



REPUBBLICA ITALIANA

120/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Enrico TORRI	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere relatore
Aurelio LAINO	Consigliere
Donatella SCANDURRA	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di appello in materia di responsabilità iscritti al n. **60243** del ruolo generale, proposto da **DE LUCIA Rosa**, nata a Maddaloni (CE) il 31 marzo 1979, c.f. DLCRSO79C71E791E, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanni Leone, c.f. LNEGNN51M14F839Z, pec avv.prof.giovanmileone@postecert.it e dall'avv. Benedetta Leone, c.f. LNEBDT80E58F839X, pec avv.benedettaleone@postecert.it e con gli stessi elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Paolo Leone, a Roma, Via Principessa Clotilde 2, come da delega in atti,

contro

Procura generale della Corte dei conti; Procura regionale della Corte dei conti per la Campania,

avverso

la sentenza n. 571/2022 emessa dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania, depositata il 7 luglio 2022.

VISTI l'atto di appello, gli atti e i documenti di causa;

UDITI, alla pubblica udienza dell'8 marzo 2024, il relatore Cons. Fabio Gaetano Galeffi, l'avv. Giovanni Leone per l'appellante e il V.P.G. Chiara Vetro.

Svolgimento del processo

In relazione ai fatti per cui si controverte, mediante atto di citazione del 25 gennaio 2022, la Procura regionale Campania ha contestato a De Lucia Rosa, in qualità, all'epoca dei fatti, di Sindaco del Comune di Maddaloni, un'ipotesi di danno erariale, a titolo doloso, per l'indebito intervento compiuto dalla convenuta ai fini dell'aggiudicazione del servizio di igiene urbana nei confronti della DHI Holding, con sviamento della propria attività istituzionale dalle prescritte finalità pubbliche; il danno è stato quantificato in complessivi euro 80.000,00 di cui euro 30.000,00 per danno da tangente ed euro 60.000,00 per danno all'immagine, quantificato in misura doppia rispetto all'entità della tangente, per la lesione del prestigio del Comune a seguito della diffusione mediatica della notizia di reato, anche in ambito nazionale, detratti euro 10.000,00 corrispondenti a quanto versato dalla convenuta in favore del Comune di Maddaloni, amministrazione danneggiata.

La sentenza impugnata, dopo aver rigettato le eccezioni formulate dalla convenuta in primo grado, attinenti alla sospensione del

processo e alla prescrizione del diritto al risarcimento del danno, ha accolto integralmente la domanda giudiziale.

Con atto depositato in segreteria il 20 settembre 2022, De Lucia Rosa ha impugnato la sentenza in epigrafe, svolgendo i seguenti motivi di impugnazione, basati su *error in iudicando* relativamente a:

1. violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della l. n. 20/1994 e dell'art. 3 della l. n. 639/1996, nonché dell'art. 2947 c.c.; prescrizione quanto meno parziale dell'asserito danno patrimoniale;

2. violazione dell'art. 2043 c.c. con riferimento all'art. 223 c.c.; violazione dell'art. 114 c.p.c. in merito al principio della corrispondenza tra chiesto e giudicato;

3. per omessa indicazione del nesso di causalità;

4. in merito al rigetto della richiesta di sospensione del processo in attesa della conclusione della vertenza civile, avente lo stesso *petitum* e identica *causa petendi*;

5. violazione del principio del divieto del *ne bis in idem*; improponibilità della citazione;

6. omesso esame di una specifica deduzione avente ad oggetto la richiesta di estendere il contraddittorio nei confronti di altri condebitori;

7. sulla natura giuridica della sentenza di patteggiamento e sui suoi effetti;

8. in merito all'omesso accertamento della responsabilità della convenuta e sulla quantificazione del danno;

9. sulla prova del danno da tangente;

10. sulla mancata detrazione dell'importo di euro 30.000,00;

11. sul cd. danno da lesione di immagine;

12. violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della l. n. 20/1994 e dell'art. 3 della l. n. 639/1996; mancata applicazione del potere riduttivo;

e ha concluso:

1) dichiarare l'inammissibilità della domanda risarcitoria per intervenuta prescrizione;

1.1) accogliere la subordinata eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30ter, del d.l. n. 78/2009, convertito nella legge n. 102 del 2009 e s.m.i.;

2) accogliere il motivo di appello concernente la violazione dell'art. 2043 c.c. con riferimento all'art. 1223 c.c. e la violazione dell'art. 114 c.p.c. in merito al principio della corrispondenza tra chiesto e giudicato;

3) accogliere il motivo di appello e respingere la domanda attrice per omessa indicazione del nesso di causalità;

4) accogliere la richiesta di sospensione del processo in attesa della conclusione della vertenza civile, intercorrente tra il Comune di Maddaloni e l'ing. De Lucia, avente gli stessi *petitum* e *causa petendi*;

5) accogliere il motivo di appello sull'improponibilità della citazione per violazione del principio del divieto del *ne bis in idem*;

6) accogliere il motivo di appello in merito alla richiesta di estensione del contraddittorio nei confronti di altri condebitori;

7) accogliere il motivo con il quale si è chiesto di ritenere non rilevante la sentenza di patteggiamento;

8) accogliere il motivo circa l'omesso accertamento della responsabilità della convenuta e la quantificazione del danno;

9) accogliere il motivo sulla mancata prova del danno da tangente;

10) accogliere il motivo sulla mancata detrazione dell'importo di euro 30.000,00;

11) accogliere il motivo sul cd. danno da lesione di immagine;

12) accogliere in via gradata il motivo circa la mancata applicazione del potere riduttivo nella misura massima consentita, tenuto conto di tutte le circostanze soggettive ed oggettive; con vittoria di spese.

La parte appellante ha insistito nelle richieste con memoria del 14 febbraio 2024.

La Procura generale ha depositato in segreteria le proprie conclusioni in data 16 febbraio 2024, contrastando ciascuno dei punti di impugnazione formulati da controparte e ha chiesto il rigetto dell'atto di appello, in quanto infondato, oltre alla condanna dell'appellante al pagamento delle spese del presente grado.

All'odierna udienza dell'8 marzo 2024, le parti presenti hanno insistito per l'accoglimento delle rispettive conclusioni come rassegnate in atti.

La causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sull'appello proposto da De Lucia Rosa avverso la sentenza n. 571/2022 della Sezione Campania, con la quale l'attuale appellante è stata condannata al risarcimento in favore del Comune di Maddaloni di un danno di euro 80.000,00.

Il danno risulta così quantificato nella sentenza gravata: euro 30.000,00 per danno c.d. da tangente; euro 60.000,00 per danno all'immagine, pari al doppio del danno tangenzioso di euro 30.000,00; dal totale di euro 90.000,00 è stato detratto l'importo di euro 10.000,00 già riversato dalla convenuta, prima dell'emissione dell'atto di citazione, al Comune di Maddaloni.

Con il primo motivo di impugnazione viene riproposta l'eccezione di prescrizione.

Tale eccezione, già introdotta in sede di controdeduzioni all'invito a dedurre e di costituzione nel giudizio di primo grado, tende a sostenere che tra l'esordio del termine di prescrizione e il momento in cui è stato notificato l'invito a dedurre fosse decorso un periodo superiore al quinquennio, tale da far maturare il termine prescrizione di cui all'art. 1, comma 2, della l. n. 20/1994.

L'eccezione è fondata per il danno da tangente, mentre è da respingere per il danno all'immagine.

Per il danno da tangente, va rilevato che - contrariamente a quanto riportato sia nell'atto di citazione, che nella sentenza e nelle conclusioni della P.G. - il primo atto con cui la Procura regionale è venuta a conoscenza del danno non può essere fatto risalire al 30 dicembre 2016 (cfr. inizio dell'atto di citazione, in cui la data del 30

dicembre 2016 viene ricondotta esplicitamente al documento allegato 1; punto 3.3, secondo paragrafo, della sentenza; punto 1 in diritto delle conclusioni della P.G.), in quanto - come osservato dall'appellante (pag. 3 appello, punto 1.1) - un atto che sarebbe pervenuto il 30 dicembre 2016 non risulta prodotto in giudizio: nell'elenco dei documenti posti a corredo della citazione, l'allegato 1 è indicato come "Informativa procura SMCV su De Lucia prot. 7748 del 19-5-2016". Il documento indicato al n. 2 è del 2020 e gli altri atti sono stati acquisiti a partire dall'anno 2020 e non richiamano un documento pervenuto il 30 dicembre 2016.

L'allegato 1, contenente informativa del 6 maggio 2016 di esercizio dell'azione penale da parte della Procura di Santa Maria Capua Vetere, è stato acquisito dalla Procura erariale in data 19 maggio 2016, come risulta dall'apposizione di fascetta adesiva recante il prot. 7748 di ingresso, e con tale documento è stata trasmessa la richiesta del P.M. di giudizio immediato ex art. 453 c.p.p., datata 4 maggio 2016, a carico dell'attuale appellante.

Dal 19 maggio 2016, quindi, la notizia di danno è entrata nella sfera di conoscibilità della Procura erariale, la quale ha spiccato l'invito a dedurre in data 21 ottobre 2021.

Nella memoria di costituzione in primo grado dell'attuale appellante, è stato documentato che il Comune di Maddaloni si era costituito parte civile nel processo penale in data antecedente al 5 luglio 2016 e che successivamente, in data 25 giugno 2019, aveva avviato contro l'attuale appellante un giudizio civile per il

risarcimento dei danni.

Per quanto attiene al giudizio contabile, l'invito a dedurre, datato 21 ottobre 2021, è stato inviato il 22 ottobre 2021 dalla Procura erariale all'Unep di Santa Maria Capua Vetere, il quale ha tentato la notifica il 27 ottobre 2022 e, ai sensi dell'art. 140 c.p.c., in assenza della destinataria ha avvisato del deposito presso la Casa comunale con raccomandata del 15 novembre 2021, ritirata nella stessa data del 15 novembre 2021.

Da quanto sopra, emerge che a decorrere dal 19 maggio 2016 (e non dal 30 dicembre 2016, che è una data non risultante da alcun documento) è iniziata a decorrere la prescrizione per il danno da tangente. Il periodo di prescrizione quinquennale sino al 18 maggio 2021 va prorogato di 5 mesi e 22 giorni per effetto della sospensione per Covid dall'8 marzo 2020 al 31 agosto 2020, ai sensi degli artt. 83, primo comma, e 85 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito in l. 24 aprile 2020, n. 27, come modificato da ultimo dall'art. 5 del d.l. 30 aprile 2020, n. 28, convertito in l. 25 giugno 2020, n. 70. Partendo dal 18 maggio 2021 (scadenza del quinquennio successivo al 19 maggio 2016) e aggiungendo 5 mesi e 22 giorni della sospensione Covid, si arriva dunque al 9 novembre 2021.

In caso di notificazione ai sensi dell'art. 140 c.p.c., come nel caso di specie, per assenza della destinataria al momento dell'accesso dell'ufficiale giudiziario, la regola da applicare è quella indicata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 3/2010, secondo cui la notifica si perfeziona decorsi dieci giorni dalla spedizione della

raccomandata informativa dell'avvenuta deposito del plico presso la Casa comunale o, se antecedente a tale momento, con il ricevimento della stessa oppure al ritiro del piego presso la casa comunale (Cass. 23498/2018, 20571/2018, 20287/2018, 19958/2018 e 12754/2018).

Poiché l'avviso di ricevimento della raccomandata risulta sottoscritto in data 15 novembre 2021, da tale data (punto 2 dispositivo della sentenza Corte costituzionale n. 3/2010) si deve intendere perfezionata per la destinataria la notificazione dell'invito a dedurre. La data di perfezionamento della notifica al 15 novembre 2021 è indicata anche dalla Procura regionale nel prospetto per il calcolo dei termini per il deposito dell'atto di citazione (all. 19 all'atto di citazione).

Come noto, con sentenza n. 477/2002, la Corte costituzionale, nel premettere che le garanzie di conoscibilità dell'atto, da parte del destinatario, si devono coordinare con l'interesse del notificante a non vedersi addebitato l'esito intempestivo di un procedimento notificatorio parzialmente sottratto ai suoi poteri di impulso, ai sensi degli artt. 3 e 24 della Costituzione, ha individuato, quale "soluzione costituzionalmente obbligata della questione", il "principio della sufficienza [...] del compimento delle sole formalità che non sfuggono alla disponibilità del notificante" (sentenza n. 69 del 1994).

E tale principio, per la sua portata generale, "non può non riferirsi ad ogni tipo di notificazione e dunque anche alle notificazioni a mezzo posta, essendo palesemente irragionevole, oltre che lesivo del diritto di difesa del notificante, che un effetto di decadenza possa

discendere - come nel caso di specie - dal ritardo nel compimento di un'attività riferibile non al medesimo notificante, ma a soggetti diversi (l'ufficiale giudiziario e l'agente postale) e che, perciò, resta del tutto estranea alla sfera di disponibilità del primo. In ossequio ai richiamati principi costituzionali, gli effetti della notificazione a mezzo posta devono, dunque, essere ricollegati - per quanto riguarda il notificante - al solo compimento delle formalità a lui direttamente imposte dalla legge, ossia alla consegna dell'atto da notificare all'ufficiale giudiziario, essendo la successiva attività di quest'ultimo e dei suoi ausiliari (quale appunto l'agente postale) sottratta *in toto* al controllo ed alla sfera di disponibilità del notificante medesimo." (Corte Cost., punto 3.2, sent. 477/2002).

Va, a questo punto, ulteriormente precisato che a partire dal 2015, con l'arresto delle Sezioni Unite (cfr. sent. n. 24822/2015), la Corte di Cassazione ha progressivamente evidenziato che "la regola della scissione subiettiva degli effetti, a fronte di un procedimento notificatorio che si snoda in una sequenza di atti prolungata nel tempo - regola sancita, dapprima, dalla giurisprudenza costituzionale (Corte Cost., Sentenza n. 28 del 23/01/2004; Sentenza n. 477 del 26/11/2002) e, poi, recepita dal legislatore (con l'introduzione dell'art. 149 c.p.c., comma 3) -, valevole con riguardo agli atti processuali (nonché per gli atti tributari, per effetto del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 60), ma non anche con riferimento a quelli sostanziali, si estende anche agli effetti sostanziali dei primi esclusivamente quando il diritto non possa

farsi valere se non con un atto processuale, sicché, in tal caso, la prescrizione è interrotta dall'atto di esercizio del diritto, ovvero dalla consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario per la notifica. Tuttavia, allorché il diritto possa essere fatto valere anche attraverso atti stragiudiziali, tale effetto si produce solo dal momento in cui l'atto perviene all'indirizzo del destinatario" (cfr. Cass. sent. n. 34648/2022).

Occorre quindi chiedersi, con riferimento al caso di specie, se l'invito a dedurre rappresenti l'unico strumento, nelle mani del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, per interrompere la prescrizione.

Giova, a questo punto, richiamare altro precedente di questa Prima Sezione, la quale ha ritenuto, in caso analogo, che il regime della scissione degli effetti della notificazione per i soggetti coinvolti non può trovare applicazione in quanto l'invito a dedurre non rappresenta l'unico strumento attraverso cui il Pubblico Ministero è abilitato a costituire in mora soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile (cfr. Sez. I App, sent. n. 175/2022)

Ciò in virtù di quanto espressamente sancito dall'art. 66 del Codice di giustizia contabile, il quale prevede che la prescrizione possa essere interrotta anche con altri atti ("Con l'invito a dedurre ai sensi dell'articolo 67, comma 8, ovvero con formale atto di costituzione in mora ai sensi degli articoli 1219 e 2943 del codice civile, il termine quinquennale di prescrizione può essere interrotto per una sola volta.").

Il principio della scissione degli effetti della notifica, del resto, “tutela l’interesse del notificante a non vedersi addebitato l’esito intempestivo della notifica, mentre la prescrizione incide sul diverso profilo sostanziale del diritto, rispetto al quale si pone, in via prevalente, la tutela della certezza del diritto del destinatario e, in un’ottica di bilanciamento degli interessi, giustifica l’imposizione di un onere di celerità sul notificante sulla base del principio di precauzione che raccomanda di assegnare un onere di adempimento alla parte che più agevolmente è in grado di adempiere” (cfr. Sez. I App, sent. n. 175/2022 che richiama Sez. II App, sent. n. 84/2019).

In definitiva, deve trovare applicazione la disciplina tipica degli atti unilaterali di cui all’art. 1334 del Codice civile.

In applicazione dei richiamati principi, questo Collegio ritiene che la prescrizione dei diritti derivanti dalla commissione del danno da tangente non sia stata tempestivamente interrotta.

L’invito a dedurre è stato consegnato, infatti, all’Unep in data 22 ottobre 2021 e l’atto veniva ricevuto il 15 novembre seguente, mentre la prescrizione quinquennale, decorrente dal 19 maggio 2016, data di ricezione dell’informativa di reato da parte della Procura penale, maturava il 9 novembre 2021 (tenendo conto della sospensione speciale per il Covid).

Dalla sentenza n. 1754/2017 ex art. 444 c.p.p. adottata dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere il 5 aprile 2017 e depositata il 4 luglio 2017, si apprende che, all’esito della richiesta di giudizio immediato del 4 maggio 2016, il GIP aveva disposto il giudizio

immediato con decreto del 6 maggio 2016.

In via alternativa, facendo riferimento alla data del 6 maggio 2016, quale data del rinvio a giudizio disposto dal GIP presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, il termine maturava il 29 ottobre 2021 (tenendo conto della sospensione speciale per il Covid).

In entrambi i casi il periodo prescrizione per il danno da tangente si compiva antecedentemente alla data in cui si è perfezionata la notifica dell'invito a dedurre (15 novembre 2021).

Le doglianze di parte in ordine all'effetto che si sarebbe prodotto dopo l'arresto dell'attuale appellante, avvenuto il 7 marzo 2016, nella fase cautelare penale non hanno rilevanza ai fini della prescrizione, in quanto la data dell'arresto non costituisce l'esordio del periodo di prescrizione, mancando qualunque riferimento o regola che indichi un tale effetto. Ad ogni modo, pur considerando in ipotesi tale data del 7 marzo 2016, la prescrizione per il danno da tangente risulta maturata, mentre la prescrizione per il danno all'immagine, essendo stata interrotta dal 6 maggio 2016 al 4 luglio 2017 non si è compiuta al 15 novembre 2021 (data di notifica dell'invito a dedurre).

Per il danno all'immagine al contrario, occorre infatti fare riferimento all'art. 17, comma 30-ter, del d. l. 1° luglio 2009, n. 78 - comma inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e, successivamente, così modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), del d. l. 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla l. 3 ottobre 2009, n. 141 e dall'art. 4, comma 1, lett. h), dell'allegato 3 al d.

lgs. 26 agosto 2016, n. 174, a decorrere dal 7 ottobre 2016 – il quale ha stabilito che il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1993, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale.

Nel caso di specie, quindi, la pendenza del procedimento penale ha interrotto la prescrizione quanto meno dal momento del rinvio a giudizio (6 maggio 2016) alla conclusione del giudizio stesso (sentenza del 4 luglio 2017), per un periodo di oltre un anno (circa 14 mesi), tale da determinare l'effetto che al momento del perfezionamento della notifica dell'invito a dedurre (15 novembre 2021), la prescrizione quinquennale per il danno all'immagine non si era ancora maturata.

Per contrastare un tale risultato, la parte appellante, consapevole di quanto disposto dall'art. 17, comma 30-ter, del d. l. 1° luglio 2009, n. 78, ha chiesto che venga sollevata questione di legittimità costituzionale di tale norma, sul presupposto che l'arresto subito non potesse consentire l'applicazione generalizzata dell'effetto sospensivo di cui al predetto art. 17. L'asserita illegittimità costituzionale viene ricondotta dall'appellante al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione. Tuttavia il parametro costituzionale evocato dall'appellante non è sufficiente ad indurre questo Giudicante a sollevare in via incidentale una questione di legittimità costituzionale, in quanto è evidente che la circostanza dell'arresto non produce alcuna disparità di trattamento tra soggetti, che peraltro si trovano in situazioni diverse.

Ne consegue che l'eccezione di prescrizione, di cui al primo punto di impugnazione, va accolta per il danno da tangente, mentre va respinta per il danno all'immagine.

Con un secondo punto di impugnazione, l'appellante ha lamentato violazione dell'art. 2043 c.c., con riferimento all'art. 1223 c.c. e violazione dell'art. 114 per mancata corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

La doglianza è priva di pregio. L'argomentazione difensiva ruota intorno ad una diversa prospettazione che il Giudice di primo grado avrebbe espresso nei confronti della contestazione del Requirente, con riguardo all'entità del danno che sarebbe di "almeno" di euro 30.000. La questione attiene essenzialmente a quanto emerge dalla sentenza penale, ove la modifica del capo di imputazione sub "A" ha espunto una contestazione più ampia di una dazione illecita di 10.000 euro mensili, per riferirsi poi a una contestazione più contenuta di una dazione di "almeno" euro 30.000 complessivi.

Il fatto illecito contestato dalla Procura erariale, e poi fatto oggetto di condanna in primo grado, si appalesa collegato ai fatti addebitati in sede penale all'attuale appellante di cui all'ordinanza di applicazione di misura coercitiva del 4 marzo 2016 (all. 7 all'atto di citazione); da tale contesto, emerge la caratterizzazione illecita dei rapporti intrattenuti con il titolare della ditta incaricata della raccolta dei rifiuti, da cui l'attuale appellante riceveva "almeno" la somma di euro 30.000, tanto da indurre poi l'appellante stessa - in vista dell'applicazione di una pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p. - a restituire

all'Erario la somma di euro 30.000, come profitto di reato, su libretto di deposito giudiziario.

L'argomento difensivo appare dunque privo di pregio, anche con riferimento all'ipotesi di mancata corrispondenza tra chiesto e pronunciato, in quanto la prospettazione utilizzata dal Giudicante, pur posta a confronto con la contestazione del Requirente, non muta i termini della questione, analiticamente descritta nella documentazione acquisita al fascicolo processuale.

Il secondo motivo di impugnazione è dunque da respingere.

Con un terzo motivo di impugnazione, viene contestata l'omessa indicazione del nesso di causalità.

Questo motivo, peraltro non sufficientemente argomentato, si connette al precedente, e parte dall'errato presupposto che si dovesse procedere ad una esatta quantificazione del danno in euro 30.000, quando dalle risultanze del processo penale e dalla documentazione afferente era indubitabile la sussistenza di una condotta illecita e scientemente tenuta, caratterizzata dall'elemento soggettivo del dolo e da un rapporto di causa-effetto tra violazioni compiute e danno cagionato all'amministrazione di appartenenza.

Il terzo motivo va dunque respinto.

Il quarto motivo di impugnazione è inerente alla mancata sospensione del giudizio contabile in attesa dell'esito del giudizio civile.

Al riguardo, il Giudice di legittimità ha affermato il principio secondo cui l'azione di responsabilità contabile non è sostitutiva

delle ordinarie azioni civilistiche di responsabilità nei rapporti tra amministrazione e soggetti danneggiati, sicché non sorge una questione di riparto tra giudice ordinario e contabile, attesa l'autonomia e non coincidenza delle due giurisdizioni (Cass., S.U., 18 dicembre 2014, n. 26659; cfr. anche Cass., 23 agosto 2018, n. 21021). Principio, questo, che trova armonica rispondenza in quello (tra le altre, Cass., S.U., 19 febbraio 2019, n. 4883) secondo cui la reciproca indipendenza dell'azione di responsabilità per danno erariale e di quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario si giustifica per la diversità degli interessi rispettivamente tutelati: la prima volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione prevalentemente sanzionatoria; la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della amministrazione attrice (Cass. SS.UU. n. 21992/2020).

Ne deriva la correttezza della statuizione del Giudice di primo grado in ordine al rigetto della richiesta di sospensione del giudizio contabile in attesa della definizione di quello civile. Il mancato accoglimento da parte della Sezione territoriale non integra alcuna violazione del principio del c.d. "giusto processo" di cui alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali e sul punto la decisione si mostra rispettosa della disciplina di riferimento, contenuta nell'art. 106,

comma 1, c.g.c.; il processo contabile e quello civile si collocano, infatti, in un rapporto di reciproca indipendenza.

Tale motivo di appello è quindi infondato e va respinto.

Il quinto motivo, relativo all'ipotesi che la citazione sia improponibile per essere incorsa nel divieto del *ne bis in idem*, è parimenti infondato, in quanto l'azione civile, come già esposto al punto precedente, si pone su un piano diverso rispetto all'azione contabile, mancando identità di *petitum*. Tra l'altro, l'azione civile è stata intentata per il risarcimento dei danni quantificati in euro 49.970,00 e nel giudizio contabile si agisce anche per il danno all'immagine, per cui viene confermata la non coincidenza delle due azioni sotto il profilo oggettivo.

L'appellante ha richiamato al riguardo un'ipotesi di violazione del principio del *ne bis in idem* di cui all'art. 4 del protocollo 7 della Convenzione EDU. Al riguardo, i criteri, da cui ha preso avvio la giurisprudenza per circoscrivere e definire il *ne bis in idem*, sono stati inizialmente elaborati dalla Corte EDU nella sentenza 8 giugno 1976 (Engel ed altri c. Paesi Bassi), al fine di individuare la natura delle sanzioni applicate nello Stato partecipante, che sono: a) la natura dell'infrazione, secondo il diritto interno; b) la natura della sanzione, desunta dallo "scopo" della previsione normativa; c) la gravità della sanzione. L'evoluzione della giurisprudenza, dopo la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 4 marzo 2014 (Grande Stevens e altri c. Italia), mostra, come ampiamente argomentato nella successiva sentenza della Corte EDU del 15 novembre 2016 (A e B c.

Norvegia), che non vi è alcuna violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione, nel caso in cui la parte sia soggetta all'irrogazione di sanzioni penali e di altre misure di tipo riparatorio, in quanto il divieto del *ne bis in idem* non è applicabile quando l'ordinamento pone in essere una reazione coordinata dinanzi allo stesso fatto illecito. Sulla stessa linea interpretativa si è posta anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con tre pronunce della Grande Sezione del 20 marzo 2018 (C-524/15; C-537/16; C-596/16 e C-597/16), rese in sede di rinvio pregiudiziale per l'interpretazione - alla luce dell'art. 4 del protocollo n. 7 CEDU - dell'art. 50 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), c.d. "Carta di Nizza", ove è stabilito che «Nessuno può essere perseguito o condannato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva conformemente alla legge», nonché la Corte costituzionale con sentenza n. 43/2018. In materia va richiamato anche il principio enunciato dalla Corte EDU nella decisione del 13 maggio 2014 (Rigolio c. Italia) che esclude l'applicabilità del divieto del *ne bis in idem* in relazione al giudizio penale e al giudizio di responsabilità contabile, che ha natura essenzialmente risarcitoria, circoscrivendo l'eventualità di una violazione di tale principio al solo caso di attivazione di una pluralità di giudizi a carattere sanzionatorio.

Il quinto motivo è dunque infondato.

Con un sesto motivo di impugnazione, l'appellante ha lamentato l'omesso esame della richiesta di estendere il contraddittorio in

primo grado ad altri condebitori. Tale motivo è da respingere, in quanto, in disparte la genericità dell'argomentazione, non vengono in concreto individuati dall'appellante altri soggetti e va osservato che la giurisdizione della Corte dei conti non si estende ad altri soggetti carenti di rapporto di servizio con la P.A..

Per ragioni logico-sistematiche, il settimo motivo di impugnazione verrà esaminato successivamente insieme all'undicesimo.

I motivi di impugnazione ottavo, nono e decimo, riguardanti rispettivamente l'omesso accertamento della responsabilità della convenuta e la quantificazione del danno, la prova del danno da tangente e la mancata detrazione dell'importo di euro 30.000,00 possono essere trattati congiuntamente, riguardando il merito della controversia, stante la connessione tra loro.

La condotta addebitata all'appellante, compendiata nella documentazione acquisita dal procedimento penale (in particolare nell'ordinanza del GIP del 4 marzo 2016), si manifesta nei suoi tratti oggettivi - illiceità e lesività della condotta, nesso causale tra condotta e danno - e soggettivi (condotta caratterizzata da dolo contabile - , essendo presenti tutti i requisiti per l'affermazione della responsabilità contabile, sia pure, nel caso di specie, con il limite del decorso del termine prescrizione per il danno da tangente.

L'importo di euro 30.000 riversato in sede penale non può essere preso in considerazione in questa sede contabile, in quanto esso costituisce la restituzione del profitto del reato di corruzione. Inoltre

non vi è prova che la confisca di tale importo in favore dell'Erario vada a rappresentare un risarcimento per l'amministrazione comunale di Maddaloni, nei cui interessi il Requirente ha agito in sede contabile.

I predetti motivi ottavo, nono e decimo, in coerenza con quanto infra osservato, sono dunque da respingere.

Il settimo motivo di impugnazione, collegato all'undicesimo, contiene una censura alla natura giuridica della sentenza di patteggiamento, dopo la modifica al comma 1-bis dell'art. 445 c.p.p. per effetto del d. lgs. n. 150/2022. Con l'undicesimo punto di impugnazione, l'appellante ha lamentato una presunta erroneità della pronuncia impugnata sul danno all'immagine, in quanto la norma di riferimento (art. 17 del d.l. n. 78 del 2009) consente di poter agire per il danno all'immagine in presenza di una sentenza irrevocabile di condanna per i delitti contro la P.A., mentre nel caso in esame è intervenuta una sentenza di applicazione della pena su richiesta; inoltre, secondo l'appellante, il danno non sarebbe assistito da idonea prova.

Al riguardo, si osserva che l'indipendenza tra giudizio contabile e giudizio penale non esclude che la Corte dei conti possa utilizzare, ai fini della decisione e previo vaglio critico delle stesse, le risultanze di verifiche e accertamenti eseguiti al di fuori del processo contabile. Infatti, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, il P.M. contabile e il Collegio giudicante possono trarre dagli elementi acquisiti in sede penale autonomi apprezzamenti e

convincimenti, quando le infrazioni considerate ai fini della pronuncia coincidano, in tutto o in parte, con la violazione di obblighi di servizio (SS.RR. ord. n. 2/2020/RCS e Sez. III App. sent. n. 427/2021).

La questione, come rilevato dalla Procura generale nelle sue conclusioni, è stata oggetto di recenti pronunce della Corte di conti, ove è stato evidenziato, per un verso, che la sentenza di patteggiamento è inefficace nel giudizio amministrativo-contabile quanto al profilo del giudicato e alla valenza probatoria, mentre resta pienamente valutabile il materiale probatorio, idoneo a fondare la condanna risarcitoria nel processo erariale, acquisito nelle indagini preliminari e posto a fondamento della non assoluzione dell'imputato, valutazione che, com'è noto, è prodromica alla pronuncia di una sentenza ex art. 444 c.p.p. (Sez. III App., sent. n. 347/2023); per altro verso, la modifica dell'art. 445 c.p.p. si pone nel solco della consolidata giurisprudenza contabile, secondo cui la sentenza di patteggiamento, ai sensi dell'art. 444 c.p.p., non si configura tecnicamente come una pronuncia di condanna, ma, tuttavia, può fornire al giudice contabile elementi utili a procedere all'autonomo accertamento dei fatti storici su cui si fonda l'imputazione per responsabilità erariale (Sez. II App. sent. n. 279/2023, Sez. III App. sent. n. 505/2023).

Il Collegio osserva che il danno all'immagine trova la sua origine nella condotta del funzionario pubblico infedele che provoca discredito nella collettività, recando pregiudizio di modo tale che

risulta compromesso il rapporto di fiducia e affidamento nelle istituzioni, nella percezione amplificata del *clamor fori* o diffusione mediatica da parte dei mezzi di comunicazione, conseguente a tali condotte.

Come riconosciuto dal Giudice costituzionale, la base normativa del danno all'immagine va ricondotta ai principi espressi dall'art. 97 della Costituzione, cui i dipendenti pubblici e i soggetti che si trovano in rapporto di servizio con l'amministrazione debbono ispirarsi, elevando a rango costituzionale il valore di imparzialità e di buon andamento, oltre che di prestigio della PA, attraverso l'adempimento dei doveri che gravano sul pubblico dipendente (cfr. Corte cost. n. 123/2023, punto 5.1.3 in diritto).

Secondo l'appellante, in base alla nuova formulazione dell'art. 445, comma 1-bis, del c.p.p., la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti non potrebbe più essere equiparata ad una sentenza di condanna, con la conseguente assenza della condanna definitiva per reato proprio contro la P.A., presupposto necessario ai fini della perseguibilità in sede contabile del danno all'immagine. Dopo la legge n. 150/2022, la sentenza di patteggiamento non potrebbe produrre efficacia, né essere utilizzata ai fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile.

La questione è efficacemente affrontata da Corte dei conti, Sez. App. Sicilia, sent. n. 2/2024, cui si fa richiamo.

Nel contesto della prospettazione difensiva, dall'espressione «non

ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova» dovrebbe dedursi che la inefficacia non sia limitata al profilo del giudicato ma si estenda anche all'aspetto probatorio della sentenza di patteggiamento, di cui nei giudizi civili, disciplinari, amministrativi e contabili non potrà tenersi conto ad alcun fine.

Ritiene il Collegio che l'argomento dell'assenza di una condanna definitiva per reato proprio contro la P.A., quale presupposto necessario ai fini della perseguibilità in sede contabile del danno all'immagine basato sull'assunto secondo cui la sentenza di patteggiamento non sarebbe equiparabile ad una decisione di condanna, è infondato.

Infatti l'art. 25, comma 1, lettera "b" del d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, ha modificato il comma 1-bis dell'art. 445 citato ed è stato stabilito che "la sentenza prevista dall'art. 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia e non può essere utilizzata ai fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile".

Mediante la novella legislativa è stato eliminato il riferimento all'art. 653 c.p.p., che pertanto continua a riguardare le sole decisioni di assoluzione e condanna.

La riscrittura della norma da parte del Legislatore ha definito la irrilevanza probatoria della sentenza di patteggiamento in ogni procedimento giurisdizionale diverso da quello penale.

La norma, come rilevato nella giurisprudenza contabile (Corte dei

conti, Sez. III App. sent. n. 137/2023) è applicazione del principio contenuto nell'art. 1, comma 10, lett. "a" n. 2 della legge delega n. 134/2022, alla cui stregua occorre "ridurre gli effetti extra-penali della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, prevedendo anche che questa non abbia efficacia di giudicato nel giudizio disciplinare ed in altri casi".

L'aver adoperato la locuzione "non ha efficacia e non può essere utilizzata ai fini di prova" induce a non limitare la inefficacia al profilo del giudicato di cui alla legge delega, ma a estendere la limitazione all'aspetto probatorio della detta sentenza della quale, nei giudizi civili, disciplinari, amministrativi e contabili non potrà tenersi conto.

Tuttavia, la non fruibilità della sentenza di patteggiamento nel giudizio di responsabilità amministrativa non è in antinomia con la utilizzabilità e quindi con la possibilità di apprezzare gli elementi probatori di altri plessi giurisdizionali.

La riforma ha avuto l'obiettivo di limitare gli effetti extra penali del provvedimento di applicazione della pena su richiesta delle parti e, in maniera, precipua, di evitare che esso possa assumere efficacia probatoria ex se nel giudizio contabile.

Il legislatore ha, infatti, previsto un regime di circolazione degli elementi probatori tra i vari processi (penale, civile, amministrativo e contabile), teso a non far disperdere, in armonia con il principio della ragionevole durata del processo, l'attività compiuta dai vari plessi giudiziari, disciplinando la loro valenza a seconda del livello

di accertamento raggiunto.

Dunque, se è vero che con la riforma, a seguito del novellato art. 445, comma 1, c.p.p., la sentenza di patteggiamento è inefficace nel giudizio amministrativo contabile quanto al profilo del giudicato e alla valenza probatoria, rimane pienamente valutabile il profilo probatorio idoneo a fondare la condanna risarcitoria nel processo erariale.

In definitiva, in disparte ogni considerazione sull'efficacia temporale della disposizione evocata nell'attuale ambito, la modifica dell'art. 445 c.p.p. si inserisce nel solco della giurisprudenza contabile, secondo cui la sentenza di patteggiamento ex art. 444 c.p.p. non si configura tecnicamente come una pronuncia di condanna, ma, comunque, può offrire al giudice elementi utili a procedere ad un nuovo accertamento dei fatti storici sui cui si fonda la imputazione per responsabilità erariale (in termini Corte conti Sez. I App. sent. n. 25/2023; Sez. II App. sent. n. 279/2023).

Tali conclusioni non appaiono in contrasto con il dettato novellato di cui all'art. 445, comma 1-bis del cpp, in quanto il convincimento del giudice contabile ben può formarsi mediante l'esame degli elementi probatori versati nel fascicolo processuale, ancorché oggetto di acquisizione nel corso del procedimento penale, a prescindere dalla circostanza che quest'ultimo sia stato definito con sentenza di patteggiamento, ai sensi dell'art. 444 cpp.

La sentenza di applicazione della pena pronunciata nei confronti dell'attuale appellante, ormai irrevocabile, è quindi equiparabile, ai

fini del danno all'immagine, a sentenza penale di condanna, in base all'art. 445, comma 1-bis, terzo cpv., del c.p.p., ove si dispone che «Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna».

La quantificazione del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, a mente dell'art. 1, comma 1, legge n. 190 del 2012, così come derivante dalla commissione di un reato contro la stessa Pubblica Amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato, si presume, salvo prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altre utilità illecitamente percepita dall'autore del danno.

Per la gravità delle condotte illecite e degli interessi pubblici sottesi, risultano nel caso di specie pesantemente incrinati i naturali atteggiamenti di appartenenza e di affidamento nelle istituzioni.

Riguardo alla idonea prova del danno all'immagine, la sentenza impugnata ha evidenziato che il Requirente si è basato sul clamore mediatico della vicenda, ampiamente pubblicizzata da giornali di rilevanza nazionale. Ciò ha conferito indubbio risalto all'abuso dei poteri sindacali, ad opera dell'odierna appellante, con inevitabile compromissione della fiducia della collettività nella correttezza ed imparzialità dell'azione amministrativa. Nel caso di specie – come evidenziato nell'invito a dedurre e nell'atto di citazione, senza che l'attuale appellante abbia potuto efficacemente smentire le relative affermazioni - la notizia dell'arresto ebbe forte eco mediatica che

pose, in quei giorni, la cittadina casertana al centro delle cronache locali e nazionali.

Il Mattino, che titolava “Maddaloni, arrestato il sindaco Rosa De Lucia. La tangente come stipendio”, descriveva l’episodio come “una grigia vicenda di mazzette che ha per protagonisti principali il sindaco” e un imprenditore casertano “finiti in carcere”.

La notizia ha catturato l’interesse anche di testate nazionali.

Il Fatto quotidiano titolava “Maddaloni, arrestata per corruzione il sindaco Rosa De Lucia: “Tangenti per la raccolta rifiuti”.

L'Huffington Post narrava la vicenda in questi termini: “il sindaco Rosa De Lucia aveva un bancomat personale, fatto di carne e ossa. Nessuna tessera da inserire ma tanti soldi da ritirare”; “I soldi le venivano forniti” da un imprenditore “a cui la prima cittadina garantiva il servizio di raccolta dei rifiuti”.

La notizia è stata ripresa anche da un autorevole settimanale di attualità, Panorama, che titolava “Tangenti sui rifiuti a Maddaloni: in carcere il sindaco Rosa De Lucia”, riprendendo la descrizione del rapporto tra l’imprenditore e De Lucia alla stregua di un “bancomat personale”.

Tutte rappresentazioni, queste, idonee a infondere nella comunità locale un senso di sfiducia nei confronti del primo cittadino, oltre che la convinzione che, questi, in violazione del mandato popolare, anziché dedicarsi alle esigenze della collettività, era dedito a condotte illecite allo scopo di ricavarne benefici personali, recando sicuro nocumento all’immagine dell’intera comunità.

Appare dunque esente da censure la motivazione della Sezione territoriale allorché ha accolto la domanda giudiziale dell'attore pubblico, ai sensi dell'art. 1, comma 2, sexies, della l. n. 20/1994, con conseguente quantificazione del danno all'immagine cagionato dall'attuale appellante al Comune di Maddaloni in misura doppia rispetto al danno da tangente di 30.000,00 euro, e pertanto in euro 60.000,00 oltre rivalutazione monetaria e interessi legali, da cui detrarre euro 10.000,00 già versati al Comune di Maddaloni, per un danno complessivo da determinare in questa sede in euro 50.000,00.

Da quanto sopra esposto, discende che i motivi settimo e undicesimo sono infondati e vanno respinti.

Con il dodicesimo e ultimo motivo, l'appellante ha censurato la mancata applicazione del potere riduttivo.

La riduzione dell'addebito si fonda sulla valutazione di circostanze oggettive e soggettive rispetto all'ipotesi di danno contestata, e la giurisprudenza richiede che venga esplicitata una motivazione qualora venga esercitato, mentre il mancato esercizio del potere riduttivo non richiede in sentenza una specifica motivazione (Corte conti, SS.RR. n. 563/1987; Sez. III App. sent. n. 5/2020; Sez. I App. sent. n. 251/2021). Si ritiene inoltre che la natura dolosa della condotta non consenta l'esercizio del potere riduttivo dell'addebito (in termini Sez. II App. sent. n. 305/2022).

Il motivo di impugnazione si presenta dunque infondato.

Restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni, le quali vengono ritenute non rilevanti ai fini della

decisione e comunque inidonee a sostenere conclusioni di tipo diverso, l'appello di De Lucia Rosa è parzialmente fondato dovendosi accogliere l'eccezione di prescrizione al risarcimento del danno da tangente, mentre per il danno all'immagine l'appello è infondato e va respinto, con conseguente conferma della condanna dell'attuale appellante limitatamente al danno all'immagine di euro 50.000,00 (cinquantamila/00), oltre rivalutazione monetaria dalla domanda; sull'importo complessivo rivalutato sono dovuti gli interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza di primo grado sino all'effettivo soddisfo.

Le spese di giudizio possono essere compensate, stante il parziale accoglimento dell'appello.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando sul giudizio iscritto al n. **60243** del ruolo, accoglie parzialmente l'appello di **DE LUCIA Rosa** per intervenuta prescrizione del diritto al risarcimento del danno da tangente e lo respinge in ordine al danno all'immagine, rideterminando l'entità del danno in euro 50.000,00 (cinquantamila/00) in favore del Comune di Maddaloni, oltre rivalutazione monetaria dalla domanda; sull'importo complessivo rivalutato sono dovuti gli interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza di primo grado sino all'effettivo soddisfo. Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nelle camere di consiglio dell'8 marzo 2024 e del 3 maggio 2024.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

f.to Fabio Gaetano Galeffi

IL PRESIDENTE

f.to Enrico Torri

Depositata in Segreteria il 08/05/2024

IL DIRIGENTE

f.to Massimo Biagi