



3 GIUGNO 2026

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti
illuminano sulla (doverosa) ampiezza
del danno all'immagine della pubblica
amministrazione

di Sergio Foà
Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Torino

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti illuminano sulla (doverosa) ampiezza del danno all'immagine della pubblica amministrazione^{*}

di Sergio Foà

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Il contributo esamina l'importante pronuncia dell'organo di nomofilachia della giurisdizione contabile sul tema del danno all'immagine della pubblica amministrazione. Le Sezioni riunite hanno risolto un delicato dubbio interpretativo che aveva diviso la giurisprudenza, riconoscendo la possibilità di estendere la corrispondente azione di responsabilità oltre il perimetro dei reati contro la pubblica amministrazione espressamente richiamati dall'art. 7 della legge n. 97 del 2001, poi abrogato, ed includendovi, alla luce del Codice di giustizia contabile, anche fattispecie criminose diverse, ma comunque idonee a ledere il prestigio e la credibilità dell'ente pubblico, come nel caso del delitto di associazione di tipo mafioso *ex* art. 416-*bis* c.p.. La sentenza garantisce la tutela del diritto all'immagine della pubblica amministrazione, da intendere non solo come persona giuridica pubblica, ma anche come soggetto giuridico esponentiale della collettività, al cui servizio essa è posta.

Title: The Joint Divisions of the Court of Auditors shed light on the (undeniable) extent of the damage to the public administration's reputation

Abstract [En]: This article examines the important ruling by the accounting jurisdiction's nomophylactic body on the issue of damage to the public administration's image. The Joint Sections resolved a delicate interpretative dilemma that had divided case law by recognizing the possibility of extending the corresponding liability action beyond the scope of crimes against the public administration expressly referred to in Article 7 of Law No. 97 of 2001, subsequently repealed, and including, in light of the Accounting Justice Code, also other criminal offenses that are nevertheless capable of harming the prestige and credibility of the public entity, as in the case of the crime of mafia-type association pursuant to Article 416-bis of the Criminal Code. The ruling guarantees the protection of the public administration's right to its image, understood not only as a public legal entity but also as a legal entity representing the community at whose service it is placed.

Parole chiave: Danno all'immagine della pubblica amministrazione, Responsabilità amministrativa, Giurisdizione contabile, Reati presupposto, Buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, Disciplina e onore dei funzionari pubblici

Keywords: Damage to the image of the public administration, Administrative liability, Accounting jurisdiction, Predicate offences, Proper functioning and impartiality of the public administration, Discipline and honor of public officials

Sommario: 1. Il deferimento alle Sezioni riunite e la questione di massima. 2. Il danno all'immagine delle persone giuridiche. 3. Il danno all'immagine della p.a. tra "danno evento" e "danno conseguenza". 4. La lesione di un bene giuridico autonomo: il prestigio e la credibilità dell'amministrazione. 5. L'interpretazione delle Sezioni riunite: letterale, sistematica e teleologica. 6. Il superamento di "torsioni sanzionatorie" e la rilevanza oggettiva del danno, a prescindere dalla giurisdizione. 7. L'accoglimento della tesi "estensiva" sui reati-presupposto: la p.a. esponentiale della collettività.

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

1. Il deferimento alle Sezioni riunite e la questione di massima

Con una importante e convincente pronuncia, le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale (sentenza 3 marzo 2026, n. 3, Pres. Della Ventura – Est. Chesta) hanno deciso, ai sensi dell'art. 114, comma 3, del Codice di giustizia contabile, una questione di massima relativa all'interpretazione dell'art. 51, comma 7, del medesimo Codice, concernente l'ambito applicativo dell'azione di responsabilità per danno all'immagine della pubblica amministrazione.

Il dubbio interpretativo verteva, in particolare, sulla possibilità di estendere tale azione oltre il perimetro dei reati contro la pubblica amministrazione espressamente richiamati dall'art. 7 della legge n. 97 del 2001, poi abrogato, includendovi anche fattispecie criminose diverse, ma comunque idonee a ledere il prestigio e la credibilità dell'ente pubblico, come nel caso del delitto di associazione di tipo mafioso *ex art. 416-bis c.p.* La rilevanza sistematica della questione si inserisce nel più ampio dibattito dottrinale sul danno all'immagine quale forma di pregiudizio immateriale, riconducibile alla lesione dell'affidamento collettivo e del decoro istituzionale della pubblica amministrazione¹.

La Corte, preliminarmente, ricostruisce il quadro normativo di riferimento, evidenziando come il deferimento alle Sezioni riunite assolve a una funzione eminentemente nomofilattica, finalizzata a garantire l'uniformità dell'interpretazione del diritto contabile. In tal senso, gli artt. 11 e 114 del Codice di giustizia contabile attribuiscono al Procuratore generale il potere di sottoporre questioni di particolare rilevanza interpretativa, senza che ciò comporti una decisione sul merito della controversia, ma piuttosto la formulazione di un principio di diritto destinato a orientare i giudici contabili². Tale funzione è stata accostata, per *ratio*, al ricorso nell'interesse della legge azionabile in Cassazione dal Procuratore Generale *ex art. 363 c.p.c.*, configurandosi come strumento di coerenza dell'ordinamento e di prevedibilità delle decisioni, in linea con i principi di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost.³.

¹ In materia, B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 2007; F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della nazione*, Giuffrè, Milano, 2009.

² M.C. RAZZANO, *La nomofilachia nel Codice di giustizia contabile*, in *Bilancio, comunità persona*, 2022, ed ivi ampi richiami bibliografici.

³ Corte cost., sent. n. 30 del 2011 (Pres. De Siervo - Red. Quaranta). A commento, M. CROCE, *La "lunga marcia" del precedente: la nomofilachia come valore costituzionale? (a proposito di Corte cost. n. 30/2011)*, in *Contratto e impresa*, 2011, 847 ss. Con la richiamata decisione, la Corte costituzionale aveva respinto le censure di illegittimità costituzionale, per asserita violazione degli artt. 24, 25 e 111 Cost., avanzate nei confronti della disposizione normativa (legge 69 del 2009, di modifica della legge n. 19 del 1994) che aveva ampliato le modalità di accesso alle Sezioni riunite nei termini che seguono: "Il Presidente della Corte può disporre che le Sezioni riunite si pronuncino sui giudizi che presentino una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza, tesa ad ampliare i canali di accesso alle Sezioni riunite della Corte dei conti e dunque a rafforzare la funzione nomofilattica dalle stesse esercitata".

La letteratura pubblicistica riconosce nella funzione nomofilattica un presidio essenziale nei sistemi giuridici complessi, contribuendo a evitare fenomeni di frammentazione interpretativa e a garantire l'unità del diritto pubblico⁴.

Sotto il profilo processuale, le Sezioni riunite si soffermano sui presupposti di ammissibilità del deferimento, individuandoli nella rilevanza della questione rispetto al giudizio *a quo*, nel carattere non manifestamente “semplice” e nella sussistenza di un contrasto giurisprudenziale. In particolare, la rilevanza si configura quale rapporto di pregiudizialità giuridica tra la questione interpretativa e la decisione del caso concreto, mentre la complessità emerge dalla presenza di orientamenti divergenti nella giurisprudenza contabile, tali da richiedere un intervento chiarificatore delle Sezioni riunite⁵. Ne consegue che il giudizio in esame assume natura incidentale e si caratterizza per un ambito cognitivo limitato alla sola questione di diritto, senza estendersi all'accertamento dei fatti o alla valutazione delle prove, riservati al giudice del merito.

Tale impostazione si inserisce nella tradizionale distinzione tra giudizio di diritto e giudizio di fatto, evidenziata in letteratura, la quale riconosce nella funzione nomofilattica uno strumento volto a garantire razionalità, uniformità ed economia del sistema processuale, ove orientata verso la qualità della giurisprudenza e la soluzione dei conflitti interpretativi⁶.

2. Il danno all'immagine delle persone giuridiche

Il danno all'immagine rappresenta una delle più rilevanti espressioni del danno non patrimoniale nelle persone giuridiche. Esso assume rilevanza patrimoniale in via indiretta, valutabile sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso.

Se in passato la giurisprudenza era incline a riconoscere tale categoria esclusivamente in capo alle persone fisiche, un'applicazione costituzionalmente orientata dell'art. 2 della Costituzione ha esteso la tutela anche agli enti collettivi, riconoscendo la possibilità per questi ultimi di subire pregiudizi risarcibili alla propria identità, reputazione e considerazione sociale⁷.

La configurabilità del danno non patrimoniale nella persona giuridica, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2059 c.c., è risarcibile nei soli casi previsti dalla legge⁸. Tuttavia, la lettura evolutiva operata dalla

⁴ Con riferimento alla giurisdizione amministrativa, cfr. E. CARBONE, *La nomofilachia dell'Adunanza Plenaria, Il libro dell'anno 2019*, ed ivi richiami bibliografici.

⁵ Punto 3 in diritto: “Va poi verificato che il problema non sia di semplice soluzione, che si tratti cioè di un problema interpretativo di particolare complessità, che in quanto tale possa giustificare la rimessione alle Sezioni riunite della relativa questione di massima (Corte dei conti, Sez. riun., 12 giugno 2006, n. 5/QM, e 23 aprile 2010, n. 4/QM)”.

⁶ M. TARUFFO, *La Corte di cassazione e la legge*, in *Il vertice ambiguo. Saggi sulla Cassazione civile*, Bologna, 1991, pp. 64 ss.

⁷ F. AVERSANO, A. LAINO, A. MUSIO, *Il danno all'immagine delle persone giuridiche: profili civilistici, penalistici ed erariali*, Torino, Giappichelli, 2012, *passim*.

⁸ Anche con riferimento alla disciplina contrattuale: cfr. M.M. FRANCISSETTI BROLIN, *Danno non patrimoniale e inadempimento. Logiche “patrimonialistiche” e valori della persona*, ESI, Napoli, 2014, *passim*, ed ivi il superamento delle posizioni

giurisprudenza costituzionale e di legittimità ha ampliato le ipotesi rilevanti, includendo nel novero dei soggetti tutelati anche le persone giuridiche, ove si tratti della lesione di situazioni giuridiche soggettive equivalenti ai diritti fondamentali della persona umana.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione è ormai consolidata al riguardo, affermando che anche nei confronti della persona giuridica e in genere dell'ente collettivo è configurabile la risarcibilità del danno non patrimoniale, allorquando il fatto lesivo incida su una situazione giuridica che sia equivalente ai diritti fondamentali della persona umana garantiti dalla Costituzione, tra tali diritti rientrando l'immagine della persona giuridica o dell'ente⁹.

Nella prospettiva del diritto civile il danno all'immagine consiste nella lesione della reputazione pubblica, del prestigio e dell'identità sociale dell'ente, con conseguente diminuzione della considerazione presso il pubblico, i partner contrattuali, i clienti e, più in generale, l'opinione pubblica. A differenza del danno patrimoniale, esso non comporta necessariamente un pregiudizio economicamente quantificabile in via diretta, ma produce comunque conseguenze sfavorevoli in termini di rappresentazione e percezione esterna della persona giuridica.

L'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha individuato due profili distinti del danno all'immagine: un profilo personale, riferito alla compromissione dell'autorevolezza e della reputazione dei soggetti che rappresentano l'ente; un profilo sociale, relativo al discredito che colpisce l'ente nel suo complesso, minando la fiducia dei terzi e dei consociati.

Il danno all'immagine costituisce quindi una categoria autonoma di danno non patrimoniale risarcibile anche in capo alle persone giuridiche, ove venga in rilievo la lesione di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti. La giurisprudenza ha chiaramente superato l'originario limite del danno morale soggettivo, riconoscendo che la reputazione e l'identità di un ente sono beni immateriali suscettibili di tutela giuridica, anche attraverso il rimedio risarcitorio. In tale prospettiva, assume rilievo centrale non tanto la natura "immateriale" del pregiudizio, quanto la sua incidenza negativa sulla funzione sociale, economica o istituzionale dell'ente leso, con l'effetto di consolidare un'interpretazione ampia e moderna della responsabilità (civile e amministrativa) rispettosa dei valori costituzionali.

contrarie alla risarcibilità del danno non patrimoniale da contratto, giustificate da una asserita prevalenza del principio di patrimonialità nel diritto degli scambi, in forza di un "approccio assiologico civil-costituzionale", che pone la «persona» in una posizione di primazia all'interno dei rapporti privati.

⁹ Cass. civ., sentenza n. 12929/2007; Cass. civ., sez. I, 10 maggio 2017, n. 11446,

3. Il danno all'immagine della p.a. tra “danno evento” e “danno conseguenza”

Il nucleo sostanziale della questione interpretativa rimessa all'attenzione delle Sezioni riunite della Corte dei conti attiene all'evoluzione normativa e giurisprudenziale dell'istituto del danno all'immagine della pubblica amministrazione ed ai limiti della sua azionabilità.

La disposizione normativa “di partenza” è l'art. 17, comma 30-*ter*, d.l. 1° luglio 2009, n. 78 (convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102 e ss.mm.), che è formulata come disposizione di rinvio all'art. 7 della legge n. 97 del 2001¹⁰. Tale ultima disposizione “rinviata” è stata abrogata dal Codice di giustizia contabile, per effetto dell'art. 4, comma 1, lett. g), dell'allegato 3 (norme transitorie e abrogazioni). La medesima disposizione del Codice, al comma successivo, aggiunge 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”.

La Procura generale ha richiesto, dunque, alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale di chiarire se il richiamo contenuto nell'art. 17, comma 30-*ter*, d.l. 1° luglio 2009, n. 78 all'art. 7 della l. n. 97 del 2001, ora abrogato, possa ritenersi riferibile all'art. 51, co. 7, c.g.c., ove si dispone che (corsivo nostro) “La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, *per i delitti commessi a danno delle stesse*, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato...”.

Dal confronto tra le disposizioni richiamate, succedutesi nel tempo, emerge nitidamente la differenza sostanziale circa il perimetro del danno all'immagine rispettivamente contemplato: l'art. 7 della legge n. 97 del 2001 subordinava infatti l'esperibilità dell'azione risarcitoria all'accertamento della commissione di specifici reati contro la pubblica amministrazione, individuando un perimetro tipizzato e circoscritto, mentre l'art. 51, comma 7, c.g.c., amplia la risarcibilità riferendola ai delitti commessi “a danno” delle pp.aa., con la conseguenza che non sarebbe più tassativamente richiesta, come condizione dell'azione, la condanna definitiva per uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A., di cui al Capo I, Titolo II, Libro II, c.p..

¹⁰ A mente della quale: “Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta”.

Per inciso, occorre ricordare che l'originaria delimitazione dell'area della risarcibilità era stata ritenuta legittima dalla Corte costituzionale, in quanto orientata a circoscrivere la giurisdizione contabile ai reati direttamente incidenti sul prestigio della funzione pubblica, in attuazione dell'art. 97 Cost.¹¹.

La successiva giurisprudenza della Corte dei conti, Sezioni Riunite¹², aveva confermato tale impostazione, ritenendo che il danno all'immagine della pubblica amministrazione fosse risarcibile solo in presenza di reati caratterizzati dalla peculiare qualifica dell'agente e dal *vulnus* arrecato all'interesse pubblico. Tale interpretazione, tuttavia, era riferita al quadro normativo antecedente rispetto all'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile.

Oggi, a fronte del diverso tenore delle norme "rinviate" (dapprima la legge n. 97 del 2001, cit. e, poi, il Codice di rito contabile) risulta dirimente comprendere se il rinvio contenuto nel richiamato art. 17, comma 30-ter, sia da considerarsi materiale, statico e recettizio e continuare, pertanto, a riferirsi, come ritenuto da un orientamento giurisprudenziale, all'art. 7 della l. n. 97 del 2001, cit., oppure se allo stesso rinvio debba attribuirsi natura dinamica, valorizzando a tal fine la richiamata disposizione del Codice di giustizia contabile dedicata agli istituti che oggi sarebbero "corrispondenti" alla previgente disciplina.

Secondo la prospettazione della Procura generale rimettente, con l'abrogazione dell'art. 7 della l. n. 97 del 2001, sarebbe venuto meno il richiamo ad esso operato dall'art. 17, cit. e i connessi limiti all'azionabilità del danno all'immagine, con riespansione della giurisdizione contabile a perseguire qualsiasi reato (anche comune, direttamente o indirettamente dannoso) purché foriero di lesione alla reputazione della pubblica amministrazione.

Secondo una parte della giurisprudenza contabile, il rinvio normativo e la sua applicazione avrebbero natura restrittiva e tassativa, in quanto espressione di una scelta legislativa intesa a contenere l'estensione della responsabilità amministrativa per danni immateriali, evitando derive espansive suscettibili di incidere sui principi di legalità e tipicità delle fattispecie¹³. Tuttavia, le Sezioni riunite evidenziano come tale ricostruzione sia stata progressivamente messa in discussione alla luce di un'evoluzione interpretativa concentrata sulla funzione sostanziale della tutela del prestigio e dell'imparzialità dell'amministrazione, in linea con i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost.¹⁴.

In tale prospettiva, le Sezioni riunite esaminano l'orientamento giurisprudenziale più recente, inteso a riconoscere la configurabilità del danno all'immagine anche al di fuori del catalogo dei reati contro la

¹¹ Corte cost., sent. n. 355 del 2010.

¹² Corte dei conti, Sez. riun. giur., sent. n. 8 del 2015.

¹³ Tale orientamento "restrittivo" è ricostruito dalla pronuncia in esame, con riferimenti, al punto 6 in fatto ed al punto 4 in diritto. Per una ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali espressi in materia dal giudice contabile, cfr. anche 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*, n. 5, 2023, pp. 54 ss.

¹⁴ La pronuncia in esame ricostruisce l'orientamento giurisprudenziale estensivo al punto 7 in fatto ed al punto 4 in diritto.

pubblica amministrazione, purché sussista una lesione concreta e grave del prestigio dell'ente. Tale lettura valorizza la natura del bene giuridico tutelato, identificato non tanto nella tipologia di reato commesso, quanto nell'effettiva compromissione dell'affidamento dei cittadini nei confronti dell'istituzione pubblica. La pronuncia in esame analizza l'orientamento giurisprudenziale che qualifica il danno all'immagine come danno-evento a contenuto immateriale, derivante dalla violazione dei principi di correttezza, legalità e integrità dell'azione amministrativa. La tesi del c.d. "danno evento" accorda tutela risarcitoria del diritto all'immagine a prescindere dalla dimostrazione di perdite patrimoniali dirette, a differenza del c.d. "danno-conseguenza", perché le conseguenze esistenziali negative coinciderebbero con la lesione "in sé" di quel bene giuridico¹⁵.

La distinzione viene trattata con grande attenzione dal Collegio, come si vedrà.

Il tema centrale attiene alla rilevanza di condotte criminose diverse dai reati propri contro la pubblica amministrazione – quali, ad esempio, i delitti di criminalità organizzata – nel determinare un *vulnus* all'immagine dell'ente, qualora risultino idonee a incrinare la fiducia della collettività.

Già nella giurisprudenza contabile di primo grado, peraltro, si erano registrate aperture, intese a riconoscere il *vulnus* all'immagine della p.a. anche in presenza di ipotesi di "reato complesso", il quale si realizza in concreto quando il delitto del pubblico ufficiale contro la p.a. sia "elemento costitutivo o circostanza aggravante" di una fattispecie unitaria più ampia comprendente anche un "delitto comune", cioè non compreso nel catalogo dei delitti contro la p.a. rubricati al capo I del titolo II del libro II del codice penale¹⁶.

Le Sezioni riunite indugiano, quindi, sul rapporto tra interpretazione estensiva e principio di legalità, evidenziando come l'ampliamento dell'ambito applicativo dell'azione risarcitoria non si traduca in una violazione del principio di tipicità, purché sia ancorato a criteri rigorosi di accertamento del danno. L'estensione dell'ambito oggettivo dell'azione oltre il catalogo dei reati contro la pubblica amministrazione non implica un'automatica configurabilità del danno, ma richiede un rigoroso accertamento in concreto della lesione subita dall'ente.

Viene così riaffermato il principio secondo cui il danno all'immagine non può essere considerato "in re ipsa", ma deve essere oggetto di prova specifica, attraverso elementi idonei a dimostrare la compromissione effettiva del prestigio e della credibilità istituzionale. Tale impostazione si pone in linea con un orientamento consolidato della giurisprudenza contabile e con la dottrina prevalente, che

¹⁵ Tale orientamento era stato introdotto in via pretoria, ancor prima della previsione legislativa del 2009, da Corte conti, Sez. riun., 23 aprile 2003, n. 10. In senso critico, C.E. GALLO, *Passato, presente e futuro del danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *Urb. e appalti*, 2011, p. 412.

¹⁶ Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, sent. 14 marzo 2022, n. 21, con nota di E. FRATTO ROSI GRIPPAUDO, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione e il "buon uso del rinvio"*, in *Bilancio, comunità e persona*, 19 maggio 2023.

sottolinea la necessità di evitare presunzioni generalizzate di danno in ambito di responsabilità amministrativa, al fine di garantire il rispetto dei principi di legalità e di personalità della responsabilità.

La pronuncia in esame individua, inoltre, una serie di parametri utili per la valutazione del danno all'immagine, tra cui la gravità della condotta, la posizione rivestita dal soggetto agente, la risonanza mediatica dell'illecito e il contesto in cui esso si inserisce. Tali criteri consentono di ancorare l'accertamento del danno a elementi oggettivi e verificabili, evitando derive discrezionali e assicurando un'applicazione coerente dell'istituto.

In questo senso, la dimensione pubblica della lesione assume un ruolo centrale: il danno all'immagine si configura, infatti, come pregiudizio che si manifesta nella percezione collettiva dell'operato dell'amministrazione, incidendo sul rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni. La dottrina ha evidenziato come tale forma di danno presenti una natura peculiare, in quanto si colloca al confine tra dimensione giuridica e dimensione sociale, richiedendo un accertamento che tenga conto non solo degli aspetti formali, ma anche dell'impatto reputazionale dell'illecito.

Infine, le Sezioni riunite chiariscono la portata del principio di diritto enunciato, sottolineando che esso deve essere applicato dai giudici contabili nel rispetto dei limiti strutturali della responsabilità amministrativa, in particolare con riferimento al nesso di causalità e all'elemento soggettivo della colpa grave o del dolo.

L'ampliamento dell'ambito oggettivo dell'azione non comporta, dunque, un indebolimento delle garanzie del soggetto agente, ma richiede, al contrario, un accertamento ancora più rigoroso e puntuale di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità. In tal modo, la Corte realizza un equilibrio tra l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dell'immagine della pubblica amministrazione e quella di evitare un'eccessiva dilatazione della responsabilità erariale, in linea con i principi di proporzionalità e ragionevolezza che informano l'intero sistema.

4. La lesione di un bene giuridico autonomo: il prestigio e la credibilità dell'amministrazione

Tale approdo si inserisce nel più ampio dibattito dottrinale sulla funzione della responsabilità amministrativa, intesa non solo come rimedio risarcitorio, ma anche come meccanismo di garanzia dell'integrità e del buon andamento dell'azione pubblica¹⁷.

La Corte sottolinea, infatti, che il danno all'immagine si configura come lesione di un bene giuridico autonomo – il prestigio e la credibilità dell'amministrazione – che può essere compromesso anche da

¹⁷ Tra i tanti contributi, cfr. V. RAELI, *La natura della responsabilità amministrativa tra modello risarcitorio e sanzionatorio*, in *Federalismi*, n. 1, 2010; L. TORCHIA, *La responsabilità amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, pp. 727 ss.; S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in *Federalismi*, n. 5, 2026, pp. 55 ss.

condotte criminose non rientranti formalmente tra i reati contro la pubblica amministrazione, ma comunque idonee a incidere sull'affidamento dei cittadini. Tale impostazione si colloca nel solco di un orientamento dottrinale ormai consolidato, secondo cui il danno all'immagine rappresenta una forma di danno immateriale connessa alla violazione dei principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost., e non può essere rigidamente astretta a una tipizzazione penale. In questa prospettiva, la Corte valorizza un approccio sostanzialistico, in linea con l'evoluzione della responsabilità amministrativa quale strumento di tutela effettiva dell'interesse pubblico.

L'estensione dell'ambito applicativo dell'azione per danno all'immagine non può essere intesa in termini meramente quantitativi, ma deve essere letta in chiave qualitativa, valorizzando la natura del bene giuridico tutelato. Il danno all'immagine della pubblica amministrazione viene, infatti, configurato come lesione del rapporto fiduciario tra amministrazione e collettività, che si fonda sui principi di legalità, imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost. In tale prospettiva, l'interprete è chiamato a verificare se la condotta illecita, indipendentemente dalla sua formale qualificazione penale, sia idonea a compromettere in modo significativo la credibilità dell'istituzione pubblica. È necessario accertare in concreto la sussistenza di un pregiudizio effettivo, dotato di una dimensione pubblica e riconoscibile. Ciò implica una valutazione attenta del contesto in cui il fatto si inserisce, della posizione rivestita dal soggetto agente e dell'impatto della condotta sulla percezione collettiva dell'operato dell'amministrazione. Tale impostazione si colloca nel solco della dottrina prevalente, che individua nel danno all'immagine una forma di danno immateriale "relazionale", strettamente connessa alla reputazione istituzionale e alla fiducia dei cittadini.

Sotto il profilo sistematico, le Sezioni riunite evidenziano come l'interpretazione evolutiva dell'art. 51 c.g.c. sia coerente con la progressiva trasformazione della responsabilità amministrativa, sempre più orientata a garantire non solo la reintegrazione del danno patrimoniale, ma anche la tutela di interessi pubblici di natura immateriale. In tal senso, il danno all'immagine assume una funzione centrale nel presidio dell'integrità dell'azione amministrativa, contribuendo a rafforzare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Tuttavia, la Corte richiama la necessità di mantenere un equilibrio tra esigenze di tutela e garanzie del soggetto agente, evitando che l'ampliamento dell'ambito applicativo dell'azione si traduca in una forma di responsabilità oggettiva. Tale equilibrio viene assicurato attraverso il rigoroso accertamento degli elementi costitutivi della responsabilità, in linea con i principi di proporzionalità e ragionevolezza che costituiscono il fondamento dell'intero sistema della responsabilità pubblica.

In particolare, la Corte evidenzia come l'estensione dell'ambito applicativo dell'azione per danno all'immagine non possa essere intesa in termini meramente quantitativi, ma debba essere letta in chiave qualitativa, valorizzando la natura del bene giuridico tutelato. Il danno all'immagine della pubblica

amministrazione viene, infatti, configurato come lesione del rapporto fiduciario tra amministrazione e collettività, che si fonda sui principi di legalità, imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost. In tale prospettiva, l'interprete è chiamato a verificare se la condotta illecita, indipendentemente dalla sua formale qualificazione penalistica, sia idonea a compromettere in modo significativo la credibilità dell'istituzione pubblica¹⁸.

5. L'interpretazione delle Sezioni riunite: letterale, sistematica e teleologica

Il ragionamento del Collegio è pienamente convincente e poggia fondatamente su tutti i criteri ermeneutici offerti dall'ordinamento giuridico, a partire dall'interpretazione letterale.

La formulazione letterale della norma è infatti piana nel prevedere che per i richiami contenuti in “disposizioni vigenti” (art. 17, comma 30-ter) a “disposizioni abrogate dal comma 1” (tra le quali è compreso l'art. 7 della l. n. 97/2001, cit.) “il riferimento agli istituti previsti da queste ultime si intende operato ai corrispondenti istituti disciplinati nel presente codice”. Da tale chiara formulazione risulta ricompreso il rinvio da operarsi all'art. 51, comma 7, c.g.c., che integra chiaramente il “corrispondente istituto” dell'abrogato art. 7 della l. n. 97 del 2001, cit.

Da tale senso, “fatto palese” dalla lettera delle richiamate norme, si desume la natura mobile del rinvio di cui all'art. 17, comma 30-ter: ne consegue, per l'effetto, l'ampliamento del catalogo dei reati presupposto ai “delitti commessi a danno” delle amministrazioni pubbliche¹⁹.

L'interpretazione è del resto supportata da ampia giurisprudenza contabile di merito²⁰ e dalla più recente giurisprudenza di legittimità²¹.

¹⁸ In materia, si erano anticipate riflessioni in S. FOÀ, *La credibilità dell'apparato amministrativo come valore costituzionale e riferimento per il dibattito sulle riforme istituzionali*, in *Federalismi*, numero speciale n. 1, 2018, pp. 2 ss.

¹⁹ Sia la Corte costituzionale, sia la Corte di cassazione (Cass. pen., Sez. VI, 19 ottobre 2010, n. 37471, in cui è fissato il principio che “il rinvio è sempre mobile, salvo espressa volontà del legislatore”; conforme, Cass. pen., Sez. III, 23 febbraio 2018, n. 2384) ritengono che nell'ordinamento giuridico italiano esista una “presunzione favorevole al rinvio mobile”, nel senso che il rinvio è “fisso” nella sola ipotesi in cui “il richiamo sia rivolto a norme ben determinate ed individuate dalla stessa disposizione che lo effettua” (Corte cost. 3 luglio 1993, n. 311, in *Giur. cost.*, 1993, 2547) e che “la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure desumibile da elementi univoci e concludenti” (Corte cost., 3 maggio 2013, n. 80; 18 aprile 2019, n. 93).

²⁰ Cfr. punto 6.4. in diritto, ed ivi richiami alla giurisprudenza della Sez. Lombardia: “Nella giurisprudenza contabile è stato condivisibilmente osservato che le scelte di tecnica legislativa, contenute in una fonte normativa successiva, senza alcuna ulteriore precisazione restrittiva, può spiegarsi solo ammettendo l'ampliamento del novero dei delitti che costituiscono il presupposto dell'azione di danno all'immagine (*ex plurimis* Corte dei conti, Sez. Lombardia, n. 109/2023); per effetto del combinato disposto delle norme interessate dalla novella, l'ambito di proponibilità del danno all'immagine risulta quindi ampliato rispetto a quello delineato dal d.l. n. 78/2009, cit. e il rinvio previsto dall'art. 17, comma 30-ter, cit. per l'individuazione delle ipotesi delittuose dalle quali sorge l'azionabilità del danno all'immagine va oggi inteso come riferito all'art. 51, comma 7, c.g.c., che fa riferimento, in termini più generali, a tutti i reati commessi a danno delle amministrazioni pubbliche (*ex plurimis* Corte dei conti, Sez. Lombardia, sentt. n. 23/2022 e n. 66/2024)”.

²¹ Cass. pen., n. 5534/2022; *in terminis*, Cass. pen., Sez. III, 8 gennaio 2024-19 giugno 2024, n. 24050; Cass. pen., Sez. II, 7 febbraio 2017, n. 29480; Cass. pen., Sez. II, 20 giugno 2018, n. 41012; Cass. pen., 6 settembre 2022, n. 32826).

Riguardo al criterio interpretativo teleologico, il Collegio replica condivisibilmente alla lettura “restrittiva” fondata sulla non espressa individuazione, 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. Sempre ragionando riguardo all’attuazione della delega legislativa, l’orientamento restrittivo ha anche sostenuto che l’art. 51, co. 7, c.g.c., assumerebbe natura sostanziale, sicché l’interpretazione c.d. “estensiva” eccederebbe la delega legislativa, ponendosi in violazione dell’art. 76 Cost.

Per rispondere, le Sezioni riunite riprendono efficacemente i lavori parlamentari, preliminari all’adozione del Codice di giustizia contabile, emanato con d.lgs. n. 174 del 2016. A tal fine assume rilevanza qualificare la natura della norma “rinviata” ed espressamente abrogata (l’art. 7 della legge n. 97 del 2001). Si trattava di una legge avente ad oggetto “Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche”; norma di natura processuale, in quanto si limitava a stabilire in quali casi la sentenza di condanna doveva essere trasmessa alla Procura contabile²².

A sostegno della qualificazione processuale della disposizione deponeva inoltre la clausola di salvezza in essa contenuta riguardo al disposto dell’art. 129 delle norme di attuazione del c.p.p.; norma di carattere evidentemente processuale, che contrassegna la natura giuridica della disposizione, secondo un orientamento consolidato nella giurisprudenza della Corte di cassazione²³.

Tale corretta qualificazione in termini processuali della abrogata norma rinviata consente al Collegio di ricondurla a coerenza con le previsioni della legge delega per l’attuazione del Codice di giustizia contabile (legge n. 124 del 2015).

L’art. 20, co. 1, di tale legge indica un perimetro del decreto legislativo delegato esteso al “riordino e (al)la ridefinizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti (...)”. Il principio direttivo riguardante le abrogazioni orienta la delega ad “abrogare

²² Cass. Pen., n. 5534 del 2022, cit.

²³ Cfr. punto 6.6. in diritto, ed ivi il richiamo a Cass. pen., Sez. II, 7 febbraio 2017, n. 29480, con ciò valorizzando anche l’argomento secondo il quale “la sentenza della Corte costituzionale (n. 355/2010) è una sentenza di rigetto e pertanto priva di efficacia *erga omnes*” e che dunque non precluderebbe un’interpretazione dell’art. 17, comma 30-*ter*, diversa e più ampia. La pronuncia in esame richiama anche più recente giurisprudenza di legittimità, a mente della quale “tale soluzione, del resto, è quella che meglio si armonizza con la complessiva risistemazione dei rapporti tra giustizia penale e contabile, desumibile dall’art. 51, comma 7, d.lgs. n. 174 del 2016”, infatti «se, nel vigore della precedente normativa, la trasmissione della sentenza era prevista solo nel caso di condanna per determinati reati, attualmente il medesimo incombenza è previsto per “tutti i delitti commessi a danno” delle pubbliche amministrazioni. Ciò conferma come la funzione di selezione delle condanne rilevanti anche in sede di danno erariale, prima affidata all’art. 7 l. n. 97 del 2001, attualmente è svolta dall’art. 51, comma 6, d.lgs. n. 174 del 2016» (Cass. pen., Sez. VI, n. 5534/2022; Sez. III, n. 24050/2024; Sez. II, n. 41012 del 20 giugno 2018; Sez. II, n. 29480 del 7 febbraio 2017; Sez. III, n. 5481 del 12 dicembre 2013; *contra*, in precedenza, Sez. II, n. 35447 del 21 ottobre 2020; Cass. pen., 12 marzo 2014, n. 14605; Cass. pen., Sez. VI, 27 settembre 2017, n. 29480).

esplicitamente le disposizioni normative oggetto del riordino e quelle con esso incompatibili, fatta salva l'applicazione dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile" (art. 20, co. 3, lett. b), della stessa legge).

La delega all'abrogazione esplicita riguarda, dunque, le disposizioni che siano oggetto del riordino e quelle che risultino incompatibili con la nuova disciplina codicistica: da tale argomento letterale si trae, indirettamente, ulteriore dimostrazione che la norma dell'art. 7 della l. n. 97 del 2001, cit., in quanto oggetto di espressa abrogazione, è volutamente inserita dal legislatore delegato tra quelle "oggetto di riordino" e "incompatibile con la nuova disciplina codicistica" (ovvero con la previsione dell'art. 51, comma 7, c.g.c.).

È importante nella ricostruzione dell'intenzione del legislatore il parere reso dalle Commissioni riunite della Camera dei deputati (Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni e Commissione II Giustizia) sullo "Schema di decreto legislativo recante il codice della Giustizia contabile"²⁴.

Tra le condizioni espressamente poste dalle Commissioni parlamentari per l'approvazione dello schema di decreto vi era l'inserimento del comma di cui trattasi dell'art. 51 c.g.c., nella identica formulazione successivamente adottata in via definitiva nel corpo del Codice di giustizia contabile.

Nelle premesse del parere le Commissioni avevano inoltre evidenziato che «... lo schema di decreto è diretto a riordinare, *“anche mediante disposizioni innovative”, tutta l'attività giurisdizionale della Corte dei conti, con particolare riguardo alle materie della contabilità pubblica* che, come rilevato dalla Corte dei conti nel richiamato parere, *“era stata oggetto negli ultimi decenni di una serie di provvedimenti normativi, spesso frammentari e non coordinati, che avevano determinato interventi non sempre univoci della Corte dei conti...”*» (enfasi aggiunta). Sempre nelle premesse si rilevano, *“in aggiunta rispetto a quanto indicato dalla Corte dei conti nel proprio parere”* alcune tra le criticità interpretative emerse, tra le quali anche quelle concernenti l'art. 51 e i profili riguardanti la “nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine” e la sua rilevabilità “anche” d'ufficio.

Da tali indicazioni emerge univocamente la volontà del legislatore, attesa la rilevanza del parere delle Commissioni parlamentari nel procedimento di emanazione del decreto legislativo delegato²⁵. Il Codice di giustizia contabile, inoltre, nell'introdurre la rilevabilità “anche d'ufficio” della nullità riferibile

²⁴ Parere reso ai sensi dell'art. 20, co. 5 della legge delega n. 124 del 2015, Atto n. 313 in data 3 agosto 2016.

²⁵ N. LUPO, *Alcune tendenze relative ai pareri parlamentari sui decreti legislativi e sui regolamenti del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti 1998*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1999, 117 ss., spec. 143 ss. e 158, sulla funzione di “colegislazione” delle Commissioni parlamentari rispetto all'attività normativa del Governo. Cfr. anche E. FRONTONI, *Pareri e intese nella formazione del decreto legislativo*, Napoli, 2012 E A. CELOTTO, E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, Milano, 2002, pp. 698 ss.; D. MARTIRE, *I pareri delle commissioni parlamentari in sede di formazione dei decreti legislativi nella recente prassi legislativa*, in *Federalismi*, n. 3, 2015, pp. 1 ss.

all'individuazione delle fattispecie risarcibili per danno all'immagine, inserisce una previsione innovativa, discostandosi dal principio affermato, precedentemente alla novella codicistica, dalla statuizione delle Sezioni riunite n. 13 del 2011, che ne avevano imposto la rilevabilità mediante eccezione di parte.

Il Collegio rimarca che la nullità rilevabile d'ufficio è espressamente ricollegata alla carenza dei "presupposti di proponibilità": da ciò discende una conseguenza di carattere processuale nel giudizio incardinato, il quale si definirà, comunque, con una pronuncia in mero rito.

La giurisprudenza contabile, del resto, ha già rilevato che la mancanza dei presupposti per la proponibilità dell'azione di danno all'immagine, tra i quali la sentenza penale irrevocabile di condanna, "è stata presa in considerazione espressamente dall'art. 17, comma 30-ter in termini puramente processuali, ossia come causa di nullità degli atti della Procura regionale" inducendo, tale elemento, "a escludere che la sentenza stessa (e il relativo reato) siano elementi costitutivi dell'illecito erariale del danno da lesione dell'immagine"²⁶.

Nel respingere la tesi del possibile eccesso di delega, le Sezioni riunite ricordano la sussistenza, all'interno del codice di rito contabile, di diverse 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. Tra queste il riferimento all'art. 66 c.g.c., che introduce deroghe alla comune disciplina del computo dei termini prescrizionali e degli effetti ricollegati agli atti interruttivi della stessa.

Il Collegio non omette di considerare, infine, gli effetti "di sistema" che l'azionabilità del danno all'immagine potrebbe determinare, ove si ritenesse configurabile una differenziazione dei relativi presupposti in base alla giurisdizione dinanzi alla quale il medesimo viene attivato.

La giurisprudenza della Corte di cassazione civile a Sezioni unite ammette che un reato comune, non solo quando commesso da dipendente ma anche qualora commesso dall'*extraneus* alla p.a., possa recare nocumento all'immagine di questa, suscitando nei cittadini la sensazione dell'inefficienza o della collusione di essa col reo²⁷.

La giurisprudenza di legittimità più recente, dunque, non riconosce all'art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78 del 2009 una portata limitativa generale alla proponibilità dell'azione di danno all'immagine e, in ogni caso, laddove voglia ricondursi a tale norma un effetto preclusivo che ridondi sul piano sostanziale, ne limita

²⁶ Corte dei conti, Sez. III app., n. 191 del 2024.

²⁷ È stato infatti affermato che "L'esistenza di un danno all'immagine della p.a. è un giudizio analitico *a posteriori* che dipende dalla natura della condotta illecita e dalle sue conseguenze, e non un giudizio sintetico *a priori* che dipenda dalla qualità soggettiva del responsabile"; le Sezioni unite hanno cioè chiarito che "chiunque può arrecarlo a chiunque, e con qualunque condotta. Così, ad esempio, il funzionario di fatto, il calunniatore, il millantatore, l'appaltatore infedele, il concessionario di pubblici servizi disonesto, pur non appartenendo alla pubblica amministrazione, con le loro condotte ben potrebbero arrecare un danno all'immagine di quest'ultima" (Cass. civ., Sez. un., 12 ottobre 2022, n. 29862; v. inoltre, *in terminis*, Cass., Sez. III, 17 marzo 2008, n. 11752 e 1° ottobre 2002, n. 35868).

gli effetti al solo ambito della giurisdizione contabile, non ritenendolo estensibile alla giurisdizione ordinaria, in virtù dei principi di autonomia e concorrenza delle distinte giurisdizioni ordinaria e contabile²⁸.

A tale conclusione il giudice di legittimità giunge dall'analisi della norma di cui all'art.17, comma 30-ter, cit. considerando «... la collocazione sistematica della stessa, inserita in un più ampio provvedimento volto espressamente a razionalizzare e disciplinare i controlli contabili e l'ambito di intervento della Corte dei conti. A tal fine è significativo il dato letterale della norma, lì dove non si indica un limite generale rispetto alla risarcibilità del danno da immagine, ma si prevede esclusivamente un limite di tipo processuale, prevedendo che “Le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi...”. Ragionando diversamente, infatti, si dovrebbe concludere che una norma sostanziale, che circoscrive l'ambito dei generali istituti civilistici in tema di danno contrattuale ed extracontrattuale, sia stata inserita in una disciplina settoriale e prettamente processuale.

Dev'essere accolta la conclusione contraria, a mente della quale nel caso di sentenza di condanna per reati rispetto ai quali è certa o, quanto meno, altamente probabile, la sussistenza di un danno all'immagine per la pubblica amministrazione, si è ritenuto di introdurre l'espressa necessità della comunicazione della sentenza di condanna e della conseguente azione della Procura presso la Corte dei conti.

La stessa Corte di Cassazione, del resto, ricorda che il danno all'immagine - quanto meno nell'ordinamento civilistico - non integra una sanzione, bensì un mero risarcimento a fronte dell'illecito commesso; sicché ritenere l'ammissibilità del risarcimento, anche al di fuori dei limiti previsti nell'ambito della giurisdizione contabile, non costituisce frutto di una interpretazione estensiva, bensì rientra nella ordinaria applicazione dei principi dettati dagli artt. 1218 e 2043 c.c.

6. Il superamento di “torsioni sanzionatorie” e la rilevanza oggettiva del danno, a prescindere dalla giurisdizione

In tale contesto, il Collegio ritiene che vada esclusa qualsivoglia “torsione sanzionatoria” del danno all'immagine perseguibile avanti alla giurisdizione contabile, essendo stata costantemente affermata e dovendo ribadirsi, invece, la sua natura di danno non patrimoniale risarcibile in forza della clausola generale dell'art. 2059 c.c., così come interpretata dalla univoca giurisprudenza di legittimità. Il diritto all'immagine della pubblica amministrazione tutelabile avanti alla Corte dei conti, cioè, non appartiene ad un diverso *genus* rispetto al danno a carattere risarcitorio.

A sostegno dell'affermazione, le Sezioni riunite richiamano la giurisprudenza della CEDU e quella costituzionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo, con la nota sentenza 13 maggio 2014, *Rigolio contro*

²⁸ Cass. pen., Sez. VI, n. 5534/2022, cit.

Italia, ha riconosciuto che il giudizio di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti per danno all'immagine cagionato all'amministrazione, non attiene a un'accusa penale ai sensi dell'art. 6 della CEDU, escludendo l'applicazione, nella fattispecie, dello stesso art. 6, sulla base della considerazione che la somma che il ricorrente è stato condannato a pagare ha natura di risarcimento e non di pena²⁹. Analogamente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 61 del 2020, ha ritenuto che in materia di danno all'immagine causato dai dipendenti fraudolentemente assenteisti, il legislatore delegato ha superato i confini della delega non solo con riferimento all'inserimento di una forma di responsabilità amministrativa sostanziale, quantificabile in maniera automatica, ma anche con riferimento alle previsioni di forme accelerate del giudizio contabile, del tutto autonome rispetto agli esiti del pregiudiziale accertamento penale sugli stessi fatti³⁰.

A conforto di tali importanti richiami, si può aggiungere analoga giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, chiamata ad esprimersi sulla lesione dell'immagine (pubblica o esterna) dell'Unione cagionata da un proprio funzionario. Anche il giudice sovranazionale ha ricordato l'autonomia della responsabilità amministrativa (e disciplinare) rispetto alla sanzione penale e anche l'insufficienza, in termini rimediali, del risarcimento pagato dal dipendente per condanna pronunciata dal giudice nazionale, allorché la medesima condotta getti discredito sulle istituzioni dell'Unione europea³¹.

In Italia la Corte costituzionale, con la richiamata sentenza n. 355 del 2010 ha affermato che “il legislatore non [ha] inteso prevedere una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione, e

²⁹ Corte europea dei diritti dell'Uomo, Sez. II, sentenza 13 maggio 2014, su ricorso (n. 20148/09) proposto da C.L. Rigolio contro lo Stato italiano. Il ricorrente aveva dedotto violazione del principio del “ne bis in idem” in ordine ad un giudizio di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti per vicende che avevano dato luogo, nei suoi confronti anche a condanna in sede penale, invocando l'art. 6, paragrafi 1-2 e 3 della Convenzione. La Corte ha respinto il ricorso sia con riguardo ai profili di eccessiva durata del procedimento (paragrafi 28-30), sia con riguardo alla natura del procedimento dinanzi alla Corte dei conti, affermando che detto giudizio non attiene ad un'accusa penale ai sensi dell'art. 6 della Convenzione (par. 38 e ribadito a par. 46) e che pertanto non può essere applicato, nella fattispecie il par. 3 dello stesso art. 6 come non sono stati accolti i motivi che richiamavano l'art. 7 della CEDU e l'articolo 2 del Protocollo 7, osservando la Corte (ancora par. 46) che la somma che il ricorrente è stato condannato a pagare ha natura di risarcimento e non di pena. In materia, cfr. P. PATRITO, *La responsabilità amministrativa tra reintegrazione e sanzione in Italia e in Francia: il danno alla concorrenza e il danno all'immagine*, in *Resp. civ. e prev.*, n.1, 2019, pp. 38 ss.

³⁰ Corte cost., 10 aprile 2020, n. 61 (Pres. Carosi – Rel. Carosi), che ha accolto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 *quater*, c. 3° *quater*, ultimo periodo, del d. lgs. n. 165 del 2001, inserito dall'art. 1, c. 1°, lett. b), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116. A commento, M. BINDA, *La Corte costituzionale afferma le illegittimità delle disposizioni sul danno all'immagine causato dal dipendente assenteista*, in *Riv. Corte conti*, n. 2, 2020, pp. 282 ss.

³¹ CGUE, Sez. IV, sentenza 15 luglio 2021, C-851/19, *DK contro Servizio europeo per l'azione esterna*. A commento, G. MANNOCCI, *Danno morale e di immagine all'Istituzione: la CGUE interviene sui rapporti tra procedimento disciplinare e penale a carico di un dipendente pubblico*, in *DPCE online*, n. 4/2021, 4375 ss.

Nella sentenza impugnata, non contestata sul punto, il Tribunale di I grado aveva affermato che «anche se il ricorrente ha risarcito il danno connesso alla lesione dell'immagine dell'istituzione a seguito della sua condanna da parte dei giudici belgi, resta il fatto che ha compromesso l'immagine dell'istituzione e messo in dubbio l'integrità dei suoi dipendenti». Per una ricostruzione della materia, con riferimento all'allegato IX dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea e al danno arrecato “all'integrità, alla reputazione o agli interessi delle istituzioni”, si vedano le Conclusioni dell'Avvocato generale Gerard HOGAN presentate il 26 novembre 2020, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62019CC0851>

segnatamente di quella ordinaria”, ritenendo “non condivisibile una interpretazione della normativa censurata nel senso che il legislatore abbia voluto prevedere una responsabilità nei confronti dell'amministrazione diversamente modulata a seconda dell'autorità giudiziaria competente a pronunciarsi in ordine alla domanda risarcitoria”; da ciò facendo derivare che i limiti di proponibilità debbano ritenersi caratterizzare dall'interno e in senso oggettivo il diritto stesso all'immagine, indipendentemente dal giudice chiamato ad accertarne la sussistenza dei presupposti.

In una prospettiva teleologica, non può quindi risultare indifferente all'interprete la situazione paradossale e distorsiva, in significativa tensione rispetto anche al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., che potrebbe determinarsi in conseguenza di una diversa configurazione sostanziale del danno all'immagine, in base ai diversi plessi giurisdizionali titolari della giurisdizione in materia. Dirimente l'esempio di un reato plurisoggettivo comune, in cui in sede civile venga riconosciuta la responsabilità per danno all'immagine della pubblica amministrazione dell'*extraneus*, a fronte della ritenuta insussistenza dei presupposti della medesima responsabilità in capo al dipendente per improponibilità della medesima azione, in forza dell'art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78 del 2009, cit.: l'esito del giudizio per il risarcimento del danno all'immagine sarebbe in tal caso inammissibilmente diverso a seconda della giurisdizione dinanzi alla quale viene attivato, in contraddizione rispetto all'insegnamento della Corte costituzionale. Tali profili sono stati ampiamente recepiti dalla giurisprudenza contabile, come ricordano le Sezioni riunite³².

Per scrupolo, la pronuncia in esame si premura di ricordare che una limitazione dei delitti-presupposto della responsabilità per danno all'immagine, che riguarda condotte comunque esclusivamente dolose, non potrebbe essere annoverata quale misura di contrasto alla c.d. “paura della firma” evocata dalla Corte costituzionale con la sua famosa sentenza monito sul c.d. “scudo erariale” (sentenza n. 132 del 2024)³³, il

³² Cfr. punto 8.3 in diritto e giurisprudenza ivi citata: «il danno all'immagine in ragione della natura della situazione giuridica lesa, assume valenza non patrimoniale e trova la sua fonte di disciplina nell'art. 2059 c.c. che, secondo l'evoluzione giurisprudenziale in materia, risulta esteso, non soltanto alla figura del danno morale e quindi a fattispecie in cui la risarcibilità è prevista in modo espresso (art. 185 c.p., l. n. 117/1988, l. n. 675/1996, l. n. 89/2001), ma anche ad altre ipotesi in cui, secondo “una interpretazione costituzionalmente orientata” dell'art. 2059 c.c. ed in virtù del principio della tutela minima risarcitoria spettante ai diritti costituzionali inviolabili, la tutela è estesa ai casi di danno non patrimoniale prodotto dalla lesione di diritti inviolabili della persona riconosciuti dalla Costituzione (Cass., Sez. un., sent. n. 26972/2008)» (Corte dei conti, Sez. I app., n. 10/2025). È stato altresì rilevato come l'orientamento restrittivo, che sostiene la natura recettizia del rinvio e nega la portata innovativa dell'art. 51, comma 7, c.g.c. «si pone in netta controtendenza con gli approdi ermeneutici della giurisprudenza di legittimità in materia di danno non patrimoniale, contrassegnato da una progressiva emancipazione dal principio di “tipicità” che, ai sensi dell'art. 2059 c.c., governa la materia... Ed è, in definitiva, innegabile che tra i valori contemplati nella *Grundnorm* da essa protetti, superi positivamente il vaglio di meritevolezza anche il diritto/interesse della Comunità ad avere un'amministrazione efficiente ed efficace, cristallizzato nel principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che è alla base (assieme all'art. 54) del danno all'immagine» (Sez. II app., n. 120/2023).

³³ Corte cost., sentenza 17 luglio 2024, n. 132, Pres. Barbera, Red. Pitruzzella. Per un commento critico, S. FOÀ, *Oltre lo “scudo erariale”: quale futuro per la responsabilità amministrativa?*, in *Giustizia insieme*, 15 aprile 2025, ed ivi ulteriori richiami bibliografici.

cui ambito elettivo riguarda le difficoltà interpretative e applicative in cui incorre il dipendente pubblico nel complesso esercizio della funzione amministrativa.

7. L'accoglimento della tesi "estensiva" sui reati-presupposto: la p.a. esponenziale della collettività

La prospettazione definita "estensiva" riguardo ai reati presupposto appare coerente con la trasformazione del quadro normativo, supportata da interpretazione letterale, sistematica e teleologica e dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e del giudice di legittimità.

Tale soluzione interpretativa corrisponde, infatti, alla necessità di garantire la tutela del diritto all'immagine della pubblica amministrazione, da intendere non solo come persona giuridica pubblica, ma anche come soggetto giuridico esponenziale della collettività, al cui servizio è posta.

La precisazione è importante perché rimarca la dimensione funzionale della pubblica amministrazione, non tanto come soggetto giuridico, ma quale strumento organizzativo necessario per soddisfare gli interessi della collettività. Il carattere "esponenziale" rispetto agli interessi di una comunità amministrata è intuitivamente riferibile agli enti pubblici territoriali, che sono enti a finalità generali, per cui perseguono e realizzano tutti gli interessi della collettività; sono enti a struttura associativa, in cui prevale l'elemento personale e la cui attività è diretta a favorire i consociati; hanno una intrinseca «connessione» con una porzione del territorio della Repubblica³⁴. La loro qualificazione in termini di enti a finalità generali deriva direttamente dalla Costituzione, che li qualifica come elementi costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.) e dalla legge ordinaria. Nel caso degli enti territoriali, la persona giuridica è più propriamente lo strumento di soddisfazione degli interessi di una collettività di soggetti determinati (ad esempio, i cittadini di un certo Comune).

Ma anche gli enti pubblici funzionali, quali «entità organizzate, giuridicamente rilevanti, che in regime di autonomia esercitano una funzione» esprimono nell'odierno assetto costituzionale carattere esponenziale di una collettività di riferimento, necessario per soddisfare interessi costituzionalmente garantiti³⁵.

Ciò in conformità con i principi previsti dall'art. 2 e 97 Cost., che elevano a rango costituzionale i valori fondanti dell'azione amministrativa sia riguardo al profilo interno, mirante all'efficacia, efficienza e

³⁴ G.C. DE MARTIN, *Enti pubblici territoriali*, in *Dig. disc. pubb.*, Vol. VI, Torino, 1991, pp. 120 ss. rimarcava la distinzione dagli enti monofunzionali, che perseguono un ben determinato fine pubblico.

³⁵ C.E. GALLO, *Il ruolo delle autonomie funzionali per lo sviluppo del territorio*, IN C.E. GALLO, A. POGGI (a cura di), *Le autonomie funzionali: il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 18, rimarca che l'attuale nozione di «entità organizzata, giuridicamente rilevante, che in regime di autonomia esercita una funzione» è assai differente da quella utilizzata in un passato meno recente «allorché con l'espressione ente funzionale si voleva far riferimento, semplicemente, ad un meccanismo e ad una modalità di articolazione della struttura statale, che faceva sì che a determinate entità organizzate venissero attribuiti compiti particolari».

imparzialità dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, sia (verrebbe da aggiungere, soprattutto) per il profilo “esterno”, che delle stesse si riverbera sulla collettività amministrata.

In questo senso, il Collegio ricollega la proiezione dell'immagine della pubblica amministrazione alla tutela dell'“onore”, presidiato dall'art. 54 Cost., quale condizione per realizzare, con effettività, il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione stessa.

L'affermazione è importante e consente di fornire una lettura orientata della richiamata disposizione costituzionale. Il termine “onore”, tradizionalmente utilizzato nell'ordinamento del pubblico impiego, potrebbe far intendere che esso riguardi i (soli) pubblici dipendenti, ma la norma si riferisce testualmente ai cittadini affidatari di funzioni pubbliche, e non agli impiegati pubblici (dizione che si trova invece nell'art. 98 Cost.) così potendo indurre a ritenere che i soggetti in questione non siano solo i pubblici dipendenti, ma tutti coloro che operino nell'ambito dello stato-apparato, e quindi tanto gli agenti professionali, quanto quelli onorari (e soprattutto, tra questi ultimi, quelli politici). Ma si può anche ritenere che la prescrizione, col termine funzioni pubbliche si riferisca più restrittivamente solo a coloro che nella organizzazione pubblica abbiano la titolarità (tanto individuale, quanto collegiale) di una funzione, in quanto ne siano affidatari, e quindi responsabili³⁶.

Il carattere generale della richiamata disposizione costituzionale ha provocato forti oscillazioni della dottrina, che ha proposto letture e spiegazioni del tutto divergenti, tra una prospettiva riduttiva, per la quale la norma esprimerebbe un significato politico e morale, priva di un senso propriamente giuridico (se non per aspetti marginali), ed una prospettiva opposta, per cui l'art. 54 Cost. assumerebbe funzione di pietra angolare dell'ordinamento costituzionale.

La pronuncia in esame risponde alle critiche registrate in letteratura, secondo cui il tema sarebbe solo raramente lambito dalla giurisprudenza, essendo esigue quantitativamente e insignificanti le pronunce della Corte costituzionale che si riferiscono all'art. 54, co. 2, Cost.³⁷.

Il danno all'immagine è da intendere, dunque, non in senso formale e limitato alle ipotesi in cui il legislatore individui in astratto, nella sistemazione normativa, la pubblica amministrazione quale vittima del delitto, ma come compromissione dei beni giuridici dell'integrità, funzionalità, imparzialità e buon andamento, in relazione a tutte le possibili ripercussioni negative sull'immagine dell'ente pubblico. In questo senso, il rimedio esperibile integra un diritto degli amministratori³⁸.

La sentenza in esame approfondisce il dovere di fedeltà “qualificata” posto a carico di coloro che esercitano funzioni pubbliche, in virtù e per l'effetto di un legame che si sostanzia in un rapporto organico

³⁶ G. SIRIANNI, *La qualità dei governanti nella Costituzione*, in *Dir. pubb.*, n. 1, 2012, pp. 169 ss., spec. p. 174.

³⁷ G. SIRIANNI, *La qualità dei governanti*, cit., p. 177.

³⁸ R. CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministratori alla correttezza dei funzionari*, in F. MERLONI, R. CAVALLO PERIN (a cura di), *Al servizio della nazione*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 153 ss.

di questi con i propri uffici, traducendosi nel dovere di adempiere i propri compiti “con disciplina ed onore”.

La disciplina opera sul piano interno, del rapporto di servizio che lega il funzionario all'amministrazione di appartenenza; l'onorabilità mira, invece, a garantire il risvolto esterno del suo operare, per i riflessi sulla credibilità dell'istituzione che egli impersona e sulla fiducia dei cittadini nella sua correttezza.

È di immediata percezione, dunque, il nesso intercorrente tra la disposizione dell'art. 54 Cost. e i principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione, stabiliti dal successivo art. 97 della stessa Carta costituzionale, ai quali deve essere improntata l'organizzazione dei pubblici uffici. L'osservanza dei doveri costituzionali di “disciplina ed onore” costituisce allora condizione affinché possano inverarsi il buon andamento e l'imparzialità dell'ufficio, che risulterebbero altrimenti compromessi.

In tale contesto, il danno all'immagine delle pubbliche amministrazioni, quale portato di una avveduta elaborazione pretoria, si configura quale pregiudizio alla persona giuridica pubblica, in tali termini delineata, nella sua identità, credibilità e reputazione. Esso trae origine dalla condotta del dipendente infedele che tradisce i doveri costituzionali che sul medesimo gravano direttamente, ai sensi dell'art. 54 Cost., generando discredito e compromettendo il rapporto di fiducia e affidamento nelle istituzioni e, per l'effetto, i valori protetti dall'art. 97 Cost.

La Corte costituzionale ha riferito il concetto di “credibilità dell'amministrazione presso il pubblico” quale “rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall’“ombra” gravante su di essa a causa dell'accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l'istituzione stessa opera”.

Si tratta certamente, in linea di principio, di un interesse della collettività meritevole di protezione dal punto di vista costituzionale, essendo riconducibile al principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione), e indefinitiva al rapporto “politico” che lega gli utenti e i destinatari dell'attività amministrativa a coloro che, occupando pubblici uffici, hanno il dovere di adempiere le funzioni pubbliche loro affidate “con disciplina ed onore” (art. 54, secondo comma, della Costituzione), ponendosi “al servizio esclusivo della Nazione” (art. 98, primo comma, della Costituzione)³⁹; analogamente, è stato affermato che “le esigenze di trasparenza e di credibilità della pubblica amministrazione sono direttamente correlate al principio costituzionale di buon andamento degli uffici”⁴⁰.

³⁹ Corte cost., sent. 3 giugno 1999, n. 206 (Pres. Granata – Red. Onida).

⁴⁰ Corte cost., sent. 2 maggio 2005, n. 172 (Pres. Contri – Red. Neppi Modona). Sulla rilevanza costituzionale del principio di trasparenza amministrativa, cfr. S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Dir. amm.*, n. 1, 2017, pp. 65 ss.

Il Collegio ritiene conseguentemente che l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile abbia ancorato la risarcibilità del danno all'immagine a tutti i "delitti commessi a danno" della pubblica amministrazione, riportando al centro della questione la tutela dei valori fondamentali.

Come anche richiesto dalla Corte costituzionale con sentenza n. 191 del 2019⁴¹, la tutela in esame deve essere intesa nei suoi aspetti funzionali presidiati dai canoni dell'imparzialità e del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., anche avuto riguardo all'adempimento dei doveri dei pubblici impiegati di svolgere le pubbliche funzioni con disciplina e onore e al servizio esclusivo della Nazione: in questo senso l'art. 54 Cost. viene letto insieme all'art. 98 Cost..

Il danno rilevante è quello ingiusto tutelabile mediante l'azione risarcitoria di cui all'art. 2059 c.c., e tale danno deve essere tenuto distinto dal bene giuridico protetto dal reato, ben potendo quest'ultimo non coincidere con il bene tutelato in sede risarcitoria. La lesione deve riguardare interessi di rilievo costituzionale e superare una ragionevole soglia di lesività.

Ferma restando, dunque, la distinzione tra evento di danno e pregiudizio risarcibile (danno conseguenza), quanto alla prova, entrambi sono 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*⁴².

In conclusione, il danno all'immagine della pubblica amministrazione, sia esso perseguito dinanzi alla Corte dei conti o davanti ad un'altra autorità giudiziaria, si configura come danno patrimoniale da "perdita di immagine", la cui prova può essere fornita anche per presunzioni e mediante il ricorso a nozioni di comune esperienza. Si tratta, infatti, di danno conseguente alla grave perdita di prestigio ed al grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica che, anche se non comporta una diminuzione

⁴¹ Corte cost., sent. 19 luglio 2019, n. 191 (Pres. Lattanzi – Red. Barbera), con commento di E. LABBRO FRANCIA, *Responsabilità del pubblico ufficiale per danno all'immagine della p.a.: un'occasione persa per la Corte? (sent. 191/2019)*, in *Forum Quad. cost.*, n. 1/2020, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 51, comma 7, del Codice di giustizia contabile sollevata dalla Corte dei conti, sezione Liguria, riguardante le condizioni per la richiesta di risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione davanti al giudice contabile. Secondo la Corte il giudice *a quo* non aveva vagliato la possibilità che il dato normativo di riferimento legittimasse un'interpretazione secondo cui, nonostante l'abrogazione dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001, che si riferisce ai soli delitti dei pubblici ufficiali contro la PA, non rimanesse privo di effetto il rinvio ad esso operato da parte dell'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78 del 2009, e non si era chiesto se si trattasse di rinvio fisso o mobile. L'ordinanza, quindi, aveva trascurato di approfondire la natura del rinvio, per stabilire se fosse tuttora operante o se, essendo venuto meno, la norma di riferimento fosse oggi interamente costituita dal censurato art. 51, comma 7. In ogni caso, anche a voler ritenere che l'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile avesse esteso il novero dei reati che legittimano l'esercizio dell'azione risarcitoria, occorre stabilire quali fattispecie delittuose consentissero al PM contabile l'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine. Si tratta, infatti, di un'attività indispensabile anche ove si ritenga che, in base alla disciplina vigente, la domanda risarcitoria non richieda la commissione di uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la PA, ma solo la commissione di un delitto «a danno» della stessa. Anche questa previsione rivela infatti l'intento del legislatore di delimitare l'ambito della relativa responsabilità.

⁴² Tra le più recenti, in motivazione, Cass. civ., ord. 27 luglio 2025, n. 21572, a mente della quale "(...) Nel giudizio di risarcimento del danno non patrimoniale derivante da calunnia, il giudice, pur escludendo fattispecie di danno *in re ipsa*, può desumere la sussistenza del pregiudizio, quanto meno entro una soglia minima, ricorrendo a presunzioni e massime di esperienza, alla luce della complessiva interpretazione delle allegazioni della parte istante".

patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di valutazione sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso⁴³.

⁴³ Corte conti, Sez. riun. giur., 18 gennaio 2011, n. 1, in *Riv. Corte conti*, 2011, 1-2, 136, che richiama Cass., S.U., n. 5668/1997; Cass., S.U., n. 744/1999; n. 17078/2003; n. 14990/2005; n. 20886/2006; n. 8098/2007.