

## L'EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE SUL DANNO ALL'IMMAGINE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Numerose Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30 ter, periodi II, III e IV, del d.l. n. 78/2009 (conv., con modif., in legge n. 102/2009, modif. dal d.l. n. 103/2009 conv., con modif., in legge n. 141/2009), dichiarate in parte inammissibili, in parte infondate dalla Corte costituzionale con sentenza n. 355/2010.

Le Sezioni remittenti hanno prospettato, in particolare, “la irragionevolezza della norma per avere il legislatore limitato il risarcimento del danno ai soli casi in cui sia stato commesso un delitto contro la p.a. e non anche in presenza di condotte non delittuose altrettanto gravi ovvero in presenza di reati diversi da quelli espressamente indicati”.

La questione è stata ritenuta infondata dalla Consulta, in particolare, in quanto “rientra nella discrezionalità del legislatore, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta, conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa, valutando le esigenze cui si ritiene di dover far fronte”... “La circostanza che il legislatore abbia inteso individuare esclusivamente quei reati che contemplano la p.a. quale soggetto passivo concorre a rendere non manifestamente irragionevole la scelta legislativa in esame”.

Sulla indicata motivazione, sono state avanzate notevoli riserve nell'articolo dello scrivente del 20 gennaio 2011, per un duplice ordine di motivi: a) non è esatto affermare che la pubblica amministrazione sia da considerare soggetto passivo nei soli casi previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale (altri casi, fra i tanti, quelli previsti dagli artt. 3 legge n. 1383/1941, 78 legge n. 121/1981, 44 d.P.R. n. 380/2001 ecc.); b) alla luce del comune modo di sentire, balza evidente in tutta la sua irragionevolezza la limitazione contenuta nella disposizione normativa che stabilisce la mancata lesione dell'immagine in ipotesi da tutti ritenute ben più gravi, anche in relazione alla sanzione prevista in sede penale, di quelle contenute nella categoria di reati contemplati nel capo I del titolo II del libro II del codice penale (fra i quali vanno ricordate fattispecie di irrilevante allarme sociale come la “violazione colposa di doveri inerenti alla custodia di cose sottoposte a sequestro: art. 335 c.p.).

Al riguardo è stato citato il caso dell'omicidio o delle lesioni gravissime dolosamente addebitabili a medici di strutture ospedaliere pubbliche, ricordandosi che la Sezione Lombardia, con sentenza n. 641/2009, aveva condannato medici della Clinica S. Rita per fatti delittuosi perpetrati ai danni di pazienti presso il Reparto di chirurgia toracica al risarcimento del danno all'immagine della p.a. pari ad € 8.065.074, medici da ritenere, invece, esenti da responsabilità per tale imputazione, accogliendosi l'interpretazione della Corte costituzionale, in quanto i fatti delittuosi non rientravano fra i casi previsti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale.

Nel successivo articolo dello scrivente in data 23 febbraio 2011, è stata approfondita la problematica relativa ai vincoli per i giudici delle diverse giurisdizioni derivanti dall'interpretazione data dalla Corte costituzionale nelle sentenze che non statuiscano l'illegittimità costituzionale delle norme esaminate.

E' stato dato particolare risalto al principio di diritto enunciato dalla Cassazione a sezioni unite con sentenza n. 23016/2004: "Le decisioni interpretative di rigetto della Corte costituzionale non hanno efficacia erga omnes, a differenza di quelle dichiarative dell'illegittimità costituzionale di norme, e pertanto determinano solo un vincolo negativo per il giudice del procedimento in cui è stata sollevata la relativa questione. In tutti gli altri casi il giudice conserva il potere-dovere di interpretare in piena autonomia le disposizioni di legge a norma dell'art. 101, comma 2<sup>a</sup>, Cost, purché ne dia una lettura costituzionalmente orientata, ancorché differente da quella indicata nella decisione interpretativa di rigetto". (Nel medesimo senso Cass. n. 22601/2004, n. 7950/1995 e n. 574/2007).

Sulla stessa linea si sono attestati il Consiglio di Stato (sent. n. 1292/1996) ed i Tribunali amministrativi regionali (TAR Lazio, sent. n. 1221/1983, TAR Calabria, sentenza n. 552/1990, TAR Friuli - Venezia Giulia, sent. n. 5/1991).

Nell'articolo si è quindi tratta la conclusione, sulla base della giurisprudenza citata della Cassazione, del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali che, nel caso in esame, l'interpretazione della Corte costituzionale non era vincolante per il giudice, considerato che la sentenza aveva statuito l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Sezioni remittenti.

La Sezione III di appello della Corte dei conti, con la recente sentenza n. 286/2012, giustamente ha disatteso l'interpretazione della Consulta, pervenendo a conclusioni diametralmente opposte:

“La Sezione ritiene che un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge 97/2001, articolo 7, consente l'affermazione che l'azione risarcitoria di cui alla norma è consentita ogni qualvolta sia stato commesso un delitto contro la pubblica amministrazione e che l'indicazione contenuta nella legge - *delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale* - intitolato proprio *dei delitti contro la pubblica amministrazione*, non possa escludere ogni reato contro la pubblica amministrazione indipendentemente dalla sua collocazione nel codice penale o in leggi speciali. Non essendo il processo di responsabilità amministrativa assimilabile al processo penale (si veda al riguardo la sentenza della I Sezione, n. 56/2010) non valgono le tassatività previste in quella giurisdizione e sarebbe illogico e non conforme a Costituzione che il legislatore abbia inteso limitare la risarcibilità del danno all'immagine alle sole ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione di cui al titolo I capo II del codice penale, trascurando altre ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione non meno gravi e anzi puniti con pene anche più pesanti di quelle previste per alcuni reati di cui al titolo I capo II del libro II c.p., come l'ipotesi di truffa di cui al capoverso dell'articolo 640 c.p. o addirittura le ipotesi di cui all'art. 640-bis c.p.”.

Le Sezioni regionali della Corte avevano, invece, in maggioranza, accolto supinamente il “principio dell'autorità”, avallando la più che discutibile, in termini di ragionevolezza, interpretazione della Corte costituzionale, pur non mancando lodevoli eccezioni, come nel caso della Sezione giurisdizionale per la Toscana.

Nella sentenza n. 321/2012 di tale Sezione regionale è scritto:

“Quanto al danno all’immagine, va affrontata la questione della perseguibilità anche del reato di cui agli artt. 81 cpv., 640, comma 1 e 2 c.p. (truffa aggravata e continuata ai danni di ente pubblico) poiché, ad avviso del difensore, la procedibilità per responsabilità per danno all’immagine sarebbe configurabile, ai sensi dell’art. 7 della legge n. 97 del 2001, unicamente in presenza dei delitti contro la pubblica Amministrazione; interpretazione avallata dalla nota decisione della Corte costituzionale n. 355 del 2010 e dalle successive ordinanze nn. 221 e 286 del 2011. Non ignora la Sezione che la sentenza (interpretativa) di rigetto ha ritenuto non irragionevole l’intervento del legislatore ... inserendo la normativa nel complesso della legislazione “anticrisi” volta, tra l’altro, a rendere più efficace e tempestiva l’azione amministrativa diminuendo i controlli amministrativi e l’attività giurisdizionale sui pubblici amministratori. Al riguardo rileva il Collegio ... che le sentenze interpretative di rigetto hanno potere vincolante solo per i giudici a quibus e per i giudizi nei quali la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata, per cui identica questione può essere sollevata in altri giudizi e da altri giudici. Sul punto, quindi, non si può che richiamare la pregressa giurisprudenza della Sezione e, in particolare, la decisione n. 90 del 2011, che, pur dando atto che “la Corte Costituzionale richiama il predetto disegno legislativo nel contesto di un ragionamento in cui sembra ritenere funzionale, al disegno medesimo, una riduzione della responsabilità per danno all’immagine derivante da reato comune più che una riduzione della responsabilità per danno all’immagine derivante da reato contro la pubblica amministrazione”, ha pure sottolineato che “ a questo Collegio sembra, però, vero proprio l’opposto e, cioè, che sia proprio la riduzione della responsabilità amministrativa per danno derivante da reato contro la pubblica amministrazione a essere maggiormente funzionale all’esigenza di evitare il rallentamento dell’attività amministrativa ... “ per cui il Collegio ritiene che: a) l’art. 17, comma 30 ter, va interpretato nel senso che non esclude la tutela del danno all’immagine della pubblica amministrazione derivante da reato comune; b) l’art. 7 della legge n. 97 del 2001 va interpretato nel senso che pone, quale condizione per l’esercizio dell’azione contabile per danno derivante da reato contro la pubblica amministrazione, la sussistenza di una sentenza penale irrevocabile di condanna. Pertanto, ai fini della quantificazione del danno risarcibile a titolo di danno all’immagine, andrà considerato anche il delitto contro il patrimonio dell’ente”.

Pur sottolineandosi la notevole portata innovativa nella citata sentenza della Sezione III d’appello che ha posto fine ad una assurda limitazione del danno all’immagine, peraltro basata su erronee premesse logico-giuridiche, a seconda che un delitto contro la p.a. fosse inserito o meno in un particolare capo, titolo e libro del c.p., indipendentemente dalla sua gravità, dall’allarme sociale e soprattutto dagli effetti sul decoro e la credibilità delle pubbliche istituzioni, si ritiene, peraltro, preferibile la conclusione cui è pervenuta la Sezione Toscana secondo cui l’innovazione normativa in esame “non esclude la tutela del danno all’immagine della pubblica amministrazione derivante da reato comune”.

E ciò per i motivi indicati dalla Sezione Lombardia - la quale ha poi cambiato avviso, uniformandosi al dettato dalla Consulta - nella sentenza n. 109/2011:

“L’art. 7 della legge n. 97/2001, oltre a far cenno, nella prima parte, alle sentenze di condanna relative ai reati dei pubblici ufficiali contro la P.A., fa salvo, nella seconda parte, il disposto dell’art. 129 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, completamente trascurato dalla citata sentenza della Corte costituzionale. La norma in questione, che disciplina le informazioni sull’azione penale, prevede al comma 3 che “quando esercita l’azione penale per un reato che ha cagionato un danno

per l'erario, il pubblico ministero informa il procuratore generale presso la Corte dei conti, dando notizia della imputazione". Il fatto che anche tale disposizione, la quale non distingue tra le fattispecie di reato che hanno "cagionato un danno per l'erario", appaia rientrare a pieno titolo nel richiamo ai "casi e [...] modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97", fa ritenere tuttora più condivisibile l'interpretazione della norma data da questa Sezione (v. *ex multis*: sent. n. 641/2009 e n. 132/2010; ord. n. 77/2010 cit.), secondo cui il danno all'immagine delle pubbliche amministrazioni è perseguibile innanzi a questa Corte in tutti i casi in cui la condotta illecita che lo ha provocato costituisce reato (talché solo sotto questo aspetto la disposizione in questione sarebbe innovativa, essendo in precedenza pacifico che il danno *de quo* fosse risarcibile anche a prescindere da tale presupposto). Tale opzione ermeneutica appare del tutto conforme alla Costituzione, mentre, ad avviso della Sezione, quella fatta propria dalla Corte costituzionale finisce per dare luogo a non immotivate perplessità, per motivi che erano stati del resto evidenziati in alcune delle ordinanze di rimessione. Non appare infatti ragionevole ammettere che il pubblico erario possa rimanere privo di tutela risarcitoria in presenza di condotte penalmente illecite diverse da quelle previste nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, vuoi quando si verta in casi nei quali la P.A. è soggetto passivo di reati, commessi da pubblici ufficiali, non contemplati nel codice penale (v. a titolo esemplificativo gli artt. 3 l. n. 1383/1941 e 78 l. n. 121/1981), vuoi quando la stessa situazione si verifichi per effetto del compimento, da parte di soggetti in rapporto di servizio con l'amministrazione, di reati comuni, che peraltro talvolta possono determinare lesioni dell'immagine della P.A. persino più gravi di quelle conseguenti alla consumazione dei soli delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione (si pensi, ad esempio, alla vicenda che ha formato oggetto di esame di questa Sezione nella sentenza n. 641/2009, relativa alla c.d. "clinica degli orrori"). Tali perplessità appaiono viepiù fondate ove si consideri che, secondo l'assunto della Corte costituzionale, la norma come da essa interpretata non solo circoscriverebbe l'ambito della giurisdizione di questa Corte, ma non consentirebbe l'azione risarcitoria per danno all'immagine in casi diversi da quelli indicati neppure di fronte ad altro giudice".

Su quest'ultimo punto va richiamata la recentissima sentenza della Cassazione a sezioni unite n. 5756/2012, secondo cui:

1) "Per il danno all'immagine di cui al più volte citato art. 17, comma 3° ter, sono escluse forme di concorrenza di altre giurisdizioni in relazione a fattispecie identiche o diverse da quelle contemplate dalla norma stessa".

La sentenza della Cassazione merita una particolare attenzione anche su altri profili della materia in esame.

2) "Deve affermarsi che il principio di recente enunciato da queste Sezioni unite con sentenza n. 16165 del 2011, nel senso che, in tema di sindacabilità del difetto di giurisdizione delle sentenze della Corte dei Conti" (nella specie, di condanna per danno all'immagine per attività connesse alla funzione di parlamentare) "è inammissibile il ricorso che si fonda su vizi processuali relativi a violazioni dei principi costituzionali del giusto processo, quali quelli che ledono il contraddittorio tra le parti o la loro parità di fronte al giudice o l'esercizio del diritto di difesa, trattandosi di violazioni endoprocessuali rilevabili in ogni tipo di giudizio, al pari di tutti gli altri *errores in procedendo* e non inerenti all'essenza della giurisdizione o allo sconfinamento dei limiti esterni di essa ma solo al modo in cui è stata esercitata".

3)“Non rileva l'individuazione dei soggetti pubblici direttamente incisi dal danno propriamente patrimoniale, ma quella del soggetto che abbia subito il pregiudizio consistito nella perdita di prestigio e di detrimento dell'immagine come conseguenza della minore fiducia ingenerata nella pubblica opinione dall'operato di soggetti pubblici (cfr., *ex multis*, Cass., n. 14832/2011, 4582/2006, 612/1999): e tale ente è senz'altro lo Stato, per essere il danno derivato dalla condotta di un esponente del Governo in quanto tale. Ed è del tutto irrilevante che il danno patrimoniale sia stato arrecato all'una o all'altra branca della pubblica amministrazione statale, giacché quello all'immagine comunque concerne l'unica entità soggettiva costituita dallo Stato-persona”.

4)“Per quanto attiene specificamente alla responsabilità per violazione dell'immagine dell'ente pubblico, il relativo danno, in ragione della natura della situazione giuridica lesa, ha valenza non patrimoniale e trova la sua fonte di disciplina nell'art. 2059 cod. civ.. D'altra parte, il riferimento, contenuto nella giurisprudenza della Corte dei conti, alla patrimonialità del danno stesso, in ragione della spesa necessaria per il ripristino dell'immagine dell'ente pubblico, deve essere inteso come attinente alla quantificazione monetaria del pregiudizio subito e non alla individuazione della natura giuridica di esso”(Cass. n. 26792/2008, Corte cost. n. 355/2010).

Una riflessione conclusiva:

Il problema della “perdita di prestigio e di detrimento dell'immagine”, sia in ambito interno che internazionale, è un problema reale, concreto e fonte di gravissimi pregiudizi di carattere morale e materiale. Di fronte al fenomeno di amministrazioni screditate per episodi dilaganti di malcostume nella p.a. e di intrecci malavitosi, l'immagine gravemente appannata pregiudica la possibilità di nuove iniziative economiche specie da parte di investitori esteri, con ricadute devastanti sul tessuto economico, tanto più gravi, in un momento di accentuata crisi economica.

In tale situazione, è impensabile indebolire la necessaria reazione dell'ordinamento nei confronti di coloro che si rendono colpevoli di danno all'immagine della pubblica amministrazione in conseguenza di fatti delittuosi e addirittura privo di qualsiasi logica elementare l'assunto che, così operando, si migliorerebbe l'azione amministrativa in termini di efficienza ed efficacia.

Roma 6 luglio 2012.

Antonio VETRO

(Presidente on. Corte dei conti)