

CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **167/2019** (ECLI:IT:COST:2019:167)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **BARBERA**

Udienza Pubblica del **21/05/2019**; Decisione del **21/05/2019**

Deposito del **09/07/2019**; Pubblicazione in G. U. **10/07/2019**

Norme impugnate: Art. 17, c. 30° ter, del decreto-legge 01/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 03/08/2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, c. 1°, lett. c), n. 1, del decreto-legge 03/08/2009, n. 103, convertito, con modificazioni, nella legge 03/10/2009, n. 141.

Massime: **42447**

Atti decisi: **ord. 175/2018**

ORDINANZA N. 167

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1°

luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, nel procedimento vertente tra il Procuratore regionale della Corte dei conti per la Liguria e L. B. ed altri con ordinanza dell'8 agosto 2018, iscritta al n. 175 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione di L. B. e altri, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato Alba Giordano per L. B. e altri e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con ordinanza dell'8 agosto 2018 la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione;

che la Procura contabile aveva evocato in giudizio quattro appartenenti alla Polizia di Stato, ritenuti responsabili dalla Corte d'appello di Genova, fra l'altro, «del reato continuato di falsità ideologica commesso dal pubblico ufficiale in atti pubblici», per aver – durante una manifestazione svoltasi a Genova nel luglio del 2001, in occasione del vertice dei Capi di Stato e di Governo denominato “G8” – operato intenzionalmente l'arresto di alcuni manifestanti al di fuori dei presupposti di legge, affermando falsamente nel relativo verbale e nelle successive relazioni di servizio di averli sorpresi mentre ponevano in essere condotte violente e pericolose per l'incolumità pubblica;

che, in particolare, divenuta definitiva la condanna in seguito al rigetto del ricorso per cassazione proposto dagli imputati, la Procura contabile aveva chiesto la condanna dei predetti al risarcimento del danno all'immagine subito dalla Polizia di Stato, determinato equitativamente in euro 200.000,00;

che la norma impugnata prevede che le procure regionali della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche);

che tale ultima disposizione, a sua volta, delimita l'ambito applicativo dell'azione risarcitoria al solo caso di sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti di amministrazioni, enti pubblici o enti a prevalente partecipazione pubblica per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale;

che, con riguardo alla rilevanza, il rimettente premette di aver già sollevato questione di

legittimità costituzionale della norma indicata «nella parte in cui escludeva l'esercizio dell'azione del P.M. contabile per il risarcimento del danno all'immagine conseguente a reati commessi da pubblici dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, diversi da quelli contro la P.A. di cui al Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale», e che tuttavia questa Corte, con ordinanza n. 145 del 2017, osservato che dopo l'ordinanza di rimessione la norma impugnata era stata abrogata, limitatamente al primo periodo, dall'art. 4, comma 1, lettera h), dell'all. 3 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), e che l'art. 4, comma 1, lettera g), dello stesso all. 3 aveva abrogato l'art. 7 della legge n. 97 del 2001, aveva ritenuto che tali sopravvenute modifiche avessero determinato una profonda trasformazione del quadro normativo di riferimento, realizzate con modalità tale da influire sul contenuto e sulla prospettazione delle censure, e perciò restituito gli atti al giudice a quo;

che, posta tale premessa, il rimettente ritiene di dover riproporre la medesima questione già sollevata, poiché il giudizio principale è stato introdotto anteriormente all'entrata in vigore della nuova disciplina dell'azione risarcitoria, restando così soggetto alla normativa previgente;

che, pertanto, la questione sarebbe rilevante perché in applicazione della disposizione impugnata la domanda di risarcimento del danno all'immagine dovrebbe essere dichiarata improponibile, così come eccepito da tutti i convenuti;

che, per quanto attiene alla non manifesta infondatezza, si assume in primo luogo la violazione dell'art. 3 Cost. per l'irragionevolezza intrinseca della norma impugnata, che in via generale restringe l'ambito oggettivo dei presupposti per l'azione risarcitoria, limitandolo ai soli delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione ed escludendolo per altre condotte delittuose di rilevante disvalore, quale quella contemplata nel giudizio principale; la coerenza interna di tale scelta legislativa sarebbe infatti incrinata dalla successiva introduzione di singole disposizioni che consentono l'esercizio dell'azione in presenza di fatti di reato meno gravi o anche di fatti non costituenti reato, quali, in particolare:

- l'art. 55-quinquies, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), inserito dall'art. 69, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), ove è stabilito che il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione, il quale attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia, è obbligato a risarcire «il danno patrimoniale [...] nonché il danno all'immagine subiti dall'amministrazione»;

- l'art. 1, comma 12, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), a mente del quale in caso di commissione, all'interno dell'amministrazione, di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 risponde anche del danno all'immagine della pubblica amministrazione;

- l'art. 46, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), nel testo modificato dall'art. 37, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), secondo cui «[l']inadempimento degli obblighi di pubblicazione

previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico», nei casi previsti, possono costituire «eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione»;

che, in secondo luogo, la norma censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., poiché, pur se ispirata alla ratio di non ampliare le ipotesi di responsabilità dei pubblici dipendenti onde evitare «un rallentamento nell'efficacia e tempestività dell'azione amministrativa dei pubblici poteri, per effetto dello stato diffuso di preoccupazione che potrebbe ingenerare in coloro ai quali, in definitiva, è demandato l'esercizio dell'attività amministrativa» (sentenza n. 355 del 2010), avrebbe operato un erroneo bilanciamento degli interessi in gioco, sacrificando in misura sproporzionata il diritto all'immagine dell'amministrazione ed introducendo una limitazione eccedente rispetto allo scopo avuto di mira e non necessaria, ove si consideri l'esistenza di altre misure dirette a restringere la responsabilità dei dipendenti;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate vengano dichiarate inammissibili o infondate;

che, in particolare, l'Avvocatura generale ha evidenziato che le censure formulate dal rimettente sono le stesse già sottoposte, in più occasioni, allo scrutinio di questa Corte e giudicate non fondate, non sussistendo, per il resto, elementi nuovi dei quali si renda necessaria la valutazione;

che si sono inoltre costituiti in giudizio L. B., A. C. e S. V., convenuti nel giudizio principale, i quali hanno dedotto l'infondatezza della questione, rilevando che la scelta del legislatore di circoscrivere l'area del danno risarcibile non è manifestamente irragionevole, così come già affermato da questa Corte con numerose pronunzie.

Considerato che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanza dell'8 agosto 2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, per violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione;

che il rimettente ha non implausibilmente ritenuto la questione rilevante, osservando che il giudizio principale, introdotto prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), non risente delle modifiche introdotte da quest'ultimo alla disciplina del risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione, e la proponibilità della relativa azione va dunque valutata alla stregua della disciplina previgente;

che la questione è manifestamente infondata;

che la norma censurata prevede che le procure regionali della Corte dei conti esercitino l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche);

che il richiamato art. 7 della legge n. 97 del 2001, a sua volta, fa riferimento, ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione risarcitoria, 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;

che, con una prima censura, si assume la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto sarebbe irragionevole escludere la responsabilità nelle ipotesi in cui il pubblico dipendente commetta gravi reati estranei al novero indicato dalla norma impugnata, avuto riguardo al fatto che, in epoca successiva, sono state introdotte singole disposizioni che consentono l'esercizio dell'azione in presenza di fatti di reato meno gravi o anche di fatti non costituenti reato;

che, con una seconda censura, si assume poi la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto la norma impugnata, nel restringere l'ambito della responsabilità in questione per non appesantire l'azione amministrativa dei pubblici poteri, avrebbe operato un erroneo bilanciamento degli interessi in gioco, sacrificando in misura sproporzionata il diritto all'immagine dell'amministrazione e introducendo una limitazione eccedente rispetto allo scopo e non necessaria, tenuto conto dell'esistenza di altre misure dirette a restringere la responsabilità dei dipendenti;

che, con riguardo all'ambito oggettivo di applicazione della norma in esame, questa Corte, con la sentenza n. 355 del 2010 (successivamente confermata dalle ordinanze n. 219, 221 e 286 del 2011), ha affermato anzitutto che 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 fare fronte»;

che la stessa decisione ha conseguentemente ritenuto non manifestamente irragionevole la scelta del legislatore di consentire il risarcimento «soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione»;

che la finalità della norma impugnata è dunque quella di dare coerenza alla disciplina del danno all'immagine all'interno di un complessivo disegno legislativo volto a ridurre i casi di responsabilità amministrativa, «all'evidente scopo di consentire un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti, ritenuti dal legislatore eccessivamente onerosi, per chi è chiamato, appunto, a porla in essere» (sentenza n. 355 del 2010);

che tale scelta non esclude la ragionevolezza dell'identificazione, all'interno di tale disegno, di ulteriori e specifiche ipotesi di responsabilità, che si giustificano in ragione della loro specialità;

che i principi così sintetizzati non sono posti in discussione dalle censure formulate, che non sottopongono a questa Corte argomenti e profili non considerati nei precedenti sopra richiamati;

che neppure rilevano in tal senso le ipotesi invocate dal rimettente per evidenziare una pretesa incoerenza di sistema;

che, infatti, in ordine alla prima di esse – quella contemplata dall'art. 55-quinquies, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), inserito dall'art. 69, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), ove è prevista la condanna del dipendente al risarcimento dei danni all'immagine subiti dall'amministrazione di appartenenza in conseguenza di sue assenze

ingiustificate dal lavoro – la già citata sentenza n. 355 del 2010 ha affermato la possibilità di «riconoscere l'esistenza di diritti "propri" degli enti pubblici e conseguentemente ammettere forme peculiari di risarcimento del danno non patrimoniale nel caso in cui i suddetti diritti vengano violati» e che, pertanto, «[i]n questa prospettiva, non è manifestamente irragionevole ipotizzare differenziazioni di tutele, che si possono attuare a livello legislativo, anche mediante forme di protezione dell'immagine dell'amministrazione pubblica a fronte di condotte dei dipendenti, specificamente tipizzate, meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica»;

che analoghe considerazioni valgono per l'art. 1, comma 12, della legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione);

che tale norma, infatti, prevede la proponibilità dell'azione risarcitoria nel caso in cui all'interno dell'amministrazione sia accertato con sentenza definitiva un reato di corruzione, ovvero uno dei reati che consentono il risarcimento del danno all'immagine ai sensi della norma impugnata;

che il fatto che, in tale ipotesi, l'esercizio dell'azione risarcitoria sia consentito nei confronti del dirigente di ruolo designato quale «Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza» (art. 1, comma 7, della l. n. 190 del 2012) non realizza una scelta legislativa manifestamente irragionevole; i particolari poteri e compiti attribuiti dall'ordinamento a tale figura, infatti, giustificano un'affermazione di responsabilità conseguente alle relative omissioni, che hanno sostanzialmente vanificato le misure a difesa dell'amministrazione, non impedendo la commissione del fatto corruttivo;

che, infine, e quanto all'evocato art. 46, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), nel testo modificato dall'art. 37, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), rileva, a giustificazione dell'introduzione di un'ulteriore ipotesi risarcitoria, la sua finalità di rafforzamento delle misure di trasparenza della pubblica amministrazione, volte a coniugare l'efficienza della funzione pubblica con le garanzie di tutela delle posizioni giuridiche dei cittadini, di cui sono corollari i previsti obblighi di pubblicità e l'accessibilità ai documenti amministrativi, le cui previsioni sono qualificate dall'ordinamento come livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con

l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.