



Sent. 148/2020

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Luciano Calamaro Presidente

Piero Carlo Floreani Consigliere

Domenico Guzzi Consigliere

Maria Cristina Razzano Consigliere -Relatrice

Erika Guerri I Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio d'appello iscritto al n. 54176 del Registro di Segreteria,

promosso da DE LEO Ennio Pietro, (C.F.: DLENPT49M11I115R), nato

a San Pietro in Lama (LE) l'11.8.1949, rappresentato e difeso

dall'avv.to Pietro Nicolardi in virtù di procura a margine dell'atto

d'appello, (PEC: nicolardi.pietro@ordavvlelegalmail.it) con il quale è

elettivamente domiciliato in Roma alla Via L. Mantegazza, n. 24 presso

il dott. Marco Gardin

contro

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

avverso

la sentenza n. 439/2018 della Sezione giurisdizionale per la Regione

Puglia, depositata in data 24 maggio 2018.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 10 dicembre 2019, con



l'assistenza del Segretario dott.ssa Alessandra Carcani, la relatrice dott.ssa Maria Cristina Razzano, l'Avv. Pietro Nicolardi per l'appellante, e il rappresentante della Procura generale nella persona del V.P.G. dott. Fabrizio Cerioni.

Esaminati l'atto d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato il 15.09.2017, la Procura regionale presso la Sezione territoriale in epigrafe indicata, conveniva in giudizio De Leo Ennio Pietro, all'epoca dei fatti Assessore presso il Comune di Lecce, per sentirlo condannare, in solido con N.G. (Responsabile del Servizio economico e finanziario), al risarcimento del danno all'immagine in misura non inferiore all'importo del danno economico, quantificato in euro 352.263,61, oltre ad interessi legali, rivalutazione monetaria e spese di giustizia. Evidenziava il requirente che, nel corso delle indagini effettuate in sede penale nell'ambito del p.p. n. 1327/07, aperto dalla Procura della Repubblica leccese, era risultato che personale dipendente del Comune di Lecce aveva partecipato ad un gruppo di lavoro, deputato alla valutazione della convenienza economica di un'operazione di ristrutturazione del debito dell'ente medesimo (derivante da mutui assunti con la Cassa Depositi e Prestiti), operazione avviata, nell'anno 2005, giusta delibera G.M. n. 108/2005, attraverso l'emissione di Buoni Obbligazionari Comunali (b.o.c.) per un valore di circa 100 milioni di euro. Con successiva



deliberazione G.M. n. 414 del 27.06.2005, era stata approvata la proposta di rifinanziamento dei debiti mediante l'emissione del prestito obbligazionario, autorizzandosi l'affidamento, mediante asta pubblica, dei servizi di consulenza all'uopo necessari, nonché conferendo espresso mandato al dirigente del settore finanziario comunale a compiere tutti gli atti utili e/o necessari all'attuazione di quanto deliberato. Contestualmente, con delibera G.M. n. 415, emessa in pari data, su proposta dell'assessore al bilancio De Leo, era stato adottato il regolamento comunale per la ripartizione degli incentivi per la progettazione di interventi di finanza innovativa, e con successiva determinazione n. 50 del 3.08.2005 il dirigente del settore, N.G. aveva provveduto a individuare il personale che avrebbe dovuto far parte del citato gruppo di lavoro, nominando ben ventotto componenti (tra cui anche una tirocinante non legata all'ente locale da alcun tipo di rapporto di lavoro). Lo stesso dirigente aveva poi liquidato gli incentivi al gruppo di lavoro, giusta determinazione n. 72 del 9.12.2005, in conseguenza della quale erano emessi i mandati di pagamento n. 13197 del 9.12.2005 (di € 371.250,00) e n. 2574 del 7.03.2006 (di € 313.150,00). Per il danno economico derivante dalla vicenda – connotata da violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione dei pubblici dipendenti – la Sezione territoriale aveva già pronunciato sentenza di condanna n. 600/2011 nei confronti di N.G., per complessivi euro 352.263,61.

Per i medesimi fatti, gli stessi soggetti erano stati ritenuti responsabili del reato di peculato (art. 314 c.p.) e condannati dal Tribunale di Lecce



con sentenza n. 212/2013, poi parzialmente confermata con sentenza n. 1322/2015 della Corte d'Appello di Lecce, passata in giudicato all'esito del giudizio per cassazione, definito con sentenza della Corte di legittimità n. 34899 del 9.06.2016.

Stando alla prospettazione accusatoria, si sarebbe consumata, per effetto della condotta concorrente dei due prevenuti, una gravissima fattispecie delittuosa idonea ad "offuscare" con il proprio comportamento l'immagine e la credibilità dell'amministrazione di appartenenza, *"anche in ragione della sistematicità e pervicacia con la quale veniva posta in essere la condotta criminosa"*.

Instaurato il contraddittorio e celebrata l'udienza di discussione, con la sentenza in epigrafe, la Sezione territoriale, in parziale accoglimento della domanda, ha posto a carico dell'odierno appellante, in solido con l'altro convenuto, e nel riparto interno in ragione della metà, l'importo di euro 50.000,00, a titolo di danno all'immagine, oltre accessori e spese di giudizio.

Con atto notificato in data 9.11.2018, e depositato nell'Ufficio del Ruolo Generale dei giudizi di appello in data 3.12 successivo, ha promosso appello il soccombente De Leo, deducendo:

1. *"errata pronuncia sull'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento del danno"*

La sentenza sarebbe meritevole di riforma per aver i primi giudici erroneamente rigettato l'eccezione di prescrizione. Le condotte contestate al De Leo risalirebbero al 27 giugno 2005, mentre l'art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/2009, non sarebbe idoneo a incidere su



fattispecie di illecito consumatesi prima della sua entrata in vigore (5.08.2009): diversamente opinando, si avrebbe una dilatazione *sine die* del termine per proporre l'azione erariale. Poiché l'invito a fornire deduzioni risale al maggio 2017, la decisione dei giudici di prime cure sarebbe errata, in quanto il credito erariale dedotto, a quella data avrebbe dovuto considerarsi ormai prescritto.

2. *“erroneo rigetto dell’eccezione di nullità ex art. 17 comma 30 ter d.l. n. 78/2009 e dell’istanza di sospensione”.*

L'appellante contesta, anche sotto altro aspetto, la sentenza impugnata, avendo rigettato l'istanza di sospensione per pendenza del giudizio dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo avverso la sentenza della Corte di cassazione penale n. 34899 del 9.06.2016.

Ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 113/2011, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.p. nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza (o del decreto penale di condanna) al fine di consentire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario per conformarsi a una sentenza definitiva della CEDU, e tanto in virtù del disposto normativo di cui all'art. 46, par. 1 CEDU e all'art. 117, comma 1 Cost., in relazione al quale le disposizioni della CEDU costituiscono norma interposta.

“Data la pervasività della decisione del giudice sovranazionale e l'inevitabile ripercussione della sentenza de qua sul presente giudizio, andava invece accolta l'eccezione di nullità degli atti istruttori e processuali compiuti (in applicazione dell'art. 17 comma 30-ter 1. n. 102/09) ovvero disposta la sospensione del presente giudizio, in attesa



dell'esito del ricorso proposto dinanzi alla Corte EDU, con conseguente riforma e/o annullamento della sentenza impugnata” (pag. 16 appello).

Per l'impugnante, dunque, sussisterebbe un nesso di pregiudizialità-dipendenza tra i due giudizi tale da giustificare almeno la sospensione del processo, o, comunque, idoneo a rendere nulla l'azione erariale per assenza di una condizione di procedibilità.

3. “errata pronuncia sulla eccepita inammissibilità della domanda risarcitoria e sulla eccepita violazione dell'art 86, comma 2, lettera e), decreto legislativo n. 174/2016”.

Lamenta l'appellante che i giudici di prime cure sarebbero incorsi in errore nella valutazione di ammissibilità della domanda, nella quale sarebbe del tutto assente un'adeguata individuazione della condotta imputabile al De Leo e una ricostruzione compiuta della vicenda. La citazione sarebbe, dunque, affetta da insanabile genericità.

4. “errata pronuncia sulla eccepita violazione dell'art 51, comma 7, decreto legislativo n. 174/2016”

La citata disposizione menziona espressamente, quali soggetti nei confronti dei quali poter esperire l'azione di responsabilità per danno all'immagine, i “dipendenti” delle Pubbliche Amministrazioni, mentre il rag. De Leo rivestiva, all'epoca dei fatti, la carica di assessore comunale. I primi giudici avrebbero, dunque, ritenuto estensibile un dato normativo che è, chiaramente, diretto a escludere gli amministratori pubblici.

5. “violazione e falsa applicazione di principi e norme di diritto e segnatamente dell'art 7 della legge 97/2001. motivazione errata su



un punto decisivo della controversia”.

Stando a “pacifica” giurisprudenza contabile, il *clamor fori*, ovvero il clamore mediatico derivante dalla condotta illecita del soggetto agente, costituirebbe presupposto necessario per l'esercizio dell'azione e non già un mero parametro per commisurare la quantificazione del danno, come erroneamente ritenuto dai primi giudici. L'interpretazione sarebbe corroborata dal rinvio all'art. 7 della l. n. 97/2001, in quanto, con riferimento ai “*requisiti di legge che fungono da condizioni di procedibilità della domanda*”, la sentenza definitiva di condanna penale per uno dei delitti ivi previsti costituirebbe condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'azione erariale, dovendosi poi verificare in concreto la sussistenza di tutti i presupposti della responsabilità amministrativa. Il mancato assolvimento dell'onere della prova, circa la risonanza mediatica dell'evento, avrebbe dovuto indurre i giudici territoriali al rigetto della domanda.

6. *“violazione e falsa applicazione di principi e norme di diritto. erronea valutazione dei fatti. motivazione errata su un punto decisivo della controversia”*

L'appellante si duole del fatto che il giudice di prime cure sarebbe incorso in errore anche nella liquidazione “equitativa” del danno, in quanto tutti i parametri presi in considerazione sarebbero privi di riscontro.

In ordine all'importo delle “utilità illecite percepite dai correi (352 mila euro circa)”, cui fanno riferimento i primi giudici, esse non sono in alcun modo riferibili al rag. De Leo:



– in relazione all'esistenza di un titolo giudiziale per il ristoro “di un danno economicamente simile”, rappresenta l'appellante che il giudice penale lo avrebbe già condannato in solido con N.G., a risarcire in favore del Comune di Lecce (costitutosi parte civile nel procedimento penale) la somma di € 100.000,00 (centomila/00) per danni morali. Quel titolo giudiziale avrebbe già svolto le sue funzioni in quella sede e non potrebbe costituire presupposto per una nuova condanna, anche se in una sede giudiziaria differente, poiché si finirebbe per duplicare la voce del danno non patrimoniale;

– in relazione alla “gravità dei fatti contestati (...)”, l'appellante rileva che essa sarebbe implicita nella tipologia di reati che danno luogo al danno all'immagine, con la conseguenza che non potrebbe costituire un parametro ai fini della commisurazione dello stesso;

– in riferimento, infine, alla “*posizione apicale — per il ruolo dirigenziale o politico svolto — rivestita in seno all'ente dai due convenuti*”, di cui alla gravata sentenza, deduce, oltre alla posizione marginale rivestita, il fatto che il danno all'immagine dovrebbe essere tale per “*l'amministrazione interessata e non certamente (per) il soggetto che lo abbia compiuto*”.

In via conclusiva, nessuno dei criteri cui avrebbe fatto ricorso il Giudice di prime cure per la quantificazione del presunto danno all'immagine sarebbe tale da giustificare la condanna.

Alla luce dei suesposti motivi, chiede l'accoglimento del gravame e, in via subordinata, la riduzione dell'addebito.



Con atto depositato in data 2 dicembre 2019, la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni, chiedendo, previa disamina dei singoli motivi d'appello, la reiezione del gravame.

All'udienza odierna, sentite le parti presenti che hanno confermato le conclusioni rassegnate in atti, la causa è passata in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

1. La progressione logica delle questioni da trattare segue il criterio delineato dall'articolo 101, comma 1, n. 2, c.g.c., con conseguente disamina prioritaria delle questioni pregiudiziali di rito, delle preliminari di merito e, infine, del merito in senso stretto (Cass. civ. S.U. n. 29/2016, n. 26242/ 2014; Corte dei conti, Sez. II centr. app., 11.02.2016 n. 138).

2. Viene in rilievo, in via preliminare, la questione relativa al rigetto dell'istanza di sospensione per pendenza del giudizio dinanzi alla CEDU. L'art. 106 c.g.c. individua, quale presupposto della sospensione, la connessione di pregiudizialità-dipendenza tra rapporti giuridici diversi e autonomi che risultino collegati in modo tale che la situazione giuridica della causa pregiudiziale, da accertarsi con efficacia di giudicato, si ponga come elemento costitutivo, modificativo, impeditivo o estintivo del distinto rapporto dedotto nella causa dipendente.

Per costante giurisprudenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti, la regola che «*la sospensione necessaria deve essere ordinata se la decisione della controversia "dipenda" dalla definizione di un'altra*



causa, non postula un mero collegamento tra due emanande sentenze, ma richiede l'esistenza di un vincolo di consequenzialità, in virtù del quale uno dei due giudizi, oltre ad essere in concreto pendente ed a coinvolgere le stesse parti, investa una questione di carattere pregiudiziale, cioè un indispensabile antecedente logico-giuridico, la cui soluzione pregiudichi, in tutto o in parte, l'esito del processo da sospendere, in modo che possa astrattamente configurarsi l'ipotesi del conflitto di giudicati» (Sez. riun., ord. 3 luglio 2018 n. 8; id. 6 aprile 2018, n. 4, id. 14 marzo 2018, n. 3; id., 8 marzo 2018, n. 2 e giurisprudenza ivi citata).

Alla luce dei menzionati approdi ermeneutici, anche con riguardo alla sospensione per ragioni di mera opportunità (ordinanze SS.RR n. n.9/2015, 1/2016, 1/2017), si è consolidato il principio della piena indipendenza del processo contabile rispetto a quello penale, civile o amministrativo, con la conseguenza che l'assenza di ogni rapporto di pregiudizialità giuridica tra gli stessi rende inapplicabile al processo contabile l'istituto della sospensione disciplinata dall'articolo 295 c.p.c. (ex plurimis, II Sez. centr. app. 26 aprile 2016, n. 450).

I predetti principi risultano coerenti con quanto statuito dalla Suprema Corte di cassazione, che, con orientamento costante, ritiene che l'art. 295 c.p.c. delinea una specifica ipotesi di sospensione ex lege "richiedendo non solo l'indispensabilità logica dell'antecedente avente carattere pregiudiziale, ma anche l'indispensabilità giuridica, nel senso che l'antecedente logico venga postulato con efficacia di giudicato, per evitare un possibile conflitto tra giudicati, ipotesi che ricorre nel caso in



cui la causa pregiudicante abbia ad oggetto una situazione sostanziale che rappresenti fatto costitutivo, o comunque elemento fondante della fattispecie di altra situazione sostanziale oggetto della causa pregiudicata, essendo pertanto la decisione del processo principale idonea a definire, in tutto o in parte, il thema decidendum del processo pregiudicato” (Cass. civ. Sez. II, 28 aprile 2006, n. 9901; Cass. civ., Sez. VI, 9 dicembre 2011, n. 26469; Cass. civ., Sez. VI, 24 aprile 2018, n. 10101).

Nessun rapporto di pregiudizialità si ravvisa tra la causa pendente dinanzi alla Corte europea dei diritti dell’Uomo e quella per responsabilità amministrativa.

In primo luogo, la violazione delle disposizioni CEDU non attiene alla giurisdizione, ma solo all’eventuale responsabilità dello Stato membro per violazione della Convenzione. L’art.41 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, infatti, stabilisce che *“Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi protocolli e se il diritto interno dell’Alta Parte contraente non permette che in modo incompleto di riparare le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, quando è il caso, un’equa soddisfazione alla parte lesa”*. Le pronunce della Corte di Strasburgo impongono, in prima battuta, la *restitutio in integrum*, ma, ove ciò non sia possibile, la via normalmente percorsa, in sede di attuazione, è quella dell’*equa soddisfazione*, ossia la nascita in capo al ricorrente di una pretesa risarcitoria nei confronti dello Stato di appartenenza.



Nessuna interferenza può, dunque, nascere tra il giudizio CEDU e quello per responsabilità amministrativa, tanto più che, come sopra precisato, l'art. 106 c.g.c. presuppone che la questione di natura "pregiudiziale", oggetto di giudizio dinanzi ad altro giudice, insorga nel corso di quello contabile: ed è evidente che nell'ambito della controversia in esame alcuna questione relativa alla responsabilità dello Stato italiano per una pena inflitta all'esito di un processo penale connotato da errori processuali sia stata mai prospettata né essa rappresenta un elemento della fattispecie costitutiva del diritto dedotto. L'art. 17, comma 30 ter, d.l. n. 78/2009, infatti, ha configurato la sentenza penale irrevocabile per uno dei delitti previsti dall'art. 7 della l. n. 97/2001 non come elemento dell'illecito erariale lesivo dell'immagine della pubblica amministrazione, né come condizione di procedibilità, bensì, più semplicemente, come presupposto di validità degli atti istruttori e processuali: la sua assenza si riverbera sul piano delle nullità processuali (insanabili), e non determina alcun "arresto", neppure temporaneo, del processo (bensì soltanto del termine di prescrizione del credito).

La stessa possibilità che la condanna penale possa essere oggetto di revisione per effetto della pronuncia CEDU, ex art. 630 c.p.p., come riscritto per effetto della sentenza della Corte costituzionale con la sentenza n. 113/2011, invocata dall'appellante, non produce, allo stato, alcuna conseguenza sulla decisione della causa.

Non v'è dubbio che la pronuncia della Consulta segni un punto di svolta nel cammino tracciato dagli interventi legislativi più recenti,



volti a ridisegnare il ruolo della CEDU nel rapporto con gli Stati nazionali. Prodromica di tale cambiamento di rotta è stata l'adozione sia del Protocollo 11 di modifica dell'articolo 46, firmato a Strasburgo l'11 maggio 1994, e ratificato dall'Italia con la legge 28 agosto 1997, n. 296, sia del Protocollo 14 alla Convenzione, firmato a Strasburgo il 13 maggio 2004, e ratificato con la legge 15 dicembre 2005, n. 280. La stessa Corte EDU si è espressa, in più occasioni, nel senso della necessità che, al riconoscimento della violazione dei diritti umani da essa accertata, consegua una “*obbligazione di risultato*” dello Stato membro, cioè quella di pervenire ad eliminare la violazione dichiarata (sentenze: 13 luglio 2000 Scozzari e Giunta c/Italia; 27 febbraio 2001, Lucà c/Italia; 23 ottobre 2003, Gencel c/Turchia e 29 gennaio 2004, Tahir Duran c/Turchia; 18 maggio 2004, Somogyi c/Italia; 10 novembre 2004, Sejdovic/Italia; 12 maggio 2005, Ocalan c/ Turchia; 2 giugno 2005 Goktepe c/Belgio; Grande Camera Corte europea, 1° marzo 2006, Sejdovic c/Italia).

Il “risultato” auspicato, in termini di revisione del processo penale, tuttavia, non impatta né sul rapporto “sincronico” tra le diverse giurisdizioni nazionali (regolato dall’istituto della sospensione nei termini di cui all’art. 106 c.g.c. e 295 c.p.c.) né su quello “diacronico” (regolato dagli artt. 651 e ss. c.p.p., che delimitano il perimetro dell’efficacia nei giudizi civili e amministrativi delle pronunce penali), né tantomeno su quello (peculiare) regolato dall’art. 17, comma 30 ter citato, che subordina l’azione del p.m. contabile per danno all’immagine alla sentenza penale irrevocabile di condanna.



2. Parimenti destituita di fondamento è la censura relativa all'erronea valutazione dell'eccezione di nullità/inammissibilità della domanda per vizi che afferiscono alla *causa petendi*. Per consolidata giurisprudenza di legittimità (Cass. civ., SS.UU., n. 8077/2012,) e di quella contabile (tra le tante, Sez. I centr. app. 58/2018; Sez. II centr. app. 498/2017; Sez. III centr. app. 296/2016), l'atto di citazione è affetto da nullità per i vizi della *editio actionis*, soltanto se questi compromettono la garanzia di un compiuto diritto di difesa, in quanto privo dei contenuti indispensabili per determinare l'oggetto (*petitum* mediato e immediato) e le ragioni di fatto (*causa petendi*), ai fini della corretta delimitazione del *thema decidendum*. Tale conclusione trova conforto nella disciplina vigente al momento del deposito del libello introduttivo (art. 86 c.g.c.), alla cui stregua la nullità è integrata esclusivamente nell'ipotesi in cui sia “*omesso o risulta assolutamente incerto il requisito stabilito dal comma 2, lettera c), ovvero se manca l'esposizione dei fatti di cui al comma 2, lettera e)*”, e, di conseguenza, venga ad emersione l'assoluta incertezza sull'oggetto della domanda. Orbene, nella fattispecie, la citazione introduttiva del giudizio non presenta lacune tali da aver impedito l'ordinario dispiegarsi del contraddittorio e della difesa, tant'è che entrambi i convenuti (compreso l'odierno appellante) hanno potuto agevolmente enucleare dal contesto accusatorio, gli elementi che investivano le singole posizioni, articolando difese di merito, in modo puntuale e circostanziato.

3. Passando, poi, alla censura relativa all'erroneo rigetto dell'eccezione



di prescrizione, ineccepibile appare la ricostruzione operata dai primi giudici, i quali hanno posto in stretta sequenza temporale le innovazioni legislative rilevanti in materia. In particolare, l'art. 17, comma 30-ter, d.l. n.78 del 2009, convertito con modifiche dalla legge n. 102 del 2009 (a sua volta modificata dalla legge n. 141 del 2009), prevede che *“Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. **A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta**”*.

La disposizione ha indubbiamente una portata sia “processuale” - in quanto subordina la validità degli atti istruttori e processuali già compiuti alla verifica di sussistenza dei “casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97” - sia “sostanziale” in quanto incide proprio sul termine di prescrizione.

Sotto il primo profilo, l'organo di nomofilachia di questa Corte ha già, definitivamente, chiarito (12/2011/QM) che la norma è “suscettibile,



senza distinzione alcuna, di applicazione immediata e retroattiva in relazione a situazioni istruttorie e processuali maturate nel vigore della normativa preesistente". In particolare, le Sezioni Riunite hanno sottolineato l'immediata applicabilità della nuova disciplina a tutti i giudizi in corso al momento della sua entrata in vigore: il quarto periodo del comma 30 ter, infatti, esclude l'applicabilità delle nuove previsioni nella sola ipotesi in cui sia stata già emessa una sentenza, sia pure non definitiva. Proprio in forza dell'acclarata natura processuale, le azioni già promosse dai procuratori regionali in relazione a vicende maturate in contesti diversi da quelli indicati dalla legislazione sopravvenuta, sono state travolte dalle pronunce di nullità. Sul piano sostanziale, tuttavia, per i crediti erariali derivanti dalla lesione non patrimoniale in esame, lo stesso legislatore ha introdotto una clausola di salvaguardia delle promuovende azioni, mediante un'apposita causa di sospensione del termine di prescrizione. La sospensione del termine ha una funzione di bilanciamento degli interessi in gioco (quello del dipendente pubblico a veder caducati i giudizi pendenti e quello delle amministrazioni danneggiate - per esse il p.m. contabile - a non veder estinta la pretesa risarcitoria per l'inutile decorso del termine prescrizionale in attesa della definizione del giudizio penale) ed è espressione del principio di "effettività" della tutela giurisdizionale che, coniugata alla sua pienezza, trova nell'art. 24 Cost. e negli artt. 6 e 13 della CEDU il suo fondamento, tant'è che il rinvio ai principi della Costituzione e del diritto europeo, operato dall'art. 2 c.g.c. che ne consacra l'applicazione



ai giudizi contabili, ne enfatizza l'indubbio rilievo costituzionale e sottende l'intima connessione tra il processo e il sistema di garanzia dei diritti fondamentali dell'uomo.

In tale ottica, la disposizione in esame configura come diretta attuazione dell'art. 2935 c.c. che, nel fissare la decorrenza della prescrizione fa riferimento alla possibilità legale di fare valere il diritto e, quindi, alle eventuali cause impeditive **di ordine giuridico** dell'esercizio dello stesso, quale deve configurarsi la sentenza irrevocabile penale di condanna rispetto all'azione di responsabilità per il danno all'immagine. E non v'è dubbio che la norma sia di immediata applicazione, deponendo in tal senso lo stesso tenore letterale che, nel subordinare l'azione alla ricorrenza dei *“casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97”* precisa, altresì, che *“A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale”*. La locuzione *“a tale ultimo fine”* milita con chiarezza nel senso che, proprio per effetto dell'immediata precettività della previsione normativa, il legislatore ha inteso, al tempo stesso, preservare l'azione fino al momento in cui (*“conclusione del processo penale”*) sarà possibile esperirla, sul presupposto che l'illecito sia stato consumato, e apprestare tutela patrimoniale alla lesione all'immagine solo in presenza di un accertamento definitivo del fatto-reato (in tal senso, sia pure alla luce di un diverso percorso argomentativo, Sez. I centr. app. 28.01.2016, n.38; id. 19.01.2017 n. 21; id. 20.09.2018 n. 353).



Va, infine, rimarcato che il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 recante il Codice di Giustizia Contabile, all'art. 4, lett. h) dell'allegato 3 (norme transitorie e abrogazioni) ha abrogato, a decorrere dalla sua entrata in vigore (7 ottobre 2016), il primo periodo dell'art. 17, co.30-ter, d.l. n. 78 del 2009 cit., lasciando, dunque, in vita la restante previsione, a mente della quale l'azione per il risarcimento del danno all'immagine della P.A. può essere esercitata dal PM contabile - a pena di nullità - soltanto a fronte di una sentenza penale definitiva di condanna del pubblico dipendente per uno dei delitti dei pubblici ufficiali contro la P.A. richiamati dall'art. 7, legge 27 marzo 2001, n. 97. Norma quest'ultima parimenti abrogata dal predetto art. 4 dell'allegato 3 del Codice (vedasi lett. g), con conseguente necessità di individuare, in sede interpretativa, la attuale portata della disciplina relativa al risarcimento del danno all'immagine: lo snodo interpretativo, tuttavia, non investe l'oggetto della controversia, posto che l'appellante è stato condannato in sede penale per uno dei delitti di cui al capo I del titolo II del libro secondo del codice penale (art. 314 c.p.).

4. Nessun pregio ha, ancora, il motivo di doglianza che investe l'esegesi dell'art. 17, comma 30 ter, citato, laddove si fa espresso riferimento ai "dipendenti" delle pubbliche amministrazioni. La norma non ha affatto un valore esclusivo né esprime una scelta restrittiva operata dal legislatore che, nel riscrivere i presupposti dell'azione per il danno all'immagine, ha dettato una disciplina generale che comprende dipendenti e amministratori pubblici. Considerato, infatti, che la responsabilità amministrativa (nel cui ambito si iscrive quella per il



danno all'immagine) *“non richiede necessariamente l'esistenza di un rapporto di impiego o la qualità di dipendente, ma il semplice inserimento nell'organizzazione della pubblica amministrazione con lo svolgimento di funzioni proprie della stessa amministrazione”* (Corte cost. 24 ottobre 2011 n. 340), il rinvio alla nozione di “dipendente” non può prescindere dalla costante interpretazione che di essa è stata fornita dalla giurisprudenza contabile, si da ricomprendere nei confini soggettivi dell'azione risarcitoria non solo la platea dei soli “impiegati”. Non può che concludersi, dunque, che il riferimento ai soli “dipendenti”, contenuto nell'art. 7 della legge n. 97/2001, richiamato dal più volte citato art. 17, comma 30-ter, sarebbe irragionevole e contrario ai principi di cui agli artt. 3, 97 e 103 Cost. ove fosse interpretato in senso restrittivo. Una tale limitazione sarebbe ancor più incoerente ove si consideri che, di solito, il danno all'immagine dell'amministrazione è maggiore proprio quando derivi dal comportamento illecito di un suo amministratore, perché in tal caso nell'opinione pubblica tende a essere più intensa l'identificazione tra soggetto agente e amministrazione da esso rappresentata (in termini, anche Sez. I. 1° marzo 2018 n. 96)

5. In relazione, poi, alle censure che investono il merito, l'appellante lamenta l'erroneità della sentenza nella parte in cui non ha ritenuto il *clamor fori* elemento costitutivo della fattispecie.

In premessa, occorre ricordare che le radici del danno all'immagine affondano nella grave compromissione di quei principi compendati nell'art. 97 Cost. relativi al “buon andamento” e “imparzialità” della



pubblica Amministrazione, inseriti anche nella Carta dei diritti solennemente proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, dapprima, e recepita nel Trattato dell'Unione Europea, poi. Qui si legge che il "diritto alla buona amministrazione" è da considerarsi come diritto fondamentale del cittadino europeo.

L'immagine della Pubblica Amministrazione, basata sul rispetto dei principi costituzionali del buon andamento e della imparzialità, configura uno strumento da cui la collettività desume la correttezza dell'azione della Amministrazione stessa e, in caso di suo attentato, rappresenta, sotto un profilo speculare, il sintomo della lesione subita e la misura per il suo integrale recupero (Sezione III centr. app., sentenza n. 144/2011).

In ogni caso, la giurisprudenza di questa Corte, anche in sede nomofilattica (SS.RR. n. 1/2011/QM del 18 gennaio 2011) ha ribadito la natura non patrimoniale del danno in esame, configurandolo come "danno-conseguenza" ossia come *«lesione all'immagine dell'ente [....] da non confondersi con "le spese necessarie al ripristino", che ne costituiscono, oltre al clamor fori, solo uno dei possibili parametri della quantificazione equitativa del risarcimento»*. La configurazione del danno in esame quale danno-conseguenza non elide, infatti, il ricorso alla prova presuntiva, nel senso che, in presenza di accertati reati contro la pubblica amministrazione, possono essere valutati tutti gli indizi gravi, precisi e concordanti che, ai sensi dell'art. 2729 c.c., lasciano inferire che tra le conseguenze negative di un illecito penalmente rilevante, ampiamente prevedibili e presumibili alla



stregua dell'*id quod plerumque accidit*, vi sia anche l'offuscamento dell'immagine e del prestigio della P.A. interessata (in termini, Sez. II centr. app. 26.09.2017 n. 647; id. 25.05.2018 n. 329; id. 4 marzo 2019 n. 68).

Il problema della tipicità delle fattispecie di danno non patrimoniale, che promana direttamente dall'art. 2059 c.c., può dirsi pienamente risolto per quanto riguarda il danno all'immagine pubblica non solo perché la Consulta, con la sentenza n. 355/2010, ha confermato che il danno in esame rinviene nell'art. 97 Cost. il suo fondamento - e la Carta costituzionale esprime gli interessi meritevoli di tutela al più elevato livello - ma, al tempo stesso che proprio l'art. 17, comma 30 ter, lo ha di fatto positivizzato e supportato legislativamente. La disposizione (sia pure in un'ottica restrittiva) ne ha radicato la tutela giurisdizionale dinanzi alla Corte dei conti, rafforzando l'intima connessione esistente tra il prestigio della Pubblica Amministrazione e i reati contro la stessa, nel cui ambito si colloca anche il delitto di peculato di cui all'art. 314 c.p. per il quale l'odierno appellante è stato condannato alla pena di anni quattro e mesi tre di reclusione.

6. Anche l'ultima delle doglianze mosse alla sentenza impugnata non trova riscontro nel ponderato ordito motivazionale che i primi giudici hanno posto a base della condanna. Allorquando la lesione del prestigio e del decoro delle amministrazioni pubbliche derivi, infatti, da condotte penalmente rilevanti, alla Procura contabile non rimane altro che fornire, alla stregua di quanto accertato dai giudici penali, elementi indizianti di una condotta foriera di un danno non



patrimoniale, quali la posizione funzionale dell'autore dell'illecito, la gravità dell'illecito, l'utilità tratta dal dipendente infedele, la negativa impressione suscitata nell'opinione pubblica per effetto del *clamor fori* e/o dello *strepitus iudicii*.

Posta l'inapplicabilità al caso di specie dell'art. 1, comma sexies, l. n. 20/1994 (introdotto dall'art. 1, comma 62, dalla legge 6 novembre 2012, n. 190), in considerazione del fatto che il criterio del *duplum* presuppone la prova che il dipendente abbia illecitamente percepito somme di denaro od altra utilità, che qui manca, il danno all'immagine va liquidato in via equitativa ex art. 1226 c.c., tenendo conto degli indicatori di natura oggettiva, soggettiva e sociale individuati dalla giurisprudenza contabile (*ex multis*, Sez. II centr. app. 26 settembre 2017 n. 647). Orbene, i giudici di prime cure hanno avuto cura di precisare il ruolo assunto dal rag. De Leo nella causazione dell'evento dannoso, posto che la liquidazione dei compensi indebiti non si sarebbe potuta realizzare senza il determinante e consapevole apporto dell'odierno appellante al quale si deve la predisposizione e la proposta del regolamento illegittimo - in quanto contrario al principio di onnicomprensività di cui all'art. 35, d.lgs. n. 165/2001 - sulla ripartizione dei detti emolumenti.

In tal senso, lapidarie affermazioni si rinvencono nella sentenza penale di primo grado (n. 212/2013 del Tribunale di Lecce) che considera il regolamento illegittimo "*perché non era possibile prevedere emolumenti diversi da, quelli previsti dalla legge e dalla contrattazione collettiva; di ciò il DE LEO ed il N. erano perfettamente consapevoli; ma*



l'approvazione del regolamento era l'artificio necessario ad ammantare di legalità l'appropriazione del danaro del Comune, di cui il N. aveva la disponibilità giuridica in quanto dirigente preposto al Servizio Economico Finanziario (SEF), e che avrebbe commesso emettendo i mandati di pagamento nei confronti del Tesoriere (e cioè, ex art. 208 TUEL, la banca che materialmente è depositaria del danaro del comune).

Nei fatti descritti, sono stati ravvisati i delitti di abuso in atti di ufficio, falso e peculato, anche se poi, con sentenza n. 1322/2015, la Corte d'appello penale di Lecce ha ritenuto assorbito il reato di abuso in quello di peculato, nonché prescritto quello di falso. A fronte della gravità della vicenda penalmente accertata, non ha alcun valore scriminante la circostanza che l'appellante non abbia materialmente percepito utilità, in quanto risulta provata l'incidenza causale della sua condotta rispetto alla determinazione del danno erariale patito dall'amministrazione comunale, per effetto dell'illecita erogazione di compensi incentivanti non dovuti (dei quali la somma più consistente è stata attribuita proprio al suo correo, N.G., per l'importo di euro 319.800,00).

A sua volta, la condanna penale a titolo di "danno morale" pari a complessivi euro 100.000,00 non ha rappresentato affatto uno dei parametri di riferimento per la liquidazione del danno da parte dei primi giudici (i quali anzi hanno evidenziato la diversità ontologica tra le due fattispecie in termini di possibile *ne bis in idem*, alla stregua dei principi enunciati dai giudici di legittimità: Cass. n. 14632/2015), ma



l'innegabile epilogo della vicenda giudiziaria penale, idoneo *ex se* a convalidare la sussistenza e la ben maggiore consistenza dei danni non patrimoniali derivati dalla consumazione degli illeciti in esame.

D'altra parte, la costituzione di parte civile dell'amministrazione danneggiata, nei giudizi in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, è stata ritenuta ammissibile sul presupposto che l'art.17, comma 30-ter, più volte citato, non ha introdotto una riserva di giurisdizione esclusiva in favore del giudice contabile, in quanto, *"nel prevedere la proposizione dell'azione risarcitoria da parte della Procura della Repubblica presso la Corte dei conti nel giudizio erariale, si limita a circoscrivere oggettivamente l'ambito di operatività dell'azione, senza introdurre una preclusione alla proposizione della stessa dinanzi al giudice ordinario"* (in termini Cass. pen. Sez. III, 6.06.2017, n. 38932). Le Sezioni Unite della Corte di cassazione hanno, poi, ripetutamente affermato e ribadito l'esistenza di una reciproca autonomia e indipendenza tra giurisdizione civile e penale, da un lato, e giurisdizione contabile, dall'altro (Cass. SS.UU. n. 22114/2014, n. 64/2014, n. 63/2014, n. 11/2012, n. 27092/2009), precisando che le occasionali interferenze derivanti dalla possibilità che l'ordinamento giuridico consenta una pluriqualificazione giuridica dei medesimi fatti materiali oggetto della cognizione dei diversi plessi giurisdizionali, pongono esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione a fronte di un titolo giudiziale già perfezionatosi, eseguito e totalmente soddisfacente della pretesa esercitata, risolvibile secondo i principi della preclusione, ma non un



problema di giurisdizione (Cass. SS.UU. 8927 del 2014).

La concorrenza tra l'azione civile promuovibile dinanzi al giudice penale da parte del soggetto pubblico danneggiato e l'azione per responsabilità erariale alla quale è legittimato il p.m. contabile, è stata sempre risolta *in executivis*, con il risultato che quest'ultima deve ritenersi preclusa soltanto a fronte della totale e definitiva soddisfazione della pretesa creditoria (in termini, Sez. II centr. app. 26 gennaio 2018 n. 37).

Neppure dirimente appare, infine, la deduzione difensiva che attribuisce un peso marginale al criterio "soggettivo" utilizzato dai primi giudici e rappresentato dalla "posizione apicale" assunta dal De Leo, nella compagine amministrativa locale in quanto assessore al bilancio. Oltre a quella "esterna", infatti, ad essere lesa da condotte integranti reati contro la pubblica amministrazione è l'immagine interna, ossia il disdoro che da esse ne trae l'intero apparato burocratico, tanto più incisivo quanto più elevata è la posizione funzionale rivestita in tale ambito dall'autore dell'illecito.

6. L'appello, in definitiva, non merita accoglimento e deve essere rigettato; per l'effetto, la sentenza impugnata deve essere integralmente confermata. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti Sezione Seconda Centrale d'Appello, così definitivamente pronunciando, rigetta l'appello e, per l'effetto, conferma integralmente la sentenza impugnata. Le spese di giustizia



Sent. 148/2020

sono poste a carico dell'appellante e si liquidano in euro 160,00
(centosessanta/00).

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 dicembre
2019.

L'Estensore

Il Presidente

(dott.ssa Maria Cristina Razzano)

(dott. Luciano Calamaro)

Firmato digitalmente

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 11/06/2020

La Dirigente

(Dott.ssa Sabina Rago)

Firmato digitalmente