

PROBLEMATICHE RELATIVE AL DANNO ALL'IMMAGINE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, PERSEGUIBILE INNANZI ALLA CORTE DEI CONTI, DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DEL C.D. CODICE DI GIUSTIZIA CONTABILE di Antonio Vetro, *Presidente on. della Corte dei conti*

Negli articoli dello scrivente in data 13 settembre 2015, sul "riordino della procedura dei giudizi innanzi la Corte dei conti" (art. 20 della legge delega n. 124/2015) ed in data 10 ottobre 2016, sul c.d. codice di giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016), sono state formulate pesanti critiche su una riforma censurabile sotto molteplici profili.

Anche nella materia oggetto del presente articolo, riguardante il danno all'immagine della p.a., perseguibile in sede contabile, la riforma ha dimostrato tutti i gravissimi limiti di un "riordino" che, lungi dal chiarire la normativa vigente, di per sé sul punto largamente deficitaria per logica e ragionevolezza, ha ulteriormente incrementato i dubbi interpretativi.

1) Disposizioni che si sono succedute sul danno all'immagine.

Ai fini sistematici, è opportuno iniziare l'analisi riportando le disposizioni in materia che si sono succedute nel tempo:

Art. 7 punto 1 legge n. 97/2001: "La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'art. 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'art. 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271".

Art. 17 comma 30-ter del d.l. n. 78/2009 (c.d. "Lodo Bernardo"), convertito con modificazioni in legge n. 102/2009: "Le procure regionali della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine subito dall'amministrazione nei soli casi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. ... L'azione è esercitabile dal pubblico ministero contabile, a fronte di una specifica e precisa notizia di danno, qualora il danno stesso sia

stato cagionato per dolo o colpa grave. 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”.

Art. 1, lett. c), del d.l. n. 103/2009, convertito in legge n. 141/2009, che ha modificato l'art. 17 comma 30-ter del d.l. n. 78/2009 lo stesso giorno, 5.8.2009, della sua conversione in legge n. 102/2009: “All'art. 17 i primi tre periodi del comma 30-ter sono sostituiti dai seguenti: Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttorio ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 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”.

Art. 1, comma 1 sexies, legge n. 20/1994, introdotto dall'art. 1, comma 62, legge n. 190/2012:

“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”.

Art. 4, punto 1 d. lgs. n. 174/2016 Allegato 3 Norme transitorie e abrogazioni: “A decorrere dalla data di entrata in vigore del codice, sono o restano abrogati, in particolare: ...

g) l'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97;

h) l'articolo 17, comma 30-ter, primo periodo, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni,

dalla legge 3 agosto 2009, n. 102”.

Art. 51 d. lgs. n. 174/2016: comma 6. "La nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine è rilevabile anche d'ufficio"; comma 7. "La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'art. 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271".

2) Questioni di legittimità costituzionale.

Con ordinanza n. 12/2016 la Sezione giurisdizionale per la Liguria ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 comma 30-ter del d.l. n. 78/2009.

La Sezione - premesso che la Corte costituzionale, con sentenza n. 355 del 2010 e ordinanze nn. 219, 220 e 221 del 2011, aveva dichiarato inammissibili o infondate le questioni di legittimità costituzionale di tale disposizione, già prospettate da numerose Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, e che le Sezioni Riunite, con sentenza n. 8/2015, aveva statuito che l'azione per il risarcimento del danno all'immagine potesse essere esercitata solo per i delitti di cui al capo I del titolo II del libro II del codice penale - ha riproposto il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della "intrinseca irragionevolezza", anche a seguito delle successive disposizioni emesse in materia che hanno introdotto ulteriori fattispecie di danno all'immagine, come conseguenza di reati non compresi tra quelli disciplinati dal capo I titolo II libro II del c.p. e anche di fatti che non costituiscono reato.

In proposito, sono state citate dalla Sezione le seguenti "successive disposizioni":

Art. 55 - quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 (aggiunto dall'art. 69, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009), secondo cui risponde di danno

all'immagine alla p.a. il lavoratore dipendente che attesti falsamente la propria presenza in servizio.

Art. 1, comma 12, della legge n. 190/2012, il quale ha previsto che in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, possa rispondere di danno all'immagine il responsabile tenuto a predisporre uno specifico piano anticorruzione ed a vigilare sulla sua osservanza.

Art. 46, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, che ha ritenuto eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o la mancata predisposizione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Tale articolo è stato modificato dall'art. 37 del d.lgs. n. 174/2016 secondo cui l'inadempimento agli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente ed il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione.

Secondo la Sezione, l'irragionevolezza e l'intrinseca irrazionalità dell'art. 17 comma 30-ter del d.l. n. 78/2009 risultano evidenti, tenuto conto che l'azione risarcitoria per il danno all'immagine è prevista per fatti dannosi di minore gravità, quali quelli contemplati dalle due ultime norme citate, che non costituiscono neppure reato, mentre è esclusa per danni all'immagine causati da più gravi fatti di reato, produttivi della stessa tipologia di danno (ad es. alcuni reati contro l'amministrazione della giustizia, la rivelazione di segreto di Stato, la truffa aggravata ecc.).

La diversità di trattamento, del tutto ingiustificata, comporta quindi la violazione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., che impone parità di trattamento in presenza di situazioni analoghe.

Inoltre l'esclusione della previsione del danno all'immagine in conseguenza di gravissimi reati, quali quelli oggetto dell'ordinanza della Sezione, con enorme risonanza, non solo in sede nazionale, ma addirittura internazionale (trattasi della vergognosa vicenda accaduta in occasione del vertice dei capi di Stato,

denominato G8 , tenutosi a Genova nel luglio del 2001) e cioè l'arresto illegale di persone, accusate della commissione di gravi delitti sulla base di false prove prodotte da appartenenti alle forze di polizia, non risulta misura idonea a conseguire il raggiungimento dell'obiettivo del buon andamento dell'amministrazione o strumento funzionale all'attuazione dei principi di legalità, di imparzialità, di economicità e di trasparenza, che costituiscono il modello fondante dell'azione amministrativa previsto dall'art. 97 Cost., con conseguente violazione anche di quest'ultima norma costituzionale.

Con ordinanza n. 145/2017 la Corte costituzionale ha rilevato che, successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78/2009 è stato modificato dall'allegato 3-art. 4, comma 1, lettera h), del d. lgs. n. 174/2016, il quale ha abrogato il primo periodo della norma censurata, e lettera g), il quale ha abrogato, a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice, l'art. 7 della legge n. 97/2001, alla quale rinvia quella censurata; ha inoltre rilevato che, sempre successivamente all'ordinanza di rimessione, l'art. 37 del d. lgs. n. 97/2016 ha modificato l'art. 46, comma 1, del d. lgs. n. 33/2013, richiamato dal rimettente a conforto delle censure di irragionevolezza e di violazione del principio di eguaglianza.

Conseguentemente la Consulta ha ritenuto che "le sopravvenute modifiche, anche tenendo conto della data di entrata in vigore delle stesse, hanno inciso sul citato art. 17, comma 30-ter, e, comunque, hanno determinato una profonda trasformazione del quadro normativo di riferimento (soprattutto in considerazione della disposta abrogazione dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001), realizzata con modalità tali da influire sul contenuto e sulla prospettazione delle censure e che, quindi, ne rendono ineludibile il riesame da parte del rimettente, cui spetta valutare le ricadute delle modifiche, procedendo ad una nuova valutazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della sollevata questione".

Occorre quindi prendere atto, per usare le stesse parole pronunziate dalla

Consulta, che “le sopravvenute modifiche hanno determinato una profonda trasformazione del quadro normativo di riferimento” consentendo, finalmente, di porre fine ad una situazione di inammissibile inosservanza dei più elementari canoni di logica e ragionevolezza, quali quelli introdotti dal c.d. “Lodo Bernardo” ed inspiegabilmente mantenuti fermi per troppo tempo, malgrado autorevoli voci contrarie, quali quelle espresse, ad esempio, dalla Sezione III di appello della Corte dei conti, con sentenza n. 286/2012, che giustamente ha disatteso l’inaccettabile e non vincolante interpretazione della Consulta, espressa con sentenza n. 355/2010, pervenendo a conclusioni diametralmente opposte.

Con la citata sentenza n. 286/2012, “La Sezione (III di appello) 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.”.

3) Le soluzioni prospettate dalla più recente giurisprudenza.

Occorre adesso esaminare le più recenti sentenze del giudice contabile in materia, ed in particolare quelle che, anche sulla scorta della normativa

intervenuta successivamente al, mai sufficientemente deprecato, "Lodo Bernardo", sono pervenute alla conclusione dell'eliminazione di tali disposizioni che ripugnano alla coscienza sociale, in quanto hanno ritenuto prive di effetti abusi, riconosciuti in sede penale, devastanti sull'immagine della p.a., in contrasto persino con il comune sentire dell'uomo della strada.

Per motivi di brevità la citazione delle sentenze, assai numerose, sarà limitata a quelle recenti maggiormente significative, con l'avvertenza che di queste un numero non indifferente ha preferito non prendere posizione sulle modifiche intervenute, ritenendo sufficiente osservare che le situazioni delittuose esaminate risultavano comunque produttive di danno all'immagine, sia in base al "Lodo Bernardo" sia in base alle disposizioni intervenute successivamente.

A)La Sezione Lombardia, con sentenza 1/12/2016 n. 201, ha premesso che, a seguito dell'espressa abrogazione dei presupposti richiesti per l'azione risarcitoria per il danno all'immagine sanciti dall'art. 4, lett. g) ed h) dell'allegato 3 del c.d. codice di giustizia contabile, occorra individuare, in sede interpretativa, l'attuale portata della disciplina relativa al risarcimento in parola.

A tal fine andrebbe data applicazione al comma 2 del citato art. 4 secondo cui: "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", tenendo conto che il "corrispondente istituto" dovrebbe essere individuato nel generale istituto del "danno erariale", al quale fanno univoco riferimento gli artt. 51 e segg. del d.lgs. n.174 cit., entro cui va compreso il danno all'immagine, la cui esplicita menzione è contenuta solo nel comma 6 dello stesso art. 51 che si limita a sancire che "La nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine è rilevabile anche d'ufficio".

In mancanza di ulteriori specificazioni normative, tali nuovi "presupposti" di proponibilità della domanda di risarcimento del danno andrebbero individuati in quelli previsti dal medesimo articolo 51, comma 7, ai sensi del quale: "La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ... 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 ...".

Da tali disposizioni si desumerebbe che il danno all'immagine sarebbe perseguibile per qualsiasi delitto, accertato con sentenza penale definitiva, commesso ai danni delle pubbliche amministrazioni da dipendenti pubblici o da soggetti legati da rapporto di servizio, senza più la aberrante limitazione contenuta nell'abrogato art. 7 della legge n. 97 del 2001.

Riguardo alla portata applicativa del sopravvenuto art. 1, co. 1-*sexies*, legge n. 20/1994, introdotto dall'art 1, comma 62, legge n. 190 del 2012, secondo la Sezione si tratterebbe di norma di natura sostanziale e non processuale, innovativa e dunque operante *ex nunc*, anche perché la presunzione legislativa sul "raddoppio tangenzio", quale criterio di quantificazione del danno, rappresenterebbe un parametro peggiorativo della posizione del convenuto e come tale irretroattivo.

B) La II Sez. centr. d'appello, con sentenza 26/09/2017 n. 647, ha precisato che l'art. 1 comma 62 della legge 190/2012, relativo al c.d. "raddoppio tangenzio", trova spazio applicativo nelle sole ipotesi in cui sia provata la percezione di una somma di denaro e di altra utilità e quindi non nella fattispecie esaminata, riguardante la dolosa utilizzazione impropria delle utenze telefoniche dell'Ente pubblico.

C) La II Sez. centr. d'appello, con sentenza 4/10/2017 n. 662, per un caso di falsa attestazione di presenza in servizio, ha ritenuta infondata la doglianza dell'appellante avverso la condanna erariale pronunciata in assenza di un reato contro la pubblica amministrazione accertato con una sentenza penale passata in giudicato, in quanto la fattispecie contemplata dall'art. 55 *quinquies*, d.lgs. n. 165/2001, presenta indiscutibili caratteri di autonomia rispetto a quella, più generale, prevista dall'art. 17, comma 30 ter, d.l. n. 78/2009 e s.m.i. Del resto, che con la norma in rassegna il legislatore abbia voluto prescindere da un previo pronunciamento sulla responsabilità penale, è chiaramente dimostrato dall'inciso contenuto nel secondo comma dell'art. 55 *quinquies*, a tenore del quale si può procedere all'applicazione della norma "ferme la responsabilità

penale e disciplinare e le relative sanzioni...".

D) La Sezione Lombardia, con sentenza 6/10/2017 n. 143, sulla dibattuta problematica dell'applicabilità retroattiva (o meno) del criterio di quantificazione del danno previsto dall'art. 1, comma 62, della l. n. 190/2012, ha ritenuto tale questione priva di particolari conseguenze pratiche, tenuto conto del valore "relativo" (e non assoluto) della presunzione e del fatto che la giurisprudenza, già prima del 2012, aveva annoverato, tra i criteri di quantificazione del danno all'immagine (ex art. 1226 c.c.), anche quello dell'ammontare dell'illecitazione di denaro o altra utilità (cfr. SS.RR. n. 10/2013, paragrafo 24).

E) La II Sez. centr. d'appello, con sentenza 23/10/2017 n. 745, ha richiamato la giurisprudenza della Suprema Corte (sentenza n. 26972 dell'11.11.2008), ispirata da un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c., secondo cui la "lesione dei diritti inviolabili della persona che abbia determinato un danno non patrimoniale comporta l'obbligo di risarcire tale danno, quale che sia la fonte della responsabilità, contrattuale o extracontrattuale" e, riguardo alla quantificazione del danno, ha precisato che il comma 1 *sexies* dell'art. 1 della legge n. 20/1994, introdotto dall'art. 1, comma 62, della legge n. 190/2012 contempli una presunzione *iuris tantum* e quindi introduca un criterio di calcolo meramente orientativo. Con sentenza n. 735/2017 ha aggiunto che, indipendentemente dall'applicabilità o meno *ratione temporis* della predetta norma alla fattispecie, occorra prendere atto del principio, sotteso alla medesima disposizione, secondo cui per la quantificazione del danno all'immagine il dato di riferimento primario è da individuare nella misura delle utilità illecitamente conseguite.

F) La Sez. Emilia-Romagna, con sentenza 24/11/2017 n. 229, ha espresso l'avviso che, con l'entrata in vigore del d.l.vo n. 174/2016, art. 4 all. 3 lett. h) e lett. g), il nuovo assetto normativo abbia comportato lo svuotamento del richiamo alle fattispecie penali previste dall'art. 17, comma 30 ter, del d.l. n. 78/2009. Secondo la Sezione, le norme attualmente in vigore, relativamente al danno all'immagine, sarebbero da ritenere quelle contenute nell'art. 1, comma 1 *sexies*, della legge n. 20/1994, introdotte dalla legge n. 190/2012 in tema di misure anticorruzione, che indicano anche un criterio di quantificazione del

danno medesimo, (pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente), criterio, peraltro, non tassativo, e nell'art. 51, comma 6, del d. lgv. n. 174/2016, che statuisce la nullità, nei casi di violazione delle disposizioni sui presupposti di proponibilità, dell'azione per danno all'immagine, rilevabile anche d'ufficio. Quindi le condizioni dell'azione, cumulative e non alternative, sarebbero le seguenti: 1) deve trattarsi di un reato contro la pubblica amministrazione; 2) tale reato deve essere accertato con sentenza del giudice ordinario penale passata in giudicato.

4) Brevi considerazioni conclusive.

Come appare evidente, l'istituto in esame, grazie ad una legislazione incoerente e difettosa, presenta larghi margini di dubbio.

I) Per prima cosa, *de jure condendo*, appare scarsamente comprensibile la limitazione dell'azione contabile sul danno all'immagine ai soli casi in cui sia intervenuta una sentenza penale irrevocabile.

Tale limitazione appare contrastare sia con i principi del giusto processo, fra i quali l'esigenza primaria di pervenire a sentenza in tempi ragionevoli, sia con la riforma che ha comportato l'eliminazione della pregiudizialità penale sui processi civili, amministrativi e contabili a favore della concezione dell'autonomia dei giudizi nelle diverse sedi giurisdizionali.

Tale limitazione appare ancor più incoerente se si pensa che, per gli altri profili di danno che possano emergere in aggiunta a quello in esame, non occorra affatto attendere la definizione del processo penale, con la conseguenza che per lo stesso fatto vengano proposte azioni in tempi diversi, a seconda della tipologia del danno contestato, con la possibilità di giudicati contraddittori.

II) La II Sez. centr. d'appello, con sentenza 23/10/2017 n. 745, ha giustamente richiamato la sentenza n. 26972 dell'11.11.2008 delle Sezioni Unite della Cassazione secondo cui il danno non patrimoniale è risarcibile nei soli casi "previsti dalla legge", e cioè, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c.: a) quando il fatto illecito sia astrattamente configurabile come reato; b) quando ricorra una delle fattispecie in cui la legge

espressamente consente il ristoro del danno non patrimoniale anche al di fuori di una ipotesi di reato; c) quando il fatto illecito abbia violato in modo grave diritti inviolabili della persona, come tali oggetto di tutela costituzionale.

Anche alla luce dei principi affermati dalla suprema Corte risulterebbe opportuno, oltre che giuridicamente corretto, svincolare coerentemente l'azione della Procura contabile per il danno all'immagine non solo dal presupposto della sentenza irrevocabile di condanna penale ma anche dal fatto costituente reato, ritenendo sufficiente la sussistenza di condotte contrarie agli obblighi di ufficio o di servizio, come d'altronde già previsto in disposizioni successive al "Lodo Bernardo", come quella contenuta nell'art. 46, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, che ha ritenuto eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amm.ne l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione.

III) Appaiono meritevoli di speciale considerazione gli sforzi interpretativi compiuti dalle Sezioni per la Lombardia e per l'Emilia-Romagna nelle citate sentenze per superare i limiti assurdi del "Lodo Bernardo", pervenendo alla condivisibile conclusione che il danno all'immagine sarebbe perseguibile per qualsiasi delitto, accertato con sentenza penale definitiva, commesso ai danni delle pubbliche amministrazioni da dipendenti pubblici o da soggetti legati alla p.a. da rapporto di servizio.

IV) Da ultimo, un particolare apprezzamento va riservato alla Sezione per la Liguria che, malgrado la sentenza n. 355 del 2010 e le ordinanze nn. 219, 220 e 221 del 2011 della Corte costituzionale, che avevano dichiarato inammissibili o infondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate da numerose Sezioni giurisdizionali, ha giustamente insistito nel prospettare la manifesta violazione perpetrata dal Lodo Bernardo di fondamentali principi della Costituzione quali quelli sanciti negli articoli 3 e 97 della Costituzione.