

LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA
REGIONE SICILIANA

composta dai signori magistrati:

dott. Fabrizio TOPI	Presidente
dott. Pino ZINGALE	Consigliere
relatore	
dott. Guido PETRIGNI	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A 3227 / 2006

nel giudizio di responsabilità amministrativa iscritto al n.43122 del registro di segreteria promosso ad istanza del Pubblico Ministero nei confronti di D. I., rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Napolitano ed elettivamente domiciliato in Palermo presso lo studio dell'avv. Antonino Reina, piazza Giovanni Amendola n.8.

Visto l'atto introduttivo del giudizio depositato il 24 aprile 2006.

Visti gli atti e documenti tutti del fascicolo processuale.

Uditi alla pubblica udienza del 20 settembre 2006 il relatore Consigliere Pino Zingale ed il Pubblico Ministero nella persona del Vice Procuratore Generale Tommaso Brancato. Non rappresentato il convenuto.

F A T T O

Con sentenza n.2483/01 del 12 dicembre 2001, la Sezione IV[^] del

Tribunale di Palermo condannava D. I. alla pena di anni dieci di reclusione per il delitto di associazione di tipo mafioso.

La Corte d'Appello di Palermo, con sentenza n. 1562/2003, emessa il 30 aprile 2003, confermava la pronuncia di condanna, divenuta irrevocabile in data 26 maggio 2004 a seguito dell'ordinanza di inammissibilità del ricorso in Cassazione proposto dal D.

A conclusione del procedimento penale è stato definitivamente accertato che il D., nel periodo in cui aveva ricoperto il ruolo di dirigente del Centro interprovinciale Criminalpol della Sicilia, aveva posto in essere ripetute specifiche condotte di agevolazione dell'associazione criminale "Cosa Nostra", fornendo il proprio contributo, non occasionale, alle finalità ed alle attività della predetta organizzazione criminale, strumentalizzando così i delicatissimi incarichi istituzionali dal medesimo rivestiti all'interno delle strutture investigative dello Stato preposte alla lotta alla criminalità organizzata.

I fatti illeciti accertati in sede di giudizio penale risultano commessi dal D. a decorrere dal periodo successivo al 1982 (pag. 76 Sentenza Corte di Appello n. 1562/2003).

I giudici di primo e secondo grado, nell'affermare la responsabilità penale del D. per aver svolto il ruolo di concorrente esterno nell'organizzazione mafiosa, hanno evidenziato l'atteggiamento di collaborazione assunto dal medesimo nel tempo ed il forte legame del citato dirigente della Polizia con il sodalizio criminoso "Cosa Nostra".

Sotto il profilo probatorio, il giudizio di colpevolezza del Giudice

penale si fonda sulla valutazione di taluni comportamenti assunti dal D. in occasione del compimento di operazioni di polizia, nonché su numerose dichiarazioni rese da testimoni e da alcuni collaboratori di giustizia.

Con invito a dedurre, notificato il 16 dicembre 2005, la Procura Regionale presso questa Corte contestava al D. il danno arrecato all'immagine ed al prestigio del Corpo di Polizia di Stato, quantificato, con il criterio equitativo ai sensi dell'art. 1226 c.c., nell'importo di € 150.000,00, tenuto conto, in primo luogo, della particolare gravità della condotta collusiva imputata al D. e della pluralità degli episodi criminosi commessi e, in secondo luogo, della specifica rilevanza del ruolo istituzionale rivestito dal medesimo all'interno delle strutture investigative dello Stato preposte al contrasto delle attività di criminalità organizzata.

Con atto pervenuto il 16 gennaio 2006, il D. sosteneva l'infondatezza della contestazione di responsabilità e faceva presente che, dopo la definizione del procedimento penale, erano emersi elementi nuovi per la presentazione della richiesta di revisione del processo.

Deduceva, inoltre, la prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile per il risarcimento del danno all'immagine arrecato alla pubblica amministrazione, essendo trascorso oltre un quinquennio dalla data del rinvio a giudizio.

Sosteneva, infine, l'insussistenza della prova dell'effettiva erogazione da parte dell'Amministrazione di una spesa per il ripristino

dei beni immateriali lesi, nonché la mancata indicazione, da parte della Procura regionale, di parametri ed elementi utili per la quantificazione del danno arrecato.

Le argomentazioni difensive non sono state ritenute sufficienti, da parte dell'Ufficio del P.M., a superare l'addebito di responsabilità per danno erariale, ed in conseguenza di ciò è stato emesso atto di citazione in giudizio.

Il P.M. ha preliminarmente osservato che il termine iniziale per proporre l'azione di responsabilità amministrativa, nel caso in esame, non decorrerebbe dal momento del rinvio a giudizio innanzi al Giudice penale, bensì dalla data della conclusione del procedimento penale che, nella fattispecie, è divenuto definitivo il 26 maggio 2004 a seguito dell'ordinanza della Suprema Corte di Cassazione di inammissibilità del ricorso proposto dal D.

Ricorda il P.M. come, con orientamento oramai consolidato, la giurisprudenza contabile (tra le numerose pronunce, Sezione d'Appello per la Regione siciliana n. 61/A/2005, Sezione Giurisdizionale per la Regione siciliana n. 1676/2005, n. 124/2003 e n. 1070/2004), abbia affermato che il passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna del dipendente pubblico si ponga quale elemento di fatto costitutivo della fattispecie di danno erariale, necessario per l'esercizio dell'azione risarcitoria da parte del Procuratore regionale. Infatti, il cosiddetto danno all'immagine, derivante all'ente pubblico dalla condotta illecita dei pubblici funzionari, sarebbe riconducibile alla nozione di danno erariale dato

che vi sono i presupposti di una valutazione patrimoniale del danno in questione.

In tale fattispecie, sempre secondo quanto affermato dalla sopramenzionata giurisprudenza e fatto proprio dal P.M., gli elementi necessari per potere esperire l'azione risarcitoria sarebbero molteplici e non si limiterebbero al discredito subito dall'Amministrazione in conseguenza della conoscenza da parte dell'opinione pubblica della notizia della commissione di un reato da parte del pubblico funzionario, dato che il danno può porsi a carico del dipendente solo se la notizia sia fondata ed il fatto accertato con certezza.

In conclusione, ha ricordato il P.M. in base al consolidato orientamento giurisprudenziale sopra rilevato, la Procura non potrebbe iniziare l'azione risarcitoria fino a quando non venga accertata definitivamente in sede penale la colpevolezza del dipendente della pubblica amministrazione.

Ne conseguirebbe che l'eccezione di prescrizione, già dedotta in sede istruttoria del P.M., sarebbe destituita di ogni fondamento, atteso che alla data del deposito dell'atto di citazione non risultava interamente decorso il quinquennio dal passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna.

Per il resto, ha osservato il P.M. come la grave condotta illecita contestata all'odierno convenuto risulterebbe provata dai numerosi elementi probatori emersi nel corso della fase dibattimentale del giudizio penale.

Infatti, è stato accertato che il D. ha intrattenuto rapporti con

“Cosa Nostra” in ragione delle pubbliche funzioni esercitate ed è restato “a disposizione” dell’organizzazione fino a quando è stato in grado di apportare il suo contributo mediante una strumentalizzazione delle sue funzioni in favore del sodalizio mafioso (pag. 76 sentenza Corte d’Appello di Palermo n. 1562/2003).

Secondo quanto affermato dal medesimo Giudice penale, l’odierno convenuto, fornendo agli appartenenti all’associazione criminale notizie riservate riguardanti indagini ed operazioni di polizia da svolgere nei confronti degli stessi, nonché ostacolando operazioni intraprese da altri funzionari di polizia mirate alla cattura di latitanti, si è reso partecipe della realizzazione, anche se solo parziale, del programma criminoso dell’associazione.

Ha stigmatizzato il P.M. come i fatti contestati in sede penale abbiano trovato fondamento su numerose dichiarazioni rese da testimoni e da alcuni collaboratori di giustizia, nonché sull’attenta valutazione, da parte del Collegio giudicante, di taluni specifici comportamenti assunti dal D. in occasioni di importanti operazioni di polizia dirette alla cattura di pericolosi latitanti.

In ogni caso, nella fattispecie, ha sottolineato il P.M., come risulta definitivamente accertato con sentenza penale irrevocabile, l’odierno convenuto ha svolto, in un arco temporale rilevante, un ruolo di collaborazione con l’organizzazione mafiosa, ponendo in essere una condotta contraria ai principi di rettitudine ed ai fondamentali doveri di correttezza e fedeltà propri di ciascun appartenente al Corpo di Polizia di Stato: la sentenza penale di condanna, passata in

giudicato, infatti, farebbe stato nel presente giudizio relativamente alla sussistenza della responsabilità del D.in ordine ai fatti contestati in sede di procedimento penale, né risulterebbe in concreto alcuna iniziativa da parte del D.in merito ad una pretesa revisione del processo penale.

In conclusione, secondo il P.M., la condotta gravemente illecita del convenuto – sanzionata in sede penale – avrebbe arrecato un danno certo all'immagine ed al prestigio dell'Amministrazione, economicamente valutabile (Cassazione sentenza n. 98 del 4/04/2000), danno (secondo l'orientamento giurisprudenziale tracciato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con la sentenza n. 10 QM del 23 aprile 2003) che dovrebbe essere ricondotto nell'ambito del danno non patrimoniale, inteso come danno-evento e non come danno- conseguenza. In altri termini, la lesione del bene giuridico dell'immagine della pubblica amministrazione, tutelato dall'ordinamento come qualsiasi altro valore della persona giuridica, si concretizzerebbe nel momento in cui si realizza la condotta gravemente illecita e la prova dell'esistenza del danno sarebbe, quindi, "in re ipsa" e non necessiterebbe di ulteriore dimostrazione.

Peraltro, nel caso di specie, la notizia dei gravi fatti commessi dal D. avrebbe trovato ampia diffusione sulla stampa, con inevitabile conseguente ricaduta sulla immagine del Corpo di Polizia, considerata dalla collettività dei cittadini rappresentativa dei valori della legalità e dell'integrità morale.

L'entità del risarcimento è stata indicata, da parte del P.M., con il

criterio equitativo, previsto dall'art. 1226 c.c., in € 150.000,00, con riferimento al ruolo del responsabile nell'ambito dell'organizzazione amministrativa (profilo soggettivo) ed alla reazione causata dal comportamento lesivo (aspetto oggettivo), atteso che il D. all'epoca dei fatti rivestiva il grado di dirigente del Centro interprovinciale Criminalpol della Sicilia, ruolo di vertice dell'organizzazione della Polizia di Stato, che gli consentiva l'acquisizione di notizie riservate circa l'attività di indagine e di contrasto alle organizzazioni criminali operanti nel territorio della Regione.

Oltre al risarcimento in favore del Ministero dell'Interno del danno all'immagine sopra determinato, il P.M. ha chiesto la condanna del convenuto al pagamento delle spese del giudizio.

Il convenuto si è costituito, rappresentato e difeso dall'avv. Luigi Napolitano, con memoria depositata il 3 agosto 2006, il quale ha confermato l'eccezione di prescrizione già proposta in sede istruttoria ed ha ribadito la genericità dell'atto di citazione che non consentirebbe di individuare, a suo dire, i fatti e le circostanze su cui si fonderebbe la responsabilità del D., né gli effettivi parametri utilizzati per la determinazione equitativa del danno.

Ha chiesto conclusivamente che l'azione del P.M. fosse dichiarata prescritta o, in subordine, rigettata perché infondata; in ulteriore subordine ha chiesto una cospicua riduzione dell'addebito.

Alla pubblica udienza del 20 settembre 2006, non rappresentato il convenuto, il P.M. ha confermato le richieste di condanna.

D I R I T T O

Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno all'immagine azionato dal P.M. con l'atto introduttivo del giudizio.

L'eccezione nei termini descritti nella memoria difensiva è infondata.

Nel caso di specie il danno all'immagine si fa derivare non dalla commissione di un qualsiasi comportamento illecito, ma da un insieme di azioni ed omissioni concretizzanti unitariamente una fattispecie di reato, in specifico, tra le più aberranti delle quali possa macchiarsi un soggetto preposto alla tutela del principio di legalità nell'ambito della struttura istituzionale dello Stato: il concorso esterno in associazione mafiosa.

Sarebbe alquanto strano che, in questi casi, il termine di prescrizione si facesse decorrere, coincidendo la lesione all'immagine con la commissione di una fattispecie di reato, con un momento antecedente all'accertamento definitivo della colpevolezza penale (rimessa in via esclusiva all'A.G.O.) del presunto responsabile, attesa la presunzione di non colpevolezza costituzionalmente garantita: con il risultato che l'azione di responsabilità potrebbe essere avviata per fatti poi accertati in sede penale come non sussistenti, con l'ulteriore effetto che il convenuto, oltre ad avere subito un danno alla sua personale immagine, per l'attribuzione di fatti di reato non commessi, si troverebbe pure nella condizione di dovere affrontare un giudizio di responsabilità amministrativa per una presunta lesione di un bene giuridico non ancora accertata.

Pertanto, nell'ipotesi di danno all'immagine subito dalla P.A. in conseguenza della divulgazione sulla stampa di notizie di reato commesso da un dipendente, la prescrizione del termine quinquennale non può essere anteriore al perfezionarsi della fattispecie di danno, così intendendosi l'accertamento in sede penale della colpevolezza del dipendente stesso (Corte dei Conti, Sez. Giur. App. Sicilia, 9 marzo 2005, n.161/2005, Corte dei Conti, sez. II, 9 ottobre 2003, n. 285/A; Corte dei Conti Sicilia, 08/07/2003, n.124; Corte dei Conti, sez. III, 16 ottobre 2001, n. 274/A).

Per ciò che qui interessa il dies a quo della prescrizione va individuato nel giorno 26 maggio 2004, data in cui è divenuta irrevocabile la sentenza penale che ha accertato il fatto illecito con tutti i conseguenti effetti, ed al momento della notifica al convenuto dell'atto di citazione, avvenuta il giorno 16 maggio 2006, il termine di prescrizione era ben lungi dall'essere interamente decorso.

Nel merito rileva il collegio che sussistano tutti gli elementi per l'affermazione della responsabilità amministrativa del convenuto.

Ai sensi dell'art. 651 c.p.p. la sentenza penale irrevocabile di condanna pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso nei confronti del condannato e del responsabile civile che sia stato citato ovvero sia intervenuto nel processo penale.

L'art.654 c.p.p. stabilisce, poi, che nei confronti dell'imputato, della parte civile e del responsabile civile che si sia costituito o che sia intervenuto nel processo penale, la sentenza penale irrevocabile di condanna o di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo, quando in questo si controverte intorno a un diritto o a un interesse legittimo il cui riconoscimento dipende dall'accertamento degli stessi fatti materiali che furono oggetto del giudizio penale, purché i fatti accertati siano stati ritenuti rilevanti ai fini della decisione penale e purché la legge civile non ponga limitazioni alla prova della posizione soggettiva controversa.

In tale senso la pronuncia irrevocabile di condanna resa nel giudizio penale a seguito di dibattimento in ordine ai medesimi fatti oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa ha efficacia di giudicato in quest'ultimo giudizio quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e dell'affermazione che l'imputato lo ha commesso, venendo così preclusa al giudice contabile ogni diversa assunzione che venga a collidere con i presupposti logico-giuridici, espliciti o impliciti, le risultanze e le affermazioni conclusionali della pronuncia penale in ordine ai fatti vincolanti (Corte dei Conti Sicilia, sez. giurisdiz., 20/09/2001, n.203/A).

Per quanto afferisce al danno all'immagine, ipotizzato nell'atto di citazione, reputa il Collegio, conseguentemente, che il comportamento in concreto addebitato al convenuto sia stato idoneo,

in relazione alla gravità dello stesso, a ledere l'immagine della pubblica amministrazione di appartenenza (Ministero dell'Interno).

In tema di danno all'immagine la Corte di Cassazione ha ormai più volte affermato che, se la persona giuridica, per sua natura, non può subire dolori, turbamenti od altre simili alterazioni, è tuttavia portatrice dei diritti immateriali della personalità, ove compatibili con l'assenza della fisicità, e quindi dei diritti all'esistenza, all'identità, al nome, all'immagine ed alla reputazione (Cass. civ., sez. I, 29/10/2002, n. 15233; Cass. civ. (Ord.), sez. un., 20/11/2003, n. 17674).

Nel solco di tale orientamento la Corte dei Conti ha più volte affermato la possibilità che anche la persona giuridica pubblica, per effetto del comportamento genericamente illegittimo o illecito tenuto da un amministratore o da un pubblico dipendente, possa subire una tale tipologia di danno, rientrante nella categoria del c.d. "danno esistenziale", inteso come lesione di interessi costituzionalmente garantiti inerenti la persona, sia fisica che giuridica.

Al riguardo si è osservato che il danno all'immagine deve essere individuato come danno evento: da tale classificazione consegue che la prova della lesione è "in re ipsa", essendo comunque necessaria la prova ulteriore dell'entità del danno, ossia la dimostrazione che la lesione ha prodotto una perdita di tipo analogo a quello indicato dall'art. 1223 c.c., costituita dalla diminuzione o privazione di un valore personale (non patrimoniale) nella quale il risarcimento deve

essere equitativamente commisurato (Corte dei Conti, 23 aprile 2003, n. 10).

Si è poi rilevato che "è di tutta evidenza che il danno alla immagine debba essere sempre provato, non potendo derivare automaticamente dal riconoscimento della illiceità del comportamento cosicché ai fini risarcitori o riparatori la potenzialità dannosa della condotta va saggiata nei singoli casi. Assumono rilievo in relazione all'an ed al quantum del danno all'immagine i seguenti elementi: l'attività dell'ente, organo, ufficio dell'autore del danno; la posizione funzionale dell'autore dell'illecito, che assume maggior gravità in caso di posizione di vertice; la sporadicità o la continuità o la reiterazione dei comportamenti illeciti; la necessità o meno di interventi sostitutivi o riparatori dell'attività illecitamente tenuta; in ipotesi di tangenti, l'entità del denaro ricevuto; la negativa impressione nell'opinione pubblica, tale da suscitare sfiducia nei confronti dell'ente" (Corte dei conti Sez. Giurisdiz. d'appello per la Regione Siciliana n. 61 del 18/1/2005, pubblicata il 9 marzo 2005).

Nella fattispecie, la condotta del convenuto, per la gravità del reato commesso (favoreggiamento nei confronti di appartenenti al sodalizio criminoso-mafioso) ha certamente determinato, anche in considerazione del tipo di attività da lui svolta e della posizione di vertice ricoperta, una minore credibilità e prestigio per la P.A. ed una diminuzione di potenzialità della sua capacità operativa, ingenerando altresì nei cittadini la convinzione di una distorta organizzazione dei pubblici poteri.

E' ovvio che la determinazione deve essere fatta in via equitativa, ex art. 1226 c.c., o in base ai costi di ripristino del bene, sotto il profilo del danno emergente - costi del mancato conseguimento della finalità pubblica, dell'inefficienza e inefficacia dell'organizzazione, ecc. - o del lucro cessante - sotto il profilo dei vantaggi derivanti alla P.A. dell'adesione della generalità dei cittadini, ma potrà fondarsi su prove anche presuntive od indiziarie.

Il Collegio é chiamato, in definitiva, attraverso il suo equo apprezzamento, a fornire una valutazione della riparazione del danno che non è e non potrà mai essere un preciso equivalente alla lesione dell'interesse colpito, ma che si configura - sul piano del giudizio equitativo di cui al citato art. 1226 c.c. - come un "corrispettivo non soltanto di carattere riparatorio dell'immagine lesa", che tiene conto di tutte le circostanze del caso particolare, atte a motivare adeguatamente il "quantum" individuato secondo equità.

In virtù di tali considerazioni, ritiene, quindi, il Collegio di potere ampiamente aderire alla quantificazione del danno operata dal P.M. nella misura di € 150.000,00.

Si rileva, infatti, che la condotta criminale si è protratta dal 1982 e per tutta la durata della permanenza in carica del D., fino al 1989.

Ben può affermarsi che in quel periodo il D. ebbe, quindi, due datori di lavoro, lo Stato, verso il quale risultò essere infedele, e la Mafia, ai cui fini piegò e strumentalizzò la propria attività istituzionale di soggetto che, invece, avrebbe dovuto perseguire e reprimere quel fenomeno di criminalità organizzata.

Le retribuzioni percepite dal D. in quel periodo dallo Stato, ammontano di certo (e ciò costituisce fatto notorio in relazione alla qualifica professionale da lui posseduta) ad un importo ben maggiore di quello oggi richiesto dal P.M. quale danno all'immagine, e ciò può costituire un sicuro parametro di riferimento per la quantificazione del danno all'immagine.

L'utilità degli stipendi ed accessori pagati al D. è stata, infatti, ampiamente sminuita dallo sviamento della funzione da lui posta in essere e tale decremento di utilità può essere assunto a base della valutazione equitativa richiesta dal P.M.

Attesa la natura dolosa del comportamento e la particolare odiosità di quest'ultimo in relazione alle funzioni di prevenzione e repressione del fenomeno mafioso che avrebbe, invece, dovuto svolgere il D., non ritiene il Collegio che sussistano i presupposti per un qualunque esercizio del potere riduttivo.

La condanna deve essere, quindi, determinata, in via equitativa, in € 150.000,00, comprensiva di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza sino al soddisfo.

La condanna alle spese segue la soccombenza.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando, dichiara il convenuto D. I. responsabile del fatto a lui ascritto e per l'effetto lo condanna al pagamento in favore del Ministero dell'Interno della somma di €

150.000,00, comprensiva di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali dalla data della pubblicazione della presente sentenza e sino al soddisfo.

Condanna, altresì, il predetto convenuto al pagamento in favore dello Stato delle spese del presente giudizio che si liquidano in complessive € 166,60 (euro centosessantasei/60).

Ordina che, ai sensi dell'art.24 del R.D. 12 agosto 1933, n.1038, copia della presente sentenza sia trasmessa dalla segreteria in forma esecutiva all'ufficio del Pubblico Ministero, affinché quest'ultimo ne curi l'inoltro alle Amministrazioni interessate per l'esecuzione in conformità a quanto disposto dal D.P.R. 24 giugno 1998, n.260.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del 20 settembre 2006.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Pino Zingale

F.to Fabrizio Topi

Depositata in segreteria nei modi di legge

Palermo, 9 novembre 2006

Il Funzionario di Cancelleria

F.to Dr.ssa Rita Casamichele