



Codice di condotta del dipendente pubblico

Autore : Edizioni Simone

Data: 30/04/2019

Codice di comportamento e principi di carattere generale.

L'art. 3 del nuovo codice del 2013 definisce i **principi di carattere generale della condotta** del dipendente pubblico, molti dei quali trovano ulteriore specificazione nelle disposizioni successive. Tutti i dipendenti pubblici contrattualizzati, in virtù di quanto previsto dal primo comma, sono chiamati innanzitutto ad osservare la Costituzione e a servire la Nazione con disciplina ed onore, conformando la propria



condotta ai principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa. Anche in questo caso si coglie con immediatezza in tale prescrizione il richiamo ai principi generali contenuti negli articoli 54, 97 e 98 della nostra Carta fondamentale. Il **dipendente** è chiamato a svolgere i propri compiti nel rispetto della legge, perseguendo l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri di cui è titolare. Deve inoltre rispettare «i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, equità e ragionevolezza» ed è tenuto ad agire sempre «in posizione di indipendenza e imparzialità, astenendosi in caso di **conflitto di interessi**».

I principi di legalità e di trasparenza

La previsione si richiama, ovviamente, al generale principio di legalità sancito dall'art. 1, comma 1, L. 241/1990, come novellato nel 2005 e nel 2009, in base al quale «l'**attività amministrativa** persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario».

Le modifiche apportate all'art. 1 della L. 241/1990 dalla L. 15/2005 hanno aggiunto, ai già previsti criteri di economicità ed efficacia che reggono l'attività amministrativa, quelli della **pubblicità** e della **trasparenza**, cioè la conoscibilità esterna dell'azione amministrativa e la controllabilità ed accessibilità a tutti gli atti e documenti del procedimento.

Sono questi elementi fondanti dell'attività amministrativa, rimarcati sia dalla L. 15/2009 (art. 4, comma 2), che dall'art. 11 del D.Lgs. 150/2009, secondo cui la trasparenza deve intendersi «come **accessibilità totale**, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità. Essa costituisce livello essenziale delle **prestazioni** erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione».

La L. 69/2009 ha formalmente richiamato, dal canto suo, il principio di **imparzialità**, peraltro già desumibile dagli artt. 3 e 97 della Legge fondamentale.



Il «**diritto ad una buona amministrazione**» è sancito dalla **Carta dei diritti dell'Unione europea**, ma già la giurisprudenza europea aveva a tal fine individuato taluni principi, ulteriori rispetto a quelli già presenti nel nostro ordinamento, quali quelli della **proporzionalità** e del **legittimo affidamento**. Il primo, in realtà, costituisce espressione del principio di ragionevolezza, in virtù del quale ogni atto assunto dalla pubblica amministrazione e che possa incidere su posizioni private, deve essere proporzionale rispetto all'obiettivo che si intende perseguire.

Il **principio di legittimo affidamento**, nella giurisprudenza europea e nazionale, è stato fortemente caratterizzato quale forma di garanzia dell'interesse privato soprattutto nelle ipotesi dei **procedimenti di autotutela**. Questi ultimi trovano attualmente una loro specifica regolamentazione negli artt. 21quinqües e 21nonies della L. 241/1990, che disciplinano, rispettivamente, i casi di revoca e di annullamento d'ufficio dei provvedimenti amministrativi. Proprio in virtù del principio del legittimo affidamento, se la **revoca** comporta pregiudizi per i soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo. Come pure l'**annullamento** in sede di **autotutela** di un **atto illegittimo** potrà essere annullato d'ufficio, solo se sussistano oggettive ragioni di interesse pubblico, e comunque entro un termine ragionevole e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati.

Anche il **D.Lgs. 33/2013**, emanato in attuazione dell'art. 1, commi 35 e 36 della legge «anticorruzione» **190/2012**, riafferma il principio generale della trasparenza dell'azione amministrativa, riproponendo il testo dell'ormai abrogato art. 11 D.Lgs. 150/2009, secondo cui essa va intesa «come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul **perseguimento delle funzioni istituzionali** e sull'utilizzo delle risorse pubbliche».

La trasparenza, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto, integra il **diritto ad una buona amministrazione**, concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino e costituisce strumento di attuazione «dei principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione».

Alla «trasparenza» si era inteso dare anche rilievo costituzionale, inserendo tale principio tra quelli indicati nell'art. 97 della Carta fondamentale dalla legge costituzionale di riforma approvata il 12-4-2016, che non ha poi superato il vaglio referendario.



Eccesso di potere e sviamento

Il richiamo del codice di condotta al perseguimento in via esclusiva dell'**interesse pubblico** da parte del dipendente è strettamente collegato al concetto di «sviamento», figura sintomatica dell'eccesso di potere, che, insieme alla violazione di legge ed all'incompetenza, rappresenta uno dei possibili **vizi di legittimità** del provvedimento amministrativo e motivo di annullabilità ai sensi dell'art. 210cties della legge n. 241/1990.

Il **vizio di sviamento**, secondo unanime giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. III, 22-4-2013, n. 2241; sez. IV, 8-1-2013, n. 32, 4-3-2011, n. 1415; 18-3-2008, n. 1147; sez. V, 27-5-2014, n. 2730, 27-3-2013, n. 1776 e 11-3-2010, n. 1418; sez. VI, 3-7-2014, n. 3355 e 22-6-2006, n. 3825) si connota per l'esercizio del potere per un fine diverso dalla sua causa tipica, volto al **perseguimento di interessi** diversi da quelli istituzionalmente affidati all'amministrazione precedente. In altri termini, un dato provvedimento risulterà illegittimo se assunto da una pubblica amministrazione per avvantaggiare un terzo e non per raggiungere una finalità di interesse collettivo, come, ad esempio, nel caso di un **incarico consulenziale non necessario**, ma affidato solo per favorire un determinato soggetto.

Il rispetto della legge ed il **perseguimento del pubblico interesse** sono elementi che assumono particolare rilievo anche al fine di valutare la riferibilità all'ente delle condotte poste in essere dai propri dipendenti che abbiano leso diritti di terzi. In tal senso, l'obbligo che il dipendente ispiri le proprie scelte e determinazioni unicamente «alla cura dell'interesse pubblico che gli è affidato» non costituisce una pleonastica ripetizione, ma evidenzia la necessità di chiarire in concreto se la condotta del lavoratore perseguisse un suo interesse, anziché quello pubblico.

Infatti, come ribadito dalla Suprema Corte (sez. III, 12-4-2011, n. 8306, 8-10-2007, n. 20986 e 21-11-2006, n. 24744, SS.UU., 22-2-1995, n. 1963), affinché possa affermarsi la **responsabilità della PA** per un fatto lesivo posto in essere dal proprio dipendente — responsabilità il cui fondamento risiede nel rapporto di immedesimazione organica — deve sussistere, oltre al nesso di causalità fra il comportamento e l'evento dannoso, anche la riferibilità all'**amministrazione del comportamento** stesso.

Questa «presuppone che l'attività posta in essere dal dipendente sia e si manifesti come esplicazione dell'attività dell'ente pubblico, e cioè tenda, pur se con abuso di potere, al conseguimento dei fini istituzionali di questo nell'ambito delle attribuzioni dell'ufficio o del servizio cui il dipendente è addetto; tale riferibilità viene meno, invece, quando il dipendente agisca come un semplice privato per un fine



strettamente personale ed egoistico che si riveli assolutamente estraneo all'amministrazione — o addirittura contrario ai fini che essa persegue — ed escluda ogni collegamento con le attribuzioni proprie dell'agente, atteso che in tale ipotesi cessa il rapporto organico fra l'attività del dipendente e la p.a.».

Nello stesso senso, già le Sezioni Unite (22-2-1995, n. 1963) avevano in passato affermato che il rapporto di immedesimazione organica che, ai sensi dell'art. 28 Cost., lega il dipendente autore del fatto illecito all'ente pubblico, si può ritenere interrotto «quando il **comportamento dell'agente** non sia diretto a conseguire finalità istituzionali proprie dell'ufficio al quale è addetto, ma sia determinato da motivi strettamente personali e comunque estranei all'ente».

Il danno all'immagine della PA

L'art. 3, comma 3, del codice ricorda che le prerogative ed i poteri pubblici devono essere esercitati unicamente per il raggiungimento delle finalità di interesse generale per le quali sono stati conferiti ed impone al dipendente di non utilizzare a fini privati le informazioni di cui dispone per **ragioni di ufficio**, evitando di creare situazioni o tenere comportamenti che possano ostacolare il corretto adempimento dei compiti affidatigli, nuocere agli interessi per la pubblica amministrazione o causarne un **danno all'immagine**, il cui accertamento rientra nella cognizione del Giudice erariale.

In particolare, questa tipologia di danno, non patrimoniale, viene comunemente ricondotto ad una **condotta illecita** tenuta dal dipendente — che presuppone quindi un previo accertamento da parte del giudice penale — in relazione alla quale si configura una perdita di fiducia degli amministrati e di credibilità dell'operato della pubblica amministrazione che agisce attraverso i propri dipendenti e possono metterne in discussione il prestigio.

Secondo la Magistratura erariale (C. Conti, Sez. giur. Lombardia, 6-3-2008, n. 136), il danno è «costituito dalla diminuzione della considerazione della persona giuridica o dell'ente, sia sotto il profilo della incidenza negativa che tale diminuzione comporta nell'agire delle persone fisiche che ricoprono gli organi della persona giuridica o dell'ente e, quindi, nell'agire dell'ente, sia sotto il profilo della diminuzione della considerazione da parte dei consociati in genere o di settori o categorie di essi con le quali la persona giuridica o l'ente di norma interagisca» (in termini cfr. anche Cass., sez. lav., 1-10-2013, n. 22396).

Il **momento consumativo del pregiudizio**, anche al fine di individuare il termine iniziale della prescrizione, si rinviene nel c.d. «clamor fori» che lo configura, quindi nel



momento in cui la notizia di un determinato evento diviene di pubblico dominio e risulta conseguentemente lesiva per l'**immagine dell'ente**.

Cosa dice la giurisprudenza?

Il **ripetuto ed ingiustificato allontanamento dal luogo di lavoro**, oltre agli aspetti penali e disciplinari, comporta danno all'immagine dell'amministrazione di appartenenza (Corte dei conti, Toscana, 31-5-2013, n. 196).

Spetta alla **Corte dei conti** la giurisdizione sulla controversia avente ad oggetto l'accertamento della responsabilità per il danno all'immagine (Cass. civ., SS.UU., 12-4-2012, n. 5756).

L'ente pubblico territoriale, come la persona giuridica e l'ente collettivo in genere, ha titolo al risarcimento del danno non patrimoniale qualora l'altrui inadempimento contrattuale ne leda i **diritti immateriali della personalità**, compatibili con l'assenza di fisicità e costituzionalmente protetti, quali sono i diritti all'immagine, alla reputazione e all'identità (Cass. civ., sez. III, 22-3-2012, n. 4542).

In merito al diritto della p.a. al risarcimento del danno non patrimoniale sotto il profilo della lesione al prestigio ed all'onore della p.a. (c.d. danno all'immagine), grava sulla parte attrice l'onere di allegare gli elementi di prova o, in mancanza, indicare le presunzioni, gli indizi e gli altri parametri da prendere a riferimento (C. conti, sez. II giur. centr. app., 22-11-2011, n. 615/A).

Ancorché il danno non patrimoniale possa consistere nella lesione del prestigio e della credibilità dell'amministrazione, circoscritta nell'ambito interno della stessa, senza che si sia avuta un'eco pubblica anche di modesto rilievo, il risarcimento di tale pregiudizio può avere luogo soltanto in presenza di elementi indiziari gravi, precisi e concordanti che diano prova della diffusione interna della vicenda e della connessa perdita di valore determinata dall'affievolimento del senso di appartenenza all'istituzione in coloro che sono parte della struttura danneggiata (C. conti, Sez. giur. Calabria, 9-2-2010, n. 10).

Il **danno all'immagine** è ricondotto, dalla giurisprudenza contabile, alla categoria del c.d. «**danno esistenziale ingiusto**», ex art. 2043 c.c., inteso quale lesione di interessi costituzionalmente garantiti ed afferenti all'identità della persona giuridica, e lo ritiene sussistente «in presenza di una condotta altamente riprovevole dell'agente pubblico posta in essere nello svolgimento delle funzioni e lesiva del prestigio della stessa» (C. Conti, sez. I giur. centr. app., 19-10-2007, n. 355/A; id., sez. giur. reg.



Puglia, 25-8-2008, n. 661).

Il danno consiste «nella perdita di prestigio e nel detrimento alla dignità e rispettabilità dello stato, è configurabile come danno patrimoniale indiretto, conseguente alla lesione di un bene immateriale, componente del patrimonio del pubblico potere» (C. Conti, sez. I giur. centr. app., 7-12-2007, n. 501/A).

In sede di giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti, anche ai fini del calcolo dei termini prescrizionali, è stata evidenziata la necessità di acquisire la **certezza storica del momento di consumazione della condotta illecita** atta a configurare il danno all'immagine, «non essendo sufficienti meri indizi di anomalia ed irregolarità nell'attività del soggetto», poiché solo allora, infatti, può ritenersi effettivamente concretizzato, attualizzato e materializzato un pregiudizio economico certo (C. Conti, sez. giur. Trento, 30-10-2007, n. 48).

La **prescrizione dell'azione per danno erariale all'immagine della PA** decorre dalla data in cui la sentenza penale di condanna sia divenuta irrevocabile, essendo questo il momento in cui il clamor fori, unitamente alla figura criminis, sono idonee a compromettere il **prestigio** e l'autorità della PA (C. conti, sez. giur. reg. Marche, 3-12-2013, n. 129).

Le sezioni di appello della Corte dei conti hanno sottolineato sul punto che nelle fattispecie di danno all'immagine il dies a quo del **termine prescrizionale** decorre dalla data di deposito in cancelleria della sentenza penale di condanna: ciò in quanto tale ipotesi di danno «è collegato necessariamente alla commissione di un reato, per cui non può affermarsi la decorrenza della prescrizione fino a quando, con il deposito della sentenza, non sia divenuto definitivo l'accertamento penale, creando così i presupposti per l'**azionabilità del danno**» (sez. I giur. centr. app., 23-10-2007, n. 358/A; sez. II giur. centr. app., 10-7-2007, n. 234/A). Presupposto dell'azione può essere concretizzato anche da una sentenza di patteggiamento, ai sensi dell'art. 444 c.p.p. (sez. I giur. centr. app., 14-12-2012, n. 809/A).

Il Lodo Bernardo

Una significativa modifica alla materia è stata introdotta dall'art. 17, comma 30ter del cosiddetto «decreto anticrisi» n.78/2009, inserito dalla legge di conversione n.102/2009 e ribattezzato «**Lodo Bernardo**», dal nome del presentatore dell'emendamento, l'On.le Maurizio Bernardo.

La norma, oltre a precludere agli inquirenti l'avvio di indagini su danni erariali in



assenza di una specifica e precisa notizia di danno, ha stabilito che le Procure della Corte dei Conti possono esercitare l'azione per il **risarcimento del danno all'immagine** causato alla P.A. «nei soli casi e nei modi previsti» dall'art. 7 della legge n. 97/2001, vale a dire nei soli casi in cui il dipendente fosse stato condannato, con sentenza irrevocabile, per uno dei delitti di cui al Capo I, Titolo II del codice penale, cioè solo quelli commessi da pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (artt.314-335bis c.p.).

Risulta in tal modo preclusa la possibilità di **configurare il danno** in questione come conseguenza di un reato comune posto in essere da un dipendente pubblico (truffa, concorso esterno in associazione mafiosa, violenza sessuale, etc.), nonostante il «clamor fori».

La stessa disposizione, conseguentemente, stabilisce la sospensione, fino alla conclusione del **procedimento penale**, del termine quinquennale di prescrizione per l'azione di risarcimento del danno erariale e sancisce, al contempo, la nullità di qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione di questa previsione.

La diminuzione tipologica dei reati rispetto ai quali era teoricamente possibile configurare un danno all'immagine ha comportato in questi anni una limitazione nelle richieste risarcitorie per le Procure regionali della Corte dei Conti, anche perché la nuova previsione ha superato indenne il vaglio di **costituzionalità**.

La Consulta, infatti, con la nota sentenza n. 355/2010, ha affermato che il Legislatore ha inteso «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», facendone conseguire che «la norma deve essere univocamente interpretata... nel senso che, al di fuori delle ipotesi tassativamente previste di responsabilità per danni all'immagine dell'ente pubblico di appartenenza, non è configurabile siffatto tipo di **tutela risarcitoria**».

Anche le Sezioni Unite della Cassazione, in svariate pronunce (nn. 14831/2011; 5756/2012; 9188/2012; 20728/2012), hanno rilevato come la norma configurasse una condizione di proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativa, affermando che «la **condanna per danno all'immagine dello Stato**, allorché non vi sia stato un accertamento di uno dei delitti tassativamente indicati dalla legge come fonte di tale danno non patrimoniale da parte del **giudice penale** da porre a presupposto del giudizio di **responsabilità amministrativa**, dà luogo ad un eccesso di potere esterno della Corte dei conti, che emette una condanna vietata per legge, erogando una tutela



ad essa non consentita di posizioni soggettive dello Stato non giustiziabili».

Nel caso in cui l'azione sia comunque proposta dalla Procura, la violazione della richiamata disposizione dovrà essere oggetto di specifica eccezione della parte costituita, poiché «qualora il giudizio di responsabilità contabile per danno all'immagine alla PA sia avviato a seguito dell'accertamento di un reato non riconducibile tra quelli previsti dell'art. 7 l. n. 97/2001, ai sensi dell'art. 17, 30^o comma ter, d.l. n. 78/2009, il giudice, in assenza di un'eccezione sollevata dalla parte interessata, non potrà rilevare la nullità d'ufficio, dovendo, di conseguenza, esaminare nel merito l'azione risarcitoria per danno erariale» (C. conti, sez. giur. reg. Toscana, 16-2-2015, n. 22).

Ed ancora, «la **nullità degli atti istruttori e processuali** comminata dall'art. 17, 30^o comma ter, d.l. n. 78/2009, è sottoposta al regime della rilevabilità a sola istanza di parte; conseguentemente, è viziata da ultrapetizione la sentenza che, acclarando ex officio la violazione di siffatta disposizione — nella specie, per aver il p.m. contabile azionato il risarcimento del danno all'immagine della p.a. in ipotesi dalla suddetta norma non espressamente contemplate — dichiara l'inammissibilità della citazione a giudizio in parte qua» (C. conti, sez. I giur. centr. app., 9-5-2014, n. 641/A).

Nonostante la posizione della Consulta e della Cassazione alcune sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti (C.Con. Abruzzo, n.61 del 12-7-2016 e altre ivi cit.; C.Con. Liguria, n.153 del 30-12-2014 e altre ivi cit.), hanno poi ritenuto che la previsione di carattere generale contenuta nel D.L. 78/2009 dovesse ritenersi superata da quelle di carattere speciale contenute nell'art. 55-quinquies del D.Lgs. 165/2001, introdotto dal D.Lgs. 150/2009. La norma, infatti, con riferimento al **reato di falsa attestazione della presenza in servizio**, avrebbe «configurato tale condotta assenteista come una specifica ipotesi di responsabilità per danno all'immagine dal carattere innovativo».

Sul punto sono anche intervenute le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, che con la sentenza n. 8 del 19-3-2015, definendo la portata della norma, hanno chiarito che «La norma di legge (art. 17, 30^o comma ter, d.l. n. 78/2009) limitativa dei casi e dei modi di esercizio dell'azione del p.m. contabile per il risarcimento del danno all'immagine della p.a. va intesa nel senso che le procure della corte dei conti possono esercitare tale azione solo per i delitti contro la p.a., previsti dal capo I, titolo II, libro II c.p.».

Nella stessa sentenza è stato inoltre precisato che le previsioni introdotte dalla legge anticorruzione n.190/2012 all'art. 1 della L. 20/1994 non hanno innovato «ex novo» l'intera materia, limitandosi ad indicare criteri per quantificazione del risarcimento.

La norma in parola, al comma 1sexies, stabilisce che «Nel giudizio di responsabilità,



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

Il Codice della giustizia contabile

Il principio di tassatività delle ipotesi per promuovere l'**azione di responsabilità** per danno all'immagine delineato dalla norma, così come affermato dalla giurisprudenza prima richiamata, risulta oggi messo in discussione con l'emanazione del D.Lgs. 174/2016, il nuovo «Codice della giustizia contabile», pubblicato nella G.U. 209 del 7-9-2016 ed in vigore dal successivo 7 ottobre.

L'art. 4 dell'Allegato 3 del decreto, infatti, ha abrogato proprio l'art. 7 della L. 97/2001, per cui l'art. 17, comma 30ter del D.L. n.79/2009 si trova attualmente ad operare un rinvio ad una norma espunta dall'ordinamento.

Il medesimo decreto, all'art. 51, comma 6, prevede comunque che «La nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'**azione per danno all'immagine** è rilevabile anche d'ufficio».

La conseguenza più verosimile è che l'azione risulterà esperibile in tutti i casi in cui vi sia una sentenza passata in giudicato per un qualunque reato commesso ai danni della pubblica amministrazione, inclusi i reati comuni (truffa, falso etc.) che non erano contemplati dal «Lodo Bernardo».

In tal senso, all'indomani dell'emanazione del nuovo codice, si sono espressi i Giudici erariali della Lombardia con la sentenza del 1° dicembre 2016, n.201, nella quale si statuisce che, dopo l'abrogazione del citato art. 7, sarebbe venuta meno «sia la previgente limitazione del novero dei **delitti** per i quali è perseguibile il danno all'immagine, sia la cogenza delle modalità di esercizio della relativa azione, quali previste dalle suddette norme espressamente abrogate, con conseguente necessità di individuare, in sede interpretativa, la attuale portata della disciplina relativa al risarcimento del danno all'immagine».

La Corte Lombarda motiva la propria statuizione osservando che «in quanto il comma 2 di detto art. 4 recita: «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», il «corrispondente istituto» cui



fa riferimento detta norma non può che essere il generale e onnicomprensivo istituto del «danno erariale» cui fanno univoco riferimento gli artt. 51 e segg. del D.Lgs. 174 cit., e, dunque, tale ampia e non tipizzata categoria ben può annoverare anche il danno all'immagine arrecato alla p.a. in tutte le sue mutevoli manifestazioni, in assenza, dopo la suddetta abrogazione dell'art. 7, l. n.97 cit., di limiti normativi specifici alla generale e doverosa perseguibilità di tale danno.

Del resto, il danno all'immagine viene contemplato espressamente solo dall'art. 51, co.6, del Codice, che sancisce: «La **nullità** per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine è rilevabile anche d'ufficio», sicché, in mancanza di ulteriori specificazioni normative, tali nuovi «presupposti» di proponibilità della **domanda di risarcimento** del danno all'immagine (alla luce dell'abrogazione del cennato lodo Bernardo e del menzionato art. 7 della legge n. 97 del 2001) non possono che essere individuati in quelli previsti dal medesimo articolo 51, al comma 7 (unica disposizione del Codice che appare colmare il vuoto normativo determinatosi in conseguenza delle suddette abrogazioni), ai sensi del quale: «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. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271».

Poiché, dunque, nell'art. 51, comma 6, del Codice, si fa espresso riferimento al danno all'immagine, il contenuto di detta norma, in combinato con il generale richiamo, nel successivo comma 7, a delitti commessi a danno della P.A. accertati con **sentenza penale irrevocabile**, conduce a ritenere che, ai fini dell'individuazione dei «presupposti» di che trattasi, tali reati siano da individuare, sul piano testuale e logico, senza la previgente delimitazione, in tutti i delitti commessi a danno delle pubbliche amministrazioni da dipendenti pubblici (o da soggetti legati da rapporto di servizio, secondo notori approdi di questa Corte).

Ad avviso della Sezione, dunque, dopo la novella del D.Lgs. 174 del 2016, qualsiasi delitto commesso da pubblici dipendenti (o da soggetti legati da rapporto di servizio alla p.a.) in **danno della P.A.**, accertato con sentenza penale definitiva è idoneo a configurare — senza più la limitazione tipologica di cui all'abrogato art. 7 della legge n. 97 del 2001 — il presupposto per l'eventuale promovimento dell'azione risarcitoria per il danno all'immagine di cui al comma 6 dell'art. 51 del menzionato Codice».



L'orientamento è stato confermato nella sentenza n. 686 del 10-11-2017 della Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, secondo cui «a seguito dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile (decreto legislativo n. 174/2016) che ha disposto l'abrogazione l'art. 7 della legge n. 97/2001, il richiamo operato dall'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78/2009, convertito con modificazioni in legge n. 102/2009 a tale disposizione deve ora ritenersi effettuato alla disposizione dell'art. 51, comma 7 dello stesso codice, secondo quanto previsto dall'art. 4, comma 2 dell'allegato 3 al codice. Pertanto, la proponibilità dell'azione per danno all'immagine è consentita solo in caso di **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 (cfr., sul punto, più ampiamente, Appello Sicilia, n. 183/A/2016)».

Nello stesso senso anche la Sezione Emilia-Romagna, che nella sentenza n.229 del 24-11-2017 rileva come il nuovo codice abbia ridefinito i contenuti e i confini dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine, la cui attuale disciplina si rinviene nell'art. 51, comma 6, del D.L.vo n. 174/2016 e nell'art. 1, comma 1sexies, legge n. 20/1994, introdotto dalla legge n.190/2012. Per i Giudici emiliani quest'ultima disposizione, «pur fornendo all'interprete un criterio di quantificazione della tipologia di danno in parola, in realtà statuisce due importanti e basilari condizioni imperative per la perseguibilità e la **condanna dei dipendenti pubblici** per il danno all'immagine, che si pongono come vere e proprie condizioni per l'**esercizio dell'azione contabile**.

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

Quindi **le condizioni, cumulative e non alternative**, sono le seguenti:

1. si deve trattare di un **reato contro la pubblica amministrazione**;
2. tale reato deve essere accertato con **sentenza del giudice ordinario penale** passata in giudicato».



Il presente articolo è tratto dal volume edito da Edizioni Simone

**SE VUOI LEGGERLO TUTTO
ACQUISTA IL VOLUME CLICCANDO QUI**

Note:

Autore immagine: codice di condotta di [El Nariz](#)