

IL DANNO ERARIALE NON PATRIMONIALE E DANNO ALL'IMMAGINE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

dell'Avv. Massimiano Sciascia, Professore straordinario di Diritto amministrativo

Il danno non patrimoniale consiste nella conseguenza di un'offesa ricevuta, che in quanto tale sfugge ad una precisa valutazione patrimoniale, onde la sua determinazione è rimessa al prudente apprezzamento del giudice.

Esso va risarcito, solo nei casi previsti dalla legge (art. 2059 c.c.), tra cui spicca la commissione di un reato.

La giurisprudenza della Corte dei conti ha affermato — in mancanza di un esplicito divieto legislativo — la competenza del giudice contabile a conoscere del c.d. danno non patrimoniale, allorché si aggiunge agli effetti pregiudizievoli del danno patrimoniale ⁽¹⁾ in ipotesi di concorrente commissione di illecito penale, ai sensi del combinato disposto degli articoli 2059 del codice civile e 185 del codice penale.

Di recente sembra superata tale preclusione, con l'affermazione dell'indipendenza dal verificarsi di contestuali danni patrimoniali ⁽²⁾.

La teorica trova una sua giustificazione nella "esclusività" della giurisdizione contabile costituzionalmente riconosciuta, che impedisce la cognizione di ogni altro giudice nella materia degli eventi lesivi provocati da funzionari infedeli ⁽³⁾.

Il danno *de quo* — ancorché consistente nella lesione di un bene immateriale, quale il prestigio di un ente pubblico, inidoneo a costituire oggetto di scambio e di quantificazione pecuniaria secondo le leggi del mercato — costituisce sempre, nei casi in cui ne è ammessa l'azionabilità giudiziaria, un interesse direttamente protetto dall'ordinamento ed in quanto tale trattasi di un interesse rivestito di valore economico, alla stregua degli altri beni immateriali tutelati.

Al suo insorgere, perciò, ossia all'atto dell'accertato reato contro la pubblica amministrazione, il vantato credito nascente dall'illecito va anch'esso a comporre un elemento attivo del patrimonio generale del soggetto titolare; patrimonio da intendere in senso generale e globale, e non già nel significato proprio della tradizione contabile che ha ristretto tale concetto ai soli beni fisici e al danaro, nonché ai crediti e debiti figuranti nella contabilità di bilancio degli enti pubblici ⁽⁴⁾.

¹ C. conti sez. Lombardia 24 marzo 1994 n. 31, in *Riv. C. conti*, 1994, 2, 166 e sez. II 27 aprile 1994 n. 114. In ultimo C. conti sez. Umbria 10 febbraio 1995 n. 20, in *Riv. C. conti*, 1995, 1, 186.

² C. conti sez. I centr. 28 aprile 1998 n. 109 e sez. Umbria 28 maggio 1998 n. 501. *Contra* C. conti sez. Emilia Romagna 30 marzo 1998 n. 148 e 4 maggio 1998 n. 226: tutte in *Pan. Giur.* n. 3/98, 55-56.

³ Essa si basa su precedente giurisprudenza civile, secondo cui va esclusa "l'equazione tra danno non patrimoniale e danno morale, perché il danno non patrimoniale comprende qualsiasi conseguenza pregiudizievole di un illecito che, non prestandosi ad una valutazione monetaria basata su criteri di mercato, non possa essere oggetto di risarcimento, sibbene di riparazione, di guisa che, comprendendo il danno non patrimoniale anche gli effetti lesivi che prescindono dalla personalità psicologica del danneggiato, esso è riferibile anche ad entità giuridiche prive di fisicità". Il danno non patrimoniale risarcibile deriva generalmente dalla lesione del prestigio della pubblica amministrazione, concretantesi generalmente in un discredito della medesima enfaticamente nella stampa, conseguente al comportamento illecito dei convenuti per danni prettamente patrimoniali: in tal senso Cass. 10 luglio 1991 n. 7642 e 5 dicembre 1992 n. 12951.

⁴ In termini C. conti sez. Umbria 10 febbraio 1995 n. 20, in *Riv. C. conti*, 1995, 1, 186.

Invero, se si ammette la giurisdizione della Corte dei conti sulla materia, non vi sarebbe ragione di limitare la risarcibilità del danno c.d. morale collegato ad un reato alle sole ipotesi di concorrenza di danno patrimoniale⁽⁵⁾, mentre il giudice contabile sarebbe abilitato a pronunciarsi su di esso anche in mancanza di specifica domanda dell'attore, ritenendosi compresa implicitamente nella domanda principale⁽⁶⁾, ancorché sia necessario un adeguato supporto probatorio da allegarsi a cura del procuratore regionale⁽⁷⁾.

La quantificazione del danno non patrimoniale non si collega a criteri oggettivi, ma ad una serie di elementi che lo stesso giudice discrezionalmente individua nella fattispecie, con particolare riferimento alla gravità del reato⁽⁸⁾.

Altro criterio utile a tal fine è la capacità patrimoniale del convenuto e lo stato finanziario dell'ente danneggiato.

A seguito di un comportamento contabilmente illecito si può determinare altresì una perdita del prestigio ed un grave detrimento dell'immagine e della personalità istituzionale della pubblica amministrazione⁽⁹⁾, allorquando la notizia sia riportata sui mezzi di informazione o si sia comunque diffusa⁽¹⁰⁾.

L'ipotesi *de qua* rientra nella nozione di danno non patrimoniale di cui all'art. 2059 del codice civile, comprendendo questo ogni conseguenza pregiudizievole di illecito che non si presti a valutazione monetaria basata su criteri di mercato e quindi non possa essere oggetto di risarcimento in senso proprio, sebbene di riparazione⁽¹¹⁾.

Secondo un diverso orientamento ormai superato⁽¹²⁾, essa sarebbe più correttamente da inquadrarsi nell'ambito della responsabilità patrimoniale vera e propria, risolvendosi ogni perdita di prestigio in una diminuzione

⁵ Cass. 17 maggio 1974 n. 1473, in *Giust. civ.*, 1975, I, 475.

⁶ Cass. 29 novembre 1973 n. 3287.

⁷ C. conti sez. Lombardia 31 gennaio 1995 n. 38, in *Riv. C. conti*, n. 2/1995, 120 e 121.

⁸ Un ruolo comunque principale deve necessariamente essere riconosciuto all'elemento attinente alla "gravità del reato, in considerazione del fatto che proprio il reato condiziona la risarcibilità stessa del danno non patrimoniale, intendendosi la gravità in relazione al bene giuridico tutelato dalla norma penale"; e ancor più "all'ampiezza dei riflessi negativi, riferita all'ambito in cui il reato è stato commesso, inteso sia in relazione alla localizzazione dei riflessi stessi, sia alla considerazione ed all'estimazione di cui la struttura pubblica gode presso la collettività nella quale si è verificato il clamore negativo, sia comunque alla rilevanza sociale dell'attività da essa svolta, considerato che nell'ordinamento il principio del buon andamento costituisce canone costituzionale dell'azione amministrativa": così testualmente C. conti sez. Lombardia 24 marzo 1994 n. 31, in *Riv. Corte conti*, 1994, 2, 166.

⁹ v. F.M. LONGAVITA, *Un contributo, forse, al chiarimento del danno all'immagine della p.a.: riflessione a margine della sentenza n. 355/2010 della Corte costituzionale*, in *Riv. C. conti*, n. 6/2010.

¹⁰ C. conti sez. II centr. 6 dicembre 2011 n. 662, est. Silveri, per cui il comportamento delittuoso del dipendente pubblico può determinare un danno all'immagine anche se non c'è stata diffusione della notizia sui mezzi di informazione. Infatti "ove le modalità di commissione degli illeciti comportino 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" [Nel caso di specie un impiegato dell'INPDAP, attraverso artifici ed inganni, ingenerava in una pluralità indefinita di soggetti l'idea che l'Ente nella gestione del proprio patrimonio immobiliare potesse operare senza regole e senza controlli e che, nei rapporti contrattuali, potesse adottare procedure anomale o consentire il ricorso ad illecite dazioni di danaro, ovvero che avesse, comunque, un atteggiamento di generale tolleranza e lassismo nei riguardi del personale].

¹¹ Corte dei conti Sez. I 7 marzo 1994 n. 55, Sez. Lombardia 24 marzo 1994 n. 31, Sez. II 27 aprile 1994 n. 114, Sez. Umbria 10 febbraio 1995 n. 20.

¹² Corte conti, sez. III 9 aprile 2009 n. 143, est. Longante, in *Riv. C. conti*, n. 2/2009 e sez. I 18 giugno 2002 n. 202/A, est. Arganelli, in *Riv. C. conti*, n. 4/2002. Su tale linea v. anche Cass. SS.UU.CC. 25 giugno 1997 n. 5668, est. Triola, in *Riv. C. conti*, n. 3/1997, 227 e segg.

patrimoniale derivante dai maggiori costi che la pubblica amministrazione è chiamata a sopportare per ripristinare la sua dignità ⁽¹³⁾.

La questione è stata ormai risolta da una recente pronuncia della Corte Costituzionale ⁽¹⁴⁾, secondo cui, in ordine all'ipotesi di compromissione dell'immagine della P.A., "*...il relativo danno, in ragione della natura della situazione giuridica lesa, ha valenza non patrimoniale e trova la sua fonte di disciplina nell'art. 2059 c.c.*".

Occorre, in tale logica, distinguere tra la conseguenza scaturente dal fatto illecito — cioè la lesione dell'immagine della P.A. — dal parametro (*rectius*, criterio) di liquidazione, rappresentato dalla spesa sostenuta o da sostenere per il ripristino della immagine lesa.

Infatti anche conseguenze "non patrimoniali" sono ben suscettibili di valutazione economica, e quindi quantificabili in termini pecuniari; tale ultimo profilo attiene invero al "*quantum*" e non già all' "*an*", nella cui sfera deve sempre gravitare la conseguenza "non patrimoniale" per potersene ammettere la risarcibilità ⁽¹⁵⁾.

La cognizione al riguardo, ancorché l'illecito non si colleghi ai comuni danni erariali, quindi senza alcun dubbio spetta alla Corte dei conti, che ha infatti una giurisdizione "esclusiva" normativamente riconosciuta, che impedisce l'intervento di ogni altro giudice nella materia degli eventi lesivi provocati da funzionari infedeli alla pubblica amministrazione ⁽¹⁶⁾.

Di recente è intervenuto il legislatore per porre un limite a tale istituto, prevedendo così che le procure della Corte dei conti sono abilitate ad esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'articolo 7 dalla L. 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione (di cui al comma 2° dell'art. 1 della L. 14 gennaio 1994, n. 20) è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale (art. 30-*ter* L. n. 102/2009 di conversione D.L. n. 78/2009, modif. da art. 1 co. 1 lett. c) del D.L. n. 103/2009). L'interpretazione restrittiva

¹³ Infatti il danno in considerazione — ancorché consistente nella lesione di un bene immateriale, quale il prestigio di un ente pubblico, inidoneo a costituire in sé oggetto di scambio — costituisce pur sempre un interesse direttamente protetto dall'ordinamento ed in quanto tale rivestito di valore economico, alla stregua degli altri beni immateriali tutelati, tanto più se si tenga conto della necessità di ricostruire l'immagine compromessa. Orbene, come la più moderna dottrina civilista (SCOGNAMIGLIO, *Appunti sulla nozione di danno* in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civile*, 1969, 207) ha avuto modo di sostenere, per danno deve intendersi ogni modificazione peggiorativa di un bene socialmente apprezzabile. La distinzione poi tra danno patrimoniale e non patrimoniale va fatta discendere dalla possibilità di una oggettiva e diretta valutazione in danaro, che si mostra necessaria perché si possa operare il trasferimento di ricchezza dal responsabile al soggetto leso come conseguenza del fatto lesivo riprovato dal diritto (BESSONE, *Salute, danno biologico e danno non patrimoniale*, in *Giur. merito*, 1983, 104 e segg. e *Garanzia costituzionale; danno alla persona e normativa dell'art. 2059 c.c.* in *Dir. fam. e pers.*, 1982, 779 e segg.). Ma a ben vedere il danno da lesione del prestigio di una amministrazione pubblica presenta chiaramente tutti i requisiti della patrimonialità ben potendo essere tradotta in termini monetari alla stregua di criteri obiettivi, quali le spese necessarie per ripristinare la dignità perduta da parte di una istituzione che deve comportarsi per lo stesso dettato costituzionale secondo i principi di legalità, buon andamento e imparzialità. Al suo insorgere, perciò, il vantato credito *de quo* nascente dall'illecito contabile — alla pari delle altre conseguenze negative — va anch'esso a comporre un elemento attivo del patrimonio generale del soggetto titolare; patrimonio da intendere in senso generale e globale, e non già nel significato proprio della più risalente tradizione contabile che ha ristretto tale concetto ai soli beni fisici e al danaro, nonché ai crediti e debiti figuranti nella contabilità di bilancio degli enti pubblici.

¹⁴ C. Cost. n. 355/2010.

¹⁵ In tal senso C. Cost. n. 355/2010, per cui "*... il riferimento, contenuto nella giurisprudenza della Corte dei conti, alla patrimonialità del danno stesso — 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 individuazione della natura giuridica di esso*".

¹⁶ C. conti SS.RR. 28 maggio 1999 n. 16/99/QM.

della disposizione è stata poi avallata dalla Corte Costituzionale (17), anche se nella giurisprudenza contabile permangono dubbi al riguardo (18).

In questa prospettazione, il presupposto di ammissibilità per azionare il credito dell'ente danneggiato da un illecito gestorio idoneo a pregiudicare l'immagine della pubblica amministrazione, è costituito dal passaggio in giudicato di una sentenza di condanna relativamente al medesimo fatto per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale (19).

In tale generale ipotesi l'entità del danno si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente (20).

Successivamente alla succitata novella limitatrice il legislatore ha inteso però valorizzare tale forma di danno, nuovamente ammettendolo in alcune ipotesi tipiche, a prescindere dalla formazione di giudicato.

Il caso emblematico è costituito dal danno all'immagine in cui incorre *"...il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia..."* di cui all'art. 55-quinquies

17 C. Cost. n. 355/2010, la quale ha ritenuto infondata la questione di costituzionalità della suddetta disposizione limitatrice. La Corte costituzionale ha, infatti, spostato l'attenzione dell'interprete dal piano della giurisdizione a quello sostanziale, affermando che l'art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/2009 (e s.m.) deve essere interpretato nel senso che, al di fuori delle ipotesi dei delitti previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale, l'azione risarcitoria per il danno all'immagine dell'amministrazione non possa essere proposta innanzi ad un organo giurisdizionale diverso dalla Corte dei conti, adita in sede di giudizio di responsabilità amministrativa e che, quindi, deve ritenersi che il legislatore non abbia inteso prevedere una limitazione della giurisdizione contabile a favore della giurisdizione 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. Ha concluso, pertanto, il giudice delle leggi nel senso che *"La norma deve essere univocamente interpretata, invece, 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"* ed affermando che *"La scelta di 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"* anche alla luce della circostanza che il legislatore ha inteso individuare esclusivamente quei reati che contemplano la pubblica amministrazione quale soggetto passivo. Nello stesso senso C. Cost. nn. 219, 220 e 221 del 2011 e 286/2011 (ord. di manifesta infondatezza). In quest'ultima ordinanza si afferma discutibilmente *"in altri termini, « il legislatore ha inteso riconoscere la tutela risarcitoria nei casi in cui il dipendente pubblico ponga in essere condotte che, incidendo negativamente sulle stesse regole (ndr.: di efficacia, efficienza ed imparzialità), di rilevanza costituzionale, di funzionamento dell'attività amministrativa, sono suscettibili di recare un vulnus all'immagine dell'amministrazione, intesa, come già sottolineato, quale percezione esterna che i consociati hanno del modello di azione pubblica sopra descritto"*.

18 C. conti sez. Toscana 7 dicembre 2011 n. 510, est. Tomassini, per cui *"L'art. 17, comma 30 ter, va interpretato nel senso che non esclude la tutela del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante da reato comune. Anche la commissione del reato di cui all'art. 615 ter c.p. (accesso abusivo a un sistema telematico e informatico) può essere posta a base della contestazione del danno all'immagine cagionato alla pubblica amministrazione dalla condotta criminosa di un suo dipendente. Invero, benché la Corte costituzionale abbia avallato un'interpretazione dell'art. 17 comma 30-ter del d.l. 1° luglio n. 78 del 2009 s.m.i. secondo cui il danno all'immagine sarebbe perseguibile unicamente in presenza dei delitti contro la pubblica Amministrazione, il Collegio, pur dando atto dell'indubbia importanza ermeneutica delle sentenze interpretative di rigetto, non ritiene che esse abbiano il potere di vincolare giudici diversi da quelli a quibus"*.

19 Ne consegue che la P.A. sia l'unica persona giuridica dell'ordinamento ad essere penalizzata dal mancato riconoscimento del risarcimento del danno, al di fuori di ipotesi legislativamente previste.

20 Art.1° co.62. All'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il comma 1-quinquies sono inseriti i seguenti:

«1-sexies. Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.

1-septies. Nei giudizi di responsabilità aventi ad oggetto atti o fatti di cui al comma 1-sexies, il sequestro conservativo di cui all'articolo 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».

D.L.vo n. 165/2001 aggiunto dall'art. 69 D.L.vo n. 150/2009); in tal modo, viene qui superata la preclusione del previo giudicato penale (²¹).

Altra ipotesi di carattere analogo è costituita dal danno all'immagine perpetrato da *"esercenti una professione sanitaria che intenzionalmente attestano falsamente uno stato di malattia o di handicap, cui consegue il pagamento di trattamenti economici di invalidità..."* (art.10 co.3° D.L.31 maggio 2010 n. 78 conv. con L. 30 luglio 2010 n. 122) ²².

Altre ipotesi del genere sono costituite dalle violazioni degli obblighi di trasparenza da parte dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche (art.46 D.Lgs.14 marzo 2013 n.33)²³ e da parte dell'amministratore delegato della Rai (art.3 co.2° L.28 dicembre 2015 n.220) ²⁴, nonché degli obblighi di prevenzione da parte dei dirigenti responsabili dell'anticorruzione (art.1 co.12° L.6 novembre 2012 n.190) ²⁵.

Quanto alla determinazione dell'entità del danno in tutte le ipotesi tipiche su riferite — in mancanza di un attuale e specifico progetto ripristinatorio predeterminato dall'amministrazione danneggiata —, occorre necessariamente far riferimento all'art. 1226 del codice civile, che consente al giudice di ricorrere al potere di valutazione equitativa, allorché non sia possibile determinare altrimenti l'entità effettiva del pregiudizio. Il danno *de quo* deriva dalla necessità di ripristinare nella sua interezza il prestigio della pubblica amministrazione, scosso dal discredito provocato dalla

²¹ Va segnalato che l'eccezionalità della disposizione impone certo un'interpretazione restrittiva nel senso che deve trattarsi di fattispecie coincidente con l'ipotesi di reato (ossia *"alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza"* o utilizzo di *"altre modalità fraudolente"*, con esclusione di diversi sistemi non fraudolenti di assenza arbitraria ove manchi il dolo specifico. In tal senso v. C. conti sez. Molise, 17 febbraio 2012 n. 15 e n. 16, est. Gagliardi.

²² art.10 co.3° D.L.31 maggio 2010 n. 78 *"Fermo quanto previsto dal codice penale, agli esercenti una professione sanitaria che intenzionalmente attestano falsamente uno stato di malattia o di handicap, cui consegue il pagamento di trattamenti economici di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità successivamente revocati ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 1994, n. 698 per accertata insussistenza dei prescritti requisiti sanitari, si applicano le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 55- quinquies del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni. Nei casi di cui al presente comma 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 subito dall'amministrazione. Gli organi competenti alla revoca sono tenuti ad inviare copia del provvedimento alla Corte dei conti per eventuali azioni di responsabilità. Sono altresì estese le sanzioni disciplinari di cui al comma 3 dell'articolo 55-quinquies del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni"*.

²³ Art.46 *"1. 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 della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili. 2. Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui al comma 1 se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile"* .

²⁴ Art.3 co.2. *L'amministratore delegato provvede, nel rispetto della disciplina vigente in materia di protezione dei dati personali, alla tempestiva pubblicazione e all'aggiornamento con cadenza almeno annuale dei dati e delle informazioni previsti nel Piano per la trasparenza e la comunicazione aziendale approvato dal consiglio di amministrazione ai sensi dell'articolo 49, comma 10, lettera g). L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al precedente periodo costituisce eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine della società ed e' comunque valutato ai fini della corresponsione della retribuzione accessoria o di risultato, ove prevista. L'amministratore delegato non risponde dell'inadempimento qualora provi che lo stesso è dipeso da causa a lui non imputabile.*

²⁵ Art.1 co.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'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione, salvo che provi tutte le seguenti circostanze:*

a) di avere 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".

vicenda generalmente enfatizzata dalla stampa, conseguente al comportamento contabilmente illecito del convenuto ⁽²⁶⁾.

La quantificazione del danno in questione va quindi collegato ad una serie di elementi oggettivamente riscontrabili, ancorché discrezionalmente individuati nella loro consistenza ed incidenza dallo stesso giudice nella fattispecie concreta. In particolare va tenuto conto dell'ampiezza dei riflessi negativi, riferiti all'ambito in cui l'illecito contabile è stato commesso, inteso sia in relazione alla localizzazione dei riflessi stessi, sia alla considerazione ed all'estimazione di cui la struttura pubblica gode presso la collettività nella quale si è verificato il clamore negativo, sia comunque alla rilevanza sociale della attività svolta ⁽²⁷⁾.

In caso di percezione di una c.d. tangente, il danno all'immagine non deve essere necessariamente rapportato alla misura della stessa, anche se la somma è certamente indicativa del pregiudizio ⁽²⁸⁾.

Il danno all'immagine può rilevare autonomamente come evento lesivo (c.d. danno-evento) e non solo come eventuale conseguenza dell'illecito gestorio in senso proprio (c.d. danno-conseguenza).

Infatti a volte esso rappresenta un'appendice di una più complessa ipotesi di danno, per cui non si pongono problemi sugli elementi che la compongono, ed in particolare su quello soggettivo. Si determina, cioè, una sorta di illecito gestorio aggravato dall'evento (detrimento dell'immagine e del prestigio), che viene quindi oggettivamente addossato al responsabile senza ulteriori accertamenti. Ma quando il danno all'immagine, si presenta in sé, senza connessioni con danneggiamenti finanziari e patrimoniali diretti ("puro" danno-evento), occorre accertare la sussistenza di tutti gli elementi di ogni forma di responsabilità, ed in particolare della colpevolezza. Altrimenti si determinerebbe una responsabilità oggettiva, attribuita sulla base di fatti peraltro spesso estranei alla vicenda strettamente considerata.

E la situazione si aggraverebbe poi se tali fatti, nella loro eventuale qualificazione di reati, siano assunti in maniera indiscutibile ed acritica, in quanto coperti dall'autorità di giudicato penale.

Va esaminato invece se si sia determinato un evento dannoso a rilevanza gestoria e se sussista un nesso eziologico tra condotta e danno.

²⁶ C. conti sez. II 10 luglio 2007 n. 234/A, est. Longoni "Per affermare il detrimento dell'immagine della Pubblica amministrazione è sufficiente che vi sia pregiudizio dei diritti della personalità della P.A. quali il prestigio, l'autorevolezza e la credibilità, per il cui ripristino non è sempre occorrente la spendita di risorse economico-finanziarie". Conformi: SS.RR. 23 aprile 2003 n. 10/QM, in Riv. C. conti, 2003, 2, II, 68; Sez. II centrale 13 ottobre 2000 n. 299/A, *ivi*, 2000, 6, II, 87; Sez. III centrale 26 ottobre 2001 n. 279/A, *ivi*, 2001, 5, II, 142; Sez. I centrale 16 marzo 2000 n. 82/A, *ivi*, 2000, 2, II, 68; 12 febbraio 2003 n. 56/A, *ivi*, 2003, 1, II, 120.

²⁷ Non va infine sottaciuto al proposito l'eventuale e ricorrente precario stato finanziario dell'amministrazione danneggiata, che deve far fronte con limitati mezzi di bilancio alle necessità di ripristino del prestigio scosso.

²⁸ C. conti sez. III centr. 12 dicembre 2011 n. 850, est. Tridico, per cui "L'importo della condanna per danno all'immagine può essere anche di molto superiore all'importo della tangente ricevuta dal convenuto. Invero, ai fini della quantificazione del danno all'immagine l'importo della tangente è solo uno degli eventuali parametri di quantificazione di un danno da misurarsi in relazione alla dimensione della lesione dell'immagine, quali, ad esempio, la dososità del comportamento, la qualifica di pubblico ufficiale del convenuto, la particolare riprovevolezza sociale — oltre che la rilevanza penale — della condotta posta in essere, la dimostrazione di mancanza assoluta di affidabilità e correttezza del pubblico ufficiale, il grado di risonanza della vicenda sugli organi di stampa". V. anche C. conti sez. II 5 giugno 2007 n. 186, est. Silveri, che pone in risalto come vengono in rilievo elementi ulteriori rispetto all'entità di essa (quali la posizione funzionale del soggetto percettore e la diffusione della notizia nei media).

In caso positivo va accertata la sussistenza della necessaria colpevolezza e l'entità del pregiudizio, facendo eventualmente ricorso all'art. 1226 del codice civile in mancanza di un piano economico dell'ente danneggiato (29).

La più recente giurisprudenza contabile tende, però, a ritenere risarcibile il danno all'immagine, nei limiti in cui l'amministrazione abbia effettivamente erogato mezzi finanziari per il ripristino del bene immateriale leso (30), dimenticando che il bene *de quo*, ancorché economicamente valutabile con riferimento alle spese di ripristino del prestigio, è ben risarcibile a prescindere dalla circostanza che effettivamente siano state già liquidate spese al riguardo (31).

L'assoluzione penale per gli stessi fatti esclude di per sé la sussistenza di un qualsiasi danno all'immagine anche in sede contabile (32).

Occorre infine evidenziare un ormai superato orientamento giurisprudenziale che tendeva a costruire tale pregiudizio come danno esistenziale, rientrante nella rinnovata categoria del danno non patrimoniale di cui all'art. 2059 c.c. (33), anche se il tentativo sembra contrario all'ultimo indirizzo della Cassazione (34).

29 C. conti sez. Basilicata 11 febbraio 1999 n. 27 est. Sciascia.

30 C. conti sez. I centr. 13 agosto 2002 n. 289/A, est. Di Passio, in *Riv. C. conti*, n. 4/2002, 155 e 5 marzo 2002 n. 63/A, est. Morgante, *idem* n. 2/2002, 101 e 18 aprile 2002 n. 120/A, est. Pinotti, *idem* 138. *Contra*: C. conti sez. III 9 aprile 2009 n. 143 est. Longavita, che ammette la prova per presunzioni e per comune esperienza.

31 Così correttamente C. conti sez. II centr. 30 giugno 2010 n. 269/A, est. Rössler, secondo cui “*per la quantificazione del danno all'immagine può ricorrersi a parametri diversi dalle spese sostenute e da sostenere, per il ripristino dell'immagine della Pubblica amministrazione, come quelli desumibili dall'obiettiva gravità dei fatti e dall'importanza della funzione rivestita dal funzionario. Cfr. Sez. I centrale 14 gennaio 2008 n. 24/A in questa Rivista, 2008, I, II, 48; 7 gennaio 2004 n. 3/A, ivi, 2004, I, II, 37; Corte di cassazione Sez. Trib. 30 settembre 2005 n. 19251. Allo stesso modo C. conti sez. Campania n. 2057 del 12 dicembre 2011, est. Ruggiero, secondo cui per la configurabilità del danno all'immagine non è necessario provare le spese per il ripristino del bene leso. “Ai fini della prova del danno all'immagine non è necessario dimostrare in concreto di aver sostenuto spese per il ripristino dell'immagine lesa. Invero, il perfezionamento del danno all'immagine — sia nella sua configurazione tradizionale di danno evento c.d. esistenziale, rilevante ex se nell'ambito della clausola generale contenuta nell'art. 2043 c.c. (sul punto, C. Conti, S.S.RR., n. 10/2003/QM), sia alla luce del più recente orientamento giurisprudenziale, che lo configura come danno-conseguenza riconducendo il danno rappresentato dalla violazione della personalità pubblica dell'amministrazione, costituzionalmente connotata da efficienza ed imparzialità, nell'alveo dell'art. 2059 c.c., oggetto di una interpretazione costituzionalmente orientata, tesa a ricomprendere, nell'astratta previsione della norma, ogni danno di natura non patrimoniale derivante da lesione di valori inerenti alla persona — non necessita di una deminutio patrimonii e rileva, dunque immediatamente (ovvero, alla stregua del secondo degli orientamenti giurisprudenziali testé citati, in via mediata attraverso l'uso di presunzioni) a seguito dell'intervenuto compimento di specifiche condotte illecite dei pubblici dipendenti, idonee a determinare concretamente il pregiudizio del bene tutelato”.*

32 C. conti sez. I centr. 8 luglio 2002 n. 289/A, est. Riccò, in *Riv. C. conti*, n. 4/2002, 115.

33 C. conti SS.RR., 23 aprile 2003 n. 10/QM, est. Schlitzer, in *Riv. C. conti* 2003, 2, 45, che costruisce il danno (non patrimoniale) all'immagine come lesione gravissima dei valori costituzionali che informano la P.A.

34 Cass. civ. SS.UU. 11 novembre 2008 n. 26972, secondo cui “*Il danno non patrimoniale è categoria generale non suscettibile di suddivisione in sottocategorie variamente etichettate. Non può, dunque, farsi riferimento ad una generica sottocategoria denominata “danno esistenziale”, perché attraverso questa si finisce per portare anche il danno non patrimoniale nell'atipicità. Il pregiudizio non patrimoniale è risarcibile solo entro il limite segnato dalla ingiustizia costituzionalmente qualificata dell'evento di danno. Dal principio del necessario riconoscimento, per i diritti inviolabili della persona, della minima tutela costituita dal risarcimento, consegue che la lesione dei diritti inviolabili della persona che abbia determinato un danno non patrimoniale comporta l'obbligo di risarcire tale danno, quale che sia la fonte della responsabilità, contrattuale o extracontrattuale. Nell'ambito della perdita subita e mancate utilità, ex art. 1223 c.c., vanno ricompresi anche i pregiudizi non patrimoniali. Al danno biologico va riconosciuta portata tendenzialmente omnicomprensiva. Il danno non patrimoniale, anche quando sia determinato dalla lesione di diritti inviolabili della persona, costituisce danno conseguenza che deve essere allegato e provato”.*