



REPUBBLICA ITALIANA Sent. n. 190/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LOMBARDIA

composta dai magistrati

Antonio Marco Canu

Presidente relatore

Gaetano Berretta

Giudice

Gabriele Vinciguerra

Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di responsabilità iscritto al n. **30645** del registro di

segreteria ad istanza della Procura regionale per la Lombardia contro:

Massimiliano Lodigiani, nato a Codogno (LO) il 28.09.1968, C.F.

LDGMSM68P28C816M, residente in Santo Stefano Lodigiano (LO) alla

Via Vittorio Veneto n. 58/D, rappresentato e difeso dall'Avv. Adriano

Bazzoni, C.F. BZZDRN61M21F205B, con domicilio digitale PEC

adriano.bazzoni@milano.pecavvocati.it.

Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2024, con

l'assistenza del segretario Barbara Marta Pisani, il Pubblico ministero

Francesco Foggia e l'avv. Adriano Bazzoni per la parte convenuta. Con

il consenso delle parti è stata data per letta la relazione di causa.

FATTO

Il Procuratore regionale ha proposto azione per responsabilità

amministrativa nei confronti del sig. Massimiliano Lodigiani, all'epoca

dei fatti Sindaco del Comune di Santo Stefano Lodigiano.

Al convenuto sono addebitati danni inferti al Comune per le tipologie e negli importi di seguito indicati:

danno patrimoniale diretto, cagionato all'ente tramite la fruizione di indebiti permessi amministrativi ex art. 79 T.U.E.L., pari a **euro 44.789,53**;

danno patrimoniale indiretto, cagionato all'ente per i risarcimenti che quest'ultimo ha dovuto erogare a terzi quale conseguenza di condotte illecite di Lodigiani, pari a **euro 168.067,29**;

danno non patrimoniale (all'immagine del Comune), derivante da condotte delittuose del convenuto, pari a **euro 450.000,00**.

In sintesi, il Procuratore regionale espone che i fatti posti a fondamento della domanda hanno formato oggetto di indagine penale, la quale è esitata nella sentenza emessa, a seguito di processo svoltosi nelle forme del rito abbreviato, dal Tribunale penale di Lodi n. 40/2021. Lodigiani è stato condannato per i reati di truffa aggravata, falso in atto pubblico commesso da pubblico ufficiale, peculato, minacce, falsità in testamento olografo (con correlata dichiarazione di falsità di testamento olografo), turbativa d'asta, istigazione alla corruzione e circonvenzione di incapace alla pena di anni tre, mesi uno e giorni dieci di reclusione, oltre alla pena dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici e l'incapacità in perpetuo di contrattare con la pubblica amministrazione. Al processo partecipava anche il Comune, costituitosi parte civile. Le statuizioni di condanna sono state confermate nel grado di impugnazione dalla Corte d'Appello di Milano, che, con sentenza n. 1357 del 20 marzo 2023, passata in

giudicato, pronunciata a seguito di richiesta di concordato ex artt. 599-bis e 602-bis c.p.p., ha accolto la richiesta di rideterminazione della pena, contenendola in anni due di reclusione, unitamente alle pene accessorie di cui all'art. 317-bis c.p. per anni cinque, con sospensione condizionale della sola pena principale.

In ordine alla prima posta di danno contestata, è emerso dal processo penale che, nel periodo in cui ricopriva la carica di Sindaco del Comune di Santo Stefano Lodigiano, il convenuto era dipendente di una società privata o di altre società del medesimo gruppo societario di cui la prima era capofila.

Tale circostanza consentiva al convenuto di usufruire dei permessi disciplinati dall'art. 79 T.U.E.L., funzionali a consentirgli di assentarsi dal servizio per partecipare alle riunioni degli organi di cui faceva parte per la loro effettiva durata (comma 3), di assentarsi dal posto di lavoro per un massimo di 24 ore lavorative al mese (comma 4) e di fruire sino ad un massimo di ulteriori 24 ore lavorative mensili qualora fossero risultate necessarie per l'espletamento del mandato.

Durante tutto il periodo in cui ha ricoperto la carica di sindaco, Lodigiani ha inviato periodiche attestazioni al proprio datore di lavoro, indicanti le ragioni di servizio che ne avevano imposto l'assenza, recanti firma falsa del segretario generale. La ragione della falsificazione era scoperta essere riconducibile al fatto che nella maggioranza dei giorni per i quali era certificata l'assenza per ragioni legate al mandato, non erano fissate, presso il Comune di Santo Stefano Lodigiano, né sedute di Consiglio comunale né di Giunta.

Si scopriva altresì che Lodigiani era aduso contattare gli uffici comunali, allorquando intendeva assentarsi dal lavoro, per domandare un numero di protocollo, che avrebbe curato poi di apporre sulle istanze di permesso, unitamente alla firma posticcia del segretario comunale in carica. Tali dichiarazioni erano suffragate da intercettazioni di conversazioni e da una dichiarazione confessoria resa dall'imputato dinanzi al GIP in data 11 giugno 2020, richiamate dalla sentenza penale.

Le indagini svolte dalla Guardia di Finanza in collaborazione con il Comune e con il datore di lavoro di Lodigiani consentivano di appurare che i rimborsi erogati dal Comune tra il 2005 ed il 2018 a fronte della partecipazione a giunte e consigli comunali in realtà mai svoltisi ammontavano a euro 76.654,37. La richiesta risarcitoria è stata contenuta nella minore somma di cui sopra in quanto, come accertato dal Procuratore regionale con apposita istruttoria, è risultato che il Comune aveva già ottenuto un parziale risarcimento del danno pari complessivamente a euro 31.864,84.

In relazione alla seconda partita di danno, il Procuratore regionale espone che, sempre nel medesimo processo penale, è stato accertato che Lodigiani aveva contraffatto il testamento di un'anziana residente, di cui era amministratore di sostegno, indicando quale beneficiario il Comune, per poi favorire l'acquisto di alcuni terreni a terzi a prezzo di favore (e ciò malgrado la diffida rivolta dalle eredi legittime in data 12 settembre 2018 a non procedere con alcun atto di disposizione patrimoniale).

Le eredi della defunta hanno successivamente proposto azione civile nei confronti del Comune innanzi al Tribunale civile di Lodi.

Dopo un accertamento tecnico preventivo, conclusosi con una CTU che accertava che la firma apposta sul testamento impugnato era apocrifa, ed esauritosi senza esito positivo il tentativo obbligatorio di mediazione, le eredi citavano in giudizio il Comune di Santo Stefano Lodigiano per domandarne la condanna alla restituzione dei beni della *de cuius* ancora in possesso del Comune, la restituzione del valore di mercato dei beni alienati dall'amministrazione a terzi, la restituzione del danaro ereditato dalla propria parente, il risarcimento del danno e le spese e le competenze per il giudizio in corso. Il Tribunale civile di Lodi, all'esito del giudizio, dichiarata la nullità del testamento olografo attribuito alla defunta e accertata la qualità di eredi legittime delle attrici, condannava il Comune a restituire a queste ultime i beni immobili ancora nella disponibilità del Comune, l'importo di euro 418.867,29, pari al valore dei beni immobili facenti parte del compendio ereditario e alienati a terzi e l'importo di euro 292.748,77 maggiorati degli interessi legali dalla data di apertura della successione al saldo, pari al denaro acquisito dalla *de cuius*, oltre al parziale rimborso delle spese di lite.

Il Comune non appellava la sentenza e raggiungeva un accordo con le creditrici, in base al quale corrispondeva loro nell'anno 2023 la somma di euro 310.638,52, mentre veniva rinviata agli anni 2024-2026 la corresponsione dell'ulteriore somma pari a complessivi euro 182.864,55. La somma concordata per il 2023 veniva corrisposta con sei

	mandati di pagamento, emessi in data 11 dicembre 2023.	
	Per quanto riguarda la vicenda della vendita a terzi di beni del	
	compendio successorio, il giudice penale accertava che Lodigiani aveva	
	cercato di vendere una parte degli stessi a un terzo che esso intendeva	
	favorire illecitamente, ma che il tentativo non andava a buon fine a	
	seguito della diffida inviata al Comune dalle eredi della defunta.	
	Tuttavia, venivano venduti a terzi due terreni per un prezzo (euro	
	250.800,00) sensibilmente inferiore a quello di mercato (euro	
	418.867,29), ricavabile dalla stima eseguita dallo stesso Ufficio Tecnico	
	del Comune di Santo Stefano Lodigiano in data 24 ottobre 2018.	
	Il relativo danno patrimoniale per il Comune è stato individuato dal	
	Procuratore regionale, al netto di operazioni neutre dal punto di vista	
	finanziario (come la restituzione alle eredi dei beni non venduti a terzi	
	e del denaro liquido), nella differenza, per quanto concerne i beni	
	venduti, tra il valore di mercato degli stessi e l'importo ricavato dal	
	Comune per effetto della vendita (euro 418.867,29 - 250.800,00 =	
	168.067,29).	
	Infine, per quanto concerne il danno non patrimoniale, il Procuratore	
	regionale espone che, oltre ai reati che hanno determinato i danni	
	patrimoniali di cui si è detto, il convenuto si è reso colpevole anche di	
	altre condotte delittuose, pur non foriere di danno patrimoniale diretto	
	per l'ente di cui era Sindaco.	
	Il giudice penale, con la sentenza richiamata, ha infatti accertato che	
	Lodigiani aveva utilizzato a proprio piacimento i conti correnti di una	
	persona, di cui era amministratore di sostegno, per pagare alcune spese	
	6	

personali, alcune infrazioni al codice della strada (malgrado la persona assistita non fosse neanche intestatario di un veicolo) e qualche evento sponsorizzato da associazioni locali e che lo stesso aveva rivolto gravi minacce alla cognata di tale persona, allorquando quest'ultima, scoperta la gestione poco oculata dell'amministratore di sostegno, sporgeva denuncia avverso di lui.

Infine, le indagini svolte dalla Procura della Repubblica portavano ad accertare che Lodigiani avesse anche orientato le volontà di altre due anziane residenti del Comune, circonvenendole e facendo in modo che le stesse, con testamenti di cui non è stata accertata la falsità, ma sui quali si è accertato l'intervento criminale dell'ex sindaco, destinassero i propri beni al Comune o alla locale Parrocchia.

Nella fase preprocessuale, il Procuratore regionale ha chiesto e ottenuto il sequestro di beni mobili e immobili del convenuto.

In sede di conferma del sequestro autorizzato dal Presidente della Sezione, il giudice designato ha confermato il sequestro fino all'importo complessivo di euro 369.165,56. Per quanto interessa la posta di danno non patrimoniale, riteneva, infatti, che il *fumus boni iuris* ricorresse solo limitatamente alla somma di euro 153.308,74, pari al doppio della somma indebitamente locupletata dal convenuto in relazione alla indebita percezione dei rimborsi per la partecipazione ad assemblee rappresentative in realtà inesistenti.

Secondo il Procuratore regionale, invece, il criterio del *duplum* potrebbe valere limitatamente al danno reputazionale conseguente alla vicenda dei rimborsi non spettante, ma occorrerebbe considerare anche le altre

condotte delittuose per cui è stato condannato Lodigiani. Queste condotte, consistite nello sfruttamento finanziario dei residenti più deboli, per trarne vantaggi di immagine e per avvantaggiare le istituzioni e le associazioni locali (parte delle somme distratte dai conti degli amministratori erano impiegate per finanziare/beneficiare la parrocchia e alcune associazioni del territorio), hanno gettato un discredito certamente maggiore all'immagine del Comune di Santo Stefano Lodigiano, che, in termini di quantificazione, dovrebbe considerarsi almeno "doppio" a quello gettato per effetto degli indebiti rimborsi per permessi amministrativi indebitamente fruiti: ciò anche considerando i parametri definiti dalla giurisprudenza per la corretta determinazione equitativa del danno all'immagine, richiamati in citazione.

Il convenuto si è costituito in giudizio a ministero dell'avv. Adriano Bazzoni.

In ordine alla prima posta di danno, la difesa, pur non contestando le falsificazioni addebitate al convenuto contenute nelle attestazioni consegnate al datore di lavoro, su cui quest'ultimo ha fondato le richieste di rimborso, afferma che esse non fossero mosse dall'intento di ottenere di potersi assentare dal lavoro per ragioni non inerenti allo svolgimento del proprio mandato di amministratore pubblico, bensì avessero il solo scopo di velocizzare il rilascio di un permesso, in ultima analisi consentito. A questo riguardo, rileva che l'art. 79 del TUEL consente al Sindaco di assentarsi dal lavoro non solo per la partecipazione alle sedute del Consiglio e della Giunta, ma anche per

l'espletamento del proprio mandato per ulteriori 48 ore mensili. Cosa che egli di fatto faceva, recandosi nella sede del Comune di regola il giovedì, giorno in cui, di norma, si tenevano le giunte comunali e vi era la presenza del segretario comunale e del tecnico (tenendo conto che il segretario comunale svolgeva le proprie mansioni anche in altri Comuni). Affermazione questa, riguardante la sua presenza nella giornata del giovedì, fatta anche in sede di interrogatorio di garanzia e non smentita, né anche soltanto posta in dubbio dalla stessa Pubblica Accusa nel procedimento penale, atteso che nessun testimone, nessun dipendente comunale ha riferito di assenze del Lodigiani immotivate o di atteggiamenti che facessero pensare a un uso improprio delle ore di permesso dal lavoro.

L'intenzione di truffare il datore di lavoro e il Comune sarebbe da escludere anche perché già solo dall'esame delle richieste di rimborso del primo, corredate dei prospetti dei permessi richiesti e delle attività espletate, l'apparato burocratico del Comune avrebbe potuto appurare il carattere mendace delle richieste scritte del Lodigiani. La mera lettura del prospetto, alla quale senz'altro provvedevano gli Uffici prima di liquidare l'importo, avrebbe consentito di evitare qualsiasi errore o comunque di confrontarsi con il richiedente quantomeno per chiarimenti. L'Ente ha sempre provveduto al rimborso delle somme richieste dal datore di lavoro poiché, secondo la difesa, tutti sapevano che, al di là del dato formale riportato nelle attestazioni, al Lodigiani quei permessi amministrativi spettavano, perché egli aveva trascorso la giornata al servizio del Comune. Nessuno tra i dipendenti comunali

aveva mai chiesto di dettagliare le attività istituzionali del giovedì e l'unica riserva nutrita dagli Uffici atteneva non già alla rappresentazione di impegni inesistenti, ma al mancato deposito degli originali delle attestazioni presso il Comune.

Rileva inoltre che il computo delle ore mensilmente liquidate in suo favore sotto forma di permessi amministrativi (tratto dall'informativa della Guardia di Finanza) non eccede le 48 ore lavorative/mese che – come riconosce la stessa sentenza penale – spetterebbero al Sindaco per l'espletamento del proprio mandato, ai sensi dell'art. 79, comma 4, T.U.E.L., in aggiunta a quelle relative alla partecipazione agli organi collegiali; per cui egli avrebbe potuto comunque beneficiare, anche a prescindere dall'effettivo svolgimento delle riunioni degli organi di governo cittadino, di permessi retribuiti pari a 48 ore al mese e, cioè, pari a una media di 12 ore alla settimana: un monte-ore, quindi, che va anche oltre il consueto 'giovedì' (di 8 ore) da lui riservato alle attività in Comune. Posto che, ribadisce la difesa, dagli atti non è mai emerso alcun elemento da cui inferire la sua assenza nella giornata di giovedì o la sua occupazione in altre private attività, sarebbe evidente che le ore da lui impiegate al servizio dell'ente comunale sarebbero comunque legittime, perché ricomprese nell'espletamento del mandato.

In questo senso, al di là della falsificazione formale dell'attestazione (che potrebbe al più rilevare sotto il profilo dell'offesa alla fede pubblica), non sarebbe dato scorgere alcun danno a carico del Comune.

In sostanza, sia pure attraverso una condotta di alterazione materiale, egli avrebbe ottenuto in termini temporali e conseguentemente di

rimborso sostitutivo (meno di) quanto, comunque, gli sarebbe spettato in relazione all'esercizio della propria carica istituzionale (sul punto non andrebbe trascurata neppure la circostanza che il Lodigiani ha sempre rinunciato al proprio compenso di Sindaco).

Anche se si ritenesse in qualche modo sussistente il reato sotto il profilo oggettivo, mancherebbe nel Lodigiani, con tutta evidenza, ogni consapevolezza di arrecare un danno al Comune o di assicurarsi un profitto ingiusto.

In ordine alla seconda partita di danno, la difesa osserva che il convenuto non attuò alcuna condotta sussumibile nella fattispecie di reato per cui è stato condannato di istigazione alla corruzione attiva di cui all'art. 322 comma 4, c.p.

Al Lodigiani si contestava, in particolare, di aver proposto ai congiunti della *de cuius* di rinunciare all'azione civile da essi instaurata per far accertare la falsità del testamento olografo. In cambio, essi avrebbero dovuto procedere all'acquisto, mediante la già indetta trattativa privata, di alcuni dei terreni facenti parte del compendio ereditario e avrebbero successivamente ottenuto da lui il rimborso integrale del corrispettivo.

In ogni caso l'assenza di danno per il Comune sarebbe palese.

La pretesa di considerare la vendita dei terreni "Ghiringhelli" fonte di danno per essere stata la stessa condotta con trattativa privata e aver portato ad incamerare una somma inferiore ai supposti valori di mercato, appare infondata in radice, atteso che quei terreni *ab origine* sarebbero spettati alle eredi Cigolini e mai sarebbero dovuti entrare nel

patrimonio fondiario del Comune di Santo Stefano Lodigiano, dal momento che era apocrifo il testamento sulla base del quale quei terreni apparivano destinati al Comune.

In sede penale è stata affermata la penale responsabilità del Lodigiani in relazione al delitto di peculato, per essersi appropriato, nella sua qualità di amministratore di sostegno, di somme appartenenti alla persona tutelata.

Il Lodigiani ha però chiarito che la presenza di documenti di spesa apparentemente eccentrici rispetto alla gestione era dovuta alla necessità di “far quadrare i conti” a copertura dei notevoli esborsi riconosciuti informalmente allo stesso Bellani, dovuta alla necessità di frenare il suo desiderio di danaro e di impedire che si desse all’accattonaggio.

Non essendo provata l’appropriazione, da parte di Lodigiani, delle somme del tutelato, mancherebbero i presupposti del reato di peculato.

Parimenti insussistente sarebbe il reato di minacce per il quale anche è stata emessa condanna penale, trattandosi di un mero sfogo privo di intento intimidatorio nei confronti della destinataria.

Con riguardo alla vicenda che ha comportato la condanna di Lodigiani per il reato di circonvenzione di incapace, si afferma che non vi fossero sufficienti basi probatorie per affermare la commissione del reato.

Sul danno non patrimoniale la domanda sarebbe infondata e comunque l’importo del danno sarebbe del tutto sproporzionato in relazione ai fatti.

Ha, quindi, concluso, in via principale, affinché la Corte accerti

l'assenza di responsabilità amministrativa del convenuto per tutti i titoli esposti nella narrativa dell'atto di citazione della Procura Regionale e per l'effetto rigetti integralmente la richiesta di condanna al pagamento delle somme indicate in favore del Comune di Santo Stefano Lodigiano; in subordine, per la condanna del convenuto al pagamento del solo danno d'immagine quantificato in misura minima. All'udienza pubblica del 13 novembre 2024, fissata per la discussione della causa, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

La causa è stata quindi spedita a decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, va detto che i fatti posti dalla Procura attrice a fondamento della domanda sono stati oggetto di accertamento del giudice penale, esitato in sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dell'attuale convenuto a seguito di dibattimento, essendosi il processo penale svolto con il rito abbreviato.

Ciò determina, come giustamente affermato dal Pubblico ministero in citazione e ribadito in udienza, che il giudicato penale vincola il giudizio di questa Corte, ai sensi dell'art. 651, comma 2 c.p.p., in ordine all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e all'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

Ne consegue che non può darsi ingresso alle affermazioni difensive volte a negare l'illiceità penale delle condotte contestate e quindi, in sostanza, a rimettere in discussione nel presente processo le conclusioni

a cui è pervenuto il giudice penale.

Tanto premesso, può quindi procedersi all'esame della vicenda.

2. Per quanto attiene alla prima posta del danno contestato, relativa al pagamento, da parte del Comune, di rimborsi al datore di lavoro privato del convenuto, ai sensi dell'art. 79 del d. Lgs. n. 267/2000 (TUEL), basati su false attestazioni formate dal Sindaco Lodigiani con la falsificazione della firma del segretario comunale, non possono nutrirsi dubbi, giusta quanto detto in ordine alla valenza del giudicato penale, sulla sussistenza dell'addebito.

Quanto al danno che ne è derivato all'erario comunale, le difese del convenuto, secondo cui in definitiva si sarebbe trattato di falsificazioni "neutre" sotto questo profilo, avendo egli avuto lo scopo non di usufruire di permessi non consentiti, ma solo di semplificare l'iter burocratico, sono da reputare basate su argomenti del tutto inconsistenti.

In disparte la giusta osservazione fatta dal Pubblico ministero in udienza, secondo cui non trova applicazione nella fattispecie la disposizione di cui al quarto comma dell'art. 79 del TUEL n. 267/2000, invocato dalla difesa, atteso che essa riguarda comuni aventi una popolazione superiore a quella del Comune di Santo Stefano Lodigiano, va comunque detto che per tutti i permessi, retribuiti e non retribuiti, disciplinati dalla disposizione citata è prevista, ai fini del rimborso, un'attestazione dell'ente che dia puntuale documentazione dell'attività e dei tempi di espletamento del mandato per i quali i lavoratori chiedono ed ottengono i permessi stessi (comma 6). Talché

non è dato comprendere quale sarebbe stata la semplificazione dei passaggi burocratici che sarebbe conseguita alla condotta del convenuto, posto che comunque vi sarebbe stata necessità di richiedere al Comune una documentata e puntuale attestazione delle attività da egli svolte nell'espletamento del mandato di amministratore pubblico. Quanto all'elemento psicologico, detto che non possono nutrirsi dubbi sull'intenzionalità della condotta illecita del convenuto, va soggiunto che non si possono reputare estranee alla volizione dello stesso anche le conseguenze dannose che la condotta stessa ha determinato sulle finanze dell'ente, quanto meno in termini di dolo eventuale, essendo del tutto prevedibile che ne sarebbe derivato un pregiudizio ingiusto per l'amministrazione comunale corrispondente al pagamento di rimborsi non dovuti.

La domanda attrice va quindi, sul punto, integralmente accolta.

3. Prima di procedere all'esame della domanda relativamente alle altre poste di danno, va fatta una premessa.

Come è noto, questa Corte non ha cognizione di tutti i danni subiti dalla pubblica amministrazione, ma esclusivamente di quelli ad essa recati da soggetti che le sono legati da un rapporto giuridicamente qualificato (il rapporto d'impiego o di servizio), a ulteriore condizione, però, che la condotta illecita sia connessa con detto rapporto, *“sia se ne costituisca diretta esplicazione, sia se abbia carattere strumentale per l'esercizio della funzione. E quest'ultimo requisito deve ritenersi comprensivo delle attività costituenti svolgimento diretto della funzione propria del rapporto d'impiego (o di servizio), e di quelle che rivestono carattere strumentale per l'esercizio*

della stessa funzione, anche se rappresentino un'illecita deviazione dalle attribuzioni del servizio, ma non delle attività che non trovano nel rapporto l'occasione necessaria per manifestarsi" (Corte di cassazione, n. 2628/2002).

Tanto premesso, può ora passarsi ad esaminare le residue poste di danno.

4. Come detto in narrativa, è contestato al convenuto il danno patrimoniale indiretto sopportato dall'amministrazione comunale a seguito della condanna al risarcimento del danno nei confronti delle eredi legittime di persona deceduta, la signora Maria Luisa Ghiringhelli, di cui Lodigiani aveva falsificato il testamento olografo (come accertato dal giudice penale in relazione al capo d'imputazione 5), in cui era indicato come erede il Comune di Santo Stefano Lodigiano.

Nonostante le eredi, dubitando della genuinità del testamento, avessero diffidato il Comune da astenersi da atti di disposizione del patrimonio ereditario, il Comune, e per esso il Sindaco Lodigiani, su mandato espresso della Giunta comunale, dato con delibera n. 20 del 17.01.2019, ha proceduto con trattativa privata alla vendita di alcuni terreni compresi nell'asse ereditario, ricavandone la complessiva somma di euro 250.800,00 (v. sentenza del Tribunale penale cit., pag. 23).

Il Tribunale civile di Lodi, con sentenza n. 516/2023, accertata la falsità del testamento e la qualità di eredi legittime delle attrici, ha condannato il Comune di Santo Stefano Lodigiano, per quanto qui interessa, a risarcire le eredi corrispondendo alle stesse *"la somma di € 418.867,29,*

pari al valore complessivo loro attribuito dalla "Perizia di stima immobili eredità Ghiringhelli" del 24.10.2018 (doc. 23), redatta dal Responsabile del Servizio dell'Area Tecnica del Comune stesso, a nulla rilevando che tali beni siano stati venduti a un prezzo inferiore, non potendo ricadere sulle eredi legittime la mala gestio del Comune" (v. pag. 10 della sentenza citata).

Tale è il danno qui contestato dalla Procura regionale, detratta la somma incamerata dal Comune per la vendita dei beni.

Le condotte illecite che sarebbero causative di tale danno sono indicate in citazione nel punto IIb della parte in diritto (pag. 11-13). Esse consisterebbero nella falsificazione del testamento e nella gestione dei beni dell'asse ereditario compiuta dal convenuto, il quale provvedeva a vendere i beni di che trattasi ad un prezzo decisamente inferiore a quello di mercato.

È però da ritenere che la falsificazione del testamento non possa essere messa in relazione, neppure in termini di occasionalità necessaria, con un rapporto di servizio tra il convenuto e il Comune di cui era Sindaco.

Il giudice penale ha accertato che, con provvedimento del Tribunale di Lodi del 03.02.2017, la Sig.ra Ghiringhelli era stata sottoposta alla tutela provvisoria del Comune di Santo Stefano Lodigiano, nominandole quale tutore provvisorio il sindaco p.t., Lodigiani Massimiliano.

Tuttavia, non si ritiene che la falsificazione del testamento della Ghiringhelli sia stata agevolata dalla funzione tutelare svolta da Lodigiani: si tratta, infatti, di un reato che avrebbe potuto essere commesso anche da un soggetto che non avesse rivestito tale incarico.

E ciò anche a prescindere dal fatto che, successivamente, il Tribunale

provvedeva con sentenza n. 3450/17 del 03/05/2017 a revocare la nomina di tutore provvisorio, trasmettendo gli atti al Giudice tutelare per una eventuale nomina di un amministratore di sostegno (mai avvenuta).

La Ghiringhelli decedeva il 24 aprile 2018 e la falsificazione del suo testamento era collocata temporalmente in data anteriore e prossima a quella della morte (v. capo d'imputazione n. 5), quindi, per quanto qui interessa, a distanza di quasi un anno dalla cessazione della tutela da parte del convenuto.

Ciò detto, la responsabilità per il danno *de quo* è comunque riconducibile alla condotta concausalmente rilevante tenuta da Lodigiani quale Sindaco del Comune, in epoca successiva alla (illecita) acquisizione dei beni della *de cuius* al patrimonio del Comune, condotta anch'essa puntualmente contestata in citazione.

Egli, infatti, ben consapevole della falsità, a lui addebitabile, del testamento che aveva istituito il Comune erede dei beni della Ghiringhelli e pur avvertito della intenzione delle eredi legittime di contestare la veridicità del testamento, manifestata con la diffida rivolta al Comune a non disporre dei beni della *de cuius* nelle more dell'instaurando giudizio civile, ha provveduto ugualmente a vendere parte di tali beni, in esecuzione del mandato conferitogli dalla Giunta comunale.

Non può dubitarsi, per quanto detto, della natura dolosa di tale condotta e neppure della necessaria consapevolezza, da parte del convenuto, della potenzialità lesiva per il Comune della vendita di beni

di cui, come egli ben sapeva, l'ente aveva solo apparentemente la proprietà.

Quanto alla sussistenza e alla consistenza del danno, non vi sono motivi per discostarsi dalla valutazione del valore di mercato dei beni venduti, operata dal Responsabile del Servizio tecnico del Comune con atto di data 24/10/2018 (doc. 37 delle produzioni di parte attrice), posta a fondamento della pronuncia del giudice civile già citata.

Anche per tale posta di danno, quindi, la domanda attrice va accolta integralmente.

5. La terza e ultima posta di danno concerne la lesione reputazionale (danno all'immagine) che sarebbe stata recata al Comune di Santo Stefano Lodigiano dalle condotte delittuose del convenuto, come accertate dal giudice penale con sentenza di condanna irrevocabile.

Secondo l'orientamento di questa Sezione (v. sentenze nn. 66, 98 e 147 del 2024), dopo l'entrata in vigore del codice della giustizia contabile (d. lgs. n. 174/2016), tale danno può conseguire a qualunque delitto che sia commesso in danno di una pubblica amministrazione. Si è, infatti, ritenuta superata la limitazione a solo alcune specifiche fattispecie di reato posta dal combinato disposto dell'art. 17, comma 30-ter del D.L. 1/7/2009, n. 78, conv.to con modif. dalla l. 3/8/2009, n. 102 e dell'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97, essendo stata tale ultima disposizione abrogata dall'art. 4, lett. g) dell'allegato 3 al d. lgs. n. 174/2016 e sostituita, ai sensi del comma 2 del medesimo art. 4, dall'art. 51, comma 7 del c.g.c. che non contiene più tale limitazione (in senso conforme, Corte di cassazione, VI Sez. penale, n. 5534/2022, con particolare

riferimento alla motivata confutazione della tesi, accolta da una parte della giurisprudenza di questa Corte, secondo cui il rinvio all'art. 7 l. n. 97/2001 sarebbe da considerare materiale).

Ciò detto, il convenuto è stato condannato per i reati di truffa aggravata e falso in atto pubblico commesso da pubblico ufficiale (capi 1 e 2 di imputazione), peculato (capo 3 di imputazione), minacce (capo 4 di imputazione), falsità in testamento olografo (capo 5 di imputazione), turbata libertà degli incanti (capo 6 di imputazione), istigazione alla corruzione (capo 7 di imputazione) e circonvenzione di incapace (capo 8 di imputazione).

In coerenza con quanto detto al precedente punto 3, la Sezione ritiene tuttavia che i reati di cui ai capi di imputazione 3, 4, 5 e 8 non possano essere messi in relazione con il servizio svolto dal convenuto in qualità di Sindaco del Comune, neppure in termini di occasionalità necessaria (sulla necessità di tale legame con il servizio anche in caso di danno all'immagine, v. Sezione giurisdizionale Lombardia, n. 103/2022).

Per quanto concerne il reato di peculato, va osservato che esso risulta commesso non nella qualità di Sindaco, bensì in quella di amministratore di sostegno di una persona, a seguito di nomina effettuata dal Giudice Tutelare di Lodi.

Tale incarico, come sottolineato dal giudice penale, non era stato conferito al convenuto nella sua qualità di Sindaco, bensì in quanto persona di fiducia della famiglia del tutelato (v. pag. 12 della sentenza).

Ne consegue che, sebbene l'incarico di amministratore di sostegno sia certamente un *munus publicum* (da cui può derivare, nell'ipotesi di *mala*

gestio del patrimonio del tutelato, la sussistenza del delitto di peculato, come nel caso di specie), l'amministrazione pubblica nei cui confronti sussiste il rapporto di servizio e il cui diritto all'immagine può essere leso dalla condotta delittuosa deve essere identificata nel Ministero della giustizia (giurisprudenza pacifica: Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Piemonte, n. 26/2014; Sezione giurisdizionale Emilia-Romagna, n. 140/2019; Sezione giurisdizionale Liguria, n. 208/2021 e n. 15/2024; Sezione giurisdizionale Lombardia, n. 125/2024).

L'erronea imputazione al Comune del danno d'immagine rende non accoglibile la relativa domanda, non ricorrendo i presupposti per una correzione da parte della Sezione, la quale è consentita solo quando si ravvisi un mero errore materiale da parte del Procuratore regionale nella individuazione dell'amministrazione danneggiata, desumibile dal contenuto dell'atto di citazione. Nel caso di specie, una tale correzione si tradurrebbe, peraltro, in una lesione del diritto di difesa del convenuto, il quale non è stato posto nella condizione di replicare in ordine sia all'esistenza che all'entità di tale danno se riferito ad amministrazione diversa da quella comunale.

Altrettanto eccentrico rispetto al rapporto di servizio intrattenuto dal convenuto con l'amministrazione comunale è il reato di minacce.

Si è già detto (v. punto 4) della non riferibilità al servizio del reato di falsificazione di testamento olografo. A uguali conclusioni si deve pervenire per il reato di circonvenzione d'incapace, commesso da Lodigiani inducendo un'anziana signora a redigere testamento in favore della locale parrocchia, non ravvisandosi elementi che inducano

a ritenere che tale reato sia anche solo stato agevolato dalla funzione di Sindaco da egli svolta.

Il danno all'immagine dell'ente va quindi ricondotto ai restanti reati, ovverosia quelli di truffa aggravata e falso in atto pubblico commesso da pubblico ufficiale, turbata libertà degli incanti e istigazione alla corruzione, per i quali è viceversa sussistente sia il rapporto di servizio con il Comune, sia la connessione della condotta illecita con tale rapporto, nei termini indicati dalla richiamata giurisprudenza della Corte di cassazione.

Le condotte delittuose, da ritenere provate in ragione del vincolo derivante dal giudicato penale, sono sicuramente caratterizzate dall'elemento psicologico del dolo.

Si sono già esaminati i primi due reati nel punto 2 della motivazione, a cui si rimanda.

Quanto al reato di turbata libertà degli incanti, la volontà del convenuto di privilegiare alcune persone che avevano partecipato alla gara per la vendita di terreni ricompresi nell'asse ereditario della Ghiringhelli (pervenuti al Comune, come detto, in forza del testamento falsificato da Lodigiani) emerge senza ombra di dubbio dalle testimonianze raccolte in sede penale, il cui contenuto è riportato alle pagg. 24-25 della sentenza del Tribunale penale.

Altrettanto è a dirsi per quanto concerne il reato di istigazione alla corruzione, che si inserisce pur esso nella vicenda della falsificazione del testamento Ghiringhelli. È stato accertato che Lodigiani ha sollecitato le eredi legittime a rinunciare all'azione civile di

accertamento dell'autenticità del testamento della propria congiunta, offrendo loro in cambio la sua disponibilità a compiere un atto contrario ai propri doveri di ufficio, vale a dire la cessione nei loro confronti di alcuni terreni di proprietà del Comune, ad un prezzo molto inferiore a quello di mercato. Ciò nell'evidente tentativo di coprire il suo precedente reato di falsificazione del testamento.

In tutte le condotte delittuose descritte il dolo non può che ricomprendere, seppure nella forma del dolo eventuale, anche la lesione dell'immagine dell'ente, essendo ben presumibile che nel reo vi dovesse essere la consapevolezza di come la commissione dei reati avrebbe avuto l'effetto di incidere negativamente sulla reputazione del Comune da lui rappresentato.

Tale lesione si è del tutto presumibilmente prodotta, come è desumibile dall'ampia eco mediatica che la vicenda ha avuto nei mezzi di comunicazione, dimostrata dall'attore mediante la produzione degli articoli di stampa che ne hanno dato estesa informazione (v. doc. 38 delle produzioni di parte attrice).

Quanto all'entità di tale danno, vi è da dire che, in parte, soccorre il cd. criterio del *duplum*, fissato dall'art. 1, comma 1-sexies della l. n. 20/1994, a tenore del quale *“nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente”*. Infatti, è possibile individuare tale utilità nei

	reati di truffa aggravata e falso in atto pubblico nell'importo	
	corrispondente ai rimborsi erogati dal Comune.	
	A questo riguardo, va però precisato che il convenuto è stato	
	condannato per tali reati solo per i fatti commessi dal 18 giugno 2015 al	
	giugno 2019 (v. sentenza della Corte di appello n. 1357/2023, doc. n. 9	
	delle produzioni di parte attrice), essendo maturata, per i fatti	
	precedenti, la prescrizione penale.	
	Ne deriva che l'utilità conseguita in tale periodo ammonta a euro	
	21.838,73 (v. il prospetto contenuto nel doc. 33 delle produzioni di parte	
	attrice). In relazione ai reati in questione il danno va perciò quantificato	
	in euro 43.677,46.	
	Per i restanti due reati, non essendo ravvisabile una utilità	
	patrimonialmente quantificabile conseguita dal reo, la determinazione	
	del danno <i>de quo</i> va operata in via necessariamente equitativa, facendo	
	riferimento ai criteri elaborati dalla giurisprudenza contabile e indicati	
	dal Procuratore regionale in citazione (v. pagg. 23-24).	
	Assume particolare rilievo il fatto che i reati sono stati commessi dal	
	vertice politico dell'ente, il che enfatizza la portata lesiva dell'immagine	
	del Comune delle condotte contestate. Peraltro, esse evidenziano, come	
	ben rimarcato in sede penale, la personalità egocentrica del convenuto,	
	abituato a governare il Comune come se fosse un suo dominio	
	personale, con ciò contribuendo a diffondere nella comunità l'idea di	
	un uso personale, distorto e spregiudicato delle funzioni pubbliche a	
	lui affidate, con evidente incrinamento dei principi di imparzialità e	
	buon andamento della pubblica amministrazione e conseguente	

	perdita di fiducia della collettività nell'operato dell'amministrazione comunale.	
	Pertanto, appare appropriato quantificare il danno in questione, nel complesso, in euro centomila, comprensivi di rivalutazione monetaria.	
	In relazione alle altre due poste di danno, andrà invece applicata la rivalutazione monetaria calcolata secondo gli indici ISTAT a decorrere dai singoli pagamenti erogati dal Comune e sino alla data della presente sentenza.	
	Sulla somma complessivamente così quantificata saranno dovuti gli interessi legali dalla data della sentenza e sino al soddisfo.	
	Nei limiti della somma per cui è condanna, il sequestro conservativo autorizzato in fase cautelare si converte in pignoramento.	
	Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.	
	P.Q.M.	
	la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente la domanda e, per l'effetto, condanna Massimiliano Lodigiani al pagamento, in favore del Comune di Santo Stefano Lodigiano, delle seguenti somme:	
	euro 44.789,53 (diconsi euro quarantaquattromilasettecentottantanove/53) per danno patrimoniale diretto, oltre a rivalutazione monetaria e interessi legali da calcolarsi come indicato in parte motiva;	
	euro 168.067,29 (diconsi euro centosessantottomilasesantasette/29) per danno patrimoniale indiretto, oltre a rivalutazione monetaria e	

interessi legali da calcolarsi come indicato in parte motiva;

	euro 100.000,00 (diconsi euro centomila/00) per danno all'immagine,
	comprensivi di rivalutazione monetaria, oltre a interessi legali come
	indicato in parte motiva.

	Condanna Massimiliano Lodigiani al pagamento delle spese di
	giudizio, liquidate in euro 973,84 (euro novecentosettantatrè/84).

	Il sequestro conservativo autorizzato con decreto presidenziale n.
	3/2024, parzialmente confermato dal giudice designato per la conferma
	con ordinanza n. 15/2024, si converte in pignoramento nei limiti della
	somma per cui è condanna.

	Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 13 novembre 2024.
--	--

	IL PRESIDENTE ESTENSORE
--	-------------------------

	(Antonio Marco Canu)
--	----------------------

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 06/12/2024
--

Il Direttore di Segreteria	
----------------------------	--

Federica Dainotti

Firmato digitalmente