

La responsabilità amministrativa per danno all'immagine della p.a. nel “dialogo” tra Corte costituzionale e magistratura contabile

di Cosimo Pietro Guarini

SOMMARIO: 1. Il danno all'immagine della p.a. (e la correlata responsabilità) nel primo decennio degli anni Duemila. Breve premessa di contesto. – 2. Le principali coordinate del “dialogo” tra Corte costituzionale e magistratura contabile. – 2.1. Il c.d. *lodo Bernardo* e la sentenza della Corte costituzionale n. 355 del 2010. – 2.2. Resistenze interpretative, ulteriori tendenze espansive della giurisprudenza contabile e le ordinanze nn. 219, 220, 221 e 286 del 2011 della Corte costituzionale. – 2.3. Le novelle legislative del 2016 non attenuano il disallineamento interpretativo: le ordinanze nn. 145 del 2017, 167 e 168 del 2019 ... – 2.3.1. ... e la sentenza n. 191 del 2019 della Corte costituzionale. – 2.4. Il co. 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, co. 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016. Le peculiarità della vicenda che conducono alla sentenza n. 61 del 2020 della Consulta. Un dispositivo di accoglimento in continuità con la precedente giurisprudenza costituzionale. – 3. I “nuovi” binari del “confronto” ermeneutico tra Corte costituzionale e Corti erariali. – 3.1. La decisione della Corte dei conti, Sezione giur. reg. Lombardia, n. 21 del 2022: responsabilità per danno all'immagine della p.a. nei casi di reato complesso e le basi per un'interpretazione costituzionalmente orientata. – 3.2. La sentenza n. 123 del 2023 della Corte costituzionale: un altro punto fermo ma anche un *obiter dictum*. – 4. La sentenza n. 3 del 3 marzo 2026 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti: il cambio di rotta? – 5. Qualche riflessione (necessariamente) interlocutoria.

1. *Il danno all'immagine della p.a. (e la correlata responsabilità) nel primo decennio degli anni Duemila. Breve premessa di contesto*

Con la sentenza n. 3 del 3 marzo 2026 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti si chiude una nuova puntata della *querelle* interpretativa che, da tempo, vede la magistratura contabile “dialogare”, per così dire, con la Corte costituzionale in riferimento ai presupposti e all'ambito di applicazione della responsabilità amministrativa per il danno che dipendenti e amministratori pubblici o soggetti ad essi assimilabili¹, cagionino,

¹ È dato acquisito che la responsabilità amministrativa si fonda sul rapporto di servizio di un soggetto con una p.a. o assimilata, da intendersi peraltro in senso lato, cioè riferibile anche alle attività strumentali all'esercizio della funzione propria purché quella abbia nel rapporto medesimo la sua occasione necessaria (cfr. già Corte di Cassazione,

con condotte illecite, all'immagine delle pp.aa. statali o locali² e degli organismi da esse partecipati³.

Sezioni Unite, sent. n. 3899 del 26 febbraio 2004, in https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/C.Ca/C.Cassazione_n.3899_26_02_04.pdf; Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sent. n. 4511 del 1° marzo 2006, con nota di M. PERIN, *I recenti orientamenti della Cassazione sui confini della giurisdizione contabile di responsabilità amministrativa*, in *LexItalia.it*, 2006, n. 3; Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sent. n. 26806 del 19 dicembre 2009, in *Amministrazione in cammino*, 7 aprile 2010). Ciò detto, «in applicazione della nozione di rapporto di servizio ampliata dall'art. 1, co. 4, della L. n. 20/1994, tale orientamento ha affermato la sussistenza della responsabilità non solo nel caso in cui il danno provochi un discredito all'amministrazione di appartenenza, ma anche qualora il danno sia diretto a un'amministrazione diversa (c.d. danno obliquo). Si è giunti ad ampliare in tal modo i confini della responsabilità, fino a ricomprendervi tutte le fattispecie in base alle quali ogni persona fisica o giuridica si trovi a svolgere funzioni per conto di un'organizzazione amministrativa (così M. MATASSA, *Alcune considerazioni sul danno all'immagine della Pubblica Amministrazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2020, n. 3, 733 ss., 737).

² Tra gli approfondimenti più recenti v. P. MARINO, *Reato contro la p.a. e danno all'immagine*, in *Diritto.it*, 16 febbraio 2023; M.T. D'URSO, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione e gli orientamenti della giurisprudenza del giudice contabile successivi ai recenti interventi della Corte costituzionale*, in *Riv. Corte conti*, 2023, n. 5, 54 ss.; C. ALBERTINI, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *Altalex*, 11 dicembre 2021; 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 *Federalismi.it*, 2018, n. 8.

³ La responsabilità amministrativa per danno all'immagine della p.a., originariamente prevista solo per i dipendenti di pp.aa. statali o locali o di società a prevalente partecipazione pubblica, era stata poi estesa agli amministratori e ai componenti degli organi di controllo di tutte le società a partecipazione pubblica, con conseguente radicamento della giurisdizione della Corte dei conti, dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la nota sentenza 19 dicembre 2009, n. 26806 (in *Foro amm.- CdS*, 2010, 59 ss., con note a commento di M. SINISI, *Responsabilità amministrativa di amministratori e dipendenti di s.p.a. a partecipazione pubblica e riparto di giurisdizione: l'intervento risolutivo delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione*, 77 ss., e V. TENORE, *La giurisdizione della Corte dei conti sulle s.p.a. a partecipazione pubblica*, 92 ss.) nella quale veniva precisato che «la presenza dell'ente pubblico all'interno della compagine sociale ed il fatto che la sua partecipazione sia strumentale al perseguimento di finalità pubbliche ed abbia implicato l'impiego di pubbliche risorse non può sfuggire agli organi della società e non può non comportare, per loro, una peculiare cura nell'evitare comportamenti tali da compromettere la ragione stessa di detta partecipazione sociale dell'ente pubblico o che possano comunque direttamente cagionare un pregiudizio al patrimonio di quest'ultimo». Il danno, quindi, può considerarsi prodotto direttamente nei confronti del patrimonio dell'ente pubblico «per il fatto stesso di essere partecipe di una società in cui quei comportamenti illegittimi si siano manifestati, e che non s'identifica con il mero riflesso di un pregiudizio arrecato al patrimonio sociale (indipendentemente dall'essere o meno configurabile e risarcibile anche un autonomo e distinto danno all'immagine della medesima società)» (cfr. § 3.6). In seguito, il legislatore ha

La vicenda non è di quelle semplici da inquadrare in ragione del succedersi – nell'ultimo ventennio – di disposizioni di rango primario non propriamente perspicue, frutto dell'ambiguo tenore delle scelte di fondo del legislatore⁴ in ordine alla tutela dell'immagine del settore pubblico allargato. Scelte che non pochi dubbi di legittimità costituzionale hanno suscitato; dubbi tutti affrontati dalla Consulta in modi che, però, come si dirà, non sempre hanno pienamente fugato ogni possibile perplessità.

Il giudice erariale era gradualmente giunto, in via pretoria, a rinsaldare un diffuso convincimento in ordine alla propria cognizione per la voce di danno di cui si discute⁵, fino «a definirne compiutamente, nella sua più autorevole composizione, la natura, le caratteristiche e i parametri di liquidazione»⁶. Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, difatti, con la sen-

dato definitiva conferma dell'assunto cui erano giunte le Sezioni Unite della Corte di Cassazione nel 2009 con l'art. 12, co. 2, del d.lgs. n. 175 del 2016 (*«Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica»*). Sul punto cfr. F. CAPALBO, *Società partecipate e responsabilità: criteri di riparto della giurisdizione e fattispecie di danno erariale*, in R. MICCÙ (a cura di), *Le società partecipate al crocevia. Processi di modernizzazione, razionalizzazione e spinte all'efficienza*, in *Federalismi.it*, 2018, n. speciale 6, 9, e, volendo, C.P. GUARINI, *Partecipazioni pubbliche e responsabilità amministrativa*, Bari, 2020.

⁴ Di «nebbia di diritto positivo» parla C.E. MARRÈ BRUNENGHI, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione dopo la sentenza della Corte costituzionale 19 luglio 2019, n. 191*, in *Riv. Corte conti*, 2020, n. 6, 221 ss., 222.

⁵ In questo senso favorita anche dalla giurisprudenza, pur ondivaga, della Corte regolatrice e da alcune sue decisioni fondamentali. Cfr., ad esempio, Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sent. 23 giugno 1997, n. 5668 (c.d. caso Poggiolini) che aveva riconosciuto alla Corte dei conti il potere di giudicare sul «danno conseguente alla grave perdita di prestigio e grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato» (in *Foro it.*, 1997, I, cc. 2871 ss.). A commento di quello che costituiva il nuovo corso della giurisprudenza erariale, v. M. DENTAMARO, *Il danno ingiusto nel diritto pubblico*, Milano, 1996. È opportuno ricordare che, fino al 1988, l'organo nomofilattico contabile aveva escluso che potesse essere competenza del giudice contabile accertare la responsabilità di un danno non patrimoniale (cfr. Corte conti, Sez. Riunite, 6 maggio 1988, n. 580, in *Riv. Corte conti*, 1988, n. 1, 61 ss.).

⁶ Riassumibili nella concomitanza di una negativa risonanza nell'ambiente sociale (c.d. *clamor for*), di onerosi interventi correttivi pubblici e di una particolare gravità delle condotte assunte. Sul punto cfr. A. IADECOLA, *La Corte costituzionale e il danno all'immagine dell'amministrazione prima e dopo il codice di giustizia contabile*, in *Riv. Corte conti*, 2019, n. 4, V, 255 ss., 256. Più ampiamente, circa le caratteristiche del bene protetto, G. CANGELOSI, *L'immagine della pubblica amministrazione, ovvero il valore della esteriorità*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2009, vol. VII.

tenza n. 10 del 23 aprile 2003⁷, avevano statuito che «ogni azione del pubblico dipendente che lede tali interessi [n.d.r. quelli tutelati dagli artt. 2 e 97 Cost., ribaditi dal legislatore ordinario nell'art. 1 della l. n. 241 del 1990] si traduce in un'alterazione dell'identità della p.a. e, più ancora, nell'apparire di una immagine negativa in quanto struttura organizzata confusamente, gestita in maniera inefficiente, non responsabile né responsabilizzata». Tale pronuncia era stata decisiva anche per la definitiva de-patrimonializzazione della responsabilità *de qua* e per la conseguente pretesa risarcitoria⁸, attratta nell'orbita della giurisdizione contabile, dal momento che «la violazione di questo diritto all'immagine (...) è economicamente valutabile. Essa infatti si risolve in un onere finanziario che si ripercuote sull'intera collettività, dando luogo ad una carente utilizzazione delle risorse pubbliche e a costi aggiuntivi per correggere gli effetti distorsivi che sull'organizzazione della pubblica amministrazione si riflettono in termini di minor credibilità e prestigio e di diminuzione di potenzialità operativa»⁹.

Il giudice contabile aveva, dunque, posto le premesse affinché il pro-

⁷ In https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/C.-C/C.-Conti-sez.U.-n.10_2003.pdf, Diritto, § 12. Ricorda M.T. D'URSO, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit., 57, nt. 14, che «la storica sentenza veniva recepita, con giurisprudenza costante, delle corti territoriali e di appello».

⁸ Pur considerata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nella citata sentenza n. 10 del 2003 quale danno esistenziale (e danno evento) riconducibile all'art. 2043 cod. civ., venne poi inquadrata dalla Corte di Cassazione quale danno non patrimoniale riferibile all'art. 2059 cod. civ. (cfr., in particolare, Cass. Civ., Sez. III, 4 giugno 2007, n. 12929, *Motivi della decisione*, § 1.7, in *Altalex*, 10 settembre 2007) e quale danno-conseguenza soggetto a riscontri probatori. Ricostruzione, poi, confermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 355 del 2010, *Considerato in diritto*, § 13, sulla scorta degli approdi cui era giunta la Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sent. n. 26972 del 2008, in *Federalismi.it*, 2008, n. 22 (secondo cui «l'art. 2059 non delinea una fattispecie di illecito produttiva di danno non patrimoniale, ma consente la riparazione anche dei danni non patrimoniali, nei casi determinati dalla legge, nel presupposto della sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della struttura dell'illecito civile, che si ricavano dall'art. 2043» (cfr. *Motivi della decisione*, § 2.3, 12) e dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, sent. 18 gennaio 2011, n. 1, in *Riv. Corte conti*, 2011, n. 1, 136 ss.

⁹ Cfr. la sentenza, Diritto, §§ 12 e 13, in *Foro it.*, 2005, III, c. 74; reperibile per esteso anche in *Astrid online*. Sul punto M. SCIASCIA, *Il danno erariale non patrimoniale e danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *Contabilità-pubblica.it*, 10.12.2019.

prio operato fosse molto ampio, orientandosi principalmente alla luce del criterio finalistico della tutela dell'interesse pubblico. Tale compito era avvertito come costituzionalmente "dovuto" ai sensi del combinato disposto degli artt. 2 e 97 Cost. e dell'art. 1 della l. 241 del 1990 e ss.mm. ii. in quanto «la lesione del diritto all'immagine rappresenta una perdita di prestigio e di affidabilità della personalità dell'ente pubblico, incidendo gravemente sul rapporto di fiducia che esiste tra i cittadini e la p.a.»¹⁰.

Né, al fine di "contenere" l'ampiezza del suo intervento "pretorio", a molto era valso l'art. 7, co. 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97 (*«Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche»*), che recitava *«la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo 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»*. Le indicazioni del legislatore del 2001, difatti, venivano considerate dalla magistratura contabile solo quali fattispecie speciali tassative per le quali si rendeva necessaria una sentenza irrevocabile di condanna, da aggiungersi a quelle comuni per le quali l'azione era invece promuovibile senza soggezione alla pregiudizialità penale dal momento che la reputazione della p.a. ben poteva subire grave nocumento (anzi, forse di più) anche in caso di commissione di reati cc.dd. comuni non ricompresi nel capo I del titolo II del libro II c.p.

Non solo. Avvalendosi dell'elaborazione della risarcibilità del danno non patrimoniale, anche in assenza di correlazione con un fatto che costituisse reato, l'ambito materiale di danno all'immagine perseguibile si era espanso a tal punto da attivare la procura contabile (e condurre alla eventuale e conseguente condanna per responsabilità amministrativa) «sia in presenza di atti o comportamenti gravemente illegittimi, sia di illeciti di natura extra penale, purché gli stessi avessero una rilevanza e una capacità lesiva tali da ingenerare una "disapprovazione sociale e un diffuso e persistente senso di sfiducia della collettività nell'amministrazione"»¹¹.

¹⁰ Cfr. M.T. D'URSO, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit., 56 e nt. 4, ove ampi richiami alla giurisprudenza della Corte dei conti in argomento prima del 2009.

¹¹ V. sul punto D. PERROTTA, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit., 15, il quale menziona i casi definiti dalla Corte dei conti, Sez. giur. Regione Calabria, sent. n. 240 del 26 maggio 2009 e dalla Corte dei conti, Sez. giur. Regione Umbria, sent. n. 100

2. *Le principali coordinate del “dialogo” tra Corte costituzionale e magistratura contabile*

2.1. *Il c.d. lodo Bernardo e la sentenza della Corte costituzionale n. 355 del 2010*

Alla luce di tale contesto, qui solo brevemente sunteggiato, si può comprendere la particolare “resistenza” che, in una parte della magistratura contabile, aveva incontrato l’art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009 (convertito con modificazioni dalla l. n. 102 del 2009), quale risultava dopo le modifiche apportatevi dall’art. 1, co. 1, lett. c), n. 1, secondo periodo, del d.l. n. 103 del 2009 (convertito in l. n. 141 del 2009), meglio noto come *lodo Bernardo*¹².

Quest’ultimo – con l’intento (malcelato) di contrastare il menzionato approccio espansivo della giustizia erariale – aveva (questa volta inequivocabilmente) limitato la possibilità della procura erariale di proporre l’azione risarcitoria per danno all’immagine ai soli fatti integranti gli estremi dei delitti contro la p.a. indicati nell’art. 7, co. 1, della l. 27 maggio 2001, n. 97 (cui l’art. 17, co. 30-ter di cui trattasi faceva espresso rinvio). E, altresì, aveva subordinato l’avvio dell’azione al maturarsi dell’ineludibile presupposto del *passaggio in giudicato* della relativa sentenza penale di condanna.

Il medesimo co. 30-ter, al quarto periodo, poi, aveva disposto la nullità di «*qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma [...]*» reintroducendo, di fatto, «la pregiudiziale penale con riferimento ai delitti tipizzati nella norma, con la sospensione del termine prescrizione quinquennale dell’azione, fino alla conclusione definitiva del processo penale»¹³.

La nuova disciplina aveva ricevuto l’avallo della Consulta che, con

del 5 agosto 2009.

¹² Tra le Corti erariali che hanno inteso, per varie ragioni, non applicare il c.d. lodo Bernardo, a ridosso della sua emanazione, v. Corte dei conti, Sez. giur. Regione Lombardia, sent. n. 765 del 16 novembre 2009; Corte dei conti, Sez. giur. Regione Campania, sent. n. 309 del 2009 e Corte dei conti, Sez. giur. Regione Sicilia, ord. n. 218 del 14 ottobre 2009, ricordate da D. PERROTTA, *Il danno all’immagine della pubblica amministrazione*, cit., 18 e nt. 57.

¹³ V. RAELLI, *Il danno all’immagine della P.A. tra giurisprudenza e legislazione*, in *Federalismi*, it, 2014, 1 ss., 30, nt. 72.

la sentenza n. 355 del 2010¹⁴, aveva dichiarato in parte inammissibili e in parte infondate diverse questioni di legittimità costituzionale su di essa sollevate da numerose Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

Tale pronuncia apparve sin da subito di estremo rilievo perché nella sua parte motiva offriva alcune coordinate formali e sostanziali inerenti all'ambito di applicazione e ai presupposti della responsabilità *de qua* e del relativo giudizio, alcune delle quali tuttora in grado di orientare l'interprete nella complessa vicenda.

Innanzitutto, e per ciò che in questa sede più rileva, la Corte costituzionale aveva avuto modo di affermare che *non è non manifestamente irragionevole*¹⁵ la scelta del legislatore di escludere l'azione risarcitoria per danno pubblico all'immagine per condotte non costituenti reato, anche se di particolare gravità, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente contemplati dalla disposizione impugnata, in virtù del testuale richiamo all'art. 7 della legge n. 97 del 2001. Rifacendosi, difatti, al proprio precedente del 1998¹⁶, aveva ricordato che spetta al legislatore stabilire, «nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza», quanto «del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo»¹⁷.

Il lodo Bernardo, tra l'altro, non era da intendersi come una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione. Secondo la

¹⁴ Commentata da V. RAPELLI, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione innanzi alla Corte costituzionale: confini e prospettive*, in *Giur. cost.*, 2011, 1909 ss.

¹⁵ Corte cost., sent. n. 355 del 2010, *Considerato in diritto*, § 9.

¹⁶ Corte cost., sent. 371 del 1998, commentata da E. CASETTA, *Colpa del dipendente pubblico ... o colpa del legislatore?*, in *Giur. cost.*, 1998, 3257 ss., cui poi fece seguito, con contenuti analoghi, la sentenza n. 453 del 1998. La questione traeva spunto dalle doglianze di diverse sezioni giurisdizionali della Corte dei conti in merito al contenuto del d.l. 23 ottobre 1996, n. 453, convertito con modifiche dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, che ha modificato la legge 14 gennaio 1994, n. 20, con il quale il legislatore aveva, tra le altre cose, limitato la responsabilità erariale dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti ai soli fatti od omissioni commessi con dolo o colpa grave (art. 3).

¹⁷ Corte cost., sent. n. 355 del 2010, *Considerato in diritto*, § 9. Ritorna su tale specifica questione la recente sent. n. 132 del 2024 della Corte costituzionale (commentata da F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 19, 122 ss., e S. NARDONE, *Il sistema sanzionatorio giuscontabile pubblico e la tutela avanzata di valori costituzionali*, in *Riv. Corte conti*, 2025, n. 5, 97 ss.) che rigetta (perché non ammissibili o non fondate) le questioni

Corte, la scelta di modulare «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» non poteva considerarsi equivalente ad attribuire al giudice ordinario alcuna diversa e più ampia competenza, sì che la norma non poteva che essere «univocamente» interpretata nel senso che, «al di fuori delle ipotesi tassativamente

di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti, Sez. giur. Regione Campania, dell'art. 21, co. 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (*«Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale»*), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, ai sensi del quale «*[l]imitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 giugno 2024, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*». In siffatta pronuncia la Consulta non solo si limita a fare salva la disciplina impugnata perché, in estrema sintesi, transitoria e connaturata a un contesto emergenziale che ne ha reso ragionevole il suo (pur temporaneo) radicamento; ma, molto di più, svolge riflessioni sul fenomeno della «burocrazia difensiva» e, in particolare, sul rischio che, «*dopo la scadenza del regime provvisorio oggetto della disposizione censurata, sarebbe destinato a risandersi la percezione da parte dell'agente pubblico di un eccesso di deterrenza [che] tornerebbe a rallentare l'azione amministrativa*» (§ 11 del *Considerato in diritto*). In tale prospettiva il Giudice delle leggi «sollecita» il legislatore ad «*attingere al complesso di proposte illustrate nelle numerose analisi scientifiche della materia, anche modulandole congiuntamente e considerando profili diversi da quello dell'elemento psicologico, in modo da rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la fatica dell'amministrare senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa*» (§ 11 del *Considerato in diritto*). Note critiche sugli approdi della Corte costituzionale sono in V. TENORE, Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo «scudo erariale» è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare «la fatica dell'amministrare», che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621, in *Riv. Corte conti*, 2024, n. 4, 195 ss., e in C. TAGLIALATELA, S.F. REGASTO, *Aspettando Godot ... La Corte seppellisce la responsabilità dei dipendenti pubblici? Brevi considerazioni a margine della sent. Corte cost. 132/2024*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, 2024, fasc. 4. Si sofferma sulla «innovatività della tecnica decisoria utilizzata» dalla Consulta F.S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Riv. Corte conti*, 2024, n. 4, 1 ss., secondo il quale «l'elencazione di una serie di misure «consigliate» e, in qualche modo, costituzionalmente vagliate in via preventiva dalla Corte costituzionale, rappresenta, di per sé, un fattore di grande novità nella giurisprudenza costituzionale, tanto più che la maggior parte di questi suggerimenti del giudice costituzionale – ed anche questo è un aspetto che merita di essere segnalato e che non sembra del tutto casuale – sono già oggetto dell'attenzione del Parlamento» (p. 3).

*previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di tutela risarcitoria*¹⁸.

La Consulta aveva, altresì, precisato che l'autorità pubblica è titolare di un diritto "personale" rappresentato dall'immagine che i consociati hanno delle modalità di azione, correlate alla funzione amministrativa, conforme ai canoni del buon andamento e dell'imparzialità di cui all'art. 97 Cost. E che «tale relazione tendenzialmente esistente tra le regole "interne", improntate al rispetto dei predetti canoni, e la proiezione "esterna" di esse» giustifica il riconoscimento, in capo all'amministrazione, di una tutela risarcitoria non irragionevolmente circoscritta dal legislatore solo a quelle condotte suscettibili di recare un *vulnus* all'immagine dell'amministrazione perché incidenti negativamente sul funzionamento dell'attività amministrativa¹⁹.

Quanto, poi, alla competenza della Corte dei conti a conoscere di tale *vulnus*, il Giudice delle leggi, sulla scorta di un suo precedente del 1987²⁰, aveva ribadito il ruolo determinante dell'*interpositio legislatoris*, precisando che tale giurisdizione non discende automaticamente dall'art. 103, co. 2, Cost.²¹.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 355 del 2010, *Considerato in diritto*, § 6. Con il risultato paradossale che, «per tale via, la P.A. rimane l'unica persona giuridica dell'ordinamento a non essere risarcita del danno all'immagine, al di fuori delle ipotesi legislativamente previste» (così V. RAELI, *Il danno all'immagine della P.A. tra giurisprudenza e legislazione*, cit., 34). Diversa, peraltro, è l'opinione di chi sostiene che il «freno» posto dalla Consulta «alle tendenze espansive della Corte dei conti» deve intendersi nel senso che è possibile «adire la giurisdizione ordinaria a fini risarcitori qualora vi sia un danno all'immagine della p.a. al di fuori delle fattispecie nelle quali vi è la giurisdizione contabile» (così A. SOLA, *Considerazioni sul danno erariale: la fattispecie del danno all'immagine a margine dei recenti interventi della Corte costituzionale*, in *Riv. Corte conti*, 2019, n. 5, 77 ss., 89).

¹⁹ Corte cost., sent. n. 355 del 2010, *Considerato in diritto*, § 16.

²⁰ Corte cost., sent. n. 641 del 1987, in cui si precisa come «non sia la Corte dei conti il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela da danni pubblici» (*Considerato in diritto*, § 2.2).

²¹ Corte cost., sent. n. 355 del 2010, *Considerato in diritto*, § 17, riprendendo quanto già affermato a partire da sent. 20 novembre 1998, n. 371, annotata da P. MADDALENA, *La limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo o colpa grave dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 371*, *Riv. amm. Rep. It.*, 1998, fasc. 10/11, 954 ss. È il caso, però, di ricordare che diverso era stato l'orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, sent. n. 22059 del 22 ottobre 2007 (in *Fòro it.*, 2008, n. 1, c. 115), nella misura in cui avevano ribadito quanto da esse già affermato in passato, e cioè che la giurisdizione contabile ha poteri di cognizione di carattere generale in relazione alla responsabilità amministrativa.

Nella parte motiva non è stata, invece, approfondita *funditus* la questione della legittimità costituzionale del presupposto imprescindibile per l'esercizio dell'azione di risarcimento per tale tipologia di danno, e cioè l'esistenza di una sentenza irrevocabile di condanna (c.d. *pregiudizialità penale*), anche perché non propriamente “centrale” nelle ordinanze di rinvio dei giudici *a quibus*.

Di lì a poco, il “persuasivo” intervento della Corte costituzionale aveva trovato riscontro anche nella giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione che, a fronte del mancato accertamento da parte del giudice contabile di uno dei due presupposti cui legare la responsabilità amministrativa – e cioè uno dei delitti tassativamente indicati dalla legge – avevano imputato a quest'ultimo «un eccesso di potere esterno» nella misura in cui ciò gli consentiva di pronunciare una condanna vietata dalla legge, accordando una tutela non consentita di posizioni dello Stato non giustiziabili²².

2.2. *Resistenze interpretative, ulteriori tendenze espansive della giurisprudenza contabile e le ordinanze nn. 219, 220, 221 e 286 del 2011 della Corte costituzionale*

Le Sezioni regionali della Corte dei conti si sono, in gran parte, uniformate all'interpretazione della Consulta²³ e alle successive pronunce

²² Sul punto v. F. NUGNES, *Il ruolo del Pubblico ministero contabile e la garanzia del diritto di difesa nel procedimento preliminare al giudizio di responsabilità*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 15, 21, e ivi richiami alla giurisprudenza nomofilattica, civile e penale, di contesto.

²³ Invero, le conclusioni del Giudice delle leggi erano state fatte proprie, con fondamentali pronunce, anche dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti. Il riferimento è alla sentenza 3 agosto 2011, n. 13, in *Riv. Corte conti*, 2011, fasc. 5-6, 182 ss., secondo cui l'assenza di una sentenza di condanna penale definitiva per i tassativi reati previsti dal c.d. lodo Bernardo rileva sul versante processuale quale difetto di *legitimatio ad causam* del PM erariale. In seguito, anche sent. 19 marzo 2015, n. 8, in *Riv. Corte conti*, 2015, fasc. 3-4, 264 ss., secondo cui «è indubbio che vengano continuamente in evidenza fattispecie odiose di reati, specie contro la persona, che reclamerebbero una rimeditazione in termini di discredito che ne discende per la pubblica amministrazione; ma tale valutazione non può che competere al legislatore, né il giudice può intaccare tale sfera di attribuzione, che la Costituzione riconosce al Parlamento, a meno di non voler scivolare, come si è accennato all'inizio del percorso motivazionale testé sviluppato, verso una sorta di interpretazione “creativa” non ancorata a significativi dati normativi e non ammessa in presenza di un dettato normativo di per sé esaustivamente chiaro e comunque corroborato dalle statuizioni della Corte costituzionale e da conducenti affermazioni della Corte regolatrice» (p. 270).

della Corte regolatrice. Non sono mancate, però, perplessità da parte di alcuni commentatori sulla soluzione (pur così autorevolmente) accolta²⁴.

Sul piano sostanziale, si è ritenuta particolarmente incongrua «la mancata lesione dell'immagine in ipotesi da tutti ritenute ben più gravi, anche in relazione alla pena prevista in sede penale, di quelle contenute nella indicata categoria di reati contemplati nel capo I del titolo II del libro II del codice penale»²⁵. Sul piano processuale, invece, si è speculato sulla circostanza che le decisioni interpretative di rigetto della Corte costituzionale, alla cui tipologia è ascrivibile la sentenza n. 355 del 2010, non avrebbero efficacia *erga omnes*²⁶.

²⁴ La definisce «discutibile» M. MATASSA, *Alcune considerazioni sul danno all'immagine della Pubblica Amministrazione*, cit., 743.

²⁵ A. VETRO, *La sentenza della Corte costituzionale 1° dicembre 2010 n. 355 sul danno all'immagine delle pubbliche amministrazioni. Problematica sulla vincolatività dell'interpretazione della normativa esaminata dalla Consulta*, in <http://www.contabilita-pubblica.it/Archivio11/Dottrina/CCDI.pdf>, 24 febbraio 2011, 5. Al riguardo, è stato indicato il caso dell'omicidio o delle lesioni gravissime dolosamente addebitabili a medici di strutture ospedaliere pubbliche nei confronti dei ricoverati. Il riferimento è alla nota vicenda relativa alla c.d. «clinica degli orrori», che ha formato oggetto di esame della Sez. giur. Regione Lombardia nella sentenza 20 ottobre 2009, n. 641 (in *Rass. giur. sanità*, 2011, n. 321-322, 82). In questo caso, di gravità eccezionale, la Sezione aveva condannato i medici della Clinica S. Rita per fatti delittuosi perpetrati ai danni di pazienti presso il Reparto di chirurgia toracica al risarcimento del danno all'immagine della P.A.; medici da ritenere, invece, esenti da tale responsabilità, accogliendosi l'interpretazione della Corte costituzionale, in quanto i fatti delittuosi non rientravano fra i casi previsti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale. Critici nei confronti del c.d. lodo Bernardo anche, tra gli altri, A. CIARAMELLA, *Prime considerazioni sulle modifiche al regime della responsabilità amministrativa di cui all'art. 17, comma da 30-bis a 30-quinquies, del D.L. n. 78/09, convertito nella L. n. 102 del 2009*, in *Riv. Corte conti*, 2009, n. 3, 250 ss.; M. PERIN, *Lodo Bernardo, decreto correttivo ancora molto limitativo delle indagini e la quasi abolizione della lesione all'immagine pubblica*, in *Lexitalia.it*, 2009, n. 7-8; I. CACCIAVILLANI, *La legittimazione dell'azione risarcitoria per danno all'immagine nel "Lodo Bernardo"*, in *Lexitalia.it*, n. 3, 2010; F. PAVONI, *Prime considerazioni sul Lodo Bernardo ed, in particolare, sulla sua incidenza in tema di risarcibilità del danno all'immagine della P.A.*, in *Resp. civ. e prev.*, 2010, 168 ss.

²⁶ In tal senso S. FOÀ, *Nuove tipologie e classificazioni del danno erariale alla luce della giurisprudenza contabile*, in M. ANDREIS, R. MORZENTI PELLEGRINI (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, Torino, 2016, 25 ss., 30. Cfr. A. VETRO, *Sentenza della Corte costituzionale 1° dicembre 2010 n. 355*, cit., 3-5, che, in proposito, attribuisce particolare risalto al principio di diritto enunziato dalla Cassazione, Sezioni Unite, sent. n. 31 marzo 2004, n. 23016 (in *Corr. giur.*, 2004, 1009 ss.), secondo cui «le decisioni interpretative di rigetto della Corte costituzionale non hanno efficacia *erga omnes*, a

Sulla scorta di simili argomentazioni, le Sezioni regionali e centrali della Corte dei conti, che non hanno ritenuto di dare seguito alle pronunce ora menzionate, hanno intrapreso due strade diverse.

Alcune hanno investito nuovamente la Corte costituzionale della questione con argomentazioni, però, in gran parte assimilabili a quelle su cui essa si era già pronunciata nel 2010, provocando così numerose pronunce di manifesta infondatezza che ribadivano la non irragionevolezza della scelta del legislatore²⁷.

Altre, invece, hanno disatteso l'interpretazione restrittiva, pervenendo a conclusioni diametralmente opposte, ancorché qualificate come costituzionalmente orientate.

Così, la Sezione III di Appello, nella sentenza n. 286 del 2012²⁸, ha ritenuto che «un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge 97/2001, art. 7, consente l'affermazione che l'azione risarcitoria di cui alla norma è consentita ogni qualvolta sia stato commesso un delitto contro la pubblica amministrazione». Ciò

differenza di quelle dichiarative dell'illegittimità costituzionale di norme, e pertanto determinano solo un vincolo negativo per il giudice del procedimento in cui è stata sollevata la relativa questione. In tutti gli altri casi il giudice conserva il potere-dovere di interpretare in piena autonomia le disposizioni di legge a norma dell'art. 101, comma II, Cost., purché ne dia una lettura costituzionalmente orientata, ancorché differente da quella indicata nella decisione interpretativa di rigetto». Tale decisione, tra l'altro, costituisce l'apice dialettico della contrapposizione tra la Corte della nomofilachia e la Corte costituzionale in ordine al seguito delle pronunce costituzionali interpretative di rigetto e, in particolare, ai vincoli derivanti per tutti gli altri giudici da tale tipologia di pronunce. Sulla vicenda c.d. "Pezzella" e le questioni ad essa collegate che ne scaturirono v., *ex multis*, A. PUGIOTTO, *Le metamorfosi delle sentenze interpretative di rigetto*, in *Corr. giur.*, 2005, 985 ss.; A. D'ALOIA, P. TORRETTA, *Sentenze interpretative di rigetto, "seguito" giudiziario, certezza e stabilità del diritto "conforme a Costituzione"*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, A. VERONESI (a cura di), *"Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, 25 ss.; R. ROMBOLI, *Qualcosa di nuovo ... anzi, d'antico: la contesa sull'interpretazione conforme della legge*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, Archivio, 6 giugno 2007.

²⁷ Cfr. Corte cost., ord. n. 219 del 2011, questione promossa da Corte dei conti, Sez. giur. Regione Piemonte; ord. n. 220 del 2011, questione promossa da Corte dei conti, Sez. giur. Regione Puglia; ord. n. 221 del 2011, questione promossa da Corte dei conti, Sez. giur. Regione Piemonte; ord. n. 286 del 2011, questione promossa da Corte dei conti, Sez. giur. Regione Toscana. Tutte sanzionate dalla «manifesta infondatezza» delle questioni proposte; al riguardo, v. A. CARDONE, *Ancora sulla dichiarazione di manifesta inammissibilità per difetto di interpretazione adeguatrice a quo*, in *Giur. cost.*, 2005, 35 ss.

²⁸ Corte conti, Sez. III giur. centr. app., sent. 13 aprile 2012, n. 286, in *www.respamm.it*, poi seguita da Corte conti, Sez. I giur. centr. app., sent. 14 dicembre 2012, n. 809, *Diritto*, § 4, in *www.contabilità-pubblica.it*.

in quanto – qui collidendo “frontalmente” con le argomentazioni della Consulta (e con la lettera della legge) – «*sarebbe illogico e non conforme a Costituzione che il legislatore abbia inteso limitare la risarcibilità del danno all'immagine alle sole ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione di cui al titolo I capo II del codice penale, trascurando altre ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione non meno gravi e anzi puniti con pene anche più pesanti di quelle previste per alcuni reati di cui al titolo I capo II del libro II c.p.*».

In senso difforme dalla richiamata pronuncia del Giudice costituzionale si era orientata anche la Sezione giurisdizionale della Toscana che, in diverse pronunce, e ad esempio nella sentenza n. 332 del 2012²⁹, aveva sostenuto che «*pur prendendo atto della sentenza della Corte cost. n. 355/2010, il collegio è dell'avviso che la stessa vincoli solo il giudice a quo, poiché non si tratta di pronuncia che ha statuito l'illegittimità costituzionale delle norme esaminate, essendosi limitata la Consulta a dichiarare l'inammissibilità ovvero l'infondatezza della questione prospettata dalle diverse sezioni giurisdizionali remittenti*». Di qui, dunque, il significativo scostamento dall'esegesi della Corte costituzionale, interpretando l'art. 17, co. 30-ter «*nel senso che non esclude la tutela del danno all'immagine della p.a. derivante da reato comune*»³⁰.

Tale opzione interpretativa sembrava aver trovato conforto, per così dire, postumo nell'art. 1, co. 62, della l. 6 novembre 2012, n. 190 (c.d. legge anti-corruzione o Severino), il quale inseriva il co. 1-sexies nell'art. 1 della l. n. 20 del 1994; disposizione che per alcuni aveva implicitamente abrogato la precedente disciplina. In controtendenza rispetto all'atteggiamento restrittivo del *lodo Bernardo*, con contestuale significativo ampliamento del

²⁹ Corte conti, Sez. giur. Regione Toscana, sent. 21 giugno 2012, n. 332, in *Rivista Corte conti*, 2012, n. 3-4, 393 ss., 393. In *terminis*, Id., sentenze 18 maggio 2011, n. 90; 2 agosto 2011, n. 277, in *www.corteconti.it*, 11 luglio 2012, n. 349, in *www.respamm.it* e 31 maggio 2013, n. 196.

³⁰ Nel commentare le sentenze n. 286 del 2012 della Sezione III cent. app. e n. 321 del 2012 della Sez. giur. Regione Toscana, A. VETRO, *L'evoluzione giurisprudenziale sul danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *www.contabilita-pubblica.it*, 7 luglio 2013, 3, pur sottolineando «la notevole portata innovativa nella citata sentenza della Sezione III d'appello che ha posto fine ad una assurda limitazione del danno all'immagine, peraltro basata su erronee premesse logico-giuridiche, a seconda che un delitto contro la p.a. fosse inserito o meno in un particolare capo, titolo e libro del c.p., indipendentemente dalla sua gravità, dall'allarme sociale e soprattutto dagli effetti sul decoro e la credibilità delle pubbliche istituzioni», ritiene, peraltro, preferibile la conclusione cui è pervenuta la Sezione Toscana secondo cui l'innovazione normativa in esame “non esclude la tutela del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante da reato comune”.

campo di applicazione dell'azione risarcitoria, i presupposti per il risarcimento da danno pubblico all'immagine apparivano essere la «*commissione di un reato*» *tout court*³¹, da accertarsi sì con sentenza penale irrevocabile, non più necessariamente di condanna *stricto iure*, ma anche altri comportamenti, tipizzati, gravemente colposi di alcuni pubblici dipendenti non puniti dalla legge penale³².

Ciononostante, il fatto che le disposizioni precedentemente sottoposte al vaglio della Consulta non fossero state espressamente abrogate e la circostanza che l'ambito materiale del co. 62, art. 1, della c.d. legge anti-corruzione non avesse natura sostanziale ma fosse attinente alla sola quantificazione del danno prodotto all'immagine della p.a. – «*pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente*» – non consentivano di ritenere decisiva la disposizione in questione al fine di sopire la diatriba tra Giudice costituzionale e giudici contabili e avvicinare posizioni tra loro così distanti.

Prova ne è che questi ultimi, oltre a sollevare nuove questioni di legittimità riguardanti l'art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009 e l'art. 7, co. 1, della l. 27 maggio 2001, n. 97, in altri casi, disattesero l'esegesi della sentenza n. 355 del 2010 attribuendo al “nuovo” co. 1-sexies dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994 efficacia fondante il risarcimento per danno pubblico all'immagine anche nel caso si fosse al cospetto di condanne passate in giudicato per il compimento di reati comuni³³.

Non mancarono, peraltro, decisioni di giudici contabili conformi all'interpretazione restrittiva adombrata dalla Consulta fra cui, più in

³¹ In questi termini, A. BALDANZA, *La responsabilità per danno all'erario*, in B.G. MATTARELLA, M. PELISSERO (a cura di), *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, Torino, 2013, 287 ss. Nello stesso senso L. D'ANGELO, *Lesione all'immagine della p.a. e legge anticorruzione: un ampliamento della tutela erariale (anche cautelare)?*, in *www.respamm.it*, 8 febbraio 2013.

³² Così F. CERIONI, *Risarcibile il danno all'immagine in tutti i casi di accertamento con sentenza definitiva della commissione di un reato contro la P.A.*, in *Amministr@tivamente Riv. dir. amm.*, 2014, n. 3-4, 1 ss., 7. Il co. 12 della legge c.d. Severino introduceva, inoltre, una specifica responsabilità anche per illeciti non immediatamente riconducibili ai reati contro la p.a.

³³ Cfr. Corte dei conti, Sez. giur. Lombardia, sent. 14 marzo 2014, n. 47; Corte dei conti, Sez. giur. Emilia Romagna, sent. n. 106 del 15 maggio 2017; Corte dei conti, Sez. giur. Piemonte, sent. n. 56 del 30 giugno 2017 Per ulteriori puntuali riferimenti v. A. SOLA, *Considerazioni sul danno erariale*, cit., 77 ss.

particolare, gli approdi della giurisprudenza nomofilattica della Corte dei conti³⁴.

2.3. *Le novelle legislative del 2016 non attenuano il disallineamento interpretativo: le ordinanze nn. 145 del 2017, 167 e 168 del 2019 ... e la sentenza n. 191 del 2019 della Corte costituzionale*

Era di tutta evidenza l'incertezza in ordine alla condizione dei possibili destinatari dell'azione contabile se condannati per reati che, in qualche modo, avevano prodotto un danno di natura erariale consistente nella lesione del diritto all'identità personale, al buon nome, alla reputazione e alla credibilità della p.a.³⁵; danno «che si verifica a seguito della diffusione mediatica della notizia del fatto illecito di un impiegato o amministratore pubblico che si traduce in un vero e proprio “danno sociale” [n.d.r. il c.d. *clamor fori*]³⁶. A tacere della possibilità di far valere tale responsabilità anche in sede civile o mediante costituzione di parte civile dinanzi al giudice penale.

In questo quadro, decisamente ondivago, sono intervenuti l'art. 51, co. 6 e 7, dell'Allegato 1 del d.lgs. n. 174 del 2016 («*Codice di giustizia contabile*», d'ora innanzi C.g.c.), l'art. 4, co. 1 e 2, dell'Allegato 3 del C.g.c. e l'art. 12, co. 2, del d.lgs. n. 175 del 2016 («*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*», d'ora innanzi TUSPP).

Quest'ultimo ha dato seguito al criterio direttivo contemplato nell'art. 18, co. 1, lett. c), l. delega c.d. Madia di intervenire, tra l'altro, «*al fine di assi-*

³⁴ Cfr. Corte conti, Sezioni Riunite, sent. 19 marzo 2015, n. 8, reperibile in *De Jure – Banche dati editoriali GFL*, 2015. Preceduta da una nutrita serie di pronunce di molte Sezioni regionali della Corte dei conti (per un ampio elenco si rinvia a F. CERIONI, *Risarcibile il danno all'immagine in tutti i casi di accertamento con sentenza definitiva della commissione di un reato contro la P.A.*, cit., 5, nt. 10).

³⁵ Per dirla con le parole della Corte costituzionale, al danno «*recato alla rappresentazione che [la pubblica amministrazione] ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost.*» (sent. 355 del 2010, *Considerato in diritto*, § 13).

³⁶ Così F. CERIONI, *Trasparenza nelle società controllate, funzionalizzazione pubblica e responsabilità erariali*, in F. FIMMANÒ, A. CATRICALÀ (a cura di), *Le società pubbliche*, Tomo Due, Napoli, 2017, 949 ss., 955. «Si può dunque affermare che il danno all'immagine si concretizza nel momento in cui vengono portati a conoscenza del pubblico comportamenti pregiudizievoli per il prestigio dell'Amministrazione tenuti da soggetto in rapporto di servizio con la stessa» (così A. TRAVERSI, *Le nuove frontiere del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. Guardia di finanza*, 2018, n. 3, 687 ss., 692).

curare la tutela degli interessi pubblici, la corretta gestione delle risorse e la salvaguardia dell'immagine del socio pubblico, dei requisiti e della garanzia di onorabilità dei candidati e dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società, anche al fine di garantirne l'autonomia rispetto agli enti proprietari». Nel dare la definizione di danno erariale, laddove ha previsto che esso possa consistere anche nel «*danno non patrimoniale subito dagli enti interessati*», ha, dunque, confermato che possano risponderne i componenti di organi sociali e di controllo e i dipendenti di società a partecipazione pubblica e che la competenza a conoscerne sia della giustizia contabile, costituendo un'ipotesi in cui il danno diretto al patrimonio della società coincide anche con un danno diretto al patrimonio del socio pubblico³⁷.

L'art. 51, co. 7, dell'Allegato 1 del C.g.c., dal canto suo, ha disposto che «*la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e 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*». Contestualmente, l'art. 4, co. 1, dell'Allegato 3 del C.g.c. ha espressamente abrogato sia il primo periodo dell'art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009 (v. *lett. g*), sia l'art. 7 della l. 27 maggio 2001, n. 97 (v. *lett. b*). Non è, invece, stato abrogato il secondo periodo dell'art. 17, co. 30-ter suddetto che, come già anticipato, prevede che le procure della Corte dei conti possano esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine della p.a. «*nei soli casi e modi*» previsti dall'(abrogato) art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97, e soltanto quando sia intervenuta una sentenza irrevocabile di condanna del pubblico dipendente o assimilato.

Indisputato l'an del danno all'immagine quale danno erariale risarcibile, nessuna delle disposizioni citate ha, però, risolto in termini espliciti – come pure sarebbe stato legittimo attendersi – la questione dell'ambito materiale entro cui definirlo come erariale e, dunque, anche quella dell'ampiezza dell'ambito di azione della giurisdizione contabile³⁸.

Il co. 7 dell'art. 51 dell'Allegato 1 del C.g.c., nella parte in cui individua

³⁷ Così confermando l'assunto cui erano giunte le Sezioni Unite della Corte di Cassazione nel citato *leading case* del 2009 (v. *supra* nt. 3). Cfr. F. CAPALBO, *Società partecipate e responsabilità: criteri di riparto della giurisdizione e fattispecie di danno erariale*, cit., 9.

³⁸ Cfr. A. VETRO, *Problematiche relative al danno all'immagine della pubblica amministrazione, perseguibile innanzi alla Corte dei conti, dopo l'entrata in vigore del c.d. codice di giustizia contabile*, in *Amm. cont. Stato enti pubbl.*, 6 gennaio 2018.

«i delitti commessi a danno» delle pp.aa., è parso il riferimento più accreditato a cui guardare per ricostruire in combinato disposto la parte (“monca”³⁹) rimasta in vigore dell’art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009. A supporto di questa lettura⁴⁰ viene richiamato il co. 2 dell’art. 4 dell’Allegato 3 a tenore del quale: «*Quando disposizioni vigenti richiamano disposizioni abrogate dal comma 1, il riferimento agli istituti previsti da queste ultime si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel presente codice*».

Tale disposizione, in realtà, è suscettibile di prestarsi a interpretazioni difformi, utili tanto a chi ritiene che, riproducendo nella sostanza il contenuto dell’abrogato art. 7 della l. 27 maggio 2001, n. 97, si riferisca esclusivamente ai delitti contro la p.a. previsti dagli artt. 314-335 c.p.⁴¹, tanto a chi, invece, vi rinviene riferimenti atti a scardinare la tassatività dei delitti al cui compimento riconnettere la responsabilità *de qua*.⁴²

In tale contesto si è collocata l’ordinanza n. 145 del 2017 con la quale

³⁹ Di «moncherino» parla F.G. SCOCA, *Sul danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *Giur. cost.*, 2019, fasc. 4, 2177 ss., 2178.

⁴⁰ In definitiva, come meglio si dirà oltre, questa si può ritenere la tesi oggi prevalsa nella magistratura contabile (cfr. sentenza n. 3 del 2026 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, *Diritto*, §§ 6.1 e 6.2).

⁴¹ Cfr. G. BOTTINO, *Responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, 2017, 756 ss., 788. V., ad esempio, l’interpretazione offerta dalla difesa erariale in occasione di giudizi di legittimità costituzionale promossi da giudici contabili secondo cui «l’art. 51 cod. giust. contabile non si riferisce in via generale al danno all’immagine, cui è specificamente dedicato il solo comma 6, peraltro irrilevante nell’ottica del giudizio di legittimità, ma attiene all’individuazione degli obblighi di trasmissione di sentenze irrevocabili per l’eventuale promovimento di azione di ogni danno patito dall’erario. Il richiamo alla sentenza irrevocabile contenuto nel comma 7 sarebbe pertanto riconducibile all’acquisizione della notizia di danno, e non alle condizioni per la promovibilità dell’azione di risarcimento del danno all’immagine» (Corte costituzionale, sent. n. 191 del 2019, *Ritenuto in fatto*, § 6).

⁴² Cfr., in questo senso, ad es., Corte conti, Sez. giur. regione Lombardia, sentt. 9 novembre 2016, n. 2015; 1° dicembre 2016, n. 201; 15 marzo 2017, n. 33; 12 luglio 2017, n. 113; Corte conti, Sez. app. giur. regione Sicilia, sentt. 28 novembre 2016, n. 183 e 13 dicembre 2016, n. 200; Corte dei conti, Sez. giur. regione Friuli Venezia-Giulia, sent. n. 22 del 2017; Corte conti, Sez. giur. regione Piemonte, sent. n. 14 del 2018; Corte conti, Sez. giur. regione Emilia-Romagna, sent. n. 7 del 2018, e ivi altri analoghi precedenti. Sul punto v. L. D’ANGELO, *Codice della giustizia contabile e danno all'immagine della p.a.: un apprezzabile ampliamento di tutela*, in *Giust.Amm.it*, n. 12, 2016; E. PLACANICA, *Il “nuovo” danno all'immagine della pubblica amministrazione: “corsi e ricorsi storici”*, in *Diritto.it*, 31 gennaio 2019; C.E. MARRÈ BRUNENGHI, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit., spec. 223 ss.; M. MATASSA, *Alcune considerazioni sul danno all'immagine della Pubblica Amministrazione*, cit., spec. 744 s.

la Consulta ha restituito gli atti al giudice *a quo* (Corte dei conti, Sez. giur. Regione Liguria) per l'essere intervenute le novità legislative di cui s'è detto, sottolineando come queste ultime avessero determinato «una profonda trasformazione del quadro normativo di riferimento (...) realizzata con modalità tali da influire sul contenuto e sulla prospettazione delle censure e che, quindi, ne rendono ineludibile il riesame da parte del rimettente».

Se tale affermazione – con enfasi sull'espressione «profonda trasformazione» – poteva indurre a ipotizzare che la Corte costituzionale non si fosse limitata a una clausola di stile (di riesame per il giudice rimettente) ma che avesse, seppur solo quale *obiter dictum*, interpretato le novità normative come preludio a radicali mutamenti esegetici, le decisioni successive – cioè le ordinanze nn. 167 e 168 del 2019 – che dell'ordinanza n. 145 del 2017 sono il seguito, non hanno confermato tale auspicio⁴³, ribadendo pedissequamente quanto già sancito nella sentenza n. 355 del 2010.

A ben vedere, però, la Consulta è apparsa “costretta” al *revirement* dalla circostanza che «il giudizio principale, introdotto prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, non risente delle modifiche introdotte da quest'ultimo alla disciplina del risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione» e che, quindi, le questioni non potevano che valutarsi alla stregua della disciplina previgente⁴⁴, concludendo, in sostanza, con le ennesime pronunce di «manifesta infondatezza» per difetto di interpretazione adeguatrice del giudice rimettente.

I frequenti e puntuali richiami al proprio precedente del 2010 (anche lì dove non strettamente funzionali all'*iter* logico sotteso alla tipologia di pronuncia poi assunta) restituiscono, però, la sensazione che la Consulta possa non aver voluto cogliere l'opportunità per modificare il proprio orientamento, facendo intendere di voler continuare sulla strada interpretativa già da un decennio intrapresa⁴⁵.

⁴³ Cfr. A. IADECOLA, *La Corte costituzionale e il danno all'immagine dell'amministrazione prima e dopo il codice di giustizia contabile*, cit., 258 ss.

⁴⁴ Cfr. il Considerato delle ordinanze nn. 167 e 168 del 2019.

⁴⁵ In tal senso anche le conclusioni di A. SOLA, *Considerazioni sul danno erariale*, cit., 89, il quale sottolinea che «qualora dovesse prevalere l'interpretazione della norma che estende l'applicabilità della fattispecie, scollegata dai delitti di cui agli artt. 314-335 c.p., verrebbe meno la tipicità della fattispecie, peraltro già fortemente messa in discussione. In generale, infatti, l'estensione dell'area di responsabilità erariale dei dipendenti pubblici, è suscettibile di incrementare il c.d. rischio amministrativo, a discapito dell'efficacia ed effettività dell'azione amministrativa che la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto

2.3.1. ... e la sentenza n. 191 del 2019 della Corte costituzionale

La stessa impressione ha lasciato anche la successiva sentenza n. 191 del 2019.

Essa era attesa come occasione propizia per avere maggiori “lumi” sulla complessa e irrisolta problematica. Tale opportunità era stata offerta da un nuovo rinvio dello stesso giudice contabile ligure che – oltre a lamentare in punto di non manifesta infondatezza dubbi di costituzionalità in definitiva analoghi a quelli che altri giudici contabili *a quibus* (se stesso incluso) avevano, nel corso del tempo, sollevato con argomentazioni simili – in punto di rilevanza aveva considerato di dover applicare in combinato disposto con l'art. 17, co. 30-ter, secondo periodo, proprio il co. 7 dell'art. 51 dell'Allegato 1 C.g.c. dal momento che la vicenda giunta al suo cospetto era successiva all'entrata in vigore di quest'ultimo⁴⁶. Ed era arrivato alla conclusione – in ciò palesando un approccio, per vero, tutt'altro che dubitativo – che tale combinato disposto andasse interpretato nel senso che l'azione di risarcimento potesse essere avviata per *qualsivoglia delitto* produttivo di un danno all'immagine della p.a. Dubbi di legittimità erano stati, inoltre, sollevati sulla diversa, ma connessa, questione della imprescindibile necessità di una sentenza penale di condanna passata in giudicato per l'attivazione dell'azione del procuratore contabile finalizzata al ristoro del danno d'immagine subito dalla p.a.⁴⁷.

La Consulta, dopo aver ripercorso l'evoluzione del quadro normativo di riferimento, ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate *«per inadeguata rappresentazione del quadro normativo entro il quale la disposizione impugnata è ricompresa»*.

In estrema sintesi, il Giudice costituzionale, rilevata la vigenza di una

quali principi ispiratori della specialità della disciplina della responsabilità per danno all'immagine».

⁴⁶ Sulla vicenda v. E. LABBRO FRANCA, *Responsabilità del pubblico ufficiale per danno all'immagine della p.a.: un'occasione persa per la Corte?*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, 2020, n. 1, 464 ss.

⁴⁷ Nel caso di specie, difettava il requisito della condanna penale irrevocabile, in presenza, invece, di una sentenza dichiarativa della prescrizione del reato: *«Detta sentenza, rileva infatti il rimettente, pur avendo “pienamente accertato la responsabilità dei fatti di reato ascritti al funzionario di Polizia”, non consente l'esperibilità dell'azione da parte della Procura contabile, stante il chiaro tenore della norma impugnata, che richiede una condanna in sede penale come “limite legislativo invalicabile e imprescindibile per l'interprete” e non rivela alcun intento del legislatore di prendere in considerazione un “surrogato normativo”»* (cfr. *Ritenuto in fatto*, §4).

parte dell'art. 17, co. 30-ter, ha “rimproverato” al giudice *a quo* di non aver tenuto conto nella propria attività interpretativa «di numerosi elementi normativi, astrattamente idonei ad incidere su di essa, fino potenzialmente ad inficiarla». Nell'ordine: 1) «avrebbe dovuto prendere in considerazione anche la legge delegante, e in particolare l'ambito operativo della delega conferita al Governo, come tracciato dall'art. 20» della l. delega c.d. Madia al fine di comprendere se da essa potessero trarsi elementi per un'interpretazione estensiva dell'espressione «a danno» della p.a. contenuta nell'art. 51, co. 7, dell'Allegato 1 C.g.c.; 2a) avrebbe dovuto sottoporre a vaglio l'eventualità che la parte abrogata dell'art. 17, co. 30-ter – che prevedeva la risarcibilità del danno all'immagine «nei soli casi e modi» previsti dalla legge – potesse essere ancora produttiva di effetti; 2b) e all'uopo avrebbe, allora, dovuto anche domandarsi se il rinvio all'art. 7 della legge n. 97 del 2001, ora abrogato, fosse fisso o mobile⁴⁸. Tutti profili pretermessi dal giudice rimettente.

Più di ogni altra cosa, però, la Consulta ha osservato che, quand'anche alla disposizione del nuovo C.g.c. si voglia attribuire la *ratio* di espandere l'esercizio dell'azione risarcitoria *de qua*, sarebbe anzitutto indispensabile stabilire «quali fattispecie delittuose consentono al PM contabile l'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine». In altri termini, qualificare il fatto accertato a carico del convenuto come delitto a danno della p.a. sulla sola base del fatto che lo stesso abbia arrecato «alla reputazione pubblica dell'Amministrazione (...) un grave pregiudizio di immagine», senza offrire a supporto di una simile ricostruzione alcuno spunto ermeneutico, si traduce in un'attività esegetica viziata da un «ragionamento di tipo tautologico»⁴⁹.

È appena il caso di notare che l'espressione «profonda trasformazione» usata dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 145 del 2017 con riferimento alle intervenute novelle legislative in tema di danno all'immagine nei confronti delle pp.aa. perde (non senza significato, si può arguire), in quest'ultima decisione, l'aggettivo e diventa “mera” «trasformazione», sebbene in un «quadro frastagliato»⁵⁰.

⁴⁸ Cfr. *Considerato in diritto*, rispettivamente §§ 3.2.2, 3.2.3 e 4.1.

⁴⁹ Cfr. *Considerato in diritto*, § 4.2.

⁵⁰ V. *Considerato in diritto*, §§ 3.1.4 e 3.2. Sul seguito giurisprudenziale della pronuncia in questione della Consulta v., nel dettaglio, C.E. MARRÈ BRUNENGHI, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit.; M. NUNZIATA, *Danno all'immagine e reato prescritto: la giurisprudenza si rassegna alla legge*, in *Riv. Corte conti*, 2019, n. 6, 184 ss.; 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*, *ibidem*, 190 ss.

2.4. *Il co. 3-quater dell'art. 55-quater del d.lgs. n. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, co. 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016. Le peculiarità della vicenda che conducono alla sentenza n. 61 del 2020 della Consulta. Un dispositivo di accoglimento in continuità con la precedente giurisprudenza costituzionale*

L'applicazione del co. 3-quater, ultimo periodo, dell'art. 55-quater del d.lgs. n. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, co. 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016, durante un giudizio di responsabilità nei confronti di una dipendente pubblica innanzi alla Sezione giurisdizionale umbra della Corte dei conti, ha costituito l'occasione per una nuova pronuncia della Corte costituzionale in materia.

La disciplina relativa all'obbligatorietà del minimo sanzionatorio – sei mesi dell'ultimo stipendio in godimento (*ex* art. 3-quater, ultimo periodo) – in caso di licenziamento disciplinare per la falsa attestazione della presenza in servizio di cui all'art. 55-quater *de quo*, co. 1, lett. a) e co. 1-bis, introdotto dall'art. 69, co. 1, del d.lgs. n. 150 del 2009, non rileva in questa sede per la supposta irragionevolezza della fissazione di un minimo editale automatico così elevato – anche in casi, come quello esaminato nella specie dal giudice *a quo*, in cui il danno patrimoniale subito dalla p.a. si attesti intorno ai sessanta euro (*sic!*) – così violando i principi di gradualità e proporzionalità della sanzione⁵¹. E neppure per la contrarietà ai criteri direttivi fissati nell'articolo 17, co. 1, lettera s), della legge delega 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare, cui la disposizione indubbiata si propone di dare attuazione; vizio che, peraltro, la Consulta accoglie dichiarando fondata la questione di legittimità costituzionale⁵².

In questo contesto tematico la pronuncia della Corte rileva, invece, per alcuni passaggi argomentativi che toccano l'evoluzione del quadro normativo della più generale fattispecie di responsabilità da danno pubblico all'immagine⁵³ e per alcune conseguenze di logica ermeneutica, per

⁵¹ Violando, dunque, non solo l'art. 3 Cost., anche in combinato con gli artt. 23 e 117, primo co., Cost., ma pure l'art. 6 della CEDU e l'art. 4 del Protocollo n. 7. Tali profili non sono, peraltro, esaminati dalla Corte costituzionale in quanto assorbiti dalla pronuncia di accoglimento per violazione di delega legislativa (*ex* art. 76 Cost.) da parte del legislatore delegato.

⁵² Corte costituzionale, sent. n. 61 del 2020, *Considerato in diritto*, § 4.

⁵³ Corte costituzionale, sent. n. 61 del 2020, *Considerato in diritto*, § 3.1.

così dire, che si possono apprezzare alla luce della decisione in concreto assunta.

Nella succinta sintesi dello stato dell'arte delle condizioni di attivazione di un giudizio di responsabilità amministrativa per danno erariale all'immagine della p.a., la Consulta si sofferma su quanto acquisito nei precedenti dieci anni, rimarcando: 1) che il danno suddetto, *ab origine* frutto di elaborazione giurisprudenziale del giudice contabile, è un «*danno derivante dalla lesione del diritto all'immagine della p.a. nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost.*»; 2) che «*il legislatore non [ha] 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*»; 3) che l'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno erariale è consentito solo a seguito di sentenza penale definitiva di condanna; 4) e che le intervenute novità legislative (art. 51, co. 7, Allegato 1 d.lgs. n. 174 del 2016 e art. 4, co. 1, lettera g) dell'Allegato 3), tra cui l'abrogazione del suddetto art. 7, non privano *tout court* di effetto il rinvio che ad esso è operato dalla parte residua dell'art. 17, co. 30-ter del d.l. n. 78 del 2009, dovendosi piuttosto stabilire se esso abbia natura fissa o mobile⁵⁴.

Nessun arretramento, dunque, rispetto alla posizione già assunta. E la chiara volontà di ribadirla non tanto perché necessario ai fini del complessivo apparato motivazionale della pronuncia, che si è conclusa con l'accertamento di un eccesso di delega, quanto piuttosto perché la disciplina dell'azionabilità della responsabilità *de qua*, prodotta in conseguenza di indebite assenze dal servizio, «*presenta aspetti peculiari in ragione del venir meno della c.d. pregiudizialità penale*»⁵⁵. Fattispecie che appare in manifesta «controtendenza rispetto alla limitazione delle ipotesi di risarcibilità del danno compiuta dal d.l. n. 78/2009»⁵⁶. Tant'è che avvertita dottrina vi ha rinvenuto ragione ulteriore per sostenere la volontà del legislatore di autonomizzare l'avvio e lo svolgimento del processo da responsabilità amministrativa rispetto agli esiti del giudizio penale⁵⁷.

⁵⁴ Corte costituzionale, sent. n. 61 del 2020, *Considerato in diritto*, § 3.1.

⁵⁵ Corte costituzionale, sent. n. 61 del 2020, *Considerato in diritto*, § 3.2.

⁵⁶ Così M. BINDA, *La Corte costituzionale afferma le illegittimità delle disposizioni sul danno all'immagine causato dal dipendente assenteista*, in *Riv. Corte conti*, 2020, n. 2, 282 ss., 285.

⁵⁷ V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in ID. (a cura di), *La nuova Corte dei Conti, responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2022, 322 ss.

Nondimeno, a seguito della pronuncia della Consulta, si è anche posta la questione della caducazione della fattispecie di danno all'immagine per comportamenti fraudolentemente assenteistici.

Tale fattispecie era stata prevista dall'art. 69 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, che aveva aggiunto al d.lgs. n. 165 del 2001, oltre all'art. 54-*quater*, anche l'art. 55-*quinqüies* che tipizzava la condotta assenteistica fraudolenta del dipendente pubblico (co. 1) e prevedeva la risarcibilità del danno d'immagine della p.a. che ne scaturiva (co. 2), configurando, dunque, un'ipotesi di responsabilità amministrativa sganciata da (e ulteriore rispetto a) quelle previste dall'art. 17, co. 30-*ter* del d.l. n. 78 del 2009.

Il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 ha successivamente modificato il co. 2 dell'art. 55-*quinqüies*, sostituendo la locuzione «*nonché il danno all'immagine subit[o] dall'amministrazione*», ivi originariamente contenuta, con un richiamo al «*nonché il danno all'immagine di cui all'art. 55-*quater*; c. 3-*quater**». Di qui, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale ad opera della Consulta dei periodi secondo, terzo e quarto del co. 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del d.lgs. n. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, co. 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016, il concreto problema della sopravvivenza anche della disposizione sostanziale⁵⁸.

Di seguito, la sentenza n. 536 del 2022 della Sezione I centrale d'Appello, anche sulla scorta di alcuni precedenti circa la *specialità* della fattispecie *de qua*⁵⁹, ha respinto la tesi degli appellanti affermando che la permanenza della fattispecie continua a essere contemplata dagli artt. 55-*quater* e 55-*quinqüies* del d.lgs. n. 116 del 2016, a testimonianza di «una diversa considerazione del legislatore per l'ipotesi contemplata»⁶⁰.

3. I “nuovi” binari del “confronto” ermeneutico tra Corte costituzionale e Corti erariali

Che le pronunce nn. 355 del 2010 e 191 del 2019 non sarebbero state un punto definitivo del confronto tra corti contabili e Corte costituzionale

⁵⁸ La vicenda è ricostruita nel dettaglio da L. IOCCA, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione da assenteismo fraudolento, tra pronunce di incostituzionalità e sopravvenienze normative*, in *Rin. Corte conti*, 2022, n. 6, 148 ss., spec. 150 s. Sotto questo punto di vista, considera insoddisfacente la pronuncia della Consulta anche M. MATASSA, *Alcune considerazioni sul danno all'immagine della Pubblica Amministrazione*, cit., 748 ss.

⁵⁹ Cfr. L. IOCCA, *op. cit.*, nt. 12.

⁶⁰ Così L. IOCCA, *op. cit.*, 151.

sulla delicata questione qui affrontata era conclusione facilmente prevedibile⁶¹. E, difatti, il seguito non si è fatto attendere, incanalandosi su binari distinti ma tra loro inevitabilmente connessi.

Il primo, pur rimanendo nel solco tracciato dalla Consulta, ha riguardato l'estensione della responsabilità amministrativa da danno all'immagine della p.a. anche a fattispecie di delitti diverse da quelle di cui al capo I del titolo II del libro II c.p. ma con queste in concorso.

Il secondo ha percorso l'impervia strettoia del superamento della pregiudizialità penale, seppur in un modo fisiologicamente dialettico con l'orientamento (e il ruolo) del Giudice costituzionale.

Il terzo, invece, ha "spostato" il confine ermeneutico che quest'ultimo sembrava aver tracciato sui limiti della competenza del giudice contabile nella materia *de qua*, imponendo una riflessione sulla tenuta dell'alto magistero del Giudice costituzionale e del modo in cui esso decide di esercitarlo.

Orientamenti che, non senza qualche difficoltà, come si dirà più avanti, le Sezioni Riunite della Corte dei conti proveranno a ricondurre a sintesi nella recentissima sentenza n. 3 del 2026.

3.1. *La decisione della Corte dei conti, Sezione giur. reg. Lombardia, n. 21 del 2022: responsabilità per danno all'immagine della p.a. nei casi di reato complesso e le basi per un'interpretazione costituzionalmente orientata*

Molti dei nodi fin qui evidenziati sono giunti al pettine nella sentenza della Sezione giurisdizionale lombarda della Corte dei conti n. 21 del 2022⁶². Pur preceduta da pronunce di analogo tenore tra il 2017 e il 2021⁶³ (alcune della stessa Sezione), si ritiene che, prima della già citata decisione delle Sezioni Riunite del 2026, essa abbia costituito la sintesi più ampiamente argomentata dell'orientamento che, a seguito dell'emanazione del

⁶¹ Cfr. F.G. SCOCA, *Sul danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit., 2180.

⁶² Per la puntuale analisi della pronuncia, soprattutto per profili qui non esaminati, v. E. FRATTO ROSI GRIPPAUDO, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione e il "buon uso del rinvio"* (Nota a C. conti, sez. giur. Lombardia, 14 marzo 2022, n. 21), in *Bilancio Comunità Persona*, 2023, n. 1, 141 ss., spec. 143 ss., che condivide la scelta di fondo del giudice lombardo di qualificare come *dinamico* il rinvio *de quo* (v. p. 166).

⁶³ Oltre a quelle già *supra* citate e a quelle elencate nella sentenza in *Diritto*, § 6, 18 s., v. anche Sez. giur. regione Lombardia, n. 33 del 2017, n. 140 del 2020, n. 233 del 2021, n. 282 del 2021.

C.g.c., ha ritenuto superato il limite materiale della competenza del giudice contabile in ambito di danno all'immagine della p.a.

Il procedimento erariale traeva spunto dalla condanna penale definitiva di alcuni soggetti appartenenti alla Guardia di Finanza che, durante l'orario di servizio e nell'esercizio della loro funzione, utilizzando mezzi di servizio e abusando della loro autorità, avevano più volte costretto con violenza alcune prostitute a consumare atti sessuali. Ne era seguita condanna penale definitiva dei militari sia per violenza sessuale di gruppo che, in continuazione, per concussione e peculato d'uso.

La vicenda era divenuta di dominio pubblico ed era assurta agli onori delle cronache mediatico-giornalistiche, producendo un indubbio nocumento per l'amministrazione di appartenenza con conseguente danno d'immagine; *clamor fori* che aveva, però, riguardato essenzialmente la sola condotta violenta e non i reati, contestati in continuazione, di concussione e peculato d'uso. Non a caso, il giudice contabile ha concentrato la parte motiva sulla gravità del comportamento di violenza sessuale di gruppo e sui suoi macroscopici effetti lesivi e, solo in un secondo momento, ha rimandato (anche) al danno prodotto dalle fattispecie delittuose perpetrate dai responsabili nei confronti della p.a. E tanto perché la Sezione si è dovuta confrontare con la non contestabilità erariale del danno *de quo* in caso di reati non annoverabili tra quelli cui fa riferimento il rinvio di cui all'art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, convertito con modificazioni dalla l. n. 102 del 2009.

L'argomento principale usato dal giudice contabile è stato offerto, a suo avviso, dall'«*illuminante faro della Consulta [che] suggerisce quale possibile, seppur non vincolante, lettura all'esegeta remittente, l'abrogazione dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001 (che si riferiva ai soli delitti dei pubblici ufficiali contro la PA) [e] lascia privo di effetto il rinvio ad esso operato da parte dell'art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009: trattandosi, come detto, di rinvio mobile, abrogato l'art. 7, n. 97, il richiamo ad esso operato, e i connessi limiti al novero dei reati suscettibili di danno all'immagine, è venuto meno, con riespansione della giurisdizione contabile a perseguire qualsiasi reato (anche comune, direttamente o indirettamente dannoso) foriero di lesione alla reputazione della p.a.*»⁶⁴.

È, dunque, proprio nelle pieghe delle citate pronunce della Corte costituzionale – che, ad opinione della Sezione lombarda con la senten-

⁶⁴ *Ibidem*, 22.

za n. 355 del 2010 ha solo «graziato»⁶⁵ l'art. 17, co. 30-ter – che sarebbe possibile rinvenire linfa per seguire una linea interpretativa in «consapevole dissenso»⁶⁶ con pronunce di altre Sezioni erariali e della Corte di Cassazione.

Di qui, la netta affermazione secondo cui l'abrogazione dell'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97, ha determinato il (conseguente) venir meno della previgente limitazione della responsabilità per danno all'immagine in quanto il rinvio operato dall'art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, da considerarsi mobile e dinamico, deve riferirsi all'art. 51, co. 7, dell'Allegato 1 C.g.c. A riprova deporrebbe il co. 2 dell'art. 4 dell'Allegato 3 C.g.c. il quale statuisce che «quando disposizioni vigenti richiamano disposizioni abrogate dal comma 1, il riferimento agli istituti previsti da queste ultime si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel presente codice». E la conclusione che «non è, dunque, più tassativamente richiesta come condizione dell'azione la perpe-trazione di uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A., di cui al capo I, titolo II, libro secondo c.p., ma la commissione di un mero delitto a danno della stessa, come indicato dall'art. 51, ossia, oltre a quelli specificamente rubricati contro la P.A., tutti gli altri delitti comuni aventi ricadute in suo danno, come nella specie»⁶⁷.

Definendo la natura del rinvio contenuto nell'art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, il giudice lombardo ha ritenuto di sanare quelle omissioni che la Consulta aveva stigmatizzato nella sentenza n. 191 del 2019 nei confronti della Sezione giur. ligure della Corte dei conti, dichiarando inammissibili le questioni sollevate «per inadeguata rappresentazione del quadro normativo entro il quale la disposizione impugnata è ricompresa».

In realtà, il Giudice costituzionale, in quella occasione, aveva pure rilevato che ogni tentativo interpretativo avrebbe dovuto rendere conto dell'ambito operativo della delega conferita al Governo, come tracciato dall'art. 20, della l. delega c.d. Madia al fine di comprendere se da essa potessero trarsi elementi per una interpretazione estensiva dell'espressione «a danno» della p.a. contenuta nell'art. 51, co. 7, dell'Allegato 1 C.g.c. e che (soprattutto) sarebbe stato prima indispensabile stabilire «quali fattispecie delittuose consentono al PM contabile l'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine», sì che qualificare il fatto accertato a carico del convenuto come delitto a danno della p.a. sulla sola base del fatto che lo stesso

⁶⁵ *Ibidem*, 17. Si deve arguire che la Corte erariale intendesse, in modo controintuitivo – e, a dire il vero, indimostrato e indimostrabile – riferirsi alla circostanza che la disposizione impugnata sia “scampata” alla pronuncia di accoglimento.

⁶⁶ *Ibidem*, 17.

⁶⁷ *Ibidem*, 19.

abbia inferto «*alla reputazione pubblica dell'Amministrazione (...) un grave pregiudizio di immagine*», senza offrire a supporto di una simile ricostruzione alcuno spunto ermeneutico, avrebbe reso tautologica ogni attività esegetica⁶⁸.

Per contro, la Corte contabile, nel richiamare la sentenza n. 191 del 2019, si è limitata a sottolinearne la non vincolatività, rimarcando la circostanza che il Giudice costituzionale non avesse affatto ritenuto che la vigente normativa consentisse di perseguire in sede contabile il danno all'immagine solo a fronte di reati contro la p.a.

E a supporto dell'orientamento interpretativo assunto ha anche proceduto ad una lettura costituzionalmente orientata ricorrendo al parametro della ragionevolezza in quanto «*ove si ritenesse la giurisdizione contabile sul danno all'immagine patito dalla p.a. limitata alle sole ipotesi di condotte da reato contro la p.a., ciò porrebbe una irragionevole discrasia, costituzionalmente illegittima, con la piena perseguibilità risarcitoria del danno all'immagine patito dalla p.a. innanzi all'a.g.o., che può invece ben vagliare in sede civile, senza i limiti normativi dell'art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, qualsiasi forma di lesione reputazionale subita dalla p.a., giungendo a condanna degli autori*»⁶⁹.

Permane, però, qualche dubbio sull'efficacia motiva del richiamo all'interpretazione secondo ragionevolezza. Innanzitutto, e più in generale, la Consulta, pur avendone avuto la possibilità, non ha mai ritenuto irragionevole una limitazione legislativa dei reati per cui attivare, in caso di condanna definitiva, l'azione risarcitoria del danno all'immagine della p.a. Anzi, si è più volte espressa in senso favorevole, come già anticipato, sulla piena (e ragionevole) discrezionalità del legislatore di contemplare tali limitazioni.

Ma, per quanto qui più rilevante, è tutt'altro che univoco che vi sia una «*discrasia*» tra i limiti posti al giudice contabile e quelli posti invece al giudice ordinario in ordine alla piena perseguibilità risarcitoria del danno all'immagine patito dalla p.a. Il Giudice costituzionale ha, difatti, più volte ribadito che «*il legislatore non [ha] 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*»⁷⁰. Con la conseguenza che il

⁶⁸ V. *supra* nt. 49.

⁶⁹ *Diritto*, § 6, 22.

⁷⁰ Da ultima Corte costituzionale, sent. n. 61 del 2020, *Considerato in diritto*, § 3.

dipendente pubblico non perseguibile per danno pubblico all'immagine dal giudice contabile in caso di assenza dei presupposti di imputabilità, non lo è (*o non dovrebbe esserlo*) neppure dal giudice ordinario⁷¹.

Forse consapevole di qualche "forzatura" esegetica, il giudice erariale ha concluso riconducendo «*in ogni caso*» la fondatezza della sua azione alla circostanza che i convenuti erano stati definitivamente condannati anche per i reati di concussione e peculato d'uso⁷², per quanto questi ultimi non avessero generato un *clamor fori* autonomamente apprezzabile e fossero solo connessi e strumentali al reato di violenza sessuale di gruppo⁷³.

3.2. *La sentenza n. 123 del 2023 della Corte costituzionale: un altro punto fermo ma anche un obiter dictum*

Come si è detto, altri giudici contabili hanno, invece, optato per un approccio fisiologicamente dialettico con l'orientamento (e il ruolo) del Giudice costituzionale.

La Sezione giurisdizionale per la Toscana della Corte dei conti ha, dunque, sollevato una nuova questione di legittimità costituzionale sull'art. 7, co. 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, e, in via consequenziale, sull'art. 51, co. 7, primo periodo, dell'Allegato 1 d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

Il giudizio *a quo* è stato incardinato su impulso del procuratore regionale della Corte dei conti il quale, benché presupposto legislativo inequivoco per l'avvio di un procedimento di responsabilità amministrativa per danno all'immagine sia una pronuncia penale irrevocabile di condanna, lo ha attivato nonostante il reato di peculato d'uso commesso da un dipendente ANAS⁷⁴, condannato in primo grado, si fosse prescritto e la Corte d'Appello di Firenze lo avesse dichiarato con sentenza⁷⁵.

⁷¹ Peraltro, il problema si pone e sussiste nonostante il *dictum* della Consulta dal momento che alcuni giudici di legittimità non ritengono che alla giurisdizione ordinaria si estendano i limiti invece assunti per la giurisdizione contabile (cfr., più di recente, Cass. Pen., Sez. VI, sent. n. 5534 del 2022).

⁷² *Diritto*, § 6.1, 23 s. Cfr. anche E. FRATTO ROSI GRIPPAUDO, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit., 148.

⁷³ Orientamento, quest'ultimo, già inaugurato dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale della Regione Umbria, sent. n. 11 del 04.02.2016, in www.corteconti.it

⁷⁴ Il dipendente ANAS era, peraltro, già stato condannato nel 2016 dalla stessa Sezione giurisdizionale per danno erariale.

⁷⁵ La tematica era già stata posta dal giudice erariale ligure alla Corte costituzionale, ma quest'ultima nella sentenza n. 191 del 2019, per le ragioni *supra* (§ 2.3) ampiamente

La Procura erariale, infatti, riteneva che la sentenza estintiva del reato per prescrizione soddisfacesse il presupposto richiesto dalla legge in quanto avrebbe fatto propria, con carattere definitivo, la condanna del primo grado del giudizio penale, non difettando, dunque, a suo avviso, «*il provvedimento giurisdizionale irrevocabile contenente una statuizione sulla sussistenza del reato e sulla responsabilità dell'imputato*»⁷⁶.

La tesi del procuratore contabile non ha, però, pienamente convinto il giudice *a quo* che non ha rinvenuto spazi interpretativi in suo favore, non solo perché il disposto legislativo è apparso fin troppo chiaro quanto al presupposto processuale per il suo avvio ma anche perché nessun valore di accertamento di responsabilità può essere attribuito ad una sentenza estintiva di un reato *ex art.* 129, co. 1, c.p.p.

I giudici della Sezione Toscana, tuttavia, hanno condiviso le perplessità di fondo in ordine alla asserita tassatività dei presupposti dell'azione *de qua* che il procuratore contabile aveva ipotizzato di colmare in via interpretativa e hanno deciso di praticare la via del giudizio incidentale di legittimità costituzionale indubbiando le disposizioni prima richiamate proprio nella parte in cui escludono la possibilità di agire per il risarcimento del danno all'immagine della p.a. in sede contabile ove il reato contestato al *condannato* sia stato successivamente dichiarato estinto (*rectius*: prescritto) in altro grado di giudizio⁷⁷. E ciò sulla base del presupposto che, indulgiando sull'interpretazione contestata, «*pur a fronte di condotte di pari disvalore tenute da soggetti titolari di pubbliche funzioni, si determinerebbero con-*

descritte, non si era pronunciata sulla questione. In ogni caso, nel seguito giurisprudenziale alla sentenza anzidetta della Consulta, «da Corte territoriale della Liguria con la sentenza n. 110/2020, dopo un ampio *excursus* sulla disciplina dell'azione di risarcimento del danno all'immagine della p.a., e – pur aderendo alla tesi che il rinvio operato dall'art. 17, c. 30-ter, del d.l. n. 78/2009 all'art. 7 della l. n. 97/2001, dovesse avere carattere “mobile” e non “fisso” (e quindi doveva riferirsi all'art. 51, c. 7, del c.g.c.) – affermava che non sussistevano i presupposti per l'esercizio dell'azione di risarcimento per danno all'immagine in presenza di una sentenza penale che dichiarava estinto il reato per prescrizione, non equiparabile ad una sentenza condanna penale irrevocabile, quale presupposto necessario per avviare tale azione» (cfr., nel dettaglio, M.T. D'Urso, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit., 61 e nt. 31, che cita in senso conforme anche Corte conti, Sez. giur. reg. Liguria, 3 dicembre 2021, n. 208; Sez. giur. reg. Lazio, 10 febbraio 2014, n. 112; Sez. giur. reg. Veneto, 8 maggio 2018, n. 65; Sez. giur. reg. Emilia Romagna, 13 gennaio 2021, n. 165).

⁷⁶ Corte cost., sent. n. 123 del 2023, *Ritenuto in fatto*, § 1.2.

⁷⁷ Ord. n. 109 del 27 maggio 2022, in G.U. n. 41 del 12 ottobre 2022.

sequenze differenti in ragione del mero decorso del tempo afferente a un diverso (ma connesso) procedimento» in violazione degli artt. 3 (interpretato sia quale canone di uguaglianza che di ragionevolezza) e 54 Cost. In ogni caso, «l'estinzione del reato – si rileva nell'ordinanza di remissione – presuppone la lesione del bene protetto dalla norma penale in conseguenza di una condotta che non viene punita per ragioni di politica criminale, in un contesto in cui il reato stesso, pur estinto, continua comunque a produrre effetti giuridici»⁷⁸. Nondimeno, violato sarebbe anche il combinato disposto degli artt. 24 e 111, c. 2, Cost. nella misura in cui, a fronte di condotte lesive dell'immagine della p.a., l'esito dell'azione erariale dipenderebbe «da un dato processuale “estrinseco” che sfugge alla governabilità della parte pubblica e attribuisce ulteriori conseguenze all'indebita protrazione del giudizio penale per l'imputato, che si avvantaggia, insieme alla prescrizione, della non proponibilità dell'azione contabile»⁷⁹.

Con riferimento al tema principale del giudizio, la Corte rigetta la fondatezza delle censure limitandosi a ricordare che «la pronuncia di estinzione del reato (...) risulta del tutto priva di un accertamento della effettiva colpevolezza dell'imputato e (...) non risulta, dunque, idonea a superare la presunzione di innocenza dalla quale quegli è assistito»⁸⁰.

Più interessanti per il presente approfondimento appaiono, invece, alcuni passaggi che si possono apprezzare lì dove viene valutata la rilevanza della questione proposta. Occorre premettere che la corte rimettente si iscrive nel filone di quei giudici contabili che considerano il rinvio all'abrogato art. 7, co. 1, della legge n. 97 del 2001, quale «statico» o «fisso»⁸¹.

Ebbene, nel riepilogare (succintamente) l'evoluzione della disciplina

⁷⁸ Corte cost., sent. n. 123 del 2023, *Ritenuto in fatto*, § 1.9.

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 123 del 2023, *Ritenuto in fatto*, § 1.10. Il successivo capo della sentenza ricorda che il giudice contabile *de quo* ha proposto quale parametro anche la violazione dell'art. 97 Cost.

⁸⁰ *Considerato in diritto*, § 5.4.1.1. Vi è da aggiungere che nessun pregio nella vicenda in questione viene riservato dalla Consulta al richiamo, speso nell'ordinanza di remissione della corte contabile, alla pronuncia della CEDU *Rigolio contro Italia* del 9 marzo 2023 (c. n. 20148/09) con la quale è stato rigettato il ricorso di un condannato in sede contabile per danno all'immagine della p.a. nonostante il giudizio penale si fosse concluso in grado di appello con una sentenza di non doversi procedere per prescrizione. E tanto perché, *ratione temporis*, la vicenda si iscriveva in «un quadro normativo nazionale in cui non figurava ancora la condizione di procedibilità che è oggetto della questione di legittimità costituzionale all'odierno esame, introdotta solo con l'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009» (*Considerato in diritto*, § 6).

⁸¹ Cfr. *Ritenuto in fatto*, § 1.13.

in materia di responsabilità per danno all'immagine della p.a., la Consulta ha escluso che potesse avere rilievo nel giudizio la questione relativa al «*catalogo dei reati*» diretto a circoscrivere, soggettivamente, la portata dell'azionabilità della responsabilità da danno all'immagine della p.a.⁸². Ciononostante, è sembrata accogliere l'assunto che, a seguito, dell'abrogazione da parte dell'art. 4, co. 1, lettera g), dell'Allegato 3 al C.g.c., il co. 1 dell'art. 7, della legge n. 97 del 2001, sia stato *sostituito* dall'art. 51, co. 7, dell'Allegato 1 allo stesso codice; facendone derivare la circostanza che «*tale disposizione modifica il catalogo dei reati che costituiscono il presupposto sostanziale della proponibilità dell'azione di responsabilità per danno erariale, sostituendo ai reati propri commessi dai pubblici funzionari di cui agli articoli da 314 a 335 cod. pen. "i delitti commessi ai danni" delle pubbliche amministrazioni*»⁸³.

È sì vero che la Corte costituzionale ha ritenuto *plausibile* la considerazione del giudice *a quo* circa la natura fissa o statica del rinvio operato dall'art. 17, co. 30-ter, secondo periodo, del d.l. n. 78 del 2009; ma tale richiamo è apparso, piuttosto, esaurire la propria portata ermeneutica essenzialmente nella valutazione della rilevanza della questione *ratione locus et temporis*⁸⁴, lasciando ai più la sensazione che possa essersi trattato di un *obiter*, suscettibile di legittimare un possibile cambiamento delle coordinate fondamentali del rompicapo interpretativo che si è provato fin qui ad esaminare.

4. La sentenza n. 3 del 3 marzo 2026 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti: il cambio di rotta?

Le vicende delineate restituivano, dunque, un quadro alquanto problematico con riferimento all'ampiezza dell'ambito di intervento della Corte dei conti. Fatte salve le ipotesi di responsabilità per danno pubblico all'immagine contemplate da specifiche disposizioni, non risultava chiaro se l'espansione di tale intervento seguisse le coordinate indicate dal legislatore. Quest'ultimo, pur avendone avuta la possibilità⁸⁵, non è apparso

⁸² Considerato in diritto, § 4.3.

⁸³ Considerato in diritto, § 4.1.

⁸⁴ Considerato in diritto, § 4.1.

⁸⁵ Non solo con l'adozione del C.g.c. ma anche con la recente legge n. 1 del 2026, rubricata «*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa per danno*

particolarmente interessato a varare interventi inequivoci e chiarificatori, preferendo lasciare all'interprete la definizione dei confini della questione, pur a fronte di esiti applicativi di cui era ben nota la disomogeneità.

Le tensioni giurisprudenziali, infatti, continuavano a emergere e così anche le diverse traiettorie ermeneutiche che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti percorrevano. Basti pensare alle divergenze non solo sulla natura da attribuire al rinvio a cui si è più volte fatto riferimento in questa sede, ma anche sulle disposizioni da applicare per giungere ad accertare la responsabilità per danno pubblico all'immagine. Quanto alle difformità caratterizzanti le decisioni dei giudici erariali, è sufficiente qui ricordare, a titolo puramente esemplificativo, che a pronunce che hanno ritenuto di applicare il combinato disposto degli artt. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009 e 7, co. 1, della l. n. 97 del 2001⁸⁶, si sono contrapposte decisioni che hanno combinato l'art. 17 con l'art. 51 co. 7, C.g.c.⁸⁷ o che hanno utilizzato quest'ultimo autonomamente⁸⁸ o, infine, che hanno fatto ricorso, quale disposizione di portata generale, all'art. 1, co. 1-sexies, della l. n. 20 del 1994 perché «sarebbe riduttivo configurarla come

erariale», che ha ricevuto già numerose critiche tanto dalla magistratura contabile (v., in particolare, il documento dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti del 13 gennaio 2025, reperibile in <https://www.amcorteconti.it/riforma-corte-dei-conti-il-parlamento-segna-le-raccomandazioni-di-mattarella/>), e il parere reso dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede consultiva n. 3 del 28 ottobre 2024, reperibile in <https://www.corteconti.it/Download?id=35360e40-751d-49a0-8d80-7ef0899d203f>), quanto dalla dottrina (cfr. G. RIVOSECCHI, *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, in *Osservatorio AIC*, 2024, n. 4, 5 ss., spec. 36 ss.; Id., Editoriale. *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*, in *Federalismi.it*, 2026, n. 5, iv ss.; S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in *Federalismi.it*, 2026, n. 5, 55 ss.). Per un primo, approfondito, commento alla legge n. 1 del 2026, v. il *Fascicolo speciale* della rivista *Amministrativ@mente* del 15 aprile 2026, «La riforma della Corte dei conti – Legge n. 1/2026», a cura di F.G. Scoca, G. Colombini e L. Giani.

⁸⁶ *Ex plurimis*, Sez. giur. regione Molise, n. 79 del 2021; Sez. giur. regione Toscana, n. 109 del 27 maggio 2022; Sez. II App., n. 678 del 2022, n. 221 del 2023 e n. 127 del 2024; Sez. II centr. n. 127/2024; Sez. giur. regione Friuli Venezia Giulia, n. 29 del 2024.

⁸⁷ *Ex plurimis*, Sez. giur. regione Sicilia, n. 686 del 2017; Sez. giur. regione Emilia Romagna n. 152 del 2021; Sez. giur. regione Piemonte, n. 203 del 2021; Sez. giur. regione Veneto, n. 63 del 2024; Sez. giur. regione Lombardia, n. 66 del 2024; Sez. giur. regione Toscana, n. 41 del 2025.

⁸⁸ Corte dei conti, Sez. giur. regione Campania, sent. n. 63 del 7 febbraio 2024.

norma (soltanto) sui criteri di quantificazione (dell'entità) del danno, in quanto è norma (anche) sui presupposti di proponibilità dell'azione erariale»⁸⁹.

Dal canto loro, le pronunce della Corte costituzionale in materia hanno, in definitiva, suggerito ai giudici remittenti di adeguarsi a un'interpretazione che non fosse viziata da un eccesso di creatività. Esse, però, risentono della risalente questione della non vincolatività degli effetti scaturenti dalla tipologia di sentenze cc.dd. interpretative di rigetto⁹⁰, tra le quali rientra certamente la decisione n. 355 del 2010⁹¹, sulla cui falsariga si sono innestate le successive pronunce risolte, peraltro, con decisioni di carattere formalmente processuale⁹².

In siffatto contesto interviene la sentenza n. 3 del 2026 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, resa sulla questione di massima loro deferita ai sensi dell'art. 114, co. 3, del C.g.c. dal Procuratore generale presso la Corte dei conti.

L'intervento si incentra sul seguente quesito: «*se l'art. 51, comma 7, del Codice della giustizia contabile debba essere interpretato nel senso di consentire la proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine per i delitti commessi a danno delle pubbliche amministrazioni, in conformità a quanto previsto dal testo del medesimo art. 51 c.g.c., e non solo per i delitti ai quali fa rinvio l'abrogato art. 7 della legge n. 97/2001 (Libro II, Titolo II, Capo I, c.p.)*».

Le Sezioni Riunite, dopo aver rapidamente fatto riferimento alle tappe salienti che hanno definito la cornice normativa e giurisprudenziale della questione, ricostruiscono con puntualità il bene giuridico protetto dall'ordinamento, cioè «*la credibilità e il prestigio*» della p.a. in sé considerati; essi «*costituiscono un connotato imprescindibile dell'identità pubblica e sono essenziali a garantirne il ruolo e strumentali alla sua conseguente azione*». Il riferimento, poi,

⁸⁹ Corte dei conti, Sez. giur. Emilia-Romagna, sent. n. 28 del 2025, *Diritto*, 34 s.

⁹⁰ In questo senso già G. SILVESTRI, voce *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, 31 s.

⁹¹ Nessuna delle sentenze della Corte costituzionale in tema di danno all'immagine rientrerebbe, però, nel "sottotipo" di sentenza interpretativa di rigetto *in senso stretto*, cui sarebbe, forse, più semplice attribuire un effetto vincolante che vada oltre la sola e semplice *persuasività* della pronuncia. Per la distinzione tra interpretativa di rigetto *in senso stretto* e interpretative di rigetto, per così dire, "semplici" si rinvia ad A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2004, 3° ed., 138 s.

⁹² E. FRATTO ROSI GRIPPAUDO, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, cit., 164, ritiene che «la mancata presa di posizione del giudice costituzionale» sulle questioni poste alla sua attenzione «abbia contribuito all'inasprimento dello scisma in corso tra sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti».

all'art. 54 Cost., in aggiunta al tradizionale combinato disposto degli artt. 2 e 97 Cost. quale fondamento della protezione dell'immagine pubblica della p.a., pone maggiore enfasi sulla *«consapevolezza della responsabilità che discende dal rapporto di compenetrazione organica che caratterizza il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione e che si estende anche a chi agisce, comunque, in rapporto di servizio con questa»*. A presidio dell'immagine della p.a. il Costituente ha posto il dovere di fedeltà “qualificata” a carico di coloro che esercitano funzioni pubbliche con disciplina e onore, dovendosi il concetto di *«onore»* intendersi nella sua dimensione oggettiva, cioè *«come reputazione e stima della quale il pubblico funzionario deve rendersi meritevole per non ledere l'immagine della pubblica amministrazione che egli impersona nei confronti dei terzi»*⁹³.

Le Sezioni Unite ripercorrono, poi, il *«“dialogo a distanza”*⁹⁴ che giurisprudenza contabile e Corte costituzionale hanno intrapreso, giungendo ad affermare che la Consulta, nelle pronunce successive all'entrata in vigore del C.g.c., *«riconoscendo incidentalmente l'impatto della modifica normativa sull'ambito di proponibilità dell'azione per danno all'immagine, è giunta, nei più recenti arresti, alla conferma, sia pure indiretta, della non implausibilità dell'interpretazione c.d. “estensiva”*».

A tal proposito, si conviene certamente con l'opportunità che un organo di nomofilachia tessa la propria tela ermeneutica rafforzandone il ricamo con conferme provenienti dal Giudice delle leggi quando, come in questo caso, ciò sia possibile. E, tuttavia, dalla circonlocuzione usata non può non trasparire una certa “apprensione”, per così dire, nell'accostare alle proprie ragioni l'intendere della Consulta.

Le Sezioni Riunite procedono, pertanto, a ripercorrere le pronunce del Giudice costituzionale rinvenendovi contenuti in qualche modo favorevoli alla propria tesi. Fino a giungere alla valorizzazione dell'*obiter* della sentenza n. 123 del 2023 in cui la Consulta avrebbe *«affermato senza riserve, seppur incidentalmente»*, la differenza tra i reati propri di cui al Capo I, Titolo II, libro II c.p. (menzionati dall'abrogato art. 7 della l. 97 del 2001) e i reati *“a danno”* della p.a. (menzionati all'art. 51, co. 7, Allegato 1 del C.g.c.).

Così, dopo aver ricordato, da un lato, la recente tendenza del legislatore ad ampliare il novero di fattispecie di danno all'immagine della p.a. come conseguenza anche di fatti che non costituiscono reato e, dall'altro

⁹³ Diritto, § 5.

⁹⁴ Diritto, § 5.8.

lato, l'apertura della giurisprudenza della Cassazione penale⁹⁵ e di alcune Sezioni centrali d'appello della magistratura contabile⁹⁶ in ordine a una competenza più ampia del giudice contabile nella materia in esame, alle Sezioni Riunite non rimane che affrontare il "nodo" della natura del rinvio di cui alla parte non abrogata dell'art. 17, co. 30-ter.

Ne rinvergono la soluzione nella «piana» applicazione dell'interpretazione letterale del co. 2 dell'art. 4 dell'Allegato 3, considerato che «*per i richiami contenuti in "disposizioni vigenti" (art. 17, co. 30-ter) a "disposizioni abrogate dal co. 1" (tra le quali è compreso l'art. 7 della l. n. 97/2001) "il riferimento agli istituti previsti da queste ultime si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel presente codice"; non può pertanto non ritenersi ricompreso, in tale ampia formulazione, il rinvio da operarsi all'art. 51, co. 7, C.g.c., che integra chiaramente il "corrispondente istituto" dell'abrogato art. 7 della l. n. 97/2001"*»⁹⁷.

Il rinvio, dunque, ha natura mobile e sarebbe «*lo stesso legislatore del codice a escludere l'operatività delle norme "rinviate" abrogate (art. 7 l. n. 97/2001) e a prevederne la sostituzione con le corrispondenti (nuove) disposizioni codicistiche*»⁹⁸.

Ma tanto non basta a superare l'obiezione che anche la Consulta, nella sentenza n. 191 del 2019, aveva posto al giudice rimettente e cioè la verifica della sussistenza, tra i criteri di delega, di una previsione che attribuisse al legislatore delegato il potere di incidere sulla disciplina concernente le condizioni di proponibilità del danno all'immagine della p.a. Era stato, infatti, più volte evidenziato che la soluzione del rinvio dinamico potesse essere viziata nei presupposti, non potendo essere rinvenuta nella legge delega alcun criterio che consentisse l'introduzione di una norma di carattere sostanziale nel C.g.c.

A tal proposito, le argomentazioni delle Sezioni Riunite investono sia la «*natura*» della disposizione «*rinviate*», sia l'analisi dei lavori preparatori al C.g.c. Quanto al primo profilo, la disposizione è collocata senz'altro in un testo normativo «*a contenuto prettamente procedurale e processuale*» e «*avrebbe natura essenzialmente processuale*», come ritenuto anche dalla Cassazione

⁹⁵ Cfr. Cass., Sez. 6 pen, sentenza n. 5534 del 2022.

⁹⁶ Cfr. Sez. II Appello, sentt. n. 191 e 214 del 2024.

⁹⁷ Corte dei conti, Sezioni Riunite, sent. n. 3 del 2026, *Diritto*, § 6.2.

⁹⁸ *Diritto*, § 6.3. «*In altri termini, è la disposizione del comma 2 del medesimo art. 4 dell'All. n. 3 a connotare direttamente, in termini di rinvio dinamico, quello contenuto nelle "disposizioni vigenti", tra le quali l'art. 17, co. 30-ter, cit., sostituendo le norme abrogate con disposizioni codicistiche "corrispondenti?"*».

penale⁹⁹; inoltre, il secondo periodo dell'art. 7 *de quo*, richiamando l'art. 129 c.p.p., denoterebbe «la complessiva valenza della disposizione»¹⁰⁰. Con riguardo al secondo punto, non solo non mancano nella legge delega principi direttivi che consentirebbero la modifica della disciplina sostanziale (v. ad es. l'art. 20, co. 3, lett. b) ma, vieppiù, il parere reso dalle Commissioni riunite della Camera dei deputati (espressamente richiamato dall'art. 20, co. 5, della legge delega) fa riferimento alla possibilità di introdurre «*disposizioni innovative*» che pongano rimedio a questioni dibattute, fra le quali emerge l'esplicito riferimento alla proponibilità dell'azione per danno pubblico all'immagine¹⁰¹. Ad ogni buon conto, per le Sezioni Riunite, «*nell'ambito del codice di giustizia contabile, si trovano varie disposizioni di carattere processuale che spiegano effetti anche su un piano sostanziale, senza per ciò solo essere ritenute eccedenti i limiti della delega, in quanto, comunque, incluse nel "riordino" degli istituti processuali interessati dalle modifiche*»¹⁰².

5. *Qualche riflessione (necessariamente) interlocutoria*

Non v'è da indugiare oltre sull'assoluto rilievo della pronuncia appena richiamata. Espressione del potere nomofilattico della magistratura contabile, assume posizioni inequivocche con riferimento a diversi aspetti della complessa vicenda e dovrebbe spingere a uniformarsi ad essa sia la giurisprudenza delle Sezioni territoriali, le quali in minima parte da tali posizioni si sono discostate, sia quella delle Sezioni centrali di appello, le quali hanno, invece, sostenuto in prevalenza orientamenti difformi da quelli cui le Sezioni Riunite sono infine giunte¹⁰³.

La risoluzione del quesito loro posto viene assunta «*in forza di interpretazione letterale, sistematica e teleologica, nonché in linea con l'evoluzione verificatasi nella giurisprudenza costituzionale e del giudice di legittimità*»¹⁰⁴. In ragione delle asserite solidissime basi da cui scaturisce, la sentenza si propone, quindi, quale *punto di approdo*, giungendo a incardinare la competenza del procuratore contabile ad agire per il risarcimento dell'immagine della p.a. a

⁹⁹ Cfr. Cass., Sez. 6 pen, sentenza n. 5534 del 2022.

¹⁰⁰ Corte dei conti, Sezioni Riunite, sent. n. 3 del 2026, *Diritto*, § 6.5.

¹⁰¹ *Diritto*, § 6.8.

¹⁰² *Diritto*, § 7.

¹⁰³ Lo ricordano le Sezioni Riunite; cfr. *Diritto*, § 4.

¹⁰⁴ *Diritto*, § 9.

fronte di un danno scaturente da *qualsivoglia* reato penale commesso da un dipendente pubblico, cui consegua una sentenza di condanna definitiva. Si supera, così, la varietà delle argomentazioni, non sempre convincenti, che le Sezioni erariali territoriali avevano talvolta utilizzato per sostenere la preferenza per la tesi della natura mobile del rinvio di cui all'art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, e che tendevano a riproporsi in modo acritico, di giudizio in giudizio, assumendo talvolta sembianze tautologiche.

Ciononostante, bisognerà verificare in concreto l'effettiva diffusione dell'indirizzo nomofilattico, circostanza non sempre realizzatasi in passato proprio con riferimento alla materia qui trattata.

La pronuncia sarà certamente oggetto di analisi successive che, presumibilmente numerose, potranno esaminare il denso concatenarsi delle argomentazioni rese. Nondimeno, va sottolineato che il *favor* nei confronti della natura mobile del rinvio può essere, ad esempio, superato ove – come precisato dalla Corte costituzionale – «il richiamo sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua»¹⁰⁵. E risulta difficile dubitare che la parte vigente dell'art. 17, co. 30-ter, in esame non individui esattamente la norma cui fa rinvio, quand'anche abrogata. Nondimeno, ad avviso della Consulta, il rinvio può intendersi fisso quando tale «volontà del legislatore (...) sia desumibile da elementi univoci e concludenti»¹⁰⁶. A tal proposito, non peregrino sarebbe argomentare che abrogare un solo periodo dell'art. 17, co. 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, lasciando in essere quella parte che fa rinvio a disposizione contestualmente abrogata, potrebbe anche intendersi come volontà del legislatore di determinare l'effetto di incorporazione della norma richiamata nella norma richiamante, così novando all'interno della fonte sopravvissuta quella, invece, abrogata, rendendo inutile il ricorso al co. 2 dell'art. 4 dell'Allegato 3.

Quali che siano le conclusioni cui si voglia giungere, non si può, infine, fare a meno di rimarcare che, *rebus sic stantibus*, l'interprete deve pur sempre fare i conti con l'intrinseca sfuggevolezza della natura dell'istituto del rinvio, la cui valutazione è ineluttabilmente rimessa a elementi estrinseci. A tacere della scarsa persuasività del ricorso ai parametri interpretativi della *voluntas legislatoris*, tutt'altro che decisivi.

¹⁰⁵ Corte cost., sent. n. 311 del 1993, *Considerato in diritto*, § 2.

¹⁰⁶ Corte cost., sent. n. 80 del 2013, *Considerato in diritto*, § 4; sent. n. 258 del 2014, *Considerato in diritto*, § 8; sent. 18 aprile 2019, n. 93, *Considerato in diritto*, § 4.2.

Per concludere, sullo sfondo permane l'auspicio, sempre attuale, evocato dalla Corte costituzionale (e qui più volte ricordato) secondo cui «nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza» che l'azione di responsabilità amministrativa persegue, bisognerebbe sempre ricercare «un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo»¹⁰⁷.

A tal proposito, l'esplicita esclusione di «qualsivoglia "torsione sanzionatoria"»¹⁰⁸ del danno all'immagine e il richiamo alla necessità che «evento di danno e pregiudizio risarcibile (danno conseguenza), quanto alla prova, entrambi [siano] da allegare e dimostrare rigorosamente da parte della Procura contabile ai fini del risarcimento richiesto, dovendosi escludere in via assoluta una fattispecie di danno in re ipsa»¹⁰⁹ dovranno, comunque, fare i conti con la significativa rimodulazione del perimetro del bene protetto, che si sgancia dall'astratta previsione legislativa per estendersi all'ampia «compromissione dei beni giuridici dell'integrità, funzionalità, imparzialità e buon andamento, in relazione a tutte le possibili ripercussioni negative sull'immagine dell'ente pubblico»¹¹⁰.

¹⁰⁷ V. *supra* ntt. 16 e 17.

¹⁰⁸ Corte dei conti, Sezioni Riunite, sent. n. 3 del 2026, *Diritto*, § 8.2, che all'uopo richiama anche la posizione della Corte EDU (causa *Rigolio v. Italia*).

¹⁰⁹ *Diritto*, § 9.

¹¹⁰ *Diritto*, § 9.

Abstract

Il contributo ricostruisce l'evoluzione della responsabilità amministrativa per danno all'immagine della pubblica amministrazione, nella prospettiva del “dialogo” di lungo periodo tra Corte costituzionale e magistratura contabile. Punto di arrivo provvisorio sono le sentenze n. 3 del 2026 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti e n. 123 del 2023 della Corte costituzionale, che si inseriscono in una trama di disposizioni e pronunce giurisprudenziali stratificatesi a partire dal 2009, con snodi centrali nel c.d. lodo Bernardo, nella sentenza della Corte costituzionale n. 355 del 2010 e nel Codice di giustizia contabile del 2016.

Administrative liability for damage to the public administration's image in the “dialogue” between the Constitutional Court and the Court of Auditors

This essay reconstructs the evolution of administrative liability for damage to the image of the public administration from the perspective of the long-standing “dialogue” between the Constitutional Court and the accounting judiciary. The provisional endpoints of this development are represented by judgment No. 3 of 2026 of the Joint Sections of the Court of Auditors and by judgment No. 123 of 2023 of the Constitutional Court, both situated within a broader framework of statutory provisions and judicial decisions that have accumulated since 2009. Particular attention is devoted to the principal interpretative turning points represented by the so-called *lodo Bernardo*, Constitutional Court Judgment No. 355 of 2010 and the entry into force of the Code of accounting justice in 2016.