



| | | | | | | |
|----------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|--|
| Home | Informazioni generali | Comunità di ricerca | Attività formative | Risorse | Osservatorio OPAL | |
|----------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------|--|

Sei qui: [Home](#) ► [Osservatorio OPAL](#) ► [OPAL n. 6 - 1/2015](#) ► [La legge anticorruzione e il danno all'immagine della P.A. Commento e rassegna giurisprudenziale sulla l. n. 190/2012](#)

JUser: :_load: non è stato possibile caricare l'utente con ID: 723

La legge anticorruzione e il danno all'immagine della P.A. Commento e rassegna giurisprudenziale sulla l. n. 190/2012

di

[Stampa](#) | [Email](#)

Parole chiave: Legge anticorruzione - Danno all'immagine della P.A.

Riferimenti normativi: Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione); art. 17, comma 30-ter, decreto-legge 1 luglio 2009 (provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini) convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2009, n. 102; art. 1, comma 1 *sexies*, legge 14 gennaio 1994 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), modificato dalla l. 190/2012.

[Link alla legge anticorruzione](#)

1. Introduzione

Il risarcimento del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione costituisce, senza dubbio, un aspetto particolarmente interessante all'interno della materia della responsabilità amministrativa, sia per l'applicazione dello stesso, che negli ultimi anni è stata piuttosto incisiva, sia per il susseguirsi di disposizioni che hanno modificato il quadro legislativo di riferimento.

Scopo del presente lavoro è l'analisi dell'influenza che la legge n. 190/2012 (cd. legge anticorruzione) ha avuto su questo istituto; pertanto, al fine di meglio comprendere il tema in oggetto, è opportuno ricostruire sinteticamente l'evoluzione di questa fattispecie di danno.

Il diritto all'immagine rientra nel più ampio genus dei diritti della personalità. Tali diritti, diritti dell'uomo o della persona umana, si caratterizzano per essere considerati diritti appartenenti all'uomo in quanto tale, indipendentemente dall'apparato politico di governo e dalle mutazioni sociali, morali e di costume che possono variare nel corso degli anni. Proprio per questa loro specificità, si ritiene che ogni stato debba garantirne l'esercizio e la tutela, al di là delle ideologie che possono differenziare i singoli apparati di potere.

L'art. 2 Cost. attribuisce a questi diritti il carattere dell'inviolabilità, nel senso che gli stessi non possono essere compressi dalla pubblica autorità nell'esercizio delle sue funzioni esecutive, legislative e giudiziarie né possono essere violati da altri individui nei rapporti di diritto privato.

Altra caratteristica rilevante è la loro assolutezza, che gli consente di essere tutelabili ed esercitabili nei confronti di chiunque, e la loro imprescrittibilità e indisponibilità.

Il diritto all'immagine è stato positivizzato in varie disposizioni; nell'ordinamento civile si possono ricordare l'art. 10 c.c. e gli artt. 96, 97 e 98 della legge sul diritto d'autore (l. n. 633/1941), che, tuttavia disciplinano la tutela dell'immagine come rappresentazione materiale. Esiste, però, una diversa forma di tutela dell'immagine, in via indiretta, che vieta l'esposizione, la riproduzione e la pubblicazione del ritratto altrui anche allorché da tali attività possa derivare una lesione dell'onore, della reputazione o del decoro della persona.

Nella Carta costituzionale possiamo trovare disposizioni che tutelano implicitamente il diritto all'immagine; in particolare modo gli artt. 2 e 3 costituiscono il fondamento costituzionale per la tutela di questo diritto, pur non essendo lo stesso oggetto di specifica menzione; anche i principi stabiliti dagli artt. 29, 30, 32, 36 e 41 possono considerarsi substrato costituzionale del diritto all'immagine.

Da ultimo, non bisogna dimenticare l'ordinamento penale, all'interno del quale l'immagine, intesa come onore, decoro e reputazione, è tutelata dagli artt. 175, 594 e 595 c.p., e, in via indiretta, dagli artt. 734 bis c.p. e 114 c.p.p.

Le disposizioni sopra richiamate sono state, tradizionalmente, applicate soltanto alle persone fisiche, soprattutto in riferimento al concetto materiale di immagine; qualora, invece, si intenda l'immagine nella sua accezione più ampia, ossia come onore, reputazione e decoro, l'approccio cambia; infatti, a fronte di un orientamento che negava la tutela dell'onore delle persone giuridiche, ancorato a una vecchia concezione di immagine come proiezione esterna della persona, è prevalso un opposto orientamento che la ammette, soprattutto dopo l'avvento della Costituzione.

Secondo la giurisprudenza, è risarcibile il danno non patrimoniale subito da un ente collettivo a seguito della lesione della sua immagine, intesa come diminuzione della considerazione dell'ente offeso.

Questa interpretazione può considerarsi sorretta anche dalle disposizioni costituzionali; gli artt. 2 e 3, fondamento della

Newsletter

Osservatorio sulle Autonomie
Locali

Nome

Email

Privacy e Termini di Utilizzo

[Iscriviti](#) [Cancellati](#)



Mi piace quest

tutela del diritto all'immagine delle persone fisiche, devono essere letti in armonia con l'art.18 Cost. che tutela il diritto di associazione. Secondo la dottrina, quest'ultimo deve essere inteso non solo in senso formale, come diritto ad associarsi e a darsi una propria organizzazione per gli individui che perseguono uno scopo ideale, bensì in senso sostanziale, vale a dire riconoscendo all'ente collettivo il diritto di tutelare quel comune sentire per il quale l'associazione stessa si è costituita. Naturalmente, fra gli enti collettivi rientrano a pieno titolo le pubbliche amministrazioni.

La rilevanza del bene immagine in capo alla P.A. ha origine pretoria, non legislativa; contrariamente a quanto si potrebbe pensare, la Corte dei conti fu piuttosto scettica nel riconoscere questo tipo di danno; la prima apertura in questo senso arrivò per opera della Corte di Cassazione con la nota sentenza del 21 marzo 1997, n.5668 (caso Poggiolini), che riconobbe la giurisdizione contabile per i danni derivati all'immagine della P.A. a seguito della percezione di tangenti da parte di pubblici funzionari.

L'orientamento dei giudici di legittimità fu recepito dalla giurisdizione contabile, la quale cominciò a pronunciarsi su questa voce di danno, dapprima sostenendo che lo stesso costituisca danno patrimoniale e, successivamente, cambiando orientamento e facendolo rientrare nell'alveo del danno non patrimoniale.

La conseguenza di tale impostazione fu l'ampliamento delle fattispecie risarcibili: il presupposto della commissione di un reato, ex art. 2059 c.c. e 185 c.p., non era più necessario e le corti territoriali cominciarono a esprimersi maggiormente su questa voce di danno, tanto da determinare alcuni eccessi risarcitori.

In questo contesto che si stava delineando si inserì il legislatore con l'emanazione di una disposizione volta a limitare fortemente la risarcibilità del danno all'immagine della P.A., l'art. 17, comma 30 ter, d.l. n.78/2009, il cd. "Lodo Bernardo".

A seguito dell'entrata in vigore di questa legge, che prevedeva, quale presupposto necessario per l'azione risarcitoria per danno all'immagine la commissione di un reato dei pubblici ufficiali contro la P.A., la magistratura contabile si trovò nella situazione di non poter perseguire fattispecie di rilevante gravità che ledono la reputazione degli enti pubblici, oltre a creare evidenti problematiche in merito al principio di autonomia fra magistratura contabile e ordinaria e al tipo di sentenza che possa costituire presupposto del danno.

Ne conseguì, pertanto, una serie di ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale per vari profili di illegittimità.

Tuttavia, la Consulta, con sentenza interpretativa di rigetto, respinse le doglianze avanzate dai giudici contabili.

Alcune sezioni, in particolare la Corte toscana, cercarono di superare le limitazioni imposte dal "Lodo Bernardo" fornendo una diversa interpretazione della disposizione.

Bisogna sottolineare, però, che la maggior parte delle sezioni territoriali si adeguarono all'interpretazione data dai giudici costituzionali e, di conseguenza, molte fattispecie di rilevante gravità continuarono a non poter essere perseguite ai fini risarcitori dell'immagine pubblica.

In questo panorama è intervenuto nuovamente il legislatore con la legge n. 190 del 31 ottobre 2012, la quale, come vedremo, potrebbe avere un effetto ampliativo sulle fattispecie risarcibili per danno all'immagine.

2. La corruzione in Italia

La corruzione è stata sempre considerata un male endemico del nostro paese, frutto di una mentalità diffusa di violazione delle regole e della libera concorrenza, insita non solo nei funzionari pubblici o negli esponenti di partito titolari di cariche elettive, ma anche all'interno della classe imprenditoriale e professionale; è bene ricordarsi che il reato di corruzione è un reato a concorso necessario, per cui, a fronte di un soggetto corrotto, vi è sempre un soggetto corruttore, non meno responsabile del primo.

Secondo il report 2012 di Transparency International, nel nostro paese l'indice di percezione della corruzione ci colloca al 72° posto al mondo, meglio, nella UE, soltanto di Bulgaria e Grecia.

La Corte dei conti non manca mai di sottolineare che, oltre al danno etico e civile determinato da questo tipo di illeciti, vi è anche un danno al tessuto economico della nazione, considerato che i fenomeni corruttori scoraggiano gli investimenti, soprattutto stranieri.

In particolare, nella relazione del Presidente Gianpaolino per l'anno giudiziario 2013, si richiama l'attenzione sul fenomeno della corruzione e sulla possibile efficacia rappresentata dalle misure prese dal legislatore con la legge n.190 del 6 novembre 2012.

"Con riguardo, invece, alle misure per combattere la corruzione politica e amministrativa, emblematiche, sotto diversi profili, risultano alcune disposizioni contenute nella legge 6 novembre 2012, n.190.

È da tempo che si è avuto modo di rilevare che la corruzione è divenuta da fenomeno burocratico/pulviscolare, fenomeno politico-amministrativo sistemico.

La risposta, pertanto, non può essere di soli puntuali, limitati interventi, circoscritti per di più su singole norme del codice penale, ma la risposta deve essere articolata ed anch'essa sistemica.

Inoltre, la metamorfosi del fenomeno criminale della corruzione ha comportato un significativo mutamento della natura del disvalore dei fatti di corruzione e del bene giuridico offeso....in effetti, la corruzione sistemica, oltre al prestigio, all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione, pregiudica, da un lato, la legittimazione stessa delle pubbliche amministrazioni, e, dall'altro,....l'economia della nazione.

Da qui l'importanza della parte amministrativa della legge n. 190/2012 che assume la portata di una riforma delle pubbliche amministrazioni ai fini della prevenzione e della lotta alla corruzione....."

La legge n.190 del 2012 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), citata nella relazione predetta, fa parte di un più ampio novero di attività legislative posta in essere al fine di contrastare il fenomeno della corruzione, sospinta anche da iniziative in ambito internazionale.

Nel corso della XVI legislatura, il primo intervento del Parlamento in tema di lotta alla corruzione è stato l'approvazione della legge 116/2009 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite fatta a Merida nel 2003.

Successivamente, vengono in rilievo la legge 28 giugno 2012, n.110, di ratifica della Convenzione penale di Strasburgo del 1999 nonché la legge 28 giugno 2012, n.112 di ratifica della Convenzione civile sulla corruzione di Strasburgo, sempre del 1999.

Per ciò che concerne l'ordinamento interno, il 31 ottobre 2012 è stata approvata la legge n.190, composta di due soli articoli e svariati commi che hanno profondamente inciso gli istituti determinanti in materia di corruzione (dalla trasparenza alla disciplina delle incompatibilità e incandidabilità, dalle cause di risoluzione dei contratti pubblici alla rideterminazione delle pene di alcuni reati propri contro la P.A.).

Per quanto di interesse in questo lavoro, una importante novità è rappresentata dall'art. 1, comma 62, che ha introdotto i commi 1 sexies e 1 septies dell'art. 1, l. n.20/1994; il comma 1 sexies afferma che "nel giudizio di responsabilità l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salvo prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente"; il comma 1 septies attiene

invece alla fase della tutela del credito: “ nei giudizi di responsabilità atti o fatti di cui al comma 1 sexies, il sequestro conservativo di cui all’art. 5, comma 2, Del decreto legge 15 novembre 1993, n.453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n.19, è concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale”. Da una prima lettura, si evince come questo atto legislativo possa incidere notevolmente sulla disciplina sostanziale del danno all’immagine.

Infatti, a differenza di quanto previsto dall’art. 17, comma 30 ter, il testo della legge parla di reati contro la pubblica amministrazione, senza specificare in modo tassativo la natura di questi reati, ossia se si tratti dei reati propri di cui al capo I, titolo II del libro secondo del c.p. o, al contrario, intenda ricomprendere anche i reati comuni che abbiano comunque la P.A. come soggetto passivo.

Preliminarmente, è bene precisare che il comma 1 sexies non prevede l’abrogazione di discipline previgenti, quali il “Iodo Bernardo”, le quali, senza dubbio, rimangono in vigore in quanto compatibili.

Tuttavia, non sfugge che la dicitura adoperata dal legislatore (reato contro la pubblica amministrazione) è ben diversa da quella adoperata dall’art. 17, comma 30 ter, il quale fa espresso rinvio all’art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97, secondo la quale gli unici reati presupposti per il risarcimento del danno all’immagine della P.A. sono i reati dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione.

La locuzione usata dal legislatore nella legge anticorruzione è più generica e questo comporta dei problemi di “convivenza” fra le due disposizioni.

Naturalmente, parte della giurisprudenza e della dottrina non si è fatta attendere nell’interpretare la legge de quo in senso estensivo, vale a dire cercando di fare rientrare fra i reati presupposti anche quelli comuni che abbiano leso il bene immagine degli enti pubblici.

Si capisce l’importanza che la direzione scelta potrebbe avere, data la maggior ampiezza di fattispecie punibili che si paleserebbero di fronte ai giudici contabili.

Per un’analisi approfondita della questione, appare opportuno soffermarsi sulla sentenza n. 47 del 14 marzo 2014 della sez. Lombardia, la quale, con articolate argomentazioni, decide per il superamento dei vincoli imposti dal “Iodo Bernardo”.

3. La sez. Lombardia estende ai reati comuni la responsabilità per danno all’immagine.

La sentenza in commento trae origine da una condanna di un carabiniere per i reati previsti dagli artt. 47, n. 2 e 120, commi 1 e 2, c.p.m. (violata consegna pluriaggravata), per avere lo stesso interrotto la vigilanza lungo il perimetro della caserma, al fine di recarsi presso un salone da barba.

La procura contabile ha agito in giudizio allo scopo di veder condannare il militare al risarcimento del danno all’immagine e al prestigio del Ministero della Difesa-Arma dei Carabinieri ex art. 55 quinquies, D.lgs n. 165/2001.

Il collegio, investito della questione, innanzitutto ha escluso che il convenuto potesse essere ritenuto responsabile ex art. 55 quinquies, D.lgs n.165/2001, in quanto la condotta non è consistita in alcuna falsa attestazione di presenza mediante modalità fraudolente, non essendosi verificata alcuna alterazione o contraffazione documentale, ovvero alcuna alterazione dei sistemi di rilevamento; inoltre, l’accertamento in sede penale rappresenta un prius sia in ordine al risarcimento del danno arrecato sia alla configurabilità stessa del danno all’immagine. Siccome la fattispecie concreta concerne il reato di violata consegna pluriaggravata, l’art. 55 quinquies non è da ritenersi applicabile.

A questo punto la Corte si interroga se sia configurabile un risarcimento per danno all’immagine a seguito della condotta posta in essere dal carabiniere.

Dopo aver richiamato l’art. 17, comma 30 ter, ed aver appurato che il reato oggetto di giudizio non rientra fra i delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A., come richiesto dalla disposizione del “Iodo Bernardo”, si sofferma sulla nuova disciplina introdotta dalla legge n.190/2012.

“Il legislatore, nell’intento evidente di determinare (e limitare) con legge l’entità del risarcimento del danno all’immagine della P.A., sia pure ricorrendo a una presunzione iuris tantum....ha espressamente statuito che il danno all’immagine della P.A....è quello derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato”.

I magistrati milanesi ritengono che la disposizione che ha introdotto il comma 1 sexies dell’art. 1, legge n.20/1994, abbia avuto un effetto innovativo sulla materia del danno all’immagine.

“la vera e profonda innovazione consiste nella locuzione successiva, secondo la quale tale danno (all’immagine) deriva dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato”.

“Ad avviso di questo collegio, il mancato riferimento alla normazione vigente di cui all’art. 17, comma 30 ter, per un verso,e la diversa innovativa locuzione adottata, per altro verso, inducono a ritenere che il quadro normativo di riferimento, in tema di risarcimento del danno all’immagine della P.A. nei giudizi di responsabilità presso questa corte, sia sostanzialmente mutato.

In particolare:

1) Il riferimento alla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione implica che sia venuta meno la limitazione prevista nell’art. 17, comma 30 ter....

2) La locuzione utilizzata, infatti, ha certamente contenuto tecnico, ma, altrettanto certamente, contenuto non specifico: non vi è alcun riferimento al codice penale né ad altro corpus normativo; non vi è alcun riferimento a leggi e regolamenti; non sono indicati eventuali presupposti o particolari requisiti che il danno all’immagine deve avere. Resta unicamente che esso, per essere risarcibile secondo l’entità prevista nella disposizione esaminata (ovviamente l’autore del reato deve essere incardinato nella struttura della P.A. sia pure con un rapporto di servizio anche occasionale) deve derivare dalla commissione di un reato contro la P.A. accertato con sentenza passata in giudicato. È questa, all’evidenza, una condizione per la promozione dell’azione di responsabilità da parte della Procura contabile che il legislatore ha ritenuto di confermare anche con la novella legislativa di cui trattasi”.

“il collegio ritiene, pertanto, che la fattispecie concreta oggetto di questo giudizio rientri nella previsione normativa di cui all’art. 1, comma 1 sexies, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sopra illustrata; si tratta, infatti, di un reato previsto dal codice penale militare di pace, che rientra tra i reati contro la pubblica amministrazione- secondo quanto sopra specificato- e che è stato accertato con sentenza passata in giudicato”.

Alla luce di quanto riportato, dunque, si evidenzia come la Corte lombarda abbia interpretato il comma 1 sexies in modo espansivo, attribuendo a tale disposizione una efficacia ampliativa delle fattispecie penali che possono dare origine a un’azione per risarcimento del danno all’immagine.

In sostanza, il danno all’immagine sarebbe risarcibile ogni qual volta sia stato commesso un reato contro la P.A., sia esso comune o proprio.

La legge anticorruzione, dunque, supererebbe i limiti posti dal “Iodo Bernardo” consentendo di condannare per danno all’immagine gli autori di reati comuni contro la P.A. (sempre che si tratti di soggetti in rapporto di servizio); in questo

contesto la nuova norma renderebbe superfluo il ragionamento seguito dalla Corte dei conti Toscana per confutare l'interpretazione restrittiva che era stata fornita dalla Corte costituzionale con la sentenza n.355/2010.

La dottrina si mostra d'accordo con la tesi della sezione Lombardia.

La nuova disposizione legislativa sembra aver codificato il tentativo espansivo di parte della giurisprudenza contabile; infatti, non sfuggono due novità: l'espressione "reato contro la P.A.", a fronte del quale può derivare un pregiudizio all'immagine pubblica dell'istituzione, è qualcosa di diverso e ulteriore rispetto ai delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A. contemplati *apertis verbis* dal precedente "Iodo Bernardo"; in secondo luogo, è scomparso ogni riferimento a una previa sentenza di condanna, laddove ci si accontenta di un accertamento definitivo di un reato contro la P.A. da parte del giudice penale (cfr l'inciso "sentenza passata in giudicato" che, dunque, potrà essere non soltanto di condanna).

Pertanto, da un lato si trova una conferma *ex lege* della possibilità di configurare un danno all'immagine della P.A. (anche da reato comune (non più soltanto un danno da reato proprio) e, dall'altro, ha trovato avallo legislativo la tesi della non necessaria previa esistenza di una sentenza di condanna, ma anche di un altro accertamento del giudice penale concernente la commissione di un reato contro la P.A. (che può essere contenuto in una sentenza di patteggiamento o di non doversi procedere per prescrizione del reato), purché passata in giudicato (come, d'altronde, aveva già evidenziato la giurisprudenza prima che il principio fosse positivizzato).

Altra dottrina ritiene che la norma in oggetto si presti a possibili diverse interpretazioni, anche maggiormente restrittive, come vedremo nel prossimo paragrafo.

Tuttavia, appare preferibile l'interpretazione che, quantomeno, confermi un espresso richiamo da parte del comma 1 *sexies* ai reati previsti dal "Iodo Bernardo".

Come detto sopra, l'interpretazione fornita dalla sez. Lombardia non è condivisa da tutta la giurisprudenza contabile; la Corte dei conti, sez. Emilia Romagna, con la sentenza n. 57 del 23 aprile 2013, si pone in un'ottica diversa, anzi opposta, a quella dei giudici lombardi.

4. La sez. Emilia Romagna adotta un'interpretazione restrittiva del comma 1 *sexies*

La Corte dei Conti, sezione dell'Emilia Romagna ricostruisce l'evoluzione del danno all'immagine sino alla sentenza n. 355/2010 della Corte Costituzionale; sostanzialmente si inserisce nel solco della giurisprudenza maggioritaria che, a seguito dell'interpretazione data dalla Consulta al "Iodo Bernardo", considera risarcibile il danno all'immagine soltanto nel caso in cui questo sia derivante dalla commissione di un reato proprio contro la P.A.

L'intervento operato dal legislatore con il comma 1 *sexies*, secondo i giudici emiliani, non ha portato alcuna spinta espansiva in materia, ma, anzi, ha portato a un'altra restrizione delle fattispecie perseguibili per il risarcimento del danno all'immagine.

Si legge nella motivazione che "l'ulteriore inciso, secondo cui l'entità del danno all'immagine si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente, induce il collegio a ritenere che il legislatore abbia inteso circoscrivere ulteriormente la tipologia di illeciti da cui può scaturire un danno all'immagine, fissando il principio che solo laddove il dipendente abbia illecitamente percepito una somma di denaro o altra utilità sia possibile ipotizzare la sussistenza di un danno all'immagine della pubblica amministrazione."

"Secondo questa interpretazione, che il collegio fa propria, la clausola di salvezza "salvo prova contraria" offre al giudice la possibilità di operare la quantificazione del danno in modo diverso da quello indicato dalla norma, non incidendo, peraltro, sulla qualità degli illeciti idonei a causare il danno all'immagine".

Dunque, secondo il collegio emiliano, il comma 1 *sexies* non ha ampliato la platea dei reati che possono costituire presupposto per il risarcimento del danno all'immagine, ma, addirittura, l'avrebbe ristretta ai soli reati tramite i quali l'agente ha percepito una somma di denaro o altra utilità; questo comporterebbe l'esclusione di alcuni gravi reati, come potrebbe essere l'abuso d'ufficio.

Tuttavia, la sentenza sopra riportata si appalesa un po' carente di argomentazioni nel sostenere tale ipotesi.

5. Conclusioni.

Alla luce delle argomentazioni svolte, appare preferibile la tesi avanzata dalla sezione lombarda della Corte.

Oltre a quanto affermato dai giudici, sembra che vi siano altre considerazioni da fare a sostegno di questa interpretazione estensiva.

L'art. 17, comma 30 ter, rimanda all'art. 7 della legge n.97/2001 ove sono richiamati i reati di cui al capo I, titolo II, libro II del codice penale; fa riferimento, quindi, a un'elencazione tassativa delle fattispecie dalle quali può scaturire un'azione di responsabilità per danno all'immagine.

Il comma 1 *sexies*, al contrario, usa una locuzione generica, nel momento in cui parla di "reato contro la pubblica amministrazione".

Ora, considerato che il principio della tassatività della fattispecie costituisce un obbligo nel sistema penale, altrettanto non si può dire per il sistema della responsabilità amministrativa.

Da una interpretazione logico-sistematica delle disposizioni in commento, pertanto, si evince che le stesse non possono avere il medesimo significato.

Infatti, quando il legislatore ha voluto procedere a una tipizzazione specifica dei reati presupposto del danno all'immagine, lo ha fatto; se nel comma 1 *sexies* questa elencazione non è stata prospettata, evidentemente l'intenzione del legislatore era quella di ampliare la platea dei reati presupposti, riferendosi a qualunque reato che possa ledere il bene giuridico dell'immagine dell'ente pubblico.

Diversamente si sarebbe limitato a proporre il richiamo fatto dall'art. 17, comma 30 ter, oppure avrebbe fatto riferimento, per *relationem*, al contenuto di cui all'art. 17, comma 30 ter.

Se ha voluto usare una espressione più generica, significa che ha voluto attribuirle un significato diverso rispetto a quello scaturente dal "Iodo Bernardo" e, di conseguenza, l'intento non può che essere di allargare le maglie del risarcimento per danno all'immagine, con effetti implicitamente abrogatori delle parti dell'art. 17, comma 30 ter, incompatibili con la nuova disciplina.

Inoltre, è bene sottolineare come all'interno dello stesso atto legislativo, la legge n. 190/2012, vi sia l'art. 1, comma 12, il quale prevede la responsabilità per danno all'immagine del responsabile della prevenzione della corruzione, nel caso di commissione di un reato all'interno dell'amministrazione, qualora non dimostri di aver adottato il piano e vigilato sull'attuazione dello stesso.

In questo caso verrebbe risarcito il danno all'immagine in conseguenza di un comportamento illecito non costituente reato; una interpretazione restrittiva del comma 1 *sexies* si porrebbe in contraddizione all'interno dello stesso testo legislativo.

A sostegno di questa argomentazione, sempre in un'ottica sistematica, sovengono altre disposizioni, successive al "Iodo Bernardo" e anche alla legge anticorruzione, che dimostrano come il legislatore si sia orientato verso una maggiore

sanzionabilità dei comportamenti illeciti forieri di danno all'immagine.

Il d.l. n.150/2009 (decreto Brunetta), che ha introdotto la responsabilità per danno all'immagine per false attestazioni e certificazioni (art. 55 quinquies, D.lgs n.165/2001); l'art. 10, d.l. n. 78/2010, che prevede il danno all'immagine per i medici responsabili di false attestazioni di stati di invalidità o handicap e, soprattutto, una legge passata un po' in sordina, ma che potrebbe avere una notevole rilevanza sulla materia, vale a dire il D.lgs n. 33/2013 (riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte della P.A.) che all'art. 46 prevede la risarcibilità per danno all'immagine in caso di violazioni degli obblighi in materia di trasparenza.

Queste norme sopra riportate, rientrano a pieno titolo nel "sistema" danno all'immagine della P.A. e, pertanto, non possono essere trascurate nell'attività di interpretazione.

Forse le previsioni in materia di false attestazioni e certificazioni non si pongono nettamente in contrasto col "Iodo Bernardo", ma l'art. 46, D.lgs n. 33/2013 (come l'art. 1, comma 12, l. n. 190/2012), sanziona con il risarcimento del danno all'immagine comportamenti che, addirittura, non solo non configurano un reato diverso dai reati propri contro la P.A., ma non configurano alcun reato.

Appare evidente, quindi, che, se il legislatore è orientato a considerare presupposto per il risarcimento un comportamento illecito, ma non penalmente rilevante, sarebbe del tutto in contraddizione un'interpretazione del comma 1 sexies che comportasse addirittura una limitazione ulteriore rispetto al "Iodo Bernardo".

Non si vede, in un'ottica di sistema, come potrebbe reggere a una critica di irragionevolezza un apparato di disposizioni che esclude dalla risarcibilità per danno all'immagine reati di elevata gravità, per includere, invece, illeciti che, se pur importanti, non costituiscono nemmeno fattispecie di rilevanza penale.

La Corte dei conti, sez. Emilia Romagna, non pare aver preso in considerazione l'evoluzione legislativa che si è affermata negli anni successivi al "Iodo Bernardo" e che è andata in tutt'altra direzione rispetto all'art. 17, comma 30 ter.

Ne deriva un'interpretazione del comma 1 sexies che sembra non essere supportata da idonea argomentazione.

Il riferimento alla quantificazione del danno predeterminata per legge non pare sufficiente a suffragare questa interpretazione restrittiva, sia per le considerazioni sopra svolte, sia per il fatto che questa disposizione sembra più che altro voler accentuare i profili sanzionatori del danno all'immagine, andando oltre alla tradizionale concezione risarcitoria di questo istituto.

Se si aderisce alla tesi formulata dal collegio emiliano, verrebbero meno tutte quelle fattispecie previste dalle leggi speciali che ho in precedenza commentato, ma, visto che la legge sulla trasparenza è cronologicamente successiva al comma 1 sexies, non si prospetta condivisibile una siffatta impostazione.

Naturalmente il dibattito non si conclude qui, in quanto, presumibilmente, vi saranno altre decisioni che si porranno in contrasto fra di loro; non è da escludere un orientamento di tipo intermedio che possa attribuire al comma 1 sexies una semplice funzione di quantificazione del danno, lasciando intatta la previsione del "Iodo Bernardo"*.

Tweet



Sign Up to see what your friends like.



Pubblicato in [Newsletter n. 6 - 1/2015](#)

Keywords: [Finanze e contabilità](#)

[Torna in alto](#)