito la

³ *Ibidem*, «Ritenuto in fatto», par. 5.3, p. 4.

precedente sent. n. 355/2010 della stessa Corte costituzionale⁴ e le ordinanze n. 219, 220, 221 e 286 del 2011, le quali hanno ricondotto i limiti all'esercizio dell'azione risarcitoria da parte del PM contabile a una scelta discrezionale del legislatore, che può essere sindacata solo per arbitrarietà e irragionevolezza, non sussistenti nel caso di specie.

2. La decisione della Corte e l'*excursus* sulla risarcibilità del danno all'immagine della P.A.

La Corte costituzionale, tenuto conto di tutti questi elementi, ha ritenuto che le questioni proposte siano «inammissibili per inadeguata rappresentazione del quadro normativo entro il quale la disposizione impugnata è ricompresa, restando assorbita l'ulteriore eccezione di inammissibilità dedotta in causa»⁵. Essa inoltre, a questo punto della trattazione, offre un *excursus* della disciplina dell'esercizio dell'azione di risarcimento del danno all'immagine della p.a. da parte delle Procure della Corte dei conti, come ulteriore componente del danno erariale⁶. Il risarcimento del danno all'immagine della p.a. ha origine pretoria, come illustrato dalla stessa Corte⁷, e fu inizialmente riconosciuto dalla Corte dei conti. Essa ritenne proponibile la relativa azione risarcitoria da parte del PM senza alcun limite, né per quanto riguarda la fonte della responsabilità, né per quanto riguarda la necessità di accertare preventivamente il fatto in sede penale. In tale contesto intervenne quindi il legislatore con l'art. 17, c. 30-ter del d.l. n. 78/2009 (recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga dei termini»). Il legislatore individuò

⁴ Per un approfondimento in merito si veda F. M. LONGAVITA, *Danno all'immagine della P.A. Riflessioni a margine della sentenza n. 355/2010 della Corte costituzionale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza* n. 6/2011, p. 655 ss. In particolare l'Autore ritiene, in chiave critica, che la Corte costituzionale non si sia realmente occupata della figura del danno all'immagine della P.A., ma abbia tenuto in considerazione piuttosto il concetto di “danno esistenziale”, accostando quindi in maniera impropria il danno all'immagine della P.A. all'omologa figura prevista per i privati. Trattandosi di due situazioni completamente diverse, l'accostamento appare troppo audace agli occhi dell'Autore. Si veda anche M. MORVILLO, *La responsabilità amministrativa: profili di espansione e argini normativi*, in (a cura di) T. F. GIUPPONI, *L'amministrazione di pubblica sicurezza e le sue responsabilità fra dettato normativo e prassi*, 2017, Bononia University Press, Bologna, p. 147 ss., nonché, *ex multis*, F. STADERINI, *op. cit.*, p. 199 ss., e V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in (a cura di) V. TENORE, *La nuova Corte dei conti. responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 63.

⁵ *Ibidem*, “Considerato in diritto”, par. 3, p. 6.

⁶ Si vedano, sul punto, i precedenti segnati da sent. Corte dei conti n. 8/2015, sent. Corte cost. n. 355/2010, sent. cass. pen. sez. II n. 14605/2014, sent. Corte dei conti, sez. III n. 55/2012, sent. Corte dei conti n. 10/2003, sent. Corte dei conti sez. II n. 281/1993.

⁷ *Ibidem*, “Considerato in diritto”, par. 3.1.1, p. 6.

quindi i presupposti per l'esercizio dell'azione mediante un espresso rinvio all'art. 7 della l. 97/2001 recante «Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti delle amministrazioni pubbliche». Questa disposizione prevedeva che la sentenza penale irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle p.a. per i delitti contro la stessa amministrazione pubblica venisse comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti per l'eventuale e successivo avvio del procedimento di responsabilità per danno erariale verso il condannato. Quindi, in seguito a questo intervento normativo, la risarcibilità del danno all'immagine riguardava solo i casi di condanna definitiva di un pubblico dipendente per uno dei delitti commessi contro la P.A., ovvero sia quelli previsti dagli artt. 314-334-*bis* c.p.⁸.

Tale disciplina ha però subito un profondo mutamento a seguito della successiva entrata in vigore del codice di giustizia contabile, il quale ha abrogato l'art. 7 della l. 97/2001, a cui tale previsione faceva rinvio per individuare i casi in cui il PM contabile potesse promuovere l'azione risarcitoria. Dunque, dopo l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, è rimasta in vita la norma che limita la proponibilità dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine ai casi specifici previsti dal codice penale. Tuttavia, al tempo stesso, questa norma continua a far riferimento a una previsione che lo stesso codice di giustizia contabile ha ormai abrogato. Questo quadro così frammentato ingenera dunque una considerevole confusione nella quale, a parere della Corte costituzionale, è caduto anche lo stesso rimettente.

Nel caso di specie infatti, argomenta la Corte, «il giudice *a quo* assume che il reato per il quale è stato condannato il pubblico dipendente, e dal quale ha preso avvio l'azione del procuratore contabile (ovvero una violenza privata – art. 610 c.p. – aggravata dall'abuso del pubblico potere ai sensi dell'art. 61, c. 9 c.p.), è un reato “a danno” della pubblica amministrazione, e consente perciò, in base all'art. 51 cod. giustizia contabile, di agire per il risarcimento del danno all'immagine»⁹. In base a questo presupposto, riguardante il requisito della rilevanza, la Corte dei conti formula questioni di legittimità costituzionale che però, come rileva la Corte, riguardano un profilo diverso dal regime di responsabilità, ovvero sia la necessaria sussistenza di una condanna penale, anche nel caso in cui i fatti siano stati pienamente accertati ai fini dell'azione esercitata dalla parte civile. La Corte evidenzia anche che l'interpretazione scelta dal rimettente inerente alla nozione di reato “a danno” della p.a. non ha considerato vari elementi normativi che sarebbe

⁸ *Ex multis*, peculato (art. 314 c.p.), concussione (art. 317 c.p.), corruzione per l'esercizio delle funzioni (art. 318 c.p.), corruzione in atti giudiziari (art. 319-*ter* c.p.), induzione indebita a dare o promettere utilità (art. 319-*quater* c.p.) ecc.

⁹ *Ibidem*, “Considerato in diritto”, par. 3.1.5, p. 7.

stato opportuno considerare. Il giudice *a quo* infatti, «a fronte di una disposizione di dubbia lettura, introdotta attraverso l'esercizio di una delega legislativa, avrebbe dovuto prendere in considerazione anche la legge delegante»¹⁰.

In conclusione, il Giudice delle leggi afferma dunque che il giudice *a quo* non ha vagliato la possibilità che il dato normativo di riferimento possa avallare un'interpretazione secondo cui, nonostante l'abrogazione dell'art. 7 della l. 97/2001, che riguarda i soli delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la P.A., non rimanga valido il rinvio a esso operato da parte dell'art. 17, c. 30-ter del d.l. 78/2009, e non si è quindi chiesto se si tratti di rinvio fisso o mobile. L'ordinanza dunque non considera opportunamente la natura del rinvio, quindi non stabilisce se esso sia ancora operante o se, essendo venuto meno, la norma di riferimento sia ora interamente l'art. 51, c. 7 del codice di giustizia contabile. A ogni modo, anche a voler ritenere che l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile abbia esteso l'ambito dei reati che legittimano l'esercizio dell'azione risarcitoria per danno all'immagine della P.A., è necessario stabilire quali fattispecie penali consentano al PM l'esercizio della relativa azione. Si tratta infatti, a parere della Corte, di un passaggio molto importante. Inoltre, osservano i Giudici, il rimettente ha qualificato il fatto accertato a carico dell'imputato come un reato "a danno" della P.A. esclusivamente sulla base del fatto che esso ha inferto alla reputazione della Polizia di Stato, in quanto pubblica amministrazione, un grave danno all'immagine, ma non aggiunge altro a supporto di questa tesi, «limitandosi quindi a compiere un ragionamento di tipo tautologico»¹¹.

Nei profili evidenziati, in conclusione, l'ordinanza di rimessione della Corte dei conti offre una ricostruzione inadeguata del quadro normativo di riferimento dal quale poter ricavare i presupposti per l'esercizio dell'azione, da parte del PM contabile, per il risarcimento del danno all'immagine della p.a., e segnatamente manca l'indicazione dei reati per i quali debba intervenire la sentenza di condanna. Pertanto la Corte, richiamando casi analoghi¹², giunge a dichiarare l'inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata dalla Corte dei conti, sez. Liguria riguardante l'art. 51, c. 6 e 7 dell'Allegato I del d.lgs. n. 174/2016 (Codice di giustizia contabile).

3. Evoluzione del danno all'immagine della p.a. e precedenti giurisprudenziali

La responsabilità erariale per danno all'immagine della pubblica amministrazione cominciò ad affermarsi negli anni Settanta¹³, con una casistica assai varia che

¹⁰ *Ibidem*, "Considerato in diritto", par. 3.2.2, p. 7.

¹¹ *Ibidem*, "Considerato in diritto", par. 4.2, p. 8.

¹² Sentt. n. 154/2019 e 133/2017 Corte cost.

¹³ Corte dei conti, sent. n. 39/1973, nonché Corte dei conti sez. Lombardia n. 31/1994.

vedeva generalmente protagonisti reati di matrice dolosa, ritenuti particolarmente lesivi anche a causa del forte impatto mediatico che essi generalmente suscitano¹⁴.

Il procedimento evolutivo che ha portato al riconoscimento della risarcibilità del danno all'immagine della p.a. ha conosciuto diverse fasi: in un primo momento il giudice contabile si limitava a riconoscere la risarcibilità solo in astratto del danno all'immagine delle persone giuridiche, a causa della concezione esclusivamente patrimoniale della responsabilità amministrativa. Successivamente, con l'entrata in vigore delle leggi n. 19 e 20 del 1994, superata la concezione contrattualistica della responsabilità amministrativa, comincia a farsi strada la risarcibilità del danno all'immagine della p.a. Questa viene riconosciuta per la prima volta dalla sentenza delle SS.UU. della Corte di cassazione n. 5668/1997, che ha configurato il danno all'immagine della p.a. come «danno conseguente alla perdita di prestigio e grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato», differenziandolo dal danno morale che rimane invece di competenza del giudice ordinario. Il pregiudizio economico viene quindi identificato nelle spese che lo Stato deve affrontare per provvedere al ripristino della propria immagine lesa. Ulteriori sviluppi, tuttora in corso, identificano invece il danno all'immagine della p.a. come un danno esistenziale, come delineato dalla sentenza della Corte di cassazione n. 5756/2012, che pone quindi l'accento sulla pubblica amministrazione quale bene in sé. Questo modo di intendere il danno all'immagine della p.a. ha portato anche all'elaborazione di ulteriori canoni equitativi per la fissazione dell'ammontare del danno, tra i quali figurano il *clamor fori*, ovverosia il forte eco mediatico suscitato dalla vicenda, la modalità di realizzazione dell'illecito ecc.

Si vede dunque come, in un primo momento, la giurisprudenza abbia manifestato una certa tendenza espansiva della risarcibilità del danno all'immagine della p.a., alla quale si sono contrapposti due interventi legislativi di carattere restrittivo. Il primo è costituito dall'art. 17, c. 30-ter del d.l. n. 78/2009 (cd. Lodo Bernardo, convertito in l. n. 102/2009), secondo cui l'azione per il risarcimento del danno all'immagine della p.a. può essere esercitata solo nei casi e nei modi previsti dall'art. 7 della l. n. 9/2001. In questo modo non solo è stato circoscritto il novero dei reati per i quali si può procedere, cioè solo alcuni reati contro la p.a.¹⁵, ma è

¹⁴ Sul tema si veda sempre M. MORVILLO, *op. cit.*, p. 156 ss. Si veda anche F. GARRI, *La responsabilità per danno erariale*, Milano, Giuffrè, p. 45 ss., nonché E. F. SCHLITZER, *Profili sostanziali della responsabilità amministrativo-contabile*, in (a cura di) E. F. SCHLITZER, *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 63; L. MERCATI, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 170 ss. Sulla natura del danno all'immagine della p.a. si veda anche G. DI VETTA, *Danno all'immagine della p.a.: funzione punitiva?*, in *Danno e responsabilità* n. 8-9/2013, p. 872 ss.

¹⁵ Si tratta dei reati di peculato, malversazione, concussione, corruzione, istigazione alla corruzione, abuso d'ufficio, interesse privato in atti d'ufficio, rifiuto e omissione di atti

stato previsto anche che l'azione contabile possa essere esercitata solo dopo il passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna. Tale previsione ha suscitato varie reazioni critiche, ma nonostante questo è riuscita a passare il vaglio della Corte costituzionale con la sent. 355/2010, la quale l'ha ritenuta non manifestamente irragionevole. A parere della Corte infatti, l'eccessivo ampliamento della punibilità del danno all'immagine della p.a. potrebbe comportare un rallentamento dell'efficacia e tempestività dell'azione amministrativa, per effetto di una sorta di "timore" da parte dei pubblici ufficiali e degli incaricati di un pubblico servizio chiamati a esercitarla. Sulla stessa linea si pone anche la l. n. 190/2012 (cd. legge Severino), che ha fornito dei chiarimenti anche per quanto riguarda la quantificazione di tale danno che viene fissato, nei casi in cui il pubblico dipendente abbia illegittimamente percepito delle somme di denaro, nel doppio di queste somme o nel valore patrimoniale delle altre utilità.

Per quanto riguarda la responsabilità amministrativa di funzionari e agenti di pubblica sicurezza, «va sottolineato come essa possa insorgere sia in relazione all'attività amministrativa svolta, sia nell'esecuzione di compiti più propriamente operativi»¹⁶. Il primo profilo riguarda essenzialmente la *culpa in vigilando* del dirigente il quale, essendo a conoscenza o potendo conoscere una situazione di malfunzionamento, tale da provocare un danno all'erario, ometta di porvi rimedio. Ma il profilo che qui più interessa è senz'altro quello relativo all'attività di pubblica sicurezza, e si possono richiamare a tal proposito alcuni precedenti simili al caso concreto da cui prende le mosse la sentenza in commento. Si tratta di due precedenti della Corte dei conti, rispettivamente delle sezioni giurisdizionali della regione Liguria e della regione Emilia-Romagna, riguardanti i profili erariali dei fatti che si erano verificati in occasione del G8 di Genova del 2001¹⁷ e della morte di Federico Aldrovandi, avvenuta a Ferrara del 2005¹⁸. In tutti questi casi, sia pure per motivi diversi, gli agenti di pubblica sicurezza sono stati chiamati a risarcire il danno patrimoniale indiretto subito dalla pubblica amministrazione, in quanto coobbligata solidale dei propri dipendenti *ex art. 28 Cost.*

Venendo più nello specifico al rapporto fra risarcibilità del danno all'immagine e amministrazione di pubblica sicurezza, le sezioni regionali della Corte dei conti hanno più volte evidenziato il fatto che proprio la finalità a cui è diretta l'attività di pubblica sicurezza, ovvero sia la prevenzione e la repressione di attività illecite di natura penale, renda le condotte penalmente sanzionabili dei propri dipendenti particolarmente incisive sull'immagine della pubblica amministrazione di

d'ufficio, interruzione di servizio pubblico o di servizio di pubblica necessità, sottrazione o danneggiamento di beni sottoposti a sequestro.

¹⁶ Sempre M. MORVILLO, *op. cit.*, p. 160.

¹⁷ Corte dei conti sez. Liguria, sent. 93/2015, Corte dei conti sez. Lazio, sent. 762/2013.

¹⁸ Corte dei conti sez. Emilia-Romagna, sent. 70/2017.

appartenenza, vale a dire il Ministero dell'interno. Accanto alle pronunce riguardanti nello specifico i reati propri commessi da pubblici ufficiali ai danni della pubblica amministrazione (concussione, peculato, corruzione ecc.), ve ne sono altre riguardanti altre fattispecie criminose, segnatamente reati contro la persona. Si è osservato in precedenza come la l. 78/2009 abbia ristretto sensibilmente il novero dei reati dai quali possa derivare una lesione dell'immagine della p.a. e come tale normativa, pur avendo superato il vaglio della Corte costituzionale con la citata sent. 355/2010, sia stata avversata dalla giurisprudenza contabile che ha cercato in più occasioni di "scavalcarla"¹⁹. Occorre richiamare al riguardo una pronuncia della Corte dei conti, sezione giurisdizionale Liguria, relativa anch'essa ai fatti del G8 di Genova. Il procuratore regionale della Liguria aveva promosso l'azione contabile nei confronti di cinque agenti della Polizia di Stato, condannati in sede penale²⁰ per concorso in varie fattispecie delittuose (arresto illegale, falsità ideologica, calunnia, lesioni personali, minacce, ingiurie, concorso in percosse). Tra gli aspetti più salienti di questa decisione vi è senz'altro il fatto che la configurabilità del danno all'immagine della p.a. viene riconosciuta anche per reati diversi rispetto a quelli contro la pubblica amministrazione. Il giudice contabile ritiene infatti esperibile la relativa azione anche per reati che si pongono al di fuori del novero dei reati contro la p.a., purché si tratti di condotte penalmente rilevanti poste in essere da soggetti in rapporto di servizio con l'amministrazione, durante il servizio stesso. Questo orientamento si basa sull'interpretazione sistematica dell'art. 17, c. 30-ter del d.l. 78/2009 il quale rinvia sia alla l. n. 97/2001, recante «Norme sul procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche», sia agli obblighi del giudice penale in presenza di qualsiasi reato che abbia cagionato un danno all'erario, e dunque non solo quelli contro la p.a.²¹. Un altro profilo molto importante riguarda i criteri applicati dal giudice relativamente al *quantum* del risarcimento. Il giudice infatti prescinde dagli aspetti meramente economici, vale a dire le spese sostenute dalla pubblica amministrazione per ripristinare la propria immagine, dando invece rilievo ad altri fattori di natura sociale. Tra gli indici utilizzati dal giudice figurano infatti "la notevole e ampia eco sulla stampa", il *clamor fori* e l'ampia diffusione mediatica che ha avuto la vicenda, nonché il ruolo degli agenti coinvolti.

Un'altra recente tappa di questo percorso evolutivo è stata segnata dalla sentenza delle sezioni riunite della Corte dei conti n. 8/2015. La sentenza in questione si è pronunciata sull'art. 30-ter del d.l. 78/2009 diretta, come più volte ricordato, a circoscrivere la configurabilità del danno all'immagine della p.a. solo

¹⁹ Sempre M. MORVILLO, *op. cit.*, p. 163.

²⁰ Sent. Trib. Genova n. 4642/2008.

²¹ Sempre M. MORVILLO, *op. cit.*, p. 164.

per alcuni reati contro la stessa pubblica amministrazione. Le sezioni riunite della Corte dei conti, pur a fronte delle tendenze precedentemente analizzate della giurisprudenza contabile dirette ad aggirare tale disposizione, e pur palesando qualche perplessità al riguardo, si attiene comunque a un'interpretazione rigorosa del dettato normativo in questione. La Corte dei conti evidenzia infatti che, pur avendo potuto fare diversamente, il legislatore aveva inteso limitare questa forma di responsabilità erariale solo ai reati previsti dagli artt. 314 e ss. c.p. e non ad altri. Inoltre le Sezioni Riunite della Corte dei conti condividono l'assunto espresso dalla Corte costituzionale nella sent. 355/2010 secondo cui il fondamento della tutela dell'immagine della pubblica amministrazione debba essere rinvenuto nell'art. 97 Cost., ed è dunque ragionevole una restrizione dell'ambito di operatività di tale responsabilità erariale onde evitare un appesantimento dell'attività della pubblica amministrazione, ma cionondimeno esse dimostrano un certo scetticismo, auspicando un ripensamento del legislatore al riguardo. In particolare la Corte rileva come, frequentemente, vengano in rilievo odiosi reati contro la persona che meriterebbero di essere sanzionati al pari – e forse più severamente – di quelli commessi contro la pubblica amministrazione. Un intervento ampliativo in tal senso, secondo la Corte, non sarebbe poi così inappropriato, ma tale valutazione spetta esclusivamente al legislatore. Emerge da questa pronuncia come l'immagine e il prestigio della pubblica amministrazione da un lato vengano assorbite dal concetto di “buon andamento”, mentre dall'altro lato lo trascendano, andando a investire più in profondità il rapporto di fiducia che lega – o dovrebbe legare – amministrati e amministratori, e segnatamente i cittadini e le forze di Pubblica Sicurezza²². Se è vero che questo rapporto di fiducia viene senz'altro intaccato dai reati commessi a danno della p.a., a maggior ragione viene leso dalla commissione di reati contro la persona da parte di soggetti che dovrebbero invece occuparsi della sicurezza dei cittadini.

Si inserisce in questo quadro, infine, l'importante pronuncia della Corte dei conti, sez. giur. Lombardia n. 201/2016, la quale «misurandosi con le nuove disposizioni del codice della giustizia contabile e procedendo ad un'accurata esegesi del nuovo materiale normativo ha affermato essersi verificato [...]un sicuro ampliamento della tutela della persona giuridica pubblica, dovendosi oramai annoverare fra i “reati presupposto” della pretesa risarcitoria non patrimoniale in argomento anche i reati comuni a danno della pubblica amministrazione»²³. La decisione infatti prende atto del fatto che il codice della giustizia contabile ha abrogato il primo periodo dell'art. 17, c. 30-ter del d.l. 78/2009 lasciando in vita il testo successivo della norma, secondo cui l'azione per danno all'immagine della

²² Osserva opportunamente sempre M. MORVILLO, *op. cit.*, p. 165.

²³ L. D'ANGELO, *Codice della giustizia contabile e danno all'immagine della PA: un apprezzabile ampliamento di tutela*, in *Giust. amm.it* n. 12/2016, p. 10 ss.

p.a. può essere esercitata dal PM contabile solo a seguito di una condanna penale definitiva a carico del pubblico agente per uno dei delitti previsti dall'art. 7 l. 97/2001. Norma che, tuttavia, è stata parimenti abrogata dal codice di giustizia contabile, comportando il venir meno del novero dei delitti per i quali è perseguibile il danno all'immagine della P.A. La Corte conclude dunque che, alla luce di queste considerazioni, i reati a danno dell'immagine della p.a. siano da individuare in qualsivoglia delitto commesso dai pubblici dipendenti nei confronti delle amministrazioni pubbliche²⁴. Si tratta di una conclusione apprezzabile dal momento che essa contribuisce ad ampliare il novero dei reati perseguibili a danno dell'immagine della p.a., consentendo quindi una maggiore tutela della stessa. La previgente punibilità di tale danno all'immagine solo a fronte della commissione di reati propri da parte dei pubblici ufficiali verso la p.a., accertati peraltro con sentenza penale definitiva, comportava un'irragionevole disparità fra fatti criminosi ugualmente lesivi per l'amministrazione, ma non punibili perché non ricompresi fra i reati presupposto previsti dalla disciplina previgente.

4. Considerazioni conclusive

Dalle considerazioni finora svolte emerge come l'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia di risarcibilità del danno all'immagine sia tuttora *in fieri*. Si è visto come la giurisprudenza tenda ad ampliare il novero dei reati fonte di responsabilità per danno all'immagine della p.a., mentre gli interventi normativi sono perlopiù in senso restrittivo.

La Corte costituzionale si è quindi trovata a dover affrontare due diversi profili per quanto riguarda la responsabilità erariale per danno all'immagine della p.a.: da un lato se la sentenza irrevocabile di condanna penale debba essere ritenuta requisito imprescindibile per l'esercizio della relativa azione contabile, e dall'altro lato se la fonte di tale responsabilità debba essere rinvenuta nei reati propri contro la p.a. previsti dalla legge (e segnatamente dall'art. 17, c. 30-ter del d.l. 78/2009, abrogato dal successivo codice della giustizia contabile), o se possano essere puniti anche altri reati, come quelli contro la persona. La Corte, ritenendo la questione inammissibile, non scende nel merito della controversia, e dunque non fornisce delle risposte. Il giudice *a quo* ha infatti trascurato di delineare correttamente il quadro normativo entro il quale la disposizione impugnata è ricompresa, offrendo quindi «un'inadeguata rappresentazione della normativa donde trarre l'indicazione dei presupposti per l'esercizio, da parte del PM contabile, dell'azione di risarcimento del danno all'immagine della PA e, segnatamente, l'indicazione dei reati per i quali debba essere intervenuta sentenza di condanna»²⁵.

²⁴ Sempre L. D'ANGELO, *op. cit.*, p. 15.

²⁵ Sent. Corte cost. 191/2019, Considerato in diritto, par. 5.

La Corte ha forse perso un'occasione per chiarire quali siano i presupposti per l'esercizio dell'azione del PM contabile per il risarcimento dal danno all'immagine della p.a., a fronte di un quadro normativo a tratti confuso e di una giurisprudenza altalenante. Sarebbe stato forse opportuno fornire delle indicazioni, sia pure nelle forme di una sentenza monito, sulla necessità o meno del requisito della condanna penale definitiva del pubblico ufficiale e sulla delimitazione del novero dei reati dai quali può scaturire questo peculiare tipo di responsabilità erariale. Se infatti è vero, come sostenuto nella sentenza Corte cost. 355/2010, che non bisogna appesantire eccessivamente l'operato della pubblica amministrazione con irragionevoli ampliamenti della responsabilità dei pubblici dipendenti, è pur vero che la cronaca degli ultimi anni ha dimostrato come, nel caso particolare delle forze di Pubblica Sicurezza, vengano spesso in rilievo episodi relativi a delitti contro la persona che meriterebbero una sanzione forse ancora più severa di quella prevista per i delitti contro la p.a. Il danno all'immagine della p.a., se viene inferto da condotte sicuramente riprovevoli come la corruzione, la concussione, il peculato ecc., a maggior ragione viene cagionato dai comportamenti di alcuni funzionari delle forze dell'ordine che, anziché svolgere il compito di protezione dei cittadini loro demandato, commettono al contrario atti penalmente rilevanti che essi stessi sarebbero chiamati a prevenire. Episodi che hanno avuto un fortissimo impatto mediatico come i fatti del G8 di Genova, la morte di Federico Aldrovandi e, più recentemente, il drammatico caso Cucchi, contribuiscono a minare la fiducia dei cittadini nei confronti delle forze di pubblica sicurezza, e rappresentano quindi un importante campanello d'allarme che accende i riflettori sulla necessità di punire questi comportamenti per il grave danno che infliggono all'immagine della pubblica amministrazione. Danno che avrebbe dovuto essere risarcito, probabilmente, nel caso di cui si è occupata la Corte con la sentenza in commento. Sebbene non si possa certo affermare che una sentenza dichiarativa della prescrizione del reato sia equivalente a una sentenza di assoluzione, nel caso di specie la sentenza aveva accertato pienamente i fatti ascritti all'ufficiale di Polizia, ma nelle more del processo era intervenuta la prescrizione e questo aveva comportato esclusivamente il risarcimento dei danni e il pagamento delle spese legali delle parti civili costituite.

Va da sé che sarebbe necessario, sul punto, un intervento del legislatore. Ma la Corte costituzionale ha forse perso un'occasione, come si diceva, per sollecitarlo a prendere posizione sul tema.