

Perplessità sulla sentenza della Corte costituzionale 1° dicembre 2010 n. 355 in tema di danno all'immagine delle pubbliche amministrazioni.

di Antonio Vetro
Presidente on. della Corte dei conti

Numerose Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, con dieci ordinanze, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30 ter, periodi secondo, terzo e quarto del d.l n. 78/2009, convertito, con modificazioni, in legge n. 102/2009, modificato dal d.l n. 103/2009 convertito, con modificazioni, in legge n. 141/2009.

Con sentenza n. 355/2010 la Corte costituzionale ha dichiarato in parte inammissibili, in parte infondate le questioni sollevate nelle dieci ordinanze, osservando, in diritto, quanto segue:

1) Le disposizioni censurate prevedono che le Procure regionali della Corte dei conti esercitino l'azione per il risarcimento del danno all'immagine, a pena di nullità, nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della legge n. 97/2001 che, a sua volta, ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione risarcitoria, "fa riferimento alle sentenze irrevocabili di condanna pronunciate nei confronti dei dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale", vale a dire peculato, malversazione a danno dello Stato, indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, concussione, corruzione, abuso d'ufficio, ecc.

Si osserva che la Corte costituzionale erroneamente ritiene che l'art. 7 della legge n. 97/2001 faccia riferimento soltanto alle "sentenze irrevocabili di condanna". Tale disposizione, invece, richiama espressamente, nell'ultima parte, "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".

Quest'ultima norma, al punto 3, dispone 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 richiamo alla citata norma è espresso con notevole risalto dal legislatore, il quale sottolinea che, in ogni caso, "resta salva" l'applicazione dell'art. 129.

Orbene la Corte costituzionale non spiega minimamente perché mai detta norma, di cui non fa proprio menzione, non sia applicabile "ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione risarcitoria".

Al contrario, il risarcimento del danno all'immagine si ritiene possa essere esercitato dalle Procure della Corte dei conti non solo nei casi di delitti contro la P.A., accertati con sentenza irrevocabile, ma in tutte le ipotesi di "reato che ha cagionato un danno per l'erario".

2) La Corte ha ritenuto inammissibile, per genericità, la questione di legittimità costituzionale del IV periodo, comma 30 ter, dell'art. 17 in esame sulla nullità degli atti istruttori compiuti in assenza di una specifica e concreta notizia di danno, da far valere in ogni momento dinanzi alla competente

Sezione giurisdizionale che deve decidere nel termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta.

Tale questione, che non sembra presentare alcun nesso con la problematica del danno all'immagine, è stata definita dalla Consulta in un unico contesto per "spiccati elementi di connessione oggettiva".

Possono sollevarsi notevoli perplessità sulla effettiva utilità, ai fini della piena conoscenza della questione, di particolari che sembrano irrilevanti, come "le posizioni funzionali dei convenuti" o "le loro qualifiche" o la "posizione di ciascuno di essi", in relazione agli addebiti.

Tali perplessità trovano conferma nella singolare circostanza che nessuna delle controparti abbia rilevato tale "insanabile astrattezza", né l'Avvocatura generale dello Stato, né il legale del convenuto.

3) La Corte ha ritenuto inammissibili la questione di legittimità costituzionale "relativa alla limitazione del danno all'immagine della pubblica amministrazione soltanto nelle ipotesi di fatti di reato specificamente indicati", congiuntamente all'altra questione relativa a "due diverse forme di tutela: dinanzi alla Corte dei conti per le fattispecie costituenti anche reato e all'autorità giudiziaria ordinaria in tutti gli altri casi".

I giudici remittenti, di primo grado e di appello, avevano sollevato "dubbi di costituzionalità, quale che fosse la possibile soluzione individuata", senza esprimere un giudizio su quale interpretazione privilegiare.

La Consulta ritiene che tale omissione, oltre a rendere dubbia ("incipite") la prospettazione, rende "perplessa la motivazione sulla rilevanza".

Anche sul punto possono sollevarsi pesanti interrogativi sulla necessità di esprimere una preferenza, addirittura a pena di inammissibilità, fra due interpretazioni che portano univocamente alla incostituzionalità della norma, dal momento che la prospettazione sembra chiarissima e non "incipite" e che è indubbia la rilevanza.

4) Secondo la Consulta, "deve ritenersi che il legislatore non abbia inteso prevedere una limitazione della giurisdizione contabile a favore di altra giurisdizione, e segnatamente di quella ordinaria, bensì circoscrivere oggettivamente i casi in cui è possibile chiedere il risarcimento del danno in presenza della lesione dell'immagine dell'amministrazione".

Poiché supremo Organo regolatore della giurisdizione non è la Corte costituzionale ma la Cassazione a sezioni unite, è auspicabile che quest'ultima Corte adotti un'interpretazione diametralmente opposta, nel senso di riconoscere la giurisdizione del giudice ordinario per la tutela del danno all'immagine della p.a. nei casi in cui l'azione non sia azionabile dinanzi alla Corte dei conti.

5) La Corte costituzionale afferma che non è fondata la questione sulla violazione dell'art. 77 della Costituzione, per mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza, da parte della censurata disposizione introdotta dal Parlamento in sede di conversione del decreto legge, in difetto di "manifesta irragionevolezza o arbitrarietà".

Si legge nella sentenza: "Né può ritenersi che la norma stessa sia del tutto dissonante rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza emessa con il decreto legge nel quadro generale di <provvedimenti anticrisi, nonché proroga dei termini>". ...

“Anche la norma ora in esame, limitativa della responsabilità per i danni da lesione all’immagine della p.a.” può essere ricondotta “nell’alveo dei meccanismi, previsti con il citato decreto legge, aventi lo scopo di introdurre nell’ordinamento misure dirette al superamento della attuale crisi in cui versa il Paese”. Ciò nell’ottica “di attenuare il regime dei controlli della Corte dei conti e di limitare ulteriormente l’area della gravità della colpa del dipendente incorso in responsabilità”.

Può osservarsi che, a parte la “proroga dei termini”, che non ha alcun nesso con la materia in esame, solo attraverso un volo pindarico può sostenersi che rientri fra i provvedimenti anticrisi l’impunità da ogni sanzione o risarcimento pecuniari per il danno all’immagine garantita agli autori di fatti anche gravissimi.

6) Le Sezioni remittenti hanno prospettato “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 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”.

Sul punto, possono essere avanzate notevoli riserve, 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 pena prevista in sede penale, di quelle contenute nella indicata categoria di reati contemplati nel capo I del titolo II del libro II del codice penale (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.). Basta citare il caso dell’omicidio o delle lesioni gravissime dolosamente addebitabili a medici di strutture ospedaliere pubbliche, di cui si parlerà in seguito.

7) E’ stata sollevata questione di legittimità costituzionale per violazione dell’art. 2 della Costituzione in quanto tale norma, in relazione all’art. 2059 del codice civile, imporrebbe una tutela piena, e non limitata, come nel caso in esame, dei diritti della personalità, tra i quali deve essere ricompreso quello all’immagine della p.a.

Secondo la Consulta la questione non è fondata, in quanto “deve rilevarsi che la responsabilità amministrativa presenta una struttura ed una funzione diverse da quelle che connotano la comune responsabilità civile”.

Dopo aver richiamato l'art. 97 della Costituzione, la sentenza ha concluso sul punto nel senso che "tale riconoscimento (di diritti propri degli enti pubblici) deve necessariamente tenere conto della peculiarità del soggetto tutelato e della conseguente diversità dell'oggetto di tutela, rappresentato dall'esigenza di assicurare il prestigio, la credibilità e il corretto funzionamento degli uffici della pubblica amministrazione. In questa prospettiva non è manifestamente irragionevole ipotizzare differenziazioni di tutele che si possono attuare a livello legislativo, anche mediante forme di protezione dell'immagine della p.a. a fronte di condotte dei dipendenti, specificatamente tipizzate, meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica".

Non è agevole comprendere la sequenza logica del ragionamento che parte da premesse che dovrebbero portare a conclusioni diametralmente opposte.

Infatti sembra manifestamente irragionevole ammettere una tutela limitata dei diritti della personalità delle pubbliche amministrazioni, ben più rilevante rispetto a quella prevista per le persone fisiche, proprio alla luce delle imprescindibili esigenze di salvaguardia del "prestigio, credibilità e corretto funzionamento degli uffici".

Né si comprende quale nesso vi sia fra le diversità dei regimi della comune responsabilità civile e della responsabilità amministrativa ed il vulnus perpetrato al diritto all'immagine della p.a.

8) Altre questioni di legittimità costituzionale sono state dichiarate infondate in buona parte sulla base delle stesse motivazioni già illustrate e sulle quali non è il caso di soffermarsi.

L'interpretazione della normativa sottoposta all'esame di legittimità costituzionale, accolta nella sentenza della Consulta, potrebbe portare a conseguenze devastanti per il diritto all'immagine della pubblica amministrazione.

La Sezione giurisdizionale per la Lombardia, in virtù del richiamo dell'art. 7 della legge n. 97/2001 all'art. 129 disp. att. c.p.p., ha ritenuto che il risarcimento del danno all'immagine possa essere esercitato dalle Procure della Corte dei conti non solo nei casi di delitti contro la p.a., accertati con sentenza irrevocabile, ma in tutte le ipotesi di "reato che ha cagionato un danno per l'erario", (infatti la Sezione ha limitato la richiesta di verifica costituzionale della normativa in esame alla circostanza che non era più previsto il danno all'immagine per fatti non costituenti reato).

Si esprime in modo pressante l'auspicio che venga emanata al più presto una norma legislativa di interpretazione autentica conforme a quella propugnata dalla Sezione Lombardia.

In caso contrario casi di gravità eccezionale non potrebbero essere più sanzionati per il danno all'immagine.

Per rimanere sul concreto, la Sezione Lombardia, per il caso terrificante della c.d. "clinica degli orrori", con sentenza n. 641/2009, ha 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.

Orbene, accogliendo l'interpretazione della Corte costituzionale, gli autori degli "orrori" andrebbero esenti da responsabilità per il danno all'immagine,

non rientrando i fatti delittuosi ad essi imputati fra i casi previsti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale.

Resta aperto il problema se possa essere ritenuta vincolante per i giudici delle diverse giurisdizioni, ed in particolare per quelli della Corte dei conti, la quanto meno discutibile interpretazione della Consulta, a parte i giudizi per i quali è stata sollevata questione di costituzionalità, la cui sorte è ormai segnata.

Fra questi va segnalato, in particolare, il caso prospettato dalla Sezione Sicilia di un assistente di polizia che aveva commesso "reati, accertati con sentenza irrevocabile, di violenza sessuale, con abuso di qualità e di poteri, ai danni di alcuni detenuti", che andrà prosciolto dalla contestazione di danno all'immagine formulata dalla Procura regionale contabile, grazie alla sentenza della Corte costituzionale, in quanto la violenza sessuale non rientra tra i reati elencati nel citato capo I del titolo II del libro II del codice penale.