

L'immagine e il prestigio dello Stato a rischio **di Salvatore Sfrecola**

L'annuale rapporto *Gli italiani e lo stato* indica un livello straordinariamente basso di fiducia nelle istituzioni dello Stato, fatti salvi il Capo dello Stato e l'Arma dei Carabinieri, che continuano a riscuotere la stima della gente. Una realtà confermata ad ogni sondaggio, come insegnano le rilevazioni periodiche del Prof. Renato Mannheimer.

La fiducia per le istituzioni è come la fiducia per le persone.

Da sempre l'uomo vive della sua immagine, del prestigio che lo circonda, in famiglia, nell'ambiente di lavoro, nella società. Quel prestigio e quella immagine hanno un valore, morale innanzitutto, ma anche giuridico. Infatti, se un comportamento illecito, ad esempio diffamatorio, lede la nostra immagine possiamo rivolgerci al giudice per ottenere il risarcimento del danno che ne è derivato, che terrà conto eventualmente anche dei riflessi che quell'azione può aver determinato sulla nostra sfera di relazioni professionali. Un avvocato del quale si dica che è un difensore infedele può perdere clientela; un ingegnere direttore dei lavori accusato di essere in combutta con l'appaltatore perderà affidabilità non solo agli occhi della stazione appaltante ma anche di altri enti.

Di immagine vivono, dunque, anche gli enti pubblici, lo Stato innanzitutto, per le funzioni che gli sono affidate e che esercita attraverso apparati composti di uomini, amministratori e funzionari. In tutti i settori, dalla difesa nazionale all'ordine e la sicurezza pubblica, all'assistenza sanitaria e sociale, all'istruzione, alla tutela dell'ambiente naturale e dell'ingente patrimonio storico artistico del quale siamo depositari in misura che non ha di eguali al mondo.

Per cui i cittadini, ai quali viene richiesto un non lieve sacrificio in termini di imposte e tasse, volentieri si assoggettano al prelievo fiscale (ricordate il "pagare le tasse è bello" di Padoa Schioppa?) nella fiducia che quelle risorse siano utilizzate per perseguire, nel rispetto delle regole dell'efficienza, efficacia ed economicità, le finalità istituzionali, quelle che vengono definite anche "politiche pubbliche".

È un tratto essenziale nel rapporto tra cittadino contribuente e potere pubblico, da sempre. Scriveva, in proposito, Giovanni Botero nel suo "La ragion di Stato", giusto nel 1589, che "non è cosa che più affligga e tormenti i popoli che 'l veder il suo Principe gittare impertinatamente il denaro ch'essi con tanto loro travaglio e stento gli somministrano per sostegno della sua grandezza e per mantenimento della Repubblica". E più avanti lo invitava ad astenersi "dalle spese impertinenti e dal dar vanamente", chiarendo che "spese impertinenti sono quelle che non hanno fine appartenente al bene pubblico, non recano utilità, non sicurezza allo stato, non grandezza, non riputazione al Re: e queste sono infinite, perché la vanità non ha termine". E naturalmente, in tempi di "principi" elettivi non viene meno l'interesse del cittadino al buon governo della finanza pubblica. Anzi, esso si è vieppiù accentuato e si indirizza verso la conoscenza dei risultati della gestione, degli obiettivi raggiunti e di quelli mancati. Con quali e quanti mezzi.

Ebbene, laddove l'immagine dello Stato è deteriorata da comportamenti illeciti di amministratori e dipendenti ne derivano inevitabilmente conseguenze gravi sull'assetto sociale e sulla tenuta democratica, com'è avvenuto al tempo di "tangentopoli", che ha travolto partiti politici, personaggi pubblici ed alti funzionari. A volte certi scandali hanno dato fiato anche a ricorrenti denunce dell'ingiustizia delle imposte, con giustificazione di forme di elusione se non di evasione che in alcune realtà economiche produttive si sono atteggiate a ribellione strisciante che ha alimentato anche tensioni sociali, come nel caso del cosiddetto "popolo delle partite iva", una vera e propria insurrezione contro lo Stato, sia pure ammantata della richiesta di attuare il federalismo fiscale che, tra mito e realtà, sta dominando il dibattito in questa stagione della politica.

Il prestigio dello Stato, tuttavia, non è leso agli occhi dei cittadini solamente in presenza di sprechi, o quando politici e funzionari vengono presi con le mani nel sacco, perché peculatori, malversatori, concussori, corrotti, o perché abusano dei poteri d'ufficio, rifiutano o omettono atti d'ufficio, come ha previsto l'art. 17, comma 30-ter, del decreto legge n. 789 del 2009. La norma la quale ha stabilito che "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". Questo, che reca nella rubrica "Responsabilità per danno erariale" prevede che "La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo 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'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271".

In parole povere il danno all'immagine viene configurato solamente in presenza di uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P. A. previsti dal codice penale.

Alla domanda se la soluzione scelta dal legislatore attui una tutela efficace dell'Amministrazione pubblica sotto il profilo del danno all'immagine ed al prestigio la risposta non può che essere critica, in quanto ben altri comportamenti ledono, agli occhi dei cittadini, l'immagine ed il prestigio delle istituzioni pubbliche. Si pensi, non solo, all'esempio, che appare di immediata evidenza del peculato militare, che rimane fuori dalla previsione normativa solo perché previsto da altro codice, il codice penale militare, ma anche la truffa aggravata a danno dello Stato, quando commessa da un amministratore o dipendente. E poi tutti i delitti di violenza, che ahimé vengono alla luce sempre più spesso, commessi da educatori nei confronti di allievi (molestie, violenze, pedofilia), comportamenti che gettano grave discredito sulla P.A.. Immaginiamo l'impatto che sulla popolazione deriva dai reati appena ricordati se accertati in un plesso scolastico. Del pari destano grave sconcerto, e sicuramente ledono l'immagine della pubblica amministrazione, le violenze che vedono come attori operatori delle carceri o di polizia, fatti dei quali, purtroppo, la cronaca, di tanto in tanto ci informa.

In tutti questi casi il danno all'immagine delle amministrazioni costituisce un gravissimo pregiudizio anche per i colleghi che onestamente compiono il loro lavoro e che rischiano di essere accomunati ad alcuni mascalzoni.

La norma, che pure è passata indenne al vaglio di costituzionalità (sentenza n. 355 del 2010), limita, come abbiamo visto, l'esercizio dell'azione risarcitoria solo ai casi dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A. in sostanza affermando che solo in quelli e non in altri è configurabile il danno all'immagine. Altre lesioni dell'immagine non esistono. O, se esistono, se la gente le sente come tali non sono risarcibili, in quanto la Consulta ha affermato che la Corte dei conti è il giudice naturale di questa materia, per cui non è immaginabile l'esercizio dell'azione risarcitoria dinanzi al giudice ordinario.

Ora per il legislatore e per la Consulta, probabilmente anche per come la vicenda è stata presentata al Giudice delle leggi sotto il profilo della rilevanza e dei riferimenti ai principi costituzionali assunti come violati (ad esempio non si è fatto cenno all'art. 54, comma 2, secondo il quale "i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore"), il danno all'immagine non è configurabile nel caso degli altri reati di cui si è fatto cenno, per il fatto che essi tutelano beni diversi dalla P.A., quali il patrimonio (truffa) o la moralità pubblica e il buon costume (la violenza carnale e gli atti di libidine).

È una scelta legislativa evidentemente non accettabile. Un docente pedofilo fa molto male all'istituzione scolastica (si pensi agli analoghi effetti sulle confessione religiose). Inoltre, cosa che il legislatore ben conosce, essendo necessaria una sentenza passata in giudicato perché le procure della Corte dei conti possano agire per il risarcimento del danno all'immagine, l'esperienza quotidiana ci dice che i grandi processi per corruzione assai spesso si concludono con l'accertamento dell'intervenuta prescrizione, come insegna l'esperienza di tangentopoli. Inoltre, non va trascurato che, in ogni caso, le sentenze arrivano con anni di ritardo per cui il risarcimento del danno all'immagine perde gran parte del significato che ad esso è attribuito dall'opinione pubblica. Sembra quasi un'azione postuma ed aggiuntiva a quella irrogata in sede penale.

Le male lingue che il legislatore si è mosso in sede di conversione in legge di un decreto anticrisi su *imput* del partito di appartenenza di un soggetto sul quale la competente procura della Corte dei conti aveva in animo di esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine.

Sono illazioni che non fanno bene al dibattito. È sufficiente rilevare in modo molto sereno che la tutela dell'immagine della P.A. è questione essenziale in un ordinamento moderno nel quale ciò che appare spesso vale più di ciò che è.

Il legislatore ha voluto delineare la fattispecie dannosa con riguardo ad alcune fattispecie penali (i ricordati delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A.) contraddicendo una ricca elaborazione giurisprudenziale della Cassazione e della Corte dei conti che erano giunte alla conclusione che la lesione dell'immagine non fosse necessariamente legata ad un illecito penale.

È auspicabile, dunque, un ripensamento, eventualmente indotto anche da qualche intervento della Consulta più illuminato di quello recente che ha ritenuto infondate le questioni di costituzionalità sollevate da varie sezioni della Corte dei conti.