



CORTE COSTITUZIONALE



Ordinanza **168/2019**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI

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

Camera di Consiglio del **22/05/2019** Decisione del **23/05/2019**

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

Norme impugnate: Art. 17, c. 30° ter, secondo periodo, 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:

Atti decisi: **ord. 164/2018**

ORDINANZA N. 168

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, 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, secondo periodo, 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 A. A. ed altri, con ordinanza del 22 maggio 2018, iscritta al n. 164 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 22 maggio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

Ritenuto che con ordinanza del 22 maggio 2018 la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, 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), n. 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, 97, comma secondo, e 103, comma secondo, della Costituzione;

che la Procura contabile aveva evocato in giudizio, per ottenerne la condanna al risarcimento del danno all'immagine delle rispettive amministrazioni di appartenenza, ventotto appartenenti alla Polizia di Stato e alla Polizia penitenziaria, precedentemente sottoposti a processo penale perché – in occasione delle manifestazioni svoltesi a Genova nel luglio 2001, durante il vertice fra i Capi di Stato e di Governo denominato “G8” – si erano resi responsabili di condotte delittuose all'interno della caserma “Nino Bixio”, sita a Bolzaneto, ed individuata quale sito penitenziario provvisorio per la presa in carico dei manifestanti arrestati;

che, in particolare, all'esito del giudizio, conclusosi con la sentenza della Corte di cassazione, quinta sezione penale, 10 settembre 2013, n. 37088, otto imputati avevano riportato condanna definitiva per i delitti di «falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici», «abuso di autorità contro arrestati o detenuti» e «lesioni personali»; diciotto erano stati condannati definitivamente soltanto agli effetti civili, essendo nel frattempo intervenuta la prescrizione del reato, e due erano stati assolti, permanendo la loro responsabilità in sede contabile soltanto in via sussidiaria, per colpa grave consistita nell'omesso esercizio dei poteri di controllo o vigilanza;

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 che, in applicazione della disposizione impugnata, la domanda di risarcimento del danno all'immagine dovrebbe essere dichiarata improponibile, così come eccepito da tutti i convenuti, non essendo nel frattempo perento il termine quinquennale di prescrizione dell'azione risarcitoria, che – sospeso durante l'intera durata del procedimento penale – inizia a decorrere dal deposito della sentenza definitiva di condanna;

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 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 «ben più gravi sia a livello di allarme sociale che di incidenza lesiva sul prestigio della pubblica amministrazione», quali quelle contemplate nel giudizio principale;

che secondo il rimettente, inoltre, escludere l'esercizio dell'azione risarcitoria in presenza di un qualsiasi «illecito, anche penalmente non rilevante, che denota l'inefficienza dell'apparato e la sua incapacità di agire, secondo il canone sancito dall'art. 97, secondo comma, Cost.», comporterebbe una violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, non consentendo la risarcibilità del danno all'immagine «nei casi di maggiore inefficienza dell'amministrazione»;

che, in secondo luogo, il rimettente denuncia l'illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui prevede che i reati vengano previamente accertati con sentenza di condanna passata in giudicato;

che da tale limitazione è fatta anzitutto discendere una violazione dell'art. 3 Cost., per la disparità di trattamento che ne deriva a carico dell'amministrazione che intenda agire per il risarcimento del danno all'immagine in sede diversa da quella contabile, poiché «è solo il pubblico ministero contabile che deve attendere il passaggio in giudicato della sentenza di condanna»;

che, ancora, l'irrazionalità della previsione di un necessario giudicato di condanna si evidenzia con riferimento alle ipotesi, analoghe a quelle di specie, nelle quali il giudice penale ha accertato la responsabilità dell'imputato, condannandolo ai soli fini civili solo perché nel frattempo è intervenuta la prescrizione del reato;

che, sotto altro profilo, la coerenza interna della scelta legislativa sarebbe incrinata dalla presenza, nell'ordinamento, di singole disposizioni che consentono l'esercizio dell'azione in presenza di fatti di reato non accertati con sentenza di condanna definitiva, quando non di fatti non costituenti reato;

che, infine, siffatta limitazione comporterebbe anche violazione del principio di effettività della giurisdizione in sede contabile (art. 103, comma secondo, Cost.), poiché pur in presenza di una condotta dannosa per l'amministrazione, accertata in sede giudiziale, il rimedio risarcitorio verrebbe negato;

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 e manifestamente infondate;

che, in particolare, la difesa erariale 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.

Considerato che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanza del 22 maggio 2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, 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, 97, comma secondo, e 103, comma secondo, della Costituzione;

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 degli artt. 3 e 97, comma secondo, Cost. perché la norma impugnata escluderebbe irragionevolmente la responsabilità dei pubblici dipendenti nelle ipotesi di condotte che, pur non integrando alcuna delle fattispecie delittuose indicate, sono caratterizzate da obiettivo disvalore ed arrecano pregiudizio al prestigio dell'amministrazione, ed arrecherebbe un vulnus al principio di buon andamento dell'azione amministrativa, eliminando ogni conseguenza, sul piano della responsabilità amministrativa, del comportamento infedele del pubblico dipendente;

che, con un secondo nucleo di censure, si assume poi la violazione degli artt. 3 e 103, comma secondo, Cost., poiché la previsione di un giudicato penale di condanna per l'esercizio dell'azione risarcitoria da parte del PM contabile configurerebbe una disparità di trattamento rispetto ai casi in cui l'amministrazione si tutela in una diversa sede giurisdizionale, senza patire tale limitazione;

che ad avviso del rimettente, inoltre, la stessa previsione sarebbe intrinsecamente irragionevole, escludendo la tutela risarcitoria per il caso in cui, accertati in giudizio ai fini della responsabilità civile i fatti di reato, quest'ultimo debba comunque essere dichiarato estinto per prescrizione, rendendo altresì priva di efficacia la tutela innanzi al giudice contabile;

che le questioni sono rilevanti, poiché il giudizio principale, introdotto prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 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 prima questione è manifestamente infondata;

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, peraltro, 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 a fronte di tale valutazione in ordine alla prima questione, l'ulteriore nucleo di censure diviene privo di rilevanza rispetto al giudizio principale, poiché osta in ogni caso alla proponibilità dell'azione risarcitoria il fatto che le condotte accertate a carico dei convenuti non rientrano nel novero dei reati che la consentono;

che la seconda questione è, pertanto, manifestamente inammissibile.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, 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, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97, comma secondo, della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 17, comma 30-ter, secondo periodo, del d.l. n. 78 del 2009, come convertito e successivamente modificato, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 103, comma secondo, Cost., 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 23 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.