

Danno all'immagine e inaugurazione dell'anno giudiziario della Sezione Lazio della Corte dei conti.

di Silvio Benvenuto

Consigliere della Corte dei conti

Nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario della sezione Lazio, celebrato oggi 2 marzo 2011, sono state ripetute tesi a proposito del c.d. danno all'immagine non solo infondate dal punto di vista giuridico, ma anche autolesioniste dalla punto di vista delle posizioni con tanta foca sono portate avanti all'interno della corte

(naturalmente solo a mio modesto avviso e può essere che sia io a non capire le norme).

Ma procediamo con ordine.

Ad un certo punto interviene a proposito di questo istituto l'articolo 1, comma tre del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103 (convertito poi nella legge n. 141 del 2009) che , modificando i primi tre periodi del comma 30 ter del decreto legge n. 78 del 2009., stabilisce che ".....le procure della corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale ".

L'articolo 7 della legge n. 97 del 2001, richiamato dalla norma citata, così recita:

" La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti pubblici indicati nell'art. 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della corte dei conti affinché promuova entro 30 giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'art. 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 ".

L'art, 129 delle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale così dispone al comma tre: "Quando esercita l'azione penale per un reato che ha cagionato un danno per l'erario, il pubblico ministero informa il procuratore generale presso la corte dei conti, dando notizia dell'imputazione ".

Ora la norma richiamata dal citato decreto legge è evidentemente una norma di mero raccordo fra il giudice

penale e il giudice contabile.

L'ipotesi ordinaria e generale prima dell'introduzione dell'articolo 7 della legge n. 97 del 2001, era che il raccordo si realizzasse sempre attraverso l'art. 129 delle disposizioni di attuazione del c.p.p.

L'art. 7 del legge n. 97 del 2001 si è limitata ad aggiungere, evidentemente per ragioni di opportunità, un più specifico e puntuale raccordo nel caso di reati contro l'amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale

(cioè i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione).

I motivi di questa più specifica comunicazione del giudice penale al giudice amministrativo sono molteplici. Il maggior pericolo sociale di questo tipo di delitti, la circostanza che il pubblico ufficiale che tale delitto ha commesso può essere licenziato soltanto dopo sentenza definitiva, eccetera.

A fronte delle citate norme sono innanzitutto ingiustificate le recriminazioni sollevate nella corte secondo cui con esse sarebbe stata soppressa l'azione di risarcibilità del danno all'immagine.

Le norme non aboliscono, ma limitano il ricorso a tale tipo di condanna e quindi anzi confermano l'esperibilità di questo tipo di azione.

Nessuna modifica viene introdotta circa la natura e i presupposti del danno all'immagine che come è noto non è un istituto previsto legislativamente, ma è il frutto dell'elaborazione giurisprudenziale della corte di cassazione e della corte dei conti e, quindi, il decreto legge del 2009 facendo genericamente riferimento all'istituto lo recepisce secondo le modalità con il quale esso è stato finora elaborato e definito.

Ma il decreto legge introduce una importante limitazione, che consiste nella circostanza che non è più possibile procedere a una condanna per danno all'immagine se non vi è stata la commissione di un reato (e, direi, in via interpretativa, una condanna definitiva quale che sia il tipo di reato).

Ma niente giustifica che tale limitazione sia nel senso che si può agire per il danno all'immagine solo per i reati contro l'amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (cioè i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione).

Se questo il legislatore avesse voluto dire lo avrebbe detto con queste parole senza ricorrere al barocco richiamo della norma del 2001 (eventualmente avrebbe specificato che le procure della corte dei conti esercitano l'azione per il

risarcimento del danno all'immagine nel solo caso di cui ai delitti previsti specificamente nell'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97).

E a proposito è rilevante la circostanza che la norma parla al plurale di " casi e

modi ", mentre quello dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione è un caso solo al singolare.

Ma c'è un altro argomento , a mio avviso, decisivo per giungere alla conclusione che la norma del decreto legge si riferisce anche ed essenzialmente alle ipotesi di cui all'art 129 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale (e, quindi, a qualsiasi tipo di reato).

Tale argomento si appoggia sulla norma contenuta nello stesso decreto legge secondo cui " il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale ".

Ora se l'unica ipotesi in cui la procura regionale potesse dar corso al procedimento di responsabilità amministrativa per danno erariale fosse quella prevista dalla prima parte dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001, la norma sulla sospensione del termine di prescrizione sarebbe inutile e senza senso, giacché la facoltà per la procura regionale di promuovere il procedimento di responsabilità amministrativo sarebbe già subordinata alla conclusione del processo penale conclusosi con sentenza irrevocabile.

A maggior ragione la norma sulla sospensione del termine di prescrizione non troverebbe motivo di essere se il termine di trenta giorni, previsto dall'art. 7 della legge n. 97 del 2001, si considerasse di natura perentoria (ma su questo punto, il termine di trenta giorni è ritenuto ordinatorio dalla giurisprudenza della Corte dei conti : cfr : prima sezione centrale d'appello n. 132 del 2006 e terza sezione centrale d'appello n. 303 del 2008).

Pertanto la norma sulla sospensione del termine della prescrizione di cui all'art. 1 punto c) del decreto legge n. 103 del 2009, non può che riferirsi alle ipotesi in cui la procura regionale abbia avuto notizia dell'esercizio dell'azione penale a mente dell'art. 129 delle disposizioni di attuazione al codice di procedura penale, anche perché in tanto si può parlare di sospensione del termine di prescrizione in quanto, altrimenti, esso inizierebbe a decorrere prima della conclusione del procedimento penale, ma nell'ipotesi di cui alla prima parte dell'art. 7 della legge n. 97 del 2001, come si è detto, non avrebbe senso di parlare di " sospensione" del termine di prescrizione fino alla conclusione del procedimento penale, giacché la fattispecie in parola presuppone che sia

intervenuta la sentenza penale irrevocabile e, quindi, che il giudizio penale si sia già concluso..

Ora ciò che francamente mi ha lasciato perplesso è che, a fronte di un'interpretazione della norma sull'azione per danno all'immagine tale da comprendere qualsiasi tipo di reato, interpretazione che può anche non convincere

(ci mancherebbe altro) ma che ha un buon supporto interpretativo proprio in seno alla corte dei conti si sia preferita una non necessaria interpretazione restrittiva che penalizza ancora di più il giudice contabile.

E si così è finiti per andare alla corte costituzionale proprio dando per scontata tale interpretazione restrittiva.

E la corte costituzionale non si è voluta mostrare più realista del re e pertanto ha dato per scontata questa interpretazione restrittiva della corte dei conti senza minimamente chiedersi se la norma poteva interpretarsi in modo diverso e quindi senza minimamente pronunciarsi sull'interpretazione alternativa sopra esposta .

Quali sono ora le conseguenze?

La sentenza della corte costituzionale è una sentenza interpretativa di rigetto e pertanto , per pacifica ammissione dottrina e giurisprudenziale, non ha efficacia *erga omnes* e non impedisce che alcune sezioni regionali della corte di conti

(particolarmente importante l'orientamento della sezione regionale per la Lombardia)

continuino a interpretare la norma di cui si discute nel senso di rendere possibile l'azione di risarcimento per qualsiasi tipo di reato.

Che succederà poi ? O si finirà alla corte di cassazione in sede di conflitto di giurisdizione oppure prima o dopo spetterà alle sezioni d'appello di doversi pronunciare al riguardo, dovendo darsi per scontato che certamente esse saranno investite da qualche convenuto che, condannato in primo grado, non accetta l'interpretazione per cui la corte può agire per danno all'immagine anche per reati diversi da quelli commessi dipendenti pubblici per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale .