

## Danno all'immagine della Pubblica Amministrazione



di Salvatore Sfrecola  
Vice Procuratore Generale  
della Corte dei Conti

In origine fu danno "morale". Quando, all'inizio degli anni '90, la Corte di cassazione ritenne, per la prima volta, di ammettere che, oltre alla persona fisica, anche una persona giuridica, e quindi un ente pubblico, possa soffrire del disdoro recato alla propria immagine e che esso possa essere risarcito in denaro, la cosiddetta *pecunia doloris*.

L'ente pubblico era nella specie lo Stato italiano, offeso nella propria immagine dalla circostanza che, come accerteranno i giudici messi sulla pista buona da una inchiesta parlamentare USA, la società Lockheed-Georgia, la quale usava aggudicarsi commesse nei paesi stranieri attraverso la corruzione dei vertici (politici e militari) preposti alla decisione, aveva operato in tal modo anche in Italia. Furono pertanto imputati, e poi condannati per il reato di corruzione propria, per le tangenti corrisposte in occasione della fornitura degli aerei da trasporto C-130, destinati all'Aeronautica Militare Italiana, un ministro e un generale.

La sentenza della Cassazione è la n. 7642 del 10 luglio 1991 ed afferma il principio della risarcibilità del danno "non patrimoniale" a favore della persona giuridica Stato, com'era stato stabilito in primo e secondo grado.

Nel caso di specie, i giudici di merito e, infine la Corte di Cassazione, avevano accolto la tesi della Avvocatura generale dello Stato, che aveva richiesto il risarcimento del danno non patrimoniale consistente nel discredito che lo scandalo Lockheed aveva gettato sull'intera classe politica italiana, venendo a ledere lo Stato

nella sua sfera di dignità, rispettabilità e credibilità nei confronti dei consociati.

Alla base del riconoscimento a favore dello Stato del risarcimento del danno non patrimoniale vi è l'accoglimento, da parte dei giudici, di una nozione ampia di tale danno, che permette di superare l'obiezione secondo cui le sofferenze ed i patemi d'animo possono essere "sofferti" solo dalle persone fisiche e non anche dalle persone giuridiche cui non sono riferibili stati soggettivi propri dell'uomo; sicché, il danno non patrimoniale sarebbe espressione più ampia del danno morale che includerebbe ogni atto "lesivo" di un interesse non patrimoniale e ogni danno che non tollera una valutazione monetaria diretta.

La sentenza afferma che l'equazione tra danno non patrimoniale e danno morale è da intendersi oramai superata, che bisogna accogliere una nozione ampia di danno non patrimoniale e che questo comprende tutta una serie di effetti lesivi che prescindono dalla c.d. personalità psicologica del danneggiato, con l'ovvia conseguenza che anche gli enti non personificati, persone giuridiche ed enti di fatto, possono subire un pregiudizio non patrimoniale. In questo senso il danno può essere connesso alle lesioni della riservatezza, dell'onore, della reputazione, dell'identità personale, della credibilità nel contesto sociale.

Ne consegue che la persona giuridica può subire un pregiudizio non patrimoniale suscettibile di risarcimento dal momento che il prestigio, la reputazione, la dignità, la rispettabilità, la credibilità sono tutti valori che fanno parte del patrimonio di ogni persona sia fisica che giuridica, tutelati anche a livello costituzionale.

Il prestigio dell'Amministrazione viene in rilievo, pertanto, non solo come benevalore della comunità, quando comporta l'applicazione della sanzione penale, ma anche come bene-oggetto di un diritto proprio dello Stato-persona, la cui lesione può determinare un danno che esige riparazione sul piano civilistico.

Naturalmente la pronuncia è stata variamente accolta ed ha aperto la strada ad un approfondimento che ha portato la giurisprudenza a ritenere che non sia necessario che la condotta che pregiudica l'imma-



gine ed il prestigio abbia una connotazione penalistica. È stata la Corte costituzionale con la sentenza n. 184 del 30 giugno-14 luglio 1986 che, pronunciando sul diritto personalissimo dell'integrità fisica (cioè della salute) sotto la specie di danno biologico, ha affermato che, anche nell'illecito civile, è possibile distinguere un evento essenziale della condotta dannosa, che perfeziona l'illecito, ed eventi "ulteriori", sia di ordine patrimoniale che di ordine "morale". Ed ha chiarito che nell'art. 2043 del codice civile "è espressamente e chiaramente indicata l'obbligazione risarcitoria, che consegue al fatto doloso o colposo". Il precetto del *neminem laedere*, infatti, implica la reazione dell'ordinamento alla condotta lesiva ingiusta.

Sulla base di questa costruzione anche la Corte dei conti, che ha giurisdizione esclusiva in materia di danno pubblico (quindi anche del danno all'immagine ed al prestigio della Pubblica amministrazione) ha avviato una approfondita riflessione che ha portato ad una elaborazione giurisprudenziale nell'ambito della quale sono stati definiti gli elementi strutturali della fattispecie lesiva che si concretizza in un comportamento illecito sorretto da colpa grave. Intendendosi per illecito la violazione di una regola giuridica o di comportamento che vincola il pubblico amministratore o dipendente in attività anche occasionalmente connesse agli obblighi di servizio, in relazione ai quali si sia verificato un "clamore" pubblico che ha colpito il prestigio dell'autorità pubblica.

La giurisprudenza, e qui ha fatto scuola

soprattutto la Sezione giurisdizionale dell'Umbria, ha individuato varie fattispecie, dalla tangente al "disservizio", inteso come danno "alla qualità del servizio", che è cosa diversa dalla "mancata esecuzione" del servizio (la complessa materia è stata affrontata con grande abilità da Fulvio Maria Longavita in *Il danno all'immagine della P.A. come danno esistenziale*, Maggioli editore, 2006).

A questo punto possiamo passare all'attualità, cioè alla polemica reazione che da alcuni ambienti sindacali è stata mossa all'azione del Procuratore regionale della Corte dei conti di Torino, il quale avrebbe imputato ad alcuni agenti di polizia il danno all'immagine ed al prestigio dello Stato in relazione ad un intervento, evidentemente ritenuto violento, nel corso di una manifestazione di protesta a Venaus, il 5 dicembre 2005, nei confronti di quanti si opponevano alla decisione di far passare in Val di Susa la linea ad alta velocità.

Uso il condizionale perché non conosco i fatti e, comunque, è bene che mi mantenga sulla teoria per far comprendere l'ambito dell'ipotesi illecita, con la precisazione che, a quanto pare, si è nella fase pre-processuale dell'*invito a fornire deduzioni*, che conclude l'istruttoria. Una fase che può seguire l'archiviazione o la citazione in giudizio.

In primo luogo va detto che la vicenda va ricondotta nei suoi termini fisiologici, con l'avvertenza che la tutela giudiziaria del prestigio dello Stato non è contro la Polizia, ma a favore di essa. La Polizia, come le Forze dell'Ordine sono espressione dello Stato ed il loro prestigio è dato dal comportamento dei singoli operatori. Come

quello della Magistratura dai singoli magistrati.

A questo punto, sempre in una esemplificazione teorica, la quale va riportata alla realtà che, ripeto, non conosco, è evidente che se lo Stato è abilitato ad esercitare la forza per reprimere l'illegalità, questa forza deve essere espressa in misura proporzionata all'offesa alla quale si oppone, non dovendo mai oltrepassare il limite invalicabile della supremazia della legge e della legalità, in ogni occasione.

In parole povere lo Stato non si può mettersi al livello di chi viola la legge. Risponde alla violenza con la forza necessaria a ripristinare l'ordine.

Quel che non può fare, e non possono fare le Forze dell'Ordine è esercitare una violenza "non necessaria". Ad esempio colpire chi non è più in condizione di offendere. Ad esempio manganellare in quattro o cinque chi, a terra, ormai non può nuocere. È un'immagine, vista in alcuni casi, che non fa onore allo Stato.

Comprendo la ribellione e anche la rabbia di chi è aggredito ingiustamente, mentre opera al servizio della legge, ma proprio perché opera in nome della legge e dello Stato l'agente di polizia deve tenere un atteggiamento al di sopra di ogni sospetto. Questa è la corretta impostazione del danno all'immagine ed al prestigio dello Sta-



to. Non è "contro" le Forze dell'Ordine ma "a favore" loro. Perché punisce chi si comporta male, chi la struttura non è stata in condizione di sanzionare, spesso per un malinteso buonismo, per evitare di apparire severa. Tanto c'è il giudice cattivo! Così non va. Comandare uomini è anche assumere la responsabilità dei loro comportamenti.

Infine, un'istruttoria, "obbligatoria" in presenza di una notizia di illecito potenzialmente produttivo di danno, non è una condanna ed anche la contestazione di una "presunta responsabilità" costituisce una fase pre-processuale che può concludersi con un'archiviazione. E se viene la citazione in giudizio decide comunque un collegio di giudici.

## Da ottobre a maggio, in contemporanea al Centro Studi Americani a Roma e alla Società Umanitaria a Milano, un corso per inviati e cronisti di guerra

**U**n Master per inviati, giornalisti di redazioni estere e cronisti di guerra. Da lunedì 10 settembre sono aperte le iscrizioni alla seconda edizione dell'unico "Master di Giornalismo Internazionale" che si terrà da ottobre a maggio prossimo presso la sede del Centro Studi Americani, in via Michelangelo Caetani, 32 a Roma.

Rivolto a giovani laureati da avviare al giornalismo internazionale, giornalisti che desiderano acquisire una competenza specifica in affari internazionali, operatori di enti e istituzioni impegnati nell'area internazionale che vogliono formarsi come portavoce e addetti stampa e responsabili di pubbliche relazioni, il Master, dà un'opportunità di formazione e di crescita professionale multidisciplinare unica in Italia, in un'epoca in cui il giornalismo è diventato un'industria che ha cambiato anche la tradizionale figura dell'invia-

to speciale. Il corso è organizzato dall'Institute for Global Studies in collaborazione con lo Stato Maggiore della Difesa, il Centro Studi Americani, la Società Umanitaria di Milano, Globe Research, Gan Editions, Sioi Lombardia e Tesionline.

### MASTER DI GIORNALISMO INTERNAZIONALE

Sede di Roma

CENTRO STUDI AMERICANI  
Via Michelangelo Caetani 32 - 00186  
Roma

Periodo: ottobre a maggio  
Giorni: lunedì e venerdì pomeriggio.

### Per informazioni e iscrizioni

INSTITUTE FOR GLOBAL  
STUDIES  
Via Fratelli Ruspoli, 8 - 00198 Roma  
Tel 06. 68.80.16.13 / 06.916.503862  
Fax 06.233.26.906

[info@gioialismointernazionale.com](mailto:info@gioialismointernazionale.com)  
sito web: [gioialismointernazionale.com](http://gioialismointernazionale.com)