

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte dei conti

Sezione giurisdizionale di appello per la Regione siciliana

composta dai magistrati:

dott. Giovanni	COPPOLA	- Presidente
dott. Pino	ZINGALE	- Consigliere
dott. Vincenzo	LO PRESTI	- Consigliere-relatore
dott. Valter	DEL ROSARIO	- Consigliere
dott. Guido	PETRIGNI	- Consigliere

ha pronunciato la seguente

Sentenza N.117/A/2016

nel giudizio d'appello, in materia di responsabilità amministrativa, iscritto al n. 5522 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale, presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione siciliana, contro **OMISSIS**, rappresentato e difeso dall'avv. **Massimiliano Mangano** ed elettivamente domiciliato presso il di lui studio in Palermo, via Nunzio Morello n. 40, per la riforma della sentenza, emessa dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione siciliana, n. 20/2016, depositata il 14-01-2016.

Uditi, nella pubblica udienza del 7 luglio 2016, il relatore Consigliere Vincenzo Lo Presti, l'avv. **Massimiliano Mangano** e il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale dr. Gianluca Albo.

FATTO

Con atto di citazione depositato il 7 aprile 2015, il Procuratore regionale chiamava in giudizio il signor , n.q. di appartenente al Corpo della polizia municipale di Palermo, chiedendone la condanna al risarcimento del danno all'immagine, in favore del Comune di Palermo, per la somma di € 27.375,00, oltre interessi e rivalutazione monetaria, affermando che lo stesso (con sentenza n. 2119/2013 della Corte di Appello di Palermo, passata in giudicato in data 11-6-2014) era stato condannato alla pena di anni 3 di reclusione, ai sensi dell'art. 326 del c.p. *"...per avere, nella sua qualità di appartenente al Corpo di Polizia Municipale del Comune di Palermorivelato ed utilizzato illegittimamentenotizie segrete del proprio Ufficio informando preventivamente l'esponente mafioso Di Pace Francesco....."*; nella stessa sentenza, il predetto veniva anche condannato al risarcimento della somma di € 5.000,00, a titolo di danno all'immagine, in favore del Comune di Palermo.

Nella citazione, il PM evidenziava la gravità del fatto commesso e la sussistenza del *"clamor fori"*, allegando articoli di stampa, pubblicati on line, di quotidiani nazionali e locali che riportavano la notizia; riteneva, quindi, di quantificare il danno all'immagine secondo i criteri dettati dall'art. 135 c.p. (stimando in denaro il pregiudizio subito dalla Pubblica Amministrazione, nella misura di € 27.375,00, oltre interessi e rivalutazione monetaria).

Il **OMISSIS**, costituitosi in giudizio, eccepiva, preliminarmente, la nullità dell'atto di citazione, per la violazione dell'art. 7 della legge 97/2001, e la prescrizione quinquennale;

lamentava, inoltre, la violazione del principio del ne bis in idem, essendo stato già condannato, in sede penale, al risarcimento, in favore del Comune di Palermo, della somma di € 5.000,00, proprio a titolo di danno all'immagine; rilevava, ancora, la insussistenza del *clamor fori*, in quanto le notizie apparse nei quotidiani on line (La Repubblica e Guida Sicilia del 20 aprile 2010) non si riferivano ad una sentenza di condanna; infine, contestava la determinazione del quantum, vista la mancata allegazione, da parte attrice, di elementi che dimostrassero il maggior danno rispetto a quello già liquidato in sede penale.

Con la sentenza impugnata, il primo Giudice:

- rigettava l'eccezione di decadenza dell'azione del PM (per il mancato rispetto, nella fattispecie, del termine di trenta giorni previsto dall'art. 7 della legge n. 97/2001) avendo detto termine natura meramente ordinatoria e non prevedendo la norma alcuna sanzione decadenziale specifica;
- rigettava l'eccezione di prescrizione quinquennale, dato che il danno all'immagine era stato definitivamente accertato solo con la sentenza della Corte di appello di Palermo, passata in giudicato in data 11/6/2014, data da cui iniziava a decorrere il termine prescrizionale;
- nel merito, rigettava la domanda del Procuratore regionale per violazione del principio del ne bis in idem, in quanto il convenuto, come risultava dalla predetta sentenza del Giudice penale, era già stato condannato, a titolo di danno all'immagine, in favore dell'Amministrazione comunale, per la somma di € 5.000,00 (ritenendo non consentito il riesame del quantum a pena di contrasto tra giudicati).

Nell'appello, proposto avverso detta sentenza, il PM:

- faceva presente che, in ordine al problema della efficacia, nel giudizio per danno erariale, dalle sentenze penali irrevocabili di condanna (che decidono, anche in punto di risarcimento del danno, a favore della parte civile costituita) era intervenuta la sentenza della Sezione giurisdizionale per la Lombardia di questa Corte n. 5/2009 la quale aveva affermato la esclusività della giurisdizione della Corte dei conti, nella quantificazione del danno erariale derivante da un comportamento costituente reato posto in essere da amministratori e dipendenti pubblici; aggiungeva che detto orientamento giurisprudenziale era stato recepito dalla successiva giurisprudenza contabile (tra le tante la sentenza n. 305/2010 della III Sez. giurisd. d'appello e la sentenza n. 139/2011 della Sez. giurisd. d'appello per la Sicilia) e dall'indirizzo n. 3/MC di coordinamento emesso dal Procuratore generale della Corte dei conti, in data 30 marzo 2015;
- ribadiva che, secondo tale orientamento giurisprudenziale, tra l'azione civile, esercitata in sede penale, e l'azione di responsabilità amministrativo-contabile, correva un rapporto di piena autonomia e separatezza, motivato non solo dalla diversità di presupposti, di effetti, di regole applicabili e di legittimazione ad agire su cui si basavano le due azioni, ma principalmente in base all'art. 538 del c.p.p. (che limita la giurisdizione del Giudice penale, in sede di pronuncia sul risarcimento del danno, alla sola condanna generica dell'imputato) permanendo, di conseguenza, nel potere cognitorio del Giudice contabile, l'accertamento pieno, completo e definitivo del danno erariale conseguente al reato anche nel caso che si tratti di nocumento all'immagine della P.A.;
- in conseguenza, la sentenza penale che condannava, anche in via definitiva, al risarcimento del danno, a favore della parte civile, non limitava affatto la cognizione della

Corte dei conti, sui medesimi fatti essendo, in ogni caso, il Giudice contabile tenuto a valutare se la condanna penale avesse fatto ottenere, all'Amministrazione danneggiata, l'integrale ristoro del danno patito o meno;

- aggiungeva che la decisione del Giudice penale non era soddisfacente dello specifico interesse erariale che, oltre a finalità risarcitorie, era caratterizzato anche da finalità sanzionatorie (dall'art. 17, comma 30-ter. del D.L. n. 78/2009, convertito in L. n. 102/2009); precisava, inoltre, che il G.O. aveva proceduto alla quantificazione, in via equitativa del danno e alla completa liquidazione dello stesso, sull'erroneo presupposto che la rimessione dell'affare al Giudice civile del risarcimento avrebbe comportato una *"...inutile duplicazione dei giudizi....e superfluo allungamento dei tempi giudiziari..."*, come risultava a pag. 557 della predetta sentenza penale; tuttavia, nel caso in esame, tale ragionamento non appariva condivisibile, considerato che solo il sig. , tra i molteplici coimputati condannati in sede penale, aveva lo status giuridico di pubblico dipendente e solo per il **OMISSIS** sussisteva il rapporto di servizio con la P.A., con conseguente sussistenza della giurisdizione contabile e non della giurisdizione civile; tale fondamentale condizione (insieme alle altre di natura oggettiva e sociale, indicate nella sentenza n. 10/QM/2003 delle SSRR di questa Corte, per determinare l'effettivo pregiudizio erariale sofferto dall'immagine dell'Amministrazione danneggiata) non era stata presa in considerazione dal Giudice penale; ne era seguita una sentenza penale che liquidava il danno all'immagine, senza la necessaria "personalizzazione" e "contestualizzazione" e, comunque, disancorata dai criteri puntualmente seguiti dalla giurisprudenza contabile per giungere alla concreta quantificazione, in via equitativa, dello specifico tipo di nocimento erariale tipizzato e a tendenziale natura sanzionatoria; il Giudice penale, infatti, condannava il **OMISSIS** a

risarcire al Comune di Palermo la somma di 5.000 euro senza distinguere il danno all'immagine di diritto comune dal danno all'immagine della P.A.; invece, alla luce della più recente giurisprudenza, anche costituzionale, tra i due tipi di danno sussiste una profonda differenza dovuta al fatto che la lesione proveniente dall'*extraneus* alla P.A., in mancanza del rapporto di servizio, offende l'immagine "comune" intesa come valore identificativo dell'ente o di una sua qualità estrinseca (la cui cognizione è devoluta al Giudice civile) mentre il nocumento arrecato alla P.A. da un *intraeus*, legato alla stessa da rapporto di servizio, aggiunge al detto pregiudizio, comunque sussistente, l'offesa all'immagine pubblica consistente quest'ultima nel bene-valore intrinsecamente connaturato all'esercizio, in concreto, dei poteri e delle funzioni assegnate dall'Ordinamento all'Ente;

- pertanto, la quantificazione di 5.000 euro, effettuata dal Giudice penale, non appariva congrua tenuto conto che la locuzione "danno al diritto d'immagine della P.A.", causato dal dipendente pubblico (impiegatizio ovvero onorario), dopo le carenti applicazioni iniziali, ha assunto, per espressa previsione di legge, un significato totalizzante raggruppando in sé tutte le occasioni in cui un soggetto legato all'Amministrazione da rapporto di servizio riporta condanna definitiva, per una delle fattispecie delittuose previste nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, che cagiona, secondo terminologia anglosassone assai efficace, un "*tort of false light in the public eyes* " all'Amministrazione pubblica e ciò appare evidente, nel caso in esame, avendo realizzato l'appellato, nella qualità di P.U., un delitto contro la PA. (che rientra a pieno titolo nel novero degli illeciti corruttivi).

In conclusione, quindi, il PM chiedeva l'accoglimento del gravame, con conseguente riforma della sentenza impugnata e la condanna dell'appellato al pagamento della somma, oltre oneri accessori, di 27.375 euro, in favore del Comune di Palermo, o del diverso importo eventualmente determinato da questo Giudice.

Con memoria depositata il 15-06-2016, la difesa dell'appellato osservava che:

- il PM, in primo grado, aveva contestato all'odierno appellato la causazione di un danno all'immagine *tout court* al Comune di Palermo, senza specifiche accezioni, non richiamando nemmeno la circostanza che il sig. **OMISSIS** era stato condannato, a tale titolo, al pagamento della somma di 5.000 euro; con l'appello, invece, a seguito dell'eccezione di giudicato formulata dal convenuto ed accolta dalla Corte, ha emendato la domanda, ricalibrandola sotto lo specifico profilo dell'offesa all'immagine pubblica, diversa da quella di diritto comune; ciò comporta l'inammissibilità dell'appello ex art. del 345 c.p.c.;
- l'inammissibilità dell'appello, per violazione del divieto di domande nuove, appariva evidente anche sotto l'ulteriore profilo che il PM pone a fondamento della propria domanda l'affermazione che l'appellato avrebbe posto in essere un illecito corruttivo, e cioè una contestazione mai mossa in primo grado; peraltro, nella fattispecie è pacifico che, con sentenza n. 2119/2013 della Corte d'Appello di Palermo, il sig. , è stato condannato per il reato di rivelazione di segreti d'ufficio, di cui all'art. 326 c.p., e non per il reato di corruzione;
- in termini generali, il divieto del *ne bis in idem* costituisce principio fondamentale del nostro ordinamento giuridico operante in ogni tipo di processo; infatti, la predetta sentenza della Corte dei conti per la Regione Lombardia appare superata da successiva pronuncia della medesima Sezione la quale ha affermato: "*...È fondata l'eccezione di ne bis in idem, nei casi in cui il giudice penale, nel decidere sulla domanda per le restituzioni e il risarcimento del danno, non si limiti alla condanna generica degli imputati, bensì determini il quantum della condanna, in violazione dell'art. 538, comma 2°, c.p.p.; la questione del giudicato esterno, rilevabile anche ex officio, presuppone una valutazione di identità tra*

l'azione di danno esercitata dalla Procura contabile e quella inserita nel processo penale, sulla quale si è formato il giudicato..." (C. Conti Lombardia Sez. giurisdiz., 02/12/2009, n. 809);

- la Corte costituzionale, con sentenza n. 102 del 12 maggio 2016, di recente ha affermato che : *"...È, infatti pacifico, in base alla consolidata giurisprudenza europea, che il divieto di bis in idem ha carattere processuale, e non sostanziale. Esso, in altre parole, permette agli Stati aderenti di punire il medesimo fatto a più titoli, e con diverse sanzioni, ma richiede che ciò avvenga in un unico procedimento o attraverso procedimenti fra loro coordinati, nel rispetto della condizione che non si proceda per uno di essi quando è divenuta definitiva la pronuncia relativa all'altro..."*;
- nella fattispecie, i quotidiani on line *"la Repubblica.it"* e *"Guidasicilia.it"*, riportavano articoli del 20 aprile 2010 nei quali si leggevano esclusivamente le accuse del pentito Manuel Pasta nei confronti dell'agente della polizia municipale Antonino **OMISSIS** , ma nessuna notizia della condanna; era, allora, evidente che, dai suddetti articoli, non poteva derivare alcun danno all'immagine in capo al Comune, dato che la notizia dell'esistenza di un processo, in un ordinamento sorretto dal principio della presunzione di innocenza sino alla sentenza definitiva di condanna, non poteva dar luogo ad alcun pregiudizio; inoltre, la notizia della avvenuta condanna a 3 anni di reclusione (che l'appellato ha scontato in carcere) veniva diffusa da un sito dalla inesistente rilevanza territoriale *"Palermo report"* (che, come si legge sulla stessa pagina iniziale, non si definisce nemmeno come giornale on line, ma solo come «osservatorio»); da ciò derivava che l'irrilevante portata lesiva delle notizie in esso contenute, non provava il clamor fori al fine di poter considerare danneggiata l'immagine della P.A. .

In udienza, le parti presenti insistevano nelle rispettive posizioni.

DIRITTO

L'art. 345 del c.p.c. stabilisce che *“Nel giudizio d'appello non possono proporsi domande nuove e, se proposte, debbono essere dichiarate inammissibili d'ufficio.”*

Lo scopo evidente della norma è quello di garantire la piena attuazione del principio del doppio grado di giurisdizione.

Con sentenza n. 1684/2012, la Corte di cassazione ha stabilito che *“...si ha domanda nuova, inammissibile in appello, per modificazione della causa petendi, quando il diverso titolo giuridico della pretesa, dedotto innanzi al giudice di secondo grado, essendo impostato su presupposti di fatto e su situazioni giuridiche non prospettate in primo grado, comporti il mutamento dei fatti costitutivi del diritto azionato e, introducendo nel processo un nuovo tema di indagine e di decisione, alteri l'oggetto sostanziale dell'azione e i termini della controversia, in modo da porre in essere una pretesa diversa, per la sua intrinseca essenza, da quella fatta valere in primo grado e sulla quale non si è svolto in quella sede il contraddittorio....”*

In Collegio condivide tali principi ed osserva che, nella fattispecie, dalla lettura dell'atto di citazione, si evince che, in esso, il PM non aveva fatto riferimento alla circostanza che il sig. **OMISSIS** fosse stato condannato, a titolo di risarcimento del danno all'immagine al Comune di Palermo, al pagamento della somma di 5.000 euro e, nonostante ciò, aveva formulato una domanda di risarcimento del predetto danno, da quantificarsi in via equitativa, per un importo comunque individuato in euro 27.375,00;

- non aveva precisato che tale somma corrispondeva al quantum necessario a risarcire il

danno all'immagine pubblica dell'Ente danneggiato (consistente nel bene-valore intrinsecamente connaturato all'esercizio, in concreto, dei poteri e delle funzioni assegnate dall'Ordinamento all'Ente , che trova garanzia nell'art. 97 della Costituzione e la cui tutela è affidata, esclusivamente, al Giudice contabile) e non, invece, al danno all'immagine comune dell'Ente danneggiato (intesa come valore identificativo dell'ente o di una sua qualità estrinseca, la cui cognizione era devoluta al Giudice civile);

- non aveva posto a fondamento della propria domanda risarcitoria l'affermazione che l'appellato avrebbe posto in essere un illecito corruttivo ma aveva prospettato la domanda, in questi termini, per la prima volta, solo con l'appello (in ogni caso, senza considerare che, con la predetta sentenza n. 2119/2013 della Corte d'Appello di Palermo, il sig. , era stato condannato per il reato di rivelazione di segreti d'ufficio, di cui all'art. 326 c.p., e non per il reato di corruzione).

In conseguenza, appare evidente che la domanda risarcitoria, prospettata in appello dal PM, in quanto basata sulle suddette circostanze (mai prospettate in primo grado), debba considerarsi domanda nuova e, quindi, inammissibile ai sensi dell'art. 345 del c.p.c.

Ne deriva il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza impugnata.

Resta assorbita ogni altra questione.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate, come da dispositivo, ai sensi del combinato disposto dell'art. 10 bis, comma 10, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito in legge 2 dicembre 2005, n. 248, come modificato dall'art. 17, comma 30 quinquies, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, che ha interpretato autenticamente l'art. 3, comma 2 bis, del decreto-legge 23 ottobre

1996, n. 543, convertito, con modificazioni, in legge 20 dicembre 1996, n. 639, nonché l'art. 18, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, in legge 23 maggio 1997, n. 135.

P.Q.M.

la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando,

RIGETTA

l'appello, conferma la sentenza impugnata e liquida, a titolo di spese legali, per il secondo grado di giudizio, la somma di € 1.500,00 oltre accessori di legge se dovuti.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 7 luglio 2016.

L'Estensore

Il Presidente

F.TO (Vincenzo Lo Presti)

F.TO (Giovanni Coppola)

Depositata oggi in segreteria nei modi di legge.

Palermo,03/08/2016

Il Direttore della Segreteria

F.TO (dott. Fabio Cultrera)

