

## ALTRE CORTI

### CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

20148/09 – Corte europea dei diritti dell'uomo, Sezione I; sentenza 9 marzo 2023; Pres. ed Est. Marko Bošnjak; Rigolio v. Italia.

#### **Unione europea – Presunzione d'innocenza – Corte dei conti – Danno all'immagine – Procedimento penale – Archiviazione penale per prescrizione – Insussistenza violazione art. 6, par. 2, Cedu.**

Cost., art. 28; Cedu, art. 6, par. 2; c.c., artt. 2043, 2059; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, artt. 81, 82.

*La Corte europea dei diritti dell'uomo ha escluso la violazione dell'art. 6, par. 2, Cedu qualora la decisione del giudice contabile di condanna al pagamento del risarcimento per danno all'immagine subito da un'amministrazione pubblica ad opera di un amministratore (la cui vicenda penale si sia, però, conclusa con proscioglimento per prescrizione) non si basi su fatti o non utilizzi espressioni da cui desumere l'affermazione della colpevolezza penale del ricorrente. (1)*

#### **Presunzione di innocenza e danno all'immagine: il caso Rigolio 2**

La Corte europea dei diritti dell'uomo è tornata a pronunciarsi sul caso Rigolio in riferimento alla sola presunta violazione del principio di presunzione di innocenza di cui all'art. 6, par. 2, Cedu ("Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata").

Prima di esaminare il percorso logico seguito dalla Corte sovranazionale nella sentenza in commento si ripercorrono, brevemente, gli esiti della prima sentenza Rigolio (Corte Edu, 13 maggio 2014, Rigolio c. Italia (dec.), n. 20148/09), "utilizzata" in dottrina per una molteplicità di aspetti. Innanzitutto, con la decisione del 2014 la Corte Edu ha optato per una lettura civilistica della "natura" della responsabilità amministrativa azionata dinanzi alla Corte dei conti e per la sua non assimilabilità ai giudizi penali o comunque di natura "sanzionatorio – punitiva", che sono stati oggetto di numerose pronunce della Corte sovranazionale, fra le quali, la nota sentenza "Grande Stevens" del 4 marzo 2014 (1). Tale opzione civilistica è messa in discussione dal diverso indirizzo pubblicistico che rinviene una funzione repressivo – sanzionatoria (si pensi alle numerose fattispecie di natura sanzionatoria intestate

(1) I. - La sentenza si legge in <<https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-223373>>.

II. - Segue la nota di S. Calzetta, *Presunzione di innocenza e danno all'immagine: il caso Rigolio 2*.

(1) V. Tenore, *La nuova Corte dei conti, Responsabilità, Pensioni, Controlli*, Milano, Giuffrè, 2022, 70 ss.

alla Corte dei conti) nella responsabilità amministrativo-contabile, aspetto che l'avvicinerebbe proprio alla responsabilità penale. C'è, infine, anche un altro orientamento che attribuisce alla responsabilità amministrativo – contabile una natura polifunzionale, sia riparatoria che punitivo deterrente. Tuttavia, nonostante, i diversi indirizzi appena illustrati la visione civilistica della responsabilità amministrativo-contabile è stata ribadita dalla giurisprudenza europea, oltre che nella decisione del 2014, anche nella sent. 9 marzo 2023 c.d. Rigolio 2.

Sulla base dell'asserita natura civilistica della responsabilità amministrativo-contabile sempre nella sentenza Rigolio del 2014 è stata esclusa la violazione del *ne bis in idem*. Autorevole dottrina (2) ritiene che "la piena compatibilità e cumulabilità tra sanzione penale e sanzione contabile (e persino disciplinare), come regola generale sia desumibile, come ben colto dal caso Rigolio [...] dai parametri del [...] *leading case*, ovvero dal caso Engel e altri c. Paesi Bassi [...]. La Corte Edu, nel caso Engel, nel premettere che l'autonomia del concetto di "accusa penale" impone, per l'effettività della tutela dei diritti convenzionali, di non attribuire valore vincolante alla terminologia adottata dal legislatore nazionale, ha proceduto ad individuare ulteriori criteri, oltre a quello della "qualificazione della sanzione" da parte del diritto nazionale, affermando che va considerata la "natura sostanziale dell'illecito commesso", vale a dire se si è di fronte ad una condotta in violazione di una norma che protegge il funzionamento di una determinata formazione sociale, o se la norma violata è invece preposta alla tutela *erga omnes* di beni giuridici della collettività, anche alla luce del denominatore comune delle rispettive legislazioni dei diversi Stati contraenti. Va infine considerato "il grado di severità della pena" che rischia la persona interessata, poiché in una società di diritto appartengono alla sfera "penale" le privazioni della libertà personale suscettibili di essere imposte quali punizioni, eccezione fatta per quelle la cui natura, durata o modalità di esecuzione non possano causare un apprezzabile danno".

Da ultimo, sempre con la prima decisione sul caso Rigolio la Corte di Strasburgo non ha ritenuto conflaggere con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo una condanna penale per danno all'immagine derivante dalla commissione di fatti di reato dichiarati estinti per prescrizione in sede penale. In tal senso diverse pronunce della Corte dei conti hanno ritenuto attivabile un giudizio per danno all'immagine dopo una sentenza di prescrizione penale sebbene siano prevalse pronunce di senso opposto.

Ripercorsi, brevemente, gli approdi dottrinali connessi alla decisione del 2014, con la sentenza in rassegna la Corte di Strasburgo ha esaminato la medesima vicenda in relazione alle doglianze del ricorrente sulla presunta violazione della presunzione di innocenza

(2) V. Tenore, *op. cit.*, 122.

garantita dall'art. 6, par. 2, Cedu, poiché ad opinione del Rigolio la Corte dei conti con la sentenza di condanna per danno all'immagine avrebbe imputato la responsabilità penale al ricorrente e quindi disatteso il citato principio della Convenzione. Si rammenta, infatti, che solo in relazione a tale profilo, con la decisione del 2014, la Corte Edu si era riservata di decidere alla luce delle osservazioni del Governo.

Giova, altresì, ricordare che il Rigolio era stato dapprima condannato in primo grado e soltanto successivamente a seguito dell'appello si è addivenuti alla sentenza di secondo grado che ha riqualificato le accuse a carico del ricorrente come corruzione, ha rilevato la presenza di tutti gli elementi costitutivi del reato in questione e ha pronunciato il proscioglimento per prescrizione, nonché annullato il risarcimento alle parti civili, salvo quello per il danno subito dal comune. Il successivo ricorso in Cassazione veniva rigettato.

Mentre pendeva il procedimento penale dinanzi alla Corte d'appello, la Procura della Corte dei conti, ritenendo che il ricorrente avesse con il suo comportamento danneggiato l'immagine dell'amministrazione, avviava un procedimento all'esito del quale egli veniva condannato al pagamento di una determinata somma di danaro nei riguardi del comune interessato dalla vicenda.

Nella sentenza in esame la Corte Edu nel ripercorre il quadro normativo nazionale ed internazionale attinente alla responsabilità dei pubblici funzionari, si è prevalentemente soffermata sull'art. 6, par. 2, Cedu come interpretato in seno alla giurisprudenza europea. A tal riguardo, la Corte europea ha ricordato che “considerata come garanzia processuale nell'ambito dello stesso processo penale, la presunzione di innocenza impone condizioni riguardanti in particolare l'onere della prova (Barberà, Messegué e Jabardo c. Spagna, 6 dicembre 1988, par. 77, Serie A, n. 146, e Telfner c. Austria, n. 33501/96, par. 15, 20 marzo 2001); presunzioni di fatto e di diritto (Salabiaku c. Francia, 7 ottobre 1988, par. 28, Serie A, n. 141-A, e Radio France e altri c. Francia, n. 53984/00, par. 24, Cedu 2004-II); il diritto di non contribuire all'autoincriminazione (Saunders c. Regno Unito, 17 dicembre 1996, par. 68, Reports of Judgments and Decisions 1996-VI, e Heaney e McGuinness c. Irlanda, n. 34720/97, par. 40, Cedu 2000-XII); la pubblicità che può essere data al caso prima dello svolgimento del processo (Akay c. Turchia (dec.), n. 34501/97, 19 febbraio 2002, e G.C.P. c. Romania, n. 20899/03, par. 46, 20 dicembre 2011); e la dichiarazione della colpevolezza di un imputato da parte del giudice del processo o di qualsiasi altra autorità pubblica (Allenet de Ribemont c. Francia, 10 febbraio 1995, par. 35-36, serie A n. 308, e Nešák c. 65559/01, parr. 88, 27 febbraio 2007)” (par. 83 e par. 92). A quest'ultimo proposito, si è ribadito che, nell'esercizio delle loro funzioni, i membri del tribunale non devono partire dall'idea preconcepita che l'imputato abbia commesso il fatto di cui è accusato. Inoltre, il dubbio deve giova-

re all'imputato (Barberà, Messegué e Jabardo c. Spagna, 6 dicembre 1988, par. 77, Serie A n. 146) (par. 91).

Ciò premesso, i giudici di Strasburgo hanno rilevato che allo scopo di garantire effettività al diritto garantito dall'art. 6, par. 2, Cedu occorre “evitare che i soggetti che hanno beneficiato di un'assoluzione o di una sospensione delle imputazioni vengano trattati da pubblici ufficiali o autorità come se fossero effettivamente colpevoli del reato loro imputato (Allen, sopra citata, par. 94)” (par. 84). Invero, ove non si predisponesse tale forma di tutela le garanzie di cui all'art. 6, par. 2, Cedu rischierebbero di diventare puramente teoriche. Il che vale anche una volta concluso il procedimento penale per tutto ciò che attiene alla reputazione dell'interessato e al modo in cui viene percepita dal pubblico. Ritiene la Corte europea che, in una certa misura, la protezione offerta dall'art. 6, par. 2, Cedu può sovrapporsi a quella offerta dall'art. 8 Cedu e si richiama, sul punto, la precedente giurisprudenza europea: si veda, ad esempio, Zollman c. Regno Unito (dec.), n. 62902/00, Cedu 2003- XII, e Taliadorou e Stylianou c. Cipro, nn. 39627/05 e 39631/05, parr. 27 e 56-59, 16 ottobre 2008.

Pertanto, ogniquale volta si pone la questione dell'applicabilità dell'art. 6, par. 2 nell'ambito di un procedimento successivo, il ricorrente deve, dapprima, dimostrare l'esistenza di un nesso tra il procedimento penale concluso e l'azione giudiziaria susseguente (par. 85). Nel caso di specie, il giudice sovranazionale ha dovuto esaminare, il rapporto intercorso tra procedimento contabile e procedimento penale e concludere che “la Corte dei conti non solo ha effettuato un'analisi separata dei fatti per determinare se gli elementi costitutivi di un reato fossero stati soddisfatti, ma ha anche tenuto conto di ulteriori dati che consentono di stabilire la responsabilità civile del ricorrente” (par. 114). Al successivo punto (par. 115) la Corte Edu ribadisce che quando si tratta di valutare la compatibilità con l'art. 6, par. 2, Cedu rispetto ad una decisione di un 'autorità giudiziaria e del ragionamento che essa ha seguito per giungervi, i termini utilizzati nella decisione in questione sono di fondamentale importanza. Nel caso in esame le espressioni utilizzate dalla Corte dei conti, secondo la ricostruzione dei giudici di Strasburgo, non possono ragionevolmente essere interpretate come attribuzione di responsabilità penale del ricorrente.

In conclusione la Corte Edu pur sottolineando che occorre prestare particolare attenzione nel motivare una sentenza civile o contabile pronunciata a seguito di un procedimento penale concluso con proscioglimento, ritiene che, tenuto conto della natura e del contesto del procedimento nel caso di specie, l'accertamento condotto in sede contabile non può considerarsi lesivo per il ricorrente della presunzione di innocenza (par. 126) e pertanto non è stata ravvisata la violazione dell'art. 6, par. 2, Cedu.

SILVIA CALZETTA

\* \* \*