

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Diretta da
Gennaro Terracciano, Piero Bontadini, Stefano Toschei,
Mauro Orefice e Domenico Mutino

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento
Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 3-4/2014

estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

eurilink

Comitato scientifico

Bonfiglio Salvatore, Carloni Enrico, Castiello Francesco, Cittadino Caterina, D'Alessio Gianfranco, Di Pace Ruggiero, Gagliarducci Francesca, Gardini Gianluca, Gattamelata Stefano, Greco Maurizio, Laurini Giancarlo, Liccardo Gaetano, Mari Angelo, Marini Francesco, Mastrandrea Gerardo, Matera Pierluigi, Merloni Francesco, Nobile Riccardo, Palamara Luca, Palma Giuseppe, Panzironi Germana, Patroni Griffi Filippo, Piazza Angelo, Pioggia Alessandra, Puliat Helene, Realfonzo Umberto, Schioppa Vincenzo, Sciascia Michel, Sestini Raffaello, Spagnoletti Leonardo, Staglianò Giuseppe, Storto Alfredo, Titomanlio Federico, Tomassetti Alessandro, Uricchio Antonio, Volpe Italo.

Comitato editoriale

Laura Albano, Sonia Albertosi, Federica Angeli, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Federico Dinelli, Francesca Romana Feleppa, Luigi Ferrara, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Giuliano Gruner, Laura Lamberti, Laura Letizia, Roberto Marotti, Masimo Pellingra, Benedetto Ponti, Carlo Rizzo, Francesco Rota, Stenio Salzano, Ferruccio Sbarbaro, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano, Manuela Veronelli, Angelo Vitale, Virginio Vitullo.

amministrativ@mente
Rivista di diritto amministrativo

Risarcibile il danno all'immagine in tutti i casi di accertamento con sentenza definitiva della commissione di un reato contro la P.A.

Nota a Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, 14 marzo 2014, n. 47

di Fabrizio Cerioni

Con la sentenza n. 47/2014 la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, ha adeguato la propria giurisprudenza alle novità introdotte dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 afferente "disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", con una sentenza apprezzabile per la puntuale motivazione.
Ed invero la sentenza in commento, dopo aver ricordato che il danno all'immagine consiste in un "danno pubblico, giacché comporta la lesione del buon andamento della P.A. che perde, a causa della condotta illecita dei suoi dipendenti, credibilità ed affidabilità all'esterno" ingenerando "la convinzione che i comportamenti patologici posti in essere da costoro siano un connotato usuale dell'azione Amministrativa", ha affermato il superamento, per effetto della normativa sopravvenuta contenuta nell'art. 1, comma 62, della legge 6 novembre 2012, n. 190, della regola contenuta nell'art. 17, comma 30 ter, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78 (conv. con legge 3 agosto 2009, n. 102), che limitava il risarcimento del danno all'immagine ai soli casi in cui il comportamento criminoso del reo avesse integrato una delle fattispecie delittuose di cui agli articoli 314-335 del codice penale, ovvero si fosse estrinsecato nella realizzazione di un reato proprio e tipico dei pubblici dipendenti contro la P.A.

1. Il danno all'immagine nella dialettica tra Cassazione e Corte Costituzionale

Il danno non patrimoniale "all'immagine", consiste per le pubbliche amministrazioni nella lesione del diritto alla propria identità personale, al proprio buon nome, alla propria reputazione e credibilità, in sé considerate, tutelato dall'art. 97 della Costituzione[1].

La Corte di Cassazione ha affermato che la lesione del diritto della persona giuridica all'integrità della propria immagine è causa di danno non patrimoniale risarcibile, sia sotto il profilo della sua diminuita considerazione presso i consociati in genere (o presso coloro che operano in quei settori con i quali l'ente interagisce), sia sotto il profilo dell'incidenza ne-

[1] In questi termini Corte dei conti, Sez. Riunite, 23 aprile 2003, n. 10, in Foro Amm., CDS, 2003, pag. 2029 ss. e, a seguire, *ex multis*, Corte dei conti, Sez. Toscana 19 settembre 2012, n. 432; Corte dei conti, Sez. Abruzzo 11 febbraio 2014, n. 2.

www.amministrativamente.com ISSN 2036-7821

gativa che la sminuita reputazione cagiona all'agire dei suoi organi[2].

La lesione dell'immagine della pubblica amministrazione si concretizza ogniqualvolta un soggetto legato da un rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione, ponga in essere un comportamento criminoso e sfrutti la posizione ricoperta per il soddisfacimento di scopi personali utilitaristici e non per il raggiungimento di interessi pubblici generali, realizzando attività illecite di cui la collettività venga a conoscenza (cosiddetto *clamor fori*), minando in tal modo la fiducia dei cittadini nella correttezza dell'azione amministrativa, con ricadute negative sull'organizzazione amministrativa e sulla gestione dei servizi pubblici [3].

Con l'introduzione del ricordato art. 17, comma 30 ter, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78 (conv. con legge 3 agosto 2009, n. 102, c.d. "lodo Bernardo"), il legislatore, con norma malamente formulata, ha tentato di limitare ai soli reati propri dei pubblici ufficiali la risarcibilità del danno all'immagine che la giurisprudenza contabile aveva esteso a tutte le fattispecie, anche prive di rilevanza penale, lesive del prestigio di un pubblico ufficio o ente[4].

Con la sentenza 15 dicembre 2010, n. 355, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30 ter dello D.L. 78/2009, dopo aver provveduto alla definitiva collocazione del danno all'immagine nell'area del danno "non patrimoniale" (in ossequio a quella giurisprudenza della Suprema Corte che a partire dal 2003 ha elaborato la *summa divisio* tra danni patrimoniali diretti, risarcibili ai sensi dell'art. 2043 cod. civ. e lesioni di interessi non patrimoniali inerenti alla persona di rilievo costituzionale, risarcibili ex artt. 2059) [5], ha ritenuto legittima la devoluzione al giudice contabile delle sole azioni risarcitorie volte al ristoro delle lesioni dell'immagine degli enti pubblici derivanti dalla commissione di reati propri dei pubblici ufficiali contro la P.A. (artt. 314-335, c.p.). Il giudice delle leggi ha evidenziato, infatti, che la formulazione dell'art. 17, comma 30 ter, del D.L. 78/2009 "non consente di ritenere che, in presenza di fattispecie distinte da quelle espressamente contemplate dalla norma impugnata, la domanda di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'amministrazione possa essere proposta innanzi ad un organo giurisdizionale diverso dalla Corte dei conti, adita in

[2] Cfr. Cassazione, Sez. III civile, 4 giugno 2007, n. 12929.

[3] In tal senso Corte dei conti, Sez. Lombardia, 16 febbraio 2011, n. 208; Corte dei conti, Sez. Sicilia, 31 maggio 2011, n. 2189; Corte dei conti, Sez. Sicilia, 30 maggio 2011, n. 2160. In dottrina L. VENTURINI, *Danno c.d. morale patito dal soggetto pubblico: natura e giurisdizione della Corte dei conti*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, pag. 907 ss.; A. DIDONNA, *Il danno all'immagine e al prestigio della pubblica amministrazione*, Bari, 2003, *passim*; S.M. PISANA, *La responsabilità amministrativa*, Torino 2007, pag. 184 ss.; P. NOVELLI – L. VENTURINI, *La responsabilità amministrativa di fronte all'evoluzione delle pubbliche amministrazioni e al diritto della società*, Milano, 2008, pag. 93 ss.; V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile*, in AA. VV., *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2013, pag. 181 ss.

[4] La norma disponendo che: "Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97", secondo l'interpretazione della Consulta, avrebbe vincolato la perseguibilità del danno all'immagine da parte delle Procure della Corte dei conti ai soli casi di previo accertamento definitivo della responsabilità penale per uno dei reati tipici dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, di cui al Libro II, Titolo II, Capo I del Codice penale (artt. 314-335).

[5] Cass., Sez. III civile, 31 maggio 2003, n. 8827, Cass., Sez. III civile, 31 maggio 2003, n. 8828 e Cass., Sez. III civile, 31 maggio 2003, n. 12124, quest'ultima pubblicata in Giur. it., 2004, col. 1129 ss., con nota di M. BONA, *L'ottava vita dell'art. 2059 c.c., ma è tempo d'addio per le vecchie regole!*, ivi, col. 1136 ss., nonché, più recentemente, Cass. civ., Sez. Unite, 11 novembre 2008, n. 26974, Cass. civ., Sez. Unite, 11 novembre 2008, n. 26975, commentata da M. FRANZONI, *Il danno non patrimoniale nel diritto vivente*, in *Corr. giur.*, 2009, pag. 5 ss.

sede di giudizio per responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 103 Cost.".
Secondo la Consulta l'accennata disposizione andava interpretata nel senso che il legislatore non avesse "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".

2. La risarcibilità del danno all'immagine dopo la sentenza della Corte Costituzionale 355/2010 nella giurisprudenza contabile

La Consulta ha interpretato la normativa contenuta nell'art. 17, comma 30 ter, del D.L. 78/2009, come volta a limitare sul piano sostanziale le fattispecie produttive di pregiudizio all'immagine risarcibile in danno di pubbliche amministrazioni. La decisione richiamata avrebbe dunque potuto collocare una pietra tombale sulle tesi, più rispettose dei principi generali elaborati dalla Cassazione qualche anno prima con riguardo alla risarcibilità delle lesioni arrecate ai diritti di rilevanza costituzionale[6], come quello all'immagine delle pubbliche amministrazioni, tutelato dall'art. 97 della Costituzione.
Tuttavia la giurisprudenza contabile ha mostrato una certa vitalità "ribellandosi" alla tesi limitativa della risarcibilità elaborata dalla Consulta. Ed invero, se molte Sezioni giurisdizionali regionali hanno condiviso i principi affermati dal giudice delle leggi[7], altre hanno messo in discussione la stessa efficacia vincolante delle sentenze interpretative di rigetto del giudice delle leggi, attribuendo un diverso significato all'art. 17, comma 30 ter, del D.L. 78/2009[8].
Tra i primi oppositori alla tesi restrittiva della risarcibilità del danno all'immagine va ricordata la Sezione Toscana della Corte dei conti, la quale, con puntuali argomentazioni ha immediatamente rilevato come la sentenza 355/2010 sia una "sentenza di rigetto" e come tale vincoli (e nemmeno in modo assoluto) "solo il giudice del procedimento nel quale fosse stata sollevata", lasciando tutti gli altri giudici liberi di interpretare in piena autonomia la norma denunciata, sempreché il risultato ermeneutico risulti adeguato ai principi costituzionali [9]. Inoltre, se-

[6] Si vedano le sentenze richiamate alla nota precedente.
[7] In questi termini Corte dei Conti, Sez. Veneto, 14 ottobre 2009, n. 673; Corte dei conti, Sez. Piemonte, 23 dicembre 2010, n. 189; Corte dei conti, Sez. Lombardia, 15 febbraio 2011, n. 100; Corte dei conti, Sez. Piemonte, 3 marzo 2011, n. 52; Corte dei conti, Sez. Basilicata, 7 marzo 2011, n. 46; Corte dei conti, Sez. Lazio, 22 marzo 2011, n. 474; Corte dei conti, Sez. Sardegna, 12 maggio 2011, n. 278; Corte dei conti, Sez. Piemonte, 7 giugno 2011, n. 92; Corte dei Conti, Sez. Toscana, 28 giugno 2011, n. 227; Corte dei conti, Sez. Trento, 6 settembre 2011, n. 29; Corte dei conti, Sez. Piemonte, 23 settembre 2010, n. 128; Corte dei conti, Sez. Sicilia, 14 ottobre 2011, n. 3311; Corte dei conti, Sez. Sicilia, 27 ottobre 2011, n. 3529; Corte dei conti, Sez. Lazio, 1° dicembre 2011, n. 1689; Corte dei conti, Sez. Piemonte, 23 dicembre 2010, n. 189; Corte dei conti, Sez. Piemonte, 22 novembre 2011, n. 1621; Corte dei conti, Sez. Friuli-Venezia-Giulia, 5 aprile 2012, n. 47; Corte dei conti, Sez. Piemonte, 15 giugno 2012, n. 109; Corte dei conti, Sez. Piemonte, 21 gennaio 2013, n. 7; Corte dei conti, Sez. Lazio, 25 gennaio 2013, n. 62; Corte dei conti, Sez. Lombardia, 23 gennaio 2013, n. 17; Corte dei conti, Sez. Piemonte, 18 aprile 2013, n. 54; Corte dei Conti, Sez. I App., 2 maggio 2013, n. 304; Corte dei Conti, Sez. Veneto, 30 agosto 2013, n. 308; Corte dei conti, Sez. Lombardia, 17 gennaio 2014, n. 8.
[8] Secondo la famosa tesi di F. PIERANDREI, Corte costituzionale, in Enc. dir., Milano, Vol. X, 1962, pag. 874 ss.
[9] Così Corte dei Conti, Sez. Toscana, 18 marzo 2011, n. 90, concernente la risarcibilità del danno all'immagine subito dal Ministero dell'Interno per reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e varie fattispecie di peculato; Corte dei Conti, Sez. Toscana, 2 agosto 2011, n. 277, concernente la risarcibilità del danno all'immagine subito da una A.S.L. a seguito dei reati di violenza sessuale aggravata commessa da un medico operante nell'ambito della stessa; Corte dei Conti, Sez. Toscana, 11 luglio 2012, n.

condo la Sezione fiorentina, l'art. 17, comma 30 ter del "lodo Bernardo", limitando l'azione per il risarcimento del danno all'immagine ai "soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97", consente un'interpretazione "sistematica" della proposizione normativa cui è possibile desumere che per l'esercizio dell'azione contabile, il riferimento ai reati propri, contenuto dal primo periodo della disposizione richiamata, si assomma al rinvio all'art. 129 (comma 3) disp. att. c.p.p., contenuto nel secondo periodo, di modo che il danno all'immagine risulta azionabile dal Procuratore Regionale in tutti i casi di realizzazione di reati contro la P.A. da parti di soggetti ad essa legati da un rapporto di servizio.

La tesi "eretica" della Sezione Toscana non è stata condivisa dalle altre Sezioni regionali della Corte dei Conti, ma a partire dal 2012 ha avviato una rimeditazione della giurisprudenza delle Sezioni Centrali d'Appello. Queste ultime hanno infatti cominciato ad affermare la risarcibilità del danno all'immagine anche nel caso comportamenti delittuosi dei pubblici ufficiali integranti fattispecie penali diverse da quelle di cui agli artt. 314 ss. c.p., in base alla condivisibile considerazione che le sentenze di rigetto della Consulta sono prive di efficacia nomofilattica e non sono in grado di attribuire alla norma una illimitata "patente di costituzionalità" e che l'art. 17, comma 30 ter del D.L. 78/2009, "non indica direttamente i casi in cui può essere esercitata l'azione contabile per danno all'immagine, ma rinvia "ai casi" e "modi" previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97; tale riferimento, implica, da un lato, la comunicazione al P.M. contabile della sentenza irrevocabile di condanna pronunciata per delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel Capo I, Titolo II del libro II del codice penale (i casi indicati dalla norma) e, dall'altro, l'obbligo per il P.M. penale di comunicare al P.M. contabile ex articolo 129 delle norme di attuazione del c.p.p. l'esercizio dell'azione penale per i reati, di qualsiasi natura, che abbiano cagionato un danno all'erario ("i modi" indicati dal medesimo Legislatore)"[10].

3. Le tesi più recenti in materia di fattispecie delittuose fonte di danno all'immagine

L'area dei reati suscettibili di pregiudicare il prestigio delle amministrazioni pubbliche è stata estesa dal legislatore con la legge 6 novembre 2012, n. 190 afferente "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". L'articolo 1, comma 62, della legge 190/2012, infatti, ha novellato l'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, aggiungendo, dopo il comma 1-quinquies, il nuovo comma 1-sexies, il quale recita: "Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato

349; concernente la risarcibilità del danno all'immagine subito da un Comune toscano a seguito della truffa aggravata perpetrata da due dipendenti nella concessione dei loculi del cimitero; Corte dei Conti, Sez. Toscana, 31 maggio 2013, n. 196, concernente la risarcibilità del danno all'immagine subito da un Comune toscano a seguito della truffa aggravata realizzata da due vigili urbani che avevano falsamente attestato la loro presenza in servizio durante l'orario di lavoro prima dell'entrata in vigore dell'art. 55-quinqueis comma 2, del D.lgs. 165/2001; Corte dei Conti, Sez. Liguria, 25 giugno 2013, n. 107, concernente la risarcibilità del danno all'immagine cagionato al Ministero dell'Interno da un poliziotto che aveva commesso i reati di illecita introduzione nel territorio dello Stato e detenzione di sostanza stupefacente di tipo hashish al fine di farne commercio e comunque per l'uso di terzi, nonché per i reati di detenzione illegale di lacrimogeni e cartucce calibro 9 parabellum e peculato.

[10] In questi termini Corte dei Conti, Sez. III App., 13 aprile 2012, n.286; Corte dei Conti, Sez. I App., 28 novembre 2013, n. 1039; Corte dei Conti, Sez. I App., 11 luglio 2013, n. 514 e Corte dei Conti, Sez. I App., 14 dicembre 2012, n. 809.

contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato, si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente".

Dalla riformulazione della fattispecie generale relativa alla risarcibilità del danno all'immagine, è possibile evincere quanto segue:

a) il danno all'immagine è stato ritenuto risarcibile in tutti i casi di realizzazione di "reati" contro la pubblica amministrazione e non solo ove siano accertati quelli previsti dal titolo secondo del libro secondo del codice penale (nel novero dei reati contro la P.A. rientra ad esempio la truffa aggravata a danno dello Stato ex artt. 640, comma 2 o 640 bis);
b) il danno all'immagine dev'essere quantificato dal giudice, salvo prova contraria fornita dalle parti, in misura pari a due volte l'utilità ricavata dal reo dal comportamento delittuoso;
c) deve ritenersi implicitamente abrogata per nuova regolamentazione della materia la proposizione normativa limitativa della risarcibilità del danno all'immagine, contenuta nell'art. 17, comma 30 ter, del D.L. 78/2009[11];
d) la risarcibilità del danno all'immagine come conseguenza di un reato esige che quest'ultimo sia stato accertato con sentenza passata in giudicato, ma non è più richiesta una sentenza di condanna *stricto jure*, per cui l'esercizio dell'azione risarcitoria dinanzi alla Corte dei Conti diviene possibile anche sulla scorta di una sentenza di patteggiamento (peraltro già ammessa da tempo da una consolidata giurisprudenza contabile)[12] e in presenza di una sentenza penale che si sia limitata a dichiarare la prescrizione del reato[13];
e) il danno all'immagine è tuttavia ritenuto risarcibile dal legislatore anche come conseguenza di comportamenti gravemente colposi di alcuni pubblici dipendenti non puniti dalla legge penale, come nei casi di false attestazioni di presenza in servizio dei pubblici dipendenti[14], di mancata adozione del piano anticorruzione o delle altre misure di prevenzione previste dalla stessa legge 190/2012 da parte del responsabile della

[11] Cfr. art. 15 delle disposizione sulla legge in generale. Per queste considerazioni sia consentito rimandare a F. CERIONI, *La responsabilità patrimoniale dei pubblici dipendenti e le esimenti. Le nuove fattispecie di responsabilità erariale emergenti dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 e dai decreti attuativi*, in www.aministrativ@mente.com, Fascicolo 12/2013.

[12] *Ex multis*, Corte dei conti, Sez. Lombardia, 16 agosto 2012, n. 378; Corte dei conti, Sez. Lombardia, 16 agosto 2012, n. 376; Corte dei conti, Sez. Lombardia, 30 maggio 2012, n. 314; Corte dei conti, Sez. Sicilia, 30 maggio 2011, n. 2160; Corte dei conti, Sez. Piemonte, 13 gennaio 2011, n. 11; Corte dei conti, Sez. Piemonte, 11 febbraio 2010, n. 25; Corte dei conti, Sez. Piemonte, 23 marzo 2009, n. 65; Corte dei conti, Sez. Lombardia, 29 dicembre 2008, n.986; Corte dei conti, Sez. Lombardia, 25 novembre 2008, n.835; Corte dei conti, Sez. I App., 14 gennaio 2008, n.24; Corte dei conti, Sez. I App., 16 settembre 2008, n.404; Corte dei conti, Sez. I App., 21 giugno 2004, n. 224; Corte dei conti, Sez. I App., 7 gennaio 2004, n.3; Corte dei conti, Sez. Lazio, 10 marzo 1999, n. 157; Corte dei conti, Sez. Friuli, 19 gennaio 1999, n. 6.

[13] Cfr. Corte dei conti, Sez. Campania, 23 agosto 2013, n. 287. In argomento L. D'ANGELO, *Lesione dell'immagine della P.A. e legge anticorruzione: un ampliamento della tutela erariale (anche cautelare)?*, in www.respamm.it.

[14] In questi casi, come ben stigmatizzato dalla Corte dei Conti, Sez. Piemonte, nelle sentenza 26 febbraio 2013, n. 28 e 17 giugno 2013, n. 118, secondo cui: "l'accertamento della fattispecie di danno all'immagine, correlata alle ipotesi di assenteismo nel pubblico impiego, di cui all'articolo 55 quinquies D.lgs. 165/2001, proprio in quanto fondata sull'accertamento dei presupposti ordinari della responsabilità, prescinde dalla verifica della sussistenza dei requisiti richiesti per la configurabilità del danno all'immagine di cui all'articolo 17, comma 30 ter citato, e non richiede, pertanto, l'esistenza di una condanna in sede penale con caratteristiche individuate da quest'ultima norma".

corruzione[15] ovvero dell'omessa pubblicazione delle informazioni previste dal D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33[16] da parte del responsabile della trasparenza[17].

L'art. 1, comma 62, della legge 190/2012 è stato ritenuto applicabile ai processi in corso da diverse Sezioni della Corte dei Conti, sia con riferimento al criterio di quantificazione del danno all'immagine[18], sia con riguardo all'area dei reati suscettibili di determinare la risarcibilità del danno non patrimoniale cagionato alla P.A.[19]. Recentemente la Corte dei conti, Sezione Puglia, ha statuito che l'art. 1, comma. 62, della legge 190/20012, atteso il chiaro riferimento ai "giudizi di responsabilità" nel proprio *incipit*, ha un innegabile carattere processuale e deve ritenersi immediatamente applicabile a tutti i giudizi in corso alla data della sua entrata in vigore[20].

Da ultimo, anche il giudice della monofilachia, occupandosi di un caso di frode fiscale realizzata da privati mediante l'utilizzazione di fatture relative ad operazioni inesistenti[21], proprio valorizzando gli argomenti impiegati dalla giurisprudenza contabile della Toscana, si è recentemente espresso a favore della risarcibilità del danno all'immagine per ogni tipologia di reato che abbia leso il prestigio dell'ente pubblico, senza ravvisare limiti posti dal legislatore[22].

4. Il *revirement* della Sezione giurisdizionale per la Lombardia

La sentenza n.47/2014 della Corte dei Conti per la Lombardia si colloca dunque sulla scia delle prime pronunce della giurisprudenza contabile che hanno valorizzato la portata innovativa delle disposizioni introdotte dall'art. 1, comma 62, della legge 190/2012, con effetti derogatori delle norme in vigore.

La Sezione ha superato quella giurisprudenza restrittiva inaugurata dalla stessa Sezione con la sentenza 100 del 2011[23], la quale all'indomani della pronuncia della decisione n. 355/2010 della Corte Costituzionale, aveva ritenuto non risarcibile il danno all'immagine derivante dal reato di falso ideologico in atto pubblico commesso da un Segretario comunale che aveva attestato falsamente nel verbale della Commissione esaminatrice di un locale concorso di non trovarsi in alcuna delle situazioni di incompati-

[15] Si veda l'art. 1, comma 12, della legge 190/2012.

[16] Si veda l'art. 46, del D.lgs. 33/2013.

[17] Per queste considerazioni sia consentito rimandare a F. CERIONI, *La responsabilità patrimoniale dei pubblici dipendenti e le esimenti. Le nuove fattispecie di responsabilità erariale emergenti dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 e dai decreti attuativi*, in www.aministrativ@mente.com, Fascicolo 12/2013.

[18] Così Corte dei conti, Sez. Emilia-Romagna, 23 aprile 2013, n. 57 e Corte dei conti, Sez. Veneto, 3 luglio 2013, n. 222.

[19] Si veda ancora Corte dei conti, Sez. Campania, 23 agosto 2013, n. 287, la quale ha affermato che "la legge anticorruzione, nel quadro complessivo di repressione del fenomeno, con la nuova disposizione amplia il campo di azione del PM contabile, consentendogli di agire per i pregiudizi non patrimoniali scaturiti dalla commissione di un "reato contro la p.a." che è nozione più ampia di quella dei "delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a." contemplati *apertis verbis* dal lodo Bernardo". Sul punto si veda anche Corte dei Conti, Sez. I App., 28 novembre 2013, n. 1039.

[20] In questi termini Corte dei conti, Sez. Puglia, 6 novembre 2013, n. 1488.

[21] Per approfondimenti sul tema delle frodi Iva mediante l'utilizzazione di fatture relative ad operazioni inesistenti In argomento E. MARELLO, *Frodi Iva e buona fede del soggetto passivo*, in *Giur. it.*, 2011, pag. 1214 ss.; A. MARCHESELLI, *Frodi IVA e operazioni inesistenti: quando si risponde delle violazioni commesse dal proprio fornitore*, in GT, *Riv. giur. trib.*, 2013, pag. 154 ss. e, volendo, F. CERIONI, *La prova della frode fiscale relativa all'imposta sul valore aggiunto e della "mala fede" del contribuente nella giurisprudenza europea e nazionale*, in *Dir. prat. trib.*, 2014, pag. 145 ss.

[22] In questi termini Cass. pen. Sez. III, 4 febbraio 2014 (udienza del 12 dicembre 2013), n. 5481.

[23] Corte dei conti, Sez. Lombardia, 15 febbraio 2011, n. 100, ma anche più recentemente dei conti, Sez. Lombardia, 23 gennaio 2013, n. 17.

bilità previste dalla legge, essendo invece commensale abituale dell'unica candidata.
La sentenza 47/2014 della Corte milanese non si è limitata a dichiarare l'abrogazione di alcune proposizioni normative contenute nel secondo e nel quarto periodo dell'art. 17, comma 30 ter, del D.L. 78/2009, ma ha chiarito che la disposizione introdotta dall'art. 1, comma 62, della legge 190/2012, deve ritenersi di immediata applicazione ai giudizi di responsabilità non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge medesima e, cioè, al 28 novembre 2012, affermando finalmente la "natura processuale" della norma e tratteggiando, nel contempo, il perimetro della risarcibilità del danno all'immagine dopo l'entrata in vigore della normativa anticorruzione.
Il danno all'immagine deve pertanto ritenersi risarcibile in tutti i casi di "commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione". Non essendo possibile rinvenire nel codice penale e nelle leggi speciali la specifica categoria dei "reati contro la pubblica amministrazione", diversa da quella di reati propri dei pubblici ufficiali, il riferimento si deve intendere esteso ad ogni reato che offenda beni e valori di cui l'amministrazione è portatrice o garante nell'interesse generale, purché sia stato commesso un fatto punito dalla legge penale e lo stesso sia stato "accertato con sentenza passata in giudicato".
Secondo il giudice lombardo per la risarcibilità del danno all'immagine risulterebbe derogata anche la previsione contenuta nel quarto periodo dell'art. 17, comma 30 ter, del D.L. 78/2009, a mente della quale qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni dello stesso articolo sarebbe affetto da insanabile nullità. In pratica, qualora la Procura contabile abbia adottato un atto istruttorio o processuale in violazione delle disposizioni abrogate, non potrebbe più esserne invocata la nullità. Lo stesso giudice, tuttavia, ha ritenuto non abrogata la disposizione contenuta nell'ambito dello stesso articolo 17, comma 30 ter del D.L. 78/2009 che sancisce che il decorso del termine di prescrizione quinquennale per l'esercizio dell'azione risarcitoria contabile resti sospeso fino alla conclusione del procedimento penale.

5. Considerazioni conclusive

L'approdo ermeneutico della Corte dei conti, Sezione Lombardia, appare convincente in quanto da un lato valorizza le disposizioni introdotte dalla legge 190/2012 con specifico riferimento ai giudizi dinanzi alla Corte dei conti, delineando l'area della risarcibilità del danno all'immagine in tutti i casi di reati contro la pubblica amministrazione. Nonostante lo sforzo di sistematizzazione della risarcibilità del danno all'immagine compiuto dalla Corte lombarda, la sentenza pecca però di una visione troppo limitativa della risarcibilità del pregiudizio non patrimoniale, vincolandolo alla commissione di un reato accertato con sentenza passata in giudicato, che limita l'azione volta al ripristino della legalità del procuratore contabile in tutte quelle fattispecie dannose non vincolate dal legislatore all'accertamento di un fatto delittuoso, le quali, a ben guardare, valorizzano l'immagine della persona giuridica pubblica come diritto non patrimoniale costituzionalmente tutelato (art. 97 Cost.) e, come tale, passibile di risarcimento nel caso di lesione da parte di taluno dei soggetti legati da un rapporto di impiego o di servizio[24] con la stessa P.A.[25].

[24] Sul rapporto di servizio V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile*, in AA. VV., *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli*, op. cit., pag. 103 ss.
[25] Sulla risarcibilità delle lesioni non patrimoniali arrecate ai diritti della persona costituzionalmente tutelati cfr. Cass. civ., Sez. Unite, 11 novembre 2008, n. 26974, Cass. civ., Sez. Unite, 11 novembre 2008, n. 26975.