

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

Rivista della Corte dei conti - www.rivistacorteconti.it

Anno LXXII - n. 6 - Novembre-Dicembre 2019

Estratto da

IN QUESTO FASCICOLO:

- › *L'abuso di eterodirezione della società pubblica*
- › *Redazione e rendicontazione dei bilanci pubblici*
- › *Pareggio di bilancio*
- › *Pensioni, solidarietà e problemi di legittimità costituzionale degli atti di natura finanziaria*
- › *Il controllo di legalità finanziaria a garanzia del principio democratico e della responsabilità di mandato*
- › *Danno all'immagine della p.a.*
- › *Imparzialità e terzietà del giudice componente il collegio*
- › *Prescrizione del danno erariale*
- › *Responsabilità sanzionatoria da dissesto finanziario*
- › *Relazione del 2019 della Corte dei conti sui rapporti finanziari con l'Ue e l'uso dei Fondi comunitari: quali prospettive per la pubblica amministrazione italiana nelle politiche europee 2021-2027*

6



Direttore responsabile: Tommaso Miele

Coordinatori

Area giurisdizione: Daniela Morgante

Area controllo: Paola Cosa, Andrea Luberti

Comitato scientifico

Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Beniamino Caravita di Toritto – Vincenzo Cerulli Irelli – Mario Dogliani – Franco Gallo – Margherita Interlandi – Bernardo Giorgio Mattarella – Fulvio Pastore – Antonio Pedone – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Giuseppe Recinto – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Raffaele Trequattrini – Alberto Zuliani.

Redazione: Ernesto Capasso

Editing: coordinamento - Anna Rita Bracci Cambini

Giulia Borgia – Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Eleonora Di Fortunato – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellecchia.

Hanno collaborato alla redazione di questo fascicolo:

Walter Berruti; Camilla Buzzacchi; Riccardo Chieppa; Benedetta Cossu; Maria Teresa D’Urso; Gabriele Fava; Francesco Fimmanò; Roberta Frascione; Giovanni Ilarda; Enrico Marinaro; Francesco Saverio Marini; Carlo Efsio Marrè Brunenghi; Alessandro Napoli; Massimo Nunziata; Angelo Maria Quaglini; Roberto Ranucci; Vito Tenore; Immacolata Valentino; Sergio Vasarri; Marco Villani; Rocco Vampa.

La pubblicazione dei contributi proposti alla redazione della Rivista è sottoposta ad una procedura di *peer review* che garantisce il doppio anonimato (*double blind*), dell’autore e del valutatore.

La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista

La rivista è consultabile anche in:
www.rivistacorteconti.it

del pubblico ministero di costituzione in mora – Interruzione della prescrizione.

C.g.c., art. 66.

Responsabilità amministrativa e contabile – Danno all'immagine della pubblica amministrazione – Risarcimento del danno – Condizioni.

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 1-*sexies*; l. 6 novembre 2012, n. 190, disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, art. 1, c. 62.

Processo contabile – Danno all'immagine della pubblica amministrazione – Giudizio penale – Prescrizione dei reati commessi in danno dell'amministrazione – Esercizio dell'azione contabile – Esclusione.

C.g.c, art. 51, n. 7.

Ai fini della produzione dell'effetto interruttivo della prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale, il pubblico ministero, titolare ex lege dell'azione di responsabilità, è legittimato a manifestare la volontà risarcitoria con qualsiasi atto processuale e preprozessuale diverso dall'invito a fornire deduzioni (nella specie, la costituzione in mora del presunto responsabile con atto autonomo del pubblico ministero).

Con riferimento al risarcimento del danno erariale all'immagine dell'amministrazione, devono essere considerate due importanti condizioni imperative, cumulative e non alternative: deve trattarsi di un reato contro la pubblica amministrazione, e tale reato deve essere accertato con sentenza del giudice penale passata in giudicato.

Va escluso l'esercizio dell'azione contabile per il danno all'immagine, che presuppone necessariamente la sussistenza di una espressa condanna penale definitiva, nel caso di intervenuta prescrizione dei reati commessi in danno della pubblica amministrazione.
(1)

Diritto – (Omissis) 2. In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di prescrizione dell'azione erariale, fondata sia sull'assenza dell'occultamento doloso, contestato dal pubblico ministero, sia sull'inefficacia delle costituzioni in mora operate, in diversi momenti temporali, dall'Università di Genova nei confronti dello S. e dalla procura contabile nei confronti di tutti i convenuti.

La prescrizione, secondo le concordi prospettazioni difensive, sarebbe decorsa autonomamente da cia-

232 – Sezione giurisdizionale Regione Liguria; sentenza 27 dicembre 2019; Pres. Salamone, Est. Benigni, P.M. Gribaudo; Proc. reg. Liguria c. S.G. e altri.

Prescrizione e decadenza – Azione di responsabilità amministrativa – Prescrizione – Atto autonomo

(1) Segue la nota di M. Nunziata, *Danno all'immagine e reato prescritto: la giurisprudenza si rassegna alla legge e la nota di A. Napoli, Atti interruttivi della prescrizione e presupposti per il risarcimento del danno all'immagine: recenti approdi ermeneutici anche alla luce del codice di giustizia contabile.*

scuno degli eventi lesivi verificatisi e si sarebbe, pertanto, già verificata al momento della proposizione dell'azione erariale.

2.1. In particolare, la prof.ssa C. rileva come la circostanza che la sussistenza dell'occultamento doloso risulti comprovata *in re ipsa* dalla commissione del reato di truffa aggravata si risolva in una petizione di principio in quanto, nel caso concreto, manca una sentenza di condanna che abbia accertato la presenza di artifici o raggiri e, al di là di ciò, il pubblico ministero non ha addotto alcun elemento probatorio che possa supportare tale configurazione.

Pertanto, la prescrizione non poteva decorrere dalla data della richiesta di rinvio a giudizio (30 giugno 2009) bensì da quella della condotta contestata (consumatasi il 31 marzo 2004).

A prescindere da questo aspetto si lamenta la nullità soggettiva ed oggettiva dei due atti di costituzione in mora posti in essere dalla procura nel 2010 e nel 2015.

L'assunto difensivo si fonda, da un lato, sulla natura innovativa – e non interpretativa – dell'art. 66 c.g.c. che consente anche al pubblico ministero di interrompere la prescrizione con atti diversi dall'invito a dedurre e, dall'altro sull'assoluta genericità del contenuto delle contestazioni in mora, che facevano riferimento ad astratti *“illeciti perpetrati in pregiudizio del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica, dell'Istituto G. Gaslini di Genova e del Centro biotecnologie avanzate di Genova”*, senza nessuna indicazione dell'Università di Pavia quale soggetto passivo di una supposta lesione della propria immagine.

In estremo subordine, qualora l'eccezione di prescrizione non dovesse essere accolta, si chiede la rimessione degli atti alla Corte costituzionale al fine di vagliare *“se la normativa ante codice di giustizia contabile, così come interpretata dalla Corte dei conti, sia compatibile con gli artt. 111 e 24 Cost.”*.

Le eccezioni sono infondate per le ragioni che seguono.

Come è noto, l'occultamento doloso è quell'attività oggettivamente idonea a celare la condotta dannosa, di per sé sussumibile in gran parte delle fattispecie delittuose tra cui quella di truffa aggravata nei danni contro la pubblica amministrazione.

Nella specie, la presenza di un artificio attuato per pagare, rispettivamente, D.S. e le dott.sse S. e T., è stata confermata dalla Corte di appello di Genova con sent. 30 dicembre 2011, n. 3240.

Ciò implica come la prescrizione dell'azione contabile *de qua* debba necessariamente decorrere dal 30 giugno 2009 e non dalla data precedente invocata dalla difesa.

Con riferimento alla nullità degli atti di costituzione in mora, questa sezione ha già più volte affermato (in particolare, con sent. 1 luglio 2016, n. 69; 22 marzo 2019, n. 55) come il pubblico ministero, in quanto titolare *ex lege* dell'azione di responsabilità, abbia il

potere di manifestare la volontà risarcitoria con qualsiasi atto processuale e preprozessuale.

Il richiamo all'art. 66 c.g.c. non è pertinente in quanto contrasta palesemente con l'art. 2, c. 2, allegato n. 3 al codice di giustizia contabile che espressamente prevede l'applicazione di tale disposizione ai soli “fatti commessi e alle omissioni avvenute a decorrere dall'entrata in vigore del codice” (e nel nostro caso si tratta di fattispecie collocabile temporalmente prima del 2016).

La richiesta di sollevare una questione di legittimità costituzionale della normativa che all'epoca consentiva al pubblico ministero di interrompere i termini prescrizionali mediante atti di costituzione in mora appare, oltretutto manifestamente infondata, del tutto inammissibile, in quanto non specifica quale sarebbe la “normativa” sospettata di incostituzionalità essendo, per di più, del tutto erroneo il richiamo agli artt. 24 e 111 Cost.; infatti, da un lato, non si enunciano quali garanzie difensive verrebbero meno a seguito di un semplice allungamento dei tempi di indagine e, dall'altro, come è noto, tutta la fase dell'indagine ha natura procedimentale e non processuale (il processo si instaura solo con la notifica dell'atto di citazione), con conseguente totale estraneità dell'art. 111 Cost. alla fattispecie in questione.

Pertanto, si respinge la suesposta eccezione difensiva.

2.2. Il prof. S., invece, sottolinea come la propria situazione fosse nota all'Università di Genova, in generale, a partire dal 29 giugno 2004, giorno di trasmissione alla medesima dell'ordinanza di custodia cautelare applicata nei suoi confronti, mentre la prima costituzione in mora nei suoi confronti è stata notificata solo il 16 ottobre 2009 (successivamente, quindi, al decorso quinquennale della prescrizione).

Con specifico riferimento al conferimento dell'incarico alla propria moglie, invece, la conoscenza del fatto dannoso è da collocarsi in epoca ancora antecedente dal momento che il medesimo era stato formalmente approvato dal Consiglio di Dipartimento della Facoltà nella seduta pubblica del 30 maggio 2003, con piena consapevolezza (consacrata in atti) che si trattasse del proprio coniuge e che fosse *“persona idonea a svolgere l'incarico assegnato”*.

L'eccezione deve essere rigettata per le ragioni che seguono.

Occorre premettere come, dal punto di vista astratto, non si possa non ritenere che l'inerzia del soggetto titolare del diritto (e quindi, il conseguente inizio del decorso della prescrizione) possa aversi solamente quando il medesimo si rappresenti il danno ingiusto subito e possa, conseguentemente, attivarsi per ottenere il risarcimento.

Ebbene, nessuno dei documenti indicati dalla difesa, alla luce della loro disamina, appare idoneo a consentire tale rappresentazione.

Il capo di imputazione contestato allo S. nell'ordinanza di custodia cautelare, infatti ha per og-

getto solo la condotta relativa al conferimento di incarichi, ai propri assegnisti o dottori di ricerca, con retrocessione di parte della somma in nero, descritta peraltro in termini assai diversi da quelli successivamente accertati, per cui non può essere presa in considerazione come elemento idoneo per dedurre la piena consapevolezza, da parte dell'Università di Genova, della condotta dolosa posta in essere nei suoi confronti.

Allo stesso modo, deve sottolinearsi come la condotta oggi addebitata allo S. non è il conferimento dell'incarico reso a parenti, di cui effettivamente il soggetto passivo era a conoscenza, bensì quello affatto diverso e tenuto rigorosamente celato dell'assenza di prestazioni lavorative poste in essere dai medesimi, dal momento che le contrarie asserzioni rese dal convenuto sul punto sono del tutto generiche e completamente sfornite di prova.

3. Il pubblico ministero contesta ai convenuti varie condotte autonome, cui di volta in volta, avrebbero partecipato, a turno, in concorso tra loro.

Ragioni di chiarezza espositiva impongono di procedere ad un esame separato delle medesime ponendo, di volta in volta, a confronto le prospettazioni del pubblico ministero, alla luce anche degli atti dei processi penali svoltisi nei confronti dei convenuti e valutabili in questa sede, con le tesi difensive.

4. Per quanto riguarda i rapporti tra il prof. S. e il dott. M., che hanno dato luogo a reciproci incarichi per prestazioni mai rese emerge chiaramente, dalla lettura degli atti dei procedimenti penali nel frattempo instauratisi, liberamente utilizzabili in questa sede, la sussistenza sia dell'elemento oggettivo costituito dalla condotta distrattiva di fondi pubblici per utilizzazione personale, sia del dolo contrattuale, identificabile nella consapevolezza di violare i propri doveri di servizio.

Il dott. M., nel corso dell'interrogatorio del 9 dicembre 2004 reso avanti alla Procura della Repubblica di Genova, ha espressamente ammesso che la moglie non ha mai prestato alcuna attività lavorativa per il prof. S. né, al contrario, la figlia di quest'ultimo per lui.

A sua volta lo S., nel precedente interrogatorio tenutosi il 6 luglio 2004, sempre avanti alla Procura della Repubblica di Genova, aveva confermato quanto sopra, aggiungendo di non avere mai visto in vita sua la moglie del M.

Il M. ha eccepito la propria estraneità alla condotta di illecita erogazione della somma di denaro in favore del proprio coniuge, da addebitarsi unicamente allo S.; in via subordinata, ha chiesto che si tenesse conto, nell'esercizio del potere riduttivo, della sua passata disponibilità a rifondere il danno al Consorzio, non concretatasi per esclusiva responsabilità del soggetto pubblico che ha rifiutato qualsiasi tipo di trattativa.

Gli assunti difensivi non meritano pregio in quanto, comunque è dimostrato in atti il consenso del M. a realizzare la reciproca attività distrattiva, retribuendosi i reciproci congiunti. Tale consenso costituisce un contributo causale necessario e determinante che ben

legittima l'imputazione di responsabilità da parte della procura da ritenere, pertanto, del tutto corretta.

La consapevole volontà di violare gli obblighi di servizio attuando una condotta delittuosa esclude altresì ogni possibile applicazione del potere riduttivo da parte della sezione.

Pertanto, la relativa contestazione della procura deve ritenersi fondata.

5. Per quanto riguarda i rapporti tra il prof. S. e la prof.ssa C., che hanno dato luogo ad un contratto di collaborazione con D.S., per prestazioni mai rese, anche qui emerge chiaramente, dalla lettura degli atti dei procedimenti penali, la sussistenza della fattispecie illecita.

Il prof. S., nel corso del già richiamato interrogatorio del 9 dicembre 2004, ha espressamente ammesso che la figlia non ha mai lavorato con la prof.ssa C. e che la somma ricevuta di euro 21.500 aveva la funzione di retribuire un'intensa attività di segreteria svolta in proprio favore. Peraltro, non è stato in grado di esibire alcuna documentazione specifica che potesse supportare tale racconto.

La prof.ssa C., nel corso dell'interrogatorio del 28 dicembre 2004 reso avanti alla Procura della Repubblica di Genova, si è limitata a replicare, in chiave difensiva, che lo scambio di fondi era una prassi ampiamente diffusa in ambito universitario, la quale consentiva di potere offrire qualche soddisfazione economica ad assegnisti e collaboratrici "aggirando" le presenti limitazioni burocratiche; nel successivo esame dibattimentale, ha confermato che D.S. non ha mai collaborato al suo progetto di ricerca.

Nella comparsa di risposta ha eccepito l'assenza di danno patrimoniale, per il fatto che comunque le proprie collaboratrici hanno svolto l'attività di ricerca in favore del Cba, nonché dell'elemento soggettivo non avendo ricavato alcun vantaggio patrimoniale dagli eventi a lei contestati.

Si lamenta, infine, come la condotta addebitata fosse stata suggerita dal dott. T.R., funzionario amministrativo del Cba. Tale suggerimento costituisce, perlomeno, un comportamento colposo che, ai sensi dell'art. 1227 c.c., ha interrotto il nesso causale tra il comportamento della C. e il danno subito dall'amministrazione, da imputarsi esclusivamente a sé medesima.

Tutte le argomentazioni sono prive di pregio.

La procura ha contestato formalmente la circostanza, ampiamente provata, che la convenuta abbia conferito un incarico fittizio alla figlia del concorrente nell'illecito, cui è seguita la corresponsione del denaro, essendo del tutto irrilevante il fatto che S., a sua volta, abbia corrisposto analoga somma di denaro a due sue collaboratrici e che la C. non ne abbia tratto alcun vantaggio patrimoniale. Vi è stata, comunque, una consapevole attività certificativa di fatti non rispondenti al vero che ha indotto in errore il Cba sulla presunta altrui attività lavorativa, con la conseguente

distrazione di risorse pubbliche a vantaggio di soggetti privati.

Un'ulteriore conferma della consapevolezza dell'illiceità dell'attività realizzata è costituita da un'intercettazione ambientale di un colloquio tra i due docenti i quali cercavano di trovare giustificazioni plausibili per il proprio comportamento da opporre agli inquirenti.

Infine, come ha riconosciuto la stessa difesa, il dott. R., al di là delle affermazioni rese dalla medesima, non è mai stato coinvolto nelle indagini penali o contabili, né in atti si trova alcun documento atto a dimostrare qualunque suo coinvolgimento nella vicenda.

Pertanto, anche questa contestazione della procura deve ritenersi fondata.

La natura dolosa della condotta tenuta esclude *ex se* l'esercizio del potere riduttivo.

6. Quanto, infine, agli incarichi affidati a T.G., lo stesso S., in sede di interrogatorio, ammette di non potere produrre alcuna documentazione che possa attestare l'attività di traduzione di testi tecnici per la quale ha ricevuto un compenso complessivo di euro 43.250.

7. Pertanto, la sezione ritiene comprovata la prospettazione della pubblica accusa, come sopra esposta nella parte in fatto, con riferimento al danno patrimoniale.

8. Viceversa, ritiene, di non potere accogliere le richieste della medesima relativamente alla condanna per danno all'immagine per le prevalenti ragioni che seguono, sulla base del principio costituzionale della c.d. "ragione più liquida".

Tale principio, infatti, che trova il suo fondamento nel principio della ragionevole durata del processo scolpito dall'art. 111 Cost., permette di accogliere o rigettare la domanda sulla base del motivo più facile da accertare sotto il profilo istruttorio, con conseguente risparmio di attività processuale (in questi termini, Corte conti, Sez. III centr. app., 19 settembre 2018, n. 355; 15 novembre 2019, nn. 221-222; Sez. I centr. app., 25 giugno 2018, n. 256; Sez. II centr. app., 6 marzo 2018, n. 150).

9. Nella specie, assume profilo assorbente la questione della risarcibilità del danno all'immagine anche in caso di intervenuta prescrizione del reato in danno alla pubblica amministrazione.

10. Sul punto, la procura ritiene che la sentenza di proscioglimento per intervenuta prescrizione abbia la medesima efficacia di quella di condanna al fine dell'integrazione della condizione per l'azione di danno erariale. La tesi si fonda sulla lettera dell'art. 1, c. 1-*sexies*, l. n. 14 gennaio 1994, n. 20, il quale si riferisce espressamente al "danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato".

Tale comma, inserito dall'art. 1, c. 62, l. n. 6 novembre 2012, n. 190, secondo il principio della suc-

cessione delle leggi nel tempo, assumerebbe decisiva rilevanza ai fini della corretta lettura dell'art. 17, c. 30-*ter*, l. 3 agosto 2009, n. 102 (conversione del d.l. n. 78/2009) la quale non individuerrebbe più, come condizione dell'azione di responsabilità per danno all'immagine, l'esistenza di una sentenza penale irrevocabile di condanna, bensì quella di un semplice accertamento del reato medesimo, con la conseguenza di legittimare l'azione anche in tale situazione.

11. Le conclusioni del pubblico ministero non appaiono condivisibili alla luce del persistente richiamo all'art. 7 della l. n. 97/2001, nonostante l'abrogazione di tale disposizione, fatta dall'art. 17 legge cit. ("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 l. 27 marzo 2001, n. 97").

Sul punto soccorre l'art. 4, allegato n. 3, c.g.c. il quale stabilisce che "quando disposizioni vigenti richiamano disposizioni abrogate dal c. 1, il riferimento agli istituti previsti da queste ultime si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel presente codice".

La norma introduce un criterio di rinvio "mobile" o "non recettizio" che consente la modificazione del precetto da integrarsi con la disposizione sopravvenuta del codice di giustizia contabile (art. 51, c. 7) sostitutiva di quella precedente, nel frattempo abrogata (art. 7 l. n. 97/2001).

Ebbene, l'art. 51 n. 7 c.g.c. ha ampliato l'ambito dei reati da prendersi in considerazione ai sensi dell'art. 17 legge cit. (non più solo i delitti contro la pubblica amministrazione, ma tutti quelli a danno delle pubbliche amministrazioni) mantenendo fermo però il riferimento alla "sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni".

La conseguenza logicamente desumibile da tale ricostruzione è quella di ritenere che, attualmente, la proponibilità dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine presuppone necessariamente la sussistenza di una espressa condanna penale definitiva.

Tale impostazione trova conforto in un passaggio della recente ord. 4 luglio 2019, n. 191, Corte cost., in cui, al punto 5, si presuppone, per la risarcibilità del danno all'immagine, proprio la necessità di una sentenza di condanna.

La scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di reati prescritti, ritenendo necessaria la presenza di un giudicato di condanna penale, al fine di circoscrivere obiettivamente i casi in cui si è in presenza di un danno all'immagine risarcibile non sembra essere manifestamente irragionevole.

Da qui la decisione di non accogliere la richiesta attorea, formulata in via subordinata, di sollevare una nuova questione di legittimità costituzionale degli artt. degli artt. 17, c. 30-*ter*, l. n. 102/2009 e 51 c.g.c. nella parte in cui escludono l'esercizio dell'azione contabile per il danno all'immagine nel caso di intervenuta pre-

scrizione di delitti commessi in danno della pubblica amministrazione.

12. Pertanto, si ritiene che i singoli convenuti debbano essere condannati a risarcire il danno patrimoniale derivante dalle condotte sopra esposte, nei limiti di cui in citazione.

13. Per quanto riguarda la determinazione del danno erariale, lo stesso non può che essere individuato nelle somme illecitamente conseguite dai congiunti del prof. S. (ammontante complessivamente a euro 111.592,78, di cui euro 22,400 in solido con il dott. M. e euro 21.500 in solido con la prof.ssa C. che ha fornito un contributo causale determinante alla percezione della somma da parte di D.S., come sopra esposto) e dal dott. M.) e dalla moglie del dott. M. (euro 22,400 in solido con il prof. S.), oltre alla rivalutazione monetaria dalla richiesta di rinvio al giudizio fino al momento del deposito della presente sentenza e, a partire da quella data, degli interessi legali fino alla data dell'effettivo pagamento

Non può essere accolta, al riguardo, la richiesta del procuratore regionale del cumulo di interessi e rivalutazione il quale, secondo la prevalente giurisprudenza contabile, a partire dalla nota sentenza delle Sez. riun., 18 febbraio 1993, n. 841, verrebbe a comportare un ingiustificato arricchimento in favore della pubblica amministrazione.

Il pagamento solidale delle spese di giudizio segue la soccombenza.

P.q.m., la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, definitivamente pronunciando, in accoglimento della domanda attrice, condanna S.G. e M.F. al pagamento in via solidale, in favore del Centro biotecnologie (*Omissis*); S.G. e C.M.E. al pagamento in via solidale, in favore del Centro biotecnologie avanzate, in persona del liquidatore (*Omissis*); S.G. al pagamento, in favore del Centro biotecnologie avanzate, in persona del liquidatore p.t., (*Omissis*); S.G. al pagamento, in favore dell'Università degli Studi di Genova, (*Omissis*); rigetta le richieste attoree relative al risarcimento del danno all'immagine nei confronti di tutti i convenuti.

Condanna S.G., M.F. e C.M.E. al pagamento, in via solidale, delle spese processuali (*Omissis*).

Danno all'immagine e reato prescritto: la giurisprudenza si rassegna alla legge

Sommario: 1. *Il caso.* – 2. *Immagine pubblica e danno all'immagine.* – 3. *Il limite del reato prescritto.* – 4. *Dubbi di ragionevolezza della censura legislativa alla creatività pretoria.* – 5. *Osservazioni conclusive.*

1. Il caso

La sentenza trae origine da una serie di contestazioni formulate dalla Procura nei confronti di alcuni

accademici inerenti il conferimento di contratti di collaborazione e ricerca (1).

Ritenendo che i titolari di tali rapporti non avessero adeguatamente svolto le prestazioni dedotte in contratto, la Procura chiedeva, in primo luogo, il risarcimento del danno patrimoniale pari all'importo dei contratti e, in secondo luogo, la condanna per danno all'immagine anche a fronte della risonanza mediatica della vicenda e dell'esistenza di paralleli procedimenti penali.

Formando il proprio convincimento anche dalla lettura degli atti del procedimento penale da cui effettivamente era emerso il mancato adempimento ai contratti di ricerca conferiti oltre che un anomalo intreccio di amicizie e parentele tra i convenuti e i percettori, il collegio riteneva sussistenti sia la condotta distrattiva dei fondi pubblici che il dolo contrattuale rappresentato dalla coscienza della violazione degli obblighi di servizio. Su queste basi, riteneva fondata la voce di danno patrimoniale e condannava i convenuti al risarcimento degli importi oggetto dei contratti non onorati.

Per quanto più interessa in questa sede, invece, il collegio giungeva a differenti conclusioni con riferimento alla voce di danno all'immagine, ritenendo assorbente il profilo della intervenuta prescrizione del reato contestato in sede penale.

2. Immagine pubblica e danno all'immagine

La fattispecie di responsabilità amministrativa per danno all'immagine si inserisce nel recente percorso di proliferazione delle voci di danno ad opera della giurisprudenza pretoria della Corte dei conti che, affrancandosi dalla visione ragionieristica di recupero della perdita finanziaria subita, ha progressivamente riconosciuto rilievo anche al pregiudizio derivante dalla lesione di interessi e valori generali (2). A differenza delle altre fattispecie di responsabilità, peraltro, quella per danno all'immagine è stata poi positivizzata anche dal legislatore, che ne ha circoscritto la rilevanza ad alcuni fatti costituenti reato accertati in sede penale.

Secondo una definizione particolarmente evocativa, il c.d. danno all'immagine "*lede il buon andamento dell'amministrazione, la quale, a causa della condotta illecita perpetrata dai dipendenti infedeli, perde*

(1) Sul tema può vedersi, da ultimo, A. Giordano, *Il danno da illegittimo conferimento di incarichi*, in A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smioldo (a cura di), *La Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 2019, 327 ss., in cui condivisibilmente viene segnalato che "*gli effetti virtuosi dell'outsourcing, che ben può compensare le carenze strutturali ed organizzative del comparto pubblico, si contrappongono al rischio di un uso, potenzialmente distorto, delle risorse, a fronte di possibili abusi con conseguenti, antieconomiche, sovrapposizioni di funzioni*" (p. 328).

(2) Per considerazioni più generali su questo percorso, ci si permette di rinviare a M. Nunziata, *Azione amministrativa e danno da disservizio*, Torino, Giappichelli, 2018, 60 ss.

credibilità e la fiducia dei cittadini-amministrati, poiché ingenera in questi ultimi la convinzione che il comportamento illecito posto in essere dal dipendente rappresenti il modo in cui l'ente agisce ordinariamente" (3); in altri termini, il danno è rappresentato dalla

(3) R. Caridà, *Amministrazione pubblica e responsabilità*, Pisa, 2011, 96. Più in generale sul danno all'immagine, fra i molti, possono vedersi: R. Arrigoni, *Moralità pubblica e danno non patrimoniale dinanzi alla Corte conti: due sentenze a confronto*, in *Riv. amm.*, 1994, 1216 ss.; M.P. Giracca, *Esiste il danno erariale all'immagine di un ente pubblico?*, nota a Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, 29 ottobre 1998, n. 2246, in *Foro it.*, 2000, III, 264 ss.; A. Venturini, *Danno c.d. «morale» patito dal soggetto pubblico: natura e giurisdizione della Corte dei conti*, in *Dir. proc. amm.*, 2000, 917 ss.; L. Cirillo, *Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione: sua configurazione dommatica alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2003, 2035 ss.; M. Poto, *Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione al vaglio delle Sezioni riunite della Corte dei conti*, in *Giur. it.*, 2003; L. Cirillo, *Ancora dubbi sulla configurazione dommatica del danno all'immagine*, in questa *Rivista*, 2004, fasc. 3, 100; F.M. Longavita-M. Longavita, *Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione come danno esistenziale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2006, 101 ss.; P. Fava, *Personalismo costituzionale, drittewirkung e "tutela risarcitoria minima" delle situazioni soggettive costituzionalmente garantite: l'art. 2059 c.c. è norma a tipicità "stretta", "elastica" oppure atipica? (La protezione degli interessi e dei valori della persona umana attraverso il danno esistenziale di nuovo al cospetto delle Sezioni Unite)*, in questa *Rivista*, 2007, fasc. 6, 313; M. Poto, *Il "danno all'immagine" della pubblica amministrazione*, in *Resp. civ. e prev.*, 2/2008; S. Oliari, *Danno non patrimoniale alle persone giuridiche per errata segnalazione alla Centrale rischi*, nota a Cass. civ., Sez. III, 4 giugno 2007, n. 1292, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2008, I; S. Rodriguez, *La responsabilità amministrativa e le sue più recenti evoluzioni. Spunti di riflessione sugli interventi, negli anni, del giudice contabile*, in *Resp. civ. e prev.*, 6/2009; S. Rodriguez, *Il danno all'immagine: amministrazione civile e militare a confronto*, *ibidem*, 11; F. Plebani, *Lesione all'immagine di ente pubblico: qualificazione e quantificazione del danno* (nota a Trib. Milano, Sez. X, 10 febbraio 2009 e Cass. civ., Sez. III, 12 dicembre 2008, n. 29185), in *Danno e resp.*, 10/2009; C. Poncibò, *Gli enti: dal danno morale al "nuovo" danno non patrimoniale*, *ibidem*, 3; M. Perin, *La Corte costituzionale conferma la tutela minimale dell'immagine della pubblica amministrazione*, in <www.lexitalia.it>, n. 12/2010; G. Bottino, *Il "danno all'immagine": dell'Amministrazione pubblica, o del Legislatore?*, in *Giur. cost.*, 2010, 4996 ss.; R. Caridà, *Amministrazione pubblica e responsabilità*, Pisa, Plus, 2011, 96 ss.; S. Benvenuto, *Danno all'immagine e inaugurazione dell'anno giudiziario della Sezione Lazio della Corte dei conti*, in <www.contabilità-pubblica.it>, n. 3/2011; P. Ziviz, *L'eco delle Sezioni unite risuona alla Corte costituzionale*, in *Resp. civ. e prev.*, 2/2011; A. Vetro, *L'evoluzione giurisprudenziale sul danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in <www.contabilità-pubblica.it>, n. 7/2012; D. Crocco, *La responsabilità patrimoniale amministrativa innanzi alla Corte dei conti. Contributo allo studio della fattispecie quale istituto di diritto speciale*, Napoli, Iovene, 2012; G. Di Vetta, *Danno all'immagine della Pubblica Amministrazione: funzione punitiva?*, (nota a Trib. Milano, 26 ottobre 2012, n. 10956), in *Danno e resp.*, nn. 8-9/2013, 875 ss.; A. Stalteri, *La Corte dei conti e il danno all'immagine dell'ordinamento sportivo provocato dagli arbitri di "calcio-poli"*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 1/2013; A. Bonofiglio, *Il danno all'immagine ed i fatti della Diaz*, in

grave perdita di prestigio della personalità pubblica e dal pregiudizio del rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione (4).

Tale fattispecie di danno trova la propria origine pretoria in alcune decisioni della Corte che, dopo aver in un primo momento negato la propria giurisdizione in materia (5), ha iniziato a riscontrare una forma di danno nella lesione dell'immagine e del prestigio della pubblica amministrazione derivante da un illecito penale commesso da un proprio amministratore o funzionario (6).

<www.contabilità-pubblica.it>, n. 3/2013; V. Raeli, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione tra giurisprudenza e legislazione*, in <www.federalismi.it>, n. 14/2014; F. Elefante, *Il danno da lesione all'immagine della Pubblica Amministrazione: un esempio emblematico di involuzione verso l'incertezza giuridica*, in *Il nuovo diritto amministrativo*, *ibidem*, 6, 27 ss.; 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.amministrativamente.com>; Id., *Risarcibile il danno all'immagine in tutti i casi di accertamento con sentenza definitiva della commissione di un reato contro la Pubblica Amministrazione*, nota a Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 14 marzo 2014, n. 47, in *Riv. dir. amm.*, 3-4/2014, n. 3 ss.; L. Principato, *Principi ed evoluzione del danno all'immagine nella giurisprudenza contabile*, in <www.amcorconte.it>; M. Perin, *Lodo Bernardo, decreto correttivo ancora molto limitativo delle indagini e la quasi abolizione della lesione all'immagine pubblica*, in <www.lexitalia.it>; L. D'Angelo, *Lesione all'immagine della Pubblica Amministrazione e legge anticorruzione: un ampliamento della tutela erariale (anche cautelare)?*, in <www.respam.it>; V. Varone, *Il danno all'immagine*, in A. Canale, F. Freni, M. Smirollo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 2017, 1187 ss. e Id., *Il danno all'immagine*, in *La Corte dei conti*, cit., 136.

(4) S. Pilato, *La responsabilità amministrativa. Profili sostanziali e processuali nelle leggi 19/94, 20/94 e 639/96*, Padova, Cedam, 1999.

(5) Corte conti, Sez. riun., 6 maggio 1988, n. 580, in questa *Rivista*, 1988, fasc. 1, 61, secondo cui "il danno erariale deve intendersi come nocumento patrimoniale effettivo subito dalla p.a.; e, pertanto, poiché la cognizione del giudice contabile afferisce alle sole ipotesi di danno patrimoniale, deve negarsi la giurisdizione della Corte dei conti a conoscere del cosiddetto danno morale consequenziale al reato (art. 2059 c.c. e art. 185 c.p.) in quanto trattasi di lesione a posizione soggettiva pubblica non patrimoniale".

(6) Fra le molte, possono segnalarsi Corte conti, Sez. I, 7 marzo 1994, n. 55; Sez. II, 27.4.1994, n. 114; Sez. giur. reg. Lombardia, 24 marzo 1994, n. 31; Sez. giur. reg. Umbria, 23 maggio 1995, n. 211; Sez. giur. reg. Umbria, 10 febbraio 1995, n. 20; Sez. giur. reg. Lombardia, 12 gennaio 1996, n. 133; Sez. giur. reg. Sardegna, 14 aprile 1997, n. 372; Sez. giur. reg. Campania, 23 aprile 1998, n. 29; Sez. I, 28 aprile 1998, n. 10; Sez. giur. reg. Sicilia, 4 maggio 1998, n. 179; Sez. giur. reg. Umbria, 28 maggio 1998, n. 628; Sez. giur. reg. Piemonte, 7 giugno 1999, n. 1041; Sez. riun., 28 maggio 1999, n. 16/99/Qm; Sez. giur. reg. Lombardia, 15 dicembre 1999, n. 1551; Sez. giur. reg. Lombardia, 18 maggio 2000, n. 672; Sez. I centr. app., 25 marzo 2002, n. 96; Sez. giur. reg. Lazio, 25 febbraio 2003, n. 439; Sez. I, 6 giugno 2003, n. 187; Sez. I, 14 no-

L'istituto del danno all'immagine ha sollecitato numerosissime questioni problematiche di notevole spessore teorico affrontate da dottrina e giurisprudenza, a partire dall'evoluzione del concetto stesso di danno morale per ammettere e rendere meritevole di tutela un turbamento soggettivo in capo alla persona giuridica pubblica (7) per arrivare alla individuazione delle tipologie di condanne penali che possono ripercuotersi sull'immagine della pubblica amministrazione.

In un primo momento ricondotto all'archetipo delineato dall'art. 2059 c.c. (8) e successivamente ancorato al modello generale di cui all'art. 2043 c.c. (9) anche con l'avallo della Suprema Corte (10), il danno all'immagine della pubblica amministrazione viene tradizionalmente configurato quale c.d. danno-evento e non già quale c.d. danno-conseguenza, essendo sufficiente un fatto ritenuto intrinsecamente dannoso perché confliggente con interessi primari protetti in modo immediato dall'ordinamento anche senza una tangibile perdita patrimoniale (11). A tal riguardo, anche le sezioni riunite della Corte dei conti hanno precisato che la tutela risarcitoria dei danni non patrimoniali causati dalla lesione di diritti e interessi costituzionalmente protetti, quale il diritto alla immagine, può essere ammessa indipendentemente dalla dimostrazione di perdite patrimoniali dirette, in quanto oggetto del risarcimento è la diminuzione o la privazione di valori inerenti al bene protetto (12). In altri termini, in tale

vembre 2003, n. 392; Sez. giur. reg. Lombardia, 10 dicembre 2003, n. 1478.

(7) Fra i primi approfondimenti sul concetto di danno morale, R. Arrigoni, *Moralità pubblica e danno non patrimoniale dinanzi alla Corte conti: due sentenze a confronto*, in *Riv. amm.*, 1994, 1216 ss.; L. Impeccati, *Danno morale: configurabilità e risarcimento nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Trib. amm. reg.*, 1994, 102 ss.

(8) Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 24 marzo 1994, n. 31, in questa *Rivista*, 1994, fasc. 2, 166; 7 marzo 1994, n. 55, *ibidem*, 58.

(9) La posizione è ben sintetizzata da Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 23 febbraio 2009, n. 74, secondo cui "trattasi di danno ex art. 2043 c.c. (ergo non sottoposto ai limiti previsti dall'art. 2059 c.c. di recente comunque superati ad opera di una lettura costituzionalmente orientata di tale norma: cfr. *Cass.*, Sez. III, 31 maggio 2003, n. 8828; *Corte cost.*, 11 luglio 2003, n. 233; *S.U.*, 11 novembre 2008, n. 26972)".

(10) *Cass.*, S.U., 25 giugno 1997, n. 5668, in *Foro it.*, 1997, I, 2872 ss., con nota di C.M. Barone; *S.U.*, 25 ottobre 1999, n. 744, in *Gazz. giur.*, 1999, 42, 49 ss.; 28 dicembre 2001, n. 16215.

(11) Va segnalata, comunque, l'esistenza di tesi difformi in dottrina; si veda, ad esempio, la posizione di L. Schiavello, *La nuova conformazione della responsabilità amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2001, 124 e 134, che propende per la configurazione del danno all'immagine in termini di danno-conseguenza e non di danno-evento.

(12) Corte conti, Sez. riun., 23 aprile 2003, n. 10, secondo cui "la differenza fra l'ipotesi di danno – evento e quello di danno – conseguenza rileva essenzialmente sul piano probatorio al quale sono dedicati i quesiti successivi. Infatti nel caso di danno evento, le conseguenze esistenziali negative finiscono

fattispecie "il danno non va ravvisato solo secondo il noto criterio della *Differenztheorie*, ma, più moderatamente, nella lesione di un interesse, inteso come rapporto tra il soggetto e un bene" (13).

per coincidere con la lesione "in sé" di quel bene giuridico; il torto è un'entità ravvisabile in re ipsa. Nel danno conseguenza, invece, esso comprende anche tali conseguenze negative, rispetto alle quali l'evento-lesione rileverà solo quale presupposto. La concezione del danno evento evita il pericolo che il torto, riconosciuto in astratto, sia vanificato in concreto ogni qualvolta l'offeso si trovi in difficoltà nella dimostrazione delle potenzialità ed identità personali che sono state, caso per caso, compromesse. Una tutela risarcitoria sarà infatti possibile per il semplice fatto che una determinata prerogativa risulti danneggiata, restando in discussione soltanto gli aspetti relativi alla quantificazione del danno, rimessi al giudice che deciderà secondo parametri anche discrezionali". Vi è da dire, peraltro, che tale approccio non ha trovato unanimi consensi in dottrina; a tal riguardo, si veda V. Raeli, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione tra giurisprudenza e legislazione*, in <www.federalismi.it>, n. 14/2014, 15, secondo cui «senza fondamento positivo e sicuramente artificiosa va giudicata, pertanto, la distinzione tra "danno-evento" e "danno-conseguenza", sicuramente da respingere, siccome diretta ad introdurre nell'ambito della tutela aquiliana criteri selettivi arbitrari ed incontrollati né tanto meno consentiti dal fine di pervenire surrettiziamente alla giustiziabilità in sede contabile di fatti penalmente rilevanti». Considerazioni critiche sono state formulate anche da C.E. Gallo, *Passato, presente e futuro del danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *Urb. e app.*, 4/2011, 412 ss., secondo cui «l'orientamento prescelto dalla Corte dei conti è costantemente seguito, è, peraltro, inaccettabile dal punto di vista ricostruttivo: non è l'onere della prova che conduce a configurare il regime della responsabilità, è il regime della responsabilità che conduce a configurare l'onere della prova. Non è l'assenza di danno che può configurare la responsabilità, è la presenza del danno che configura la responsabilità» (paragrafo 2).

(13) Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, n. 74/2009 cit., in cui si è precisato che in ordine alla prova di tale danno arrecato al peculiare bene immateriale, a fronte di un indirizzo più restrittivo – che ha come substrato una concezione prevalentemente riparatoria del giudizio contabile – tendente ad ammettere la sussistenza solo ove si dimostri l'erogazione di spese (per esempio promozionali), da parte della pubblica amministrazione, per il ripristino dei beni immateriali della stima e reputazione dell'amministrazione (Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia n. 1458/1998; Sez. giur. reg. Umbria, n. 255/1998; Sez. riun., 28 maggio 1999, n. 16/99/Qm; Sez. centr. app., 5 marzo 2002, n. 63; Sez. centr. app., 6 marzo 2002, n. 69; *Cass.*, S.U., 25 ottobre 1999, n. 744; S.U., 4 aprile 1998, n. 98), si contrappone un altro indirizzo, che affonda le sue radici nell'approccio prevalentemente sanzionatorio al giudizio contabile, e che richiede un mero accertamento della lesione dell'immagine dell'ente inteso come valore in sé, in quale può subire un offuscamento nella collettività, nazionale o internazionale, a seguito di condotte illecite di suoi dipendenti e, come tale, richiede un ripristino e non una riparazione. Tale secondo approccio non riconosce dunque rilevanza agli eventuali costi di ripristino dell'immagine sopportati dalla pubblica amministrazione (sul punto Corte conti, Sez. giur. reg. Umbria, 10 febbraio 1995, n. 20; Sez. giur. reg. Piemonte, 14 febbraio 2000, n. 935; Sez. giur. reg. Piemonte, 19 aprile 2000, n. 1196; Sez. centr. app., 22 gennaio 2002 n. 16; Sez. I centr. app., 11 febbraio 2002, n. 45; 18 febbraio 2002, n. 48; 25 marzo 2002, n. 96; 9 aprile 2002, n. 109; Sez. giur. reg. Lombardia, 6 dicembre 2002, n. 1954; 10 dicembre 2003, n. 1478; Sez. I, 26 giugno

3. Il limite del reato prescritto

Rispetto a tale elaborazione pretoria il legislatore ha ritenuto opportuno circoscrivere il perimetro della fattispecie operando nel tempo significative precisazioni, prevedendo come noto che il danno all'immagine sia perseguibile solo a fronte di particolari reati accertati con sentenza di condanna divenuta irrevocabile.

Ragioni di sinteticità del presente contributo inducono a non ripercorrere i vari interventi normativi che si sono susseguiti in materia, soffermandosi direttamente sull'impatto del codice di giustizia contabile. Impatto che è stato tanto più significativo avendo inciso in modo differente sui due limiti che il legislatore aveva posto all'intervento della magistratura contabile, ossia l'ambito dei reati rilevanti e l'esigenza di un loro accertamento con sentenza passata in giudicato.

La norma di snodo del ragionamento è quella contenuta nell'art. 4, all. 3, c.g.c. secondo cui quando disposizioni vigenti richiamano previsioni abrogate dal codice il riferimento deve intendersi operato ai corrispondenti istituti disciplinati dal codice medesimo. Come affermato dalla sentenza in commento, «la norma introduce un criterio di rinvio "mobile" o "non recettizio" che consente la modificazione del precetto da integrarsi con la disposizione sopravvenuta del codice» (14).

Nel caso di specie, la disposizione codicistica da assumere a riferimento è l'art. 51, c. 7, c.g.c. che impone la trasmissione al Procuratore, ai fini dell'eventuale avvio del giudizio di responsabilità, delle sentenze irrevocabili di condanna pronunciate nei confronti di dipendenti pubblici per i delitti commessi a danno della pubblica amministrazione.

Come si nota, la norma presenta carattere innovativo per quanto riguarda i reati rilevanti in quanto la dizione "*delitti commessi a danno delle stesse [n.d.r. pubbliche amministrazioni]*" supera, non solo l'ipotesi

restrittiva dei "*delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale*" (art. 7, l. 27 marzo 2001, n. 97 cui faceva riferimento anche l'art. 17, c. 30-ter, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, c.d. lodo Bernardo), ma anche quella più generica dei "*reati contro la pubblica amministrazione*" introdotta nell'art. 1, c. 1-sexies, l. 14 gennaio 1994, n. 20 dall'art. 1, c. 62, l. 6 novembre 2012, n. 190 (15).

Viceversa, il codice non assume portata innovativa quanto all'esigenza che la fattispecie di reato sia accertata con una pronuncia passata in giudicato riferendosi l'art. 51, c. 7, c.g.c. sempre alla "*sentenza irrevocabile di condanna*".

In altri termini, se l'avvento del codice ha esteso il novero dei reati da cui possa scaturire un danno all'immagine della pubblica amministrazione, non altrettanto può dirsi circa l'esigenza che il fatto debba essere accertato da una sentenza di condanna irrevocabile; permane, dunque, una pregiudiziale penale quanto alla fonte di accertamento del disvalore del fatto. Linea ermeneutica seguita anche dalla sentenza in commento secondo cui "*la conseguenza logicamente desumibile da tale ricostruzione è quella di ritenere che, attualmente, la proponibilità dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine presuppone necessariamente la sussistenza di una espressa condanna penale definitiva*" (16).

4. Dubbi di ragionevolezza della censura legislativa alla creatività pretoria

La pronuncia si rivela degna di nota perché, se da un lato si pone nel solco dell'orientamento interpretativo che già prima del codice aveva escluso la configurabilità erariale di un danno all'immagine a fronte di processi penali definiti con formula di prescrizione (17), dall'altro sembra costituire la definitiva presa d'atto da parte della giurisprudenza contabile delle plurime indicazioni ermeneutiche provenienti dalla Corte costituzionale.

È noto, al riguardo, che la Corte dei conti ha sempre sofferto i limiti posti dal legislatore al risarcimento del danno all'immagine, sollevando a più riprese questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni che subordinavano i poteri di intervento del procuratore all'accertamento definitivo in sede penale di taluni reati.

Dubbi di costituzionalità, peraltro, che non hanno mai oltrepassato la soglia della non manifesta irragionevolezza delle previsioni legislative.

2008, n. 272; 2 luglio 2008, n. 283), né ad eventuali lesioni da perdita di *chance* (sviamento di clientela, allontanamento di investitori dalla pubblica amministrazione, etc.). Secondo la Corte, tale secondo orientamento appare preferibile sia perché le pretese spese di ripristino del bene-immagine leso sono ormai un costo fisiologico per la pubblica amministrazione dopo l'entrata in vigore della l. 7 giugno 2000, n. 150 (in materia di comunicazione pubblica) e, comunque, un eventuale costo suppletivo potrebbe essere sostenuto solo dopo l'introito del risarcimento del danno patito (e non certo prima), sia in quanto il danno all'immagine della pubblica amministrazione si sostanzia esclusivamente in una menomazione della funzionalità dell'amministrazione stessa che, in base agli artt. 97 e 98 Cost., deve agire in modo efficace, efficiente, economico e imparziale. In altre parole, il danno all'immagine è un danno pubblico in quanto lesione del buon andamento della pubblica amministrazione, che perde, per la condotta illecita di suoi dipendenti, credibilità ed affidabilità all'esterno, ed ingenera la convinzione che i comportamenti patologici posti in essere dai propri lavoratori siano un connotato usuale dell'azione dell'ente.

(14) Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, n. 232/2019, in commento.

(15) Sulla portata innovativa della formula utilizzata dalla l. n. 190/2012 rispetto all'assetto precedente, può vedersi Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 14 marzo 2014, n. 47.

(16) Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, n. 232/2019, in commento.

(17) Fra le altre, possono vedersi Corte conti, Sez. giur. reg. Lazio, 10 febbraio 2014, n. 142; 6 luglio 2011, n. 998; Sez. giur. reg. Friuli Venezia-Giulia, 17 febbraio 2011, n. 19.

La Corte costituzionale, infatti, ha più volte convalidato la correttezza della scelta legislativa di circoscrivere la fattispecie dannosa solo ad alcuni tipi di reato, ritenendo che l'ampliamento dei casi di responsabilità, se non ragionevolmente limitata in senso oggettivo, potrebbe indurre nei pubblici funzionari un diffuso stato di preoccupazione determinando così un rallentamento e una perdita di efficacia dell'azione amministrativa (18). Significativi indizi ermeneutici in tal senso sono stati colti dalla Corte anche dalla collocazione della novella in tema di danno all'immagine e di altre previsioni che impattano sui poteri della Corte dei conti in un intervento normativo c.d. Anticrisi (19), allo scopo, da un lato, di attenuare il regime dei controlli della Corte dei conti e, dall'altro lato, di limitare ulteriormente l'area della gravità della colpa del dipendente incorso in responsabilità, auspicando un esercizio dell'attività amministrativa, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti eccessivamente onerosi per chi è chiamato a porla in essere. Sulla base di tali considerazioni, la scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti fattispecie delittuose diverse da quelle espressamente previste, è stata ritenuta non manifestamente irragionevole.

Proseguendo su questa linea interpretativa, per quanto più interessa in questa sede, la Corte ha condiviso altresì l'opzione del legislatore di subordinare l'esercizio dell'azione erariale ad una sentenza penale passata in giudicato, ritenendo ampiamente giustificata *“la diversità di trattamento giuridico tra le ipotesi di responsabilità per danno patrimoniale, che non richiede la sussistenza di una sentenza di condanna passata in cosa giudicata, e quelle per responsabilità per lesione dell'immagine dell'amministrazione”* (20).

(18) Si veda al riguardo Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 355, con commenti di C.E. Gallo, *Passato, presente e futuro*, cit.; M. Perin, *La Corte Costituzionale conferma la tutela minima dell'immagine della pubblica amministrazione*, in <www.lexitalia.it>; F.R. Maellaro, *Lesione all'immagine dell'ente pubblico: i limiti al risarcimento*, in *Danno e resp.*, n. 6/2011, 595 ss.; A. Vetro, *La sentenza della Corte costituzionale 1 dicembre 2010, n. 355 sul danno all'immagine delle pubbliche amministrazioni e la problematica sulla vincolatività dell'interpretazione della normativa esaminata dalla Consulta*, e Id., *Perplexità sulla sentenza della Corte costituzionale 1 dicembre 2010, n. 355 in tema di danno all'immagine delle pubbliche amministrazioni*, entrambi in <www.contabilità-pubblica.it>, n. 2/2011; F.M. Longavita, *Un contributo, forse, al chiarimento del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, ovvero una riflessione a margine della sentenza n. 355/2010 della Corte Costituzionale*, in <www.contabilità-pubblica.it>, n. 4/2011.

(19) Tale aspetto è evidenziato anche da S. Licciardello, *I limiti all'esercizio dell'azione risarcitoria e la nullità degli atti istruttori*, in F.G. Scoca, A.F. Di Sciascio (a cura di), *Le linee evolutive della responsabilità amministrativa e del suo processo*, Napoli, Iovene, 2014, 53 ss. e spec. 54-55.

(20) Corte cost., ord. 21 luglio 2011, n. 219, secondo cui *“una volta rinvenuta una giustificazione alla previsione che*

Vi è da dire, comunque, che anche dopo gli autorevoli interventi del Giudice delle leggi non sono mancati tentativi della Corte dei conti di rimettere in discussione tali principi sulla base di acrobazie interpretative più o meno creative (21).

Proprio alla luce di tale articolata dialettica giurisdizionale, risulta particolarmente rilevante il passaggio argomentativo della sentenza in commento in cui la Corte ligure riconosce che *“la scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di reati prescritti, ritenendo necessaria la presenza di un giudicato di condanna penale, al fine di circoscrivere obiettivamente i casi in cui si è in presenza di un danno all'immagine risarcibile non sembra essere manifestamente irragionevole”* (22).

5. Osservazioni conclusive

La soluzione ermeneutica raggiunta dalla sentenza in esame è sicuramente condivisibile sotto il profilo della certezza del diritto per aver contribuito ad apportare chiarezza interpretativa rispetto ad una questione sino ad ora caratterizzata da orientamenti incerti.

Ciò nonostante, il problema giuridico sotteso alla pronuncia induce a riflettere più in generale sulla declinazione del danno all'immagine e sulle funzioni della responsabilità amministrativa.

Come noto, il sistema della responsabilità amministrativa ha attraversato nei tempi recenti un percorso di profonda trasformazione in cui la tradizionale fisionomia del danno erariale non rappresenta più l'archetipo comune dei pregiudizi che possono essere arrecati alla pubblica amministrazione; infatti, la nuova dimensione costituzionale ed euro-integrata delle

impone la sussistenza di una sentenza di condanna per uno dei reati sopra indicati, è ragionevole che il legislatore abbia richiesto che tale sentenza acquisisca il crisma della definitività prima che inizi il procedimento per l'accertamento della responsabilità amministrativa derivante dalla lesione dell'immagine dell'amministrazione”.

(21) In via esemplificativa, possono vedersi Corte conti, Sez. III centr. app., 13 aprile 2012, n. 286; Sez. giur. reg. Umbria, 23 gennaio 2013, n. 2; Sez. giur. reg. Toscana, 19 giugno 2012, n. 321; Sez. giur. reg. Lombardia, 22 settembre 2011, n. 546; Sez. giur. reg. Toscana, 7 dicembre 2011, n. 510. Per una rassegna in tal senso, V. Varone, *Il danno all'immagine*, in *La Corte dei conti*, cit., 136; D. Perrotta, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione, tra tendenze giurisprudenziali (espansive), scelte del legislatore (restrittive) e il nuovo codice di giustizia contabile*, in <www.federalismi.it>, n. 8/2018, 20 ss. In dottrina, una posizione fermamente contraria alle citate previsioni legislative e alla giurisprudenza costituzionale che le ha convalidate è espressa da V. Tenore, *La nuova Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 2018, 296 ss.

(22) Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, n. 232/2019, cit., che ha ritenuto di *“non accogliere la richiesta attorea, formulata in via subordinata, di sollevare una nuova questione di legittimità costituzionale degli artt. 17, c. 30-ter, l. n. 102/2009 e 51 c.g.c. nella parte in cui escludono l'esercizio dell'azione contabile per il danno all'immagine nel caso di intervenuta prescrizione di delitti commessi in danno della Pubblica Amministrazione”*.

funzioni amministrative ha reso ormai inattuale la declinazione del pregiudizio erariale quale danno allo “Stato-persona” per accedere alla diversa configurabilità di danno allo “Stato-comunità”, accezione che individua il soggetto danneggiato non più nell’apparato pubblico organicamente inteso ma nella collettività amministrata che, in ragione della gestione non ottimale delle funzioni pubbliche, vede obliterato il soddisfacimento dei propri bisogni ed interessi. In questo quadro, il campo di indagine è passato dalla tutela dei soli interessi patrimoniali dello Stato alla protezione dei valori generali della collettività.

D’altro canto, rispetto alle indubbie potenzialità deterrenti dell’apparato repressivo giuscontabile, è però inutile nascondersi che il rischio di incorrere in responsabilità si rivela altrettanto spesso fonte di profonda preoccupazione per i funzionari incidendo negativamente sulla tempestività ed efficienza dell’azione amministrativa.

In questo contesto, se la precisazione normativa di alcuni presupposti del potere accusatorio del procuratore contabile rappresenta sicuramente un aspetto positivo soprattutto a fronte di una fattispecie di responsabilità che rimane svincolata dall’esistenza di un danno patrimoniale diretto, l’attuale configurazione del sistema presta il fianco a diverse perplessità.

Innanzitutto, non può sottacersi che il bene giuridico del prestigio della personalità pubblica e della conseguente fiducia che essa deve ingenerare nella collettività può essere sensibilmente pregiudicato da condotte sviate che, a prescindere dalla commissione di reati e del loro accertamento con sentenza definitiva, sono parimenti idonee a minare la buona immagine della pubblica amministrazione; a tal riguardo, va constatata la scarsa sistematicità di un approccio legislativo che, da un lato, subordina il danno all’immagine alla commissione di reati accertati con sentenza di condanna irrevocabile e, d’altro lato, positivizza ipotesi speciali di danno all’immagine del tutto svincolate dall’intervenuto accertamento di fattispecie delittuose (23).

In secondo luogo, la predeterminazione legislativa del perimetro di intervento del procuratore, oltre a stridere con la tradizionale atipicità dell’illecito amministrativo-contabile, si rivela poco coerente con il

(23) Si pensi al danno all’immagine conseguente ai fenomeni di assenteismo, all’inesatta implementazione da parte del responsabile anticorruzione del piano di prevenzione o alla violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione e di accesso civico. Più in generale, sul rinnovato approccio preventivo del contrasto alla corruzione inaugurato con la l. 6 novembre 2012, n. 190, fra i molti, possono vedersi i contributi raccolti in B.G. Mattarella, M. Pelissero (a cura di), *La legge anticorruzione: Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2013; R. Cantone, F. Merloni (a cura di), *La nuova autorità nazionale anticorruzione*, Torino, Giappichelli, 2015; M. D’Alberti (a cura di), *Corruzione e pubblica amministrazione*, Napoli, Iovene, 2017; M. Nunziata (a cura di), *Riflessioni in tema di lotta alla corruzione. Rimedi preventivi e repressivi*, Roma, Carocci, 2017.

consolidato principio di indipendenza dell’indagine erariale rispetto a quella degli altri plessi giurisdizionali in attuazione del quale persino l’accertamento amministrativo di fattispecie di responsabilità sicuramente più vicine all’universo delittuoso, come il c.d. danno da tangente, resta autonomo rispetto a quello penale (24). Senza considerare le possibili ricadute sull’efficienza dell’apparato investigativo e giudiziario nel caso in cui, dinanzi alla medesima condotta, sia configurabile il concorso di un danno erariale tradizionale (che richiede un’attivazione immediata) e di un danno all’immagine (perseguibile solo dopo il passaggio in giudicato della sentenza penale) (25).

Anche nel diritto vivente desta perplessità l’incertezza interpretativa sulla portata della pregiudizialità penale posto che, se per un verso la Corte costituzionale ha precisato molto chiaramente 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*” con l’effetto che i medesimi limiti si applicano per l’accertamento del danno all’immagine anche dinanzi agli altri plessi giurisdizionali (26), per

(24) È noto che nelle più moderne ricostruzioni, ai fini della responsabilità amministrativa viene in rilievo un significato di “tangente” più ampio di quello di matrice penalistica volto a comprendere ogni condotta che determina una disfunzione amministrativa per l’uso distorto di risorse pubbliche (F. Merusi, *L’“imbroglio” delle riforme amministrative*, Modena, Mucchi, 2016, 9); il che, del resto, è coerente con la più evoluta accezione del fenomeno corruttivo, non più limitato alle evidenti manifestazioni di rilievo penalistico ma volto ad individuare in senso più ampio i fenomeni di *maladministration* (su quest’ultimo aspetto può vedersi l’impostazione dell’Anac nei vari Piani anticorruzione e, in dottrina, M. D’Alberti, *Corruzione “soggettiva” e “oggettiva”*, in M. D’Alberti, R. Finocchi (a cura di), *Corruzione e sistema istituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1994, 13 ss.; M. D’Alberti, *I due nemici da combattere: i corrotti e il degrado istituzionale*, in M. D’Alberti (a cura di), *Combattere la corruzione*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016, 11 ss.). Per un recente approfondimento del c.d. danno da tangente, può vedersi F. D’Angelo, *Profili sostanziali del danno da tangente*, in *Il danno all’immagine*, in *La Corte dei conti*, cit., 233 ss.

(25) Tale profilo è messo in luce anche da V. Tenore, *La nuova Corte dei conti*, cit., 307.

(26) Il rinvio è sempre a Corte cost., n. 355/2020, cit., secondo cui in altri termini “*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 dell’immagine dell’amministrazione possa essere proposta innanzi ad un organo giurisdizionale diverso dalla Corte dei conti, adita in sede di giudizio per responsabilità amministrativa ai sensi dell’art. 103 Cost. Deve, quindi, ritenersi che il legislatore non abbia inteso prevedere una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione, e segnatamente di quella ordinaria, bensì circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile, sul piano sostanziale e processuale, chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell’immagine dell’amministrazione imputabile a un dipendente di questa. In altri termini, non è condivisibile una interpretazione della normativa censurata nel senso che il legislatore abbia voluto prevedere una responsabilità nei confronti*

altro verso non mancano approdi della giurisprudenza penale che conducono alla condanna risarcitoria nei confronti dell'amministrazione costituitasi parte civile pur a fronte della contestuale dichiarazione di prescrizione del reato (27).

Come si vede, i profili problematici sostanziali e processuali ancora aperti sono molti e forse meriterebbero un nuovo intervento chiarificatore. Rappresenta certamente un'occasione mancata per avere ulteriore chiarezza sul tema la recente presa di posizione della Corte costituzionale che ha considerato i nuovi quesiti posti dalla Corte dei conti in via incidentale «*inammissibili per inadeguata rappresentazione del quadro normativo*» (28).

MASSIMO NUNZIATA

Atti interruttivi della prescrizione e presupposti per il risarcimento del danno all'immagine: recenti approdi ermeneutici anche alla luce del codice di giustizia contabile

Sommario: 1. *La facoltà per il pubblico ministero di adottare atti interruttivi della prescrizione.* – 2. *I reati presupposto ai fini della risarcibilità del danno all'immagine.* – 3. *La risarcibilità del danno all'immagine nel caso di reato prescritto.*

1. La facoltà per il pubblico ministero di adottare atti interruttivi della prescrizione

La sentenza della Corte dei conti, Sez. giur. reg. Liguria, da cui trae spunto la presente nota, effettua, con pregevole sintesi, una attenta e nitida delibazione in merito a svariate tematiche (pregiudiziali, preliminari e di merito), di notevole rilievo, anche applicativi, oltre che di significativo spessore teorico.

La puntuale analisi effettuata dal collegio ligure rappresenta, dunque, l'occasione per un breve *excursus* degli approdi ermeneutici su alcuni degli istituti trattati, anche alla luce del mutato quadro normativo di cui al codice di giustizia contabile.

dell'amministrazione diversamente modulata a seconda dell'autorità giudiziaria competente a pronunciarsi in ordine alla domanda risarcitoria».

(27) Si veda, a tal riguardo, Cass. pen., Sez. VI, 16 marzo 2017 (ud. 16 marzo 2017, dep. 18 luglio 2017), n. 35205, che ha confermato la correttezza della sentenza d'appello che, «*nel dichiarare l'estinzione del reato per prescrizione, ha confermato la condanna al risarcimento del danno in favore del comune, costituito parte civile*».

(28) Corte cost., 19 luglio 2019, n. 191. Per un commento alla sentenza, possono vedersi A. Iadecola, *La Corte costituzionale e il danno all'immagine dell'amministrazione prima e dopo il codice di giustizia contabile*, in questa *Rivista*, 2019, fasc. 4, 255 e A. Sola, *Considerazioni sul danno erariale: la fattispecie del danno all'immagine a margine dei recenti interventi della Corte costituzionale*, *ibidem*, fasc. 5, 78.

Una prima interessante questione oggetto di esame, nell'annotata sentenza, concerne la possibilità per il pubblico ministero contabile di adottare atti interruttivi della prescrizione, diversi dall'invito a fornire deduzioni.

Orbene, come noto, il principale atto interruttivo della prescrizione è rappresentato, nella prassi, dalla costituzione in mora del presunto responsabile. Essa può essere pacificamente effettuata da parte dell'amministrazione danneggiata, titolare del diritto sostanziale al risarcimento e della legittimazione ad affermarne siffatta titolarità, secondo le prescrizioni civilistiche di cui all'art. 2943, c. 4, c.c. («*La prescrizione è, inoltre, interrotta da ogni atto che valga a costituire in mora il debitore*») e di cui all'art. 1219, c. 1, c.c. («*Il debitore è costituito in mora mediante intimazione o richiesta fatta per iscritto*»), anche ai sensi dell'art. 52, u.c., c.g.c. (Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 21 febbraio 2017, n. 16). La giurisprudenza contabile ha più volte ribadito la legittimazione della pubblica amministrazione, quale creditrice diretta del diritto compromesso e titolare del diritto risarcitorio, all'adozione di atti di costituzione in mora (Sez. giur. reg. Toscana, 1 agosto 2019, n. 321 e giurisprudenza ivi richiamata; Sez. II centr. app., 20 agosto 2019, n. 294).

Sotto il profilo delle prerogative della procura erariale, non vi è dubbio in merito all'effetto interruttivo derivante dalla notifica dell'invito a dedurre laddove esso contenga una rituale costituzione in mora, come espressamente precisato dall'art. 66 c.g.c. sulla scorta di granitica giurisprudenza (1).

Si discute, invece, se il pubblico ministero contabile possa compiere atti autonomi di costituzione in mora, diversi dall'invito a fornire deduzioni, al fine di interrompere la prescrizione (2). L'orientamento maggioritario è in senso affermativo (Corte conti, Sez. II centr. app., 27 dicembre 2018, n. 756; 29 marzo 2019, n. 99; 10 aprile 2019, n. 109; 17 luglio 2019, n. 260 e 20 agosto 2019, n. 294; Sez. giur. reg. Veneto, 10 febbraio 2015, n. 17; Sez. giur. reg. Liguria, 28 giugno 2016, n. 68, 22 marzo 2019, n. 55 e 24 luglio 2019, n. 136; 24 aprile 2017, n. 23; 3 agosto 2017, n. 134, nonché, Sez. II centr. app., 16 dicembre 2016, n. 1338 secondo cui il pubblico ministero può legittimamente esercitare il potere di costituire in mora il presunto responsabile del danno, non solo mediante l'invito a dedurre, ma anche con altro atto stragiudiziale che abbia le connotazioni della costituzione in mora con espresso richiamo a Sez. riun. n. 14/2000/Qm; in senso contrario, Sez. giur. reg. Piemonte, 12 febbraio 2014, n.

(1) F. Nugnes, *Il ruolo del pubblico ministero contabile e la garanzia del diritto di difesa nel procedimento preliminare al giudizio di responsabilità*, in <www.federalismi.it>, n. 15/2019.

(2) Sul punto, sia consentito il richiamo a V. Tenore, A. Napoli, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, Napoli, Esi, 2019, cui si rinvia per la ricostruzione di quanto illustrato.