

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA

composta dai seguenti magistrati:

Donata CABRAS	Presidente
Valeria MISTRETTA	Consigliere
Lucia d'AMBROSIO	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità instaurato ad istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna nei confronti del signor OBINU Sergio, nato a Sindia (NU) il 23.06.1956 (C.F. BNOSRG56H23I748T), rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Cocco Ortu (C.F. CCCFNC75C09B354F), Mauro Tronci (C.F. TRNMRA84H23G113E) e Marco Giuseppe Maggio (C.F. MGGMCG92L29B354K), elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato Marco Giuseppe Maggio sito in Cagliari, via G. Pontano n. 3, (fax 0707570826) e telematicamente domiciliato presso i seguenti indirizzi pec: avv.fcocco-ortu@pec.giuffre.it, avvmaurotronci@pec.it e m.g.maggio@pec.it.

Visto l'atto di citazione iscritto al n. 26000 del registro di Segreteria.

Uditi, nella pubblica udienza del 16 maggio 2024, con l'assistenza del segretario dott.ssa Alessandra Giallara, il relatore Consigliere Lucia

d'Ambrosio, il Pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Dario Provvidera, e l'avvocato Tronci.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione del 17 luglio 2023 il Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna ha convenuto in giudizio il signor Sergio OBINU, per sentirlo condannare al pagamento, in favore della Regione autonoma della Sardegna, della somma di euro 250.000,00, o di quella diversa che risulterà all'esito del giudizio, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia.

La Procura riferisce che il Nucleo di Polizia economico - finanziaria della Guardia di Finanza di Cagliari, con nota n. 72870 del 2 maggio 2022, ha trasmesso copia della sentenza n. 459 del 17.04.2018, pronunciata, ai sensi dell'art. 444 del c.p.p., dal G.I.P. del Tribunale di Cagliari e passata in giudicato in data 11.05.2018, che ha applicato nei confronti del signor Sergio OBINU la pena di due anni di reclusione per il delitto di cui all'art. 81 cpv. e 314 c.p., con le attenuanti generiche e quelle della riparazione del danno prima del giudizio, con il beneficio della sospensione condizionale della pena.

Il P.M. espone che, in data 11 marzo 2017, è stato richiesto il rinvio a giudizio del signor Sergio OBINU per il delitto di peculato di cui agli articoli 81 e 314 c.p., in ragione del fatto che, in qualità di Consigliere presso il Consiglio regionale della Sardegna, incaricato delle funzioni di amministratore e tesoriere nell'ambito del Gruppo consiliare "*Unione Democratici di Centro*" nella XIV Legislatura, nel periodo dal 10.02.2010 al

22.01.2013, con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso indebitamente percepiva, appropriandosene, somme di denaro (delle quali aveva la disponibilità per ragione del suo ufficio) erogate dal Consiglio regionale predetto in favore del gruppo d'appartenenza. In particolare, prelevava in contanti, dai conti intestati al suddetto gruppo consiliare, in essere presso l'Agenzia n. 4 della Banca di Sassari presso il Consiglio regionale della Regione autonoma Sardegna, la somma complessiva di euro 363.180,00 dal c/c nr. 70044980, la somma complessiva di euro 261.950,00 dal c/c nr. 70058746, e la somma complessiva di euro 128,48 dal c/c nr. 70073884, percependo e trattenendo somme per un ammontare totale di euro 655.258,48.

Riferisce che con la richiamata sentenza penale del Tribunale di Cagliari è stata accertata definitivamente a carico del signor OBINU la commissione dolosa del reato di peculato continuato, e che il danno patrimoniale, quantificato in quella sede in (almeno) euro 250.000,00, risulta risarcito con l'integrale restituzione, prima del giudizio, delle somme oggetto di appropriazione.

Espone che, con invito ai sensi dell'art. 67 del Codice di giustizia contabile, il signor OBINU è stato invitato a fornire deduzioni, non pervenute alla Procura entro il termine di cui all'art. 72 del Codice di giustizia contabile.

Afferma che dalla condotta delittuosa del signor OBINU è derivato un grave danno all'immagine della Regione autonoma della Sardegna, presso la cui Assemblea elettiva il medesimo svolgeva, all'epoca dei fatti, le funzioni di Consigliere e di amministratore e tesoriere nell'ambito del proprio Gruppo consiliare.

Evidenzia che nel caso all'esame sussistono tutti i presupposti e gli elementi previsti dall'art. 17, c. 30-ter, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, ovvero la sentenza n. 459/2018 del Tribunale di Cagliari, passata in giudicato, che ha condannato in via definitiva il signor OBINU per il reato di peculato ex art. 314 c.p., compreso tra i delitti di cui al Capo I, Titolo II, Libro II del Codice penale, e il *clamor fori* della vicenda, che ha avuto ampia risonanza presso gli organi di informazione locali e nazionali.

Afferma che lo stridente contrasto della condotta del signor OBINU con i fondamentali principi di legalità e correttezza, richiesti ai soggetti investiti di cariche pubbliche, ha inciso in senso fortemente negativo sull'immagine esterna della Regione, gettando discredito sull'intero Consiglio regionale al quale egli apparteneva e facendo venir meno nei cittadini, che lo avevano eletto per lo svolgimento di funzioni di cura e amministrazione degli interessi pubblici, la fiducia nella correttezza dell'operato dei propri rappresentanti, con grave "*vulnus*" alla reputazione e alla credibilità dell'Organo elettivo.

Per quanto concerne la quantificazione del danno all'immagine - poichè i fatti di reato per i quali il convenuto è stato condannato in via definitiva sono anteriori alla entrata in vigore della l. n. 190/2012, il cui art. 1, comma 62, ha introdotto il comma 1-sexies dell'art. 1 della l. n. 20/1994, ai sensi del quale "*nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della*

somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente” – la Procura evidenzia che si deve far ricorso ai parametri oggettivi, soggettivi e sociali enucleati dalla giurisprudenza contabile, considerando, in particolare, il rilievo e la delicatezza dell’attività svolta, la posizione funzionale dell’autore dell’illecito, la gravità della condotta e la risonanza mediatica, e ritiene, pertanto, che, nel caso di specie, il danno all’immagine possa essere quantificato *ex art. 1226 c.c.* in misura almeno pari alle somme indicate in sede penale come oggetto del peculato e pari ad euro 250.000,00.

Evidenzia la gravità del fatto illecito accertato, sia per l’oggetto della condotta, ossia l’appropriazione di risorse pubbliche espressamente deputate al funzionamento di organi strumentali del Consiglio regionale, sia per le modalità di perpetrazione dell’illecito (ripetuta appropriazione di somme erogate dal Consiglio regionale in favore del gruppo di appartenenza); la qualifica rivestita dal convenuto, preposto, insieme agli altri Consiglieri regionali, alla formazione delle scelte politiche di maggiore rilevanza per la comunità regionale, nonché titolare di particolare responsabilità in relazione alle funzioni di amministratore e tesoriere nell’ambito del proprio Gruppo consiliare; il vasto clamore mediatico presso l’opinione pubblica, suscettibile di ingenerare un’ulteriore perdita di fiducia nell’azione dei pubblici poteri.

Il signor Sergio OBINU si è costituito in giudizio con il ministero degli avvocati Francesco Cocco Ortu, Mauro Tronci e Marco Giuseppe Maggio, depositando memoria difensiva in data 20 febbraio 2024, con la quale in via preliminare eccepisce l’improponibilità e/o nullità della domanda per insussistenza dei presupposti dell’azione.

Sostiene che nel caso di specie, non si sarebbe in presenza di una “*clausola generale*” (art. 51, comma 7, c.g.c.) che ha attribuito una competenza generale in materia alla Corte dei conti, ma di una serie di disposizioni “*eccezionali*” che hanno attribuito la competenza alla giurisdizione contabile solo laddove sussistono i presupposti di volta in volta previsti da specifiche disposizioni di legge.

Evidenzia che l’atto di citazione è stato impostato facendo applicazione di quanto previsto dal d.l. n. 78 del 2009, art. 17, comma 30-ter, e s.m.i., ricostruendo in dettaglio l’*iter* delle modifiche normative via via intervenute, e sottolineando che il riferimento all’art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 costituisce un rinvio recettizio, ossia a disposizioni determinate ed esattamente individuate, e quindi applicabile ancorché la disposizione sia stata poi abrogata. Afferma che, conseguentemente, occorre verificare se la fattispecie sottoposta all’attenzione della Sezione rientri “*nei soli casi e nei modi previsti dall’articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97*” (ai sensi del quale “*La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell’articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l’eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato.*”), ovvero se sussistono, in relazione alla domanda di risarcimento del danno all’immagine, i presupposti di legge, pena l’improponibilità della domanda stessa, stante, in difetto, la prevista nullità (art. 51, comma 6, c.g.c.).

Sostiene che nel caso *de quo* mancherebbero due condizioni

imprescindibili richieste per l'esercizio dell'azione, ovvero la presenza di una sentenza irrevocabile di condanna e la qualifica di pubblico dipendente in capo al convenuto, in quanto l'atto di citazione chiama il signor OBINU a rispondere del fatto contestato sulla base di una pronuncia di patteggiamento ex art. 444 c.p. e non considerando che non si tratta di un “*dipendente*” del Consiglio regionale, senza specificare su quale base si sia ritenuto di estendere l'applicazione della disposizione in questione in assenza dei necessari presupposti.

Con riguardo al primo profilo, rappresenta che il principale presupposto richiesto a pena di nullità dalla vigente normativa (art. 51, comma 6, c.g.c.) per potere azionare la pretesa di cui trattasi è che si sia in presenza di una “*sentenza irrevocabile di condanna*”, sostenendo che tale presupposto non sussiste, in quanto il signor OBINU ha definito l'addebito mossogli con sentenza di patteggiamento ai sensi dell'art. 444 c.p.

Afferma che le sentenze di patteggiamento, a seguito della recente entrata in vigore del D.L. 31 ottobre 2022, n. 162 (c.d. Riforma Cartabia), conv. con modificazioni dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199, hanno modificato la loro natura, essendo previsto che *anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento la sentenza di cui all'art. 444 c.p.p. non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile e che se non sono applicate pene accessorie non producono effetti le disposizioni diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, alla sentenza di condanna*, con la conseguenza che non si è più tecnicamente in

presenza di una sentenza penale irrevocabile di condanna. Sottolinea che lo stesso art. 445 bis , comma 1 bis, ultimo periodo, prevede espressamente che *“Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna”*, affermando che, nel caso di specie, si rientra nelle previsioni di cui al citato primo o secondo periodo.

Sostiene che gli interventi legislativi in materia di danno all’immagine (art. 17, comma 30 ter, del d.l. n. 78/2009 e art. 51, commi 6 e 7, c.g.c.) non prevedono alcuna equiparazione tra sentenza di patteggiamento e sentenza di condanna, con la conseguenza che le disposizioni in esame non sono applicabili al caso di specie, in quanto non suscettibili di applicazione estensiva e/o analogica, e che non si pone un mero problema di utilizzabilità o meno della sentenza di patteggiamento quale elemento indiziario di prova, bensì manca un presupposto richiesto a pena di nullità della domanda.

Richiama la circolare n. 29/2023 del Ministero dell’Interno - Dipartimento per gli Affari interni e territoriali che ha affermato che *“tutte quelle disposizioni legislative non qualificabili come penali, nelle quali la sentenza resa ex art.444 c.p.p. è equiparata alla sentenza di condanna, non trovino più applicazione a far data dall’entrata in vigore della riforma Cartabia.”*

Afferma che in mancanza di disciplina transitoria, la situazione è regolata dal principio del *tempus regit actum*, di talché la riduzione degli effetti extra-penali della sentenza di patteggiamento e, quindi, l’irrelevanza probatoria di detta decisione nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, è applicabile all’odierno processo in quanto portato di una norma

a rilievo processuale in vigore al momento del decidere in questo grado.

Richiama la sentenza n. 409 del 2023 della Sezione giurisdizionale Campania, che in fattispecie di danno all'immagine azionato in relazione a sentenza di patteggiamento, ha affermato l'applicabilità, *ratione temporis*, del nuovo art. 445, comma 1-bis, c.p.p., trattandosi di norma processuale *ex se* idonea a regolare fatti anteriori alla sua entrata in vigore, e ritenuto non perseguibile l'ipotizzato danno all'immagine per difetto di una sentenza penale di condanna irrevocabile o di sentenza ad essa equiparata.

Osserva che, in ogni caso, già in data antecedente alla notifica dell'invito a dedurre e dell'atto di citazione, si è estinto ogni effetto penale della sentenza, ai sensi dell'art. 445, comma 2, c.p.p., in quanto nel caso di patteggiamento, il reato è estinto quando è stata irrogata una pena detentiva non superiore a due anni (solì o congiunti a pena pecuniaria), se nel termine di cinque anni dal passaggio in giudicato della sentenza, quando la sentenza concerne un delitto, ovvero di due anni, quando la sentenza concerne una contravvenzione, l'imputato non commette un delitto ovvero una contravvenzione della stessa indole.

Con riguardo alla qualifica del convenuto, sostiene che non essendo il signor OBINU un “*dipendente*”, non sussistono i presupposti per dare corso all'azione, che deve essere dichiarata improponibile (nullità *ex art. 51, comma 6, c.g.c.*) e che, in forza della legislazione applicabile al caso di specie, si deve concludere che l'incolpato non può essere chiamato a rispondere del danno all'immagine non rientrando la fattispecie “*nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97*”.

Richiama la sentenza n. 678/2022 della II^a Sezione centrale d'Appello

che ha affermato che *“l’esame del tenore letterale della norma lascia chiaramente intendere che il rinvio a cui fa riferimento l’art. 7 già menzionato è disposto solo per la individuazione dei “dipendenti” e non dei “reati”, che restano ben tipizzati dalla norma limitante di cui al primo comma dell’art. 7”*.

Osserva che la conclusione secondo la quale la disciplina in esame riguarda solo i dipendenti pubblici sarebbe stata espressamente affermata nella sentenza della Corte Costituzionale n. 355 del 2010.

In via del tutto subordinata, osserva che, a seguito della citata riforma Cartabia, è indubbio che la sentenza pronunciata ai sensi dell’art. 444, comma 2, c.p.p. non può essere utilizzata a fini di prova nel giudizio per accertamento della responsabilità contabile, anche quando sia stata pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, in quanto la disposizione dell’art. 445, comma 1-bis, c.p.p., nella nuova formulazione, sancisce l’inefficacia della sentenza in ogni procedimento giurisdizionale diverso da quello penale, con la conseguenza che manca qualsiasi elemento di prova idoneo a supportare l’azione.

Afferma che la Procura non ha assolto l’onere di allegare (e provare) i fatti sulla base dei quali l’odierno convenuto possa essere ritenuto responsabile della lesione del bene immagine e che, in sostanza, i fatti imputati al convenuto sono da considerarsi, in questa sede, come giuridicamente non accertati nella loro materialità, stante la mancanza di adeguata prova, in quanto nessun elemento può essere tratto dalla nota della G.d.F. prot. n. 72870 del 2 maggio 2022 prodotta dalla Procura, che dedica al fatto poche righe (*“con la sentenza n. 459 in data 17 aprile 2018 (divenuta*

irrevocabile l'11 maggio 2018) il Tribunale Penale di Cagliari, ha condannato il nominato OBINU, su richiesta delle parti, in ordine al delitto di peculato sub a, . . . anche in virtù dell'integrale riparazione del danno prima del giudizio, quantificato in una somma di denaro pari, almeno, a € 250.000,00").

Afferma l'insussistenza del danno in ragione del fatto che la sentenza che ha definito il giudizio ha affermato che il risarcimento effettuato era soddisfattivo e integrale e che si è in presenza di un espresso accertamento giudiziale compiuto dal giudice penale su fatti materiali identici. Ne consegue che si è formato un giudicato sostanziale (con il quale è stato liquidato l'integrale danno erariale) che risulta intangibile, nei limiti del dedotto e del deducibile, in base al principio del divieto del "*ne bis in idem*", con conseguente preclusione della possibilità di proposizione dell'azione di responsabilità nei confronti del condannato, in quanto si è in presenza di una fattispecie del tutto peculiare nella quale l'intero danno azionato dal Procuratore è stato integralmente ristorato prima del deposito dell'atto di citazione.

In via subordinata, in merito alla quantificazione del danno, afferma che - considerato che il signor OBINU è stato imputato in quanto svolgeva le funzioni di amministratore del Gruppo di appartenenza e che ha fornito integrale giustificazione per quanto riguarda il periodo relativo al 2011 e al 2012 (essendo state distrutte a sua insaputa le pezze giustificative relative al 2010) - il comportamento tenuto dal convenuto, che ha definito il procedimento con il rito speciale *ex art. 444 c.p.p.*, senza rilasciare dichiarazioni alla stampa, ha concorso sostanzialmente al raggiungimento del

risultato dell'attività investigativa, con un “*buon comportamento*” non solo processuale.

Sottolinea, inoltre, che non risulta prospettata dalla Procura alcuna concreta disfunzione organizzativa e che la condotta del convenuto e le iniziative organizzative assunte dal Consiglio regionale non hanno messo a repentaglio il prestigio e l'onore dell'Amministrazione, né hanno concorso a minare la fiducia dei cittadini nell'Istituzione (cfr. deliberazione del Collegio dei Questori dell'11 ottobre 2012; legge regionale 9 gennaio 2014, n. 2, “*Razionalizzazione e contenimento della spesa relativa al funzionamento degli organi statutari della Regione*”), bensì li hanno valorizzati.

Evidenzia, inoltre, che il signor OBINU non ha ricoperto nel corso della legislatura alcun incarico all'interno del Consiglio ed era, dal punto di vista politico, una figura non di primo piano.

Per quanto concerne il *clamor fori*, la difesa prende in considerazione i tre articoli (tratti da internet) allegati, in sede di invito a dedurre, alla relazione della G.d.F., anche se non riprodotti in citazione (articolo senza data del Fatto quotidiano, articolo del 19.12.2017 della Nuova Sardegna e articolo senza data dell'ANSA), dalla lettura dei quali trova conferma la circostanza che la figura del signor OBINU è stata trattata solo di sfuggita. Sottolinea, inoltre, che non constano risultanze significative interne all'Amministrazione (quali comunicati sindacali e di servizio, effetti emulativi, note interne, diffusione della notizia tra uffici tramite e-mail o in rete).

Evidenzia che il danno all'immagine deve essere ricondotto nell'ambito della clausola generale del danno erariale, con la conseguenza

che la Procura regionale ha l'onere di allegare e provare l'entità della posta risarcitoria, in ossequio al principio di cui all'art. 2697 c.c., fatto proprio dall'art. 94 c.g.c., non potendo detto danno essere assimilato ad una sanzione automatica. Secondo i principi in materia di distribuzione dell'onere della prova, grava, infatti, sul P.M. contabile dimostrare il danno all'immagine per l'Ente pubblico, conseguenziale alla condotta illecita del dipendente, costituendo le evidenze giornalistiche e mediatiche un basilare referente probatorio, e ferma restando la ineludibile necessità di prove concrete, sia pure indiziarie, serie, precise e concordanti.

Sostiene che, nel caso di specie, nella prospettazione accusatoria manca l'allegazione e la prova (anche presuntiva) degli elementi oggettivi, soggettivi e sociali alla cui stregua predicare, sia pure in chiave presuntiva, il danno reputazionale conseguente alle condotte imputate, e che, conseguentemente, il danno all'immagine non appare provato non essendo stata offerta sufficiente dimostrazione in ordine alla divulgazione della notizia da parte dei media, tanto da consentire di ritenere che, secondo la regola del "*più probabile che non*", non vi sia stata una diffusione tale da superare quella soglia minima di lesività che ne costituisce presupposto per il riconoscimento.

Sottolinea che la complessa vicenda nella quale si inserisce la posizione del signor OBINU fa notizia non perché la vicenda sia stata di particolare gravità in sé o rispetto ad altre analoghe avvenute in Sardegna o altrove, ma perché è ancora *sub iudice*, e che questa circostanza non può essere attribuita in alcun modo al convenuto o essere considerata di per sé indice di un attuale *clamor*.

Afferma che il *clamor* sarebbe stato fortemente attutito dal fatto che il procedimento nei confronti di una parte dei consiglieri coinvolti è stato definito con provvedimento di archiviazione o di assoluzione piena e dai mutamenti di giurisprudenza della stessa Corte di Cassazione penale.

In ipotesi di condanna, in aderenza a precedenti pronunce della Sezione, chiede che la somma eventualmente ritenuta dovuta venga notevolmente ridotta, in ragione del fatto che il convenuto non rivestiva un ruolo di elevata visibilità, esposizione e rilevanza e che sono trascorsi ormai moltissimi anni dalla realizzazione dei fatti contestati.

Eccepisce, infine, la lesione del principio del *ne bis idem*, in ragione del fatto che, seppur indirettamente, si andrebbe a condannare l'odierno convenuto per fatti per i quali è già stato giudicato.

Afferma che l'apertura del processo erariale per danno all'immagine pone talora un problema di *bis in idem*, soprattutto quando interviene la liquidazione (equitativa) del danno erariale per la presunta lesione dell'immagine della Pubblica Amministrazione, al quale viene riconosciuto un connotato non solo riparatore-ripristinatorio, ma anche punitivo-sanzionatorio, in quanto tale situazione confligge coi principi di matrice europea (Convenzione EDU) e comunitaria (Trattati UE) sulla necessità del rispetto della congruità e proporzionalità della sanzione cumulata con il risarcimento del danno.

Richiama la giurisprudenza della Corte di Cassazione (Cass. Sez. VI, 16.03.2017, n. 35205) che ha affermato che “*il divieto di bis in idem non risulterebbe leso anche in considerazione delle diverse finalità che sorreggono i due giudizi, atteso che l'azione di risarcimento esercitata dalla*

P.A. in sede penale – al pari di quella in sede civile – è finalizzata al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell’interesse particolare della singola amministrazione attrice, mentre il giudizio promosso per i medesimi fatti innanzi alla Corte dei conti dal Procuratore contabile, nell’esercizio dell’azione obbligatoria che gli compete, è volto alla tutela dell’interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria”, e la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo di Strasburgo (sentenza Sez. 1, Rigolio c. Italia, Ric. 20148/09, §§ 38-39 e § 41, sent. 13.05.2014, e sent. Rigolio 09.03.2023, ivi § 63).

Sottolinea che, alla luce della statuizione della Corte di Cassazione contenuta nella sentenza della Sez. VI, 16.03.2017, n. 35205, anche il c.d. danno all’immagine della Pubblica Amministrazione ha funzione afflittiva/punitiva e funzione preventiva e di deterrenza, oltre che funzione ripristinatoria e di cura in concreto dell’interesse pubblico, piuttosto che meramente risarcitoria, evidenziando che la giurisprudenza della Corte EDU riconosce la compatibilità tra la funzione ripristinatoria e/o riparatoria, ovvero, compensativa, e la funzione sanzionatoria e quella preventiva e di deterrenza, riconducendo tali ipotesi nell’ambito pieno della materia penale, circostanza che può determinare la piena applicazione degli artt. 6 e 7 della Convenzione EDU (cfr. sent. CEDU, 9.2.1995, Welch v. The United Kingdom, [G.C.], Ric. n. 17440/90, § 149; cfr. a contrario CEDU Tre Traktorer Aktiebolag c. Svezia, 7.7.1989, Ric. n. 18783/84, § 46). Invoca, dunque, l’applicazione dei principi di derivazione euro comunitaria di divieto

di doppio binario sanzionatorio e la garanzia sostanziale di proporzionalità del complessivo trattamento sanzionatorio ricevuto, anche in relazione agli altri giudizi, penali e contabili, legati alla medesima vicenda sottostante.

Chiede, pertanto, che la Sezione voglia dichiarare inammissibile /o nulla la domanda e/o rigettarla in quanto infondata; in subordine, ridurre l'ammontare della somma richiesta dalla Procura Regionale; con ogni conseguenziale pronuncia.

All'udienza del 16 maggio 2024, il P.M. ha confermato integralmente l'atto di citazione, opponendosi alle eccezioni sollevate dalla difesa. In merito alla sostenuta applicabilità della L. 97/2001 ai soli dipendenti pubblici, per cui non potrebbe configurarsi una pretesa di danno all'immagine nei confronti di un consigliere regionale, ha richiamato la sentenza n. 128/2023, pronunciata per analoga fattispecie da questa Sezione e rileva che, dall'impostazione della Difesa, deriverebbe invece una violazione di diversi principi costituzionali, primo tra tutti quello di uguaglianza. Ha evidenziato che, se il principio generale è quello per cui, qualsiasi soggetto sottoposto alla giurisdizione della magistratura contabile, può essere chiamato a rispondere del danno di immagine causato da una condotta criminosa, allora anche un consigliere regionale, anche se legato alla P.A. da un rapporto temporaneo, deve risponderne alla stessa stregua di un dipendente pubblico. Ha insistito nella richiesta di condanna al pagamento della somma indicata in citazione, sostenendo che, per la definizione del presente giudizio, non rileva che il convenuto abbia già versato nel procedimento penale la somma corrispondente al profitto del reato, per ottenere il patteggiamento della pena, né rileva il buon comportamento

processuale, tenuto dal medesimo. Ha contestato, inoltre, l'assunto secondo cui la riforma Cartabia avrebbe completamente modificato la natura delle sentenze di patteggiamento, in ragione del 2° periodo del nuovo comma 1-bis dell'art. 445 c.p.p. Per quanto concerne la presunta lesione del principio del "*ne bis in idem*", ha richiamato la sentenza Rigolio e la sentenza n. 39/2021 di questa Sezione.

L'avvocato Tronci ha ribadito che l'accusa non avrebbe fornito alcuna prova del risalto mediatico dei citati articoli di stampa, che avrebbero avuto un'enfasi assai ridotta, considerato il basso numero di visualizzazioni registrato, ed ha confermato integralmente le memorie difensive, insistendo sulle richieste e le argomentazioni ivi riportate.

Considerato in

DIRITTO

1. Delle questioni pregiudiziali e preliminari.

1.1 Inammissibilità/nullità della domanda

Preliminarmente, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità/nullità della domanda attorea formulate dalla difesa del convenuto, per asserita carenza di una sentenza irrevocabile di condanna e della qualifica di pubblico dipendente in capo al signor OBINU, in ragione del fatto che, nel caso di specie, non si sarebbe in presenza di una "*clausola generale*", che ha attribuito una competenza generale in materia alla Corte dei conti, ma di una disposizione "*eccezionale*" che ha attribuito la competenza alla giurisdizione contabile solo in presenza dei presupposti previsti.

1.1.1. In particolare, per quanto concerne la sussistenza di una sentenza

penale irrevocabile di condanna, costituente il presupposto del danno all'immagine, la difesa del convenuto eccepisce che le sentenze di patteggiamento, a seguito della recente entrata in vigore del D.L. 31 ottobre 2022, n. 162 (c.d. Riforma Cartabia), conv. con modificazioni dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199, avrebbero modificato la loro natura, con la conseguenza che non sarebbe più tecnicamente in presenza di una sentenza penale irrevocabile di condanna, e che detta novella legislativa precluderebbe a priori la possibilità per il Giudice contabile di intendere la sentenza di patteggiamento come condanna, non solo ai fini della prova della responsabilità erariale, ma anche ai fini dell'esperimento dell'azione per il risarcimento del danno all'immagine.

Ai sensi del comma 1 *bis* dell'art. 445 c.p.p., come novellato, la sentenza di patteggiamento *“anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile. Se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, alla sentenza di condanna. Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna”*.

In merito, deve osservarsi che, sebbene, secondo un orientamento minoritario della Corte dei conti, il testo dell'art. 445 c.p.p., comma 1-bis, come riformulato dalla novella legislativa, inciderebbe sulla equiparabilità della sentenza di patteggiamento *“ad una vera e propria sentenza di*

condanna ad altri fini”, venendo meno tale equiparazione qualora non siano applicate pene accessorie (cfr. Sez. giur. Puglia, sent. n. 270/2023; Sez. giur. Campania, sent. n. 409/2023), la giurisprudenza prevalente ha ritenuto inapplicabile alla fattispecie di danno all’immagine il secondo periodo del comma 1-bis dell’art. 445 c.p.p., in ragione del fatto che la novella dell’art. 445 del c.p.p. non può essere letta in contrasto con il chiaro dato letterale, che, al secondo capoverso del comma 1-bis, detta la regolazione dell’efficacia di “*disposizioni di leggi extra-penali*” equiparative della sentenza di patteggiamento a quella di condanna, escludendola nel caso di sentenza di patteggiamento che non irroghi pene accessorie e ammettendola nell’opposto caso di loro irrogazione, non essendo possibile rinvenire nell’ordinamento alcuna disposizione di legge extra-penale che equipari la sentenza di patteggiamento della pena alla sentenza penale di condanna in tema di danno all’immagine della P.A (Sez. giur. Lombardia, sentenze n. 28/2024, n. 1/2024 e n. 20/2023; Sez. giur. Toscana, sent. n. 307/2023; Sez. giur. Sicilia, sent. n. 137/2023; Sez. giur. Veneto, sent. n. 142/2023; Sezione di Appello Sicilia, sent. n. 2/2024; la Sez. giur. Umbria, sentenze n. 38/2023 e n. 53/2023; Sez. giur. Marche, sent. n. 19/2023; Sez. giurisdizionale Bolzano, sent. n. 4/2023). Deve considerarsi, infatti, che poiché gli interventi legislativi in materia di danno all’immagine, ossia l’art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/2009 e l’art. 51, commi 6 e 7, c.g.c., (norme diverse da quelle penali) non prevedono alcuna equiparazione tra sentenza di patteggiamento e sentenza di condanna, ai fini dell’esercizio dell’azione per danno all’immagine, le stesse non possono soggiacere all’inefficacia prevista dall’art. 445, comma 1-bis, secondo periodo c.p.p. e, quindi, non rientrano

tra le eccezioni “aggiunte” dalla “*Riforma Cartabia*” al terzo periodo del comma 1-bis (“*Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo ...*”), con la conseguenza che il regime giuridico “generale” recato dal terzo periodo del comma 1-bis (“*Salvo quanto previsto dal primo o dal secondo comma o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna*”) rimane sostanzialmente immutato rispetto alla previgente formulazione (“*Salve diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna*”).

Secondo il prevalente orientamento delle Sezioni giurisdizionali di questa Corte – pienamente condiviso da questo Collegio - infatti, le conclusioni cui era giunta la giurisprudenza contabile - all’indomani delle previsioni introdotte con il cd. “*Iodo Bernardo*”, D.L. 78/2009 art. 17, comma 30 ter, conv. in L. 102/2009 (*ex multis*, Corte dei conti, Sezione I Appello, n. 325/2020; Corte dei conti, Sezione II Appello, n. 124/2020) sono da confermare anche a seguito della nuova formulazione dell’art. 445, comma 1-bis c.p.p., recata dall’art. 25 del D.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150, in quanto il tenore letterale dell’eccezione introdotta al secondo periodo attiene espressamente alle equiparazioni stabilite da “*disposizioni di leggi diverse da quelle penali*”, mentre la fattispecie in esame si fonda sull’equiparazione della sentenza di patteggiamento a una pronuncia di condanna frutto di interpretazione giurisprudenziale, confermata proprio dal terzo periodo del comma 1-bis dell’art. 445 c.p.p. (cfr. Sezione giur. Lombardia, sent. n. 69/2023, ord. n. 28/2023, sent. n. 1/2024).

La nuova formulazione della disposizione, in definitiva, si limita a precludere la possibilità di estendere alle decisioni di patteggiamento gli

effetti previsti dall'art. 651 c.p.p. per le sentenze di condanna, ovvero, l'idoneità a fare “*stato*” nei giudizi civili ed amministrativi per il risarcimento (ai fini dell'accertamento del fatto, della sua illiceità penale e della sua commissione da parte dell'imputato, con effetti sulla prova dei fatti), ma non esclude l'equiparabilità ai fini della perseguibilità del danno all'immagine (cfr. Corte dei conti, Sezione giur. Lombardia, sent. n. 31/2024; Sezione giur. Toscana, sent. n. 307/2023).

Pertanto, alla luce delle considerazioni che precedono, deve affermarsi l'ammissibilità del presente giudizio di responsabilità per danno all'immagine della P.A., stante l'intervenuto perfezionamento del presupposto dell'azione richiesto dall'art. 17, comma 30-ter, del d.l. n. 78/2009, costituito dalla sentenza di patteggiamento n. 459 del 17.04.2018, pronunciata, ai sensi dell'art. 444 del c.p.p., dal G.I.P. del Tribunale di Cagliari e passata in giudicato in data 11.05.2018, che ha applicato nei confronti del convenuto la pena di due anni di reclusione per il delitto di cui all'art. 81 cpv. e 314 c.p., equiparata, ai fini dell'ammissibilità dell'azione per danno all'immagine, a sentenza penale di condanna, dall'art. 445, comma 1-bis, terzo cpv., del c.p.p.

L'eccezione di inammissibilità dell'azione erariale per carenza del presupposto di una sentenza irrevocabile di condanna deve essere, conseguentemente, respinta.

1.1.2. Non meritevole di accoglimento risulta anche l'eccezione di inammissibilità/nullità della domanda attorea formulata dalla difesa per carenza della qualifica di pubblico dipendente in capo al signor OBINU.

La difesa del convenuto sostiene che non essendo il signor OBINU un

“*dipendente*” del Consiglio regionale non sussisterebbero i presupposti per dare corso all’azione, che dovrebbe essere dichiarata improponibile (nullità ex art. 51, comma 6, c.g.c.) non rientrando la fattispecie all’esame “*nei soli casi e nei modi previsti dall’articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97*”.

Il Collegio, come già affermato (cfr. Sez. giurisdizionale Sardegna, sent. n. 128/2023), *concorda con le argomentazioni dedotte dai patrocinatori nella comparsa, sia in relazione alla disposizione applicabile al caso in esame, rappresentata dall’articolo 17, comma 30 ter, primo periodo, del D.L. n. 78 del 2009, convertito dalla Legge n. 102 del 2009, come modificato dal D.L. n. 103 del 2009, convertito dalla Legge n. 141 del medesimo anno, sia sulla natura ricettizia e, quindi, fissa, del riferimento contenuto nella predetta fonte all’articolo 7 della Legge n. 97 del 2001, come del resto affermato non soltanto dalla giurisprudenza maggioritaria di questa Corte (ex multis II Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza n. 678 del 2022, III Sezione Giurisdizionale Centrale, Sentenza nr. 66 del 2020), ma anche, sebbene non in modo esplicito, dalla Corte Costituzionale nella pronuncia nr. 191 del 2019, mentre dissente con decisione dalle conclusioni che i legali hanno inteso desumere dai suddetti due postulati tra loro collegati.*

Ai sensi dell’articolo 17, comma 30 ter, primo periodo, “*le Procure della Corte dei conti esercitano l’azione per il danno all’immagine nei soli casi e nei modi previsti dall’articolo 7 della Legge 27 marzo 2001, n. 97*”, norma che sancisce il principio secondo il quale “*la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell’articolo 3 per i delitti contro la Pubblica Amministrazione previsti nel Capo I del Titolo II del Libro secondo del Codice Penale è comunicata al competente*

Procuratore Regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato”.

Ad avviso di questa Sezione dalla lettura sistematica e teleologica delle due disposizioni richiamate, interpretate nel senso fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, emerge che l'intenzione del legislatore è stata quella di contenere e circoscrivere la possibilità di esercitare l'azione per danno all'immagine entro un perimetro ben definito, fissando, quali necessari ed ineludibili presupposti, la sussistenza di una sentenza penale irrevocabile di condanna e l'accertamento di un reato tipico contro la Pubblica Amministrazione (delitti commessi dai Pubblici Ufficiali ed individuati dagli articoli dal 314 al 335 del Codice Penale).

Tale interpretazione trova conferma nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenze n. 355 del 2010, e nn. 219, 220, 221 e 286 del 2011), e, successivamente, nella pronuncia n. 8/2015/QM delle Sezioni Riunite di questa Corte.

Dalla lettura delle due disposizioni richiamate non emerge, invece, alcuna ulteriore limitazione alla facoltà di esercizio della azione risarcitoria nei confronti dei soli dipendenti pubblici propriamente detti, invocata dalla difesa del convenuto.

Infatti, il richiamo ricettizio del legislatore, nel predetto articolo 17, comma 30 *ter*, primo periodo, non abbraccia l'intero articolo 7 della Legge nr. 97 del 2001, bensì solo la parte afferente alla citata dizione “*nei soli casi e nei modi*”, che non può che riferirsi unicamente ai due presupposti individuati dal legislatore nella sussistenza di sentenza penale irrevocabile di

condanna e nell'accertamento di un reato tipico contro la Pubblica Amministrazione, non risultando nella norma alcun riferimento ad un terzo limite legato alla qualificazione del soggetto agente (potendo discendere tale ulteriore limite, ad avviso della Sezione, solo dall'inserimento della espressa dizione “*nel caso dei dipendenti pubblici*”).

In altri termini, non emerge dall'esame delle disposizioni richiamate dalla difesa alcun elemento testuale o sistematico, che consenta di ritenere che nei casi di danno all'immagine di cui all'articolo 17, comma 30 *ter*, primo periodo, del D.L. n. 78 del 2009, convertito dalla Legge n. 102 del 2009, e ss.mm.ii., possa essere disatteso il pacifico ed indiscutibile canone generale della responsabilità amministrativo-contabile, che contempla che, ai fini dell'esercizio dell'azione erariale, il soggetto che ha posto in essere la condotta illecita perseguibile possa essere individuato in qualsiasi figura sottoposta alla giurisdizione della Corte dei conti, quindi non solo i dipendenti pubblici propriamente detti, ma altresì gli altri agenti legati all'Amministrazione da un rapporto di servizio anche meramente temporaneo.

Deve osservarsi, inoltre, che la tesi propugnata dalla difesa del convenuto è suscettibile di determinare palesi violazioni dei principi fondamentali della Carta costituzionale (in particolare di uguaglianza e di ragionevolezza), in quanto se la concreta perseguibilità del danno all'immagine, pur in presenza di un reato contro la Pubblica Amministrazione accertato con sentenza definitiva, dipendesse dalla qualificazione del soggetto agente autore dell'illecito, nell'ipotesi in cui l'Ente sia danneggiato contestualmente dalla condotta di un dipendente

pubblico e da quella analoga perpetrata da un agente che, pur legato all'Amministrazione da un rapporto di servizio, non sia tecnicamente un dipendente pubblico risponderebbe solo il primo, e, ulteriormente, il Consigliere regionale potrebbe essere condannato dinanzi a questa Corte per il danno patrimoniale cagionato durante il suo mandato, ma non per il danno all'immagine.

L'eccezione di inammissibilità/nullità dell'azione erariale per carenza del presupposto della qualifica di dipendente pubblico in capo al convenuto deve essere, conseguentemente, respinta.

1.2 Violazione del principio del *ne bis in idem*

La difesa del convenuto deduce, inoltre, in via pregiudiziale, l'applicabilità nel processo contabile del principio del c.d. "*giusto processo*", di cui alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (Conv. EDU artt. 6 e 7), in ragione del fatto che l'apertura del processo erariale per danno all'immagine può porre un problema di *bis in idem*, quando interviene la liquidazione equitativa del danno erariale per la lesione dell'immagine della Pubblica Amministrazione, al quale, ad avviso della difesa, viene riconosciuto un connotato non solo riparatore-ripristinatorio, ma anche punitivo-sanzionatorio, con conseguente violazione dell'art. 6, § 2, e dell'art. 7 della Convenzione EDU, nonché dell'art. 4 del Protocollo Addizionale n. 7 alla stessa Convenzione.

In merito deve osservarsi che le articolate argomentazioni formulate dalla difesa sul punto presuppongono tutta la natura sanzionatoria del giudizio di responsabilità amministrativo/contabile, e non possono, pertanto, trovare accoglimento, in quanto è assolutamente pacifico, nella

giurisprudenza nazionale e sovranazionale, che la responsabilità amministrativo-contabile di cui agli artt. 82 del r.d. n. 2440/1923, 52 del r.d. n. 1214/1934, 18 del d.P.R. n. 3/1957 e 1 della l. n. 20/1994, fatta valere dal Pubblico ministero contabile, abbia natura risarcitoria e non sanzionatoria.

Come evidenziato dalla I Sezione Centrale d'Appello, in una recente pronuncia (sent. n. 70 del 2024), la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, al fine di stabilire se una accusa sia definibile come formulata “*in materia penale*” ai sensi della Convenzione EDU, ha fissato tre criteri di riferimento (cfr. Engel c. Paesi Bassi, 8 giugno 1976, par. 82, serie A, n. 22): la qualificazione giuridica che l'ordinamento nazionale riconosce alla misura sanzionatoria, la natura della misura, e la natura e il grado di severità della sanzione. Con riferimento al primo criterio, la CEDU ha affermato, con la sentenza del 13 maggio 2014 (Rigolio c. Italia), che la responsabilità amministrativa ha natura civilistico-risarcitoria, ben distinta da quella della responsabilità penale o comunque a carattere punitivo, e che la condanna della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa è volta al risarcimento di un pregiudizio di natura “*finanziaria*” e non alla comminatoria di una pena, escludendo l'applicabilità del divieto del *ne bis in idem* in ragione del fatto che la somma al pagamento della quale il ricorrente è condannato in sede di responsabilità amministrativa ha natura di risarcimento e non di pena. Per quanto concerne il criterio della natura della misura sanzionatoria, la citata Sezione ha sottolineato che, per giurisprudenza consolidata, l'azione della Procura contabile non è volta a tutela di interessi generali, ma a tutela dell'interesse specifico di una specifica amministrazione (il ripristino delle casse del singolo ente pubblico

danneggiato; l'immagine dello stesso ecc.) e che le somme oggetto di condanna innanzi alla Corte dei conti hanno natura di risarcimento e non di pena (richiamando sulla natura civilistica della responsabilità erariale, la pronuncia delle Sezioni Riunite, n. 28/2015/QM). Quanto, infine, al terzo criterio, ha rilevato che le condanne pecuniarie, quali sono quelle della Corte dei conti, non assumono quasi mai una afflittività penalistica ai sensi dell'art. 6 CEDU.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha, infatti, ripetutamente affermato che si deve considerare di natura penale la sanzione che sia qualificata tale dalla norma che la prevede, e che, solo in mancanza di tale qualificazione, si deve tener conto della natura, scopo e gravità della sanzione, escludendo esplicitamente la violazione della Convenzione nell'ipotesi di concorso di responsabilità penale e amministrativa.

In particolare, con la richiamata sentenza 13 maggio 2014 (Rigolio c. Italia, avente ad oggetto proprio un caso di danno all'immagine) ha rilevato che l'azione contabile non era rivolta alla tutela di interessi generali ma di una specifica amministrazione e che le somme oggetto di condanna non erano volte ad impedire la recidiva, ma a riparare un pregiudizio finanziario e ne ha affermato la natura di risarcimento e non di pena. Inoltre, con sentenza del 15 novembre 2016 (A e B c. Norvegia), ha stimato che non vi è alcuna violazione dell'art. 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione, nel caso in cui la parte sia soggetta all'irrogazione di sanzioni penali e di altre misure di tipo riparatorio, in quanto il divieto del *ne bis in idem* non è applicabile quando l'ordinamento pone in essere una reazione coordinata dinanzi allo stesso fatto illecito. Ulteriormente, con le sentenze del 20 marzo 2018 (casi "Menci",

“Garlasson Real Estyate e altri”, “Di Puma e Zecca”), ha affermato che il suddetto principio non è violato quando tra i due procedimenti vi è connessione sostanziale e temporale stretta al punto da far ritenere unica la “*pena*” inflitta e da consentire all’autore dei fatti di prevedere il doppio procedimento, le misure applicate perseguono scopi complementari e la sanzione complessivamente inflitta è proporzionata alla gravità dell’illecito commesso; spetta al giudice nazionale adito per secondo valutare la ricorrenza di tali condizioni. I richiamati principi sono stati confermati e ribaditi anche recentemente dalla Corte EDU nella successiva Sentenza Rigolio del 09.03.2023.

Tale linea interpretativa è stata seguita anche la Corte di Giustizia dell’Unione Europea, con tre pronunce della Grande Sezione del 20 marzo 2018 (C-524/15; C-537/16; C-596/16 e C-597/16), rese in sede di rinvio pregiudiziale per l’interpretazione - alla luce dell’art. 4 del protocollo n. 7 CEDU - dell’art. 50 della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea (CDFUE), con le quali è stata esclusa la violazione del principio del “*ne bis in idem*” quando le due sanzioni perseguano scopi differenti e complementari, il sistema normativo garantisca un coordinamento tra i due procedimenti, assicurando l’istruzione “integrata”, in modo da evitare la duplicazione nella raccolta delle prove, e sia comunque assicurato che il complessivo risultato sanzionatorio non sia sproporzionato rispetto alla gravità della violazione.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 61/2020, ha preso atto che “*la Corte europea dei diritti dell’uomo, con la sentenza 13 maggio 2014, nella causa Rigolio contro Italia, nel respingere il ricorso, ha affermato che*

il giudizio di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti per danno all'immagine cagionato all'amministrazione non attiene a un'accusa penale ai sensi dell'art. 6 della Convenzione (paragrafi 38 e 46) e che, pertanto, non può essere applicato, nella fattispecie, il paragrafo 3 dello stesso art. 6. Analogamente, non sono state accolte le censure formulate in riferimento all'art. 7 della CEDU e all'art. 2 del Protocollo 7, sulla base della considerazione che la somma che il ricorrente è stato condannato a pagare ha natura di risarcimento e non di pena (paragrafo 46)".

Come recentemente ribadito dalla II Sezione Centrale d'Appello (sent. n. 283 del 2023) *"ne consegue che, rispetto agli stessi fatti, una eventuale eterogeneità della loro valutazione giuridica, nelle diverse sedi giurisdizionali, consegue alle differenti funzioni a queste assegnate dall'ordinamento giuridico di talché non sussiste alcuna violazione del principio del "ne bis in idem" che presuppone ovviamente l'unicità della giurisdizione. Pertanto, si determina una eventuale preclusione all'esercizio dell'azione del p.m. contabile "solo quando con l'altra si sia ottenuto il medesimo bene della vita" (Cass. Sez. Un. n. 8927/2014), fermo restando che del recupero dell'indebito in via civile o amministrativa o in sede diversa da quella contabile deve tenersi conto all'atto dell'esecuzione, salvo che non avvenga integralmente in pendenza del giudizio con conseguente improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse".*

Si sottolinea che anche la Corte di Cassazione, SS.UU. civili, con la sentenza n. 11139/2017, ha richiamato il caso "Rigolio" al fine di escludere l'equiparazione tra la responsabilità amministrativo/contabile e quella penale, rimarcando la finalità esclusivamente risarcitoria del giudizio di

responsabilità amministrativo/contabile, finalizzato al ristoro del patrimonio dell'ente danneggiato *“tanto da non integrare il parametro convenzionale rilevante per la sanzione penalistica, quand'anche autonomamente ricostruibile, né profilandosi ripercussioni sulla libertà personale in caso di mancato adempimento”*.

Deve essere, inoltre, evidenziato che la natura risarcitoria del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile non può essere messa in dubbio dalla circostanza che il Codice di Giustizia Contabile abbia previsto delle limitate ipotesi di responsabilità sanzionatoria che prescindono dal verificarsi di un danno, costituendo, viceversa, la codificazione di dette ipotesi conferma della generale natura risarcitoria del giudizio di responsabilità amministrativo/contabile.

Non è configurabile, pertanto, alcuna violazione del principio del *ne bis in idem* nei rapporti con il giudizio penale, nel caso del giudizio di responsabilità amministrativo/contabile davanti alla Corte dei conti.

Il Collegio ritiene, quindi - uniformandosi alla giurisprudenza assolutamente prevalente di questa Corte (cfr. *ex multis* Sezione I Centrale d'Appello, sentt. n. 80/2015, n. 133/2018, n. 333/2018, n. 481/2023 e n. 70/2024; Sezione II Centrale d'Appello, sentt. n. 670/2018, n. 148/2023 e n. 283/2023; Sezione III Centrale d'Appello, sentt. n. 4/2019 e n. 547/2017) - che il giudizio di responsabilità amministrativo/contabile non possa essere sussunto nella categoria dei procedimenti penali, che detta responsabilità rivesta carattere patrimoniale e abbia natura eminentemente risarcitoria, con finalità recuperatoria e non afflittiva, e che, conseguentemente, non sussista, nel caso all'esame, alcuna violazione del principio del *ne bis in idem* e del

giusto processo.

2. Del merito della causa.

L'esame compiuto degli atti di causa consente di acclarare la fondatezza della domanda risarcitoria avanzata dalla Procura e di accoglierla nei limiti di cui in motivazione.

Preliminarmente appare opportuno ripercorrere brevemente la normativa relativa alla perseguibilità e alla quantificazione del danno all'immagine davanti alla Corte dei conti.

La configurabilità del danno all'immagine della P.A. è frutto di un'elaborazione giurisprudenziale, che ne aveva riscontrato l'esistenza in molteplici occasioni, sussumibili nell'offesa al rispetto di tutte quelle disposizioni poste a tutela delle competenze, delle funzioni e delle “*responsabilità*” dei soggetti pubblici e nella conseguente alterazione dell'identità della pubblica amministrazione quale istituzione garante, di fronte alla collettività tutta, di principi di trasparenza, legalità, imparzialità ed efficienza (cfr. Sezione III Appello, sentenza n. 55 del 1° febbraio 2012, che richiama SS.RR, sentenza n. 10/2003/QM).

Il Legislatore è intervenuto sul tema in molteplici occasioni, da un lato restringendo le ipotesi in cui, in presenza di un reato perpetrato in danno della P.A., poteva essere azionata la pretesa risarcitoria all'immagine, dall'altro, introducendo disposizioni settoriali in cui la detta pretesa è perseguibile senza la necessità di un previo giudicato penale (cfr., a titolo esemplificativo, l'art. 46, comma 1, del D. lgs. n. 33 del 14 marzo 2013, come modificato dall'art. 37, comma 1, lett. B), del D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della

corruzione, pubblicità e trasparenza).

In particolare, con l'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e contestualmente modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (a sua volta convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141) è stato previsto 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'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97, introducendo la clausola generale in forza della quale il danno all'immagine dell'amministrazione può essere oggetto di azione di responsabilità da parte del Pubblico ministero contabile qualora esso sia la conseguenza di un delitto contro la P.A., accertato con sentenza penale irrevocabile di condanna.

Come precisato dalle Sezioni Riunite di questa Corte, all'esito di un travagliato percorso giurisprudenziale, che ha visto anche in plurime occasioni l'intervento della Consulta (cfr. SS.RR., sentenza n. 8/QM/2015 del 19 marzo 2015, nonché Corte costituzionale, sentenza n. 355 del 15 dicembre 2010, cui hanno fatto seguito le ordinanze nn. 219, 220 e 221 del 2011, di inammissibilità delle questioni nuovamente sollevate), con le disposizioni richiamate il Legislatore ha inteso circoscrivere l'azione per il risarcimento del danno all'immagine ai soli delitti di cui al Capo I del Titolo II del Libro Secondo del Codice penale.

Le disposizioni del Codice di giustizia contabile - il quale all'art. 51, comma 6, ha previsto che la nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine è rilevabile anche d'ufficio, disponendo nel contempo (art. 4 dell'allegato 3, lettere g e

h) che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice, sono o restano abrogati, tra gli altri, l'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 e l'articolo 17, comma 30-ter, primo periodo, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 - appaiono riferite, anche alla luce dell'interpretazione delle Sezioni Riunite, esclusivamente alla citata clausola generale, rimanendo diversamente normate le speciali fattispecie in cui il danno all'immagine è stato espressamente previsto, a prescindere dalla previa condanna penale irrevocabile (cfr. Sezione Sardegna, sentenza n. 7/2021).

Deve osservarsi, inoltre, che, come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza contabile, il danno all'immagine della P.A. sussiste a prescindere dal livello di diffusione, più o meno elevato, tramite i *mass media* delle informazioni relative al fatto illecito, trattandosi di aspetto suscettibile di incidere al più sulla misura del danno e non sulla sua intrinseca sussistenza (cfr. Sez. Appello Sicilia, n. 112 del 4 novembre 2019).

L'orientamento prevalente della giurisprudenza di questa Corte, che configura il danno all'immagine quale danno-conseguenza, fa discendere dal comportamento illecito - nel caso all'esame pienamente dimostrato - le conseguenze negative, ampiamente prevedibili e presumibili alla stregua dell'*id quod plerumque accidit*, in termini di offuscamento dell'immagine e del prestigio della P.A. interessata (cfr. Sezione II Centrale, sent. n. 647 del 2017). Alla stregua di tale criterio, la sussistenza e la consistenza del danno all'immagine vanno valutate con l'utilizzo di diversi indicatori, inerenti alla natura del fatto, alle modalità di perpetrazione dell'evento pregiudizievole, alla eventuale reiterazione dello stesso, al *clamor fori*, e, infine, al ruolo

rivestito dal soggetto nell'ambito della Pubblica Amministrazione, senza che abbiano rilievo alcuno le spese eventualmente effettuate per il ripristino dell'immagine lesa (cfr., *ex multis*, Sezioni Riunite, Sentenza nr. 1/QM/2011, Sezione I Appello, sentenze n. 251 del 2006, n. 209 del 2008, n. 193 del 2011 e n. 18 del 2012; Sezione Giurisdizionale Sardegna, sentenze n. 365 del 2021, n. 188 del 2022 e n. 39 del 2023; Sezione Giurisdizionale Lombardia, sentenza n. 681 del 2006; Sezione Giurisdizionale Veneto, sentenza n. 927 del 2006; Sezione Giurisdizionale Lazio, sentenza n. 373 del 2007), spese che potrebbero, invece, essere considerate sotto il diverso profilo del cosiddetto danno da disservizio, rientrante a pieno titolo nel vero e proprio danno patrimoniale (cfr., *ex multis*, Sezione II Appello, n. 348 del 2019; Sezione III Appello, n. 536 del 2016; Sez. Appello Regione Siciliana n. 183 del 2016; Sez. Giurisdizionale Puglia, n. 261 del 2011).

Per quanto concerne l'elemento soggettivo del danno all'immagine conseguenza di un delitto contro la P.A., accertato con sentenza penale irrevocabile di condanna, si richiama la giurisprudenza di questa Corte, ai sensi della quale *il titolo doloso dell'addebito di responsabilità erariale ... è ... connesso alla commissione dei gravi fatti che, in sede penale, sono stati imputati ai convenuti a titolo di delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a., ... in quanto ... fonte del danno all'immagine che ne deriva non è alcun atto diverso ed ulteriore, rispetto a quello costitutivo della condotta in quella sede. Anzi, è proprio la commissione da parte loro di così gravi fatti, penalmente rilevanti, dolosi e commessi in spregio delle proprie rilevanti funzioni pubbliche, che costituisce la concreta lesione del bene immagine della p.a., non danneggiata in altrettanta così grave misura da un atto*

commesso con colpa grave o per un dolo non intenzionale: tali fatti evidenziano la presenza, all'interno della pubblica amministrazione, di funzionari infedeli, che tradendo l'obbligo di correttezza, imparzialità, lealtà e fedeltà, hanno perseguito un proprio interesse anziché quello al quale erano stati preposti. Ne consegue che il dolo, che costituisce un elemento del delitto, costituisce, al contempo, esso stesso un elemento della lesione arrecata all'amministrazione, in quanto rende evidente l'esistenza, in seno all'amministrazione, di soggetti che agiscono con una volontà intenzionalmente diretta a pretermettere gli interessi pubblici al corretto svolgimento delle procedure, sui quali il cittadino fa conto. Conseguentemente, nessun accertamento il giudice di prime cure doveva effettuare sull'elemento psicologico dell'illecito erariale del danno all'immagine, da ricondursi alla commissione del delitto e da inquadrarsi, per sua stessa definizione, nell'alveo degli illeciti dolosi. (Sezione III Appello, Sent. n. 239/2019).

Passando all'esame in concreto della fattispecie sottoposta all'attenzione della Sezione, deve dirsi che il Pubblico Ministero contabile nell'atto di citazione ha chiaramente enucleato, con dovizia di argomentazioni, i concreti e specifici profili che si attagliano alla presente fattispecie ed alla figura del Consigliere regionale odierno convenuto, fornendo ampia e puntuale dimostrazione degli elementi di prova che confermano l'esistenza del danno all'immagine e giustificano (a suo avviso) la richiesta risarcitoria nella misura di euro 250.000,00.

Pertanto, la sussistenza del danno all'immagine risulta provata con riguardo all'oggettiva gravità del fatto (aver posto in essere condotte illecite

penalmente rilevanti, utilizzando le risorse della Regione per finalità assolutamente incompatibili con gli obiettivi istituzionali) e alle modalità di perpetrazione dell'illecito (ampiamente emergenti dalle risultanze del procedimento penale e indubbiamente caratterizzate dall'elemento psicologico del dolo), alla reiterazione della condotta lesiva nell'intero periodo della XIV legislatura, al *clamor fori* e al ruolo pubblico rivestito in qualità di Consigliere regionale, considerato che *la necessaria autorevolezza di ogni struttura di carattere pubblico risulta affievolita dalla rappresentazione, presso la collettività di riferimento, di amministratori o dipendenti che agiscono in difformità, ovvero in aperta antitesi, con il superiore principio del buon andamento fissato nell'articolo 97 della Costituzione* (Sezione Giurisdizionale Sardegna, sent. n. 39 del 2023).

Per quanto concerne la quantificazione del danno all'immagine, si deve considerare che - come affermato dalla Procura - nel caso attualmente all'esame della Sezione, i fatti di reato per i quali il convenuto è stato condannato in via definitiva sono anteriori alla entrata in vigore della Legge n. 190/2012, recante “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”, il cui art. 1, comma 62, ha introdotto, dopo il comma 1-*quiquies* dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, il comma 1-*sexies*, ai sensi del quale “*nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente*”.

Nel caso *de quo*, pertanto, non può trovare applicazione alcuna regola presuntiva ai fini della determinazione dell'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione e la valutazione va effettuata, in via equitativa, considerando i richiamati “*indicatori di lesività*”, in conformità ai criteri elaborati dalla consolidata giurisprudenza in materia (SS.RR., sent. n. 10/QM/2003).

Considerando non solo l'oggettiva gravità del fatto, le modalità di realizzazione dell'illecito, la reiterazione della condotta per anni, ma anche il ruolo di non particolare esposizione e rilevanza ricoperto dal convenuto in ambito regionale, il fatto che l'impatto mediatico negativo non è stato così dirompente e continuativo come avvenuto in relazione ad altri Consiglieri regionali (che hanno dilapidato gran parte dei contributi ricevuti per scopi di carattere personale), la circostanza che sono trascorsi ormai moltissimi anni dalla realizzazione dei fatti delittuosi (evenienza che ha certamente determinato un'apprezzabile attenuazione della forza lesiva riveniente dagli illeciti perpetrati), il Collegio - tenuto conto di tutti i descritti elementi di giudizio, nella loro irripetibile unicità - ritiene congruo quantificare il danno all'immagine, sulla base del criterio equitativo di cui all'art. 1226 c.c., nell'importo di euro 50.000,00.

Conclusivamente, il danno erariale va ascritto al convenuto, signor Sergio OBINU, con conseguente pronuncia di condanna a favore della Regione Autonoma della Sardegna, per il definitivo importo di euro 50.000,00, comprensivo della rivalutazione monetaria.

Dalla data di pubblicazione della presente sentenza e sino al soddisfacimento del credito sono altresì dovuti, sulla somma per cui è

pronunciata condanna, gli interessi nella misura del saggio legale fino all'effettivo pagamento.

Le spese seguono la soccombenza, ai sensi dell'art. 31, comma 1, del codice della giustizia contabile approvato con D.lgs. n. 174 del 2016.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, definitivamente pronunciando,

condanna il signor Sergio OBINU al pagamento, a favore del pubblico erario e segnatamente della Regione Autonoma della Sardegna, della somma complessiva di euro 50.000,00 (cinquantamila/00), oltre interessi legali da calcolarsi nel modo e con le decorrenze precisati in motivazione;

condanna il convenuto al pagamento delle spese processuali che si liquidano in euro 242,64 (duecentoquarantadue/64).

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 16 maggio 2024.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Lucia d'Ambrosio

Donata Cabras

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il 04/07/2024

Il Dirigente

Paolo Carrus

(f.to digitalmente)