



REPUBBLICA ITALIANA Sent. n. 36/2025

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

Pia Manni

Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di responsabilità iscritto al n. 30755 del registro di

segreteria ad istanza della Procura regionale per la Lombardia contro:

Elisabetta Fatuzzo, nata a Vercelli il 17.9.1968, residente in Milano, via

Antonio da Recanate 5 (c.f. FTZLBT68P57L750L), rappresentata e difesa

dall'avv. Sara Franchino (c.f. FRNSRA82L45L750W; PEC:

sarafranchino@pec.ordineavvocatitorino.it), con studio in Torino alla

via Cibrario 6.

Uditi, nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2025, con

l'assistenza del segretario Antonio Dell'Unto, il Pubblico ministero

Gaetano Milano e l'avv. Sara Franchino per la parte convenuta. Con il

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

FATTO

Il Procuratore regionale ha promosso azione di responsabilità

amministrativa nei confronti della sig.ra Elisabetta Fatuzzo. È

contestato alla convenuta, all'epoca dei fatti consigliere regionale della

Regione Lombardia, il danno all'immagine della Regione conseguente alla condotta delittuosa (reato di peculato) da essa tenuta nell'ambito della nota vicenda dei rimborsi spese non spettanti (cd. rimborsopoli). Il Pubblico ministero dà atto del fatto che si è concretizzato il presupposto di proponibilità dell'azione per danno all'immagine consistente in una sentenza penale irrevocabile di condanna per un delitto contro la pubblica amministrazione, peraltro rientrante, nel caso specifico, nell'ambito dei reati previsti dal cd. lodo Bernardo nella sua versione originale (art. 17, comma 30-ter d.l. 1/7/2009, n. 78, conv.to con modificazioni dalla l. 3/8/2009, n. 102; art. 7 legge 27/3/2001, n. 97).

Al riguardo, riferisce:

- che la convenuta è stata condannata per il reato di peculato con sentenza n. 581 del 18.1.2019 del Tribunale penale di Milano in relazione ad alcune spese, indicate analiticamente nella sentenza, per le quali ha ottenuto rimborsi non spettanti, quantificati dal Tribunale in euro 6.195,18;

- che la sentenza di primo grado è stata confermata dalla sentenza della Corte d'appello di Milano n. 5515 del 13.7.2021;

- che il giudice d'appello (richiamato il quadro normativo operante nella materia *de qua*) ha ribadito l'illiceità delle condotte poste in essere dalla convenuta nella sua qualità di consigliere regionale, seppur rimodulando il trattamento sanzionatorio (con condanna alla pena di anni 1, mesi 5 e giorni 10 di reclusione) e dichiarando la prescrizione dei fatti di reato relativi all'anno 2008;

- che la sentenza d'appello è passata in cosa giudicata in data 16.3.2023 giusta declaratoria di inammissibilità del ricorso per Cassazione proposto avverso essa (cfr. sentenza n. 11341/2023 della Corte di cassazione, Sez. VI penale).

Il Procuratore regionale ricorda che la sentenza, ai sensi dell'art. 651 c.p.p., fa stato in relazione accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità e dell'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

Quanto all'elemento psicologico, la condotta andrebbe qualificata come dolosa, essendo il dolo insito nella commissione del reato per cui vi è stata condanna.

In ordine alla lesione reputazionale inferta all'ente, la Procura riporta un passo della sentenza penale d'appello che ne ha riconosciuto l'esistenza quale conseguenza delle condotte penalmente illecite, in generale, dei consiglieri regionali di cui è stata accertata la colpevolezza.

Il danno, sulla base dei criteri enunciati dalla giurisprudenza contabile relativamente alla qualità soggettiva della convenuta, alla gravità della condotta e all'ampia risonanza mediatica della vicenda, è stato quantificato in euro 10.000.

Tuttavia, risulta che la convenuta, a suo tempo, ha effettuato un versamento alla Regione Lombardia di euro 10.000,00, relativo però al solo danno patrimoniale (come si desume da una nota di precisazione trasmessa dalla Regione Lombardia in data 4.6.2024 e dalla relativa reversale n. 15057 del 22.12.2014, recante l'espressa causale "restituzione somme percepite dalla Regione").

Poiché il giudice penale d'appello ha quantificato tale danno nella misura di euro 4.617,38 (pari all'arricchimento personale, al netto dei rimborsi percepiti nell'anno 2008, per il quale è intervenuta la prescrizione penale), il requirente ne ha tratto la conseguenza che non sia stato tuttora risarcito il danno all'immagine, rispetto al quale lo stesso ente aveva del resto formulato espressa riserva di azione (viene richiamato il contenuto della delibera della Regione Lombardia n. 3745/2015). Tuttavia, tenuto conto di quanto già versato dalla convenuta alla Regione, che ha determinato un arricchimento di quest'ultima pari alla differenza (euro 5.382,62) tra la somma versata (euro 10.000) e il danno patrimoniale accertato (euro 4.617,38), la pretesa della Procura è limitata a euro 4.617,38 oltre interessi e rivalutazione monetaria dalla data del danno (da computarsi in applicazione del cumulo secondo i principi ex Cass. civ. SS.UU. n. 1712/1995 o in alternativa ex Cass. civ. n. 9039/2016).

La convenuta si è costituita in giudizio a ministero dell'avv. Sara Franchino, la quale, con comparsa depositata in data 23 gennaio 2025, ha chiesto alla Corte di respingere la domanda della Procura regionale ed in subordine di contenerla nel giusto e nel provato, ritenendo già in ogni caso interamente refuso il danno cagionato.

In estrema sintesi, la difesa deduce l'eccessività della somma quantificata dalla Procura, richiamando precedenti di altre Sezioni regionali afferenti a vicende analoghe. Osserva altresì che, sebbene il criterio del c.d. *duplum* non sia applicabile essendo i fatti precedenti all'introduzione della norma, la Procura ha quantificato il danno

all'immagine andando oltre anche al doppio della somma asseritamente riscossa indebitamente. Chiede pertanto che l'eventuale danno sia considerato già interamente refuso con la somma versata dalla convenuta all'amministrazione.

Rimarca, altresì, che il ricorso in Cassazione proposto dalla convenuta è stato dichiarato inammissibile per un errore marchiano del difensore e che, ove lo stesso fosse stato esaminato dalla Cassazione, sarebbe stato accolto come avvenuto nei confronti di altri imputati, avendo la Cassazione ritenuto che, in casi di spese non palesemente esorbitanti dai limiti di legge, la prova non fosse stata raggiunta e sarebbe stato necessario ammettere la prova testimoniale dedotta dagli imputati.

Deduce ancora che, nel 2014, si raggiunse un accordo con la Procura regionale della Corte dei conti, in base al quale la convenuta, versando alla Regione la somma onnicomprensiva di euro 10.000, avrebbe definito la propria posizione, tant'è che la Procura emise un decreto di archiviazione (al riguardo, la difesa afferma di ritenere *"che la richiesta oggi avanzata sia priva dei requisiti di correttezza e buona fede, e quindi posta in essere in violazione degli art. 1175 e 1375 c.c. e che in ogni caso sia relativa ad una pretesa già azionata e transata, che non consente più la possibilità di avanzare una nuova domanda"*).

Si sottolinea inoltre che il *clamor* non ha riguardato personalmente la convenuta, la quale peraltro non ha effettuato spese palesemente estranee alla destinazione di legge, e non sarebbe equo che la stessa paghi in relazione alle condotte di altri coimputati.

Infine, si invoca il potere riduttivo in relazione alla mancanza di dolo e

all'evoluzione della giurisprudenza che avrebbe ridimensionato il rigore di alcune precedenti pronunce in ordine alla sussistenza del reato di peculato in vicende analoghe.

All'udienza pubblica del 12 febbraio 2025, fissata per la discussione della causa, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni. Il Pubblico ministero ha affermato che l'archiviazione intervenuta nel 2014 ha riguardato la vertenza 1751/2014 che aveva ad oggetto il danno patrimoniale, risarcito integralmente dalla parte. Non vi sarebbe stata alcuna transazione su un danno futuro, peraltro in quel momento ancora eventuale, non essendo intervenuto alcun giudicato penale. La Procura ha prodotto agli atti il decreto del Procuratore Regionale di apertura dell'istruttoria poi sfociata nel giudizio in discussione, da cui si evince che non si tratta della riapertura dell'istruttoria 1751/2014, ma di apertura di nuova istruttoria, a seguito della sopravvenienza del giudicato penale.

Sul punto, la difesa ha replicato che, a suo avviso, l'intervenuta archiviazione riguarderebbe ogni danno erariale derivante dalla condotta contestata, che attiene alla stessa indagine penale alla quale si riaggancia l'azione della Procura contabile. Rispetto al danno patrimoniale accertato dal giudice penale (euro 4.600 circa), la somma versata dalla convenuta (euro 10.000) è stata di molto superiore.

La causa è stata quindi spedita a decisione.

DIRITTO

In via preliminare, va dato atto che ricorrono i presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine della p.a., la cui

eventuale violazione dovrebbe essere rilevata dal giudice anche d'ufficio e condurre alla dichiarazione di nullità della citazione (art. 51, comma 6 c.g.c.).

Come è noto, tali presupposti si identificano nell'avvenuta condanna penale irrevocabile del convenuto per delitti in danno della p.a. Nel caso specifico, non occorre verificare se tale presupposto sia da rinvenire nella commissione di qualsivoglia delitto ovvero se, invece, si debba tuttora fare riferimento ai soli reati dei pubblici ufficiali contro la p.a., secondo l'originaria formulazione del cd. lodo Bernardo (art. 17, comma 30-ter d.l. 1/7/2009, n. 78, conv.to con modificazioni dalla l. 3/8/2009, n. 102, che rinviava all'art. 7 della legge 27/3/2001, n. 97, norma, quest'ultima, ora abrogata dall'art. 4, comma 1, lett. g) dell'allegato 3 al d. lgs. n. 174/2016). La convenuta è stata condannata per il reato di peculato che, come è evidente, soddisfa il presupposto di legge quale che sia l'interpretazione che si dia del dettato normativo.

Di nessun rilievo sono le ragioni, sulle quali si è soffermata la difesa nella comparsa di costituzione in giudizio, per le quali la Corte di cassazione ha giudicato inammissibile il ricorso proposto dalla convenuta avverso la sentenza della Corte d'appello di Milano, con conseguente passaggio in giudicato della stessa. Ciò che conta, oltre alla puntuale realizzazione del presupposto di proponibilità dell'azione per danno all'immagine, è che la sentenza del giudice penale forma giudicato nel presente giudizio, ai sensi dell'art. 651 c.p.p., quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale e dell'affermazione che l'imputato lo ha commesso.

Non può invece concordarsi con il Pubblico ministero quando afferma che l'efficacia di giudicato si estenda all'elemento psicologico, per cui la condotta andrebbe qualificata come dolosa, essendo il dolo insito nella commissione del reato per cui vi è stata condanna.

Come recentemente ribadito dalla Corte di cassazione (ordinanza n. 12901 del 10/05/2024), rimane rimesso all'autonomo accertamento del giudice del danno verificare la sussistenza degli ulteriori (rispetto a quelli coperti dal giudicato penale) elementi costitutivi dell'illecito civile sui quali egli è chiamato ad indagare, con particolare riferimento al nesso causale, al danno risarcibile e all'elemento soggettivo civilistico. Fermo restando, aggiunge la pronuncia, che in tale indagine il giudice potrà utilizzare le prove assunte nel processo penale, delle quali la sentenza ivi pronunciata costituisce documentazione (sulla esclusione della colpevolezza dall'ambito dei vincoli derivanti dalla sentenza penale di condanna v. anche Corte di cassazione sentenza n. 20786 del 20/08/2018 e giurisprudenza conforme ivi richiamata).

Ciò detto, la Sezione ritiene però che non possa dubitarsi che la condotta oggettivamente illecita (giusta quanto detto in ordine al vincolo derivante dalla pronuncia penale) sia anche da reputare dolosa.

Innanzitutto, essa lo è se intesa quale consapevole e volontaria violazione dei limiti di legge in ordine alla corretta utilizzazione di denaro pubblico percepito in ragione dell'ufficio pubblico rivestito.

La natura delle spese per le quali la convenuta ha usufruito indebitamente dei fondi previsti dalla legge (elencate nelle pagg. da 137 a 141 della sentenza del Tribunale di Milano di cui al doc. 2-a Trib.

Milano 581-2019 parte I) induce a ritenere che l'interessata dovesse essere conscia del fatto che esse non fossero ammissibili per le ragioni ben evidenziate nella sentenza della Corte di appello (pagg. 195-204). Ivi si è affermato che buona parte di tali spese erano *ictu oculi* estranee a quelle legittimamente sostenibili con i fondi pubblici, riguardando esigenze personali dell'interessata (come le spese di ristorazione che, anche tenendo conto delle considerazioni relative all'onere della prova poi svolte dalla Cassazione, erano evidentemente state assunte in occasioni diverse da quelle di rappresentanza, perché, ad esempio, relative a un unico pasto o riguardanti tipologie di cibi, come i panini, ben difficilmente compatibili con un'occasione di rappresentanza, ovvero le spese per collaboratori volontari o le spese di trasporto, già coperte dall'indennità personale del consigliere regionale). In sostanza, se pure si può ammettere la possibile buona fede della convenuta in relazione ad alcune delle spese contestate per le quali sussiste il dubbio di una loro possibile inerenza a quelle ammissibili (come una parte di quelle per pasti), resta però indubitabile che per quelle sopra elencate tale buona fede sia da escludere in radice.

Ma la condotta contestata si palesa dolosa anche con specifico riguardo al danno che ne è conseguentemente derivato alla reputazione dell'amministrazione di appartenenza. E ciò evidentemente non nella forma del dolo intenzionale (potendosi del tutto ragionevolmente escludere che fosse intento dell'interessata recare tale danno alla Regione Lombardia), bensì in quella del dolo eventuale, per tale intendendosi quello che si sostanzia nella necessaria rappresentazione

della produzione del danno quale conseguenza possibile della condotta e nella consapevole accettazione di tale evento.

Al riguardo, è da rilevare che, già all'epoca dei fatti per cui è causa (anni 2009-2012), era notorio che il danno non patrimoniale veniva riconosciuto come risarcibile entro confini più ampi di quelli definiti dalla giurisprudenza più risalente, alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 2059 c.c. data dalla Corte di cassazione e consolidatasi a partire dalle note sentenze da 26972 a 26975 del 2008. Similmente, anche le Sezioni riunite della Corte dei conti, con la sentenza n. 10/2003, avevano affermato la piena valutabilità economica della lesione all'immagine dell'amministrazione pubblica conseguente a condotte del pubblico dipendente lesive dell'interesse della p.a., costituzionalmente garantito, all'esercizio efficace, efficiente, imparziale e trasparente delle proprie attribuzioni.

Insomma, alla convenuta doveva essere chiaro che la commissione di reati contro la p.a. avrebbe potuto determinare una lesione della reputazione di quest'ultima, suscettibile di essere oggetto di valutazione patrimoniale nell'ambito di un giudizio per risarcimento del danno, innanzi al giudice ordinario o innanzi a quello contabile.

Tanto nella considerazione che, per l'opinione pubblica, la p.a. si identifica con coloro che agiscono per essa, le cui condotte illecite, quindi, possono riverberare sull'amministrazione di appartenenza, incrinandone l'immagine di soggetto corretto, imparziale ed efficiente.

Nel caso specifico, tale danno deve presumersi si sia verificato, anche considerando l'ampia attenzione che gli organi di comunicazione

hanno dato alla vicenda dei rimborsi non spettanti ai consiglieri regionali (cd. rimborsopoli), nell'ambito della quale si inseriscono le condotte addebitate alla convenuta (v. docc. unico 3-a e 3-b nonché da 3-c a 3-q allegati alla citazione).

Il Pubblico ministero ha quantificato tale danno, alla stregua dei criteri della qualità soggettiva della convenuta, della gravità della condotta e del *clamor fori*, tratti dalla giurisprudenza contabile, in euro diecimila.

La richiesta risarcitoria è stata però contenuta nella minore somma di euro 4.617,38, avendo l'attore tenuto conto della somma di euro 10.000 versata spontaneamente dalla convenuta e del fatto che il danno patrimoniale accertato dal giudice penale si è assestato in euro 4.617,38, talché, per la differenza di euro 5.382,62 si sarebbe realizzato un arricchimento senza causa dell'ente regionale, da portare a decremento del danno all'immagine come sopra quantificato.

Va innanzi tutto affermato che non può ritenersi, come sostiene la difesa, che il versamento della somma di euro diecimila possa intendersi riferito anche al danno non patrimoniale, talché il successivo provvedimento di archiviazione emesso dalla Procura regionale coprirebbe anche il danno oggetto del presente giudizio.

Ciò non è possibile, atteso che la vertenza a cui si riferisce l'archiviazione (di cui al doc. n. 1 allegato alla comparsa di costituzione) non poteva avere ad oggetto un danno ancora futuro e, soprattutto, eventuale.

Tanto detto, la Sezione concorda parzialmente con la difesa laddove afferma che la quantificazione del danno operata dalla Procura è

eccessiva.

Intanto, tale quantificazione eccede il doppio dell'importo del danno patrimoniale, a cui corrisponde l'utilità illecita tratta dalla consumazione del reato. Sebbene sia vero che la norma sul cd. *duplum* non è applicabile nella fattispecie, essendo entrata in vigore successivamente, è però vero che essa può essere presa a riferimento, in via equitativa, al fine di misurare l'entità del danno all'immagine.

Ma, anche a prescindere da tale considerazione, la Sezione ritiene che vada tenuta nel giusto conto l'obiettivo modestia del danno patrimoniale causato dalla convenuta e del correlato danno all'immagine che ne è conseguito. Appare pertanto più equo limitare quest'ultimo nella misura di euro 6.382,62, per cui, tenuto conto dell'arricchimento conseguito dalla Regione con il versamento spontaneo effettuato dalla convenuta, la condanna di quest'ultima vada contenuta nella somma di euro mille, comprensiva di rivalutazione monetaria.

Su tale somma andranno corrisposti gli interessi legali dalla data di pubblicazione della presente sentenza sino al saldo. Le spese seguono la soccombenza e vanno liquidate a carico di parte convenuta come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, definitivamente pronunciando, condanna Elisabetta Fatuzzo al pagamento, in favore della Regione Lombardia-Consiglio Regionale, della somma già rivalutata di euro 1.000,00 (diconsi euro mille/00),

oltre interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza sino al saldo.

Condanna Elisabetta Fatuzzo al pagamento delle spese di giudizio, che alla data della presente sentenza sono liquidate in euro 77,10 (euro settantasette/10).

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 12 febbraio 2025.

IL PRESIDENTE ESTENSORE

(Antonio Marco Canu)

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 18/03/2025

Il Direttore di Segreteria

Federica Dainotti

Firmato digitalmente