

# Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione

A cura di Barbara Mengoni  
RPCT ISPRO

Il tema del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione è stato un oggetto di un significativo passaggio della relazione del Procuratore Generale della Corte dei Conti, dott. Alberto Avoli, presentata in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2019:

*“Le recenti disposizioni in materia previdenziale, che facilitano i percorsi di pensionamento del personale, suscitano notevoli preoccupazioni circa le ricadute sulla organizzazione degli uffici per i vuoti negli organici che presumibilmente si apriranno copiosi nel breve termine. Tali vuoti, tuttavia, costituiscono una occasione unica da non perdere per promuovere il ricambio generazionale nei quadri pubblici con l'immissione in ruolo di risorse portatrici di professionalità specifiche, maggiormente aperte all'innovazione dei processi di gestione e al corretto utilizzo delle tecnologie. Sarà importante consentire ai nuovi assunti la fruizione di adeguati percorsi di formazione e di aggiornamento e, soprattutto, far maturare in loro il senso di appartenenza, l'orgoglio di servire il pubblico interesse. Motivare il personale, del resto, significa valorizzarne la professionalità e contrastarne tutte le condotte che esprimono disaffezione, apatia, passività, quando non giungono agli estremi di comportamenti assenteisti, passibili di censura disciplinare, penale e contabile. A questo riguardo – tornando al presente – le Procure regionali, quasi tutte, hanno dovuto anche nello scorso anno promuovere indagini in materia di assenteismo fraudolento (timbratura del cartellino al posto di colleghi, allontanamento dal servizio senza autorizzazione, simulazione di infermità, svolgimento di attività extraistituzionale in orario di lavoro). Il fenomeno dell'assenteismo può considerarsi endemico ed è difficile da estirpare. Si sono susseguite nel tempo normative sempre più stringenti, ma i risultati conseguiti non sono stati pari alle aspettative. Si fa riferimento all'articolo 69 del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 al decreto legislativo 20 luglio 2017 n. 118. L'assenteismo costituisce il presupposto per la responsabilità amministrativa dell'impiegato infedele, sotto il profilo del danno patrimoniale per omessa prestazione e del danno all'immagine (per il quale è anche sufficiente il solo clamor interno all'amministrazione di appartenenza ed ai soggetti attorno ad essa gravanti). In alcuni casi, le Procure hanno ravvisato una corresponsabilità dei dirigenti o dei funzionari che non hanno attuato con sufficiente attenzione le doverose verifiche sulla presenza del personale. Le Sezioni riunite della Corte sono intervenute al riguardo con una interessante pronuncia affermando che la condanna per danno all'immagine dovuto a fenomeni di assenteismo non presuppone necessariamente, in ossequio alla regola generale, una condanna penale passata in giudicato (Ordinanza n. 6/2018)”.*

Il danno all'immagine della P.A. è al centro da anni di un acceso dibattito dottrinale e di una dirompente evoluzione giurisprudenziale, anche a seguito degli scandali di “tangentopoli” che hanno minato il prestigio degli enti pubblici.

Il riferimento normativo per eccellenza è stato rivenuto nell'art. 97 della Costituzione e consiste nella lesione dell'interesse della persona giuridica pubblica, con riferimento alla identità, alla credibilità e alla reputazione visto che tale articolo recita che i pubblici uffici sono organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e la imparzialità dell'amministrazione.

Altri riferimenti normativi :

- ⊕ La Legge n. 97 del 2001 all'art. 7, punto 1, prevedeva: *“La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'art. 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato”.*
- ⊕ Il D.L. n. 78/2009, “Decreto anticrisi”, che fu convertito con modifiche nella Legge n. 102/2009 inserendo all'art. 17 il comma 30-ter (c.d. “Lodo Bernardo”): *“Le procure regionali della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine subito dall'amministrazione nei soli casi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. [...]. L'azione*

*è esercitabile dal pubblico ministero contabile, a fronte di una specifica e precisa notizia di danno, qualora il danno stesso sia stato cagionato per dolo o colpa grave".* In base a questa legge l'azione di risarcimento per il danno all'immagine è esercitabile solo se l'illecito amministrativo integri anche reato.

- ⊕ Il D.Lgs. n. 174/2016, "Codice della giustizia contabile", pubblicato nella G.U. n. 209 del 7.9.2016, all'art. 4 dell'Allegato 3 del decreto, ha abrogato il predetto art. 7 della L. n. 97/2001, per cui di fatto anche il richiamo di cui all'art. 17, comma 30-ter, del D.L. n. 78/2009.

L'art. 51 di questo decreto prevede:

comma 1:

*"Il pubblico ministero inizia l'attività istruttoria...sulla base di specifica e concreta notizia di danno..."*

comma 2:

*"La notizia di danno ... è specifica e concreta quando consiste di informazioni circostanziate ..."*

comma 3:

*"Qualsiasi atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente articolo è nullo...la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento ...innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei Conti".*

comma 6:

*"La nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine è rilevabile anche d'ufficio"*

comma 7:

*"La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'art. 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271".*

- ⊕ Il D.L. n. 76/2020 "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale" all'art. 21 è riportato che nell'ambito della responsabilità erariale *"La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso".*

La lesione all'immagine della P.A. produce un danno morale ex art. 2059 c.c. e uno patrimoniale consistente nei costi da affrontare per ripristinare il prestigio dell'ente danneggiato, è pertanto risarcibile ai sensi dell'art. 2043 c.c.. Possiamo quindi definire il danno all'immagine un danno patrimoniale in senso ampio, rientrante nella figura generale del danno esistenziale.

Trattasi di danno da lesione di un interesse costituzionalmente garantito (ex art. 97 Cost.) risarcibile ai sensi dell'art. 2043 c.c. secondo la tecnica del danno-evento.

I Giudici contabili nel tempo hanno iniziato a condannare i dipendenti pubblici per il danno cagionato all'immagine della P.A. derivante dalla commissione di reati comuni, e non solo specifici, come ad esempio truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, violenza sessuale, sempre previa condanna penale.

Alcuni esempi:

- ⊕ Corte dei conti, sez. giur. Emilia Romagna, 5 gennaio 2018, n. 7 con la quale è stato condannato a versare 25.000 euro di risarcimento del danno cagionato all'immagine dell'Accademia Militare di Modena un docente della stessa P.A. che era stato condannato nel 2008 a un anno e dieci mesi per violenza sessuale di cui all'art. 609-bis c.p. (sentenza confermata dalla Cassazione nel 2013) in quanto si era reso protagonista di abusi e molestie sessuali nei confronti di due cadetti nell'aula degli esami. Si legge nella sentenza: *"....risultando vulnerati, a seguito del reato consumato, il prestigio e la credibilità*

*dell'Accademia Militare di Modena ad opera di un professore che nell'esercizio delle sue pubbliche funzioni di docente consumava il reato di violenza sessuale nei confronti di due cadetti all'interno dell'aula dell'Accademia adibita allo svolgimento degli esami”.*

- ✚ Corte dei conti, sez. giur. Emilia Romagna, 7 marzo 2018, n. 56. Protagonista è un ausiliario del Tribunale di Modena con la mansione di commesso addetto al dibattimento penale, che da anni falsificava le marche da bollo che, contraffatte o alterate, vendeva a terzi, in particolare ad avvocati del foro di Modena, a prezzi di favore, e che nel 2015 fu arrestato in fragranza di reato dalla Guardia di Finanza. E' stato condannato per il reato in sede penale dove ha patteggiato per due anni e sei mesi. La Corte dei conti ha condannato il commesso a risarcire la P.A. versando 166.260,62 euro di danno all'immagine, che sommati agli 83.130,31 euro da restituire per l'illecito profitto, fanno in totale 249.390,93 euro.
- ✚ Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, 13 luglio 2018, n. 148. La Corte dei conti della Lombardia ha condannato un ex dipendente di un comune alle porte di Milano, riconosciuto colpevole del reato di corruzione per favori, autorizzazioni, concessioni, il disbrigo di varie pratiche edilizie, fino a incarichi di consulenza alla stessa pubblica amministrazione, al risarcimento del danno all'immagine, quantificato in 20.000 in linea con la sentenza penale di condanna dove si legge che l'ex dipendente otteneva da una società la ristrutturazione di un immobile di sua proprietà, consapevole di non aver la possibilità di sostenerne le spese, ma offrendo in cambio la modifica delle conclusioni di una relazione idrogeologica di un piano di lottizzazione.

Nei casi citati ai fini della quantificazione del danno all'immagine della P.A. si è usato per lo più il criterio del doppio del danno patrimoniale o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente, accertato in sede penale. In generale, da una lettura più ampia delle pronunce delle Corti, si può altresì affermare che ormai sotto tale profilo trovano larga ed uniforme applicazione gli ordinari criteri di quantificazione in via equitativa, ex art. 1226 c.c., del danno all'immagine in concreto risarcibile con riferimento alla gravità della condotta, alla qualifica rivestita dall'autore del danno, alla rilevanza nel settore di servizio delle istanze di legalità e di correttezza dell'agire dei dipendenti pubblici ed, infine, anche al c.d. *clamor fori*, i quali sono tutti utilizzabili per la stima delle somme necessarie a risarcire il danno e che conducono ugualmente a prospettare l'entità del danno all'immagine in una componente economica che confluisce nel valore risarcibile.

Dall'analisi delle relazioni elaborate in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019 di alcune Corte dei Conti Regionali, si evince che nel corso dell'anno 2018 l'attività delle stesse si è incrementata in materia di danno all'immagine numerosi sono stati i procedimenti aventi ad oggetto le fattispecie di assenteismo truffaldino dei dipendenti pubblici di cui all'art. 55 *quinquies*, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in cui le condanne sono state inflitte sia sotto il profilo del risarcimento del danno patrimoniale per l'indebita percezione della retribuzione in assenza della corrispettiva prestazione del servizio, sia per il danno all'immagine della P.A..

Ebbene, proprio circa tale fattispecie sanzionatoria si deve registrare un iniziale configurazione di due diversi ed opposti orientamenti sostenuti entrambi da numerose decisioni delle sezioni giurisdizionali delle Corti dei conti territoriali.

Da un lato vi sono delle sentenze che ai sensi della Legge n. 190/2012 in merito alla quantificazione del danno erariale all'immagine della P.A. stabiliscono: “*Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salvo prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente*”. Da questo si trae come conseguenza che per la perseguitabilità del danno all'immagine è necessaria la commissione di un reato contro la pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato.

Da un altro lato vi sono invece sentenze da cui si evince che i giudici ritengono che la disposizione di cui all'art. 55 *quinquies* del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, modificato a seguito dell'espandersi del fenomeno dell'assenteismo (c.d. “furbetti del cartellino”) con l'intervento normativo del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 costituisca la risposta del legislatore al dilagare del predetto fenomeno e della conseguente perdita di prestigio e decoro della P.A.. La stretta normativa è stata posta in essere per

osteggiare con forza la condotta illecita perpetrata dai dipendenti non corretti minante la credibilità e la fiducia del sistema. Questo per alcuni giudici comporta che le disposizioni da prendere debbano essere più severe arrivando a ritenere i comportamenti legati al fenomeno dell'assenteismo lesivi *ex se* dell'immagine della P.A., tant'è che la condanna erariale per danno all'immagine può essere pronunciata anche in assenza di un reato contro la pubblica amministrazione accertato con una sentenza passata in giudicato.

Una tale lettura della normativa, è stata rafforzata proprio nel 2018 dall'ordinanza n. 6/2018 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede giurisdizionale. Tale pronuncia ha messo in evidenza il superamento del principio della pregiudizialità, per affermare il riconoscimento della piena autonomia del giudizio contabile rispetto al processo penale, civile o amministrativo.

Il provvedimento suddetto riporta : “*L'ipotesi di danno all'immagine prevista dall'art. 55 quater, comma 3 quater, del D.Lgs. 165 del 2001, oggetto del processo sospeso, ha natura speciale rispetto alle ipotesi di danno all'immagine derivante da reato*”, in quanto “*la condotta è descritta direttamente dal legislatore nell'ambito dell'art. 55 quater, comma 3 bis; viceversa, negli altri casi di danno all'immagine da reato la condotta rilevante è la medesima descritta dalle fattispecie di reato contro la pubblica amministrazione*”. A ciò si aggiunga che “*la... descrizione normativa, nel tener fermo quanto previsto dal codice penale, denuncia l'esistenza di una classica clausola c.d. 'di specialità', usuale nella configurazione dei rapporti tra fattispecie penali speciali rispetto a ipotesi di reato generali (v. art. 15 c.p.)*”.

Pertanto, “*gli elementi di specialità...(descrizione normativa della fattispecie; criteri di determinazione del danno; disciplina procedurale e processuale) inducono il Collegio ad escludere che all'ipotesi di danno all'immagine prevista dall'art. 55 quater, comma 3 quater, del D.Lgs. 165 del 2001 possa applicarsi la disciplina generale dei danni all'immagine derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione e, quindi, l'ipotesi di sospensione necessaria ex art. 106 c.g.c. che deriva dall'espressa previsione di legge contenuta nell'art. 1 sexies l. n. 20 del 1994 e s.m.i.”*

Dunque, alla stregua del superamento della visione restrittiva della risarcibilità del danno all'immagine ai soli reati contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale, previa sentenza di condanna passata in giudicato, ci si avvia oggi verso il superamento del principio della pregiudizialità, per affermare il riconoscimento della piena autonomia del giudizio contabile rispetto al processo penale, civile o amministrativo. In tal senso è utile citare anche l'art. 46, comma 1, del D.Lgs. n. 33 del 14 marzo 2013, come modificato dall'art. 37, comma 1, lett. B), del D.Lgs. n. 97 del 25 maggio 2016 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), che prevede: “...l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico.... costituiscono eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione”.

Da più parti, dunque, si spinge affinchè si continui sulla strada dell'abbandono della necessità del presupposto dell'approdo ad una sentenza penale irrevocabile ai fini dell'avvio dell'azione contabile per danno all'immagine della P.A., correlando tale tipo di danno direttamente ai fatti commessi, e non all'accertamento che ne fa il giudice penale, allineando tale fattispecie risarcitoria alle altre ordinarie vigenti per gli altri tipi di danni erariali, per i quali non è prevista la previa esistenza, e conseguente comunicazione ai giudici contabili, di una sentenza penale passata in giudicato.

Agg. 30.04.2021