



REPUBBLICA ITALIANA Sent. 165/2021

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE

LOMBARDIA

composta dai Magistrati:

Antonio Marco Canu Presidente

Massimo Chirieleison Consigliere

Alessandra Olessina Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **29532** del registro di segreteria promosso ad istanza della Procura contabile nei confronti di:

DI MARTINO Stefano Peppino Domenico, C.F.

DMRSFN66T04F205I, nato a Milano il 4 dicembre 1966, residente

a Nerviano (MI), in via Lampugnani G.C. n. 2; rappresentato e

difeso, anche disgiuntamente tra loro, dagli Avv. Emanuele Paolo

Brambilla del foro di Milano, con studio in Via Compagnoni, n. 3 e

Cinzia Cerimonia del foro di Roma con studio ivi sito in via Agri,

n. 6; con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv. Emanuele Paolo

Brambilla in forza di delega in calce alla memoria di costituzione

datata 11 febbraio 2021,

PEC: emanuelepaolo.brambilla@milano.pecavvocati.it;

cinziacerimonia@ordineavvocatiroma.org

MANCA Guido, C.F. MNCGDU40L09D345A, nato a Dorgali (NU), il 9 luglio 1940 e residente a Milano, in Via S. Marta, n. 15, elettivamente domiciliato presso lo studio dei difensori Avv. Alessandro Fermi e Simona Roncoroni, studio legale Fermi-Roncoroni, sito in Como, via Mentana, n. 22, dai quali è difeso giusta delega a margine della memoria di costituzione del giudizio cautelare, fermironcoroni@studiolegalementana22.it;

ROMAGNOLI Gabriella Fernanda Maria, C.F. RMGGRL48R41F205I, nata a Milano il 1° ottobre 1948 e residente a Capena (Roma), in via Martolana, n.11; rappresentata e difesa, come da procura alle liti in calce alla comparsa di costituzione in data 10 febbraio 2021, dall'Avv. Daria Pesce del foro di Milano ed elettivamente domiciliata presso lo studio della medesima, sito in Milano, via Colonna, n. 5;
PEC: daria.pesce@milano.pecavvocati.it.;

TROISI Emanuela Stefania Enrica, C.F. TRSMLS72L49F205S, nata a Milano il 9 luglio 1972 e ivi residente in Via Messina n. 1, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente tra loro, dagli Avv. Emanuele Paolo Brambilla del foro di Milano, con studio in Via Compagnoni, n. 3 e Cinzia Cerimonia del foro di Roma, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Emanuele Paolo Brambilla, giusta procura in calce alla comparsa di costituzione datata 11 febbraio 2021,
PEC: emanuelepaolo.brambilla@milano.pecavvocati.it;
cinziacerimonia@ordineavvocatiroma.org

VISTO il D.lgs. n. 26 agosto 2016, n. 174 (“Codice di Giustizia Contabile”);

LETTI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, all’udienza del 3 marzo 2021-udienza svolta correttamente, senza alcun problema informatico e con pieno rispetto del contraddittorio, in via telematica, per esigenze determinate dall’emergenza Covid-19, ai sensi dell’art. 85, comma 3, lett. e), del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, conv. in L. 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dall’art. 26 ter del D.L. 14 agosto 2020, n. 104, conv. in L. 13 ottobre 2020, n. 126 - il Magistrato relatore Alessandra Olessina, il Pubblico Ministero Gianluca Braghò e i difensori dei convenuti, Avv.ti Emanuele Paolo Brambilla, Simona Roncoroni e Giuliana Falletti, su delega dell’Avv. Daria Pesce.

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 24 ottobre 2019 la Procura contabile ha esercitato l’azione a tutela di un asserito danno erariale - di importo corrispondente alla somma di euro 476.990,00 (quale danno patrimoniale diretto) ed euro 350.000,00 (quale danno all’immagine), per un totale quindi di euro 826.990,00 - che il Comune di Milano avrebbe subito in conseguenza dell’intervenuta liquidazione, avvenuta in maniera illegittima, di un finanziamento pubblico a valere sul proprio bilancio a favore dell’associazione non riconosciuta ALKEOS. Contestualmente la Procura contabile ha chiesto la misura cautelare del sequestro conservativo, esponendo quanto segue.

1) In data 30 giugno 2010 la Procura contabile veniva informata dalla Procura della Repubblica di Milano in merito all'intervenuto esercizio dell'azione penale nei confronti della titolare di un'associazione privata beneficiaria di finanziamenti pubblici da parte del Comune di Milano (TROISI Emanuela Stefania Enrica, Presidente e rappresentante legale dell'associazione non riconosciuta ALKEOS) e di alcuni amministratori e dipendenti del Comune di Milano (DI MARTINO Stefano Peppino Domenico, Vice Presidente del Consiglio Comunale e Presidente della Commissione Consiliare Sicurezza negli anni 2004 - 2006; MANCA Guido, Assessore alla Sicurezza negli anni 2004 - 2006; ROMAGNOLI Gabriella Fernanda Maria, Dirigente del Settore Sicurezza negli anni 2004 - 2006).

2) Ai Sig.ri TROISI e DI MARTINO veniva contestato il reato di truffa aggravata per aver indotto il Comune di Milano - tramite l'intervento del Sig. DI MARTINO presso i competenti organi comunali di cui era componente - a stanziare e successivamente concretamente erogare, in favore dell'associazione privata ALKEOS riconducibile alla Sig.ra TROISI, un finanziamento finalizzato all'attuazione di un progetto socio - culturale finalizzato a favorire l'integrazione e il benessere della popolazione cinese residente a Milano in assenza di validi presupposti giustificativi.

3) Ai Sig.ri MANCA e ROMAGNOLI veniva parallelamente contestato il reato di abuso d'ufficio per aver intenzionalmente ed indebitamente favorito sia l'approvazione del progetto presentato

dall'associazione privata, sia la successiva liquidazione di numerose fatture che non risultavano invero correlate all'intervenuto svolgimento delle attività programmate.

4) Il procedimento penale, celebrato in sede dibattimentale con rito ordinario, si concludeva in primo grado (sentenza del Tribunale di Milano n. 1683/2012) con l'accertamento dei reati ascritti e con la condanna degli imputati (TROISI: anni uno e mesi 8 di reclusione ed euro 600,00 di multa; DI MARTINO: anni due e mesi quattro di reclusione ed euro 900,00 di multa, con interdizione dai pubblici uffici per la durata di anni uno e mesi sei; MANCA e ROMAGNOLI: mesi otto di reclusione, ciascuno con interdizione dai pubblici uffici per la durata di anni uno e mesi sei). La sentenza di prime cure veniva confermata integralmente in appello (sentenza della Corte d'Appello di Milano n. 3433/2013). La condanna diveniva irrevocabile a seguito del passaggio in giudicato della sentenza d'appello, che interveniva in data 7 febbraio 2014 per effetto del pronunciamento della Corte di Cassazione che dichiarava inammissibili i ricorsi proposti dagli imputati.

5) Secondo il PM contabile gli accertamenti penali sarebbero risultati precisi e convincenti in ordine alla ricostruzione della vicenda e al coinvolgimento dei Sig.ri TROISI, DI MARTINO, MANCA e ROMAGNOLI nell'illecito. In sintesi:

- In data 15 marzo 2004 il Consiglio comunale di Milano, su proposta di alcuni consiglieri, tra i quali DI MARTINO, approvava un emendamento al bilancio di previsione 2004 per un importo di

euro 380.000,00 allo scopo di finanziare un servizio territoriale per l'integrazione sociale e il benessere psicologico della popolazione cinese.

- In data 17 marzo 2004 si teneva, presso il Comune di Milano, una riunione sul tema dell'integrazione della comunità cinese, alla quale partecipava la convenuta TROISI, la quale presentava un progetto delle attività che l'associazione ALKEOS, invero non ancora costituita, intendeva svolgere, in funzione delle quali veniva domandato il sostegno finanziario comunale. Il progetto veniva analizzato dall'amministrazione territoriale. Con nota in data 4 giugno 2004, la dott.ssa Daria Maistri, Direttore Centrale del Comune, trasmetteva al Settore Sicurezza una nota interna dell'amministrazione relativa al *"progetto della dott.ssa Troisi (Di Martino)"*, sui cinesi di via Sarpi, ove veniva indicato che *"il progetto che dovrebbe avere un finanziamento di 380.000 euro del Settore Sicurezza, mostra i seguenti limiti: è rivolto solo alla popolazione cinese; è solo un progetto di mediazione culturale; non ha ricadute sul problema del commercio e soprattutto sulla sicurezza"*.

- Con riferimento alla suddetta nota, in data 18 giugno 2004, la convenuta ROMAGNOLI inviava all'Assessore MANCA, il progetto della TROISI e del DI MARTINO con osservazioni (tale progetto risultava, invero, pervenuto formalmente presso gli uffici comunali soltanto in data 7 luglio 2004).

- L'associazione culturale ALKEOS veniva costituita in data 9

settembre 2004.

- In data 17 novembre 2004 l'Assessore MANCA presentava alla Giunta Comunale la proposta di deliberazione relativa alla compartecipazione dell'ente al progetto di integrazione della popolazione cinese, per un importo finanziato di euro 380.000,00.

- Con deliberazione n. 2707 del 23 novembre 2004 la Giunta comunale approvava l'effettuazione di tale progetto, in collaborazione con l'associazione ALKEOS, e la compartecipazione alle spese per l'importo di euro 380.000,00 a carico del Settore Sicurezza Urbana. In tale delibera si dava atto che l'associazione ALKEOS contava tra i propri membri operatori specialistici della realtà cinese, impegnati da anni nei processi di integrazione di detta popolazione sul territorio milanese ed in rapporto con le numerose associazioni cui gli immigrati cinesi facevano capo; si dava altresì atto che si erano già realizzate, per portare a compimento le attività previste all'interno del progetto, connessioni e collaborazioni tra alcuni esperti di ALKEOS e vari enti (tra cui veniva menzionata la Fondazione DNArt). Si precisava poi che il costo complessivo del progetto di integrazione sociale ammontava ad euro 1.203.600,00, importo a cui il Settore Sicurezza Urbana avrebbe partecipato con il menzionato finanziamento di euro 380.000,00, mentre l'Associazione ALKEOS avrebbe provveduto direttamente alla parte restante, attraverso mezzi propri.

- Gli interventi oggetto del progetto venivano indicati nella pubblicazione di un vademecum sanitario bilingue, nella

realizzazione di un giornale periodico bilingue, nella realizzazione di corsi di lingua italiana e cinese, nella realizzazione nelle scuole e nelle parrocchie di un intervento di sensibilizzazione finalizzato all'integrazione e nella realizzazione di eventi socio-culturali, ricreativi e sportivi. Veniva altresì prevista la costituzione di un comitato tecnico-scientifico, di cui avrebbero fatto parte l'Assessore MANCA e la Dirigente ROMAGNOLI, oltre ad altri membri, da individuarsi successivamente.

- In data 13 dicembre 2004 il convenuto DI MARTINO, unitamente ad altri firmatari, presentava un emendamento al bilancio di previsione 2005, relativo all'ulteriore finanziamento dell'Associazione ALKEOS per un importo di euro 200.000,00. In data 3 gennaio 2005, la Giunta Comunale autorizzava l'integrazione finanziaria.

- In data 8 luglio 2005 l'ALKEOS presentava sei fatture, per un totale di euro 126.877,50; tali fatture venivano liquidate con determinazione dirigenziale della ROMAGNOLI in data 13 luglio 2005. In data 28 luglio 2005 venivano emessi i relativi mandati di pagamento.

- In data 27 dicembre 2005 l'ALKEOS presentava ulteriori sette fatture, per un totale di euro 180.316,97. La ROMAGNOLI liquidava tali fatture con determinazione del 3 gennaio 2006 ed i relativi mandati venivano emessi il 10 gennaio 2006.

- In data 4 gennaio 2006, sempre la dott.ssa ROMAGNOLI autorizzava il pagamento di euro 100.000,00 a titolo di acconto del

50% in base alla deliberazione integrativa del 3 gennaio 2005.

- In data 28 marzo 2006 venivano presentate ulteriori tre fatture, pari ad euro 69.795,53, contestualmente liquidate con apposita determinazione della Dirigente ROMAGNOLI. I relativi mandati venivano emessi il 18 aprile 2006.

- In data 1° agosto 2006 venivano presentate altre cinque fatture, per un totale di euro 144.190,18, di cui veniva bloccata la liquidazione a seguito dell'attivazione dell'indagine penale.

- L'associazione ALKEOS sarebbe risultata priva di risorse proprie e quindi incapace di portare a termine il progetto approvato dal Comune.

- Il progetto non sarebbe stato eseguito regolarmente.

- I controlli sull'operato dell'associazione non sarebbero stati effettuati e si sarebbe consentito di tenere in piedi un progetto che non veniva eseguito secondo il programma e si sarebbe dato corso alla liquidazione delle *tranches* di finanziamento pubblico in carenza di valida documentazione giustificativa ed in assenza di verifiche sullo svolgimento delle prestazioni.

- Premesso che l'associazione ALKEOS non disponeva di risorse proprie, venivano inoltre accertate spese esorbitanti rispetto al progetto che avevano potuto trovare copertura soltanto grazie alla contribuzione pubblica: segnatamente costosi viaggi e soggiorni in Cina della TROISI e del DI MARTINO (spesa totale accertata: euro 186.290,72).

- La responsabilità dei convenuti TROISI e DI MARTINO

risulterebbe evidente in considerazione della loro accertata partecipazione formale e sostanziale alla gestione dell'associazione ALKEOS e alla luce dell'illecita e fraudolenta acquisizione e utilizzazione delle risorse pubbliche.

- La responsabilità dei convenuti MANCA e ROMAGNOLI, nell'ambito delle rispettive competenze amministrative e gestionali, sarebbe comprovata dalla palese illegittimità procedurale, dispiegatasi in un ampio lasso temporale ed estrinsecatasi attraverso la sollecitazione ed approvazione degli atti di ammissione del progetto alla contribuzione pubblica, di stanziamento del finanziamento e della sua concreta liquidazione ed erogazione.

La Procura ha concluso chiedendo la condanna al pagamento di:

- euro 476.990 quale danno patrimoniale per illecita erogazione di fondi comunali per scopi non realizzati e per scopi personali (viaggi in Cina di Troisi e Di Martino) a carico di tutti e quattro i convenuti ritenuti dalla Procura responsabili in solido a titolo di dolo;

-euro 350.000 quale danno all'immagine a carico dei convenuti Di Martino, Manca e Romagnoli ritenuti dalla Procura responsabili in solido a titolo di dolo.

Con Decreto n. 15 del 30 ottobre 2019, il Presidente della Sezione Giurisdizionale ha autorizzato il sequestro conservativo richiesto dalla Procura Regionale nei confronti di TROISI Emanuela Stefania Enrica, DI MARTINO Stefano Peppino Domenico, MANCA Guido, ROMAGNOLI Gabriella Fernanda Maria, fino alla concorrenza del danno erariale subito dal Comune di Milano come

determinato in citazione, pari complessivamente ad euro 826.990,00 (comprensivi di danno patrimoniale e danno all'immagine) in solido nei confronti di DI MARTINO, ROMAGNOLI e MANCA, mentre nei confronti di TROISI in solido con gli altri convenuti fino alla concorrenza di euro 476.990,00 (solo danno patrimoniale), oltre rivalutazione monetaria ed interessi ex art. 33, secondo comma, della L. 23 dicembre 1994, n. 724.

Con ordinanza n. 10/2020 il Giudice designato dal Presidente della Sezione per la conferma, modifica o revoca del decreto presidenziale, ha parzialmente modificato *“il sequestro conservativo, autorizzato con Decreto Presidenziale n. 15 del 30 ottobre 2019, fissando la somma sino alla concorrenza della quale vengono autorizzate le misure cautelari in euro 476.990,00 per la Sig.ra TROISI Emanuela Stefania Enrica ed in euro 350.000,00, in solido, per i Sig.ri DI MARTINO Stefano Peppino Domenico, MANCA Guido e ROMAGNOLI Gabriella Fernanda Maria”*, e ha revocato *“il sequestro conservativo del conto corrente bancario intestato al Sig. MANCA Guido presso la Banca Mediolanum (saldo pari ad euro 7.866,36) e della trattenuta mensile sul trattamento previdenziale erogato dall'INPS in favore del medesimo Sig. MANCA Guido”*, confermando *“le restanti misure cautelari autorizzate con il Decreto Presidenziale n. 15 del 30 ottobre 2019”*.

Il Giudice designato ha confermato il Decreto Presidenziale nella parte riguardante TROISI, accogliendo la richiesta di sequestro fino all'ammontare di euro 476.990,00, somma corrispondente ai

contributi illegittimamente incamerati dall'associazione ALKEOS, ma ha ritenuto prescritta l'azione proposta, per il medesimo danno patrimoniale, nei confronti degli altri convenuti DI MARTINO, MANCA e ROMAGNOLI, accogliendo la richiesta di sequestro soltanto in relazione al danno all'immagine, dunque fino all'ammontare di euro 350.000,00.

La Procura contabile ha proposto reclamo per la riforma dell'ordinanza, nella parte in cui ha affermato la prescrizione dell'azione, insistendo per l'accoglimento integrale della propria domanda cautelare. Con ordinanza n. 63/2020 la Corte dei conti, Sez. giurisdizionale per la Lombardia, in sede di reclamo proposto dal Pubblico Ministero contabile nei confronti dell'ordinanza del Giudice Designato n. 10/2020, ha respinto il reclamo e, per l'effetto, ha confermato integralmente l'ordinanza del Giudice designato, condividendone la motivazione in punto prescrizione.

Con memoria datata 11 febbraio 2021 si è costituito in giudizio il convenuto DI MARTINO, chiedendo di rigettare integralmente le domande attoree in quanto illegittime, infondate e non provate, con conseguente declaratoria di inefficacia del sequestro conservativo; in via gradata, nella denegata ipotesi di accoglimento della domanda di risarcimento del danno non patrimoniale, di limitarne la quantificazione nella misura massima di euro 50.000,00, con vittoria di spese e compensi professionali da distrarsi.

La difesa di DI MARTINO ha eccepito la prescrizione della domanda attorea al pagamento della somma di euro 476.990,00, sia

considerando come *dies a quo* l'esborso finanziario pubblico, sia la data della comunicazione ex art. 129 disp. att. c.p.p., a fronte della notifica dell'invito a dedurre avvenuta solo in data 21 febbraio 2019. Ha evidenziato, inoltre, che non costituisce atto interruttivo la costituzione di parte civile del Comune di Milano, in quanto è stata revocata, né la raccomandata A.R. del Comune di Milano spedita solo il 28 gennaio 2019. Infine, con riferimento alla scrittura privata del 28 aprile 2011 stipulata tra il Comune di Milano e ALKEOS, la difesa di DI MARTINO ha affermato l'inopponibilità della scrittura, in quanto mai fatta propria da Di Martino. Ha inoltre richiamato le ordinanze nn. 10/2020 e 63/2020 per quanto attiene alla disamina in punto prescrizione. Ha evidenziato altresì che la sopra menzionata scrittura non dispiegherebbe alcun effetto interruttivo e/o sospensivo del termine prescrizione, in quanto la stessa riguarderebbe solo l'azione civile di risarcimento del danno e non l'azione contabile, che è indisponibile ed esercitabile unicamente dalla Procura contabile, e comunque l'accordo sarebbe inopponibile alla Procura contabile. La difesa di DI MARTINO ha eccepito anche la prescrizione del danno all'immagine, sia individuando il *dies a quo* dal momento in cui la notizia di danno è divenuta di dominio pubblico (ossia in data 25 ottobre 2010, in coincidenza con la pubblicazione di un articolo da parte del Corriere della Sera), sia individuando il *dies a quo* nella sentenza definitiva di Cassazione del 7 febbraio 2014, a fronte dell'invito a dedurre notificato al sig. Di Martino il 21 febbraio 2019. Ha affermato infine l'insussistenza

del danno all'immagine per mancanza dei relativi presupposti, in quanto il cd. *strepitus fori* si sarebbe verificato in un lasso temporale molto limitato. In punto quantificazione del danno all'immagine, ha evidenziato come il Comune di Milano abbia chiesto dinanzi al Trib. Civ. di Milano la minor somma di euro 50.000,00. Ha affermato la responsabilità di tutta la Giunta comunale nella realizzazione del progetto in questione; ha evidenziato che l'associazione ALKEOS ha in realtà posto in essere molte attività corrispondenti al progetto (che ha indicato specificamente) e che il ruolo di Di Martino è stato esclusivamente politico.

Con memoria datata 3 febbraio 2021 si è costituito in giudizio il convenuto MANCA, chiedendo, in via preliminare, di dichiarare l'intervenuta prescrizione delle richieste di risarcimento dei danni patrimoniale e di immagine; in via subordinata preliminare, ha chiesto di dichiarare l'intervenuta prescrizione della richiesta di risarcimento danno patrimoniale; in via principale nel merito, ha chiesto di rigettare la domanda in quanto infondata in fatto e in diritto per la mancanza dei presupposti oggettivi e/o soggettivi e per l'effetto revocare il sequestro; in via subordinata nel merito, ha chiesto di rigettare integralmente la domanda di risarcimento del danno all'immagine, in quanto non provata la sussistenza del danno; in via ulteriormente subordinata, ha chiesto di rideterminare l'effettiva entità del danno riconducibile al MANCA e, esclusa la responsabilità solidale con gli altri convenuti, in base al contributo causale, di rideterminare nella misura massima del 10 per cento la

quota di danno riconducibile all'Ing. Manca, con vittoria di spese.

La difesa di Manca ha eccepito la prescrizione della domanda attorea, evidenziando che la costituzione di parte civile del Comune di Milano è stata revocata e quindi è venuto meno l'effetto interruttivo della prescrizione, né può riconoscersi tale effetto alla scrittura privata tra ALKEOS e Comune di Milano che non ha vincolato per nulla la Procura contabile; ha contestato altresì la ricostruzione fatta dalla Procura in termini di contratto a favore del terzo. Nel merito, ha contestato la sussistenza in capo a Manca di un obbligo di controllo sulla spesa, sull'attività di ALKEOS e sulla regolarità dell'*iter* di progetto, controllo che invece avrebbe dovuto essere esercitato dai dirigenti del Comune di Milano. Ha evidenziato che Manca si è limitato a costituire un comitato tecnico scientifico di controllo con lo scopo di capire se l'obiettivo veniva perseguito o meno, ma non è stato lui a deliberare gli acconti e l'ulteriore spesa di euro 200.000,00, bensì la Giunta comunale con due delibere corredate da parere e le proposte firmate dalla dirigenza del Comune. Ha contestato la sussistenza del dolo e ha affermato esservi violazione del *ne bis in idem*, essendo pendente dinanzi al Trib. Civ. di Milano un giudizio con i medesimi convenuti e analoga richiesta di risarcimento danni. Con riferimento alla domanda di danno all'immagine, ha affermato la nullità dell'azione per assenza dei presupposti, essendo il *clamor fori* un elemento per la quantificazione del danno e non un requisito costitutivo; in punto quantificazione ha evidenziato che non vi è alcuna prova che Manca

abbia percepito un vantaggio economico e il danno all'immagine, ove provato, deve essere ripartito tenendo conto del ruolo di ciascuno dei convenuti, così come le altre voci di danno non devono essere addebitate in solido a tutti i convenuti senza distinzioni di ruoli.

Con memoria datata 10 febbraio 2021 si è costituita in giudizio la convenuta ROMAGNOLI, chiedendo, in via preliminare e pregiudiziale, di accertare l'intervenuta prescrizione del diritto al risarcimento del danno patrimoniale e del danno all'immagine di parte attrice; nel merito, in via principale, ha chiesto di rigettare le domande di parte attrice, in quanto destituite di ogni fondamento in fatto e in diritto, con vittoria di spese ed onorari.

La difesa di ROMAGNOLI ha eccepito la prescrizione del danno erariale, considerando come *dies a quo* l'ultimo esborso di una serie di *tranche*, che realizza appunto l'evento avvenuto in data 28 marzo 2006 (ultimo pagamento delle fatture presentate da ALKEOS autorizzato da Romagnoli), come confermato anche nella sentenza penale di primo grado, e ha evidenziato che, rispetto a tale data, la notifica della messa in mora del Comune è pervenuta oltre il termine prescrizione. Ha evidenziato che la costituzione di parte civile del Comune non ha effetto interruttivo perché è stata revocata in data 26 gennaio 2012, decorrendo da allora un nuovo termine prescrizione maturato in data 26 gennaio 2017, né può essere opposta a Romagnoli la scrittura privata sottoscritta tra Comune di Milano e ALKEOS. Ha richiamato a questo proposito le ordinanze

nn. 10 e 63 del 2020. Ha affermato altresì la prescrizione del danno all'immagine, individuando il *dies a quo* dal momento in cui la collettività è venuta a conoscenza dell'evento dannoso attraverso gli organi di stampa, ossia a partire dall'ultimo articolo di giornale in data 16 febbraio 2012. Nel merito, ha evidenziato il ruolo marginale ricoperto dalla dott.ssa Romagnoli, essendo la stessa subordinata alle direttive del Direttore Centrale Decentramento e Autorizzazioni, quindi una mera esecutrice rispetto agli organi di governo. Secondo la difesa, la Romagnoli si limitava a liquidare le somme ad ALKEOS sulla base delle fatture previo controllo meramente formale. Inoltre, ha evidenziato che nel processo penale non è stato provato il personale vantaggio che Romagnoli avrebbe avuto dal favorire ALKEOS. In punto danno all'immagine, ha contestato che la Procura non ha dato alcuna prova dell'effettiva perdita di prestigio e del grave detrimento all'immagine della P.A. ed ha evidenziato che comunque tale danno non può essere imputato alla Romagnoli, svolgendo essa un'attività burocratica interna al Comune che non può in alcun modo aver inficiato l'immagine dell'ente.

Con memoria datata 11 febbraio 2021 si è costituita in giudizio la convenuta TROISI, chiedendo di rigettare integralmente le domande attoree con conseguente declaratoria di inefficacia del sequestro, con vittoria di spese e compensi professionali da distrarsi a favore dei difensori.

La difesa di TROISI ha affermato l'inammissibilità dell'atto di

citazione per omessa notifica alla signora Troisi dell'invito a dedurre, mai ricevuto dalla convenuta, in quanto l'avviso di giacenza relativo al plico di posta raccomandata attraverso il quale si sarebbe dovuto comunicare alla signora Troisi la giacenza in deposito dell'atto *de quo*, è stato in realtà indirizzato ad un destinatario diverso dalla convenuta. Inoltre, ha eccepito la prescrizione dell'azione attorea, sia considerando come *dies a quo* l'esborso finanziario pubblico, sia la data della comunicazione ex art. 129 disp. att. c.p.p., in quanto l'atto di citazione è stato notificato solo in data 28 dicembre 2019 e anche l'invito a dedurre (pur volendolo ritenere notificato il 7 febbraio 2019 come sostiene la Procura) sarebbe tardivo. Ha evidenziato inoltre che non costituisce atto interruttivo l'atto di costituzione di parte civile del Comune di Milano, in quanto è stata revocata, né la raccomandata A.R. del Comune di Milano spedita solo il 28 gennaio 2019, né infine la scrittura privata del 28 aprile 2011 stipulata tra il Comune di Milano e ALKEOS Onlus in persona della Presidente dott.ssa Troisi che non dispiegherebbe alcun effetto interruttivo e/o sospensivo del termine prescrizione, in quanto la stessa riguarderebbe solo l'azione civile di risarcimento del danno e non l'azione contabile, che è indisponibile ed esercitabile unicamente dalla Procura contabile, e comunque l'accordo sarebbe inopponibile alla Procura contabile. Nel merito, la difesa di TROISI ha affermato che l'associazione ALKEOS ha in realtà posto in essere molte attività corrispondenti al progetto finanziato dal Comune di Milano,

progetto che è stato voluto e determinato da tutta la Giunta comunale.

La causa è stata discussa all'udienza del 3 marzo 2021, svolta telematicamente, nella quale la Procura ha innanzi tutto affermato esservi conflitto d'interessi tra le posizioni della convenuta Troisi e del convenuto Di Martino, rappresentati in giudizio dai medesimi Avvocati Brambilla e Cerimonia a cui sono state conferite due distinte procure in pari data; ha, pertanto, chiesto di dichiarare la contumacia dei due convenuti e di disporre un'udienza di rinvio per consentire l'assunzione di difensore idoneo al patrocinio di ogni singola posizione.

L'Avv. Brambilla si è opposto escludendo il conflitto d'interessi.

Il Collegio, con ordinanza letta in udienza e verbalizzata, ha ritenuto non esservi, nella specie, conflitto d'interessi, né attuale né potenziale, nel significato ad esso attribuito dalla giurisprudenza, ed ha pertanto rigettato l'eccezione sollevata dalla Procura, disponendo la prosecuzione della discussione del giudizio.

Il P.M. contabile ha svolto la propria requisitoria sui seguenti punti:

- la prescrizione del danno all'immagine: il P.M. ha ribadito la tempestività dell'azione contabile, essendo il *dies a quo* del danno all'immagine, rinvenibile, per giurisprudenza consolidata, nel passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna (7 febbraio 2014), rispetto al quale sia le lettere di messa in mora da parte del Comune di Milano, sia la notifica dell'invito a dedurre fatta al primo dei convenuti sono assolutamente tempestivi.

-la quantificazione del danno all'immagine: il P.M. ha ribadito la congruità della quantificazione, evidenziando che le condotte sono antecedenti all'entrata in vigore della L. n. 190/2012, pertanto la quantificazione del danno all'immagine è stata effettuata con valutazione equitativa, tenendo conto del notevole danno inferto all'Amministrazione comunale, del notevole lasso di tempo in cui i *media* si sono occupati della vicenda, della natura apicale delle posizioni dei funzionari ed amministratori pubblici coinvolti e della gravità dei fatti commessi, sia dal punto di vista penale che contabile, stante l'assenza di controlli e la violazione enorme dei presupposti giuridici e dei principi di trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa.

-la posizione della convenuta TROISI: il P.M. contabile ha contestato l'eccezione, formulata dalla difesa, di inammissibilità della citazione per mancata ricezione dell'avviso di giacenza dell'invito a dedurre, asseritamente indirizzato a un soggetto diverso, in quanto, secondo la Procura, l'atto prodotto dalla difesa (avviso di deposito) non è ufficiale e diverge dall'originale prodotto agli atti dalla Procura (CAD verde di compiuta giacenza per mancato ritiro), già preso in esame nella fase cautelare e ora riprodotto *sub* nota n. 2, pervenuto alla Procura dall'Unep.

-l'eccezione di prescrizione formulata da tutti i convenuti: il P.M. contabile ha richiamato l'effetto interruttivo permanente della costituzione di parte civile nel giudizio penale da parte del Comune di Milano e ha ribadito inoltre la propria tesi (espressa anche in sede

cautelare) sulla valenza giuridica della scrittura privata datata 28 aprile 2011, intervenuta tra la convenuta Troisi e il Comune di Milano, ed avente, secondo la Procura, natura di contratto a favore di terzi con effetto novativo sul titolo fatto valere dalla Procura contabile e con estensione soggettiva nei confronti di tutti gli imputati.

-la fondatezza dell'azione nel merito: la Procura ha evidenziato che l'istruttoria contabile ha dimostrato una circolarità di informazioni tra i vari convenuti, un accordo tra gli stessi, che è stato confermato dalle dichiarazioni dei testi in sede penale; il consulente del P.M. in sede penale ha evidenziato che ALKEOS non aveva potenzialità, che c'è stata irregolarità nell'erogazione, che i controlli non sono stati fatti; la Procura contabile ha quindi ribadito la prospettazione di concorso dei convenuti.

-il danno all'immagine contestato al convenuto DI MARTINO: il P.M. contabile ha richiamato la giurisprudenza contabile che ritiene esperibile l'azione contabile anche nell'ipotesi di condanna per un reato non "proprio" (nel caso di Di Martino la truffa aggravata) ma "complesso" e comprendente al suo interno un reato proprio (in quanto per Di Martino il reato di truffa aggravata ha sussunto in sé il reato meno grave di abuso d'ufficio in base alla clausola di riserva indeterminata).

La Procura ha quindi richiamato le conclusioni già rassegnate in citazione, chiedendo la conversione del sequestro in pignoramento.

Il difensore dei convenuti Di Martino e Troisi si è riportato

integralmente alle proprie difese scritte già depositate, ribadendo le conclusioni ivi già rassegnate; per quanto riguarda la questione preliminare relativa all'inammissibilità della citazione, ha precisato che l'avviso di giacenza che è stato prodotto dalla difesa è un modello 26 della Posta, sul quale è riportato il timbro postale anche se non ben evidente; ha pertanto insistito nell'eccezione, evidenziando altresì che, indipendentemente dall'intervenuta corretta notifica dell'invito a dedurre alla convenuta Troisi, la posta di danno azionata è prescritta.

Il difensore del convenuto Manca ha richiamato la propria comparsa di costituzione depositata in giudizio, ribadendo le conclusioni ivi già rassegnate ed evidenziando l'avvenuta prescrizione del danno azionato dalla Procura, l'infondatezza della tesi del contratto a favore di terzo sostenuta dal P.M. contabile in riferimento alla scrittura privata del 28 aprile 2011 e il fatto che il sig. Manca non ha tratto alcun vantaggio economico dalla vicenda.

Il difensore della convenuta Romagnoli ha richiamato gli atti già depositati e le conclusioni ivi rassegnate, ribadendo l'avvenuta prescrizione del danno azionato dalla Procura, la non fondatezza del danno all'immagine, in quanto la convenuta Romagnoli non sarebbe mai stata menzionata negli articoli di giornale, il ruolo di mera esecutrice rivestito da costei, la mancanza di prova in ordine ad alcun vantaggio economico tratto dalla stessa.

Il P.M. contabile ha ancora brevemente replicato in merito alla questione dell'avviso di giacenza asseritamente erroneo ricevuto

dalla convenuta Troisi con riferimento alla notifica dell'invito a dedurre, evidenziando che l'avvenuta conoscenza, da parte della Troisi, del numero di raccomandata prova che, a prescindere dalla contestata irregolarità, la notifica ha raggiunto lo scopo in quanto è giunta nelle mani del destinatario.

DIRITTO

In primis il Collegio esamina l'eccezione di prescrizione sollevata dalle difese dei convenuti sia con riferimento al danno patrimoniale diretto, che al danno d'immagine.

Pertanto, distinguendo le due poste di danno, il Collegio osserva quanto segue.

Per quanto attiene al danno patrimoniale diretto, pari ad euro 476.990,00, contestato dalla Procura contabile a tutti i convenuti in solido, deve ritenersi che l'eccezione di prescrizione sia fondata.

Infatti, il *dies a quo* del termine prescrizione per tale posta di danno deve essere individuato nella data degli esborsi effettuati a titolo di finanziamento alla Associazione ALKEOS (mandati di pagamento in data 28 luglio 2005, 4 gennaio 2006, 10 gennaio 2006 e 18 aprile 2006).

Il primo atto interruttivo del termine prescrizione è ravvisabile nella costituzione di parte civile nell'ambito del procedimento penale effettuata dal Comune di Milano in data 25 ottobre 2010.

Secondo la giurisprudenza tale effetto interruttivo ha efficacia permanente, ex art. 2945, comma 2 c.c. (cfr. tra le tante, Corte dei conti, sez. III app. n. 2/2021, II app. n. 41/2017, SS.RR. n. 8/2008)

fino al termine del processo penale oppure in un momento antecedente, qualora l'azione civile esercitata in quella sede venga meno.

Nel caso di specie, l'effetto permanente dell'atto interruttivo è cessato all'udienza dibattimentale di primo grado in data 26 gennaio 2012 per revoca tacita della costituzione di parte civile del Comune di Milano, a causa del mancato deposito delle conclusioni.

Pertanto, dal 26 gennaio 2012 il termine prescrizione ha ricominciato a decorrere ed è effettivamente maturato pienamente a fine gennaio 2017, prima degli ulteriori atti idonei all'interruzione rappresentati dalle costituzioni in mora formalizzate dal Comune di Milano alla fine del mese di gennaio 2019 (si veda in particolare la trasmissione delle raccomandate A.R. con le quali il Comune di Milano ha domandato il risarcimento danni ai convenuti, allegato n. 6-bis del fascicolo di Procura).

A confutazione la Procura ha sostenuto, innanzi tutto, che il danno erariale sarebbe divenuto concreto ed attuale per i convenuti responsabili in solido a partire dal passaggio in giudicato della sentenza della Corte d'Appello di Milano n. 3433/2013, ovvero dal 7 febbraio 2014 (data del passaggio in giudicato), e che da tale data decorrerebbe dunque il termine prescrizione per tutti i convenuti, anche in riferimento al danno patrimoniale, pena la violazione dell'art. 651 c.p.p.

Come già evidenziato dal Giudice del reclamo con l'ordinanza n. 63/2020, con considerazioni che il Collegio condivide pienamente,

questo ragionamento non può che riguardare i casi di danno c.d. “indiretto”, sempre che si condivida l’orientamento giurisprudenziale (peraltro ormai minoritario) secondo cui il danno erariale diviene concreto ed attuale dalla data in cui l’Amministrazione è condannata con sentenza passata in giudicato (con le necessarie conseguenze in ordine alla decorrenza del termine prescrizione), non certo la fattispecie in esame, del tutto differente, di danno “direttamente” causato dai convenuti all’Amministrazione, a meno di voler teorizzare un rapporto di pregiudizialità necessaria tra procedimento penale (o civile) e azione contabile, pregiudizialità non prevista attualmente dall’ordinamento se non in casi specifici (come nelle azioni finalizzate al risarcimento del danno all’immagine, in rapporto al processo penale).

La Procura ha, inoltre, attribuito efficacia interruttiva, fino al passaggio in giudicato della sentenza di condanna, alla scrittura privata stipulata in data 28 aprile 2011 tra il Comune di Milano e l’Associazione ALKEOS (in persona della Presidente TROISI), efficacia interruttiva che - secondo il P.M. contabile - deve ritenersi estesa anche agli altri convenuti e alla Procura contabile.

In base a tale accordo, (cfr. punto 5) il Comune avrebbe potuto proporre azione civile, in caso di sentenza passata in giudicato di condanna o di proscioglimento per motivi diversi dall’assoluzione con formula piena ai sensi dell’art. 530 comma 1 c.p.p., con impegno (cfr. punto 3) tuttavia di versare la somma di euro 100.000,00 (come previsto nell’atto d’impegno a firma della Giunta

n. 2304/2005), in caso di esito assolutorio pieno del dibattimento nei confronti di tutti gli imputati, accertato con sentenza passata in giudicato.

La tesi della Procura è che tale scrittura sia qualificabile come contratto a favore di terzo ai sensi dell'art. 1411 c.c., in quanto prevedeva evidentemente un beneficio - consistente in una sorta di diritto a non essere citati in giudizio, sotto condizione risolutiva dell'assoluzione in sede penale - a favore di ALKEOS, ma estensibile a tutti i convenuti in giudizio, non essendovi stato rifiuto espresso né patto contrario.

La Procura ha evidenziato altresì che alla scrittura in questione deve essere riconosciuto non un effetto transattivo, ma più propriamente novativo, poiché le parti non hanno inteso porre fine ad una lite già incominciata o prevenire una lite futura, ma solo attendere l'esito del giudizio penale e determinare l'assetto dei propri interessi in relazione alla definizione di quel giudizio, quindi suddetto atto non ha prodotto alcun effetto "tombale", ma solo un effetto novativo sulle obbligazioni reciproche in relazione agli esiti penali e un effetto sospensivo delle pretese risarcitorie vantate dall'Amministrazione danneggiata e, correlativamente, della proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativa da parte del P.M. contabile, in attesa della definizione, con efficacia di giudicato, del processo penale instauratosi nei confronti dei coimputati, odierni convenuti.

Tale tesi non convince.

A prescindere dalla qualificazione della scrittura in questione come contratto a favore del terzo con effetti transattivi o novativi, ciò che al Collegio appare assolutamente da escludere è che tale atto possa condizionare l'azione della Procura contabile.

Non è infatti possibile sostenere che, all'esito della scrittura privata sottoscritta dalla convenuta TROISI in qualità di Presidente dell'associazione ALKEOS il diritto al risarcimento non potesse essere fatto valere e la relativa azione contabile non fosse esperibile dalla Procura contabile prima del passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Eventuali accordi tra Amministrazione danneggiata e presunti responsabili di danno erariale non sono infatti in grado di condizionare in alcun modo l'esercizio dell'azione contabile, che è per sua natura indisponibile e in esclusiva titolarità della Procura contabile.

L'interesse dell'Ordinamento (interesse generale alla conservazione ed alla corretta gestione dei mezzi economici dell'attività amministrativa) e la correlativa azione del P.M. presso la Corte dei conti (espressione di un ministero obiettivo e neutrale) non è né disponibile, né rinunciabile (cfr. Corte Cost. n. 4040/1989; Cass. Civ. SS.UU. n. 1282/1982 e 22 gennaio 1993). Se così non fosse, gravi potrebbero essere gli effetti derivanti da una eventuale inerzia o *mala gestio* dell'Amministrazione che potrebbe pregiudicare le ragioni dell'Erario. Si verrebbe, infatti, in tal caso, a far dipendere dalla volontà dell'Amministrazione (che può o meno costituirsi

parte civile e successivamente rinunciarvi o non dare seguito con idonee azioni ovvero stipulare rinunce stragiudiziali pattizie) la sorte dell'azione del P.M. presso la Corte dei conti, il quale agisce, invece, a tutela dell'interesse pubblico; azione che, quindi, verrebbe a trovarsi unicamente nella disponibilità dell'Ente danneggiato, che peraltro potrebbe recedere in qualsiasi momento dall'azione intrapresa con pregiudizio dell'interesse che si intendeva tutelare. Solo se si formasse un giudicato non solo sull'*an*, ma anche sul *quantum* e quindi vi fosse liquidazione del danno, con reintegrazione completa delle ragioni dell'Erario, la pronuncia stessa avrebbe effetti (cfr. in tal senso anche Corte dei conti, Sez. I app. n. 80/2015).

Alla luce di quanto sopra esposto, il Collegio ritiene che il diritto al risarcimento del danno patrimoniale diretto quantificato dalla Procura in euro 476.990,00 sia prescritto con riferimento a tutti convenuti.

Con riferimento specifico alla convenuta TROISI, alla quale la Procura contabile ha contestato solo il danno patrimoniale diretto, il Collegio richiama il principio cosiddetto della "ragione più liquida" (cfr. Cass. SS.UU. n. 26242/2014; Corte dei conti, Sez. II centr. app. n. 91/2017; Corte dei conti, Sez. giur. Lombardia nn. 211/2019 e 74/2017 e Sez. giur. Abruzzo n. 53/2016), in base al quale occorre dare priorità alla ragione più evidente, più piana, che conduca ad una decisione indipendentemente dal fatto che essa riguardi il rito o il merito, anche in aderenza alle esigenze di economia processuale

e celerità del giudizio costituzionalizzate nell'art. 111 Cost., in quanto conducenti ad una esenzione di responsabilità.

Pertanto, nel caso di specie, si ritiene che la domanda della Procura contabile nei confronti della convenuta TROISI debba essere respinta sulla base della soluzione della questione preliminare, assorbente, già pronta, relativa all'eccezione di prescrizione, senza che sia necessario esaminare l'altra questione preliminare, riguardante la regolare notifica dell'invito a dedurre.

Per quanto riguarda invece l'eccezione di prescrizione formulata dalle difese dei convenuti in relazione alla seconda posta di danno contestata dalla Procura, ossia il danno all'immagine, il Collegio ritiene che tale eccezione sia priva di fondamento.

Infatti, a tal riguardo deve essere richiamata la previsione dell'art. 17, comma 30 ter, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella L. 3 agosto 2009, n. 102, che, con riferimento al danno all'immagine, dispone espressamente: “..... *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*”.

Nella fattispecie in esame, il decorso del termine prescrizionale del danno all'immagine è stato validamente interrotto dalla costituzione di parte civile del Comune di Milano, che ha avuto ad oggetto anche tale tipologia di danno, con conseguente inizio di un nuovo termine di prescrizione, rimasto però sospeso fino al 7 febbraio 2014, data del passaggio in giudicato della sentenza penale, ed è ricominciato

a decorrere da quella data.

Gli inviti a dedurre risultano essere stati notificati, quantomeno ad uno dei coobbligati - con efficacia estesa a tutti i restanti condebitori ex art.1310 c.c. - prima della maturazione del termine prescrizione (entro il 7 febbraio 2019).

Le costituzioni in mora formalizzate dal Comune di Milano (con intimazione di pagamento non limitata alla somma di euro 476.990,00, corrispondente al danno patrimoniale diretto, bensì anche ad ulteriori danni) sono pervenute ai destinatari già nel gennaio 2019, come comprovato dalla documentazione depositata dalla Procura Regionale (cfr. allegato n. 6 - bis del fascicolo di parte).

Pertanto, l'azione contabile avente ad oggetto il danno all'immagine è stata tempestivamente esercitata entro il termine prescrizione quinquennale.

Passando, quindi, ad esaminare la fondatezza, nel merito, di tale azione, il Collegio osserva quanto segue.

Come noto, è ormai consolidato il principio della risarcibilità del danno da lesione del diritto d'immagine della P.A. allorquando vi sia un'alterazione del prestigio e della personalità della P.A., a seguito di un comportamento tenuto in violazione dell'art. 97 Cost., ossia in dispregio delle funzioni e delle responsabilità dei funzionari pubblici (cfr., Corte cost. n. 355/2010).

Ricorre, in sostanza, il danno all'immagine quando la condotta illecita dei dipendenti della P.A. determina una lesione del bene

giuridico consistente nel buon andamento della P.A., tale da far perdere a quest'ultima credibilità ed affidabilità all'esterno, ingenerandosi la convinzione che tale comportamento patologico sia una caratteristica usuale dell'attività dell'Ente pubblico.

Ferma la natura prevalentemente risarcitoria - recuperatoria del danno all'immagine, propria della responsabilità amministrativa (SSRR n. 28/2015/QM), *“trattandosi della lesione di un interesse appartenente alla P.A. e meritevole di tutela anche sotto l'aspetto patrimoniale”* (cfr. tra le altre, di recente, Corte dei conti, Sez. II App., n. 178/2020, Sez. giur. Veneto, n. 65/2020; Corte Cost. n. 61/2020), tale danno è stato ricondotto, nell'ambito dell'evoluzione giurisprudenziale, alla categoria del danno non patrimoniale (cfr. Corte dei conti SS.RR. n. 10/2003 e Cass. SS.UU. n. 12920/2007).

Il danno all'immagine deve essere sempre provato nella sua effettiva sussistenza; tuttavia, non è necessaria la dimostrazione della spesa sostenuta per il ripristino dell'immagine violata né la verifica di una *deminutio patrimonii* della P.A. danneggiata, in quanto *“...la risarcibilità di un simile pregiudizio non può rapportarsi, per la sua intrinseca lesione, come sopra esposto, al ristoro della spesa che abbia inciso sul bilancio dell'Ente, ma deve essere vista come lesione ideale, con valore da determinarsi secondo l'apprezzamento del Giudice, ai sensi dell'articolo 1226 c.c.”* (Corte dei conti, SS.RR. n. 10/QM/2003).

Va evidenziato, inoltre, che la lesione dell'immagine pubblica, come sopra definita, opera su un duplice piano, interno ed esterno:

all'esterno, per la diminuita considerazione nell'opinione pubblica o in quei settori in cui l'Amministrazione danneggiata principalmente opera, e all'interno, per l'incidenza negativa sull'agire delle persone fisiche che compongono i propri organi.

Pertanto, al fine di configurare la lesione dell'immagine, non è neppure indispensabile, secondo la giurisprudenza, la presenza del c.d. *clamor fori*, ovvero la divulgazione della notizia del fatto a mezzo della stampa o di un pubblico dibattito, potendo il c.d. *clamor* essere rappresentato anche dalla divulgazione all'interno dell'Amministrazione e dal coinvolgimento di soggetti ad essa estranei, senza alcuna diffusione nei mass media (cfr. Corte dei conti, Sez. II App., nn. 183/2020, 178/2020, 271/2017, 662/2011).

Per quanto riguarda l'esercizio dell'azione processuale a tutela risarcitoria del diritto all'immagine della P.A., il Collegio osserva che la fattispecie in esame ricade nell'ambito di disciplina di cui al combinato disposto dell'art. 17, comma 30 ter, del D.L. n. 78/2009, conv. nella L. n. 102/2009 e dell'art. 7 della L. n. 97/2001, in quanto i fatti da cui è derivato il danno erariale sono accaduti nel corso della vigenza di tale disciplina e le nuove disposizioni del Codice di giustizia contabile che hanno abrogato tale disciplina (cfr. art. 4, n. 1, lett. G ed H dell'allegato 3 del D.lgs. n. 174/2016) sostanzialmente allargando l'ambito di risarcibilità del danno all'immagine, devono ritenersi applicabili solo ai fatti commessi a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo codice (cfr. in tal senso Corte dei conti, Sez. I centr, app., nn. 53 e 121/2018).

Ciò detto, l'art. 17, comma 30 ter, del D.L. n. 78/2009, conv. nella L. n. 102/2009 espressamente prevede che le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi previsti dall'art. 7 della L. n. 97/2001 (ossia in relazione all'avvenuto accertamento in via definitiva, con sentenza irrevocabile di condanna, della responsabilità per delitti contro la Pubblica Amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro II del Codice penale).

Nel caso di specie risulta dagli atti che i convenuti MANCA, ROMAGNOLI e DI MARTINO sono stati condannati con sentenza in data n. 1683/2012 del Tribunale di Milano per abuso d'ufficio (MANCA e ROMAGNOLI) e truffa aggravata (DI MARTINO).

Alla pronuncia del Tribunale di Milano è seguita la sentenza n. 3433/2013 della Corte d'Appello di Milano, passata in giudicato in data 7 febbraio 2014 per effetto del pronunciamento della Corte di Cassazione che ha dichiarato inammissibili i ricorsi proposti dagli imputati.

Pertanto, il giudice penale ha definitivamente accertato la colpevolezza penale dei convenuti e, ai sensi dell'art. 651 c.p.p., la sentenza irrevocabile di condanna ha efficacia di giudicato quanto all'accertamento della sussistenza dei fatti, della loro illiceità penale e all'affermazione che gli imputati li hanno commessi, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno promosso nei confronti dei condannati.

Per quanto riguarda la posizione di MANCA e ROMAGNOLI,

trattandosi di un reato (abuso d'ufficio ex art. 323 c.p.) pacificamente rientrante nel novero dei delitti contro la P.A. previsti e disciplinati nel capo I del titolo II del libro II del Codice penale, risulta presente il presupposto espressamente richiesto dall'art. 17, comma 30 ter, del D.L. n. 78/2009 sopra citato (cfr. SS.RR. n. 8/2015/QM).

Con riferimento invece alla posizione del convenuto DI MARTINO, deve essere evidenziato che la condanna penale del medesimo è avvenuta per il reato di truffa aggravata in concorso con inflizione di danno patrimoniale di rilevante entità (artt. 110, 640 bis e 61 n. 7 c.p.), che non costituisce delitto contro la P.A. previsto dal capo I del titolo II del libro II del Codice penale.

Tuttavia, come evidenziato dalla Procura, la condotta penalistica di DI MARTINO concretante di per sé abuso d'ufficio, è stata sussunta, in base alla cosiddetta clausola di riserva indeterminata (*“salvo che il fatto non costituisca più grave reato”*) nel più grave delitto di truffa aggravata, in ragione del godimento diretto, da parte di costui, delle provvidenze pubbliche illecitamente erogate alla TROISI dietro lo schermo giuridico dell'Associazione ALKEOS.

Secondo la condivisibile interpretazione della giurisprudenza (cfr. Corte dei conti, Sez. giur. Umbria n. 11/2016), deve essere ritenuta esperibile l'azione contabile per risarcimento del danno all'immagine anche nei casi in cui *“il delitto contro la pubblica amministrazione non solo sia stato oggetto di specifico accertamento del giudice penale ma abbia anche formato,*

nell'ambito di reato complesso, elemento costitutivo di più grave reato": nel caso di DI MARTINO il reato di truffa aggravata ha sussunto in sé, appunto, il reato meno grave di abuso d'ufficio in base alla clausola di riserva indeterminata.

Passando ad esaminare gli altri requisiti del danno all'immagine, deve essere altresì osservato che risultano versati in giudizio (cfr. all. 4 citazione) numerosi articoli di giornali comprovanti l'avvenuta eco mediatica (cosiddetto *clamor fori*) della vicenda giudiziale.

Inoltre, non è contestata - e non è contestabile - l'esistenza del rapporto di servizio in capo ai convenuti, tutti amministratori o funzionari del Comune di Milano, Amministrazione pubblica interessata dalla lesione dell'immagine: rispettivamente DI MARTINO Vice Presidente del Consiglio Comunale e Presidente della Commissione Consiliare Sicurezza, MANCA Assessore alla Sicurezza, ROMAGNOLI Dirigente del Settore Sicurezza.

Anzi, devono essere considerate vieppiù le posizioni apicali e le significative funzioni svolte dai convenuti nell'ambito dell'Amministrazione comunale, elementi tutti rilevanti ai fini della configurabilità e della gravità del danno all'immagine.

Infine, non risulta contestabile la configurabilità dell'elemento soggettivo del dolo in capo ad essi, non solo in relazione alla condotta delittuosa penalistica come accertato in sede giudiziale penale, ma anche con riferimento alla responsabilità strettamente amministrativo-contabile.

Infatti, dal materiale raccolto in sede istruttoria e versato in atti

risulta in maniera incontrovertibile l'illiceità della contribuzione comunale in favore dell'associazione ALKEOS, che - come analiticamente illustrato nelle sentenze penali versate in atti - è stata, da un lato, ottenuta tramite artificiose condotte dei convenuti TROISI e DI MARTINO e dall'altro lato concessa senza adeguata verifica - addebitabile ai convenuti MANCA e ROMAGNOLI - in ordine alla concreta fattibilità dell'intervento programmato (in particolare la sussistenza dei mezzi patrimoniali esposti dall'Associazione per dare corso alle attività in compartecipazione finanziaria: cfr. sentenza App. Milano n. 3433/2013, p. 14), consentendosi che la linea di finanziamento procedesse regolarmente con la liquidazione degli acconti nonostante risultasse evidente, soprattutto in ragione della corrispondenza interna ed esterna che perveniva ai convenuti MANCA e ROMAGNOLI, che le attività progettuali non venivano regolarmente eseguite (cfr. sentenza App. Milano n. 3433/2013, pp.18 e 19). Con riguardo all'irregolarità dei pagamenti depone inoltre la consulenza acquisita dal P. M. penale (cfr. sentenza Trib. Milano n. 1683/2012, pp. 10 e ss.), che ha consentito di far luce sulla mancata regolare realizzazione del progetto e sulla distrazione di somme - necessariamente provenienti dal finanziamento comunale per insussistenza di mezzi propri in capo all'associazione - che venivano in larga misura utilizzate dai convenuti TROISI e DI MARTINO per finalità estranee a quelle programmate.

Pertanto, si ritiene sussistano tutti gli elementi costitutivi della

responsabilità dei convenuti per il danno all'immagine arrecato al Comune di Milano.

Venendo alla quantificazione di tale danno, questo Collegio osserva che, non essendo, nel caso di specie, applicabile direttamente, *ratione temporis*, il criterio di cui al comma 1 *sexies* dell'art. 1 della L. n. 20/1994 come introdotto dalla L. n. 190/2012 (pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente), la determinazione deve essere fatta in via equitativa ex art. 1226 c.c.

Ebbene, in relazione alla sopra descritta gravità dei fatti commessi, sia dal punto di vista penale che contabile (stante l'assenza di controlli e la violazione enorme dei presupposti giuridici e dei principi di trasparenza ed efficacia dell'azione amministrativa), alla rilevanza delle posizioni apicali dei convenuti (rispettivamente amministratori e dirigente) e all'ampiezza di diffusione (nell'ambiente sociale di riferimento e con la stampa) dell'immagine negativa pubblica, si reputa congrua la quantificazione del risarcimento del danno da lesione dell'immagine operata dalla Procura contabile pari ad euro 350.000,00, somma che deve essere posta a carico dei convenuti DI MARTINO, MANCA e ROMAGNOLI in via solidale, stante l'elemento soggettivo del dolo.

Il Collegio, peraltro, alla luce delle diverse posizioni rivestite e delle condotte poste in essere da ciascun convenuto, come emergenti dall'istruttoria espletata ed anche accertate in sede penale,

concretanti differenti contributi concausali, ritiene di attribuire la seguente ripartizione interna di responsabilità: il cinquanta per cento al convenuto DI MARTINO, il trenta per cento alla convenuta ROMAGNOLI e il venti per cento al convenuto MANCA.

La somma complessiva da risarcire, pari ad euro 350.000,00 sarà assoggettata a rivalutazione monetaria con decorrenza dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna penale fino al deposito della presente sentenza. Dal deposito della presente sentenza sino al soddisfo decorreranno gli interessi legali.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo. Nei confronti della convenuta TROISI si dispone la compensazione delle spese ai sensi dell'art. 31, comma 3, C.G.C.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, in composizione collegiale, definitivamente pronunciando:

1) RIGETTA la domanda della Procura contabile avente ad oggetto il risarcimento del danno patrimoniale diretto quantificato in citazione in euro 476.990,00 e, conseguentemente: **ASSOLVE** i convenuti **DI MARTINO Stefano Peppino Domenico, MANCA Guido, ROMAGNOLI Gabriella Fernanda Maria e TROISI Emanuela Stefania Enrica** da tale domanda; **DISPONE IL DISSEQUESTRO**, ai sensi dell'art. 78 C.G.C., dei beni oggetto di sequestro disposto nei confronti di **TROISI Emanuela Stefania Enrica** con decreto presidenziale n. 15/2019 ed ordinanza n. 10/2020;

2) **ACCOGLIE** la domanda della Procura contabile avente ad oggetto il risarcimento del danno all'immagine del Comune di Milano e, conseguentemente: **CONDANNA** i convenuti **DI MARTINO Stefano Peppino Domenico, MANCA Guido e ROMAGNOLI Gabriella Fernanda Maria**, in solido tra loro, al pagamento, a favore del Comune di Milano, dell'importo di **euro 350.000,00**, oltre rivalutazione monetaria con decorrenza dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna penale fino al deposito della presente sentenza e oltre interessi legali dal deposito della presente sentenza sino al soddisfo. Ai sensi dell'art. 80 C.G.C. il sequestro si converte in pignoramento ai sensi e per gli effetti dell'art. 686 c.p.c.

3) Pone a carico dei convenuti soccombenti **DI MARTINO Stefano Peppino Domenico, MANCA Guido e ROMAGNOLI Gabriella Fernanda Maria**, in solido tra loro le spese di giudizio che si liquidano complessivamente in euro 4.097,53 (quattromilanovantasette/53); compensa le spese con riguardo alla convenuta **TROISI Emanuela Stefania Enrica** ex art. 31, comma 3, C.G.C.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 3 marzo 2021.

IL GIUDICE ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Alessandra Olessina

Antonio Marco CANU

firma digitale

firma digitale

Depositata in Segreteria in data 17.5.2021

Il Direttore della Segreteria *firma digitale*