

PREMESSA

Il presente lavoro si propone di compiere un'accurata analisi sulla materia del danno all'immagine della pubblica amministrazione, istituto che negli ultimi anni ha vissuto una copiosa evoluzione legislativa e giurisprudenziale, diventando uno degli argomenti maggiormente dibattuti all'interno del più ampio genus della responsabilità amministrativa.

Senza pretese di esaustività, la tesi sarà strutturata in modo da consentire una ricostruzione della materia soprattutto dal punto di vista sostanziale, senza, tuttavia, trascurare alcuni aspetti processuali di maggiore rilevanza.

Al fine di rendere completa la trattazione, si comincerà da una breve disamina del diritto all'immagine quale diritto della personalità, considerato che, in ogni caso, la fattispecie di danno all'immagine della P.A. trae origine dalla categoria dei diritti della personalità, i quali, pur avendo carattere spiccatamente individuale, sono stati estesi alle persone giuridiche.

Sul punto, sarà analizzata l'evoluzione giurisprudenziale che ha caratterizzato l'origine e l'evoluzione di questo istituto; trattasi, infatti, di un istituto di nascita pretoria, che è stato positivizzato soltanto dal 2009 in poi.

Sarà, dunque, ricostruita l'evoluzione legislativa in materia, prestando particolare attenzione all'art. 17, comma 30 ter, D.L. 78/2009 (il cosiddetto "lodo Bernardo", dal nome del parlamentare firmatario della proposta) che ha determinato una seria restrizione delle fattispecie risarcibili, oltre ad aver suscitato diverse problematiche interpretative.

A tal proposito, fondamentale sarà l'analisi della sentenza n. 355/2010 della Corte costituzionale, che è stata investita della questione da diverse sezioni territoriali della magistratura contabile.

La predetta sentenza di rigetto è stata oggetto di critiche e tentativi di "superamento", ai quali sarà dedicata particolare attenzione.

Infine, la trattazione riguarderà, in particolare, gli effetti dirompenti che hanno avuto sull'istituto le recenti disposizioni in materia di corruzione (legge

n.190/2012) e trasparenza (D.lgs n.33/2013); tali atti legislativi hanno rimesso in discussione quanto previsto dal “lodo Bernardo” e dalla giurisprudenza ad esso conformatasi, determinando una applicazione del danno all’immagine indubbiamente più estesa, ma creando, allo stesso tempo, notevoli problemi di interpretazione sistematica di disposizioni fra loro confliggenti.

Un ultimo capitolo sarà dedicato alla questione del cd clamor fori.

Nello specifico, l’analisi sarà incentrata sui due orientamenti che si sono formati in giurisprudenza e dottrina, fra chi considera il clamor fori quale elemento costitutivo del danno all’immagine e chi si limita a qualificarlo quale criterio di quantificazione del danno.

Anche su questa materia verranno sondati gli effetti causati dalla legge 190/2012 e dal D.lgs 33/2013.

CAPITOLO I

I DIRITTI DELLA PERSONALITA'¹

Come detto in premessa, appare opportuna una breve disamina sui diritti della personalità in generale, considerato che il diritto all'immagine e la sua conseguente tutela trovano le loro fondamenta giuridiche nella più ampia categoria dei diritti della personalità.

A differenza di ogni altro diritto soggettivo, la cui esistenza dipende dalla mutevole valutazione dell'ordinamento dello Stato (intesa in termini politico-sociali), i diritti della personalità, detti anche diritti dell'uomo o della persona umana, si caratterizzano per essere considerati diritti appartenenti all'uomo in quanto tale, indipendentemente dall'apparato politico di governo e dalle mutazioni sociali, morali e di costume che possono variare nel corso degli anni. Proprio per questa loro specificità, si ritiene che ogni stato debba garantirne l'esercizio e la tutela, al di là delle ideologie che possono differenziare i singoli apparati di potere.

Il riconoscimento di questi diritti è tipico della seconda metà del XX secolo, quando, dopo le catastrofi delle guerre mondiali, l'ordinamento giuridico internazionale ha provveduto a positivizzare i principi a tutela dell'individuo, inteso come persona umana; sono di questo periodo, infatti, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo adottata dalle Nazioni Unite il 10 novembre 1948 nonché la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950, e il Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, sancito a New York nel 1966.

Non mancano esempi precedenti di "codificazione" di tali diritti. In Inghilterra, nel 1225 era stata emanata la *Magna Charta Libertatum*; nel 1689 il *Bills of*

¹ Per una disamina dell'argomento vedi F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, vol. I, tomo I, Padova, 2004; F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2000; RESCIGNO P., *Diritti della personalità*, in *Encic. Giuridica Treccani*, Roma, 1994; RUSCICA S., *I diritti della personalità*, Milano, 2014.

Rights. In Francia, la rivoluzione aveva portato all'emanazione della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino (1789). Questi ultimi, tuttavia, erano caratterizzati da una certa relatività: ad esempio la Magna Charta riconosceva i diritti individuali solo agli uomini liberi e le varie Dichiarazioni dei Diritti del Nord America erano state emanate in un regime di legalità della schiavitù. Inoltre, la stessa Dichiarazione della Francia rivoluzionaria riconosceva la proprietà quale diritto sacro e inviolabile, principio non ripreso dalle costituzioni moderne.

Questa storica relatività si manifesta anche sotto altro aspetto; il catalogo dei diritti dell'uomo è in continua espansione, in connessione con l'evolversi della coscienza sociale e in dipendenza delle nuove minacce cui gli sviluppi della civiltà espongono gli individui.

Restando in ambito nazionale i diritti della personalità sono previsti dalla nostra Costituzione, la quale all'art. 2 così recita: "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità".

In questa materia non vi è alcuna riserva di legge; ne consegue, pertanto, che, affinché gli stessi siano tutelabili, non è necessario che vi sia una disposizione legislativa che li preveda, ma è sufficiente quanto affermato nella Carta Costituzionale.

L'art. 2 sopra citato attribuisce a questi diritti il carattere dell'invulnerabilità, nel senso che gli stessi non possono essere compressi dalla pubblica autorità nell'esercizio delle sue funzioni esecutive, legislative e giudiziarie né possono essere violati da altri individui nei rapporti di diritto privato.

Altra caratteristica rilevante è la loro assolutezza, che gli consente di essere tutelabili ed esercitabili nei confronti di chiunque, e la loro imprescrittibilità e indisponibilità (salvo alcuni limiti, come ad esempio, per quello che qui interessa, in materia di diritto all'immagine).

L'importanza di tali diritti si evince anche dalla tutela che l'ordinamento offre al titolare degli stessi, sia in ambito penale che civile; i reati di omicidio e

lesioni tutelano la vita e l'integrità fisica, i reati di ingiuria e diffamazione puniscono il soggetto che lede l'onore e la reputazione degli individui, il reato di sequestro di persona è volto a tutelare la libertà personale, così come il delitto di violenza privata; in ambito civilistico si ricordano le norme che tutelano il diritto al nome, all'immagine, alla riservatezza e d'autore.

Oltretutto, l'art. 2043 c.c. costituisce una vera e propria clausola generale che può essere considerata quale fondamento giuridico per l'azione di tutela e risarcimento nei confronti di qualunque danno ingiusto che non sia oggetto di specifica previsione legislativa.

Attualmente, comunque, i diritti della personalità generalmente riconosciuti possono individuarsi nei seguenti: diritto alla vita, all'integrità fisica, alla salute, al nome, all'onore, alla libertà personale, all'espressione libera del pensiero, alla riservatezza e all'identità personale².

Nel prossimo capitolo si tratterà del diritto all'immagine e all'onore, sia dal punto di vista tradizionale, inteso come diritto dell'individuo, sia nella sua evoluzione che ha determinato l'attribuzione di tale diritto alle persone giuridiche, ivi comprese le pubbliche amministrazioni.

² GALGANO F., *op. cit.*, pag. 161.

CAPITOLO II

IL DIRITTO ALL'IMMAGINE³

Nell'ordinamento giuridico italiano il diritto all'immagine è stato positivizzato in poche disposizioni, sia penali che civili⁴; pertanto la disciplina della tutela dell'immagine si è ampliata soprattutto grazie all'opera di interpretazione giurisprudenziale e dottrinale, che ne hanno consentito una applicazione più vasta di quello che si potrebbe presumere dal tenore letterale delle scarse disposizioni che la regolano⁵. In particolare, come vedremo, si è potuto estendere questo tipo di tutela, tipicamente individuale, anche alle persone giuridiche e, nello specifico, per quanto d'interesse, alle persone giuridiche pubbliche.

Nella ricostruzione dei principi fondamentali che sorreggono il diritto all'immagine, appare opportuno soffermarci, in sede introduttiva, su una breve ricostruzione dell'evoluzione legislativa in questa materia, partendo dalle norme civilistiche, che sono state le prime a positivizzare l'istituto, per poi passare ai presupposti costituzionali e alla sua tutela penale.

È bene precisare, fin da subito, allo scopo di meglio comprendere il prosieguo della trattazione, che per immagine non si intende, come vedremo, soltanto la riproduzione grafica della stessa (intesa, quindi, in senso materiale), ma anche la sua valenza immateriale, ovvero morale e sociale, intesa come onore e reputazione.

³ Per un'analisi approfondita vedi AVERSANO F.-LAINO A.-MUSIO A., *Il danno all'immagine delle persone giuridiche*, Torino, 2012.

⁴ Vedi paragrafi successivi in cui si analizzano le disposizioni attualmente in vigore.

⁵ Vedi paragrafi 1 e 2 in cui si tratta dell'interpretazione estensiva del concetto di diritto all'immagine.

1. La protezione dell'immagine nell'ordinamento civile

Nell'ambito dell'ordinamento civilistico, le uniche previsioni che contemplano il diritto all'immagine le possiamo trovare nell'art. 10 c.c. e negli artt. 96, 97 e 98 della legge sul diritto d'autore (L. n.633/1941)⁶.

Come si può notare, si tratta di disposizioni che, stando all'interpretazione letterale della legge, si riferirebbero alla tutela dell'immagine intesa in senso materiale, come rappresentazione grafica della persona (fotografia, filmato, ritratto...), con la conseguenza che non si potrebbero tutelare altre forme di lesioni dell'immagine stessa che non si concretizzino in qualche esempio di rappresentazione e diffusione materiale; ne conseguirebbe, dunque, una caratterizzazione del diritto all'immagine soltanto in senso patrimoniale⁷.

Su questo filone la giurisprudenza ha ritenuto che l'entità del risarcimento del danno all'immagine fosse da misurare in base al prezzo che l'interessato avrebbe richiesto per consentire la pubblicazione del ritratto⁸, oppure, in un altro caso, i giudici hanno ritenuto che tale voce di danno fosse da quantificare nella perdita, da parte del titolare del diritto, della facoltà di offrire al mercato l'uso del proprio ritratto (da valutarsi, naturalmente, tenendo conto della notorietà del soggetto leso)⁹.

Esiste, tuttavia, una diversa forma di tutela dell'immagine, in via indiretta, che vieta l'esposizione, la riproduzione e la pubblicazione del ritratto altrui anche

⁶ Art. 10 c.c.: *"qualora l'immagine di una persona o dei genitori, del coniuge o dei figli sia stata esposta o pubblicata fuori dei casi in cui l'esposizione o la pubblicazione è dalla legge consentita, ovvero con pregiudizio al decoro o alla reputazione della persona stessa o dei detti congiunti, l'autorità giudiziaria, su richiesta dell'interessato, può disporre che cessi l'abuso, salvo il risarcimento dei danni"*; art. 96, L. 633/1941: *"Il ritratto di una persona non può essere esposto, riprodotto o messo in commercio senza il consenso di questa...omissis"*.

⁷ C.M. BIANCA, *Diritto civile*, 1, *La norma giuridica e i soggetti*, Milano, 1990, pag. 172; P. VERCELLONE, *Il diritto sul proprio ritratto*, Torino, 1958, pag. 2 e ss..

⁸ Trib. Roma, 20 luglio 1991, in *Dir. Informaz. e informat.*, 1992

⁹ Cass. Civ. del 1 dicembre 2004, n. 22513, in *Danno e resp.*, 2005

allorquando da tali attività possa derivare una lesione dell'onore, della reputazione o del decoro della persona¹⁰.

I concetti di onore, reputazione e decoro sono di difficile definizione, in quanto condizionati dall'evolversi dei costumi sociali e della morale. E' dunque opportuno, prima di proseguire la trattazione, soffermarci per una breve sintesi delle definizioni date dalla dottrina.

Onore

Secondo parte della dottrina, l'onore consiste nel sentimento che il soggetto ha del proprio valore e che viene leso da quegli addebiti o quelle offese che alterano in senso peggiorativo l'auto-percezione¹¹; altra dottrina sostiene che vi sia una triplice accezione dell'onore: come intimo valore morale della persona, come coscienza della propria dignità e come stima dei terzi, sintetizzando il concetto di onore come dignità personale riflessa così nella considerazione dei terzi, o pubblica opinione, assurgente a giudizio positivo di valore, come nel sentimento della persona medesima¹².

Infine, vi è chi afferma come l'onore non possa essere concepito unicamente nel senso soggettivo di sentimento della propria dignità personale e in quello oggettivo di stima sociale o reputazione; in tal caso verrebbe negata la tutela a quei soggetti che, in quanto sprovveduti di capacità (infanti o infermi di mente) o di una coscienza della propria personalità o, ancora, privi di qualsivoglia reputazione, non fossero concretamente in grado di percepire la lesione del proprio onore¹³.

Reputazione

Anche il concetto di reputazione non ha caratteristiche univoche.

Secondo parte della dottrina, la reputazione individua la rappresentazione della personalità del soggetto in una cerchia di consociati; si tratta, quindi, di

¹⁰ AVERSANO F.-LAINO A.-MUSIO A., *op. cit.*, pag. 6.

¹¹ ZENO ZENCHOVIC V., *Onore e reputazione*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Torino, 1995, pag. 91.

¹² DE CUPIS A., *I diritti della personalità*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da CICU A. e MESSINEO F., Milano 1982, pag. 251 e ss.

¹³ GIUFFRIDA A., *Il diritto all'onore, alla reputazione e al decoro*, in *Il diritto privato nella giurisprudenza*, a cura di CENDON P., Torino, 2000, pag. 364.

un elemento oggettivo, anche se variabile in relazione sia al gruppo cui si fa riferimento, sia allo specifico status rivestito dal soggetto all'interno di esso; essa viene lesa da quegli addebiti o quelle offese che colpiscono un rapporto di stima esistente o fanno sorgere un rapporto di disistima¹⁴.

Altra dottrina sostiene che il criterio oggettivo (inteso come idea che la collettività ha dei valori con riferimento a una concezione media) non sia soddisfacente, in quanto dovrebbe considerarsi maggiormente rilevante il criterio soggettivo, inteso come l'apprezzamento che l'individuo fa delle proprie doti¹⁵.

Decoro

Per decoro si intende una specificazione dei concetti di onore e reputazione consistente in una manifestazione esteriore dell'onore attraverso comportamenti caratterizzati.

In particolare, mentre l'onore riguarda gli attributi morali della persona, il decoro attiene alle umane qualità estrinseche; precisamente, si è soliti distinguere fra decoro fisico, allorché si offende la persona nella sua entità fisica, e decoro psichico che concerne il complesso delle attitudini e delle qualità intellettive che concorrono a determinare il rango sociale dell'individuo¹⁶.

Chiariti i concetti, ci si chiede se il diritto all'onore, al decoro e alla reputazione possa ritenersi compreso nel diritto all'immagine, secondo le previsioni del codice civile e della legge sul diritto d'autore.

Secondo un'interpretazione più restrittiva, il concetto di onore dovrebbe differenziarsi dal concetto di immagine; quest'ultima, infatti, secondo parte della dottrina, essendo un valore primario dell'individuo in quanto tale, tende alla tutela della credibilità della persona rispetto all'esterno nonché alla conservazione della serietà e genuinità del soggetto nei riguardi della società civile. Pertanto, affinché possa parlarsi di lesione del diritto all'immagine, è necessario che il fatto produttivo della compromissione si disveli a soggetti terzi,

¹⁴ ZENO ZENCHOVIC V., *op. cit.*, pag. 91.

¹⁵ GIUFFRIDA A., *op. cit.*, pag. 366 e ss.

¹⁶ CASSANO G- SGROI M., *La diffamazione civile e penale*, Milano, 2011, pag. 47 e ss.; AVERSANO F.-LAINO A.-MUSIO A., *op. cit.*, pag. 7 e ss.

non essendo ragionevole, invece, invocare il danno all'immagine quando l'atto lesivo non debordi dalla sfera individuale del soggetto pregiudicato¹⁷.

Ne consegue che in mancanza di proiezione ab externo, verrebbe lesa non l'immagine, bensì l'onore.

Questa idea, tuttavia, entra in crisi nel momento in cui si versa nel campo della diffamazione, la quale presuppone una lesione del diritto dell'individuo nei confronti dei terzi, determinando una sorta di equiparazione dell'onore (che rimane nella sfera individuale) all'immagine, quando l'onore viene leso all'esterno della sfera del soggetto titolare del diritto.

Ecco, dunque, che la tutela dell'immagine non può che comprendere anche l'onore e la reputazione, da intendersi come valori non prettamente materiali (alla stregua delle rappresentazioni grafiche), ma ugualmente meritevoli di tutela in base ai valori morali e sociali.

Un riferimento all'onore, e, di conseguenza, all'immagine ampiamente intesa, lo si può dunque rilevare anche nell'art. 801 c.c. (revoca della donazione per grave ingiuria verso il donante) e 2087 c.c. (licenziamento ingiurioso del lavoratore).

2. La protezione dell'immagine nella Costituzione

La nostra Carta fondamentale non prevede una specifica disposizione che tuteli il diritto all'immagine; tuttavia la sua rilevanza in questa materia è innegabile in quanto, pur non riconoscendo espressamente tale diritto, individua, quali valori prioritari, la tutela della dignità umana e il perseguimento del libero sviluppo della personalità di ciascun individuo.

Anzi, a ben vedere, l'avvento della Costituzione ha determinato una evoluzione del concetto di immagine, non più legata soltanto alla rappresentazione materiale, ma anche intesa come espressione del modo di essere degli individui; questo ha consentito di poter classificare il diritto

¹⁷ CASTRO S., *Il danno all'immagine*, Torino, 2008, pag. 5 e ss.

all'immagine fra i diritti della personalità, slegandola dalla fattispecie della semplice riproduzione grafica.

Senza dubbio, come affermato dagli stessi giudici costituzionali, gli articoli di riferimento non possono che essere l'art. 2 e l'art. 3 (*"fra i diritti inviolabili dell'uomo, affermati, oltre che nell'art.2, nell'art.3, secondo comma, e nell'art.13, primo comma, rientrano quelli del proprio decoro, onore, rispettabilità, riservatezza, intimità e reputazione, sanciti espressamente dall'art.8 e dall'art.10 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Anche la tutela del diritto all'immagine, propria e degli stretti congiunti, è perciò riconducibile ai fini dell'art.2 Cost."*)¹⁸.

Non deve stupire il fatto che la Costituzione non preveda espressamente il diritto all'immagine, poiché nel 1948 il Costituente non poteva certo enucleare una serie di diritti specifici, pena la rigidità della previsione legislativa; infatti, trattandosi di diritti della personalità molto legati, per loro natura, all'evolversi della società, del costume e della morale, una elencazione tassativa avrebbe creato non poche difficoltà nel far rientrare sotto la copertura costituzionale alcuni tipi di diritti che si sarebbero sviluppati in un successivo momento.

Dunque, la scelta dei costituenti appare voluta, in modo da consentire un'ampia evoluzione dei diritti, come in effetti è stato¹⁹.

La stessa Cassazione ha recepito questa impostazione²⁰, affermando che, in base all'art. 2 Cost. l'interprete è legittimato a costruire tutte le posizioni soggettive idonee a dare garanzia, sul terreno dell'ordinamento positivo, ad ogni protezione della persona nella realtà sociale, entro i limiti in cui si ponga come conseguenza della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali in cui si esplica la sua personalità.

L'espresso riferimento alla persona come singolo rappresenta certamente valido fondamento normativo per dare consistenza di diritto alla reputazione del

¹⁸ Corte Cost., 12 aprile 1973, n.38

¹⁹ CASTRO, *op.cit.*, pag. 8.

²⁰ Cass., 10 maggio 2001, n.6507.

soggetto, in correlazione anche all'obiettivo primario di tutela "del pieno sviluppo della persona umana", di cui al successivo art.3 Cost.

Nell'ambito dei diritti della personalità umana, infatti, il diritto all'immagine, al nome, all'onore, alla reputazione, alla riservatezza non sono che singoli aspetti della rilevanza costituzionale che la persona, nella sua unitarietà, ha acquisito nel sistema della costituzione.

In seguito a queste interpretazioni, il diritto all'immagine ha assunto un significato sempre più ampio giungendo a una netta distinzione fra diritto al proprio ritratto e diritto alla propria immagine, intesa, adesso, quale vero e proprio veicolo di diffusione di quel complesso di connotati morali, intellettuali e sociali che caratterizzano la persona e, dunque, attributo personale e inviolabile dell'individuo stesso²¹.

Gli artt. 2 e 3 Cost., seppur i più importanti, tuttavia non sono gli unici su cui si fonda il moderno diritto all'immagine.

Attenta dottrina rileva come il concetto di immagine lo si possa rinvenire anche in altre disposizioni costituzionali, partendo da una nozione di onore meno tradizionale e volgendo lo sguardo verso il concetto di "dignità" della persona, probabilmente più indipendente dall'attività che essa compie e dalla posizione sociale che occupa.

In questa accezione rivestono importanza, quindi, anche l'art.36 che garantisce il diritto del lavoratore a una retribuzione sufficiente ad assicurare un' "esistenza dignitosa per sé e per la famiglia"; l'art.41 ammette la libertà di iniziativa privata che, peraltro, non può svolgersi in modo da recare danno alla "dignità umana"; l'art.32 afferma che, in caso di trattamento sanitario obbligatorio, non possono comunque essere superati i limiti imposti dal rispetto della persona umana; infine, gli artt. 29 e 30 assicurano l'uguaglianza dei coniugi, la tutela giuridico-sociale ai figli nati fuori dal matrimonio, l'obbligo

²¹ BIGLIAZZI GERI L.- BRECCIA U.-BUSNELLI F.D.-NATOLI U., *Diritto civile*, 1, *Norme soggetti e rapporto giuridico*, Torino, 1987, pag. 166; AVERSANO F., LAINO AURELIO, MUSIO ANTONIO, *op.cit.*, pag. 11.

dei genitori all'educazione dei figli, implicitamente affermando la pari dignità sociale di ogni individuo²².

Nell'ambito di questa vis espansiva della tutela dell'immagine che garantisce la la Carta costituzionale si è inserito anche il concetto di identità personale, come come diritto del soggetto a non veder utilizzata la propria immagine in modo difforme rispetto alle proprie convinzioni morali e politiche; afferma la Cassazione che ciascun individuo ha diritto di essere rappresentato, nella vita di relazione, con la sua vera identità e che tale diritto non può trovare fondamento nell'art. 10 c.c., bensì nell'art. 2 Cost., clausola aperta e generale di tutela del libero e integrale svolgimento della persona umana²³.

In definitiva, quindi, il concetto di diritto all'immagine dovrebbe risultare da una lettura combinata dell'art.10 c.c., art. 96 ss. Legge sul diritto d'autore e artt. 2 e 3 Cost., al fine di ottenere un supporto normativo per addivenire a una tutela completa dei diritti della persona che esulano dal mero sfruttamento del ritratto del soggetto leso²⁴.

3. La protezione dell'immagine nell'ordinamento penale

È necessario anche un breve cenno alle norme di matrice penalistica che tutelano l'onore e la reputazione (e quindi l'immagine, secondo la concezione ampia come sopra descritta), considerato che la giurisprudenza penale riguardante i reati di ingiuria e diffamazione ha dato un grosso contributo allo sviluppo del significato di onore e reputazione.

Il codice vigente prevede due delitti contro l'onore, vale a dire l'ingiuria e la diffamazione, previsti, rispettivamente dagli artt. 594 e 595 c.p.

Queste disposizioni sono quelle che accordano una tutela diretta al soggetto passivo del reato, tuttavia da altre norme si può ricavare un favor verso la tutela

²² DOGLIOTTI M., *Persone e famiglia*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da RESCIGNO P., Torino, 1999, pag. 198.

²³ Cass. 22 giugno 1985, n.3769.

²⁴ AVERSA F., LAINO AURELIO, MUSIO ANTONIO, *op. cit.*, pag. 14.

dell'onore; per esempio l'art.175 c.p. che prevede il beneficio della non menzione della condanna sul casellario giudiziale, oppure l'art. 734 bis c.p. che vieta la divulgazione dell'immagine e delle generalità delle persone vittime di reati di violenza sessuale.

Persino in ambito processuale potrebbero riscontrarsi delle disposizioni volte a tutelare l'immagine dell'individuo, sia intesa come rappresentazione grafica, sia intesa come protezione delle qualità morali della persona; ad esempio, l'art. 114 c.p.p., comma 6, vieta la pubblicazione delle generalità e dell'immagine dei minorenni testimoni, persone offese o danneggiati dal reato fino alla maggiore età. Il comma 6 bis vieta la pubblicazione dell'immagine di persona privata della libertà personale, ripresa mentre la stessa si trova sottoposta all'uso di manette ai polsi ovvero ad altro mezzo di coercizione fisica.

4. Il diritto all'immagine delle persone giuridiche

Ricostruita la normativa in materia di diritto all'immagine, è opportuno, in questa sede, spostare l'attenzione sul diritto all'immagine delle persone giuridiche che costituisce il presupposto su cui si fonda la responsabilità per danno all'immagine della pubblica amministrazione.

Come si può notare dalle argomentazioni in precedenza esposte, la normativa che ha dato origine al diritto all'immagine e all'ampliamento della sua tutela, attraverso l'interpretazione dottrina e giurisprudenziale, si riferisce, indubbiamente, all'individuo, inteso come persona umana, non certo alle persone giuridiche.

Trattandosi di diritto inviolabile è naturale che lo stesso sia posto dall'ordinamento a protezione di un interesse individuale inerente la sfera morale e sociale soggettiva; questo ha comportato, di conseguenza, la necessità di procedere a un'ulteriore attività di interpretazione estensiva al fine di addivenire all'applicazione delle norme che tutelano l'immagine anche

alle persone giuridiche, le quali, altrimenti, sarebbero state escluse da questo tipo di tutela.

Nell'epoca contemporanea la diffusione dei mezzi di comunicazione ha fatto sì che vi fosse un sempre maggiore interesse per le vicende delle persone giuridiche private (siano esse associazioni o società) e, soprattutto, per le vicende delle pubbliche amministrazioni, in particolare dopo le inchieste di Tangentopoli che hanno "scoperchiato" un malcostume diffuso negli organi politici e burocratici, determinando una riprovazione sociale da parte della cittadinanza e costituendo, di conseguenza, il presupposto "sostanziale" per la tutela dell'immagine delle amministrazioni pubbliche.

In pratica, ci si è resi conto che i comportamenti illeciti dei dipendenti pubblici possono comportare una perdita di prestigio dell'amministrazione, con discredito sul senso di imparzialità e sul corretto operare degli uffici nonché generare il timore di favoritismi e pratiche persecutorie²⁵; il rapporto di fiducia fra cittadino e apparato pubblico viene incrinato dall'illecito commesso dal funzionario e, di conseguenza, gli obiettivi dell'azione amministrativa risultano compromessi.

Rimanendo, invece, agli aspetti giuridici, appare problematica l'applicazione alle persone giuridiche della tutela dell'immagine come rappresentazione grafica, nonostante via sia qualche arresto giurisprudenziale che la ammette²⁶. L'immagine svincolata da un soggetto persona fisica è di difficile tutela, in quanto gli enti collettivi sono privi di qualunque elemento di corporeità²⁷.

Qualora, invece, si intenda l'immagine nella sua accezione più ampia, ossia come onore, reputazione e decoro, l'approccio cambia; infatti, a fronte di un orientamento che negava la tutela dell'onore delle persone giuridiche, ancorato a una vecchia concezione di immagine come proiezione esterna della persona, è prevalso un opposto orientamento che la ammette, soprattutto dopo l'avvento della Costituzione.

²⁵ GAROFOLI R., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2010.

²⁶ Cass., 11 agosto 2009, n.18218.

²⁷ AVERSANO F., LAINO AURELIO, MUSIO ANTONIO, *op.cit.*, pag. 15 e ss.

Secondo la giurisprudenza, è risarcibile il danno non patrimoniale subito da un ente collettivo a seguito della lesione della sua immagine, intesa come diminuzione della considerazione dell'ente offeso; diminuzione che comporta una incidenza negativa sull'agire degli organi dell'ente (e, di conseguenza, sull'agire dell'ente stesso) nonché una altrettanto negativa visione da parte della cittadinanza o di settori con i quali la persona giuridica abitualmente interagisce²⁸.

Questa interpretazione può considerarsi sorretta anche dalle disposizioni costituzionali; gli artt. 2 e 3, fondamento della tutela del diritto all'immagine delle persone fisiche, devono essere letti in armonia con l'art.18 Cost. che tutela il diritto di associazione. Secondo la dottrina, quest'ultimo deve essere inteso non solo in senso formale, come diritto ad associarsi e a darsi una propria organizzazione per gli individui che perseguano una scopo ideale, bensì in senso sostanziale, vale a dire riconoscendo all'ente collettivo il diritto di tutelare quel comune sentire per il quale l'associazione stessa si è costituita²⁹.

Applicando questi principi costituzionali è stato possibile, quindi, estendere il concetto di tutela dell'immagine (come onore, reputazione, identità personale, prestigio) anche agli enti collettivi, riconoscendo agli stessi la facoltà di costituirsi parte civile nel processo penale per il risarcimento di valori di tipo non materiale, ma inerenti comunque alla persona giuridica.

Il danno che può lamentare l'ente collettivo deve essere sempre tenuto distinto dal danno che può lamentare la persona fisica appartenente all'ente.

Infatti, mentre alla persona fisica deve essere risarcito il danno non patrimoniale derivante anche solo da semplice tensione o preoccupazione, per la persona giuridica il bene leso deve necessariamente riguardare l'onore, la reputazione, il prestigio e l'identità personale, non essendo capace la persona

²⁸ Cass., 4 giugno 2007, n.12929.

²⁹ AVERSANO F., LAINO AURELIO, MUSIO ANTONIO, *op. cit.*, pag. 17; CASSANO G., *Il danno all'immagine della P.A. come danno esistenziale?*, in *Danno e resp.*, 2001, 12, pag. 1191.

giuridica di “provare” sofferenza (fattispecie riguardante il danno da irragionevole durata del processo)³⁰.

³⁰ Cass., 2 agosto 2002, n.11600.

CAPITOLO III

RICOSTRUZIONE NORMATIVA DEL DANNO ALL'IMMAGINE DELLA P.A.

Dopo aver ricostruito i fondamenti giuridici del diritto all'immagine in senso tradizionale e della sua estensione alle persone giuridiche, in questo capitolo si tratterà del diritto all'immagine delle pubbliche amministrazioni, in particolare della sua evoluzione normativa.

Per quanto riguarda la ricostruzione normativa, si avrà cura di cominciare con i principi costituzionali che sorreggono l'ipotesi di questo diritto, per passare in seguito all'analisi delle leggi ordinarie che hanno positivizzato il diritto all'immagine della P.A., soprattutto negli ultimi anni, creando non pochi problemi interpretativi e applicativi dell'istituto nonchè dando adito a disquisizioni sulla natura del danno derivante dalla lesione del bene immagine da parte dei funzionari pubblici, dei politici e in genere dei soggetti in rapporto di servizio con gli enti pubblici.

1. I fondamenti costituzionali del danno all'immagine della P.A.

Il danno all'immagine della P.A., come il danno all'immagine in generale, trova un proprio fondamento all'interno della Carta Costituzionale; per questa fattispecie di danno, oltre all'art. 2 Cost., di cui si è già trattato in precedenza, viene in risalto la portata dell'art.97 Cost., il quale, riconoscendo i principi dell'imparzialità e del buon andamento della P.A., sarebbe leso da quei comportamenti degli organi che gestiscono la cosa pubblica in nome dell'interesse collettivo, facendo venir meno la fiducia dei consociati nella corretta e trasparente azione amministrativa, situazione che comprometterebbe l'efficienza, l'efficacia e l'imparzialità della stessa³¹.

³¹ AVERSANO F., LAINO AURELIO, MUSIO ANTONIO, *op. cit.*, pag. 30.

Sul punto appare chiaramente esplicativa l'argomentazione fornita dalla giurisprudenza contabile³²: il primo comma dell'art. 97 Cost. fissa, per l'agire amministrativo, parametri di imparzialità e buon andamento, integrati dal legislatore ordinario con i parametri di trasparenza, economicità e produttività, di cui all'art. 1, L. n.241/1990.

Secondo la Corte è indubbio che *“questi criteri costituiscano il riconoscimento di interessi collettivi di grande rilievo sociale, che si aggiungono e si intrecciano con quelli della corretta gestione delle risorse pubbliche. Non privo di effetti, ad integrazione della copertura costituzionale del diritto delle pubbliche amministrazioni alla tutela della propria immagine ed identità personale è anche il secondo comma dell'articolo in discorso, relativo alla determinazione delle sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità proprie dei funzionari. È evidente, cioè, nell'ambito del rispetto dell'immagine ed identità personale, l'interesse costituzionalmente garantito che le competenze individuate vengano rispettate, le funzioni assegnate vengano esercitate, le responsabilità proprie dei funzionari vengano attivate. Ogni azione del pubblico dipendente che leda tali interessi si traduce in un'alterazione dell'identità della pubblica amministrazione e, più ancora, nell'apparire di una sua immagine negativa in quanto struttura organizzata confusamente, gestita in maniera inefficiente, non responsabile né responsabilizzata.*

Ne discende il diritto delle amministrazioni pubbliche ad organizzarsi ed agire secondo i predetti criteri che costituiscono gli elementi caratterizzanti della propria immagine e della propria identità. Il diritto di realizzarsi e di operare in modo efficace, efficiente, imparziale e trasparente nei confronti dei propri dipendenti e dei propri amministrati è così un diritto costituzionalmente garantito dall'art. 97.

Esso è rafforzato dalla tutela accordata dagli articoli 7 e 10 c.c. al nome ed all'immagine della persona, norme ritenute applicabili anche alle persone giuridiche”.

³² Corte conti, sez. Riun. , 23 aprile 2003, n.10.

La ricostruzione dei fondamenti costituzionali effettuata dai giudici contabili, tuttavia, è stata in parte smentita dalla Corte costituzionale, la quale, pronunciandosi sul cosiddetto “Lodo Bernardo”, sul quale avremo modo di soffermarci nei prossimi capitoli, ha affermato che l’art. 2 Cost. non è afferente all’istituto del danno all’immagine della P.A., poiché norma applicabile alle persone umane, mentre unico referente costituzionale sarebbe l’art. 97³³.

Alla luce di tale articolo, affermano i giudici delle leggi, l’azione della P.A. è caratterizzata da principi di imparzialità, efficacia ed efficienza, tanto che l’amministrazione può considerarsi titolare di un diritto personale rappresentato dall’immagine che i consociati hanno delle modalità di azione conforme a questi principi; la relazione fra le regole interne, improntate al rispetto dei predetti canoni, e la proiezione esterna di esse, giustifica il riconoscimento di una tutela risarcitoria in capo all’amministrazione.

Dunque la Corte ha limitato il presupposto costituzionale al solo art. 97, trascurando la rilevanza dell’art. 2.

Questa impostazione non convince del tutto: non bisogna dimenticare che lo stato apparato, soprattutto nella sua emanazione come enti territoriali, costituisce un ente esponenziale della collettività che può essere tranquillamente classificato tra le più rilevanti formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell’uomo.

Ne consegue che la lesione all’immagine della P.A. dovrebbe essere tutelata anche in base all’art.2, come correttamente affermato dalle sezioni riunite della Corte dei conti.

Ritengo, invece, non afferente il rinvio all’art. 7 del codice civile, il quale tutela esclusivamente il diritto al nome; volendo pure interpretare estensivamente tale disposizione, si sconfinerebbe nella tutela dell’immagine e dell’identità personale degli individui, già prevista dall’art. 10 e in quella sede già estensivamente interpretata.

³³ Corte cost., 15 dicembre 2010, n.355.

Nella ricostruzione effettuata, gli artt. 2 e 97 sembrano essere le uniche disposizioni costituzionali a sostegno della risarcibilità del danno all'immagine all'immagine della P.A.; ad un più attento esame, tuttavia, non manca chi sostiene la rilevanza, in questa materia, dell'art. 54 Cost. che prevede, per i cittadini comuni, il dovere di fedeltà alla Repubblica e, per quelli investiti di pubbliche funzioni, il dovere di adempierle con disciplina e onore.

Questo precetto costituzionale ha trovato specifico riscontro nel codice di comportamento dei dipendenti pubblici, emanato con D.P.R. n. 62/2013; l'art. 3, intitolato "Principi generali", oltre a richiamare i tradizionali criteri dell'imparzialità, trasparenza, efficacia e efficienza dell'azione dei pubblici poteri, ai quali il funzionario è tenuto ad ottemperare, specificamente prevede, al comma 2, che *"il dipendente...evita situazioni e comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti o nuocere agli interessi o all'**immagine** della pubblica amministrazione"*.

Se il fondamento costituzionale del codice di comportamento può essere ravvisato nell'art. 54, allora si può sostenere, data la positivizzazione del concetto di immagine pubblica, che anche l'art. 54 possa essere assunto quale referente costituzionale del danno all'immagine della P.A.

Inoltre, è interessante notare come l'art. 54 chiuda la serie di articoli costituzionali che esprimono i principi fondamentali e i diritti inviolabili del cittadino, tanto da far pensare che detti diritti possano essere concretamente realizzati solo se chi esercita le pubbliche funzioni agisca con disciplina e onore.

Dal punto di vista giuscontabile, si può sostenere che le risorse dei contribuenti debbano essere spese affinché i cittadini medesimi abbiano un'amministrazione funzionalmente e strutturalmente adeguata, che soddisfi appieno i loro bisogni, secondo canoni di assoluta imparzialità, così da assicurare a tutti, realmente, una pari e sempre più elevata dignità.

Quando si arriva ad intaccare pesantemente il principio di uguaglianza e, di riflesso, il principio di imparzialità della P.A. con condotte illecite

particolarmente gravi, il dipendente pubblico che ha agito per l'amministrazione lede l'immagine dell'amministrazione medesima, vanificando per ciò stesso la spesa per il caso concreto, con effetti che perdurano nel tempo nella coscienza dei cittadini³⁴.

2. I provvedimenti legislativi in materia di danno all'immagine della P.A.

Dopo aver individuato le disposizioni costituzionali che sorreggono il danno all'immagine della P.A., è opportuno richiamare brevemente le leggi che hanno regolato questa fattispecie di danno, sia per avere un quadro completo prima di affrontare le tematiche specifiche, sia per rendersi conto dell'ordine cronologico dell'emanazione di questi provvedimenti legislativi, tutt'altro che organici e forieri di rilevanti problemi interpretativi e applicativi, sia sulla natura giuridica del danno all'immagine, sia sui requisiti per la sua risarcibilità.

Come riferimenti legislativi più risalenti è necessario richiamare gli artt. 82 e 83 del R.D. n.2440 del 1923 (legge di contabilità generale dello stato), gli artt. 13,52 e 53 del R.D. n.1214 del 1934 (Testo unico delle leggi della Corte dei conti), gli artt. 18 e 19 dello Statuto degli impiegati civili dello stato (DPR n.3/1957), l'art. 7, L. n.97/2001 (comunicazione della sentenza penale di condanna nei confronti di un pubblico funzionario al procuratore regionale della Corte dei conti affinché esperisca l'azione di responsabilità erariale), i quali costituiscono i fondamenti della responsabilità amministrativa e contabile in generale.

Per quanto riguarda, invece, la responsabilità specifica per danno all'immagine, i riferimenti legislativi sono molto più recenti. In particolare un effetto dirompente, come vedremo in seguito, ha avuto l'art.17, comma 30 ter, D.L. n.78/2009 e s.m.i. (il noto "Lodo Bernardo") il quale così dispone: " Le

³⁴ LONGAVITA F., *Un contributo, forse, al chiarimento del danno all'immagine della P.A., ovvero una riflessione a margine della sentenza n. 355/2010 della Corte costituzionale*, in www.amcorteconti.it.

*procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del **danno all'immagine** nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n.97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione alle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta”.*

Il D.L. n.150/2009 (cosiddetto “Decreto Brunetta”), tramite l'art. 69, ha introdotto l'art. 55 quinquies del D.lgs. n.165/2001 (Testo unico sul pubblico impiego), il quale, al comma 2, recita:” *nei casi di cui al comma 1 (false attestazioni o certificazioni), 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 all'immagine** subiti dall'amministrazione”.*

Anche l'art. 10 del D.L. n.78/2010 positivizza il danno all'immagine: *”omissis... nei casi in cui al presente comma (false attestazioni di stati di invalidità o handicap) il medico, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di trattamenti economici di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità nei periodi per i quali sia accertato il godimento da parte del relativo beneficiario, nonché il **danno all'immagine** subiti dall'amministrazione. Gli organi competenti alla revoca sono tenuti ad inviare copia del provvedimento alla Corte dei conti per eventuali azioni di responsabilità....omissis”*

Altro effetto dirompente ha determinato, soprattutto sulla questione della natura sanzionatoria o risarcitoria del danno all'immagine e sul tipo di reati possano essere presupposto dell'azione risarcitoria, l'art. 1, comma 62, della L. n.190/2012 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) che ha introdotto i commi 1 sexies e 1 septies dell'art. 1, L. n.20/1994; il comma 1 sexies afferma che *“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, salvo prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente”*; il comma 1 septies attiene invece alla fase della tutela del credito: *“nei giudizi di responsabilità atti o fatti di cui al comma 1 sexies, il sequestro conservativo di cui all'art. 5, comma 2, Del decreto legge 15 novembre 1993, n.453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n.19, è concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale”*.

Sempre la stessa legge 190/2012 prevede un ulteriore figura di danno all'immagine all'art. 1, comma 12: *“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'art. 21 del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e **all'immagine** della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze: a) di aver predisposto, prima della commissione del fatto, il piano di cui al comma 5 e di aver osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo; b) di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano.”*

Infine, in questa ormai continua proliferazione di ipotesi legislative di danno all'immagine, ricordiamo il D.lgs n.33/2013 (riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni

da parte della Pubblica Amministrazione); l'art. 46 del predetto decreto prevede la sanzione per chi non adempie gli obblighi imposti dalla norma: *“l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o la mancata predisposizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità costituiscono elemento di valutazione per la responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per **danno all'immagine** dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili”*.

CAPITOLO IV

IL RISARCIMENTO DEL DANNO ALL'IMMAGINE: DALLE ORIGINI PRETORIE AL "LODO BERNARDO".

Come abbiamo visto nel precedente capitolo, il risarcimento del danno all'immagine delle persone giuridiche pubbliche è stato positivizzato soltanto a partire dal 2009 con l'art.17, comma 30 ter, D.L. n.78/2009. Il legislatore non si è mai premurato di regolamentare tale tipo di danno, che è nato in sede giurisprudenziale, almeno fino all'emanazione del "lodo Bernardo", il quale ha avuto lo scopo evidente di limitare l'azione della magistratura per la tutela del bene immagine della P.A.

Dopo anni di carenza legislativa in cui l'azione risarcitoria si fondava esclusivamente sui principi costituzionali sopra analizzati e sugli articoli del codice civile, la promulgazione del "lodo Bernardo" ha dato il via a una serie di provvedimenti legislativi volti a regolare, perlomeno in determinate fattispecie, le ipotesi di danno all'immagine.

Questa attività normativa, se da un lato ha avuto l'effetto positivo di recepire un tipo di danno che prima era sprovvisto di supporto legislativo specifico, dall'altro ha creato un serio dibattito giurisprudenziale e dottrinale sulla portata delle norme, determinando situazioni di incertezza applicativa che ancora adesso persistono.

1. Le origini del danno all'immagine della P.A.

Originariamente, a differenza di quanto si potrebbe pensare, la giurisdizione contabile non ebbe un atteggiamento aperto nei confronti del danno all'immagine della P.A.; invero, la Corte dei conti definì il danno de quo quale danno di natura non patrimoniale (ex art. 2059 c.c.), quindi, come tale,

sottratto alla giurisdizione contabile, deputata alla tutela degli interessi patrimoniali degli enti pubblici³⁵.

Il bene immagine fu considerato attenente alla sfera morale dei soggetti, quindi privo della patrimonialità necessaria per essere sottoposto al giudizio della magistratura contabile.

La prima apertura nei confronti di questo danno e della giurisdizione della Corte dei conti per gli illeciti causativi del medesimo, fu della Corte di Cassazione con la nota sentenza n. 5668 del 21 marzo 1997 (il famoso caso Poggiolini, in piena epoca tangentopoli)³⁶.

In quella sede i giudici di legittimità furono chiamati a risolvere un regolamento preventivo di giurisdizione avanzato dai legali di Poggiolini, i quali sostenevano che il procuratore contabile non aveva titolo ad agire nei confronti del convenuto poiché il danno di cui si chiedeva il risarcimento aveva natura non patrimoniale e, quindi, era da considerarsi sottratto alla giurisdizione della Corte dei conti.

La Cassazione respinse questa impostazione con la seguente motivazione:” *Il ricorrente sostanzialmente deduce che tutte le disposizioni le quali prevedono la giurisdizione della Corte dei conti in tema di responsabilità per danno erariale individuano esplicitamente quest’ultimo come diminuzione patrimoniale che, invece, il cosiddetto danno morale non tende a ristorare. Occorre premettere che, per quanto nell’atto di citazione davanti alla Corte dei conti si parli di “danno morale”, in realtà, con tale espressione non si è inteso fare riferimento al cosiddetto pretium doloris, cioè al ristoro di conseguenze fisiche e morali, ma al danno conseguente alla grave perdita di prestigio e al grave detrimento dell’immagine e della personalità pubblica dello Stato che, anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta è, tuttavia, suscettibile di una valutazione patrimoniale, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico lesa.*

³⁵ Corte conti, sez. Riun., 6 maggio 1988, n.580.

³⁶ In *Guida al diritto*, 1997, n.27, con nota di CHIAPPINELLI e in *Foro it.*, 1997, con nota di BARONE.

Una volta chiarito tale punto, ne consegue che va affermata la giurisdizione della Corte dei conti, in coerenza, d'altra parte, con l'orientamento nella giurisprudenza di questa corte con la sentenza 2 aprile 1993, n. 3970³⁷, la quale ha escluso che il danno sul quale la Corte dei conti è chiamata a pronunciarsi sia esclusivamente ravvisabile in una diminuzione patrimoniale già verificatasi ed ha affermato che comprende anche i maggiori costi che la P.A. è eventualmente chiamata a sopportare.

Tale conclusione, infine, contrariamente a quanto sostiene il ricorrente, non trova ostacolo nella formulazione delle norme che individuano la competenza giurisdizionale della Corte dei conti, anche se la dottrina e la giurisprudenza meno recenti avevano manifestato la tendenza a interpretare tali norme nel senso di una loro riferibilità a un danno certo (cioè rilevabile da una mera opzione di calcolo) e attuale”.

Dunque il merito della Cassazione fu quello di chiarire per la prima volta la distinzione concettuale fra danno morale soggettivo (non patrimoniale) e danno all'immagine (avente carattere reddituale), laddove la patrimonialità deve essere ravvisata non solo nella deminutio patrimonii già verificatasi per effetto dell'illecito (dazione di tangente, in questo caso), ma anche in quella derivante da tutte le spese future che certamente l'amministrazione dovrà sopportare in conseguenza della compromissione della sua reputazione esterna derivante dalla conoscenza, da parte dell'opinione pubblica, del mercimonio fatto di una pubblica funzione³⁸.

Questa sentenza si pose in sintonia con parte della dottrina che ebbe ad evidenziare che quello che la Corte dei conti definiva, in passato, danno non patrimoniale ex art. 2059 c.c. era in realtà un danno patrimoniale ex art. 2043 c.c. all'immagine della P.A., come tale sottoposto alla giurisdizione contabile;

³⁷ In questa sentenza si riconosce la giurisdizione della Corte dei conti in materia di cosiddetto “danno da tangente” sul presupposto di un presunto aumento della spesa pubblica per l'appalto, secondo il principio dell'id quod plerumque accidit (l'appaltatore sarà inevitabilmente costretto a gonfiare il prezzo dell'opera per recuperare l'esborso della tangente).

³⁸ AVERSAO F., LAINO AURELIO, MUSIO ANTONIO, *op.cit.*, pag. 139.

l'indirizzo fu poi ribadito da successiva giurisprudenza³⁹ che collocò tale danno, sul piano sistematico, nell'ambito dell'illecito di natura contrattuale attribuito alla cognizione della Corte dei conti, in quanto fondato su un rapporto di servizio⁴⁰.

Affermarono i giudici che l'art. 10 c.c. che tutela l'immagine delle persone fisiche fosse da considerarsi estensibile alle persone giuridiche pubbliche, tenendo conto, tuttavia, della diversità ontologica di queste ultime che determinava un limite al risarcimento alla sola sfera patrimoniale degli enti pubblici.

Queste argomentazioni verranno anche confermate dalle sentenze più recenti della Cassazione, sul presupposto che il danno arrecato da pubblici dipendenti all'immagine dell'ente costituisce un danno suscettibile di valutazione economica sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico lesa, pur non comportando un danno patrimoniale diretto⁴¹.

Gli orientamenti della Cassazione furono recepiti dalla Corte dei conti, la quale cominciò a pronunciarsi sul tema con la sezioni riunite nel 1999⁴², affermando che la lesione del bene immagine, seppur rientrante nella categoria dei beni immateriali, non rileva meramente ex se, ma in quanto tale lesione abbia comportato la necessità di sostenere spese per il ripristino del bene lesa; pertanto, se è indubbio che il bene lesa abbia natura immateriale, il risarcimento del danno erariale rientrante nella cognizione della Corte dei conti conserva la sua natura patrimoniale.

Cominciava, dunque, a farsi strada nella giurisdizione contabile il risarcimento del danno all'immagine, ricondotto sotto l'alveo della responsabilità patrimoniale e, di conseguenza, sotto la competenza della Corte dei conti.

Questi orientamenti dei giudici di legittimità e delle sezioni riunite contabili, furono, pertanto, immediatamente recepiti dalle corti territoriali; il danno all'immagine non era ancorato all'art. 2059, che aveva come presupposto per la

³⁹ Cass. Sez. unite, 25 ottobre 1999, n. 744.

⁴⁰ TENORE V., *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2013, pag. 182.

⁴¹ Cass. Sez. unite, 20 giugno 2007, n.14297 e 27 settembre 2006, n. 20886.

⁴² Corte conti sez. riun. 25 maggio 1999, n.16.

sua risarcibilità la commissione di un reato (art. 185 c.p.), almeno fino alla rivisitazione del danno non patrimoniale effettuato dalla Cassazione nel seppur in un giudizio di responsabilità di natura civilistica, ma poteva essere azionato in via autonoma.

Un ulteriore approdo definitorio e di inquadramento del danno all'immagine pubblica, avvenne con l'approfondita sentenza delle sezioni riunite della Corte dei conti, 23 aprile 2003, n.10⁴⁴.

Con questa decisione, l'organo di nomofilachia ricostruì tutto l'inquadramento del danno all'immagine della P.A., facendolo rientrare nell'ambito del danno esistenziale e, di conseguenza, del danno non patrimoniale.

In particolare, la Corte fu chiamata per stabilire se il danno all'immagine potesse o meno rientrare nell'ambito dell'art. 2059 c.c.

Affermarono i giudici che *“danno morale e danno non patrimoniale rappresentano fenomeni distinti, in quanto il primo concerne il danno subito dall'individuo nella sua sfera psichica, mentre il danno non patrimoniale ricomprende tutto ciò che rappresenta un danno alla sfera giuridica dell'individuo, pur non traducendosi immediatamente in una perdita di carattere patrimoniale”*.

Nel proseguire l'analisi si soffermarono sulla categoria del danno esistenziale: *“negli ultimi anni la giurisprudenza (Cass. Sez. unite n.500/1999) ha ritenuto risarcibili danni diversi dall'ingiusta lesione della salute , esaminando tipologie di pregiudizio che, pur non classificate, scaturivano dalla lesione di diritti costituzionalmente garantiti; la rilettura costituzionale*

⁴³ Cass. Sez. III, 31 maggio 2003, n.8828, secondo la quale il danno non patrimoniale, dopo l'avvento della Costituzione, non può essere limitato ai fatti illeciti costituenti reato, ma deve essere inteso in senso ampio, con riferimento ai diritti fondamentali previsti dalla Costituzione. Pertanto, una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c. fa sì che la tradizionale concezione tripolare del danno da atto illecito sia ricondotta in una concezione bipolare nella quale al danno patrimoniale si affianca un danno non patrimoniale di contenuto complessivo, ossia che contiene al suo interno il danno biologico, il danno morale e dei pregiudizi, diversi e ulteriori, purchè costituenti conseguenza della lesione di un interesse costituzionalmente protetto.

⁴⁴ Corte dei conti, sez. riun., 23 aprile 2003, n. 10, in *Foro amm. CDS*, 2003, pag. 1419.

dell'ingiustizia del danno di cui all'art. 2043 c.c., col superamento del presupposto del danno arrecato contra ius (e conseguente tutela delle posizioni diverse dal diritto soggettivo), ha obbligato la giurisprudenza e la dottrina a rinvenire nuove figure di danno per colmare le lacune proprie del sistema risarcitorio tradizionale”.

In questo contesto evolutivo si inserì la figura del danno esistenziale, definito definito come forzata rinuncia allo svolgimento di attività non remunerative, fonte di compiacimento o benessere per il danneggiato, perdita non causata da una compromissione dell'attività psicofisica.

La risarcibilità del danno esistenziale “viene fondata sul disposto dell'art. 2043 c.c. secondo il sillogismo per cui, premesso che lo svolgimento di attività non remunerative costituisce un interesse dell'individuo tutelato dall'ordinamento, ne consegue che la lesione della possibilità di svolgere tali attività rappresenta un danno ingiusto ex art. 2043 c.c. e l'ingiustizia del danno ne determina necessariamente la risarcibilità”.

A questo punto la Corte si espresse sulla questione di fondo portata alla sua attenzione, vale a dire se il danno all'immagine potesse rientrare nella categoria del danno esistenziale come sopra ricostruita. La risposta dei giudici fu positiva: *“emerge....una configurazione della responsabilità amministrativa nella quale trova collocazione anche la tutela di interessi ulteriori rispetto a quelli della semplice integrità patrimoniale ma ugualmente fondamentali di una società moderna, tesa all'efficienza dei propri apparati pubblici ed espressi dai principi costituzionali dell'art. 97, primo e secondo comma, recepiti nella nuova disciplina dell'agire amministrativo (art. 1, comma primo, L. 241/1990)”.*

L'evoluzione della concezione dell'art. 2043 c.c., più attenta alle esigenze della collettività e tesa a risarcire i casi ingiusti indipendentemente da una lesione di carattere patrimoniale, porta a una configurazione della responsabilità amministrativa in cui, oltre alla tradizionale funzione recuperatoria del patrimonio pubblico, se ne affianca un'altra finalizzata alla tutela di quei sostanziali interessi della collettività che sono di generale rilevanza.

Le stesse norme fondamentali che regolano la responsabilità amministrativa (art. 82, R.D. n.2440/1923, art. 52, R.D. n.1214/1934 e art. 18, D.P.R. n.3/1957), si limitano a sanzionare l'obbligo di rispondere del danno cagionato alle pubbliche amministrazioni nell'esercizio delle funzioni da parte dei dipendenti, senza individuare nello specifico i beni giuridici protetti, tanto da potersi classificare quali norme in bianco o clausole generali.

Ne derivava, dunque, l'assoggettabilità del danno all'immagine alla figura del danno esistenziale: *“tra queste fattispecie (del danno esistenziale) rientra certo il diritto alla propria immagine, vale a dire alla tutela della propria identità personale, del proprio buon nome, della propria reputazione e credibilità in sé considerate....la violazione di questo diritto all'immagine...è economicamente valutabile. Essa, infatti, si risolve in un onere finanziario che si ripercuote sull'intera collettività, dando luogo a una carente utilizzazione delle risorse pubbliche ed a costi aggiuntivi per correggere gli effetti distorsivi che sull'organizzazione della pubblica amministrazione si riflettono in termini di minor credibilità e prestigio e di diminuzione di potenzialità operativa. Rimane, quindi, definitivamente chiarito che il danno all'immagine di una pubblica amministrazione, inteso come sopra, non rientra nell'ambito di applicabilità dell'art. 2059 c.c., ma è una delle fattispecie del danno esistenziale”*.

La norma di riferimento, dunque, non poté che essere l'art. 2043 c.c., mentre l'art. 2059 era da ritenersi superato; tale danno, quindi, era da considerarsi non patrimoniale e da inquadrarsi come danno evento, non come danno conseguenza, con le notevoli differenze che ne conseguirono in termini di oneri probatori.

Il danno all'immagine, quale lesione di un diritto costituzionalmente garantito, doveva essere ammessa, per precetto costituzionale, indipendentemente dalla dimostrazione di perdite patrimoniali.

Pertanto, per la prova del danno si ritenne sufficiente il ricorso alle presunzioni qualora *“le conseguenze negative fatte valere rimangano, per la*

loro tipicità, entro i limiti dell'id quod plerumque accidit e correlativamente devono ammettersi oneri forti di controprova per il convenuto che voglia dimostrare che il pregiudizio allegato, al di là di ogni parvenza, in realtà non si è verificato. Sarà invece necessaria adeguata prova, cadendo allora ogni automatismo presuntivo a favore dell'offeso, ove si rivendichino conseguenze negative ulteriori e specifiche”.

In ordine, invece, alla quantificazione del danno, la Corte ritenne idonea l'applicazione del criterio equitativo ex art. 1226 c.c. facendo riferimento a una serie di parametri tipici quali *“il rilievo e la delicatezza dell'attività svolta dall'amministrazione pubblica, la già ricordata posizione funzionale dell'autore dell'illecito, le negative ricadute socioeconomiche (il non poter più fare) sui componenti dell'amministrazione o sui soggetti da essa amministrati come quelli derivanti dalla presenza di sistema concussivo idoneo a scoraggiare l'attività imprenditoriale, la diffusione, la gravità e la ripetitività dei fenomeni di mala amministrazione, la significativa rilevante compromissione dell'efficienza dell'apparato, la necessità di onerosi interventi correttivi, la negativa impressione suscitata dal fatto lesivo nell'opinione pubblica per effetto del clamor fori e dalla risonanza data dai mezzi di informazione di massa....(precisando che) il clamore e la risonanza non integrano la lesione ma ne indicano la dimensione”.*

Questa sentenza costituisce indubbiamente un passaggio essenziale nella ricostruzione pretoria del danno all'immagine, tuttavia la sua portata è stata successivamente in parte ridimensionata.

Infatti essa si basava su una concezione del danno di tipo tripolare, in voga in quel periodo; tuttavia, a poco più di un mese di distanza, la rivoluzionaria pronuncia della Cassazione del 31 maggio 2003, n.8828, che ridusse le fattispecie di danno esclusivamente a due (patrimoniale e non patrimoniale, vedi nota 40), fece perdere di importanza alle argomentazioni delle sezioni riunite, senza nulla togliere, peraltro, in tema di definizione del danno, onere della prova e quantificazione.

Sul punto natura giuridica del danno, invece, i nuovi orientamenti furono recepiti dalla magistratura contabile soltanto diversi anni dopo, precisamente dalla Sezione Centrale d'Appello⁴⁵.

In pratica, i giudici di appello ritornarono alla classificazione del danno all'immagine come danno di natura patrimoniale, secondo quanto affermato anni prima dalle sezioni unite della Cassazione in sede di regolamento di giurisdizione.

“A fronte della intervenuta lesione dell'immagine pubblica, negli amministrati, o ,se si vuole, nello stato comunità, si incrinano quei naturali sentimenti di affidamento e appartenenza alle istituzioni che giustifica la stessa collocazione dello stato apparato e degli altri enti....tra le più rilevanti formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell'uomo, ex art. 2 Cost.

Il recupero di tali sentimenti e, con essi, il recupero dell'immagine pubblica, è essenziale per l'esistenza stessa della P.A. e impongono di intervenire per ridurre-prima- ed eliminare-dopo- i danni conseguenti alla lesione della sua dignità e del suo prestigio con ovvie implicazioni, anche di costi, per l'erario.”

Per definire la patrimonialità di questo tipo di danno, fu rispolverata la motivazione delle Sezioni Unite del 1997, secondo le quali il danno all'immagine della P.A. è il *“danno conseguente alla grave perdita di prestigio e al grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica che, anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di una valutazione patrimoniale, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso”*.

In definitiva, la sezione d'Appello qualifica il danno come patrimoniale e, in più, anche in questo caso rifacendosi ai principi espressi dalle sezioni unite, la responsabilità come contrattuale ex art. 1218 c.c., in quanto interviene fra i medesimi soggetti attivi e passivi di un qualunque danno erariale e in violazione dei medesimi doveri funzionali di servizio.

⁴⁵ Corte conti, sez. III Centrale d'App., 9 aprile 2009, n.143, in *Riv. Corte Conti*, 2009.

In materia giuscontabile, dunque, il profilo di danno che rileva è quello proprio della spesa necessaria per il ripristino del bene giuridico leso, ossia dell'immagine pubblica; questo non significa che le lesioni all'immagine della P.A. derivino esclusivamente dalla violazione di obblighi di servizio ben potendo venire da estranei all'amministrazione pubblica e, quindi, in regime di responsabilità extracontrattuale, ma ipotesi del genere non riguardano quella consistente parte delle lesioni che proviene da personale proprio dell'ente pubblico e che rientrano nella giurisdizione della Corte dei conti.

In merito all'ipotetico contrasto con le decisioni della Cassazione a sezioni unite dell'11 novembre 2008, n.26972 e 26975, le quali hanno negato l'esistenza del danno evento, così come richiamato dalla sentenza delle sezioni riunite del 2003, i giudici dell'appello rilevano come, in realtà, non vi sia un vero contrasto, se non per una questione terminologica.

Infatti, le sezioni riunite propongono un sistema probatorio basato sulle presunzioni, così come fa la Cassazione; analogamente, per quanto attiene al concreto verificarsi del danno, il criterio delle sezioni unite della Cassazione, che ormai si ispira esclusivamente al danno conseguenza, richiede il superamento della soglia minima di pregiudizio, nel senso che la lesione deve eccedere una soglia minima di offensività. Nella sostanza lo stesso criterio delle sezioni riunite contabili, seppur terminologicamente diverso (danno evento), richiede anch'esso il superamento di una soglia minima.

Si può sostenere, alla luce di quanto esposto, che con la decisione della Sezione Centrale d'Appello da ultimo analizzata si sia giunti a una conclusione in relazione alla natura del danno all'immagine, alla sua definizione, alla sua quantificazione e agli oneri probatori.

Non devono essere le differenze terminologiche, che farebbero pensare a un apparente contrasto, a prevalere sulla sostanza dei principi affermati.

Le stesse Sezioni Riunite della Corte dei conti, investite della questione, con la sentenza n. 1 del 2011 hanno chiarito che il quadro del danno all'immagine è ormai chiaramente delineato.

Ricostruite le origini pretorie del risarcimento per danno all'immagine della P.A., si capisce come, dopo la sentenza della Cassazione del 2007, ma, soprattutto, dopo la sentenza delle sezioni riunite contabili del 2003, il danno all'immagine sia diventato di applicazione abituale.

Il fatto che lo stesso si fosse sganciato dal presupposto della commissione di un reato, ex art. 2059 c.c. e 185 c.p., consentì alle corti territoriali di dilatare le azioni volte al ristoro di questo tipo di danno, tanto che proliferarono diverse sentenze di condanna in materia.

Il problema che si manifestò fu soprattutto dovuto all'eccessivo ampliamento delle fattispecie di danno, le quali, non più legate a condotte delittuose, assunsero proporzioni notevoli.

Come osservato da parte della dottrina⁴⁶, si arrivò a ipotizzare il danno all'immagine per convalida dell'elezione comunale in presenza di una condizione di incandidabilità del sindaco⁴⁷, o per il superamento del limite di velocità da parte di un vigile in veste di privato cittadino⁴⁸, o per il docente che fuma in classe⁴⁹.

Queste fughe in avanti probabilmente sono state uno dei motivi che hanno spinto il legislatore ad assumere una decisione piuttosto drastica emanando il cd "Lodo Bernardo", con un effetto positivo, vale a dire il riconoscimento legislativo del danno all'immagine, prima, come visto, di esclusiva creazione giurisprudenziale, ma con diversi effetti negativi sia nel senso di eccessive limitazioni di responsabilità sia nel senso di evidenti fenomeni distorsivi di giustizia sostanziale, come vedremo trattando il prossimo capitolo.

⁴⁶ SANTORO P., *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa-disciplina sostanziale e processuale*; Sant'arcangelo di Romagna, 2011, pag. 389.

⁴⁷ Corte conti, sez. Calabria, 17 settembre 2007, n. 761, in *Riv. Corte Conti*, 2007.

⁴⁸ Corte conti, sez. Toscana, 11 febbraio 2009, n.95, in *Riv. Corte Conti*, 2009.

⁴⁹ Corte conti, sez. Toscana, 4 febbraio 2009, n.70, in *Riv. Corte conti*, 2009.

2. L'emanazione del "Lodo Bernardo" e problematiche connesse.

Come abbiamo visto nel precedente capitolo, il risarcimento del danno all'immagine era di creazione giurisprudenziale, non essendoci alcuna norma che lo prevedesse espressamente.

Gli sforzi dei giudici e della dottrina per riconoscere questo tipo di danno si erano dovuti orientare verso l'interpretazione e successiva applicazione di principi costituzionali e leggi ordinarie, pensate però, in origine, per le persone fisiche; l'estensione alle persone giuridiche aveva necessitato di un certo periodo di elaborazione, ma, alla fine, il risultato era stato raggiunto con dovizia di argomentazioni.

Tuttavia, la mancanza di disposizioni specifiche aveva comportato una problematica non trascurabile che, almeno all'inizio, non aveva avuto particolari conseguenze, ma, negli ultimi anni aveva assunto, forse, proporzioni troppo grandi; stiamo parlando dell'assenza di limiti codificati per l'esercizio dell'azione di risarcimento del danno all'immagine.

Questa situazione, se da un lato aveva consentito alla magistratura di perseguire con un certo rigore i comportamenti illeciti dei soggetti in rapporto di servizio con la P.A., dall'altro aveva permesso alla stessa di sanzionare alcuni comportamenti che, obiettivamente, non erano da considerarsi così gravi (vedi note 43-44-45), tanto da trasformare quasi il danno all'immagine in una sorta di "pena accessoria", di applicazione automatica a svariati tipi di illeciti⁵⁰.

Naturalmente, non bisogna dimenticare che la classe politica non vedeva di buon occhio il proliferare di sentenze di condanna, probabilmente considerato anche il fatto che, finita Tangentopoli, forse anche l'opinione pubblica non era più così interessata alle vicende giudiziarie dei politici e dei funzionari.

Sta di fatto che, quali che fossero i presupposti e al di là delle motivazioni, il legislatore decise di intervenire in maniera dirompente per limitare l'azione delle procure regionali, emanando un articolo all'interno di un decreto legge che poco

⁵⁰ AVERSANO F., LAINO AURELIO, MUSIO ANTONIO, *op. cit.*, pag. 157.

aveva a che spartire con le vicende giudiziarie del danno all'immagine (si trattava di un decreto anticrisi!).

Si tratta dell'art. 17, comma 30 ter, del D.L. 1 luglio 2009, n.78, convertito nella L. 3 agosto 2009, n. 102, come modificata dalla legge 3 ottobre 2009, n.141, di conversione del D.L. 3 agosto 2009, n.103, il cui testo, per successiva comodità espositiva, si riporta: *“le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n.97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta”*.

Per completezza si riporta anche il testo dell'art. 7, legge 27 marzo 2001, n.97: *“la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'art. 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale⁵¹ 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'art. 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del*

⁵¹ Si tratta dei seguenti reati: peculato, malversazione, corruzione, concussione, istigazione alla corruzione, abuso d'ufficio, rifiuto e omissioni di atti d'ufficio, interruzione di servizio pubblico o di pubblica necessità, sottrazione o danneggiamento di beni sottoposti a sequestro.

codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271”.

Innanzitutto sarebbe opportuno rilevare l’illegittimità di questo comma inserito nel decreto, stante l’assoluta mancanza dei requisiti di necessità e urgenza che dovrebbero caratterizzare l’emanazione dei decreti legge; ma, ormai, è prassi abituale di qualunque governo procedere con la decretazione d’urgenza per regolare fattispecie che necessiterebbero di approfondito esame parlamentare, pertanto, questo decreto non fa eccezione e un’analisi di questi aspetti sarebbe superflua.

Venendo al contenuto dispositivo, invece, si appalesano, evidenti a una lettura ragionata della legge, diverse problematiche che si andranno, di seguito, a trattare.

3. *Lesione del principio di autonomia fra magistratura contabile e penale.*

Il testo stabilisce, quale condizione di procedibilità dell’azione contabile, a pena della nullità degli atti istruttori, la sussistenza di una sentenza penale di condanna per il fatto foriero di danno.

È evidente che si tratta di una potenziale, o forse attuale, lesione del principio di autonomia fra la giurisdizione contabile e la giurisdizione penale, principio che è stato più volte affermato dalla giurisprudenza delle sezioni unite di Cassazione :*”la giurisdizione civile e quella penale, da un lato, e la giurisdizione contabile, dall’altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale e l’eventuale interferenza che può determinarsi fra i relativi giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell’azione di responsabilità da far valere davanti alla Corte dei conti, senza dar luogo a una questione di giurisdizione”*⁵².

⁵² Cass. Sez. un. , 4 gennaio 2012, n.11, in *Giust. Civ. Mass.* 2012.

Allo stato attuale, dunque, il p.m. contabile non può agire autonomamente per il ristoro del danno all'immagine della P.A., ma è vincolato all'esito di un processo penale, pur riguardando la tutela dell'immagine degli enti pubblici una fattispecie di responsabilità erariale che dovrebbe essere soggetta alla giurisdizione contabile (art. 103 Cost.).

4. Omessa indicazione del tipo di sentenza di condanna che può costituire presupposto dell'azione.

Un'altra evidente imprecisione della norma consiste nell'assenza di precisazioni in merito al tipo di sentenze penali di condanna che potrebbero costituire presupposto per l'esercizio dell'azione erariale.

Il problema si pone, in particolare, per i casi di applicazione della pena su richiesta (art. 444 c.p.c.), il cosiddetto patteggiamento, e di delitto tentato⁵³.

Per l'ipotesi dell'applicabilità della norma ai casi di delitto tentato si è espressa favorevolmente la Corte siciliana⁵⁴ in un caso di condanna per tentata concussione: *"la tipizzazione delle possibili fonti di danno all'immagine dell'Amministrazione è stata operata con riferimento a una selezione di fattispecie....poste a presidio del buon andamento dell'amministrazione medesima e miranti a reprimere comportamenti contrari a doveri funzionali incombenti sugli esercenti funzioni o servizi pubblici. E ciò senza distinguere fra reati tentati, consumati o circostanziati in qualche maniera. In questa prospettiva, quindi, posto che l'intervento operato con l'art.17, comma 30 ter, D.L. 78/2009 è, evidentemente, quello di delimitare sul piano oggettivo, gli ambiti di rilevanza del giudizio di responsabilità ammettendo la risarcibilità del danno per lesione dell'immagine dell'Amministrazione soltanto in presenza di 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*

⁵³ AVERSANO F., LAINO AURELIO, MUSIO ANTONIO, *op. cit.*, pag. 166.

⁵⁴ Corte conti sez. Sicilia, 3 novembre 2011, n.3588, in www.respamm.it.

prestigio dell'amministrazione, è irrilevante, ai limitati fini della valutazione della sussistenza della condizione dell'azione, il grado di lesione di quei beni. In altri termini, non vi sono ragioni per discriminare tra le situazioni in cui la lesione è prodotta per effetto di un delitto che si è arrestato alla soglia del tentativo e la situazione in cui la lesione è conseguenza della consumazione del medesimo reato”.

La posizione del collegio siciliano è chiara e puntuale nell'affermare che l'intervento normativo del Lodo Bernardo ha avuto come effetto soltanto quello di delimitare l'ambito dei reati che possano costituire presupposto dell'azione per risarcimento del danno all'immagine, senza preoccuparsi di distinguere fra delitti consumati o tentati, la cui lesività del prestigio e buon andamento della P.A. è comunque accertata. La corte sembra aver applicato il noto brocardo per cui la legge *ubi voluit, dixit, ubi noluit non dixit*.

Ne deriva, dunque, l'irrelevanza del grado di aggressione al bene immagine, non avendo la lettera della legge previsto delle differenziazioni o delle esclusioni.

Riguardo le sentenze di patteggiamento, potrebbe sorgere un dubbio circa la loro idoneità a costituire presupposto per l'azione di risarcimento, in quanto il lodo Bernardo parla esplicitamente di sentenze di condanna e la sentenze di patteggiamento non sarebbero equiparabili.

I giudici contabili non paiono avere dubbi, invece, sull'idoneità di tale sentenze a costituire presupposto dell'azione.

In particolare, la sezione d'Appello⁵⁵ si è soffermata sulla questione; i giudici del secondo grado hanno affermato che, se è pur vero che per espressa statuizione dell'art. 445 c.p.p. la sentenza di patteggiamento non ha efficacia nei giudizi civili e amministrativi e, quale conseguenza di ciò, la sentenza adottata ex art. 444, comma secondo, c.p.p. non ha forza di giudicato a norma degli artt. 651 e 652 c.p.p., non producendo i conseguenti effetti, che *“all'equiparazione normativa a una sentenza di condanna non deve attribuirsi una portata più ampia di quella derivante da una corretta lettura del quadro normativo, che la*

⁵⁵ Corte conti, III sez. centrale d'Appello, 27 marzo 2012, n. 258, su www.respamm.it; conforme Corte conti, sez. d'Appello per la Sicilia, 13 aprile 2013, n.132.

prevede per determinate finalità e per la produzione di ben precisi effetti” e che nel giudizio ex art. 444 c.p.p. è assente “l’accertamento da parte del giudice del fatto reato, della sua commissione da parte dell’imputato e, in ultima analisi della sua responsabilità penale, pur essendovi accertamento negativo della sussistenza di cause di proscioglimento a norma dell’art. 129 c.p.p. (Cass. Pen., sez. VI, 1 marzo 2007, n.8957)”, rimane il fatto che la sentenza di patteggiamento non possa considerarsi tamquam non esset.

In base agli insegnamenti della Corte costituzionale (n.336 del 2009), la nuova disciplina dei rapporti fra giudicato penale e le diverse, ma interferenti, sfere di giurisdizione che non siano quella penale è volta ad evitare, da un lato, conflitti e contrasti di giudicati e, dall’altro, la perdita di acquisizioni processuali che inciderebbero sull’economia dei giudizi.

“la sentenza penale, nel rispetto del principio di separazione dei giudizi, assume rilievo, così come rilievo assume l’intero materiale probatorio acquisito in sede penale, ai fini della formazione del libero convincimento del giudice, e costituisce oggetto del suo prudente apprezzamento (art. 116 c.p.c.). Essa costituisce a pieno titolo fonte di prova liberamente apprezzabile e verificabile in sede di giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, unitamente alle altre risultanze istruttorie e anche alle fonti di prova contraria e tutte concorrono alla formazione della decisione”.

Quindi, anche se ai sensi dell’art. 445, comma 1 bis, c.p.p. la sentenza non ha efficacia in altri giudizi e, di conseguenza, il giudice è tenuto a considerare e valutare anche fatti e prospettazioni diverse rispetto a quelle poste a base dell’applicazione della pena su richiesta delle parti, non vi è dubbio che la sentenza di patteggiamento assume un particolare rilievo sul piano probatorio, tanto che nel caso in cui si decida di disattenderla, è necessaria congrua motivazione.

Si ricordi, inoltre, che ai sensi dell’art. 653, comma 1 bis, c.p.p., la sentenza di patteggiamento ha efficacia di giudicato nel giudizio per responsabilità disciplinare davanti alle pubbliche autorità quanto all’accertamento della

sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

In definitiva, la magistratura contabile ritiene che la sentenza di patteggiamento, pur non esplicando efficacia di giudicato nel processo per danno erariale all'immagine degli enti, costituisce comunque un elemento a carico del presunto responsabile, in presenza di un comportamento processuale, in sede penale, da parte dell'imputato, di implicita ammissione di colpevolezza e, ancor di più, del giudice penale che ha escluso, allo stato delle emergenze probatorie acquisite in quella sede, la possibilità di pervenire a un'assoluzione dell'imputato.

Ne consegue che sarebbe onere del convenuto nel giudizio contabile, fornire un adeguato quadro probatorio volto a escludere la sua responsabilità.

Diverso è il discorso e l'approccio della Corte dei conti per ciò che concerne le sentenze penali di non luogo a procedere per intervenuta prescrizione del reato ascritto.

Considerato che la sentenza irrevocabile di condanna penale è condizione dell'azione per risarcimento del danno all'immagine, sorge il dubbio su come ci si debba comportare nel caso di prescrizione del reato accertata in sede penale; infatti, la sentenza di declaratoria di intervenuta prescrizione non può paragonarsi a una sentenza di condanna irrevocabile e come tale non potrebbe costituire presupposto per l'azione.

Ne consegue una problematica notevole, in quanto, anche se il lodo Bernardo prevede la sospensione del termine di prescrizione per l'azione erariale, se la prescrizione interviene sul reato presupposto dell'azione, la stessa va inevitabilmente a influire sull'esercizio dell'azione di risarcimento, anche se questa, di per se considerata, era soggetta a sospensione del decorso della prescrizione.

Naturalmente si tratta di un caso che, come insegnano le cronache, si può verificare piuttosto spesso.

Sul punto, la sezione d'Appello della Corte dei conti ha preso una posizione precisa⁵⁶: *“non pare quindi possa dubitarsi del fatto che l'inesistenza di una sentenza irrevocabile di condanna penale determini, sul piano giuridico, l'insussistenza di una condizione per l'esercizio dell'azione”*.

La sentenza di intervenuta prescrizione nulla dice in tema di responsabilità dell'imputato; non si giunge a un diverso significato nemmeno chiamando in causa l'art. 129 c.p.p., secondo il quale *“quando ricorre una causa di estinzione del reato ma dagli atti risulta evidente che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato, il giudice pronuncia sentenza di assoluzione o di non luogo a procedere con la formula prescritta”*.

Se è vero che il giudice penale dovrebbe pronunciare la piena assoluzione nei casi sopra richiamati e che, pertanto, se non lo fa l'imputato non può considerarsi pienamente prosciolto, è anche vero che, al contrario, non esiste un'affermazione di responsabilità del soggetto agente.

La Corte precisa che *“il dire che non esiste con evidenza una causa di assoluzione o di non luogo a procedere non equivale a dire che sussistono, attraverso una valutazione prognostica degli esiti dibattimentali, sufficienti motivi per condannare....dovendosi comunque oltrepassare la soglia del ragionevole dubbio, ora codificata (art. 533, comma primo c.p.p.) ma già in precedenza patrimonio giurisprudenziale, per pervenire poi a un accertamento positivo della responsabilità penale”*.

La posizione della Corte, pienamente conforme alla legge, denota la gravità della situazione che si è venuta a creare con l'emanazione del lodo Bernardo; i lunghi accertamenti penali che spesso sconfinano nella prescrizione del reato fanno sì che molti responsabili siano esenti, oltre che dalla pena, anche dal risarcimento del danno all'immagine.

Sarebbe auspicabile che la magistratura contabile potesse agire in autonomia, anche perché non bisogna dimenticare che, al di là degli

⁵⁶ Corte conti, III sez. d'Appello, 4 giugno 2013, n.364, in www.respamm.it.

accertamenti sul fatto che costituisce reato, sono diversi i presupposti dell'illecito erariale, visto che il dipendente pubblico potrebbe essere condannato in sede contabile anche con l'elemento soggettivo della colpa grave e non soltanto del dolo, il più delle volte necessario per una condanna penale.

5. La delimitazione dei tipi di reato che possono costituire presupposto del danno all'immagine.

Come abbiamo visto, in base al lodo Bernardo, il danno all'immagine può essere risarcito soltanto nel caso in cui sia commesso un reato di quelli previsti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale. Si tratta dei reati propri commessi dai pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio ai danni della pubblica amministrazione.

Stiamo parlando dei reati di peculato, malversazione, corruzione, concussione, istigazione alla corruzione, abuso d'ufficio, rifiuto e omissioni di atti d'ufficio, interruzione di servizio pubblico o di pubblica necessità, sottrazione o danneggiamento di beni sottoposti a sequestro.

Al di fuori di queste ipotesi, la procura contabile non può esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine.

È evidente che questo rappresenta il principale problema che si è manifestato con l'applicazione della legge, scritta probabilmente con troppa superficialità e senza un'analisi su quello che sarebbe stato l'impatto sulla tutela dell'immagine degli enti.

La portata restrittiva della norma ha escluso una serie di reati che, pur non rientrando fra i delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A., possono causare un danno all'immagine pubblica di gran lunga superiore a quello causato da taluni dei reati sopra descritti, o, quantomeno, di pari portata⁵⁷.

⁵⁷ Vedi sul punto BONOFILIO A., *Il danno all'immagine e i fatti della Diaz. Brevi considerazioni*, in www.contabilità-pubblica.it; DELLA VENTURA P., *Nuove (e non esaltanti) prospettive in tema di risarcibilità del danno all'immagine delle amministrazioni pubbliche*, in www.amcorteconti.it.

A titolo di mero esempio, l'immagine della P.A. non verrebbe risarcita in casi di truffa aggravata ai danni dello stato o per il conseguimento di erogazioni pubbliche (art. 640 e 640 bis c.p.), oppure nei casi, effettivamente accaduti, di violenza sessuale di insegnanti nei confronti degli studenti, o di poliziotti penitenziari a danno dei detenuti. Per non parlare di gravi episodi di responsabilità medica che ingenerano negli utenti un forte senso di sfiducia nel servizio sanitario nazionale.

Come non ricordare il caso della scuola Diaz durante il G8 di Genova, che ha fortemente leso l'immagine delle forze dell'ordine.

Orbene, a fronte di episodi di tale portata e risonanza, le procure contabili non potrebbero esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine, pur essendo lesa alla massima espressione la reputazione degli enti coinvolti.

Al contrario, potrebbe rispondere del danno all'immagine il pubblico funzionario responsabile di omissione di atti di ufficio, o, addirittura, il dipendente responsabile di una condotta di peculato per aver utilizzato per fini personali il collegamento internet del proprio ufficio; episodi meritevoli di condanna, certamente, ma non così lesivi dell'immagine pubblica come altri reati che, oltre ad essere connotati di oggettiva gravità, hanno avuto una risonanza mediatica di tutt'altro spessore.

Tra l'altro si viene a determinare una irragionevole situazione in cui alcuni soggetti, responsabili di fatti gravissimi, non possono essere condannati a risarcire un danno di entità infinitamente superiore, al contrario di altri funzionari che vengono condannati a ristorare l'immagine pubblica in seguito alla commissione di reati tutto sommato non così gravi.

Vedremo come alcune sezioni giurisdizionali della Corte dei conti hanno cercato di superare questo problema attraverso interpretazioni estensive della disciplina in commento.

In conclusione, appurate quelle che sono le problematiche suscitate dal lodo Bernardo, ben si comprende come alcuni giudici abbiano sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30 ter, D.L.

n.78/2009, sulla quale si è pronunciata la Consulta con la nota sentenza n. 355 del 2010 che sarà oggetto di trattazione nel prossimo capitolo e che, purtroppo, come vedremo, ha confermato la legittimità della norma impugnata.

CAPITOLO V

IL LODO BERNARDO AL VAGLIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE

La portata fortemente limitativa del lodo Bernardo ha dato il via a numerose questioni di legittimità costituzionale avanzate da alcune Corti dei conti territoriali.

I giudici di primo grado hanno deciso di investire la Consulta al fine di cercare di porre un rimedio alla situazione di parziale impunità che si era venuta a creare nei confronti di comportamenti illeciti connotati da una marcata gravità.

In particolare, la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dalle sezioni Umbria, Calabria, Campania, Sicilia, Lombardia, Toscana e Centrale d'appello⁵⁸

Non appare utile riportare i contenuti delle singole ordinanze di rimessione, in quanto la Consulta, con la sentenza 1 dicembre 2010, n.355⁵⁹, ha provveduto, per ovvie ragioni di connessione, a riunire i procedimenti, esprimendosi in un unico giudizio.

1. Il contenuto della sentenza n.355/2010.

Come già anticipato, la Corte costituzionale si è espressa a favore della legittimità del lodo Bernardo con una motivazione che ha fatto discutere e che si andrà di seguito ad analizzare; vedremo come le sezioni territoriali tenteranno poi di superare gli ostacoli frapposti da questa decisione, con scarsi risultati, almeno fino all'emanazione della legge anticorruzione che ha, in parte, scompaginato il panorama fino ad allora costituito.

⁵⁸ Si tratta delle ordinanze di rimessione n. 331/2009 (sez. Umbria), n.24/2010 (sez. Calabria), n. 25-26-27/2010 (sez. Campania), n. 44/2010 (sez. Sicilia), n. 125/2010 (sez. Lombardia), n. 145/2010 (sez. Toscana), n. 162 (sez. I Centrale d'Appello).

⁵⁹ Corte Cost., 1 dicembre 2010, n. 355, in *Guida al diritto*, 3, 2011, pag. 83.

In primis, la Corte afferma l'esclusività della giurisdizione contabile in materia di danno erariale e, quindi, di danno all'immagine: "non vi è dubbio 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 all'immagine dell'amministrazione possa essere proposta innanzi a 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"

"la norma deve essere univocamente interpretata...nel senso che, al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria"

"del resto, costituisce dato pacifico...che la limitazione della responsabilità amministrativa, sul piano soggettivo, al dolo o alla colpa grave, non implica che il dipendente pubblico, qualora la sua condotta si caratterizzi per la presenza di un minor grado di colpa, possa essere evocato in giudizio innanzi a un'autorità giudiziaria diversa dal giudice contabile".

In questa prima considerazione, i giudici costituzionali affermano che la Corte dei conti è l'unico organo giurisdizionale deputato ad agire per danno all'immagine della P.A., nei limitati casi previsti dalla legge, mentre non sarebbe ammissibile un'azione, per esempio civilistica, di risarcimento del danno all'immagine in ipotesi di illeciti diversi da quelli contemplati dalla legge.

A sostegno di tale affermazione, la Consulta ricorda che la stessa responsabilità amministrativa generale, sottoposta al limite dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, non potrebbe essere azionata in caso di

colpa lieve di fronte ad altro giudice, aggirando così la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti ex art. 103 Cost.

Se il legislatore ha voluto limitare le ipotesi di responsabilità erariale dei funzionari pubblici, questo intento non può essere superato adendo un altro giudice secondo i canoni di responsabilità civilistica.

E questo sul presupposto che, legittimamente, il legislatore può ritenere che un'eccessiva esposizione del dipendente pubblico a responsabilità amministrativa possa determinare un rallentamento dell'efficacia e tempestività dell'azione pubblica; del resto, la stessa previsione del potere riduttivo del giudice contabile è diretta allo stesso scopo.

Un altro aspetto importante trattato dalla Corte si riferisce alla legittimità della limitazione delle ipotesi di danno all'immagine esclusivamente nel caso di commissione di reati dei pubblici ufficiali contro la P.A.

Le corti contabili territoriali hanno prospettato una violazione degli artt. 3 e 97 Cost. sotto il profilo dell'irragionevolezza, sul piano oggettivo, per aver limitato il risarcimento del danno a fattispecie troppo circoscritte di illeciti, trascurando di prevedere la risarcibilità per illeciti altrettanto gravi.

I giudici costituzionali hanno respinto la questione, ritenendola infondata, sostenendo che *“ rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover far fronte”*.

“ Senza volere indagare in questa sede quale sia la effettiva natura della responsabilità derivante dalla lesione del diritto all'immagine di un ente pubblico, è indubbio che la responsabilità amministrativa, in generale, presenti una particolare connotazione, rispetto alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, che deriva dall'accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori (sentenze n. 453 e 371 del 1998). In questa prospettiva, il legislatore ha, tra l'altro, il potere di delimitare l'ambito di rilevanza delle condotte perseguibili, stabilendo, nella combinazione di

elementi restitutori e di deterrenza, 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 dipendenti e amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo".

La Corte ritiene, dunque, legittima la scelta limitativa effettuata dal Parlamento, in quanto il *"non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole. Il legislatore ha ritenuto, infatti, nell'esercizio della predetta discrezionalità, che soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico".*

Alla luce di questa considerazione, dunque, si evince come anche l'art. 97 Cost. non sia leso dalla norma impugnata, ma, anzi, trattasi di disposizione che ha come principale obiettivo proprio quello di tutelare l'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, come previsto dalla Carta fondamentale.

Secondo le Corti dei conti verrebbero in rilievo altri articoli della Costituzione che si assumono violati dal Lodo Bernardo; in particolare gli artt. 2 e 24, da leggersi in combinato disposto con l'art. 2059 c.c., imporrebbero una tutela piena e non limitata, come nel caso in esame, dei diritti della personalità, tra i quali deve essere ricompreso quello all'immagine della pubblica amministrazione.

La Corte costituzionale, dopo aver brevemente ricostruito l'evoluzione del risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale, richiamando le note sentenze della Consulta (n. 233/2003) e della Cassazione (n. 26972/2008), conferma la natura non patrimoniale del danno all'immagine della P.A., sostenendo che il riferimento alla patrimonialità effettuato dalla giurisprudenza contabile, in ragione della spesa necessaria per il ripristino dell'immagine

dell'ente pubblico, deve essere inteso come attinente alla quantificazione monetaria del pregiudizio subito e non alla natura di esso.

In merito alla presunta violazione dell'art. 2 "deve rilevarsi che la responsabilità amministrativa presenta....una struttura e una funzione diverse da quelle che connotano la comune responsabilità civile. Non si può, pertanto, lamentare, come fanno taluni giudici a quibus, la violazione dell'art. 2 Cost., evocando l'elaborazione giurisprudenziale che ha avuto riguardo a tale forma di responsabilità per la violazione di diritti costituzionalmente protetti della persona umana".

"Identificato, infatti, il danno derivante dalla lesione del diritto all'immagine della P.A. nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost., è sostanzialmente questa norma costituzionale a offrire fondamento alla rilevanza di tale diritto".

"In questa prospettiva non è manifestamente irragionevole ipotizzare differenziazioni di tutele che si possono attuare a livello legislativo, anche mediante forme di protezione dell'immagine dell'amministrazione pubblica a fronte di condotte dei dipendenti, specificamente tipizzate, meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica".

Nella sostanza, la Corte nega che agli enti pubblici debba spettare la stessa forma di tutela apprestata dall'ordinamento alle persone fisiche, considerato anche il fatto che la responsabilità amministrativa, per come è strutturata, è sì volta a risarcire il danno patito dall'ente, ma con una particolare attenzione all'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa che rischierebbe la paralisi se il dipendente pubblico fosse soggetto a forme di responsabilità secondo canoni prettamente civilistici.

Non miglior sorte ha ricevuto la presunta illegittimità in violazione dell'art. 24 Cost.; i giudici costituzionali hanno affermato che la garanzia apprestata dall'art. 24 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.

Ne consegue che se è ritenuta legittima la configurazione del diritto all'immagine come approntata dal legislatore, non è configurabile alcun vulnus al diritto di tutela processuale.

Abbiamo visto, dunque, quali sono i contenuti essenziali della decisione in commento che non ha accolto alcuna delle eccezioni di incostituzionalità avanzate dalle sezioni remittenti; nei prossimi paragrafi si andranno ad analizzare gli aspetti critici di questa sentenza che alcune sezioni territoriali hanno cercato di superare.

2. La Corte costituzionale ha sancito la giurisdizione esclusiva contabile in materia di danno all'immagine della P.A.?

Un primo aspetto di criticità sollevato della decisione della Corte costituzionale riguarda la trattazione sulla presunta limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione.

I giudici costituzionali, come visto, hanno stabilito che il legislatore non ha voluto limitare la giurisdizione contabile a favore della giurisdizione ordinaria, ma soltanto circoscrivere i casi in cui un dipendente pubblico possa essere evocato in giudizio per risarcimento del danno all'immagine, escludendo che lo stesso possa essere condannato in altra sede per lesione dell'immagine della P.A. fuori dei casi espressamente previsti dalla norma.

I dubbi maggiori si pongono per il caso in cui l'immagine dell'ente pubblico sia lesa da un soggetto non in rapporto di servizio con la P.A.

A stretta interpretazione di quanto affermato dalla Consulta, parrebbe che la responsabilità per danno all'immagine sia un istituto limitato sul piano oggettivo alla commissione di reati contro la P.A. e, sul piano soggettivo, a soggetti in rapporto di servizio, non essendoci spazio per la giurisdizione ordinaria in tale materia.

La conseguenza sarebbe la creazione di sostanziali sacche di impunità per reati piuttosto gravi commessi da privati ai danni della P.A.

Questa argomentazione si sottopone a possibili censure.

Innanzitutto, come affermato dalla dottrina, la corte regolatrice della giurisdizione è la Corte di cassazione a sezioni unite e, pertanto, sarebbe auspicabile che la stessa prevedesse l'attribuzione alla giurisdizione ordinaria per i casi di danno all'immagine commesso da soggetti esterni alla P.A.⁶⁰

Un interessante spunto di riflessione su questo argomento è dato dalla sentenza n. 10956/2012 del Tribunale di Milano, sez. I Penale (cosiddetto "Caso Mediatrade"), la quale ha condannato gli imputati, nell'ambito di un giudizio per frode fiscale, al risarcimento del danno arrecato all'Agenzia delle Entrate ex art. 185 c.p.; in particolare, è stato riconosciuto un danno non patrimoniale per lesione dell'immagine della P.A.

La dottrina, nell'analisi di questa sentenza, si è preoccupata di valutare se la decisione della Consulta abbia inteso fornire una lettura del "lodo Bernardo" piuttosto restrittiva secondo la quale il danno all'immagine della P.A. riguardi i soli casi in cui lo stesso risulti arrecato da un pubblico dipendente e si versi, pertanto, nell'ambito della giurisdizione contabile in tema di responsabilità amministrativa, oppure se tale tipo di danno risulti comunque risarcibile, ex art. 2043, anche al di là delle fattispecie ascrivibili alla giurisdizione contabile⁶¹.

Si legge nei passi motivazionali della sentenza n. 355/2010 che la norma deve essere univocamente interpretata nel senso che al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di tutela.

Dunque, il riferimento all'ente pubblico di appartenenza sembrerebbe far optare per la risarcibilità del danno in questione anche da parte di soggetti estranei alla P.A. sulla base dell'art. 2043 c.c., prevedendo il "lodo Bernardo" una limitazione soltanto riferita ai dipendenti pubblici.

Sembra così confermarsi la soluzione interpretativa orientata a restringere l'ambito applicativo della normativa in esame e le conseguenti restrizioni della

⁶⁰ VETRO A., *Il danno all'immagine della p.a. dopo il "lodo Bernardo" (art. 17, comma 30-ter, D.L. 78 del 2009): una discutibile sentenza della Consulta*, su www.respamm.it.

⁶¹ CAPALBO F., *Il risarcimento del danno all'immagine della P.A. nella sentenza del Tribunale di Milano n. 10956/12 (c.d. Mediatrade) e le contraddizioni del sistema*, in www.respamm.it.

tutela risarcitoria ai soli casi di lesione dell'immagine della P.A. ascrivibili alla cognizione della Corte dei conti, in quanto prodotte con condotta illecita di un dipendente della P.A. medesima.

In linea con questa interpretazione, al fine di evitare, da un lato, il concorso di altre e differenti giurisdizioni (in particolare quella ordinaria) e dall'altro la elusione dell'esigenza di riduzione delle fattispecie di responsabilità dei pubblici dipendenti (che potrebbe incidere sul sereno agire dei funzionari), si preoccupa anche di precisare l'esclusività della giurisdizione contabile.

Infatti, l'esclusività è da intendersi nel senso della non rilevanza giuridica e conseguente irrisarcibilità da parte di qualsiasi altro giudice delle lesioni arrecate all'immagine pur sempre da pubblici funzionari, ma con condotte differenti da quelle tipizzate dalla legge.

In definitiva viene scavato un solco fra le ipotesi di lesione all'immagine della P.A. causate da un dipendente pubblico, sottoposte alle limitazioni del "lodo Bernardo", e quelle causate da un privato cittadino, regolate dall'art. 2043 e, quindi, non tipizzate.

Secondo questa interpretazione, quindi, il danno all'immagine della P.A. sarebbe risarcibile dal privato cittadino autore della condotta lesiva.

Una diversa prospettazione della sentenza costituzionale, invece, nega questa possibilità, attribuendo alla motivazione della Corte un orientamento volto a circoscrivere il danno all'immagine della P.A. esclusivamente nello specifico regime della responsabilità amministrativa⁶².

I giudici costituzionali affermano come sia lecito prevedere che gli enti pubblici siano titolari di diritti propri e quindi destinatari di peculiari forme, di risarcimento del danno non patrimoniale, differenti rispetto a quelle riferibili alla generalità dei soggetti giuridici; diverso sarebbe anche l'oggetto della tutela, rappresentato dall'esigenza di assicurare il prestigio, la credibilità e il corretto funzionamento degli uffici.

⁶² CAPALBO F., *op cit.*

In questo senso la caratteristica di specialità del soggetto titolare del diritto, che varrebbe a giustificare le predette riduzioni degli ambiti di tutela della relativa immagine, sarebbe riferita alla pubblica amministrazione in quanto senza alcuna distinzione ulteriore che tenga conto della qualifica del soggetto autore della condotta lesiva.

Ne conseguirebbe che l'unica forma di tutela dell'immagine della P.A. sarebbe quella prevista dal "lodo Bernardo", con le relative limitazioni, senza alcun spazio per la giurisdizione ordinaria di condannare gli imputati che abbiano leso la reputazione degli enti pubblici soggetti passivi del reato.

È evidente che, in base a quale delle due interpretazioni si considera prevalente, cambia completamente l'ambito di applicazione della responsabilità per danno all'immagine, escludendo, o includendo, tutti i soggetti privati che si siano resi responsabili di reati in danno della P.A.; come si può immaginare si tratterebbe di numerosi processi che potrebbero, o meno, concludersi con un risarcimento.

A parer mio sarebbe preferibile la prima interpretazione che contempla la possibilità per la magistratura ordinaria di perseguire per danno all'immagine della P.A. i soggetti privati che con la loro condotta abbiano effettivamente leso tale diritto.

La Corte costituzionale sostiene che le limitazioni alla risarcibilità del danno all'immagine disposte dal "lodo Bernardo" sono sorretti da ragionevolezza anche per il motivo che la responsabilità amministrativa, connotata da un carattere sanzionatorio, oltre che risarcitorio, non deve trasformarsi in una sorta di spauracchio per i dipendenti pubblici che sarebbero condizionati nel loro operare dal timore di una responsabilità ritenuta eccessiva.

Questo non toglie, tuttavia, che l'immagine pubblica possa essere lesa dai soggetti privati nei confronti dei quali le limitazioni di responsabilità non avrebbero motivo di essere, stante l'assenza di qualunque rapporto con l'attività amministrativa che non correrebbe il rischio di essere compromessa, salvaguardando l'art. 97 Cost.

Non c'è dubbio che, ad esempio, nel caso della sentenza Mediatrade, la condotta dei condannati per frode fiscale abbia screditato l'operato dell'Agenzia delle entrate; l'ente, pertanto, può legittimamente ritenersi danneggiato dal reato anche a livello di reputazione nei confronti della cittadinanza.

In questo contesto, dunque, le argomentazioni della Corte non sembrano soddisfacenti al fine di ritenere insussistente la responsabilità per danno all'immagine della P.A. per condotta di soggetti esterni.

3. *La delimitazione dei reati che possono costituire presupposto del danno all'immagine della P.A. e la condizione necessaria di una sentenza irrevocabile di condanna.*

Il secondo aspetto critico, naturalmente, riguarda la decisione della Corte che afferma la legittimità del "lodo Bernardo" nella parte in cui si prevede che l'azione per il risarcimento del danno all'immagine possa essere esercitata soltanto nel caso di commissione di reati contro la pubblica amministrazione, esclusivamente a seguito di sentenza penale irrevocabile di condanna.

È, con certezza, la parte della disposizione censurata che più di ogni altra ha avuto un effetto dirompente e sostanzialmente di impunità per diverse fattispecie connotate da elevata gravità.

Le procure regionali dovrebbero, a stretto rigore di legge, esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine, a pena di nullità, nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n.97/2001 che, a sua volta, ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione risarcitoria, fa riferimento alle sentenze irrevocabili di condanna pronunciate per i reati di cui al capo I del titolo II del libro II del codice penale.

La dottrina osserva che la Corte costituzionale sbaglia nel ritenere che l'art. 7 sopra citato faccia riferimento solo alle sentenze irrevocabili di condanna; tale disposizione, infatti, richiama espressamente, nell'ultima parte, quanto disposto

nell'art. 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con D.lgs n.271 del 28/7/1989.

Tale ultima norma al comma 1 afferma che *“quando esercita l'azione penale nei confronti di un impiegato dello stato o di altro ente pubblico, il pubblico ministero informa l'autorità da cui l'impiegato dipende, dando notizia dell'imputazione...”*, ma, soprattutto, al comma 3 recita che *“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”*.

Considerato che il legislatore, lungi dall'abrogare il rinvio all'art. 129 delle disposizioni attuative del c.p.p., addirittura ne dà risalto, sottolineando che, in ogni caso *“resta salva”* l'applicazione dell'art. 129, la delimitazione ai delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A. non troverebbe giustificazione alcuna.

Infatti, i giudici della Consulta non spiegano minimamente perché detta disposizione non possa ritenersi applicabile ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione risarcitoria; mentre dovrebbe ritenersi, dato atto del richiamo all'art.129, che le procure contabili possano proporre l'azione risarcitoria non soltanto nei casi di delitti contro la P.A. accertati con sentenza irrevocabile di condanna, ma in tutte le ipotesi di reato che ha cagionato un danno all'erario⁶³.

Le limitazioni sui tipi di reato entro i quali circoscrivere la responsabilità per danno all'immagine sarebbero, inoltre, sindacabili sotto il profilo della ragionevolezza; basti pensare che appare alquanto arduo ritenere che la P.A. possa essere considerata soggetto passivo solamente dei reati previsti da capo I del titolo II del libro II c.p.

A titolo di esempio si possono ricordare l'art. 3, legge n.1383/1941 e l'art. 78, legge n.121/1981⁶⁴.

⁶³ VETRO A., *op. cit.*

⁶⁴ Art. 3: *“il militare della regia guardia di finanza che commette una violazione delle leggi finanziarie, costituente delitto, o collude con estranei per frodare la finanza, oppure si appropria o comunque distrae, a profitto proprio o di altri, valori o generi di cui egli, per ragioni del suo ufficio o servizio, abbia l'amministrazione o la custodia o su cui eserciti la sorveglianza soggiace alle*

Lo stesso si potrebbe dire riguardo al comune modo di sentire della coscienza sociale, visto che un delitto quale quello previsto dall'art. 335 c.p. (violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro), sicuramente di scarso interesse per la collettività, potrebbe essere fonte di responsabilità per danno all'immagine, cosa che non potrebbe accadere, ad esempio, per i reati di lesioni personali gravissime addebitabili a medici ospedalieri.

Sul punto basti ricordare che la Corte dei conti, sez. Lombardia, n. 641/2009, ha condannato i medici della clinica "Santa Rita" per fatti delittuosi perpetrati ai danni dei pazienti ricoverati presso il reparto di chirurgia toracica al risarcimento del danno all'immagine della P.A. per € 8.065.074⁶⁵.

Questo clamoroso caso, noto alle cronache e fonte di un clamor fori senza eguali, non sarebbe, allo stato, presupposto per una condanna al risarcimento del danno all'immagine, con una incongruenza lampante anche nei confronti dei normali cittadini non esperti di diritto.

Altri casi per i quali la responsabilità per danno all'immagine non sarebbe azionabile, stando alle motivazioni rese dalla Corte costituzionale, sono quelli rappresentati dai reati comuni commessi con l'aggravante di cui all'art. 61, comma 1, n.9, c.p. (*"l'aver commesso il fatto con abuso dei poteri, o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio, ovvero alla qualità di ministro di un culto"*).

Anche per questa ipotesi si pongono dei problemi di sostanziale impunità a dir poco irragionevoli se rapportati ai reati minori dei pubblici ufficiali contro la P.A., pure in virtù di una pena molto più severa prevista dal codice penale, a testimonianza dell'allarme sociale che determinano.

pene stabilite dagli articoli 215 e 219 del codice penale militare di pace, ferme le sanzioni pecuniarie delle leggi speciali"; art. 78:" salvo che il fatto costituisca più grave reato, il pubblico ufficiale che utilizza arbitrariamente le prestazioni lavorative di personale dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, in contrasto con i compiti di istituto, al fine di realizzare un profitto proprio o di altri, è punito con la reclusione fino a due anni".

⁶⁵ VETRO A., *op. cit.*

In definitiva, appare evidente la mole di problemi applicativi che ha creato il “lodo Bernardo”, prima, e l’interpretazione data dalla Consulta, poi.

In questo quadro, si capisce come le varie corti contabili territoriali abbiano cercato di andare oltre le motivazioni rese dai giudici costituzionali al fine di azionare l’azione di responsabilità per danno all’immagine anche nei confronti di quei soggetti che si sono macchiati di reati gravissimi.

Per la verità, un acceso dibattito si è avuto anche fra le stesse sezioni della Corte dei conti, fra chi si è attenuto alle prescrizioni della sentenza n. 355/2010 e chi ha cercato di andare oltre.

Uno spiraglio, come vedremo, potrebbe ora arrivare a seguito della promulgazione della legge anticorruzione.

Nel prossimo capitolo si analizzeranno le sentenze di maggior rilievo che si sono poste in contrasto con i dettami della Corte costituzionale.

CAPITOLO VI

IL TENTATIVO DELLA CORTE DEI CONTI DI SUPERARE LE LIMITAZIONI IMPOSTE DAL LODO BERNARDO.

A seguito della sentenza n. 355/2010 della Corte costituzionale, la magistratura contabile ha visto limitarsi alquanto le proprie possibilità di agire in giudizio per il risarcimento del danno all'immagine, se non nei termini indicati dal "lodo Bernardo", come legittimati dalla giurisprudenza costituzionale.

Al fine di non restringere troppo le fattispecie di illecito foriere di danno all'immagine, alcune sezioni territoriali della Corte dei conti, facendo leva sulle incongruenze della sentenza costituzionale viste nel precedente capitolo, hanno cercato, tramite coraggiose e articolate argomentazioni, di ampliare questa forma di tutela ai reati comuni che vedessero quale parte lesa la pubblica amministrazione, al di là dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A. previsti dall'art. 17, comma 30 ter.

In tal modo si è cercato di ritornare a un maggiore spettro di fatti risarcibili, in una sorta di "mediazione" fra le situazioni create prima della riforma (forse troppo ampie) e quelle successive al Lodo, decisamente troppo ristrette.

1. La Corte dei conti sez. Toscana con la sentenza n.90/2011 prova a "svincolarsi" dalla decisione della Consulta.

Prima di analizzare nel merito la sentenza n. 90/2011 della Corte dei conti, sez. Toscana, è opportuno, dato l'argomento trattato, procedere a una breve disamina sulla natura delle sentenze interpretative di rigetto della Corte costituzionale, considerato che tale istituto rappresenta il nocciolo della decisione dei giudici toscani.

1.1 Le sentenze interpretative di rigetto nel sistema delle tipologie decisorie della Corte costituzionale⁶⁶

Nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale delle leggi, siano esse statali o regionali, si distinguono due tipi di pronunce: quelle processuali, con le quali la Corte si limita a rilevare come vi siano motivi procedurali che le impediscono di verificare il merito dell'eccezione di costituzionalità, e quelle di merito, con le quali la Corte verifica nel merito la questione di costituzionalità che potrà essere dichiarata fondata (sentenza di accoglimento), o infondata (sentenza di rigetto).

Per quanto di interesse, ci si soffermerà soltanto sulla trattazione delle sentenze di rigetto, in generale, e sulle sentenze interpretative di rigetto, in particolare.

Con le decisioni di rigetto la Corte esclude la sussistenza del vizio di incostituzionalità nei limiti in cui esso è stato prospettato dal giudice a quo.

Questo significa che la dichiarazione di infondatezza si riferisce alla questione di legittimità costituzionale così come essa è stata proposta dal giudice remittente, senza conferire, comunque, alcuna veste di legittimità costituzionale alla legge impugnata; in pratica, nulla vieta ad un altro giudice di riproporre l'eccezione di incostituzionalità della disposizione sotto diversi profili rispetto a quelli in precedenza analizzati dalla Corte.

Per questo motivo si afferma che le decisioni di rigetto abbiano efficacia inter partes e non erga omnes.

⁶⁶ Per una disamina dell'argomento vedi: BELLOCCI M.- GIOVANNETTI T., *Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte costituzionale*, in *Quaderno predisposto in occasione dell'incontro di studio con la Corte costituzionale di Ungheria*, Roma, 2010; D'ATENA A., *Interpretazioni adeguatrici, diritto vivente e sentenze interpretative della Corte costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it; ROMBOLI R., *Qualcosa di nuovo...anzi, d'antico: la contesa sull'interpretazione conforme alla legge*, in *Scritti in memoria di Giuseppe Florida*, www.rivistaaic.it; RUGGERI A.- SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 1998; PINNA P., *La Costituzione e la giustizia costituzionale*, Torino, 1999; ZAGREBELSKY G.- MARCENO' V., *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012.

Di conseguenza la stessa legge può essere impugnata più volte, magari a causa del mutato quadro normativo o del cambiamento della coscienza sociale, e la Corte potrebbe accogliere un'eccezione in precedenza respinta; ad esempio, sulla questione di costituzionalità del reato di adulterio previsto solo per la moglie (art. 559 c.p.) e non anche per il marito, la Consulta con la sentenza n. 64/1961 aveva dichiarato infondata l'impugnazione, mentre, a distanza di qualche anno, con la sentenza n. 126/1968, aveva dichiarato l'incostituzionalità della disposizione.

All'interno della categoria delle decisioni di rigetto, si inserisce una sottocategoria, le decisioni interpretative di rigetto.

Trattasi di una tipologia decisoria creata dalla Corte allo scopo di sottrarsi all'alternativa fra fondatezza e infondatezza della questione di legittimità, una sorta di *tertium genus*.

In sostanza, la Corte può ritenere infondata l'impugnazione a condizione che della disposizione che si assume viziata sia data un'interpretazione conforme a quella che i giudici costituzionali hanno elaborato nella sentenza.

La Corte, in pratica, si riserva il potere di interpretare la disposizione oggetto di giudizio in maniera autonoma, ossia non vincolata alla prospettazione effettuata dal giudice remittente, secondo la formula finale in cui si legge che la questione di legittimità è infondata nei sensi di cui in motivazione; il vero oggetto del giudizio, dunque, non sarebbe la disposizione, bensì la norma, vale a dire il significato che si ricava dal testo legislativo a seguito dell'attività interpretativa.

Questo consente di evitare l'illegittimità della legge in quanto gli stessi giudici ordinari possono interpretare il testo in senso costituzionalmente orientato, secondo le indicazioni della Consulta, tralasciando l'interpretazione contraria alla costituzione che aveva dato origine alla questione di illegittimità.

Tali sentenze non hanno, di conseguenza, efficacia erga omnes, avendo un effetto meramente "suggeritore" nei confronti dei giudici che successivamente si troveranno a dover interpretare la legge impugnata.

Unico vincolato sarebbe il giudice remittente, mentre gli altri giudici conserverebbero la loro autonomia di giudizio, pur dovendo, ovviamente, fornire un'interpretazione della disposizione che sia conforme alla Costituzione. Comunque ricordare che la Corte di cassazione non ha condiviso il potere di interpretazione esercitato dalla Corte costituzionale, rifiutandosi di applicare la legge secondo quanto statuito dai giudici della Consulta; una mediazione è stata trovata in questo senso: la Corte costituzionale, di fronte a interpretazioni giurisprudenziali consolidate, accetta di giudicare la disposizione impugnata nel significato normativo ad essa attribuito dalla giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato, ossia nel significato in cui essa "vive" nell'ordinamento, rinunciando a proporre una propria interpretazione costituzionalmente orientata⁶⁷.

In presenza di un diritto vivente, quindi, il giudice comune potrà scegliere tra il seguire una propria interpretazione conforme a Costituzione e diversa dal diritto vivente da questi ritenuto incostituzionale e il sollevare una questione di costituzionalità avente ad oggetto quest'ultimo, chiamando la Corte a decidere su di esso seguendo lo schema accoglimento/rigetto.

Lo spazio di operatività delle sentenze interpretative di rigetto è di conseguenza ridotto, potendo essere utilizzate non per tentare di modificare l'interpretazione giurisprudenziale generalmente condivisa, ma per conformare gli indirizzi giurisprudenziali non ancora consolidati, contribuendo così la Corte a formare, con le proprie interpretazioni, un diritto vivente costituzionalmente compatibile⁶⁸.

Quest'ultimo caso sembra essere quello verificatosi in occasione delle eccezioni di incostituzionalità che hanno dato origine alla pronuncia n.355/2010 della Corte costituzionale inerente al "lodo Bernardo".

⁶⁷ BELLOCCI M.- GIOVANNETTI T., *op. cit.*

⁶⁸ BELLOCCI M.- GIOVANNETTI T., *op. cit.*

1.2 La sez. Toscana fornisce un'interpretazione dell'art. 17, comma 30 ter, diversa da quella emergente dalla sentenza interpretativa di rinvio della Corte costituzionale n.355/2010

Il caso sottoposto all'attenzione del collegio toscano riguardava l'ipotesi, avanzata dal procuratore regionale, di condanna per danno all'immagine della P.A. nei confronti di alcuni poliziotti, i quali erano stati condannati per concussione con sentenza di primo grado, non ancora passata in giudicato e quindi revocabile, e per la violazione di norme in materia di immigrazione clandestina (segnatamente l'art. 12, comma 5, D.lgs n.286/1998) con sentenza ex art. 444 c.p.p. passata in giudicato.

Nelle more dei procedimenti penali connessi al giudizio contabile era intervenuta la riforma del "lodo Bernardo", per cui i magistrati giudicanti si erano trovati ad esaminare la questione dell'applicabilità della fattispecie del danno all'immagine in seguito alle limitazioni imposte dall'art. 17, comma 30 ter (sentenza irrevocabile di condanna, per il primo reato, delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A. per il secondo reato).

La Corte toscana ricostruisce le opzioni interpretative date dalle varie sezioni, quali diritto vivente, dell'art. 17, comma 30 ter, antecedentemente alla sentenza della Corte costituzionale.

"Per una prima opzione, l'art. 17 comma 30 ter andava interpretato nel senso che, per effetto di esso, il danno all'immagine della pubblica amministrazione per fatto dei suoi dipendenti continua a sussistere nei soli casi previsti dall'art. 7 della legge n.97/2001 e, cioè, nei soli casi il cui il danno all'immagine derivi da reati contro la pubblica amministrazione".

"Per una seconda opzione, l'art. 17 comma 30 ter andava interpretato nel senso che, per effetto di esso, la tutela del danno all'immagine della pubblica amministrazione per fatto dei suoi dipendenti continua a sussistere non solo nei casi direttamente previsti dall'art. 7 della legge n.97/2001, ma anche nei casi che lo stesso art. 7 indirettamente prevede allorquando fa salvo il disposto dell'art.

129, comma 3, disp. att. c.p.p.: continua a sussistere, quindi, sia nel caso di danno all'immagine derivante da reati contro la pubblica amministrazione che nel caso di danno all'immagine derivante da ogni altro reato, dovendosi escludere ogni ulteriore tutela soltanto nel caso di danno all'immagine derivante da fatto illecito non costituente reato”.

“Per una terza opzione, infine, l’art. 17 comma 30 ter andava interpretato nel senso che, per effetto di esso, la tutela del danno all’immagine della pubblica amministrazione per fatto dei suoi dipendenti continua a sussistere, come per la seconda opzione, nel caso di danno all’immagine derivante da qualsiasi tipo di reato.....ma spetta alla giurisdizione del giudice contabile solo per il danno all’immagine derivante da reato contro la pubblica amministrazione, mentre spetta alla giurisdizione del giudice ordinario per il danno all’immagine derivante da reato diverso”.

L’interpretazione fornita dalla Consulta con la sentenza n. 355/2010 accoglie la più restrittiva delle opzioni, vale a dire la prima.

Il collegio toscano, pertanto, al fine di estendere la responsabilità per danno all’immagine ai reati comuni, si interroga sull’efficacia vincolante dell’interpretazione data dalla Corte costituzionale nelle sentenze di rigetto, fra le quali rientra la n.355/2010.

“Sia le sentenze di rigetto, sia le sentenze interpretative di rigetto, non hanno, a differenza di quelle dichiarative di illegittimità costituzionale, efficacia erga omnes e, pertanto, determinano un vincolo (nemmeno assoluto) solo per il giudice del procedimento nel quale la relativa questione è stata sollevata”.

“Invece, negli altri procedimenti, il giudice conserva il potere-dovere di interpretare in piena autonomia la norma denunciata, sempre che il risultato ermeneutico risulti adeguato ai principi espressi nella Costituzione, poiché la decisione fatta propria dalla Corte costituzionale riveste, per il giudice diverso da quello a quo solo il valore di un precedente autorevole, purchè sia sorretta da argomentazioni persuasive, tali da indurlo, nell’esercizio delle sue autonome funzioni, a condividerne il contenuto e a farlo proprio, non essendo sufficiente

la semplice qualificazione, da parte del giudice delle leggi, di una determinata interpretazione come costituzionalmente corretta a imporne l'osservanza al giudice stesso".

Date queste premesse, la Corte toscana si ritiene legittimata a ricercare e scegliere un'interpretazione diversa da quella fatta propria dalla Corte costituzionale.

In particolare, rilevano i giudici che l'art. 17, comma 30 ter, pone la condizione dell'esercizio dell'azione entro trenta giorni dalla comunicazione della sentenza irrevocabile di condanna ma non indica espressamente i reati che possano costituire presupposto per l'azione di risarcimento del danno all'immagine, limitandosi a rinviare all'art. 7 della legge n.97/2001, il quale, come già evidenziato in precedenza, fa salvo l'art. 129, comma 3, disp. Att. c.p.p.

Il testo legislativo suddetto si presterebbe a due interpretazioni.

In un caso *"i due periodi di cui si compone la norma potrebbero essere coordinati in modo da darne la seguente lettura: per l'esercizio dell'azione contabile per danno da reato contro la pubblica amministrazione, la nuova disciplina introdotta con il primo periodo non esclude, ma si aggiunge alla disciplina di cui all'art. 129, fatta salva dal secondo periodo, di modo che all'esercizio dell'azione contabile per danno da reato contro la pubblica amministrazione si applica sia la disciplina dell'art. 7 della legge n.97/2001 che la disciplina dell'art. 129, comma 3, disp. Att. c.p.p."*. La conseguenza sarebbe di avallare l'interpretazione data dalla Corte costituzionale, la quale limita ai reati contro la P.A. la procedibilità dell'azione per danno all'immagine.

Nell'altro caso *"l'art. 7 della legge n.97/2001 potrebbe, invece, essere letto nel diverso senso che la norma, mentre col primo periodo mira a introdurre una nuova disciplina per i danni derivanti da reati contro la pubblica amministrazione, si preoccupa, con il secondo periodo, di mantenere ferma, per gli altri reati, la disciplina di cui all'art. 129, comma 3, disp. Att. c.p.p."*. La conseguenza sarebbe che, dovendosi considerare il richiamo all'art. 129 in sé, non come funzionale

all'individuazione della disciplina complessiva applicabile ai reati contro la P.A., sarebbe salva la proponibilità dell'azione anche per i reati comuni.

Facendo un ragionamento logico sistematico, la Corte dei conti sez. Toscana aderisce all'interpretazione che consente di procedere nei confronti degli autori di reati comuni; infatti, dalla ricostruzione fatta dalla Corte costituzionale per giustificare la ratio dell'art. 17, comma 30 ter, si evince che lo scopo della disposizione sarebbe quello di ridurre la responsabilità dei pubblici dipendenti in modo che gli stessi non siano eccessivamente condizionati nello svolgimento della loro attività amministrativa.

Ma se questa è la ratio, concludono i giudici toscani, la riduzione di responsabilità ha senso, in effetti, soltanto nei confronti dei reati dei pubblici ufficiali contro la P.A., quali unici reati collegati all'azione amministrativa, mentre non si vede che effetto negativo potrebbe avere sull'azione dei pubblici poteri il "timore" di essere sottoposti a responsabilità per danno all'immagine a seguito di un reato comune (come potrebbe essere, ad esempio, un reato di violenza sessuale, dove la qualifica di pubblico ufficiale può costituire l'occasione per la commissione del delitto, ma dove non vi è certamente un potenziale condizionamento della azione amministrativa).

I giudici toscani, dunque, si svincolano dalla decisione della Corte costituzionale, interpretando diversamente l'art. 17, comma 30 ter, sulla base dell'autonomia dell'interpretazione dei giudici a seguito di sentenza di rigetto della Consulta.

Gli stessi giudici toscani hanno sollevato nuovamente la questione di legittimità costituzionale della legge sul danno all'immagine, ma l'orientamento della Corte costituzionale non è variato; l'ordinanza di manifesta infondatezza n.286/2011 conferma integralmente i principi enunciati nella sentenza n. 355/2010.

Bisogna comunque sottolineare che l'iter argomentativo della sez. Toscana non è rimasto privo di riscontri, sia giurisprudenziali che dottrinari.

La III sez. Centrale di Appello della Corte dei conti, con sentenza n. 286 del 13 aprile 2012, sostanzialmente aderisce alle considerazioni della Corte toscana.

Il principio sotteso è quello della possibilità per il giudice di proporre, in seguito a una sentenza costituzionale di rigetto, una propria autonoma interpretazione costituzionalmente orientata, anche se la stessa si discosta da quella enunciata dai giudici costituzionali.

Sulla scorta di tale principio, la sez. Centrale ritiene che *“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 libro II c.p., come l’ipotesi di truffa di cui al cpv dell’art. 640 c.p. o, addirittura, di cui all’art. 640 bis c.p.”.

Vediamo come, oltre alle argomentazioni già avanzate dalla sez. Toscana, la III sez. Centrale arricchisce la motivazione con il riferimento al principio di tassatività della fattispecie, tipico del sistema penalistico, ma che non dovrebbe essere applicato al sistema della responsabilità amministrativa; la conseguenza sarebbe evidente: una limitazione a fattispecie tipizzate per il danno all’immagine della P.A. non sarebbe consona alle caratteristiche del sistema di responsabilità amministrativa, dove le garanzie di tassatività previste dall’ordinamento penale non hanno motivo d’essere.

La stessa corte regolatrice della giurisdizione ha più volte sostenuto che non vi sia un vincolo erga omnes derivante da pronunce costituzionali interpretative di rigetto o d'inammissibilità, fatto salvo il loro valore di precedente autorevole⁶⁹.

L'unico vincolo limitativo che rivestono questi tipi di decisione sono per il giudice del procedimento in cui è stata sollevata la questione. In tutti gli altri casi il giudice conserva il potere-dovere di interpretare in piena autonomia le disposizioni di legge, a norma dell'art. 101, comma 2, Cost., purchè ne dia una lettura costituzionalmente orientata, ancorchè differente da quella indicata nella decisione interpretativa di rigetto⁷⁰.

Assodato il principio di libera interpretazione del giudice (purchè costituzionalmente orientata), ben si comprende come alcune corti territoriali abbiano cercato, legittimamente, di estendere la responsabilità per danno all'immagine ai reati comuni.

Non bisogna dimenticare che l'art. 129 disp. Att. c.p.p. non è stato oggetto di valutazione da parte della Corte costituzionale e, pertanto, ritengo che lo stesso lasci ampi margini di applicazione ai giudici contabili⁷¹.

2. La Corte dei conti, sez. Sicilia, al contrario, aderisce all'interpretazione data dalla Consulta.

La linea seguita dalla Corte toscana e, come abbiamo visto, anche dalla Corte centrale d'Appello, tuttavia, non è stata largamente condivisa dalla giurisprudenza contabile.

Alcune corti hanno aderito all'interpretazione più restrittiva effettuata dalla Corte costituzionale, creando una disparità di trattamento sul territorio nazionale per illeciti dello stesso tipo; una recente decisione della Corte dei

⁶⁹ Cass. Sez. un. del 31 marzo 2004, n. 23106.

⁷⁰ Cass. Sez. un. cit.

⁷¹ Vedi anche VETRO A., *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*, su www.respamm.it.

conti sez. Sicilia⁷² afferma che *“è consapevole il collegio di un diverso orientamento giurisprudenziale di talune sezioni della Corte dei conti, tra cui la terza sezione centrale d’Appello (sentenza n. 286/2012) e la Prima sezione centrale d’Appello (sentenze n. 809/2012 e n. 522/2014), secondo il quale la menzionata sentenza di rigetto della Corte Costituzionale, non spiegando efficacia erga omnes, consente al giudice di interpretare in piena autonomia la norma denunciata purchè in aderenza ai principi costituzionali.....tuttavia il collegio non rinviene in tali pronunce validi motivi per doversi discostare da una interpretazione fondata sia sul tenore letterale della norma sia sulle considerazioni contenute nella riferita sentenza della Corte costituzionale, la quale presenta senz’altro un valore ermeneutico di primaria rilevanza, risultando conforme sia al dato letterale che alla ratio legis della disposizione in oggetto....”*.

La Corte siciliana, dunque, ritiene che l’interpretazione fornita dalla Corte costituzionale abbia un valore di precedente autorevole dal quale risulta difficile discostarsi, pur essendo una sentenza interpretativa di rigetto non formalmente vincolante erga omnes.

Tra l’altro questa sezione non lascia spazio nemmeno all’applicabilità dell’art. 129, non trattato dai giudici costituzionali.

“questo collegio non aderisce alla tesi....secondo la quale, dalla clausola di salvezza consistente nel richiamo operato dall’art. 7, legge n. 97/2001 all’art. 129, comma 3, disp. Att. c.p.p.....deriverebbe, indirettamente, la tutela del danno all’immagine delle pubbliche amministrazioni derivante da reato comune”.

“ A tale riguardo, va infatti osservato che l’art.17, comma 30 ter, stabilisce un rinvio univoco e diretto ai soli casi previsti dall’art. 7 della legge n.97/2001....e pertanto il collegio non ritiene possibile un’estensione della tutela risarcitoria del danno all’immagine ad altre tipologie di reati non espressamente contemplate dalla norma di riferimento”.

A sostegno della propria tesi, la Corte siciliana richiama le ordinanze di infondatezza pronunciate dalla Corte costituzionale dopo la sentenza n.

⁷² Corte dei conti, sez. Sicilia, n.654 del 20 maggio 2014.

355/2010, le quali hanno confermato l'atteggiamento rigoroso nell'interpretazione letterale del "Iodo Bernardo"⁷³.

In sostanza, riprende le considerazioni già evidenziate dalla Corte dei conti sez. Emilia Romagna⁷⁴, secondo la quale, senza entrare nel merito della vincolatività o meno delle sentenze interpretative di rigetto della Corte costituzionale, ciò che rileva è il valore ermeneutico di particolare importanza che deve essere riconosciuto all'interpretazione data dai giudici costituzionali, considerata, peraltro, pienamente conforme al dato letterale e alla ratio legis di cui all'art. 17, comma 30 ter.

3. *La sez. giurisdizionale di Trento esclude dalla responsabilità per danno all'immagine i reati comuni commessi con l'aggravante della qualifica di pubblico ufficiale; critiche.*

Un'altra importante questione si è posta per quei reati comuni commessi con l'aggravante di cui all'art. 61, comma 1, n.9, c.p. (*l'aver commesso il fatto con abuso dei poteri, o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio, ovvero alla qualità di ministro di culto*).

Lo spunto viene offerto dalla sentenza n. 29 del 2011 della sez. di Trento: un insegnante di scuola pubblica viene condannato per il reato di violenza sessuale continuata e aggravata dall'età delle vittime inferiore a 14 anni e dall'aver commesso il fatto abusando della propria autorità di insegnante.

La corte suddetta accoglie l'eccezione della difesa per la quale la commissione di un reato comune esclude la risarcibilità del danno all'immagine della P.A., giusto quanto disposto dall'art. 17, comma 30 ter, così come interpretato dalla sentenza costituzionale n.355/2010.

⁷³ Corte cost., ord. N.219-220-221 del 21 luglio 2011.

⁷⁴ Corte dei conti, sez. Emilia Romagna, n.57 del 23 aprile 2013.

Quindi, anche i giudici trentini si adeguano all'interpretazione maggioritaria tesa ad escludere la sussistenza del danno all'immagine per i reati che non siano dei pubblici ufficiali contro la P.A.

Naturalmente, data la gravità del reato oggetto del giudizio contabile, attenta attenta dottrina si è posta una riflessione sulla bontà della decisione dei giudici trentini⁷⁵.

In particolare viene in rilievo l'art. 360 c.p. che così recita: “ *Quando la legge considera la qualità di pubblico ufficiale, o di incaricato di un pubblico servizio, o di esercente un servizio di pubblica necessità, come elemento costitutivo o come circostanza aggravante di un reato, la cessazione di tale qualità, nel momento in cui il reato è commesso, non esclude l'esistenza di questo né la circostanza aggravante, se il fatto si riferisce all'ufficio o al servizio esercitato*”.

Tale articolo si applica anche ai delitti previsti dall'art. 17, comma 30 ter, in quanto rubricato “Disposizioni comuni ai capi precedenti” e inserito nel capo III del titolo II del libro secondo del c.p.; fra i capi precedenti vi è anche il capo I, quello dei reati commessi dai pubblici ufficiali contro la P.A.

La finalità di questo articolo è la tutela del pubblico interesse, il quale potrebbe essere lesa o posto in pericolo non solo nell'attualità dell'esercizio delle funzioni pubbliche, ma anche quando il soggetto investito del pubblico ufficio abbia perduto le predette qualifiche, sempre che sussista un rapporto funzionale fra la commissione del reato e l'ufficio ricoperto⁷⁶.

Le conseguenze dell'applicazione del predetto articolo alla fattispecie del danno all'immagine potrebbero essere rilevanti.

Innanzitutto, non sarebbe la natura del reato (reato proprio o reato comune aggravato dalla qualità di pubblico ufficiale) a fungere da discriminante ai fini della sussistenza di una lesione diretta del buon andamento ed imparzialità della P.A. quali elementi costitutivi dell'immagine dell'ente pubblico, ma sarebbe la

⁷⁵ D'ANGELO L., *Corte dei conti e danno all'immagine della P.A.: azione di responsabilità ammissibile riguardo a condanne definitive per reati comuni aggravati dalla qualifica di pubblico ufficiale?*, su www.respamm.it.

⁷⁶ Cass. Penale, sez. VI, n. 20558 del 31 maggio 2010; vedi anche FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale, parte speciale*, Milano,

relazione funzionale tra il fatto di reato commesso e l'esercizio di un pubblico ufficio a far comunque emergere una lesione penalmente rilevante degli in capo alla P.A.

Sostanzialmente, dunque, l'art. 360 c.p. ai fini della punibilità considera determinante la riconducibilità del fatto a una pubblica funzione, indipendentemente dalla circostanza che la qualifica di pubblico ufficiale sia elemento costitutivo del reato (come nei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.) o una circostanza aggravante di un reato comune.

Se così fosse, perderebbe di importanza la distinzione fatta dalla Corte trentina fra la lesione diretta dell'immagine della P.A., risarcibile in sede contabile, determinata da reati propri contro la P.A., e una lesione indiretta dell'immagine, non risarcibile, determinata da reati comuni aggravati dalla qualifica di pubblico ufficiale.

Ne deriverebbe una sorta di equipollenza, quanto al bene giuridico tutelato, tra i delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A. e i delitti comuni aggravati dalla qualifica pubblica del reo; praticamente il legislatore penale considera come posti a tutela del buon andamento, imparzialità e prestigio della P.A. anche i delitti comuni aggravati dalla qualifica di pubblico ufficiale.

Tale assimilazione risulterebbe dall'art. 360 c.p. che tratta allo stesso modo i due casi, in ragione della medesima ratio di tutela.

Appare, dunque, possibile per il procuratore contabile esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine anche in presenza di reati comuni aggravati ex art. 61, comma 1, n.9 c.p.

Secondo l'autore, l'opzione esegetica sopra riportata trova ulteriore fondamento in un'altra circostanza: sovente, infatti, i reati comuni aggravati dalla qualifica di pubblico ufficiale "assorbono" i reati propri contro la P.A.

Più volte si è affermato in sede penale che la condotta del pubblico ufficiale che sia posta in essere in violazione di una norma penale non integra il delitto di abuso d'ufficio, ma il reato che da quella norma è previsto e l'abuso di poteri o la violazione di doveri inerenti una pubblica funzione, con cui quella

condotta è attuata, configurano la circostanza aggravante di cui all'art. 61, comma 1, n.9 c.p.; sempre in tema di abuso d'ufficio, atteso il carattere residuale del reato previsto dall'art. 323 c.p., deve escludersi, in applicazione della regola della specialità prevista dall'art. 15 c.p., il concorso formale di tale reato con quelli, più gravi, di minaccia e lesioni aggravati entrambi ai sensi dell'art. 61, comma 1, n. 9 c.p.⁷⁷

Orbene, se così è, non si capisce come potrebbe il legislatore consentire l'azione per il risarcimento del danno all'immagine per la commissione dei reati propri contro la P.A. e non consentirla per quei reati, ben più gravi, che i reati propri assorbono.

Non mancherebbero altre ragioni a sostegno della tesi propugnata; i reati comuni aggravati dalla qualifica pubblicistica dell'agente devono ritenersi appartenenti allo stesso genus dei reati propri contro la P.A., sia in senso sostanziale che ex lege, dato che l'art. 360 c.p. li accomuna, poiché si tratta pur sempre di illeciti connessi all'esercizio di un pubblico ufficio.

Gli stessi giudici costituzionali non sembrano sostenere che il delitto legittimante l'azione di responsabilità per danno all'immagine debba avere quale unico ed esclusivo soggetto passivo la P.A., ben potendo essere leso sia l'interesse della vittima del reato, sia la reputazione dell'ente, come avviene per i delitti aggravati dalla qualifica di pubblico ufficiale.

Infine, non trascurabile appare il fatto che fra i reati previsti dal capo I titolo II del libro secondo c.p. rientrano anche gli illeciti di cui agli artt. 316 bis e ter; trattasi dei reati di malversazione a danno dello Stato e di indebite percezioni di erogazioni pubbliche a danno dello Stato che prevedono come soggetto attivo il privato cittadino.

Ma allora, se il legislatore ha inserito questi articoli all'interno del sistema dei reati dei pubblici ufficiali contro la P.A., se ne deduce che gli stessi determinino la lesione dello stesso bene giuridico; ne consegue che anche i reati comuni

⁷⁷ Cass. Pen. Sez. VI, n. 42801 del 17 novembre 2008 e Cass. Pen. Sez. VI n.2974 del 18 gennaio 2008.

aggravati ex art. 61, comma 1, n. 9 c.p. dovrebbero rientrare fra quelli che possono costituire presupposto per il risarcimento del danno all'immagine.

4. La Cassazione penale "apre" al risarcimento del danno all'immagine della P.A. per i reati comuni.

Una breve riflessione merita la sentenza della Cassazione penale, sez. III, n. 5481 del 12 dicembre 2013.

I giudici ordinari si trovano a dover affrontare il problema della risarcibilità del danno all'immagine della P.A. al di fuori della giurisdizione contabile e, nel contempo, forniscono un'interpretazione dei limiti posti dalla sentenza costituzionale n.355/2010.

Nello specifico, la Cassazione sottolinea come la Corte costituzionale abbia evidenziato che la tutela dell'immagine pubblica sia esperibile soltanto nel caso di commissione di reati propri contro la P.A., mentre in tutti gli altri casi non sarebbe possibile una tutela dell'immagine degli enti.

Questa interpretazione restrittiva sembrerebbe escludere la configurabilità del danno all'immagine al di fuori delle ipotesi in cui vi sia la giurisdizione della Corte dei conti, ossia quando si tratti di un'azione posta in essere da un pubblico dipendente.

La Cassazione ritiene, invece, di aderire a una tesi meno limitativa, per cui la domanda di risarcimento del danno per la compromissione dell'immagine pubblica possa essere proposta anche dinanzi a un organo giurisdizionale diverso dalla Corte dei conti e al di fuori di un giudizio per responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 103 Cost.

Deve, in altri termini, secondo la Cassazione, optarsi per l'interpretazione secondo la quale il legislatore non abbia inteso prevedere un maggior ambito operativo alla giurisdizione contabile a dispetto di un'altra giurisdizione.

Venendo al merito dei reati presupposti per il risarcimento del danno all'immagine, l'organo di nomofilachia aderisce all'orientamento delle sezioni

territoriali della Corte dei conti che hanno interpretato in modo estensivo il "lodo Bernardo".

Gli ermellini sostengono che le sentenze interpretative di rigetto della Corte costituzionale non siano vincolanti, ma costituiscano soltanto un autorevole precedente; i giudici investiti della questione, pertanto, possono (o devono) interpretare la legge in totale autonomia, facendo salvo soltanto il criterio dell'orientamento costituzionalmente compatibile.

Date queste premesse, la Cassazione penale ritiene che siano da perseguire per danno all'immagine anche i reati comuni, purchè commessi da soggetti in rapporto di servizio con la P.A., in quanto gli stessi sono comunque idonei a ledere il prestigio dell'amministrazione.

Dall'ampia disamina effettuata, si può sintetizzare lo stato dell'arte dopo la decisione della Corte costituzionale.

Di fatto, soltanto la Corte toscana si è schierata chiaramente contro la decisione della Consulta, attraverso un ragionamento, a mio modo di vedere, condivisibile nella sua articolazione tecnico-giuridica.

Tuttavia, la Consulta con le ordinanze del 2011 non ha mancato di confermare l'orientamento espresso con la sentenza n.355/2010, pertanto, nonostante le numerose critiche al suo contenuto, le corti territoriali ne hanno preso atto, ponendosi anche in contrasto con la sezione centrale d'Appello, come abbiamo rilevato nel paragrafo relativo alla sentenza della sez. Sicilia.

Un ausilio all'interpretazione estensiva sembra adesso arrivare dalla giurisdizione ordinaria, ma al momento non pare sufficiente per mutare l'orientamento generale.

Non vi è dubbio che le incongruenze che si sono venute a creare con l'emanazione dell'art. 17, comma 30 ter, rimangono irrisolte, con i conseguenti problemi di giustizia sostanziale di cui si è parlato.

Forse uno spiraglio in questo senso potrebbe essere dato dalla nuova legge n.190/2012 (cosiddetta legge anticorruzione).

Nel prossimo capitolo si tratterà delle novità che tale disposizione potrebbe portare nel panorama del danno all'immagine della P.A., chiaramente in evoluzione.

CAPITOLO VII

LA NUOVA LEGGE ANTICORRUZIONE E SUE INFLUENZE SUL DANNO

ALL'IMMAGINE

La corruzione è stata sempre considerata un male endemico del nostro paese, frutto di una mentalità diffusa di violazione delle regole e della libera concorrenza, insita non solo nei funzionari pubblici o negli esponenti di partito titolari di cariche elettive, ma anche all'interno della classe imprenditoriale e professionale; è bene ricordarsi che il reato di corruzione è un reato a concorso necessario, per cui, a fronte di un soggetto corrotto, vi è sempre un soggetto corruttore, non meno responsabile del primo.

In Italia, purtroppo, la corruzione è un fenomeno alquanto diffuso, tanto che, secondo il report 2012 di Transparency International, nel nostro paese l'indice di percezione della corruzione ci colloca al 72° posto al mondo, meglio, nella UE, soltanto di Bulgaria e Grecia.

La Corte dei conti non manca mai di sottolineare che, oltre al danno etico e civile determinato da questo tipo di illeciti, vi è anche un danno al tessuto economico della nazione, considerato che i fenomeni corruttivi scoraggiano gli investimenti, soprattutto stranieri⁷⁸

In particolare, nella relazione del Presidente Gianpaolino per l'anno giudiziario 2013, si richiama l'attenzione sul fenomeno della corruzione e sulla possibile efficacia rappresentata dalle misure prese dal legislatore con la legge n.190 del 6 novembre 2012⁷⁹.

“ Con riguardo, invece, alle misure per combattere la corruzione politica e amministrativa, emblematiche, sotto diversi profili, risultano alcune disposizioni contenute nella legge 6 novembre 2012, n.190.

⁷⁸ CARUSO A., *Intervento all'Università Bocconi*, 18 marzo 2013.

⁷⁹ GIANPAOLINO L., *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013*, su www.corteconti.it.

È da tempo che si è avuto modo di rilevare che la corruzione è divenuta da fenomeno burocratico/pulviscolare, fenomeno politico-amministrativo

La risposta, pertanto, non può essere di soli puntuali, limitati interventi, circoscritti per di più su singole norme del codice penale, ma la risposta deve essere articolata ed anch'essa sistemica.

Inoltre, la metamorfosi del fenomeno criminale della corruzione ha comportato un significativo mutamento della natura del disvalore dei fatti di corruzione e del bene giuridico offeso.....in effetti, la corruzione sistemica, oltre al prestigio, all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione, pregiudica, da un lato, la legittimazione stessa delle pubbliche amministrazioni, e, dall'altro,.....l'economia della nazione.

Da qui l'importanza della parte amministrativa della legge n.190/2012 che assume la portata di una riforma delle pubbliche amministrazioni ai fini della prevenzione e della lotta alla corruzione.....”

La legge n.190 del 2012 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), citata nella relazione predetta, è una disposizione facente parte di un più ampio novero di attività legislativa posta in essere al fine di contrastare il fenomeno della corruzione, sospinta anche da iniziative in ambito internazionale.

Nel corso della XVI legislatura, il primo intervento del Parlamento in tema di lotta alla corruzione è stato l'approvazione della legge 116/2009 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite fatta a Merida nel 2003.

Successivamente, vengono in rilievo la legge 28 giugno 2012, n.110, di ratifica della Convenzione penale di Strasburgo del 1999 nonché la legge 28 giugno 2012, n.112 di ratifica della Convenzione civile sulla corruzione di Strasburgo, sempre del 1999.

Per ciò che concerne l'ordinamento interno, il 31 ottobre 2012 è stata approvata la legge n.190, composta di due soli articoli e svariati commi che hanno profondamente inciso gli istituti determinanti in materia di corruzione (dalla trasparenza alla disciplina delle incompatibilità e incandidabilità, dalle

cause di risoluzione dei contratti pubblici alla rideterminazione delle pene di alcuni reati propri contro la P.A.).

Per quanto di interesse in questo lavoro, una importante novella è rappresentata dall'art. 1, comma 62, che ha introdotto i commi 1 sexies e 1 septies dell'art. 1, L. n.20/1994; il comma 1 sexies afferma che *“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, salvo prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente”*; il comma 1 septies attiene invece alla fase della tutela del credito: *“ nei giudizi di responsabilità atti o fatti di cui al comma 1 sexies, il sequestro conservativo di cui all'art. 5, comma 2, Del decreto legge 15 novembre 1993, n.453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n.19, è concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale”*.

Da una prima lettura, si evince come questo atto legislativo possa incidere notevolmente sulla disciplina sostanziale del danno all'immagine.

Infatti, a differenza di quanto previsto dall'art. 17, comma 30 ter, il testo della legge parla di reati contro la pubblica amministrazione, senza specificare in modo tassativo la natura di questi reati, ossia se si tratti dei reati propri di cui al capo I, titolo II del libro secondo del c.p. o, al contrario, intenda ricomprendere anche i reati comuni che abbiano comunque la P.A. come soggetto passivo.

Preliminarmente, è bene precisare che il comma 1 sexies non prevede l'abrogazione di discipline previgenti, quali il “lodo Bernardo”, le quali, senza dubbio, rimangono in vigore in quanto compatibili.

Tuttavia, non sfugge che la dicitura adoperata dal legislatore (reato contro la pubblica amministrazione) è ben diversa da quella adoperata dall'art. 17, comma 30 ter, il quale fa espresso rinvio all'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n.97, secondo la quale gli unici reati presupposti per il risarcimento del danno

all'immagine della P.A. sono i reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

La locuzione usata dal legislatore nella legge anticorruzione è più generica e questo comporta dei problemi di "convivenza" fra le due disposizioni.

Naturalmente, parte della giurisprudenza e della dottrina non si è fatta attendere nell'interpretare la legge de quo in senso estensivo, vale a dire cercando di fare rientrare fra i reati presupposti anche quelli comuni che abbiano leso il bene immagine degli enti pubblici.

Si capisce l'importanza che la direzione scelta potrebbe avere, data la maggior ampiezza di fattispecie punibili che si paleserebbero di fronte ai giudici contabili.

Per un'analisi approfondita della questione, appare opportuno soffermarci sulla sentenza n. 47 del 14 marzo 2014 della sez. Lombardia, la quale, con articolate argomentazioni, decide per il superamento dei vincoli imposti dal "lodo Bernardo".

1. *Legge anticorruzione e Lodo Bernardo: la sez. Lombardia estende ai reati comuni la responsabilità per danno all'immagine*⁸⁰.

La sentenza in commento trae origine da una condanna di un carabiniere per i reati previsti dagli artt. 47, n. 2 e 120, commi 1 e 2, c.p.m. (violata consegna pluriaggravata), per avere lo stesso interrotto la vigilanza lungo il perimetro della caserma, al fine di recarsi presso un salone da barba.

La procura contabile ha agito in giudizio allo scopo di veder condannare il militare al risarcimento del danno all'immagine e al prestigio del Ministero della Difesa-Arma dei Carabinieri ex art. 55 quinquies, D.lgs n. 165/2001.

Il collegio, investito della questione, innanzitutto ha escluso che il convenuto potesse essere ritenuto responsabile ex art. 55 quinquies, D.lgs n.165/2001, in quanto la condotta non è consistita in alcuna falsa attestazione di presenza

⁸⁰ Dello stesso avviso è Corte dei conti, sez. Campania, ordinanza n. 287 del 23/8/2013.

mediante modalità fraudolente, non essendosi verificata alcuna alterazione o contraffazione documentale, ovvero alcuna alterazione dei sistemi di rilevamento; inoltre, l'accertamento in sede penale rappresenta un prius sia in ordine al risarcimento del danno arrecato sia alla configurabilità stessa del danno all'immagine. Siccome la fattispecie concreta concerne il reato di violata consegna pluriaggravata, l'art. 55 quinquies non è da ritenersi applicabile.

A questo punto la Corte si interroga se sia configurabile un risarcimento per danno all'immagine a seguito della condotta posta in essere dal carabiniere.

Dopo aver richiamato l'art. 17, comma 30 ter, ed aver appurato che il reato oggetto di giudizio non rientra fra i delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A., come richiesto dalla disposizione del "lodo Bernardo", si sofferma sulla nuova disciplina introdotta dalla legge n.190/2012.

"Il legislatore, nell'intento evidente di determinare (e limitare) con legge l'entità del risarcimento del danno all'immagine della P.A., sia pure ricorrendo a una presunzione iuris tantum.....ha espressamente statuito che il danno all'immagine della P.A.....è quello derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato".

I magistrati milanesi ritengono che la disposizione che ha introdotto il comma 1 sexies dell'art. 1, legge n.20/1994, abbia avuto un effetto innovativo sulla materia del danno all'immagine.

"la vera e profonda innovazione consiste nella locuzione successiva, secondo la quale tale danno (all'immagine) deriva dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato".

"Ad avviso di questo collegio, il mancato riferimento alla normazione vigente di cui all'art. 17, comma 30 ter, per un verso,e la diversa innovativa locuzione adottata, per altro verso, inducono a ritenere che il quadro normativo di riferimento, in tema di risarcimento del danno all'immagine della P.A. nei giudizi di responsabilità presso questa corte, sia sostanzialmente mutato.

In particolare:

- 1) *Il riferimento alla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione implica che sia venuta meno la limitazione prevista nell'art. 17, comma 30 ter....*
- 2) *La locuzione utilizzata, infatti, ha certamente contenuto tecnico, ma, altrettanto certamente, contenuto non specifico: non vi è alcun riferimento al codice penale né ad altro corpus normativo; non vi è alcun riferimento a leggi e regolamenti; non sono indicati eventuali presupposti o particolari requisiti che il danno all'immagine deve avere. Resta unicamente che esso, per essere risarcibile secondo l'entità prevista nella disposizione esaminata (ovviamente l'autore del reato deve essere incardinato nella struttura della P.A. sia pure con un rapporto di servizio anche occasionale) deve derivare dalla commissione di un reato contro la P.A. accertato con sentenza passata in giudicato. È questa, all'evidenza, una condizione per la promozione dell'azione di responsabilità da parte della Procura contabile che il legislatore ha ritenuto di confermare anche con la novella legislativa di cui trattasi”.*

“il collegio ritiene, pertanto, che la fattispecie concreta oggetto di questo giudizio rientri nella previsione normativa di cui all'art. 1, comma 1 sexies, della legge 14 gennaio 1994, n.20, sopra illustrata; si tratta, infatti, di un reato previsto dal codice penale militare di pace, che rientra tra i reati contro la pubblica amministrazione- secondo quanto sopra specificato- e che è stato accertato con sentenza passata in giudicato”.

Alla luce di quanto riportato, dunque, si evidenzia come la Corte lombarda abbia interpretato il comma 1 sexies in modo espansivo, attribuendo a tale disposizione una efficacia ampliativa delle fattispecie penali che possono dare origine a un'azione per risarcimento del danno all'immagine.

In sostanza, il danno all'immagine sarebbe risarcibile ogni qual volta sia stato commesso un reato contro la P.A., sia esso comune o proprio.

La legge anticorruzione, dunque, supererebbe i limiti posti dal “lodo Bernardo” consentendo di condannare per danno all'immagine gli autori di

reati comuni contro la P.A. (sempre che si tratti di soggetti in rapporto di servizio); in questo contesto la nuova norma renderebbe superfluo il ragionamento seguito dalla Corte dei conti Toscana per confutare l'interpretazione restrittiva che era stata fornita dalla Corte costituzionale con la sentenza n.355/2010.

La dottrina si mostra d'accordo con la tesi della sezione Lombardia⁸¹.

La nuova disposizione legislativa sembra aver codificato il tentativo espansivo di parte della giurisprudenza contabile; infatti, non sfuggono due novità: l'espressione "reato contro la P.A.", a fronte del quale può derivare un pregiudizio all'immagine pubblica dell'istituzione, è qualcosa di diverso e ulteriore rispetto ai delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A. contemplati apertis verbis dal precedente "Iodo Bernardo"; in secondo luogo, è scomparso ogni riferimento a una previa sentenza di condanna, laddove ci si accontenta di un accertamento definitivo di un reato contro la P.A. da parte del giudice penale (cfr l'inciso "sentenza passata in giudicato" che, dunque, potrà essere non soltanto di condanna).

Pertanto, da un lato si trova una conferma ex lege della possibilità di configurare un danno all'immagine della P.A. (anche) da reato comune (non più soltanto un danno da reato proprio) e, dall'altro, ha trovato avallo legislativo la tesi della non necessaria previa esistenza di una sentenza di condanna, ma anche di un altro accertamento del giudice penale concernente la commissione di un reato contro la P.A. (che può essere contenuto in una sentenza di patteggiamento o di non doversi procedere per prescrizione del reato), purchè passata in giudicato (come, d'altronde, aveva già evidenziato la giurisprudenza prima che il principio fosse positivizzato).

Altra dottrina ritiene che la norma in oggetto si presti a possibili diverse interpretazioni, anche maggiormente restrittive, come vedremo nel prossimo paragrafo.

⁸¹ D'ANGELO L., *Lesione all'immagine della p.a. e legge anticorruzione: un ampliamento della tutela erariale (anche cautelare)?*, su www.respamm.it; ATELLI M., *An e quantum del danno all'immagine*, in *Dir. Prat. Amm.*, n.11 del 2012.

Tuttavia, appare preferibile l'interpretazione che, quantomeno, confermi un espresso richiamo da parte del comma 1 sexies ai reati previsti dal "lodo Bernardo"⁸².

Come detto sopra, l'interpretazione fornita dalla sez. Lombardia non è condivisa da tutta la giurisprudenza contabile; la Corte dei conti, sez. Emilia Romagna, con la sentenza n. 57 del 23 aprile 2013, si pone in un'ottica diversa, anzi opposta, a quella dei giudici lombardi.

2. La sez. Emilia Romagna adotta un'interpretazione restrittiva del comma 1 sexies

La Corte dell'Emilia Romagna ricostruisce l'evoluzione del danno all'immagine sino alla sentenza n.355/2010 della Corte Costituzionale; sostanzialmente si inserisce nel solco della giurisprudenza maggioritaria che, a seguito dell'interpretazione data dalla Consulta al "lodo Bernardo", considera risarcibile il danno all'immagine soltanto nel caso in cui questo sia derivante dalla commissione di un reato proprio contro la P.A.

L'intervento operato dal legislatore con il comma 1 sexies, secondo i giudici emiliani, non ha portato alcuna spinta espansiva in materia, ma, anzi, ha portato a un'altra restrizione delle fattispecie perseguibili per il risarcimento del danno all'immagine.

Si legge nella motivazione che *"l'ulteriore inciso, secondo cui l'entità del danno all'immagine si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente, induce il collegio a ritenere che il legislatore abbia inteso circoscrivere ulteriormente la tipologia di illeciti da cui può scaturire un danno all'immagine, fissando il principio che solo laddove il dipendente abbia illecitamente percepito una somma di denaro o altra utilità sia possibile*

⁸² SCHULMERS R., *La legge anticorruzione e lo ius superveniens: quale futuro per il danno all'immagine?*, in www.respamm.it

ipotizzare la sussistenza di un danno all'immagine della pubblica amministrazione."

"Secondo questa interpretazione, che il collegio fa propria, la clausola di salvezza "salvo prova contraria" offre al giudice la possibilità di operare la quantificazione del danno in modo diverso da quello indicato dalla norma, non incidendo, peraltro, sulla qualità degli illeciti idonei a causare il danno all'immagine".

Dunque, secondo il collegio emiliano, il comma 1 sexies non ha ampliato la platea dei reati che possono costituire presupposto per il risarcimento del danno all'immagine, ma, addirittura, l'avrebbe ristretta ai soli reati tramite i quali l'agente ha percepito una somma di denaro o altra utilità; questo comporterebbe l'esclusione di alcuni gravi reati, come potrebbe essere l'abuso d'ufficio.

Tuttavia, ritengo che la sentenza sopra riportata sia un po' carente di argomentazioni nel sostenere tale ipotesi.

Concludendo, mi sembra maggiormente condivisibile la tesi avanzata dalla corte lombarda.

Oltre a quanto affermato dai giudici, ritengo che vi siano altre considerazioni da fare a sostegno di questa interpretazione estensiva.

L'art. 17, comma 30 ter, rimanda all'art. 7 della legge n.97/2001 ove sono richiamati i reati di cui al capo I, titolo II, libro II del codice penale; fa riferimento, quindi, a un'elencazione tassativa delle fattispecie dalle quali può scaturire un'azione di responsabilità per danno all'immagine.

Il comma 1 sexies, al contrario, usa una locuzione generica, nel momento in cui parla di "reato contro la pubblica amministrazione".

Ora, considerato che il principio della tassatività della fattispecie costituisce un obbligo nel sistema penale, altrettanto non si può dire per il sistema della responsabilità amministrativa.

Da una interpretazione logico-sistematica delle disposizioni in commento, pertanto, si evince che le stesse non possono avere il medesimo significato.

Infatti, quando il legislatore ha voluto procedere a una tipizzazione specifica dei reati presupposto del danno all'immagine, lo ha fatto; se nel comma 1 sexies questa elencazione non è stata prospettata, evidentemente l'intenzione del legislatore era quella di ampliare la platea dei reati presupposti, riferendosi a qualunque reato che possa ledere il bene giuridico dell'immagine dell'ente pubblico.

Diversamente si sarebbe limitato a proporre il richiamo fatto dall'art. 17, comma 30 ter, oppure avrebbe fatto riferimento, per relationem, al contenuto di cui all'art. 17, comma 30 ter.

Se ha voluto usare una espressione più generica, significa che ha voluto attribuirle un significato diverso rispetto a quello scaturente dal "lodo Bernardo" e, di conseguenza, l'intento non può che essere di allargare le maglie del risarcimento per danno all'immagine, con effetti implicitamente abrogatori delle parti dell'art. 17, comma 30 ter, incompatibili con la nuova disciplina.

Inoltre, rilevo come all'interno dello stesso atto legislativo, la legge n. 190/2012, vi sia l'art. 1, comma 12, il quale prevede la responsabilità per danno all'immagine del responsabile della prevenzione della corruzione, nel caso di commissione di un reato all'interno dell'amministrazione, qualora non dimostri di aver adottato il piano e vigilato sull'attuazione dello stesso.

In questo caso verrebbe risarcito il danno all'immagine in conseguenza di un comportamento illecito non costituente reato; una interpretazione restrittiva del comma 1 sexies si porrebbe in contraddizione all'interno dello stesso testo legislativo.

A sostegno di questa argomentazione, sempre in un'ottica sistematica, sovengono altre disposizioni, successive al "lodo Bernardo" e anche alla legge anticorruzione, che dimostrano come il legislatore si sia orientato verso una maggiore sanzionabilità dei comportamenti illeciti forieri di danno all'immagine.

Mi riferisco al D.L. n.150/2009 (decreto Brunetta), che ha introdotto la responsabilità per danno all'immagine per false attestazioni e certificazioni (art. 55 quinquies, D.lgs n.165/2001), all'art. 10, D.L. n. 78/2010, che prevede il danno all'immagine per i medici responsabili di false attestazioni di stati di invalidità o handicap e, soprattutto, a una legge passata un po' in sordina, ma che potrebbe avere una notevole rilevanza sulla materia, vale a dire il D.lgs n. 33/2013 (riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della P.A.) che all'art. 46 prevede la risarcibilità per danno all'immagine in caso di violazioni degli obblighi in materia di trasparenza.

Queste norme sopra riportate, rientrano a pieno titolo nel "sistema" danno all'immagine della P.A. e, pertanto, non possono essere trascurate nell'attività di interpretazione.

Forse le previsioni in materia di false attestazioni e certificazioni non si pongono nettamente in contrasto col "lodo Bernardo", ma l'art. 46, D.lgs n. 33/2013 (come l'art. 1, comma 12, L. n. 190/2012), sanziona con il risarcimento del danno all'immagine comportamenti che, addirittura, non solo non configurano un reato diverso dai reati propri contro la P.A., ma non configurano alcun reato.

Appare evidente, quindi, che, se il legislatore è orientato a considerare presupposto per il risarcimento un comportamento illecito, ma non penalmente rilevante, sarebbe del tutto in contraddizione un'interpretazione del comma 1 sexies che comportasse addirittura una limitazione ulteriore rispetto al "lodo Bernardo".

Non si vede, in un'ottica di sistema, come potrebbe reggere a una critica di irragionevolezza un apparato di disposizioni che esclude dalla risarcibilità per danno all'immagine reati di elevata gravità, per includere, invece, illeciti che, se pur importanti, non costituiscono nemmeno fattispecie di rilevanza penale.

La Corte dei conti, sez. Emilia Romagna, non ha preso in considerazione l'evoluzione legislativa che si è affermata negli anni successivi al "lodo" e che è andata in tutt'altra direzione rispetto all'art. 17, comma 30 ter.

Ne deriva un'interpretazione del comma 1 sexies che, a parer mio, non è supportata da idonea argomentazione.

Il riferimento alla quantificazione del danno predeterminata per legge non mi pare sufficiente a suffragare questa interpretazione restrittiva, sia per le considerazioni sopra svolte, sia per il fatto che questa disposizione sembra più che altro voler accentuare i profili sanzionatori del danno all'immagine, andando oltre alla tradizionale concezione risarcitoria di questo istituto.

Se si aderisse alla tesi formulata dal collegio emiliano, verrebbero meno tutte quelle fattispecie previste dalle leggi speciali che ho in precedenza commentato, ma, visto che la legge sulla trasparenza è cronologicamente successiva al comma 1 sexies, non sembra condivisibile una siffatta impostazione.

Naturalmente il dibattito non si conclude qui, in quanto, presumibilmente, vi saranno altre decisioni che si porranno in contrasto fra di loro; non è da escludere un orientamento di tipo intermedio che possa attribuire al comma 1 sexies una semplice funzione di quantificazione del danno, lasciando intatta la previsione del "lodo Bernardo".

Sarà, pertanto, necessario un intervento chiarificatore, quantomeno da parte delle sezioni Centrali d'Appello.

In merito all'art. 46, D.lgs n. 33/2013, sopra richiamato come norma passata in secondo piano, si rileva come lo stesso possa avere una sua rilevanza anche in seno a un altro dibattito inerente gli elementi costitutivi del danno all'immagine; mi riferisco alla questione del clamor fori, istituto che è stato oggetto di due differenti applicazioni, come si vedrà nel prossimo capitolo ad esso dedicato.

CAPITOLO VIII

IL CLAMOR FORI: ELEMENTO COSTITUTIVO O CRITERIO DI QUANTIFICAZIONE DEL DANNO?

Una questione allo stato irrisolta riguarda la rilevanza del cosiddetto clamor fori in materia di danno all'immagine.

Per clamor fori si intende la diffusione nell'opinione pubblica della notizia dell'illecito che ha leso il prestigio, il buon nome e l'autorevolezza della pubblica amministrazione⁸³.

Secondo un primo orientamento, la diffusione mediatica dell'atto e del fatto lesivo non determina solo l'entità del danno, ma ne integra la stessa esistenza. Posto che l'interesse presidiato è quello al decoro e al prestigio degli uffici titolari di pubbliche funzioni, la lesione non può esserci se l'atto astrattamente lesivo non sia adeguatamente divulgato attraverso i mass media⁸⁴.

Questa tesi si può sintetizzare nel principio *nullum crimen sine clamore*, come sostenuto da parte della giurisprudenza; in particolare la Corte dei conti, sez. giurisdizionale d'Appello per la Sicilia, afferma nella sentenza n. 22 del 21 gennaio 2013 che *"è evidente che non basta essere stati condannati per uno di quei reati per il quale è consentito al procuratore regionale di agire per il ristoro del danno subito all'immagine, per ottenere un risarcimento in favore dell'amministrazione. Nessun clamor fori ha avuto la vicenda, non potendosi ritenere tale lo svolgimento delle udienze penali in dibattimento....circostanza esistente in tutti i processi dibattimentali e che non dimostra per nulla la divulgazione delle notizie"*.

Sulla stessa lunghezza d'onda si pone la sezione Veneto con la sentenza n. 25 del 20 gennaio 2014; i giudici veneti si richiamano ai principi fissati dalla Corte dei conti, sez. riunite, n. 10 del 2003 e Cassazione penale, sezioni unite, n. 15208

⁸³ NASSIS C., *Evoluzione sostanziale e processuale del danno erariale*, in www.contabilità-pubblica.it.

⁸⁴ NASSIS C., *op. cit.*

del 2010, decisioni che prevedono quali criteri per la quantificazione del danno all'immagine la qualifica apicale nell'ente di appartenenza per il soggetto il notevole disvalore sociale connesso alla gravità del reato, unitamente alla inflitta, e la diffusione della notizia criminis da parte dei mass media con conseguente clamore destato nell'opinione pubblica.

Il collegio precisa che *“per aversi danno risarcibile, il comportamento illegittimo deve realizzare un'aggressione tale da superare la cosiddetta soglia minima della lesione del bene tutelato; in caso contrario si rischierebbe di risarcire la mera violazione dei soli doveri di servizio, non assistita da alcuna deminutio patrimonii (principio ribadito anche dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con le sentenze gemelle n. 26972, 26973, 26975 e 26975 dell'11 novembre 2008) in tal modo trasformando, di fatto, il danno all'immagine in una pena accessoria a quella principale”*.

Secondo la Corte il danno all'immagine si configura in conseguenza del principio di immedesimazione organica, di rilievo sociologico ancor prima che giuridico, che porta ad identificare l'amministrazione col soggetto che per essa ha agito.

In definitiva *“secondo comune esperienza, che il collegio condivide, la diffusione a mezzo stampa della notizia del comportamento illecito, pur essendo solo uno degli elementi qualificanti la fattispecie di danno, è elemento essenziale per il perfezionamento di quel deterioramento del rapporto di fiducia tra cittadini e istituzione pubblica atto a realizzare, quale conseguenza immediata e diretta, la lesione dell'immagine e del prestigio dell'ente pubblico di cui si chiede il ristoro”*.

Come si nota, la sussistenza del danno all'immagine, secondo questo orientamento, sarebbe condizionata dalla rilevanza che il fatto illecito ha avuto nell'opinione pubblica generale; tale rilevanza non può che essere data dalla

diffusione della notizia sui mezzi di informazione, sia tradizionali (stampa e televisione) che nuovi (web)⁸⁵.

A fronte di un'interpretazione che considera il clamor fori quale elemento costitutivo del danno all'immagine, vi è una tesi diversa che sposa il concetto di clamor fori come esclusivo criterio di quantificazione del danno, impregiudicata la sussistenza dello stesso, al di là della risonanza mediatica che il comportamento illecito abbia avuto.

Secondo questo indirizzo⁸⁶, il clamor fori può essere rappresentato anche dalla divulgazione all'interno dell'amministrazione del fatto di reato di cui alla condanna penale, essendo il profilo interno ed esterno dell'immagine della P.A. parimenti meritevoli di considerazione e non necessitando sempre e comunque una rilevanza esterna alla P.A. della vicenda delittuosa⁸⁷.

Si è anche affermato che, quando i fatti di reato commessi dal pubblico dipendente siano realizzati coinvolgendo terzi estranei alla P.A., possa addirittura prescindere dal clamor fori; la sez. II d'Appello della magistratura contabile ritiene che *“nei casi in cui, ove le commissioni degli illeciti comportano il coinvolgimento di soggetti estranei all'amministrazione, la diffusione della notizia nei mass media non ha valenza costitutiva del danno all'immagine, potendo solo comportare un effetto amplificativo della lesione già prodotta; effetto di cui il giudice deve tenere conto nella valutazione della misura del danno e del conseguente risarcimento da addebitare al dipendente infedele”*⁸⁸.

Se è pur vero che il legislatore, nella sua opera di positivizzazione del danno all'immagine, continua a qualificare tale pregiudizio come un “danno” e, dunque, da provare in giudizio secondo le regole generali sull'onere della prova, è vero anche che la condanna definitiva per un reato contro la P.A. può essere considerata assorbente di ogni onere probatorio al riguardo, semplicemente

⁸⁵ Corte conti, sez. Lazio, n. 676 del 7 ottobre 2013, secondo la quale le notizie fornite via web, su siti “territoriali”, sono addirittura più rilevanti, in materia di clamor fori, di quelle riportate sui quotidiani cartacei generalisti.

⁸⁶ D'ANGELO L., *op. cit.*

⁸⁷ Corte dei conti, sez. Lombardia, n.132/2010.

⁸⁸ Corte dei conti, sez. II d'Appello, n.662/2011.

considerando che la sentenza del giudice penale, come ogni sentenza, è scritta in nome del popolo italiano ex art. 125, comma 2, c.p.p., disposizione che costituisce corollario sia dell'art. 101 Cost., secondo cui la giustizia è amministrata in nome del popolo, sia dell'art. 1 Cost. secondo cui la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione. Secondo questo orientamento, quindi, la sentenza penale di condanna determinerebbe un clamor ex lege⁸⁹.

Un'ulteriore considerazione a favore dell'estraneità del clamor fori rispetto agli elementi costitutivi del danno all'immagine si rinviene nelle nuove disposizioni in materia di anticorruzione; in particolare, il comma 1 sexies presume che il danno all'immagine debba essere quantificato nel doppio rispetto all'utilità percepita dall'agente, pertanto prescindendo da qualunque entità della risonanza mediatica data all'illecito.

In questo senso, pare che la norma ritenga assorbito lo strepitus fori nella valenza pubblicistica della sentenza penale di condanna; è evidente che la responsabilità per danno all'immagine, secondo questa impostazione, diventa sempre più una responsabilità a carattere sanzionatorio, invece che risarcitorio.

La Corte dei conti, sez. Piemonte, con la sentenza n. 26 dell'11 marzo 2014 sembra porsi in questa direzione: *“ la lesione dell'immagine pubblica opera su un duplice piano, interno ed esterno: all'esterno, per la diminuita considerazione nell'opinione pubblica o in quei settori in cui l'amministrazione danneggiata precipuamente opera, e, all'interno, per l'incidenza negativa sull'agire delle persone fisiche che compongono i propri organi.”*

“Ne consegue che, al fine di configurare la lesione all'immagine, non è essenziale la presenza del cd clamor fori, ovvero la divulgazione della notizia del fatto a mezzo della stampa o di un pubblico dibattito. Tali elementi vanno sì considerati, ma solo quali aggravanti.”

⁸⁹ D'ANGELO L., *op. cit.*

“Il cd clamor, pertanto, può essere rappresentato anche dalla divulgazione all’interno dell’amministrazione e dal coinvolgimento di soggetti ad essa estranei, estranei, senza alcuna diffusione nei mass media (cfr sez. II App. n. 662/2011)”.

Visti i due indirizzi in materia di clamor fori si impone una riflessione.

La questione è molto più importante di quanto, a prima vista, potrebbe apparire, considerato che la scelta di una tesi, piuttosto che di un’altra, determinerebbe un sostanziale cambiamento della natura della responsabilità per danno all’immagine, come fino ad adesso concepita.

Il primo indirizzo, che considera il clamor fori quale elemento costitutivo, segue la pista tradizionale di una responsabilità risarcitoria fondata sul danno.

I criteri di diffusione della notizia e conseguente detrimento dell’immagine della P.A. nell’opinione pubblica nonché di superamento di una soglia minima di lesività, costituiscono i presupposti per provare il danno subito dall’amministrazione; in sostanza, qualora l’immagine dell’ente pubblico interessato dal comportamento illecito non sia effettivamente lesa agli occhi della collettività, con un grado di lesione sufficientemente apprezzabile, non potrà sussistere alcun danno.

Questa concezione considera il danno all’immagine come evento di una responsabilità di natura risarcitoria, seguendo l’impostazione tradizionale; come evidenziato nei primi capitoli di questo lavoro, l’origine della responsabilità per danno all’immagine è stata caratterizzata da un’idea risarcitoria della stessa, sulla falsariga della tutela della reputazione degli individui.

Se la reputazione dell’ente pubblico non viene lesa all’esterno dell’ente stesso, con un grado di offensività adeguato, non vi è lesione dell’immagine e, di conseguenza, non vi è alcun danno risarcibile.

A mio avviso, questa impostazione, seppur corretta dal punto di vista della tutela a natura risarcitoria, presenta due problematiche che si possono manifestare nella realtà dei fatti: una di tipo “sostanziale” e l’altra di tipo giuridico (in relazione alla legislazione di questi ultimi anni).

Dal punto di vista sostanziale, appare evidente come l'intensità del clamor fori non dipenda sempre dalla intrinseca gravità del fatto; per fare un esempio, è noto che un illecito commesso da un soggetto titolare di una carica elettiva possa avere una risonanza mediatica maggiore rispetto a un illecito commesso da un funzionario pubblico.

Spesso le vicende che coinvolgono un politico, anche a livello locale, sono oggetto di una attenzione da parte dei mass media e, di conseguenza, della cittadinanza, maggiore rispetto all'attenzione che viene dedicata alla vicenda che vede coinvolto un funzionario apicale di ruolo, indipendentemente dalla oggettiva gravità dell'illecito commesso, proprio per la maggior esposizione mediatica che caratterizza le cariche elettive in generale.

Se il clamor fori rappresenta un elemento costitutivo, a fronte di illeciti di minor gravità commessi da personaggi più esposti mediaticamente, la responsabilità per danno all'immagine sarebbe azionabile, mentre non lo sarebbe, magari, per fatti di maggior peso commessi da dirigenti generali, i quali, comunque, rivestono cariche di notevole rilievo all'interno dell'amministrazione.

Dal punto di vista giuridico, invece, vengono in considerazione le ultime disposizioni legislative che hanno positivizzato il danno all'immagine.

In particolare, mi riferisco all'art. 1, comma 12, L. n. 190/2012 (anticorruzione) e all'art. 46, D.lgs 33/2013 (trasparenza).

La legge anticorruzione prevede una presunzione nella quantificazione del danno pari al doppio dell'utilità percepita dal dipendente infedele; trattasi, quindi, di una quantificazione svincolata da criteri inerenti al clamor fori e improntata ad aspetti più sanzionatori che risarcitori.

Tuttavia, se la responsabilità prevista dall'art. 1, comma 12, potrebbe, data la serietà del reato sotteso, essere caratterizzata da clamor fori, di certo ciò non potrebbe accadere per la responsabilità prevista dall'art. 46.

Ritengo che costituisca massima di comune esperienza il fatto che la violazione di obblighi inerenti la trasparenza della P.A. non potrà mai avere

una risonanza mediatica e, nel caso in cui, piuttosto remoto, ce l'avesse, la stessa non sarebbe tale da determinare un clamor fori.

L'art. 46, dunque, riveste una fondamentale importanza in questo dibattito; se il legislatore ha previsto la risarcibilità (ma forse sarebbe meglio dire sanzionabilità) del danno all'immagine per una fattispecie completamente estranea al verificarsi di un clamor fori, significa che non considera la risonanza mediatica quale elemento costitutivo della responsabilità in questione.

Questa disposizione, tra l'altro, è entrata in vigore recentemente e risulta, dunque, successiva ad altre disposizioni sul danno all'immagine nonché a tutta l'evoluzione giurisprudenziale che si è avuta dal 1997 in poi, ricostruita nella parte iniziale di questo lavoro.

Sembra evidente che il legislatore abbia voluto prendere una piega sanzionatoria sulla responsabilità in questione, andando verso la punibilità della semplice violazione degli obblighi, piuttosto che concentrarsi sul risarcimento del danno effettivo subito dalla P.A.

La giurisprudenza che afferma che il clamor fori è elemento costitutivo della fattispecie, non sembra prendere nella dovuta considerazione l'evoluzione legislativa come sopra delineata.

Da questo punto di vista la sez. Piemonte, sostenitrice del secondo indirizzo, pare aver colto questo aspetto, anche se non se ne legge un riferimento in motivazione.

Il considerare la rilevanza interna del fatto generatore di danno all'immagine è certamente più vicina, come impostazione, alla legislazione attuale.

Tuttavia, pur considerata la correttezza tecnica, non bisogna dimenticare che i comportamenti illeciti dei dipendenti pubblici sono già sanzionati attraverso il sistema della responsabilità disciplinare; se il fatto non riveste rilevanza esterna, la responsabilità per danno all'immagine assume indubbiamente carattere marcatamente sanzionatorio, rischiando di duplicare gli effetti già previsti dalla sanzione disciplinare.

In ogni caso il legislatore ha preso questa direzione e, trattandosi di legislazione vigente, non si può fare a meno di inserirla nel dibattito sul danno all'immagine, con le conseguenze che sono state descritte.

Anche se, personalmente, non condivido questo aspetto sanzionatorio della responsabilità, tesa ad avere effetti essenzialmente punitivi (per i quali esiste già il procedimento disciplinare) per la semplice violazione formale di obblighi, piuttosto che effetti ripristinatori per danni subiti dalla P.A., ritengo errata la giurisprudenza che è rimasta ancorata alla concezione tradizionale del danno all'immagine, in quanto l'intenzione del legislatore, giusta o sbagliata che sia, è orientata ad ampliare l'applicazione di questo istituto nei termini sopra indicati.

Naturalmente, la stessa terminologia usata ("danno" all'immagine) non sembra più rispecchiare la reale portata dell'illecito in parola, qualificato, ormai, come sanzione accessoria al danno erariale eventualmente perpetratesi.

Vero è che gli aspetti sanzionatori in materia di responsabilità amministrativa non sono una novità⁹⁰. Ma sarebbe opportuno, a questo punto, procedere a una chiarificazione in merito alla natura del danno all'immagine, allo scopo di pervenire a un'uniformità di giudizio.

⁹⁰ Vedi art. 30, comma 15, legge 289/2002 che prevede una sanzione pecuniaria da cinque a venti volte l'indennità di carica per l'amministratore che abbia violato il divieto di indebitamento per finanziare spese diverse da quelle per investimento; oppure l'art. 3, comma 59, della legge finanziaria per il 2008 che collega alla nullità del contratto di assicurazione stipulato dall'amministratore di un ente pubblico, per la copertura dei rischi connessi all'espletamento della carica e riguardanti la responsabilità per danno all'erario, la sanzione del rimborso di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.

CONCLUSIONI

Giunti alla conclusione del presente lavoro, a mio avviso si impongono alcune riflessioni.

Come abbiamo visto, il danno all'immagine è nato grazie alle decisioni giudiziarie (dalla sentenza della Cassazione del 1997 in poi), che hanno colmato un vuoto legislativo che si è protratto per diversi anni (12).

I fatti di Tangentopoli hanno portato alla ribalta il malcostume diffuso di politici e funzionari pubblici, causando nell'opinione collettiva un senso di disapprovazione che, fino ad allora, era rimasto confinato a singoli casi, non raggiungendo mai quei caratteri di generalità tipici di quel periodo.

I cittadini e, anche, a mio avviso, la parte onesta della politica e della pubblica amministrazione, ritenevano quanto mai opportuno un intervento volto a risarcire la svilita reputazione degli enti e dell'apparato statale in generale.

In questo senso, la creazione pretoria della figura del danno all'immagine è stata senza dubbio efficace, sia valutata dal punto di vista risarcitorio, sia dal punto di vista dell'effetto deterrente nei confronti dei comportamenti illeciti.

Tuttavia, col passare degli anni, la stessa magistratura, probabilmente anche a causa di un'assenza totale di regolamentazione, in alcuni casi ha applicato il danno all'immagine per fatti non connotati da particolare gravità, rischiando di trasformare l'istituto in una sorta di sanzione accessoria più che ripristinatoria, com'era stato all'origine (vedi note 47-48-49).

A questo punto è intervenuto il legislatore, al fine di codificare i limiti nell'applicazione del danno all'immagine; con l'emanazione dell'art. 17, comma 30 ter, si è avuta la prima positivizzazione di tale voce di danno.

Indubbiamente questo intervento si rendeva necessario, ma il contenuto dello stesso ha determinato una restrizione tale dell'applicazione del danno all'immagine che, alla fine, gli effetti sono stati deleteri.

Ci siamo trovati, quindi, dal sanzionare comportamenti illeciti di scarso peso a non poter sanzionare comportamenti illeciti di rilevanza assoluta, con evidenti distorsioni del principio di giustizia sostanziale.

Giunti a questo punto, è toccato nuovamente alla magistratura di cercare di sopperire alle carenze legislative, per fare in modo che reati comuni che avevano causato un notevole discredito nell'opinione pubblica (si pensi alla violenza sessuale posta in essere dall'insegnante o dal poliziotto) fossero oggetto di risarcimento del danno all'immagine (vedi il tentativo della sez. Toscana di superare la pronuncia di rigetto della Corte costituzionale).

Capiti, forse, i limiti insiti nel "lodo Bernardo", il legislatore è tornato parzialmente sui suoi passi tramite il comma 1 sexies, che ha consentito, perlomeno ad alcune sezioni giurisdizionali, di estendere la responsabilità per danno all'immagine anche ai reati comuni.

Tuttavia, anche se la lettura estensiva della disposizione sembra preferibile, come argomentato in questa tesi, non c'è dubbio che anche altre interpretazioni siano possibili, financo maggiormente restrittive del "lodo Bernardo".

In sostanza, l'intervento del legislatore non ha posto la parola fine al dibattito sui reati presupposti del danno all'immagine.

Anzi, a ben vedere, l'emanazione dell'art. 46, D.lgs n.33/2013, e dell'art. 1, comma 12, L. n.190/2012 hanno portato ulteriore confusione.

Per sintetizzare, attualmente la situazione si presenta alquanto articolata.

In base all'art. 17, comma 30 ter, che non è stato esplicitamente abrogato, l'azione di responsabilità per danno all'immagine può essere esercitata soltanto nel caso in cui l'agente abbia commesso un reato proprio contro la P.A., accertato con sentenza di condanna passata in giudicato.

A mente del comma 1 sexies, cronologicamente successivo, invece, pare potersi procedere anche in caso di commissione di reati comuni, che vedono la P.A. come soggetto passivo, e a seguito di una sentenza definitiva (non necessariamente di condanna).

Ma quello che più accentua la situazione di incertezza, a mio parere, è l'art. 46 , il quale prevede la risarcibilità del danno all'immagine in caso di violazione degli obblighi inerenti la trasparenza, quindi in assenza di fattispecie di reato.

Così come l'art. 1, comma 12, che sanziona per responsabilità per danno all'immagine il responsabile della corruzione che abbia ommesso di predisporre il piano anticorruzione e di vigilare sullo stesso; trattasi, anche in questo caso, di comportamenti illeciti privi di rilevanza penale.

Alla luce di quanto esposto, le procure regionali contabili, nel rispetto della legislazione vigente, potrebbero trovarsi nella paradossale circostanza di non poter agire nei confronti di un poliziotto penitenziario condannato per abusi sessuali sui detenuti e di dover agire nei confronti di un funzionario che ha violato gli obblighi in materia di trasparenza.

Balza agli occhi che la contraddittorietà del "sistema danno all'immagine" va al di là di ogni principio di ragionevolezza.

Tra l'altro, appare ormai alquanto problematico svolgere considerazioni sulla natura risarcitoria o sanzionatoria del danno all'immagine.

Si è partiti da una funzione prettamente ripristinatoria, con elementi costitutivi quali il clamor fori e la soglia minima di lesività, per finire a una funzione esclusivamente sanzionatoria (art. 46) in cui non vi è alcun riferimento alla soglia minima di offensività e in cui si prescinde dal clamor fori (anche come criterio di quantificazione del danno).

Mi sento di dire, dunque, che appare quanto mai necessario un nuovo intervento legislativo al fine di porre chiarezza nella materia, visto che, al momento, il criterio di giustizia sostanziale potrebbe essere messo in seria discussione.

Secondo la mia opinione tale intervento dovrebbe prevedere un'abrogazione espressa dell'art. 17, comma 30 ter, considerati i notevoli problemi che ha creato, come argomentato nel corso della trattazione.

In secondo luogo, sarebbe opportuno disciplinare la responsabilità per danno all'immagine come conseguenza della commissione di reati (propri e comuni) che

vedano come soggetto danneggiato la P.A., magari stabilendo una soglia minima di lesività, ancorata, in via presuntiva, all'entità della pena prevista dal codice penale.

Infine, riterrei necessario far rientrare il danno all'immagine nell'alveo della responsabilità risarcitoria, eliminando quelle figure a carattere spiccatamente sanzionatorio.

BIBLIOGRAFIA

- ATELLI M., *An e quantum del danno all'immagine*, in *Dir. Prat. Amm.*, n.11 del 2012.
- AVERSANO F., LAINO AURELIO, MUSIO ANTONIO, *Il danno all'immagine delle persone giuridiche*, Torino, 2012.
- BARONE, nota a Cass. del 21 marzo 1997, n. 5668, in *Foro it.*, 1997
- BELLOCCI M.- GIOVANNETTI T., *Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte costituzionale*, in *Quaderno predisposto in occasione dell'incontro di studio con la Corte costituzionale di Ungheria*, Roma, 2010.
- BIGLIAZZI GERI L.- BRECCIA U.-BUSNELLI F.D.-NATOLI U., *Diritto civile, 1, Norme soggetti e rapporto giuridico*, Torino, 1987.
- BONOFILIO A., *Il danno all'immagine e i fatti della Diaz, brevi considerazioni*, in www.contabilit -pubblica.it.
- CAPALBO F., *Il risarcimento del danno all'immagine della P.A. nella sentenza del Tribunale di Milano n. 10956/12 (c.d. Mediatrade) e le contraddizioni del sistema*, in www.respamm.it.
- CARUSO A., *Intervento all'Universit  Bocconi*, 18 marzo 2013.
- CASSANO G- SGROI M., *La diffamazione civile e penale*, Milano, 2011.
- CASTRO S., *Il danno all'immagine*, Torino, 2008.
- CHIAPPINELLI C. , nota a Cass. N. 5668 del 21 marzo 2013, in *Guida al diritto*, 1997.

- D'ANGELO L., *Corte dei conti e danno all'immagine della P.A.: azione di responsabilità ammissibile riguardo a condanne definitive per reati comuni aggravati dalla qualifica di pubblico ufficiale?*, su www.respamm.it.
- D'ANGELO L., *Lesione all'immagine della p.a. e legge anticorruzione: un ampliamento della tutela erariale (anche cautelare)?*, su www.respamm.it.
- D'ATENA A., *Interpretazioni adeguatrici, diritto vivente e sentenze interpretative della Corte costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it
- DE CUPIS A., *I diritti della personalità*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da CICU A. e MESSINEO F., Milano 1982.
- DELLA VENTURA P., *Nuove (e non esaltanti) prospettive in tema di risarcibilità del danno all'immagine delle amministrazioni pubbliche*, in www.amcorteconti.it.
- DOGLIOTTI M., *Persone e famiglia*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da RESCIGNO P., Torino, 1999.
- FIANDACA G.-MUSCO E., *Diritto penale, parte speciale*, Milano,
- GALGANO F., *Diritto civile e commerciale*, Padova, 2004
- GAROFOLI R., *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2010.
- GAZZONI F., *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2000.
- GIANPAOLINO L., *Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013*, su www.corteconti.it

- GIUFFRIDA A., *Il diritto all'onore, alla reputazione e al decoro*, in *Il diritto privato nella giurisprudenza*, a cura di CENDON P., Torino, 2000.
- NASSIS C., *Evoluzione sostanziale e processuale del danno erariale*, in www.contabilità-pubblica.it.
- PINNA P., *La Costituzione e la giustizia costituzionale*, Torino, 1999.
- RAELI V., *La natura della responsabilità amministrativa tra modello risarcitorio e sanzionatorio*, in www.federalismi.it.
- RESCIGNO P., *Diritti della personalità*, in Enc. Giur. Treccani, Roma, 1994.
- ROMBOLI R., *Qualcosa di nuovo...anzi, d'antico: la contesa sull'interpretazione conforme alla legge*, in *Scritti in memoria di Giuseppe Florida*, www.rivistaaic.it
- RUGGERI A.- SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 1998
- RUSCICA S., *I diritti della personalità*, Milano, 2014
- SANTORO P., *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa-disciplina sostanziale e processuale*; Sant'arcangelo di Romagna, 2011.
- SCHULMERS R., *La legge anticorruzione e lo ius superveniens: quale futuro per il danno all'immagine?*, in www.respamm.it
- TENORE V., *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2013.

- VETRO A., *Il danno all'immagine della p.a. dopo il "lodo Bernardo" (art. 17, comma 30-ter, D.L. 78 del 2009): una discutibile sentenza della Consulta*, su www.respamm.it
- VETRO A., *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*, su www.respamm.it.
- ZAGREBELSKY G.- MARCENO' V., *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012
- ZENO ZENCHOVIC V., *Onore e reputazione*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Torino, 1995.