SENT N. 18/2026/R

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE

EMILIA-ROMAGNA

Composta da

Vittorio RAELI	Presidente
Alberto RIGONI	Consigliere
Marco CATALANO	Consigliere - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio iscritto al 46582 del registro di Segreteria.

TRA

Procuratore Regionale presso la Corte dei conti

ATTORE

CONTRO

Carlo MONACO nato a San Giovanni Lipioni (CH) il 25.8.1942 e residente a Vergato (BO), Piazza IV Novembre n. 4 interno 11, codice fiscale MNCCRL42M25H923I, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Mazzacuva nicola.mazzacuva@ordineavvocatibopec.it e dall'avv. Francesco Pio Mazzitelli francesco.mazzitelli@namirialpec.it presso il cui studio in Bologna Via Saragozza n. 6 ha eletto domicilio

CONVENUTO

SENT N. 18/2026/R

CONCLUSIONI

Per Procuratore Regionale

voglia la Sezione giurisdizionale adita condannare MONACO Carlo a pagare in favore della Regione Emilia-Romagna, a titolo di risarcimento del danno di immagine, € 40.000 (euro quarantamila,00) ovvero il diverso importo che riterrà di giustizia, con gli interessi legali dalla data della sentenza sino al momento della integrale soddisfazione e, in ogni caso, con condanna al pagamento delle spese di giudizio.

Per Carlo MONACO

RIGETTARE

la domanda di Parte attorea, poiché inammissibile, improcedibile ed improponibile, nonché infondata in fatto e in diritto.

In estremo subordine, alla stregua dei canoni generali di liquidazione – oggettivi, soggettivi e sociali – del danno all'immagine summenzionati, si richiede, in via equitativa ex art. 1226 c.c., la rideterminazione in riduzione del quantum risarcitorio.

Con rifusione delle spese di giudizio.

FATTO

Con atto di citazione ritualmente notificato il Procuratore Regionale conveniva in giudizio Carlo MONACO davanti alla Corte dei conti Sezione Giurisdizionale Emilia-Romagna esponendo che:

con nota prot. n. 0844658.U del 2.8.2024 il Responsabile del Settore Avvocatura e Contenzioso della Regione Emilia-Romagna trasmetteva all'ufficio requirente copia delle sentenze n. 6596/2022 della III Sezione penale della Corte d'Appello di Bologna e n. 11737/2023 della IV

Sezione penale della Corte di cassazione, emesse dei confronti di MONACO Carlo al quale nel procedimento penale n. 14686/15 RGNR, al professor MONACO veniva contestato il seguente delitto

perchè, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, nella sua qualità di Capogruppo consiliare, nonché di unico componente, del Gruppo per l'Emilia presso l'Assemblea Legislativa Regionale dell'Emilia-Romagna, nell'VIII legislatura iniziata nel mese di aprile 2005, perciò in qualità di pubblico ufficiale, avendo in ragione dell'ufficio il possesso o comunque la disponibilità del denaro attribuito al predetto Gruppo per le finalità di cui agli artt. 1 e 6 della Legge Regionale dell'Emilia - Romagna n. 32 del 1997, denaro assegnato al gruppo medesimo con delibera dell'Ufficio di Presidenza e reso disponibile mediante pagamento di rate bimestrali anticipate su conto corrente intestato al Gruppo presso la Banca Unicredit, filiale di Bologna - viale Aldo Moro, nel solo periodo conclusivo della legislatura (1/1/2009-30/4/2010) si appropriava della somma complessiva di € 142.071,11 giustificando come spese inerenti l'attività consiliare, iniziative di genere diverse tra le quali costi sostenuti per iniziative e sostegno anche pubblicitario alla campagna elettorale del candidato Sindaco al Comune di Bologna Giorgio Guazzaloca alle elezioni amministrative del giugno del 2009 per la lista La tua Bologna, oltre a spese esclusivamente personali del consigliere, alcune di esse effettuate con prelievo di contanti dal conto corrente senza alcuna giustificazione formale o sostanziale, con ciò trattenendo e facendo proprio denaro attribuito quale contributo per il funzionamento e l'attività istituzionale dei gruppi impiegandolo per scopi diversi da quelli previsti dalla legge 32/97 e per scopi espressamente vietati da detta normativa laddove si prevede - art. 7 (norma ora

sostituta dall'art. 22 della L.R.1 1/2013) - che i gruppi consiliari non possono utilizzare neppure parzialmente i contributi di cui al comma I per finanziare organi centrali o periferici di partiti politici, loro articolazioni politico-organizzative o altri raggruppamenti interni ai partiti medesimi.

All'esito del giudizio di primo grado, definito con il rito abbreviato (RG GIP n.1176/16), il GUP del Tribunale di Bologna, con sentenza n. 1957/2016 del 19.10.2016, affermava la penale responsabilità del convenuto con riferimento ad alcuni degli episodi di peculato in contestazione e, in particolare, per essersi appropriato, nel periodo della VIII legislatura dall'1.1.2009 al 30.4.2010, della somma di € 71.656,80 giustificandola come spese inerenti l'attività consiliare, mentre in realtà aveva impiegato la somma per spese di pubblicità per la campagna elettorale del candidato sindaco Guazzaloca, così destinandola a scopi diversi da quelli previsti dalla L.R. Emilia - Romagna n. 32/1997 e dalla medesima legge espressamente vietati.

Egli veniva, invece, assolto dalle ulteriori imputazioni di peculato relative a spese di consulenza, valori bollati, spese di trasporto, ricariche telefoniche, spese di ristorante, ecc. (elencate nei punti da 2 a 14 della contestazione penale) con la formula perché il fatto non sussiste, con condanna alla pena della reclusione di un anno e sei mesi, oltre al pagamento delle spese processuali.

La Corte d'Appello di Bologna, all'esito del procedimento RG APP n. 2732/17, con sentenza n. 6596/2021, pubblicata in data 11.1.2022, confermava la sentenza di primo grado, applicandogli in più la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici per la durata della pena

principale.

Avverso la sentenza della Corte di Appello di Bologna veniva proposto ricorso alla Corte di Cassazione che, con sentenza n. 11737 del 26.1.2023 della VI Sezione penale, pur ritenendo infondati i motivi di ricorso attinenti alla configurabilità del reato, alla corretta qualificazione della condotta ed alla sussistenza dell'elemento soggettivo, e rilevando l'insussistenza di elementi per pervenire alla pronuncia di una sentenza assolutoria, annullava senza rinvio la sentenza impugnata per essere il reato estinto per intervenuta prescrizione.

Pertanto, gli si notificava invito a dedurre con richiesta di risarcimento del danno all'immagine; il convenuto non formulava richiesta di audizione difensiva ma depositava, con l'assistenza dell'avv. Nicola Mazzacuva, ampie deduzioni scritte.

Non ritenute sufficienti le stesse, l'Organo Requirente procedeva alla citazione in giudizio.

Il convenuto eccepiva:

1) La nullità della citazione.

In particolare, affermava che si fosse concretizzata per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine della P.A., poiché la sentenza di prescrizione non era da qualificare come presupposto per la proposizione di richiesta di danno alla immagine.

2) Esistenza di ius superveniens.

Richiamava il nuovo reato di cui all'art. 314-bis c.p., rubricato "Indebita destinazione di denaro o cose mobili", a lettera del quale «*è punito il*

pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che, avendo per ragione del suo ufficio o servizio il possesso o comunque la disponibilità di denaro o di altra cosa mobile altrui, li destina ad un uso diverso da quello previsto da specifiche disposizioni di legge o da atti aventi forza di legge dai quali non residuano margini di discrezionalità e intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale o ad altri un danno ingiusto».

Asseriva che disciplina legislativa regionale vigente al momento dei fatti lasciava – per sua natura – ampi margini di discrezionalità ai Gruppi consiliari e ai singoli consiglieri regionali.

3) Assumeva, nel merito, che non vi era stato alcun danno alla immagine della PA danneggiata, anche perché le spese erano state indirizzate sempre a attività politiche del territorio emiliano, e non a spese di carattere personale.

4) Infine, in via subordinata chiedeva la rideterminazione al ribasso di quanto richiesto dal PR.

Alla udienza del 19.11.2025 assistiti dal Segretario dott. Castelli Salvatore, dopo la relazione del magistrato, sentito il PR nella persona del S.P.G. dott.ssa Claudia Desogus, l'avv. Mazzitelli Francesco Pio, in rappresentanza del convenuto Monaco Carlo, la causa passava in decisione.

DIRITTO

SULLA PROPONIBILITA'

Con la prima e articolata eccezione la difesa del convenuto ritiene che non sussistano i presupposti per la condanna per danno alla immagine mancando una sentenza di condanna, poiché il reato presupposto è

stato dichiarato estinto per prescrizione.

Ritiene la Corte, viceversa, che detti presupposti sussistano a causa della evoluzione normativa.

Innanzitutto, le condotte risultano accertate in sede penale dalle sentenze del GUP e della Corte di Appello di Bologna

Inoltre, la sentenza n. 11737/2023 della VI Sezione penale della Corte di cassazione pur dichiarando l'estinzione del reato per prescrizione, ha ritenuto infondati i motivi di ricorso dell'imputato afferenti alla configurabilità del reato, alla corretta qualificazione della condotta ed alla sussistenza dell'elemento soggettivo.

Invero la dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione - è stato affermato (in particolare, Corte dei conti, Sezione giur. Emilia-Romagna n. 249/2017) - non toglie che sul piano della realtà fenomenica le condotte contestate permangano come ineliminabili, in quanto oggettivamente poste in essere dal convenuto e qualificate come criminose.

Pertanto, la pronuncia dichiarativa dell'estinzione del reato per il sopravvenire della prescrizione penale nel corso del relativo procedimento, non può cancellare il disvalore delle condotte antigiuridiche poste in essere dal convenuto e la lesione della reputazione dell'amministrazione che ne è causalmente derivata (in termini, cfr. ancora Corte dei conti, Sezione giur. Emilia-Romagna n. 249/2017).

Certamente il riferimento alla sentenza penale di condanna passata in giudicato di cui all'art. 7, comma 1, della legge n. 97 del 2001, l'art. 17,

comma 30-ter, del decreto-legge n. 78/2009 parrebbe aver inteso ripristinare, limitatamente al danno all'immagine della pubblica amministrazione, la tradizionale regola della pregiudizialità penale

Però ogni incertezza interpretativa appare eliminata dalla previsione dell'art. 1, comma 1-sexies, della legge n. 20/1994, introdotto dalla legge n. 190/2012 con l'esplicito suo riferimento, ai fini della responsabilità per il danno all'immagine di cui conosce il giudice contabile, all'accertamento del reato da parte del giudice penale con sentenza passata in giudicato, anziché con sentenza penale di condanna passata in giudicato; alla luce di tale disposizione, deve ritenersi che le condizioni di proponibilità dell'azione di responsabilità per danno all'immagine da parte delle procure contabili siano le seguenti: (i) commissione di un reato in danno di una pubblica amministrazione, con violazione dei doveri inerenti al rapporto di servizio; (ii) accertamento del reato in discorso con sentenza penale passata in giudicato, ancorché non si tratti di sentenza di condanna in senso tecnico.

Tanto risulta ancora più chiaro a seguito dalla successiva abrogazione, ad opera dell'art. 4, lett. g) dell'Allegato 3 al decreto legislativo n. 174/2016, dell'art. 7 legge n. 97/2001, richiamato dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto legge n. 78/2009, confermandosi che le condizioni di proponibilità dell'azione di responsabilità per il danno all'immagine della pubblica amministrazione da parte delle procure contabili sono unicamente quelle stabilite dal comma 1sexies dell'art. 1 della legge n. 20/1994, introdotto dall'art. 1, comma 62, della legge n. 190/2012 (cfr.,

da ultimo, Corte dei conti, Sezione giur. Emilia-Romagna n. 56/2024).

Pertanto a fronte di condotte di reato compiutamente accertate in sede penale la dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione (o per altra causa) e, conseguentemente, la mancanza di una sentenza di condanna in senso tecnico, non determina in alcun modo il venir meno delle condizioni di promovibilità dell'azione di risarcimento del danno di immagine per le Procure contabili, tanto più quando, come nella vicenda oggetto di questo giudizio, la medesima sentenza dichiarativa della prescrizione penale confermi i fatti accertati dai giudici dei gradi precedenti.

Né la necessità della previa sentenza penale irrevocabile di condanna per il danno all'immagine può farsi discendere dall'art. 51, comma 7, del C.g.c. trattandosi di norma meramente processuale (in tal senso, da ultimo, Corte dei conti, Sezione giur. Emilia-Romagna n. 56/2024 secondo cui l'art 51 C.g.c. non offre il referente normativo per la proponibilità dell'azione per danno all'immagine che, invece, deve rinvenirsi nell'art. 1, co. 1-sexies, legge n. 20/1994, che prevede il requisito della "sentenza passata in giudicato" non necessariamente di condanna).

In definitiva, anche dopo l'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, le condizioni necessarie e sufficienti per la contestazione di responsabilità per il danno di immagine alla pubblica amministrazione da parte del pubblico ministero contabile risultano essere le seguenti due: (i) reato contro la pubblica amministrazione commesso (o tentato) da un dipendente pubblico o da altro soggetto legato alla predetta

amministrazione da rapporto di servizio; (ii) accertamento di tale reato con sentenza del giudice penale passata in giudicato (per tutte, ex multis, Corte dei conti, Sezione giur. Emilia-Romagna n. 98/2017; id. n. 105/2017; id. n. 106/2017): condizioni, entrambe, evidentemente ricorrenti nella vicenda in esame.

Né risulta alcuna violazione del ne bis in idem.

La Corte EDU, nella nota sentenza Rigolio, non ha ritenuto confliggere con la Convenzione EDU l'azione per danno all'immagine della pubblica amministrazione fondata dalla procura contabile su condotte di reato dichiarate prescritte in sede penale.

Nemmeno può trarsi convincimento dalla sentenza n. 123/2023 della Corte costituzionale che, come tutte le sentenze di mero rigetto, è idonea a generare, al più, un obbligo conformativo limitato al giudizio nel corso del quale la q.l.c., dichiarata infondata, è stata sollevata, essendo per il resto tali sentenze prive di efficacia erga omnes (trattasi di principio del tutto pacifico sia nella giurisprudenza della Corte: cfr., ex multis, Corte dei conti, Sezione giur. Toscana n. 321/2013; id. Sezione giur. Lombardia n. 109/2011; sia nella giurisprudenza di altri plessi giurisdizionali: cfr. ad es. Corte di Cassazione nn. 7950/1995, 22601/2004, 23016/2004, 574/2007; Consiglio di Stato n. 1292/1996).

IL FATTO CONTESTATO

Sgombrato il campo dalle questioni preliminari, la Sezione, nell'seminare il merito della questione, ritiene che l'accertamento cristallizzato nella sentenza della Corte Appello di Bologna non lasci spazio a dubbi.

Il convenuto si è impossessato (nel senso penalistico del termine) di somme di denaro destinate al funzionamento del gruppo, ma distratte per la compagna politica di un appartenente alla stessa compagine.

Sono stati provati (e comunque non contestati) trascorsi di militanza comune tra il Guazzaloca, all'epoca sindaco di Bologna, e il convenuto, nello stesso arco temporale assessore.

Le spese sostenute per tali finalità sono da ritenersi pertanto "abnormi", nel senso di spese a favore di un'attività di un soggetto del tutto estraneo all'agire politico del gruppo consiliare.

Ciò convince la Corte che il convenuto si sia appropriato (di qui il peculato, il cui fatto storico è coperto dal giudicato) in quanto ha sovvenzionato l'attività politica di una persona estranea alla sua attività di consigliere. *Lo scopo di favorire una terza persona nella corsa per ricoprire una carica pubblica utilizzando i fondi regionali destinati al funzionamento del gruppo consiliare evidenzia in modo immediato lo sviamento di quei fondi dalla destinazione pubblica all'interesse privato dell'imputato a sostenere l'amico GUAZZALOCA (pag 28 della sentenza della Corte di Appello di Bologna).*

Si tratta di un uso del tutto avulso dalla normativa regionale a mente della quale

«[c]iascun gruppo sulla base di scelte autonome, organizza il proprio funzionamento e la propria attività, destinando alle relative spese il complesso dei contributi cui ha diritto a norma dell'articolo 3 e del comma 5 dell'articolo 4».

«[i] contributi devono essere utilizzati per il funzionamento e le attività dei

gruppi consiliari comprese le spese di rappresentanza e le spese relative a manifestazioni e altre attività, cui i consiglieri stessi siano stati incaricati di partecipare dal gruppo medesimo».

La partecipazione con contributi pubblici alla campagna elettorale di terze persone, ad opinione di questa Corte, non è qualificabile, neppure lontanamente, come spesa riferibile al gruppo.

Invero, ai sensi dell'art. 6 (Gestione dei contributi) della L. R. Emilia-Romagna 32 del 1997

1. Ciascun gruppo, sulla base di scelte autonome, organizza il proprio funzionamento e la propria attività, destinando alle relative spese il complesso dei contributi cui ha diritto a norma dell'articolo 3 e del comma 5 dell'articolo 4.

2. I contributi devono essere utilizzati per il funzionamento e le attività dei gruppi consiliari comprese le spese di rappresentanza e le spese relative a manifestazioni e altre attività, cui i consiglieri stessi siano stati incaricati di partecipare dal gruppo medesimo.

3. In via del tutto eccezionale, nel caso in cui le spese di cui al comma 2 non siano documentabili, o risulti effettivamente impossibile produrre la documentazione, la documentazione stessa è surrogata ad ogni effetto da una attestazione motivata del Presidente del gruppo, entro i limiti in cui la spesa stessa risulti congrua e giustificabile in riferimento a parametri obiettivi come ad esempio i costi dei trasporti pubblici, la spesa chilometrica per uso di autovetture, i costi correnti di vitto e soggiorno.

4. I gruppi possono dar corso, sotto la titolarità e la responsabilità esclusiva del Presidente del gruppo, a rapporti di lavoro subordinato od autonomo, a

consulenze o collaborazioni od altri rapporti ritenuti opportuni per il funzionamento del gruppo. Le spese relative a tali rapporti devono essere attestate da documentazione idonea e regolare anche ai fini previdenziali e fiscali.

5. I gruppi possono, sotto la responsabilità del Presidente del gruppo, con i contributi loro corrisposti a carico del bilancio del Consiglio regionale, acquistare beni mobili non registrati. Alla cessazione della legislatura nel corso della quale è avvenuto l'acquisto i beni stessi sono attribuiti secondo quanto disposto dall'articolo 9.

Il successivo art. 7 a sua volta statuisce che

1. Ai contributi in danaro corrisposti ai gruppi a carico del bilancio del Consiglio regionale si applicano i divieti sanciti dall'articolo 7, comma 1, della legge 2 maggio 1974, n. 195 Sito esterno, e dall'articolo 4, comma 1, della legge 18 novembre 1981, n. 659 Sito esterno, relativi al finanziamento dei partiti politici.

2. Fermo restando quanto disposto al comma 1, i gruppi consiliari non possono utilizzare neppure parzialmente i contributi di cui al comma 1 per finanziare organi centrali o periferici di partiti politici, loro articolazioni politico-organizzative o altri raggruppamenti interni ai partiti medesimi.

3. A favore dei partiti politici e degli organi, articolazioni o raggruppamenti di cui al comma 2, i gruppi consiliari possono disporre:

a) pagamenti a titolo di quote di partecipazione alle spese documentate per iniziative, riunioni o manifestazioni svolte congiuntamente;

b) rimborsi o canoni per l'uso di locali, mezzi, attrezzature messi a disposizione del gruppo, da parte dei soggetti di cui ai commi 1 e 2, in occasione di

manifestazioni, riunioni, incontri indetti dal gruppo.

4. I gruppi non possono corrispondere ai consiglieri regionali compensi per prestazioni d'opera intellettuale o per qualsiasi altro tipo di collaborazione.

Come si è illustrato in precedenza, la condotta cristallizzata dal giudice penale e non contestata in questa sede dimostra in maniera inequivocabile l'utilizzo della somma contestata per il sostentamento della attività politica di un sodale, piuttosto che per il funzionamento del gruppo come perimetrato dalla legge sopra richiamata.

QUANTIFICAZIONE

Ai fini della quantificazione del danno, ritiene la Sezione che la valutazione equitativa ex art. 1226 Cod. civ., individuata dall'ufficio requirente sia del tutto congrua ed esatta, tenuto conto delle seguenti circostanze:

l'appropriazione di somme da parte del convenuto è di gran lunga superiore a quanto richiesto dalla Procura;

il grado ricoperto dallo stesso (capogruppo) avrebbe imposto una maggior oculatezza e trasparenza di comportamento;

nessun cenno di resipiscenza è stato dimostrato dal convenuto.

Si tratta, infatti, di una valutazione complessiva che tiene conto, come detto, del comportamento complessivo del condannato, dall'accertamento del fatto alla data odierna.

Alla luce di quanto sopra, in considerazione della indubbia risonanza mediatica della vicenda, della oggettiva gravità dei fatti di reato commessi e, infine, dell'elevato grado di rappresentatività dell'amministrazione regionale riconoscibile in capo all'autore, il

danno da risarcire appare congruamente quantificato in € 40.000,00 a favore della amministrazione danneggiata Regione Emilia – Romagna.

A questa somma, trattandosi di debito di valore, vanno aggiunti gli interessi legali e la rivalutazione monetaria dal passaggio in giudicato della sentenza penale fino alla data odierna; e sulla somma così quantificata gli interessi legali fino all'effettivo soddisfo.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come da nota della segreteria

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Emilia-Romagna, definitivamente pronunziando sull'atto di citazione proposto da Procuratore Regionale nei confronti di Carlo MONACO, così provvede:

a) accoglie la domanda e per l'effetto condanna Carlo MONACO a pagare la somma di € 40.000,00 a favore della amministrazione danneggiata Regione Emilia – Romagna oltre gli interessi legali e la rivalutazione monetaria dal passaggio in giudicato della sentenza penale fino alla data odierna; e sulla somma così quantificata gli interessi legali fino all'effettivo soddisfo;

b) condanna Carlo MONACO a pagare, in favore dell'erario le spese e competenze del presente giudizio, che liquida in € 92,66 (euro novantadue/66) come da nota della segreteria.

Così deciso in Bologna, in camera di consiglio, il 19.11.2025

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

(Marco Catalano) (Vittorio Raeli)

f.to digitalmente f.to digitalmente

SENT N. 18/2026/R

Depositata in Segreteria il giorno 22 gennaio 2026

Il Direttore della Segreteria

Dott. Laurino Macerola

(f.to digitalmente)