



Sent. n.305/2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LAZIO

composta dai Magistrati

Dott. Antonio Ciaramella	Presidente
Dott. Francesco Maffei	Consigliere rel.
Dott. Giovanni Guida	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. **79466** del Registro di Segreteria, instaurato a istanza della Procura Regionale presso questa Sezione giurisdizionale nei confronti di X X (OMISSIS), nato a OMISSIS il OMISSIS e ivi residente a OMISSIS, contumace.

VISTI l'atto di citazione e gli altri atti di causa;
UDITI nella pubblica udienza del 13 dicembre 2022, con l'assistenza del Segretario di udienza Dott.ssa Daniela Martinelli, il relatore Cons. Francesco Maffei e il V. P. G. Laura Monfeli, nessuno per il convenuto.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione depositato in data 5 luglio 2022, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convocato in giudizio il Sig. X X, in qualità di OMISSIS della Polizia di Stato, per sentirlo condannare al pagamento, a favore della Polizia di Stato, della somma di € 5.000,00 a titolo di danno all'immagine cagionato all'amministrazione di appartenenza.

La vicenda origina da una nota della Questura di Roma del OMISSIS con la quale si segnalava che il convenuto era stato condannato con sentenza n. OMISSIS del Tribunale penale di Roma, emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p. e divenuta irrevocabile il OMISSIS, alla pena di un anno di reclusione per il reato di accesso abusivo al sistema informatico e telematico, previsto dall'art. 615 ter c.p.

Nella medesima nota veniva, altresì, evidenziata l'ampia risonanza mediatica riconosciuta alla vicenda, come risultava da articoli di stampa, sia locale che nazionale, allegati alla segnalazione.

In sede penale, infatti, è stato accertato che il convenuto, in violazione delle disposizioni di legge e al di fuori da finalità di servizio, nella sua qualità di OMISSIS della Polizia di Stato in servizio presso il Commissariato di P.S. di OMISSIS, con più

azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, aveva consultato la banca nazionale dati della Polizia (sistema di interesse pubblico e munito di misure di sicurezza) effettuando molteplici interrogazioni sui nominativi di alcuni indagati nonché su altri soggetti.

Per questi fatti, la Procura regionale ha contestato un danno all'immagine di € 5.000 quantificato con un criterio equitativo che ha tenuto conto dei parametri oggettivi, soggettivi e sociali elaborati in via pretoria.

Notificato l'invito a dedurre, l'interessato non ha fatto pervenire deduzioni e non ha chiesto di essere audito.

In considerazione dell'importo contestato, è stato attivato il procedimento monitorio che, però, non ha avuto seguito stante l'irreperibilità del convenuto che risulta non costituito, a seguito di notifica ex art. 143 c.p.c.

All'udienza odierna, il Pubblico Ministero insiste per l'accoglimento della pretesa attorea.

In tale stato, la causa è passata in decisione.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

1. Il giudizio concerne un'ipotesi di danno all'immagine, contestato al convenuto nella sua

qualità di OMISSIS della Polizia di Stato, danno connesso alla condanna, con sentenza passata in giudicato, per il reato di accesso abusivo al sistema informatico della banca nazionale dati della Polizia di Stato.

2. Va preliminarmente affrontata la questione della sussistenza, nel di caso di specie, della configurabilità di quest'unica posta di danno contestata al convenuto quantificato, in via equitativa, in € 5.000,00.

Sul punto, questo Collegio osserva che non può sussistere alcun dubbio sulla risarcibilità, in astratto, di tale tipologia di pregiudizio alla Pubblica Amministrazione costituendo un principio del tutto consolidato nella giurisprudenza, sia della Corte dei conti sia della Corte di Cassazione, e oggi recepito dallo stesso legislatore; occorre, tuttavia, verificarne sussistenza dei presupposti nella fattispecie in esame, anche alla luce del quadro normativo di riferimento vigente.

3. Va osservato, infatti, che l'art.17, comma 30-ter, decreto-legge n. 78/09, convertito dalla legge n. 102/2009 e ss.mm.ii., letto in combinato disposto con l'art. 7 della legge n. 97/2001, ivi richiamato (poi abrogato, a decorrere dal 7 ottobre 2016, dall'art.

4, comma 1, lett. g) delle "norme transitorie ed abrogazioni" al nuovo Codice della giustizia contabile, approvato con il d.lgs. n. 174/2016), consente espressamente la perseguibilità del danno all'immagine innanzi al giudice contabile nelle ipotesi di condanna definitiva per uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione, vale a dire uno di quelli contenuti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale.

A tale riguardo, la Corte costituzionale ha ritenuto che la scelta del legislatore "*...di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole ...*" (così testualmente, Corte Cost., sentenza n. 355/2010; in termini analoghi, Corte Cost., ordinanze nn. 219, 220 e 221 del 2011).

Le stesse Sezioni riunite di questa Corte, con la sentenza n. 8/2015/QM, nel dirimere i contrasti interpretativi insorti sul punto, hanno affermato il principio di diritto, per cui l'art. 17, comma 30-ter, va inteso nel senso che le Procure della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il

risarcimento del danno all'immagine solo per i delitti di cui al capo I del titolo II del libro II del codice penale.

Da ultimo, il codice della giustizia contabile, approvato con il d.lgs 26 agosto 2016, n. 174, ha dettato, all'art. 51, comma 6, ed all' art. 4, lett. g) ed h), delle "norme transitorie ed abrogazioni", talune disposizioni in materia di danno all'immagine, confermandone, dunque, la perseguibilità innanzi a questa Corte

Nello specifico, il richiamato art. 4, lett. g), ha disposto l'abrogazione, a partire dal 7 agosto 2016, dell'art. 7 della legge n. 97/2001, già richiamato dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge n. 78/2009, che limitava l'esercizio dell'azione di responsabilità per il risarcimento del danno all'immagine "*nei soli casi e nei modi*" previsti dal citato art. 7 della legge n. 97/2001.

Quest'ultima norma, con riferimento al riconoscimento della responsabilità per danno erariale, richiedeva espressamente la sussistenza di una sentenza irrevocabile di condanna per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro II del codice penale (cioè i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica

amministrazione) da comunicarsi al competente procuratore regionale della Corte dei conti che, entro trenta giorni, doveva promuovere l'eventuale procedimento di responsabilità erariale nei confronti del condannato.

A seguito dell'intervenuta abrogazione, una giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto perseguibile il danno all'immagine anche nei casi di condanna penale definitiva per reati non compresi nel capo I del titolo II del secondo II del codice penale, facendo riferimento anche a quanto previsto dal comma 7 dell'art. 51 del c.g.c. che prevede l'esperibilità dell'azione risarcitoria, per questa tipologia di danno, nei confronti di dipendenti pubblici condannati in sede penale con sentenza irrevocabile per i "*reati commessi in danno*" delle pubbliche amministrazioni, locuzione che, secondo alcuni interpreti, sembrerebbe aver ampliato il perimetro di applicazione dell'azione risarcitoria per il danno d'immagine, facendo venir meno la limitazione prevista dalla previgente normativa.

4. Tuttavia, in merito all'effettiva portata innovativa e ampliativa della norma in esame, questo Collegio intende aderire all'orientamento giurisprudenziale che considera inalterato, anche

dopo la novella introdotta dal codice di giustizia contabile, il limite dell'azione risarcitoria per danno all'immagine ai soli delitti contro la pubblica amministrazione di cui al libro II, titolo II, capo I del codice penale.

(Sez. Toscana, sentt n. 174/2018 e n. 373/2019; III Sez. centr. App., sent. n. 66/2020; II Sez. centr. App. sent. n. 183/2020; Sez. Lazio, sent. n. 877/2021).

5. A sostegno di questa interpretazione, rileva, innanzitutto, il carattere statico e recettizio del rinvio operato dall'art. 17, comma 30-ter della d.l. n. 78/2009 all'art. 7 della legge n. 97/2001 - norma esattamente individuata - che richiama, quindi, la disposizione citata nella versione che questa aveva nel momento preciso della citazione, ossia nel testo storico: cioè quello vigente alla data della citazione; diverso, invece, dal rinvio dinamico, come può essere considerato il rinvio operato da quest'ultima norma ai delitti del codice penale, effettuato richiamando il testo originale e le sue modificazioni nel frattempo intervenute.

Si tratta di una lettura del testo della norma conforme alla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha sempre considerato il richiamo

"a norme determinate ed esattamente individuate"
(come nel caso di specie, quello dell'art. 17, comma 30-ter all'art. 7, legge n. 97/2001) come un rinvio materiale e non alla fonte, cioè dinamico (come nel caso, appunto, del rinvio operato dal medesimo art. 7 alle norme del codice penale) (Corte cost., sentt. n. 311/1993 e n. 85/2013).

6. In secondo luogo, sempre ai fini dell'individuazione, non solo della natura del rinvio operato dalle norme in esame, ma anche dell'ambito di applicazione della disciplina richiamata, va considerata la *ratio* che il legislatore ha inteso perseguire con la normativa in esame.

Giova, quindi, procedere ad una breve disamina della disciplina sulla risarcibilità del danno d'immagine rilevando che si tratta di fattispecie di origine pretoria che ha ricevuto un definitivo avallo normativo in diverse norme settoriali e, ora anche nell'art. 51, comma 6, del c.g.c.

La questione della risarcibilità di questa tipologia di danno si pone a partire dagli anni novanta, in concomitanza al fenomeno di tangentopoli, ponendosi come danno strettamente connesso al danno da tangente e riferito al danno di immagine patito dalla pubblica amministrazione a seguito di condotte illecite di

propri dipendenti in situazioni legate da occasionalità necessaria con compiti di servizio.

La giurisprudenza della Corte dei conti, tuttavia, sulla scorta dei principi civilistici in materia, ha progressivamente ritenuto configurabile una responsabilità risarcitoria per danno all'immagine senza alcun limite, né in ordine al fatto generatore di responsabilità, né, tantomeno, con riguardo alla necessità che tale fatto venisse preventivamente accertato in sede penale.

La giurisprudenza contabile, inoltre, ha ricondotto tale forma di danno non soltanto alla lesione dell'immagine della amministrazione danneggiata, ma anche, in senso più ampio, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)

In tale contesto, è intervenuto il legislatore, con il richiamato art. 17 comma 30-ter del decreto-legge n. 78/2009, che ha disciplinato la materia limitando il danno all'immagine ai soli casi dei reati di cui all'art. 7 della legge 97/2001 e solo quando sia intervenuta una sentenza di condanna definitiva.

Tale limitazione oggettiva della risarcibilità ai soli casi che scaturiscono da una ristretta serie di reati - quelli la cui consumazione, in ultima

analisi, realizza la lesione all'efficienza ed effettività dell'agere amministrativo, tale da incrinare la fiducia dei cittadini nei confronti dello Stato e la violazione del principio di buon andamento - è stata più volte esaminata dalla Corte costituzionale che non l'ha ritenuta arbitraria e in contrasto con norme e principi costituzionali, in considerazione della *"peculiarità del diritto all'immagine della p.a."* (cfr. Corte cost. n. 355/2010), secondo un orientamento confermato anche dalle Sezioni Unite della Cassazione (Cass. SS. UU. n. 1091/2017).

Di fronte a tentativi di apertura interpretativa in via pretoria da parte di alcune Sezioni regionali, sono intervenute anche le Sezioni riunite in sede nomofilattica (sentenza n. 8/2015) che hanno ribadito il principio per cui l'art. 17, comma 30-ter va inteso nel senso che l'azione erariale per il risarcimento del danno all'immagine può essere intrapresa solo per i delitti di cui al capo I, titolo II del libro II del codice penale.

Alla stregua delle suddette argomentazioni, pertanto, il rinvio operato dall'art. 17, comma 30-ter, all'art. 7 della legge n. 97/2001, *"per il contenuto letterale dello stesso, per l'interpretazione datane*

reiteratamente (e per ultimo proprio con la recentissima ordinanza n.167 del novembre 2019) dalla Corte costituzionale, e soprattutto per il richiamo ad una norma esattamente individuata, depone nel senso di ritenere realizzatasi, col rinvio recettizio, l'incorporazione, o l'integrazione, nella norma rinviante (cioè nell'art. 17 comma 30-ter) della norma rinviate (art. 7 L.97/2001)" (III App. sent. 66/2020).

7. A sostegno di questo orientamento interpretativo volto a limitare l'azionabilità del danno di immagine ad una sola categoria dei reati, depongono ulteriori elementi.

Innanzitutto, il contenuto della legge che ha delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo di riordino e di ridefinizione della disciplina processuale (e non sostanziale) concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono davanti alla Corte dei conti (art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124).

Infatti, la legge delega non contiene alcun riferimento, anche indiretto, ad un'innovazione della disciplina sostanziale e, meno che meno, all'estensione della risarcibilità del danno all'immagine, né tale orientamento emerge dai lavori

preparatori o dalla relazione illustrativa.

Pertanto, in una sistemazione codicistica afferente al rito, cioè al processo, non può trovare ingresso, per giunta in assenza di delega espressa, la ridefinizione della disciplina sostanziale relativa al danno d'immagine; risulta, quindi, *"improprio dedurre l'estensione della risarcibilità del danno d'immagine attraverso una riqualificazione della fattispecie rimessa all'interprete, priva di qualsiasi riferimento nella legge delega"*. (III App., sent. 66/2020 cit.).

In secondo luogo, va considerato anche che quando il legislatore ha voluto specificatamente prevedere delle ipotesi settoriali di danno all'immagine perseguibili dalla Corte dei conti che vanno oltre i limiti di cui all'art. 17, comma 30-ter, lo ha fatto attraverso l'introduzione di specifiche norme: vedi ad esempio, in materia di repressione delle condotte di assenteismo, gli artt. 67 e 69 del d. lgs. 150/2009, ovvero l'art. 1, comma 3-quater del d. lgs. 1167206 che ha modificato l'art. 55 quater, comma 3-quater, del d. lgs. 165/2001, dove non opera la pregiudiziale penale, l'art. 1, comma 12, della legge n. 190/2012.

Tutto ciò porta alla conclusione che, secondo il

Collegio, anche nell'attuale formulazione dell'art. 51 del c.g.c. la risarcibilità del danno d'immagine rimane circoscritta alle ipotesi previste dal capo I del titolo II del libro II del codice penale, per l'avvenuta incorporazione dell'art. 7 citato, dall'art. 17 comma 30 ter d.l. 78/2009.

Trattasi di un'interpretazione, ad avviso del Collegio, coerente con la natura stessa di un danno all'immagine subito da un ente pubblico che, per essere risarcibile, deve superare una soglia minima di lesività del bene protetto che, secondo *l'id quod plerumque accidit*, può verificarsi proprio a seguito dei reati contro la pubblica amministrazione, caratterizzati da particolare gravità e dalla evidente compromissione di valori anche costituzionalmente protetti che attengono ai fini delle pubbliche amministrazioni.

8. Nel caso in esame, il convenuto risulta essere stato condannato in sede penale, con sentenza passata in giudicato, per il delitto di accesso abusivo ad un sistema informatico o telematico (art. 650 ter c.p., collocato nell'ambito dei delitti contro l'inviolabilità del domicilio, collocato nel titolo XII, del libro II del codice penale, dedicato ai delitti contro la persona) difettando, così, ai sensi

del richiamato art. 51, comma 6, c.g.c., uno dei presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine, rilevabile anche d'ufficio dal giudice. Va, pertanto, dichiarata la nullità della domanda attorea.

9. Nulla per le spese.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 79466 del registro di Segreteria, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed eccezione:

- dichiara la nullità della domanda attorea.

Nulla per le spese.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti di rito.

Ai sensi del combinato disposto dell'art. 52 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, recante il "Codice in materia di protezione dei dati personali" (Codice della privacy), e dell'art. 22, comma 1, del decreto legislativo n. 101/2018, a tutela dei diritti e della dignità dei soggetti interessati dalla presente sentenza, e, in particolare, a tutela del loro diritto alla riservatezza dei dati personali, si dispone che, in caso di riproduzione della sentenza

stessa in qualsiasi forma, per finalità di informazione giuridica su riviste giuridiche, supporti elettronici o mediante reti di comunicazione elettronica, venga opportunamente omessa l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi (con particolare riguardo per quelli relativi allo stato di salute) dei soggetti interessati riportati nella sentenza. A tal fine la Segreteria della Sezione applicherà la disposizione di cui al comma 3 dello stesso art. 52 del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (Codice della privacy).

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del 13 - 20 dicembre 2022.

L'estensore	Il Presidente
Francesco Maffei	Antonio Ciaramella
F.to digitalmente	F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il giorno 11 maggio 2022

Il Dirigente
Luciana Troccoli
F.to digitalmente