

REPUBBLICA ITALIANA **SENT. 47/2025**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE ABRUZZO

composta dai magistrati:

Dott. Bruno Tridico - Presidente

Dott. Andrea Liberati - Giudice - relatore

Dott. Stefano Grossi - Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **20936** del registro di Segreteria, promosso dalla Procura regionale nei confronti di:

-Salvatore Flacco, nato a Chieti il 16/05/1969 (C.F. FLCSVT69E16C632U), residente in Pescara, via Perugia n. 24, rappresentato e difeso dall'Avv. Maria Immacolata Amoroso (C.F. MRSMMM68R48B270B – PEC: avvmariaimmacolataamoroso@legpec.it), con studio in Roma, via Farnese n. 19, e dall'Avv. Pietro Battisti (C.F. BTTPTR66M04I158D – PEC: avvpietrobattisti@puntopec.it), con studio in Pescara, via Perugia n. 24, elettivamente domiciliato presso il domicilio digitale dell'Avv. Maria Immacolata Amoroso (PEC: avvmariaimmacolataamoroso@legpec.it);

-Anna Maria D'Aloia nata a San Severo, il 02.05.1959 (C.F. DLANMR59E42I158J), residente a Pescara, in via Nazionale Adriatica Nord n. 99, ed elettivamente domiciliata in Pescara, Via dei Marrucini n. 21, presso lo studio dell'avv. Valerio Speziale (C.F. SPZVLR54L24G482W; pec

avvvaleriospeziale01@cnfpec.it;

Uditi all'udienza pubblica del 25 febbraio 2025, il magistrato relatore, dott. Andrea Liberati, il Sostituto Procuratore Generale dott. Maria Stella Iacovelli, nonché gli avv. Maria Immacolata Amoroso e Pietro Battisti per il convenuto Flacco e l'avv. Paolo Di Luzio in sostituzione dell'avv. Valerio Speziale per la convenuta D'Aloia, con l'assistenza del segretario d'udienza, dott.ssa Silvana Di Luca.

Ritenuto in

FATTO

L'atto di citazione

Con atto di citazione del 3 ottobre 2024, la Procura Regionale per l'Abruzzo ha convenuto in giudizio Salvatore Flacco, quale dipendente pubblico (Responsabile del Settore Economico-Finanziario con assegnazione di funzioni dirigenziali *ex* art. 107 Tuel a far data dall'01/10/2021 quale dipendente del Comune Giuliano Teatino) relativamente alla posizione di scavalco di eccedenza e di scavalco condiviso presso il Comune di Torre de' Passeri, e Anna Maria D'Aloia, nella qualità di segretaria comunale e di responsabile della prevenzione e della corruzione del Comune di Torre de' Passeri dal 5 gennaio 2023, chiedendone la condanna al risarcimento del danno pari all'importo di € 33.017,94 in favore del Comune di Torre de' Passeri.

La Guardia di Finanza ha segnalato un danno erariale relativo al conferimento di incarichi al dott. Flacco che avrebbe omesso di dichiarare una condanna per peculato del 2018, ottenendo così gli incarichi e percependo indebitamente emolumenti.

Flacco presso il Comune di Torre de' Passeri, ha ricoperto gli incarichi di Responsabile del Settore Economico-Finanziario e Vicesegretario comunale in posizione di "scavalco" e per tali prestazioni lavorative il Comune di Torre de' Passeri ha provveduto al rimborso al Comune di Giuliano Teatino degli emolumenti a lui corrisposti quale responsabile del servizio finanziario e ha provveduto al pagamento diretto delle competenze per l'incarico di vicesegretario comunale.

La Procura ha avviato indagini a seguito della segnalazione della Guardia di Finanza, ha acquisito la sentenza di condanna di Flacco e ha chiesto al Comune di Torre de' Passeri informazioni sul Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e sulle iniziative intraprese.

A seguito dell'istruttoria, la Procura ha emesso un invito a dedurre nei confronti di Flacco, D'Aloia e del sindaco Giovanni Mancini. Il sindaco è stato successivamente archiviato. Flacco e D'Aloia hanno presentato deduzioni difensive, ritenute insufficienti dalla Procura.

Le condotte individuate dalla Procura sono le seguenti:

- Salvatore Flacco avrebbe reso dichiarazioni mendaci sia in sede di assunzione dell'incarico di Responsabile del settore finanziario che di vicesegretario, rispettivamente in data 01/10/2021 e 06/10/2022, in merito all'assenza di condanne penali, ottenendo incarichi che non gli spettavano a causa della condanna per peculato emessa dal G.I.P. del Tribunale di Chieti il 18/07/2018, violando l'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013 e l'art. 35-bis del d.lgs. n. 165/2001;

- Anna Maria D'Aloia in qualità di RPCT del Comune di Torre de' Passeri dal 05/01/2023, ha omesso di verificare l'esistenza della causa di inconferibilità di

Flacco, pur essendo a conoscenza della condanna dal 08/03/2022, quando era RPCT del Comune di Giuliano Teatino.

Relativamente all'elemento soggettivo per Salvatore Flacco la Procura ha ravvisato il dolo, poiché secondo la prospettazione attorea era consapevole della sua condanna e ha deliberatamente omesso di dichiararla per ottenere gli incarichi e i relativi benefici economici; ad Anna Maria D'Aloia la Procura ha contestato il dolo eventuale, sostenendo che era consapevole della situazione ed abbia omesso di agire, accettando il rischio di danno per l'ente. In via subordinata, viene contestata la colpa grave.

L'Ufficio requirente ha quantificato il danno erariale in € 33.017,94, corrispondente agli emolumenti indebitamente percepiti da Flacco per gli incarichi di Responsabile del servizio finanziario e Vicesegretario comunale, inclusi i diritti di segreteria.

La ripartizione del danno, in caso di responsabilità dolosa, è limitata a € 17.296,39 per Anna Maria D'Aloia, corrispondente agli emolumenti corrisposti a Flacco dal gennaio 2023 fino alla revoca degli incarichi.

In via subordinata, in caso di responsabilità colposa, la ripartizione del danno sarebbe di due terzi a carico di Flacco per l'importo di € 22.011,96 e di un terzo a carico di D'Aloia per l'importo di € 11.005,98.

La Procura ha inoltre chiesto la rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

La memoria di costituzione del Dottor Flacco

Il dottor Salvatore Flacco, dapprima costituitosi con atto formale in data 29 gennaio 2025, ha successivamente svolto le proprie difese con memoria in data 31 gennaio 2025, di seguito compendiate.

In primo luogo, il convenuto ha eccepito la nullità dell'atto di citazione con violazione dell'art. 51 del codice di giustizia contabile, poiché l'atto si basa a proprio avviso su una presunzione automatica di danno erariale derivante dalla presunta nullità dell'incarico per inconferibilità, senza dimostrazione concreta del pregiudizio patrimoniale subito dall'Amministrazione.

La Procura sarebbe incorsa anche nella violazione dell'art. 86, comma 2, lettera c), del codice di giustizia contabile, in quanto l'atto non individua e quantifica il danno in modo adeguato, limitandosi a considerare come danno l'intero compenso erogato senza tenere conto dell'utilità delle prestazioni. Vi sarebbe inoltre una mancanza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità, come stabilito dalla Cassazione civile, in quanto l'atto non contiene una puntuale allegazione e dimostrazione del danno effettivo, una mancanza dell'elemento soggettivo della colpa, come stabilito dal Consiglio di Stato, poiché la nullità di un incarico per inconferibilità non implica automaticamente una responsabilità oggettiva, una lesione del diritto di difesa del convenuto, poiché l'atto non è chiaro sui fatti costitutivi della responsabilità; la quantificazione del danno, pari al compenso percepito, non troverebbe inoltre fondamento giurisprudenziale, in quanto tale principio si applica solo ai casi di incarichi non autorizzati e l'azione di responsabilità amministrativa non può fondarsi su un automatismo che equipara la nullità dell'incarico al danno erariale corrispondente al compenso percepito.

Ha inoltre rilevato l’insussistenza della causa di inconferibilità.

La sentenza di patteggiamento del 18/07/2018 non può ad avviso della difesa essere equiparata a una sentenza di condanna ai fini dell’inconferibilità degli incarichi dirigenziali e il comma 7 dell’art. 3 del d.lgs. 39/2013 deve essere

interpretato in combinato disposto con l'art. 166 c.p., che disciplina la sospensione condizionale della pena, e si applica solo alle sentenze di patteggiamento che superano i due anni di pena detentiva.

Il convenuto afferma che non era tenuto a segnalare la sentenza di patteggiamento ai sensi dell'art. 28 comma 8 del d.p.r. 313/2002, che prevede che non si debbano dichiarare sentenze di patteggiamento con pena inferiore a due anni, in quanto la dichiarazione sostitutiva resa ai sensi del d.p.r. 445/2000 deve riportare unicamente le iscrizioni risultanti dal certificato giudiziale generale e il dott. Flacco ha prodotto un certificato del casellario giudiziale recante la dicitura "NULLA", dimostrando diligenza e buona fede.

Secondo la difesa, il certificato acquisito dal Segretario Comunale di Tocco da Casauria sarebbe stato richiesto in violazione dell'art. 21 del d.p.r. 313/2002, la dichiarazione ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 39/2013 sarebbe stata resa nelle forme delle dichiarazioni sostitutive previste dal d.p.r. 445/2000 e l'art. 20 del d.lgs. 39/2013 dovrebbe essere interpretato in armonia con il d.p.r. 445/2000.

Il convenuto ha eccepito anche l'assenza dell'elemento soggettivo in quanto la Procura non avrebbe fornito la prova del dolo o della colpa grave e si sarebbe limitata ad affermare la mendacità della dichiarazione senza fornire elementi probatori.

Il dott. Flacco ha affermato nelle difese di aver agito in buona fede, affidandosi a un documento ufficiale e di non aver avuto intenzione di occultare informazioni.

La responsabilità, inoltre, non può essere presunta, e la mera violazione di norme non basta a configurare il dolo: per tali ragioni la condotta non potrebbe essere considerata dolosa o gravemente colposa e risulta priva

dell’intenzionalità necessaria a configurare il dolo.

L’ambiguità del quadro normativo renderebbe inoltre scusabile l’eventuale errore commesso.

In particolare, sottolinea l’assenza dell’intenzionalità di arrecare un danno erariale, evidenziando che la recente modifica normativa del 2020 ha ridefinito i confini del dolo erariale, richiedendo una dimostrazione più rigorosa dell'elemento soggettivo e che il Pubblico Ministero contabile ha l'onere di dimostrare che il soggetto agente fosse pienamente consapevole delle conseguenze dannose della propria condotta e che queste fossero volute o accettate, mentre nel caso di specie non emerge alcun elemento che dimostri la sussistenza dell’elemento soggettivo richiesto dalla legge n.2 0/1994. Eccepisce ancora che il dott. Flacco ha inoltre evidenziato di aver percepito un compenso a fronte dell’attività effettivamente prestata.

Ha poi dedotto in merito agli effetti dell’estinzione del reato e della pena, rilevando che l'estinzione del reato del 7 settembre 2023 ha annullato ogni conseguenza della sentenza di patteggiamento, inclusa la sua rilevanza quale causa di inconferibilità degli incarichi, che la condanna estinta non può costituire causa ostativa in ambito amministrativo, che devono essere esclusi dal computo del presunto danno erariale tutti gli emolumenti corrisposti dopo il 7 settembre 2023 e che la dichiarazione di estinzione del reato conferma la buona fede del convenuto.

Ha inoltre contestato il danno erariale in quanto la Procura avrebbe equiparato erroneamente il nocumento subito agli emolumenti corrisposti, senza considerare che le prestazioni lavorative sono state effettivamente rese, avendo svolto con regolarità le funzioni di Responsabile del settore

economico-finanziario, Responsabile del personale, e Vicesegretario comunale. L'ente avrebbe quindi tratto un beneficio concreto dall'operato del dott. Flacco e non vi sarebbe stata alcuna contestazione in merito alla qualità del servizio prestato, essendo i costi sostenuti comunque inevitabili.

Ha eccepito quindi che il danno erariale deve essere dimostrato concretamente, che alla data del 4 settembre 2022, la causa di inconferibilità era cessata e che dovrebbe trovare applicazione il principio della *compensatio lucri cum damno* in quanto le attività lavorative svolte hanno generato un'utilità concreta per il Comune di Torre dei Passeri, in quanto l'amministrazione ha evitato i costi connessi alla selezione e alla formazione di nuovo personale o all'affidamento a consulenti esterni.

Il Comune di Torre de' Passeri avrebbe risparmiato complessivamente € 113.134,00 e un'eventuale condanna alla restituzione integrale degli emolumenti comporterebbe un ingiustificato arricchimento dell'amministrazione.

Il dott. Flacco ha concluso chiedendo in via preliminare la nullità dell'atto di citazione per violazione degli artt. 51 e 86, comma 2, lett. c), del Codice di Giustizia Contabile, in via principale il rigetto della domanda attrice e in via subordinata una rideterminazione del danno tenendo conto della cessazione degli effetti della causa di inconferibilità, dell'estinzione del reato, del principio della *compensatio lucri cum damno*, e, infine, l'applicazione del potere riduttivo.

In via istruttoria ha chiesto che venga disposta una CTU per determinare il valore economico delle prestazioni, quantificare il risparmio di spesa ottenuto e valutare il beneficio economico ottenuto dal Comune.

La memoria di costituzione della dott.ssa Anna Maria D'Aloia

In data 4 febbraio 2025, si è costituita la convenuta dott.ssa Anna Maria D'Aloia, le cui difese possono essere riassunte come segue.

La convenuta ha eccepito in primo luogo la nullità dell'atto di citazione ai sensi dell'art. 87 del d.lgs. n. 174/2016, per la mancata corrispondenza tra i fatti contestati nell'atto di citazione e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre.

In particolare, l'atto di citazione introdurrebbe fatti nuovi non menzionati nell'invito a dedurre, come l'omissione di accertamento della situazione di illegittimità dopo la notifica della richiesta di rinvio a giudizio. Inoltre, nell'atto di citazione viene contestata anche una responsabilità per colpa grave, non menzionata nell'invito a dedurre, nonché la circostanza che la dott.ssa D'Aloia sarebbe venuta a conoscenza della situazione di inconferibilità di Flacco tramite una richiesta di informazioni dell'ANAC del 25 luglio 2023, fatto non menzionato nell'invito a dedurre.

Ha rilevato inoltre che vi è una discrepanza tra l'importo del danno indicato nell'invito a dedurre (€ 15.753,83) e quello indicato nell'atto di citazione (€ 17.296,39) e che l'atto di citazione chiede la condanna in solido al risarcimento del danno con ripartizione interna, mentre nell'invito a dedurre si parlava di responsabilità per colpa grave con ripartizione pro quota del danno.

Ha eccepito anche la mancanza di responsabilità del RPCT per incarichi inconferibili, affermando che, in base all'art. 18 del d.lgs. n. 39/2013, i soggetti responsabili per il conferimento di incarichi a soggetti in situazione di inconferibilità sono solo gli organi che li hanno attribuiti, e non il RPCT o il Segretario Comunale.

La Dott.ssa D'Aloia ha sostenuto che il RPCT non ha l'obbligo di verificare la veridicità di tutte le dichiarazioni di insussistenza di cause di inconferibilità, ma solo di contestarle in caso di evidenza e prova e che tale verifica spetta all'organo che conferisce l'incarico, evidenziando di aver proceduto alla contestazione non appena ricevuta la richiesta di rinvio a giudizio del Dott. Flacco.

Rileva inoltre l'insussistenza della condotta rispetto all'accusa di aver avuto piena conoscenza dell'esistenza di una sentenza di condanna nei confronti dello stesso "*già dall'08/03/2022, ovvero nel momento in cui, nella veste di RPCT del Comune di Giuliano Teatino, aveva ricevuto dalla dott.ssa Soccorsi Germana - RPCT del Comune di Tocco da Casauria - la comunicazione di archiviazione del procedimento …*".

Ha inoltre eccepito di aver iniziato a prestare la propria attività lavorativa presso il Comune di Torre de' Passeri soltanto in data 05/01/2023, ovvero a distanza di diverso tempo da quando il dott. Flacco ha assunto la posizione di Responsabile del settore economico – finanziario e di vicesegretario del predetto Comune e di non poter essere considerata responsabile per quanto avvenuto in precedenza.

Ha anche affermato che al momento in cui la dott.ssa D'Aloia ha assunto il ruolo di RPCT e di Segretario Comunale del Comune di Torre de' Passeri, ovvero in data 05/01/2023, non sapeva che Flacco aveva effettivamente riportato una sentenza penale di patteggiamento per peculato in data 8 luglio 2018, ed anzi era convinta che tale circostanza non fosse vera, in quanto la comunicazione dell'8.03.2022, inviata via mail in data 29.03.2022 dal RPCT del Comune di Tocco da Casauria, aveva espressamente ad oggetto

l'"Archiviazione del procedimento", che tale comunicazione è stata trasmessa dalla dott.ssa D'Aloia anche al Sindaco del Comune di Giuliano Teatino (doc. 62), che in ottemperanza a quanto indicato dal Sindaco, in data 13 maggio 2022 la dott.ssa D'Aloia ha chiesto al dott. Flacco di far pervenire all'ente "autocertificazione ai sensi del d.lgs. n. 39/2013, debitamente documentata" (doc. 64), che con nota prot. n. 2075 del 17/05/2022 Salvatore Flacco aveva trasmesso la dichiarazione ex art. 20 d.lgs. n. 39/2013 attestando di "non aver riportato condanna, anche con sentenza non passata in giudicato per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (disposizione prevista dall'art. 3 d.lgs. 39/2013), che dal certificato del "casellario giudiziario" risultava "NULLA" a suo carico (doc. 65), circostanza che smentiva quanto affermato dal RPCT di Tocco da Casauria, che non sapeva che vi era una differenza tra i certificati, che non era indicata l'Autorità giudiziaria né il numero della sentenza, che non vi è alcuna norma che impone di controllare le dichiarazioni di insussistenza di una causa di inconferibilità rilasciate negli anni precedenti, che l'ANAC ha soltanto dichiarato di essere venuta a conoscenza, non si sa da chi, della presunta questione inerente il fatto che Flacco avrebbe riportato in data 18 luglio 2018 una sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti e che essa non sarebbe stata dichiarata dall'interessato all'atto di sottoscrizione della dichiarazione ex art. 20 del d.lgs. n. 39/2013, senza nulla più comunicare, rafforzando la convinzione che non vi fossero i presupposti per avviare alcun procedimento ex articolo 15 del decreto legislativo 39/2013, trattandosi di una mera richiesta di informazioni, che neanche la dottoressa Germana Soccorsi che aveva prestato anche servizio presso il Comune di Torre de' Passeri e il Sindaco

avevano riscontrato l'inconferibilità, che al momento dell'entrata in servizio quale RPCT era già entrato in vigore il nuovo comma 1 bis dell'art. 445 c.p.p., che, ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 3 del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, in caso di sentenza penale di condanna senza l'applicazione della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici la durata della inconferibilità degli incarichi è limitata temporalmente e che, quindi, Flacco non era più in una situazione di inconferibilità dal giorno 19/07/2022, già antecedentemente alla data in cui la dott.ssa D'Aloia ha assunto l'incarico il 5 gennaio 2023.

La Dott.ssa D'Aloia sottolinea di aver agito in buona fede ed evidenzia che dopo aver ricevuto la richiesta di rinvio a giudizio del dott. Flacco, ha avviato il procedimento ex artt. 15 e 20 del d.lgs. n. 39/2013 ed ha concluso il procedimento accertando la nullità degli incarichi conferiti, sospendendolo solo in attesa della decisione del GUP a causa dell'incertezza interpretativa della complessa normativa in materia.

La convenuta ha eccepito anche l'assenza dell'elemento soggettivo che caratterizzerebbe la condotta, richiamando l'art. 1, comma 1, della legge 20/1994, ha sottolineato che non ha tratto alcun vantaggio dalla vicenda e che ha agito in modo prudente, in assenza di prove certe sulla violazione delle norme, ha ribadito che non era a conoscenza della sentenza di patteggiamento di Flacco fino alla fine del 2023, ha evidenziato che la richiesta di rinvio a giudizio riguarda solo Flacco, escludendo un suo coinvolgimento, ha rilevato di aver agito sulla base di autocertificazioni di Flacco, che hanno valore di atti pubblici fino a prova contraria, e che la giurisprudenza ha al riguardo affermato che integra il delitto di falso ideologico commesso dal privato in atto pubblico la condotta di colui che dichiara il falso in sede di dichiarazione sostitutiva resa

ai sensi dell'art. 47 D.P.R. n. 445 del 2000.

La dott.ssa D'Aloia ha inoltre eccepito che non vi è danno erariale risarcibile in quanto il Comune ha beneficiato delle prestazioni lavorative di Flacco e quindi è stato conseguito un vantaggio per l'ente. Il compenso al dipendente era dovuto e non può essere considerato un danno, e il convenuto principale aveva i requisiti per svolgere gli incarichi assegnati; inoltre, il danno contestato non tiene conto del principio della *compensatio lucri cum damno*, e dell'art. 1, comma 1-bis, della legge 14/01/1994 n. 20, con riferimento al quale cita la sentenza Sez. Campania del 4/10/2023 n. 540.

Ha inoltre dedotto che, ai sensi dei commi 2 e 3, dell'art. 3 del d.lgs. 8 aprile 2013 n. 39, in caso di sentenza penale di condanna senza l'applicazione della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, la durata del periodo di inconferibilità degli incarichi è limitato nel tempo, con conseguente esclusione totale o parziale del danno e che, nel caso di specie, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo comma 1 bis dell'art. 445 c.p.p. la sentenza di patteggiamento non è più ostativa al conferimento di incarichi, nonché, infine, che l'estinzione del reato patteggiato esclude il diritto del Comune di ottenere il risarcimento.

La convenuta ha contestato anche la responsabilità solidale, affermando che la sua responsabilità deve essere limitata all'effettivo danno causato dalla sua condotta. In ogni caso, nei rapporti interni tra i corresponsabili, vige il principio della parziarietà e non della solidarietà dell'obbligazione.

La dott.ssa D'Aloia ha anche evidenziato che un eventuale responsabilità colposa sarebbe solo sussidiaria rispetto alla responsabilità del convenuto principale, che ha agito con dolo e si è arricchito illecitamente (Corte dei conti – Sezione Giurisdizionale Regionale per l'Emilia-Romagna 22/10/2020 n. 92).

La sua eventuale responsabilità dovrebbe essere limitata alla sua effettiva partecipazione causale all'evento dannoso.

La convenuta ha concluso chiedendo:

-in via pregiudiziale dichiarare la nullità della citazione;

-in via principale, il rigetto delle domande della Procura per infondatezza delle stesse, per l'insussistenza di un danno erariale e per l'assenza di responsabilità;

-in via subordinata, la riduzione del danno eventualmente risarcibile in considerazione del principio della *compensatio lucri cum damno* e dell'art. 1, comma 1-bis della Legge n. 20/1994;

-in via ulteriormente subordinata, qualora venga accertato il dolo, di essere condannata a risarcire in via solidale al Comune di Torre de' Passeri solo l'eventuale danno effettivamente spettante all'ente, ad essa imputabile e collegato dal nesso di causalità alla sua condotta, determinando la sua quota di pertinenza; qualora venga accertata la colpa grave, di essere condannata in via sussidiaria a risarcire una quota dell'intero danno, rapportata alla sua effettiva partecipazione all'evento dannoso; in ogni caso, non accogliere le richieste della Procura in merito alla quantificazione del danno e ridurre l'addebito.

Le note d'udienza della Procura in data 24 febbraio 2025

In data 24 febbraio 2025 la Procura ha depositato note d'udienza insistendo per l'accoglimento delle conclusioni presentate nella domanda introduttiva. La nota sintetizza le argomentazioni a confutazione della posizione dei convenuti.

La nota è stata ritenuta inammissibile dal Collegio poiché tardiva.

L'udienza pubblica del 25 febbraio 2025

All’udienza pubblica del 25 febbraio 2025 sono comparsi, come da verbale, il Sostituto Procuratore Generale dott. Maria Stella Iacovelli, nonché gli avv. Maria Immacolata Amoroso e Pietro Battisti per il convenuto Flacco e l’avv. Paolo Di Luzio in sostituzione dell’avv. Valerio Speziale per la convenuta D’Aloia, che hanno confermato le conclusioni formulate.

All’udienza, stante l’opposizione delle parti, il Collegio non ha ammesso le note d’udienza depositate in data 24 febbraio 2025 dalla Procura erariale in quanto non previste dal codice di rito.

Esaurita così la discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

L’eccezione di nullità dell'atto di citazione del convenuto Flacco per assenza di una specifica notizia di danno ex art. 51 d.lgs. 174/2016

Il convenuto Flacco ha eccepito preliminarmente che ai sensi dell'art. 51 del Codice di giustizia contabile il Pubblico Ministero può iniziare l'attività istruttoria solo sulla base di una notizia di danno specifica e concreta, consistente in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici e che la mera nullità dell'incarico non può tradursi in una presunzione automatica di danno erariale.

Osserva il Collegio al riguardo che con riferimento alla fattispecie in esame esiste una notizia specifica e concreta di danno. Con nota prot. n. 78514 del 24/05/2023 (doc. 1) la Guardia di Finanza ha infatti trasmesso alla Procura la segnalazione di danno erariale relativa a plurime fattispecie di responsabilità amministrativo-contabile riconducibili al conferimento dell’incarico di Vicesegretario comunale e dell’incarico di Responsabile del Servizio Finanziario con assegnazione di funzioni dirigenziali *ex* art. 107 d.lgs. n.

267/2000 (di seguito Tuel).

Alle p. 18-20 della segnalazione, il paragrafo 8 dedica uno specifico punto ai "Profili emergenti di danno erariale", con una specifica indicazione dei danni che sarebbero stati cagionati a ciascun ente.

L'eccezione di nullità sotto tale profilo è quindi infondata, impregiudicata ogni valutazione nel merito.

L'eccezione di nullità dell'atto di citazione del convenuto Flacco per violazione dell'art. 86, comma 2, lettera c), del Codice di giustizia contabile

La difesa di Flacco ha contestato la validità dell'atto di citazione anche per l'insussistenza dei requisiti essenziali prescritti dall'art. 86, comma 2, lettera c), del Codice di giustizia contabile in quanto l'atto di citazione si baserebbe su una presunzione automatica di danno erariale derivante dalla presunta illegittimità della nomina, senza fornire prove concrete del danno effettivo subito dall'amministrazione: la Procura avrebbe semplicemente presupposto il danno poiché l'incarico era potenzialmente nullo e, di conseguenza, qualsiasi compenso pagato costituirebbe automaticamente un nocumento per l'erario.

Citando giurisprudenza in materia, la difesa ha affermato che tutti gli elementi di responsabilità, inclusi fatti e prove, devono essere presentati in modo chiaro e preciso.

Ha sostenuto inoltre che l'atto di citazione non dimostra l'elemento soggettivo, in particolare il dolo (intenzionale) o la colpa grave, in violazione del diritto di difesa.

Anche tale eccezione non merita accoglimento, in quanto l'atto di citazione contiene l'individuazione e la quantificazione del danno, indicando anche i

criteri utilizzati per la sua determinazione.

In particolare:

Il danno erariale subito dal Comune di Torre de' Passeri è stato individuato e quantificato dalla Procura regionale sulla base dei dati forniti dalla Guardia di Finanza (GdF) e dalla documentazione agli atti.

La quantificazione del danno è pari a € 33.017,94, somma calcolata tenendo conto delle spese sostenute dal Comune per gli emolumenti corrisposti a Salvatore Flacco in seguito al conferimento degli incarichi di responsabile del Servizio finanziario, Vicesegretario comunale inclusi i compensi per i diritti di segreteria connessi all'attività.

Nello specifico, la Procura ha stimato l'entità delle voci di danno in proporzione alle ore di lavoro svolte da Salvatore Flacco presso il Comune:

-per l'anno 2021 l'indennità corrisposta per l'incarico dirigenziale è stata pagata con mandati n. 810 del 18/11/2021 (€ 410,22) e n. 885 del 10/12/2021 (€ 513,62);

-per l'anno 2022 l'indennità, rimborsata al Comune di Giuliano Teatino, è stata calcolata tenendo conto dell'importo annuale di € 19.199,97 riproporzionato alle n. 24 ore settimanali di lavoro presso il Comune di Torre de' Passeri (€ 11.733,31), aggiungendo le somme erogate con mandati n. 8 del 19/01/2022 (€ 205,17) e n. 126 del 18/02/2022 (€ 51,23);

-per l'anno 2023 l'indennità, rimborsata al Comune di Giuliano Teatino, è stata determinata riproporzionando l'importo annuo di € 19.199,97 alle n. 24 ore settimanali (€ 12.800,00);

-per l'anno 2024 l'importo corrisposto al dott. Flacco è stato calcolato assumendo a riferimento la somma di € 19.199,97 riproporzionata in base alle

ore lavorative svolte e considerando gli emolumenti percepiti fino alla data del 17 maggio 2024 (€ 4.496,39), ovvero fino alla revoca degli incarichi.

La Procura ha agito soltanto per il recupero degli emolumenti direttamente connessi agli incarichi inconferibili, escludendo la retribuzione collegata all'attività di Istruttore Direttivo cat. D.

Relativamente alla eccezione preliminare di nullità, la ritenuta presunzione di danno non sussiste e non lede il diritto di difesa del convenuto, impedendogli di predisporre adeguate difese rispetto agli elementi costitutivi della responsabilità, riverberandosi eventuali lacune motivazionali dell'accusa nell'accertamento di merito.

L'eccezione di nullità ex art. 87 c.g.c. della convenuta dott.ssa D'Aloia

La convenuta D'Aloia contesta la validità dell'atto di citazione, ai sensi dell'articolo 87 del d.lgs. n. 174/2016, che richiede una corrispondenza tra i fatti esposti nell'atto di citazione e gli elementi essenziali già comunicati nell'invito a presentare le deduzioni.

La difesa afferma che l'atto di citazione introduce elementi nuovi, come il riferimento alla richiesta di informazioni da parte dell'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) del 25 luglio 2023, che aveva inviato una richiesta dettagliata di informazioni in merito alla vicenda di Flacco, che non erano presenti nell'invito a dedurre.

Inoltre, contesta le differenze tra le somme indicate come danno risarcibile nell'invito a dedurre e nell'atto di citazione. Nell'invito a dedurre, il danno complessivamente risarcibile ammonterebbe ad € 31.475,38, mentre quello imputabile ed ascrivibile alla Dott.ssa D'Aloia sarebbe pari ad € 15.753,83. Nell'atto di citazione, invece, si afferma che il danno complessivo sarebbe di €

33.017,94, mentre quello imputabile ed ascrivibile alla Dott.ssa D'Aloia sarebbe pari ad € 17.296,39.

La difesa ha citato anche la giurisprudenza contabile che richiede che l'atto di citazione contenga sia il *petitum* (il bene della vita di cui si chiede il riconoscimento) sia la *causa petendi* (la ragione di fatto e di diritto su cui si fonda la domanda) sostenendo che nel caso specifico c'è stata una modifica di entrambi rispetto a quanto prospettato nell'invito a dedurre.

Osserva al riguardo il Collegio che la citazione è nulla qualora non sussista corrispondenza tra i fatti di cui all'art. 86, comma 2, lettera e) (ossia l'esposizione dei fatti, della qualità nella quale sono stati compiuti e degli elementi di diritto costituenti le ragioni della domanda, con le relative conclusioni) e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre, tenuto conto degli ulteriori elementi di conoscenza acquisiti a seguito delle controdeduzioni.

Le controdeduzioni dell'invitato e la produzione di documenti permettono al P.M. di acquisire ulteriori elementi istruttori.

L'art. 87 del codice di giustizia contabile disciplina i rapporti tra l'invito a dedurre e la citazione, stabilendo che quest'ultima è nulla se non vi è corrispondenza tra i fatti indicati nella citazione e gli elementi essenziali del fatto esplicitati nell'invito a dedurre. Il legislatore richiede la mera "corrispondenza", e non la coincidenza, tra "i fatti" contestati con l'atto di citazione e "gli elementi essenziali del fatto" di cui all'invito a dedurre; non è richiesta una piena e totale corrispondenza tra l'invito a dedurre e l'atto di citazione, in ragione della duplice funzione dell'invito: istruttoria e di garanzia.

In base alla norma i nuovi elementi di prova e conoscenza acquisiti dal

Procuratore Regionale devono essere adeguatamente valutati.

Il limite alla variabilità dell'atto di citazione è costituito dal rispetto del quadro generale dell'ipotesi dannosa, che deve essere rispettato nella sua essenza tipica, in modo che la stessa sia pur sempre ricollegabile alla fattispecie contestata.

La non necessaria piena corrispondenza tra invito a dedurre e citazione si rivela fisiologica, derivando la difformità di fatti e valutazioni da quanto dedotto in sede difensiva dagli invitati, purché rimanga immutato il nucleo essenziale del *petitum* e della *causa petendi*.

Nel caso in esame non vi è quindi motivo di ritenere nulla la citazione essendo il nucleo della contestazione in citazione corrispondente all'invito a dedurre, incidendo l'ulteriore precisazione su elementi che non configurano accuse di diversa natura o diverse da quelle originariamente formulate.

La rilevanza della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti ex art. 444 c.p.p. a seguito della c.d. riforma Cartabia

Va rilevato che entrambi i convenuti hanno eccepito anche l'inapplicabilità della causa di inconferibilità a seguito della modifica dell'istituto del patteggiamento con la riforma Cartabia.

L'art. 3, c.7, del d.lgs. 39/2013, prevede che "*Agli effetti della presente disposizione, la sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p., è equiparata alla sentenza di condanna.*"

La modifica dell'art. 445 c.p.p., ad opera del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. Riforma Cartabia), prevede che "*se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi, diverse da quella penale, che equiparano la sentenza prevista dall'art. 444 comma 2, c. p. p. alla sentenza*

di condanna".

Ritiene tuttavia la Procura che questa modifica non abbia implicitamente annullato l'effetto extra penale dell'inconferibilità per le sentenze ex art. 444 c.p.p.

Secondo l'Accusa, inoltre, in base al principio di irretroattività della legge stabilito dall'art. 11 disp. preliminari c.c., dovrebbe affermarsi l'impossibilità di estendere gli effetti delle modifiche introdotte dalla Riforma Cartabia a situazioni anteriori alla sua entrata in vigore, avvenuta il 30/12/2022.

Ritiene il Collegio di condividere in merito l'interpretazione del Consiglio di Stato, che, nel suo parere del 29 aprile 2024, n. 524, ha aderito all'interpretazione secondo cui il nuovo articolo 445, comma 1 bis, c.p.p. ha implicitamente abrogato l'articolo 3, comma 7, del d.lgs. n. 39/2013, nella parte in cui equiparava la sentenza di patteggiamento alla sentenza di condanna ai fini dell'inconferibilità.

Le ragioni di tale conclusione sono riconducibili alla successione delle leggi nel tempo, alla natura della disposizione sull'inconferibilità, agli orientamento della giurisprudenza e della prassi amministrativa e all'inapplicabilità del principio di specialità, invero affermati in materia di incandidabilità, ma con principi pienamente riferibili alla fattispecie in esame.

Il comma 1 bis dell'articolo 445 del codice penale, rubricato "Effetti dell'applicazione della pena su richiesta", come sostituito dall'articolo 25, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 150 del 10 ottobre del 2022, è infatti successivo all'articolo 3 del d.lgs. n. 39/2013.

Inoltre, la disposizione sull'inconferibilità ha indubbio carattere di "legge diversa da quella penale": essa introduce una misura che non ha carattere

sanzionatorio né di effetto penale della condanna, ma attiene piuttosto al venir meno di un requisito soggettivo alla possibilità di esercizio di determinate funzioni pubbliche.

La questione interpretativa sollevata è del resto già stata affrontata e definita dalla giurisprudenza (TAR Campania-Salerno, sentenza n. 937/2023) e dal Ministero dell'interno (circolare n. 29/2023), con riferimento alla incidenza del nuovo comma 1 bis dell'articolo 445 c.p.p. sulla misura della incandidabilità prevista dal decreto legislativo n. 235/2012.

Infine, il principio di specialità, pur prospettato da ANAC a sostegno di una possibile diversa opzione interpretativa, non è utilmente invocabile. Infatti, la norma di cui al comma 1 bis dell'articolo 445 c.p.p., pur avendo una portata generale in relazione al suo ambito categoriale di riferimento, è diretta proprio a limitare l'efficacia di tutte quelle disposizioni extra penali, e come tali speciali, che dispongono l'equiparazione della sentenza di patteggiamento a quella di condanna, quali l'articolo 3 del d.lgs. n. 39 del 2013.

Deve quindi ritenersi che l'art. 3, comma 7, del d.lgs. 39/2013 è stato quindi abrogato implicitamente dalla Riforma Cartabia e che la sentenza di patteggiamento non comporta più l'inconferibilità degli incarichi, a meno che non siano state irrogate pene accessorie.

Conclusivamente, essendo il comma 1-bis dell'art. 445 c.p.p. entrato in vigore il 30/12/2022, in ogni caso la disciplina pregressa riguardo alla clausola di equiparazione della sentenza patteggiata ai fini dell'inconferibilità degli incarichi prevista dall'art. 3, comma 7, d.lgs. n. 39/2013, si applicherebbe fino al 30/12/2022.

Successivamente alla sua entrata in vigore si dovrebbe tenere conto della

novella normativa quantomeno ai fini della valutazione dell'utilità di cui il Comune ha beneficiato.

Le difese del convenuto Flacco sull'inapplicabilità della causa di inconferibilità

Nel merito, la Procura contesta al dott. Flacco di aver falsamente attestato, in data 01/10/2021, 07/05/2022, e 06/10/2022, l'esistenza della condanna per peculato del 18/07/2018, circostanza che integrava una causa di inconferibilità degli incarichi ricoperti.

In particolare, in data 01/10/2021, all'atto dell'assunzione dell'incarico di Responsabile del settore finanziario con assegnazione di funzioni dirigenziali, Salvatore Flacco ha presentato una "dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità ed incompatibilità", in cui ha attestato "di non aver riportato condanna, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale [...] rilevante ai fini dell'inconferibilità e cioè: Peculato (art. 314) […]".

In data 07/05/2022, in seguito all'assegnazione dell'incarico di Responsabile del Personale, il dott. Flacco ha reso la medesima dichiarazione attestante l'insussistenza di cause di inconferibilità.

Infine, in data 06/10/2022, in sede di conferimento dell'incarico di Vicesegretario comunale, ha attestato nuovamente l'inesistenza di cause di inconferibilità omettendo di indicare la condanna per peculato.

La difesa di Flacco ha sostenuto nella memoria che la causa di inconferibilità prevista dall'articolo 3 del decreto legislativo 39/2013 non si applicherebbe alla sua situazione e ha contestato che il convenuto abbia falsamente attestato l'assenza di tale condizione nelle sue dichiarazioni, affermando che il

patteggiamento non dovrebbe essere considerata una condanna ai fini dell'inconferibilità.

La difesa ha interpretato inoltre l'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 39/2013 in combinato disposto con l'articolo 166 del codice penale, che riguarda la sospensione condizionale della pena, sostenendo che una pena sospesa non dovrebbe impedire l'accesso alle cariche pubbliche, salvo quanto esplicitamente previsto dalla legge.

Secondo la tesi difensiva l'articolo 3, comma 7, dovrebbe applicarsi solo alle sentenze superiori a due anni di reclusione, garantendo così la coerenza e la sistematicità del quadro giuridico.

Ha inoltre eccepito la sopravvenienza della riforma Cartabia che ha riscritto la disciplina e la rilevanza dell'articolo 445 c.p.p.

Si analizzano a seguire le singole eccezioni relative alla ritenuta insussistenza dell'obbligo dichiarativo.

L'eccezione di inapplicabilità della causa di inconferibilità quale conseguenza della sospensione condizionale della pena

Il convenuto contesta sotto un primo profilo l'inconfigurabilità di un divieto di inconferibilità degli incarichi in caso di pena sospesa ex art. 166 c.p.

Ad avviso del Collegio, l'inconferibilità, istituto che mira a prevenire la corruzione e garantire l'imparzialità della P.A., non rientra in nessuna delle ipotesi indicate dall'art. 166 c.p. e la sospensione della pena non è idonea ad escludere automaticamente l'inconferibilità.

La Cassazione ha precisato che il beneficio della sospensione condizionale della pena si applica solo alle pene principali e a quelle accessorie, ma non, ad esempio, alle sanzioni amministrative accessorie (Cassazione penale, Sez.

III, sentenza n. 27297 del 10 maggio 2019).

L'ANAC ha inoltre evidenziato che l'inconferibilità non rientra nella categoria delle misure sanzionatorie (penali o amministrative), ma attiene ad uno status soggettivo in cui viene a trovarsi colui che è stato condannato, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati contro la pubblica amministrazione.

Con Atto del Presidente ANAC del 07/12/2022, è stata ribadita la piena operatività del divieto stabilito dall'art. 3 del d.lgs. 39/2013 anche nell'ipotesi in cui la sentenza di condanna che ne costituisce il presupposto sospenda la pena.

Anche il Consiglio di Stato ha confermato l'applicazione dell'art. 3 del d.lgs. 39/2013 per i dirigenti condannati con pena sospesa, come indicato nella sentenza n. 6538 del 25 luglio 2022.

L'attribuzione o il mantenimento degli incarichi specificamente elencati all'art. 3, comma 1, del d.lgs. 39/2013, è vietata quindi per carenza di un requisito soggettivo, dovendosi rintracciare nella sentenza di condanna una prova dell'inidoneità alla spendita di poteri pubblici nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

Inoltre, come ha evidenziato la Procura, il convenuto ha attestato l'insussistenza della causa di inconferibilità prevista sia ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013 che dell'art. 35-*bis* d.lgs. n. 165/2001.

Con riferimento ai rapporti tra l'art. 3 del d.lgs. 39/2013 e l'art. 35-bis del d.lgs. 165/2001, osserva il Collegio che l'art. 35 bis del d.lgs. 165/2001 rappresenta una diversa fattispecie di inconferibilità, atta a prevenire il discredito, altrimenti derivante all'Amministrazione, dovuto all'affidamento di funzioni sensibili a

dipendenti che, a vario titolo, abbiano commesso o siano sospettati di infedeltà: in questo senso, preclude il conferimento di alcuni uffici o lo svolgimento di specifiche attività ed incarichi particolarmente esposti al rischio corruzione.

Anche con riferimento all'art. 35-bis citato, che prevede che coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, tra gli altri, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, va ritenuto che è vietata l'assegnazione a un dipendente condannato per i reati menzionati, anche se la pena è sospesa.

Per tali ragioni l'eccezione finalizzata ad affermare la rilevanza della sospensione condizionale della pena ai fini dell'inapplicabilità dell'inconferibilità non può essere accolta.

Sulla natura dell'istituto dello scavalco condiviso e sulla conseguente ripartizione delle responsabilità nel conferimento degli incarichi e sull'assenza di obblighi

Le attività lavorative contestate a Salvatore Flacco sono di due tipologie principali:

- responsabile del Settore economico-finanziario con assegnazione di funzioni dirigenziali ex art. 107 Tuel, conferito il 01/10/2021, in forza di decreto sindacale n. 11 "fino a diversa soluzione organizzativa";

- vicesegretario comunale, conferito il 15/03/2022 con decreto n. 1 e autorizzazione prefettizia iniziale con nota prot. n. 17117 del 29/03/2022 per la durata di "mesi 6 dalla presente autorizzazione" e successiva autorizzazione

prefettizia con nota prot. n. 55062 del 06/10/2022 per la durata di "3 mesi a decorrere dalla data della presente autorizzazione".

Entrambi gli incarichi risultano essere stati revocati con decreto del sindaco del 17/05/2024, a seguito della nullità accertata con provvedimento della RPCT Anna Maria D'Aloia in data 16/05/2024.

Con riferimento alla natura organizzativa della prestazione resa, dalla documentazione in atti si desume che Flacco:

- in un primo periodo, dal 01.08.2021 fino al 31.12.2021, con Deliberazione di Giunta Comunale 69 del 23.07.2021 è stato assunto presso il comune di Torre de' Passeri con uno scavalco di eccedenza ex art. 1, comma 557, L. 311/2004 (all. 2);

- successivamente, con Deliberazione di Giunta Comunale 117 del 22.12.2021 (all. 3) il Comune di Torre de' Passeri ha approvato la convenzione con il Comune di Giuliano Teatino per l'utilizzo congiunto del FLACCO a tempo parziale per 12 ore settimanali ex art. 14 CCNL di 22.01.2004, in regime di scavalco condiviso dal 1° gennaio 2022;

- in pari data, con Deliberazione di Giunta Comunale 118 (All. 4) ha anche applicato l'istituto dello scavalco d'eccedenza e ha assunto lo stesso con contratto di lavoro a tempo determinato e parziale per 6 ore settimanali ex art. 1, comma 557, L. 311/2004;

- infine, con Deliberazione di Giunta Comunale 22 del 10.02.2022 (all. 5), divenuta esecutiva in pari data, il Comune di Torre de' Passeri ha approvato la convenzione con il Comune di Giuliano Teatino per l'utilizzo congiunto del FLACCO a tempo parziale per 24 ore settimanali ex art. 14 CCNL di 22.01.2004, revocando nell'occasione le precedenti deliberazioni 117 e 118

del 2021.

Pertanto, l’attività è stata svolta in regime di scavalco condiviso fino alla revoca del 17 maggio 2024, e per il solo periodo dal 1.08.2021 al 31.12.2021 e limitatamente a 6 ore settimanali per il periodo dal 1° gennaio 2022 al 10 febbraio 2022 in regime di scavalco d’eccedenza.

Gli incarichi sono stati revocati con decreto del Sindaco del 17/05/2024.

Tanto premesso, relativamente alla prestazione lavorativa resa in regime di scavalco condiviso va rilevato che secondo la giurisprudenza contabile (Corte dei conti, Sez. Reg. Controllo Molise con delibera n. 105/2016/PAR, delibera Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia n. 414/2013/PAR) non configura un nuovo incarico in senso tecnico, bensì un utilizzo congiunto del dipendente pubblico da parte di più amministrazioni, che non comporta la necessità di costituire un nuovo contratto di lavoro, uno "strumento duttile di utilizzo plurimo e contemporaneo del dipendente pubblico".

Anche la Sezione Autonomie ha avallato l’interpretazione secondo cui nello scavalco condiviso il lavoratore mantiene il rapporto di impiego con l'ente originario e non si crea un nuovo rapporto di lavoro con l'ente utilizzatore risolvendo un contrasto giurisprudenziale relativo all’assimilabilità dell’istituto alle assunzioni e ritenendolo non soggetto ai relativi divieti (Deliberazione n. 23/2016/QMIG, Deliberazione n. 10/2020/QMIG)

In tale articolato rapporto di lavoro, il dott. Flacco aveva già reso la dichiarazione ex art. 20 del d.lgs. n. 39/2013 al Comune di Giuliano Teatino, quando gli fu conferito l’incarico e che nessuna norma impone la reiterazione della stessa dichiarazione in caso di utilizzo condiviso del dipendente.

L’eccezione relativa all’insussistenza di un obbligo dichiarativo con riferimento alle ipotesi di inconferibilità ex art. 28 d.P.R. 313/2002

Una rilevanza decisiva ai fini della decisione assume la questione relativa alla sussistenza o meno di un obbligo dichiarativo nel caso di specie.

La difesa sostiene inoltre che Flacco non era obbligato a segnalare la sentenza quando ha rilasciato le diverse dichiarazioni ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 39/2013, facendo riferimento all'articolo 28, comma 8, del d.P.R. 313/2002, il quale afferma che le persone non sono tenute a dichiarare le sentenze di patteggiamento con una pena inferiore a due anni.

Sottolinea anche che Flacco ha fornito un certificato del casellario giudiziale con la dicitura "nulla", dimostrando la sua diligenza e buona fede.

Afferma inoltre che il certificato ottenuto dal Segretario comunale di Tocco da Casauria è stato acquisito in violazione dell'articolo 21 del d.P.R. 313/2002, sostenendo che solo le autorità giudiziarie possono ottenere certificati completi, mentre le pubbliche amministrazioni possono accedere solo a certificati selettivi.

La difesa evidenzia anche che i moduli standard per le dichiarazioni di cui all'articolo 20 fanno riferimento al d.P.R. 445/2000, che disciplina la forma e il contenuto delle dichiarazioni sostitutive, e conclude che Flacco non poteva sapere che la sentenza di patteggiamento era causa di inconferibilità e che non era obbligato a indicarla.

Tanto premesso, va rilevato che, con nota del 20 febbraio 2025, la difesa del convenuto Flacco ha depositato la sentenza numero 81 del 18 febbraio 2025, emessa dal GUP di Pescara, che, giudicando sulle dichiarazioni rese anche al Comune in esame, ha assolto il convenuto dalle accuse di falso per aver

omesso di dichiarare di non trovarsi in una situazione di inconferibilità ex art. 3 e 5 del d.lgs. 39/2013, nonché per il reato di truffa a tale dichiarazione collegato, perché il fatto non sussiste.

Il giudice penale ha fondato la decisione in esame sulla sentenza della Cassazione penale, Sezione V, numero 38152/2023.

Detta ultima sentenza ripercorre l'iter della normativa in materia ed evidenzia che, in base all'articolo 175 del codice penale, in caso di una prima condanna con pena detentiva non superiore a due anni o pena pecuniaria non superiore a 516 euro, il giudice può ordinare che non venga menzionata la condanna nel certificato del casellario giudiziale richiesto da privati.

La motivazione specifica che in passato, si riteneva che questa disposizione non si applicasse ai certificati richiesti dalla pubblica amministrazione, in base al testo dell'articolo 688, comma 1, del codice di procedura penale, che garantiva a ogni organo con giurisdizione penale il diritto di ottenere certificati di tutte le iscrizioni a nome di una persona per ragioni di giustizia. Tale diritto era esteso anche alle amministrazioni pubbliche e agli enti incaricati di pubblici servizi, quando il certificato era necessario per le loro funzioni. Pertanto, si concludeva che le P.A. avevano il diritto di sapere se una persona avesse subito una condanna definitiva, e la non menzione riguardava solo i certificati richiesti dai privati.

Tuttavia -prosegue la decisione in esame- questa normativa è cambiata con l'emanazione del d.P.R. n. 313/2002, che ha abrogato l'articolo 688 del codice di procedura penale: la normativa di riferimento è oggi quella dell'articolo 28 del citato decreto, che conferisce alle amministrazioni pubbliche e ai gestori di pubblici servizi il diritto di ottenere solo alcuni certificati relativi a persone

maggiori di età solo quando tali certificati sono necessari per l'esercizio delle loro funzioni.

La decisione richiamata afferma quindi che con l'abrogazione dell'articolo 688 è venuta meno l'equiparazione tra la pubblica amministrazione e i gestori di pubblici servizi e gli organi con giurisdizione penale, gli unici che mantengono il diritto di acquisire certificati di tutte le iscrizioni esistenti senza i limiti della non menzione previsti dall'articolo 175 del codice penale.

Afferma anche che la pubblica amministrazione e i gestori di pubblici servizi possono ottenere solo i certificati previsti dagli articoli 23 e 27 del decreto e che sia l'articolo 24 che l'articolo 25 escludono esplicitamente che nei certificati siano riportate le condanne per le quali è stato ordinato che non si faccia menzione, purché il beneficio non sia stato revocato, così come quelle per le quali è stata dichiarata la riabilitazione.

L'evoluzione normativa, precisa ancora la decisione della Suprema Corte, è stata ulteriormente completata dall'articolo 28, comma 8, del d.P.R. n. 313 del 2002, modificato dal d.lgs. n. 122 del 2018, che stabilisce che l'interessato non è tenuto a indicare le iscrizioni nel casellario giudiziale riguardanti sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti, se la pena è contenuta nel limite di due anni di pena detentiva o se inflitte con decreto penale di condanna.

L'interrogativo relativo all'applicabilità dell'articolo 28, comma 8, del D.P.R. n. 313/2002 – il quale esonera dal dichiarare sentenze di patteggiamento con pene inferiori a due anni – alle dichiarazioni rese ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. n. 39/2013 è stato quindi risolto nella sentenza 81/2025 del GIP di Pescara, conformemente alla Cassazione penale, V Sez., n. 38152/2023, nel

senso che l'interessato non era tenuto a indicare le iscrizioni riguardanti le sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti.

La rilevanza della dichiarazione mendace per i successivi conferimenti

La Procura afferma inoltre che, per gli incarichi conferiti dopo l'entrata in vigore della Riforma Cartabia, si applica comunque l'art. 20, comma 5, che stabilisce che "*la dichiarazione mendace […] comporta la inconferibilità di qualsiasi incarico di cui al presente decreto per un periodo di 5 anni*". Nel caso concreto, la prima dichiarazione mendace risale all'01/10/2021, il che implicherebbe che il termine di 5 anni di inconferibilità scadrebbe il 01/10/2026, comportando secondo l'Accusa l'inconferibilità/nullità di tutti gli incarichi ricoperti fino a tale data.

Tuttavia, a seguito dell'accertata insussistenza di un obbligo di dichiarare la condanna in esame ai sensi dell'art. 28, comma 8, d.P.R. 313/2002, viene meno anche tale conseguenza e la tesi del Pubblico Ministero non può essere accolta.

Sull'ipotesi di responsabilità amministrativa a carico del convenuto Flacco

In considerazione di quanto esposto ritiene il Collegio che con riferimento alla natura dell'istituto dello scavalco condiviso, supportata dalla giurisprudenza della Sezione Autonomie, della Sezione Regionale di controllo per la Lombardia e dalla Sezione Regionale di Controllo per il Molise, non si possa escludere l'assenza di un autonomo obbligo dichiarativo per Flacco presso il Comune di Torre de' Passeri, in quanto in tale regime il dipendente mantiene un unico rapporto di lavoro con l'ente originario, e non si crea un nuovo rapporto di lavoro con l'ente utilizzatore. Di conseguenza, non risultava certo

l'obbligo per Flacco di rendere una dichiarazione autonoma presso l'ente non capofila, poiché Flacco aveva già reso la dichiarazione ex art. 20 del d.lgs. n. 39/2013 al Comune di Giuliano Teatino.

Ai fini della configurabilità di una responsabilità amministrativa, le circostanze dianzi indicate escludono la possibilità di configurare l'elemento soggettivo del dolo o della colpa a carico sia del convenuto principale sia del Segretario comunale ed RPCT con riferimento all'attività prestata relativamente a tale istituto.

Il Collegio ritiene inoltre rilevante il fatto che il giudice penale, in relazione alle medesime dichiarazioni oggetto di contestazione, abbia statuito che l'omissione della sentenza di patteggiamento non costituiva reato di falso, in quanto correttamente escludeva una condanna con applicazione della pena su richiesta delle parti inferiore a due anni e con pena sospesa.

La decisione del G.U.P. di Pescara n. 81/2025 ha infatti stabilito che l'interessato non era tenuto a indicare la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti in quanto contenuta nel limite di due anni di pena detentiva. Questa disposizione, interpretata conformemente alla sentenza della Cassazione penale n. 38152/2023, ha portato il giudice penale di Pescara ad assolvere il dott. Flacco dalle accuse di falso per aver omesso di dichiarare di non trovarsi in una situazione di inconferibilità, poiché il fatto non sussisteva.

Il giudice penale ha quindi ritenuto che la dichiarazione sulle cause di inconferibilità andasse formulata ai sensi del d.p.r. 445/2000, il quale, all'articolo 46, comma 1, lettera aa), prevede la possibilità di comprovare con dichiarazioni sostitutive la circostanza di non aver riportato condanne penali

iscritte nel casellario giudiziale secondo la normativa vigente. L'articolo 24 del d.p.r. 313/2002, nel testo allora vigente, escludeva infatti l'inclusione nel casellario giudiziale dei provvedimenti previsti dall'articolo 445 c.p.p.

Non ignora il Collegio che in base alla diversa ricostruzione ermeneutica proposta dalla Procura erariale si possa ritenere che la dichiarazione resa ex art. 20 del d.lgs. n. 39/2013 sia diversa dal punto di vista del contenuto di quella da rendere ai sensi dell'articolo 46 del d.p.r. 445/2000 in quanto la prima concerne l'insussistenza di cause di inconferibilità degli incarichi e si estende anche alle condanne inflitte con sentenza non passata in giudicato, mentre la dichiarazione sostitutiva di certificazioni resa ai sensi del d.P.R. n. 445/2000, riguarda invece l'esistenza di precedenti condanne iscritte nel casellario giudiziale.

Ritiene, tuttavia, il Collegio che, nonostante la motivazione delle decisioni prodotte dal convenuto si riferisca all'originaria formulazione dell'articolo 28 del d.p.r. 313/2002, che effettivamente precludeva un accesso più esteso rispetto a quello del privato alle pubbliche amministrazioni, a differenza delle successive formulazione del testo, la sentenza in esame riguarda le medesime dichiarazioni oggi oggetto di contestazione relativamente ai Comuni di Giuliano Teatino, Torre de' Passeri e Tocco da Casauria.

Il giudice penale ha evidentemente ritenuto che la dichiarazione sulle cause di inconferibilità andasse formulata ai sensi dell'art. 46 del d.p.r. 445/2000, il quale prevede, al comma 1, lettera aa), che possono essere comprovati con dichiarazioni sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni, tra le altre, "*la circostanza di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano*

l'applicazione di misure di sicurezza e di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa", e ai sensi dell'articolo 24 del d.p.r. 313/2002, nel testo allora vigente, che prevedeva al comma 1, lettera e), che i provvedimenti previsti dall'articolo 445 c.p.p. non dovessero essere inclusi nel casellario giudiziale, mentre le formulazioni successive hanno previsto che non dovessero essere inclusi i medesimi provvedimenti solo laddove vi fosse una condanna inferiore a due anni con pena sospesa, ipotesi nella quale rientra comunque la pregressa condanna per peculato del convenuto Flacco.

Del resto, anche l'ANAC ha pubblicato sul proprio sito un modello di dichiarazione delle cause di inconferibilità che fa espressamente riferimento al d.p.r. 445/2000, come anche tantissime altre amministrazioni pubbliche.

In considerazione di quanto sopra esposto ritiene il Collegio che così ricostruita la fattispecie giuridica, venga meno la condotta contestata dalla Procura al convenuto principale di aver dichiarato falsamente la pregressa esistenza di una condanna con pena patteggiata inferiore a due anni o di aver omesso tale dichiarazione.

Con riferimento alle dichiarazioni annuali omesse va anche osservato che, come ha eccepito la difesa della dott.ssa D'Aloia, vi è distinzione tra cause di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, disciplinate rispettivamente dagli artt. 3-8 e 9-14 del d.lgs. 39/2013 e l'art. 20 prevede la presentazione da parte dell'interessato di una dichiarazione annuale solo per le cause di incompatibilità.

Tanto rilevato, anche qualora si acceda alla diversa tesi prospettata dalla Procura, sotto il profilo dell'elemento soggettivo non possa ritenersi dimostrato

che il convenuto abbia agito con dolo al fine di occultare la propria condanna, né che abbia agito con colpa grave, laddove anche il giudice penale - soggetto terzo, estraneo ed imparziale - in relazione alle medesime dichiarazioni oggetto del presente giudizio ha ritenuto che le stesse non fossero false, in quanto correttamente escludevano una condanna con applicazione della pena su richiesta delle parti inferiore a due anni e con pena sospesa, e fossero state quindi correttamente rese, così come l'ANAC, più in generale, allorquando ha previsto nei propri modelli che la dichiarazione andasse resa ai sensi del d.p.r. 445/2000.

Risulta quindi condivisibile quanto affermato dalla difesa che non vi è prova dell'elemento soggettivo richiesto dall'articolo 1 della legge 20/1994, necessario per dimostrare che Flacco ha intenzionalmente rilasciato false dichiarazioni, fornendo un certificato dell'autorità competente che riportava "nulla" e che, se c'è stato un errore, è stato scusabile a causa dell'ambiguità delle normative, con particolare riferimento all'articolo 28 del d.P.R. 313/2002, che esclude l'obbligo di dichiarare le sentenze di patteggiamento con una pena inferiore a due anni se sono sospese condizionalmente.

La difesa afferma anche che l'atto di citazione non fornisce quindi, alla luce della sentenza penale, adeguate prove che il convenuto abbia agito con l'intenzione di causare danni alla finanza pubblica, ai sensi della modifica introdotta dall'articolo 21 della legge 120/2020, che ha ridefinito il dolo erariale, richiedendo una dimostrazione più rigorosa dell'elemento soggettivo, in linea con l'articolo 43 del codice penale.

Risultano assorbiti gli ulteriori motivi.

Sull'ipotesi di responsabilità amministrativa a carico della dott.ssa D'Aloia

Le argomentazioni relative all'assenza di un obbligo specifico di dichiarazione presso il Comune di Torre de' Passeri a causa del regime di "scavalco condiviso" e al fatto che l'omissione della sentenza di patteggiamento non costituiva una dichiarazione falsa secondo il giudice penale, minano alla base anche le contestazioni mosse nei confronti del segretario comunale e RPCT dott.ssa D'Aloia: se non sussisteva un chiaro obbligo per Flacco di dichiarare la sentenza relativamente alle ore di scavalco condiviso e la omessa indicazione della condanna non integrava in ogni caso un illecito (come accertato in sede penale), viene meno il presupposto per contestare di non aver richiesto o verificato una dichiarazione che Flacco non era tenuto a presentare nei termini indicati dalla Procura erariale.

Pertanto, il rigetto della domanda nei confronti della dott.ssa D'Aloia deriva dalla carenza del fondamento giuridico per sostenere l'esistenza dell'illecito amministrativo a monte, vale a dire la mancata dichiarazione di Flacco, che era il presupposto per la responsabilità dell'organo incaricato della vigilanza.

Anche l'elemento soggettivo, in considerazione dell'affidamento riposto nella verifica di altri enti e sulle autodichiarazioni dell'interessato, non sembra caratterizzato dall'elemento della gravità della colpa richiesto fino al 2020, né tantomeno dal dolo intenzionale, come imposto dall'articolo 21 della legge 120/2020.

Risultano assorbiti gli ulteriori motivi.

Le spese del giudizio

Al mancato accoglimento della domanda di responsabilità amministrativa

segue la liquidazione delle spese sulla base dell'importo delle contestazioni della Procura, da riconoscersi nella misura di 2.199 € oltre spese generali, IVA e CPA a favore del convenuto Flacco e nella misura complessiva di euro 1238, oltre spese generali IVA e CPA a favore della convenuta D'Aloia.

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo, respinta ogni contraria istanza, deduzione o eccezione, con decisione definitiva,

-respinge la domanda di accertamento di responsabilità amministrativa nei confronti dei convenuti;

-liquida le spese nella misura di euro 2199, oltre spese generali, IVA e CPA a favore del convenuto Flacco e nella misura complessiva di euro 1238, oltre spese generali IVA e CPA a favore della convenuta D'Aloia.

Così deciso a L'Aquila, nelle camere di consiglio del 25 febbraio e 11 marzo 2025.

Il giudice estensore	Il Presidente
(Andrea Liberati)	(Bruno Tridico)
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 30/04/2025

Il Direttore della segreteria
f.to Dott.ssa Antonella Lanzi