

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 BUCCA Vincenzo, nato a Cagliari il 29.06.1967, residente in Quartu S. Elena in via Antonio Gramsci n. 64, C.F. BCCVCN67H29B354A;

Visto l'atto di citazione iscritto al n. 26037 del registro di Segreteria.

Uditi, nella pubblica udienza del 16 ottobre 2024, con l'assistenza del segretario dott.ssa Francesca Serra, il relatore Consigliere Lucia d'Ambrosio e il Pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Dario Provvidera.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione del 13 ottobre 2023 il Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna ha convenuto in giudizio il signor BUCCA Vincenzo, per sentirlo condannare al pagamento, in favore

dell'Agenzia Regionale per l'attuazione dei programmi regionali in campo agricolo e per lo sviluppo rurale (LAORE Sardegna), della somma di euro 3.000,00, o di quella diversa che risulterà all'esito del giudizio, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia.

La Procura riferisce che con nota prot. n. 66/2017 del 03.03.2017 il Direttore Generale dell'Agenzia Regionale per l'attuazione dei programmi regionali in campo agricolo e per lo sviluppo rurale (LAORE Sardegna) comunicava la pendenza di un procedimento penale a carico di BUCCA Vincenzo, dipendente della LAORE Sardegna fino al 31.01.2017 (data del licenziamento per giusta causa a seguito di due procedimenti disciplinari) e di aver proceduto al recupero in via amministrativa di quanto dovuto dal suo dipendente, successivamente licenziato, a titolo di danno patrimoniale cagionato dalle sue condotte.

Rappresenta che in data 06.10.2020 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari ha depositato, ai sensi dell'art. 416 C.p.p., la richiesta di rinvio a giudizio relativa al procedimento penale n. 7518/16 nei confronti del signor BUCCA Vincenzo, per i delitti di cui agli artt. 61, 81, 110, 314, 479 e 640, co. 1 e 2 del Codice penale e che, all'udienza preliminare del 27.06.2022, il G.I.P. ha accertato la responsabilità dell'imputato in ordine ai reati sopra richiamati, risultando che il signor BUCCA, quasi quotidianamente dal marzo all'ottobre del 2016, durante l'orario di lavoro si è recato, anche utilizzando le autovetture di servizio quando era in missione, in piscina o nella sua abitazione, attestando falsamente, mediante timbratura del *badge*, la presenza in servizio o in missione presso determinate aziende agricole per lo svolgimento della sua attività di assistenza tecnica, traendo in

tal modo in inganno l'amministrazione e percependo indebitamente da quest'ultima retribuzione e indennità di missione.

Riferisce, inoltre, che con sentenza del Tribunale di Cagliari n. 721/2022, passata in giudicato il 12.09.2022, il G.I.P. ha applicato al signor BUCCA, ai sensi dell'art. 444 e ss. del c.p.p., la pena richiesta dalle parti, concedendo le attenuanti generiche e quella del risarcimento del danno (attestato con l'avvenuto versamento sul libretto postale nr. 98724/2022 intestato al Fondo Unico Giustizia) di euro 3.000,00 a titolo di restituzione del profitto derivante dal reato di peculato continuato.

La Procura, nell'invito a dedurre, notificato a mani proprie in data 25.03.2023 e a riscontro del quale non sono pervenute memorie o richieste di audizione, ha contestato al signor BUCCA il danno all'immagine arrecato all'Agenzia Regionale LAORE Sardegna con la condotta sopra descritta, giudicata, con sentenza irrevocabile, riferibile a plurimi reati continuati, tra cui il reato di peculato, integrato dall'utilizzo delle autovetture di servizio per fini personali e ricompreso nel Capo primo del Titolo secondo del Libro secondo del c.p., relativo ai delitti contro la pubblica amministrazione.

Il P.M. sottolinea che detta condotta s'innesta nell'ambito di un rapporto di servizio con l'Agenzia Regionale LAORE ed è connotata da dolo, in quanto avente ad oggetto la consapevole e volontaria utilizzazione delle autovetture di servizio per fini personali nel contesto di allontanamenti dal luogo di lavoro connotati da espedienti per attestare falsamente la presenza sul luogo di lavoro e di missione.

Evidenzia che l'ampia diffusione della notizia della condotta del signor BUCCA tramite i mezzi di comunicazione regionali ha comportato un *vulnus*

all'immagine dell'Agenzia regionale LAORE, affermando che risultano integrati, pertanto, tutti gli elementi costitutivi del danno all'immagine della PA più volte richiamati dalla giurisprudenza di questa Corte.

Con riferimento all'idoneità della sentenza di “*patteggiamento*” a costituire uno dei presupposti per l'azionabilità del danno all'immagine, la Procura osserva che la giurisprudenza assolutamente maggioritaria della Corte dei conti, in linea con l'orientamento consolidato della Corte di Cassazione, ha costantemente affermato che alle pronunce rese ai sensi dell'articolo 444 del c.p.p. deve essere attribuito l'effetto di provare, nel processo contabile, l'illiceità dei fatti e la colpevolezza del presunto responsabile, precisando che tale orientamento deve ritenersi confermato anche dalla riformulazione dell'art. 445, comma 1-bis, del c.p.p. ad opera dell'art. 25, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 150/ 2022.

La Procura chiede che il danno all'immagine dell'Agenzia regionale LAORE sia quantificato, in via equitativa ex art. 1226 c.c., in euro 3.000,00, in ragione dei criteri indicati da consolidata giurisprudenza contabile (qualifica rivestita, rilevanza delle attività espletate dal signor BUCCA quale incaricato di assistenza tecnica alle aziende orticole per la verifica delle condizioni fitosanitarie delle colture, modalità di realizzazione dell'illecito, connotato dalla reiterazione della condotta dolosa per diversi mesi, clamore mediatico della notizia), sottolineando che la quantificazione proposta risulta sostanzialmente allineata a quella che deriverebbe dalla presunzione introdotta al comma 1-sexies dell'art. 1 della l. n. 20/1994.

L'atto di citazione è stato notificato al signor BUCCA Vincenzo a mani proprie in data 23 ottobre 2023.

Il signor BUCCA Vincenzo non si è costituito in giudizio.

All'udienza del 16 ottobre 2024, il P.M. ha insistito per la condanna del convenuto.

Considerato in

DIRITTO

1. Delle questioni pregiudiziali e preliminari.

In via pregiudiziale, non essendosi il convenuto costituito in giudizio, si osserva che l'atto di citazione e l'annesso decreto di fissazione dell'odierna udienza sono stati ritualmente e tempestivamente notificati al signor BUCCA Vincenzo.

La ritualità della notificazione implica che debba darsi atto della contumacia del convenuto senza che sia necessario disporre la rinnovazione della notificazione e la fissazione di una nuova udienza, come previsto dall'art. 93, comma 1, del codice della giustizia contabile per l'ipotesi (non ricorrente nella specie) di vizio che importi la nullità della notificazione della citazione.

2. Del merito della causa.

Venendo al merito della contestazione formulata nei confronti dell'odierno convenuto, l'esame compiuto degli atti di causa, considerato anche che il convenuto non si è costituito in giudizio e non ha confutato la correttezza della ricostruzione dei fatti effettuata dalla Procura erariale, consente di acclarare la fondatezza della domanda risarcitoria avanzata, senza che sia necessario riproporre quanto dettagliatamente già indicato in atti.

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).

Con specifico riferimento all'attuale idoneità della sentenza di "patteggiamento" a costituire uno dei presupposti per l'azionabilità del danno all'immagine, 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. *"lodo 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).

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).

Nel caso all'esame merita solo evidenziare che dall'esame degli atti di causa risultano integrati tutti gli elementi costitutivi del danno all'immagine della PA più volte richiamati dalla giurisprudenza di questa Corte.

La sussistenza del danno all'immagine è, infatti, provata con riguardo all'oggettiva gravità del fatto (aver posto in essere condotte illecite

penalmente rilevanti), alle modalità di perpetrazione dell'illecito (emergenti dalle risultanze del procedimento penale) e al *clamor fori*, risultando in modo incontestabile che il signor BUCCA, quasi quotidianamente, dal marzo all'ottobre del 2016, durante l'orario di lavoro si è recato, anche utilizzando le autovetture di servizio, in piscina o nella sua abitazione, attestando falsamente la presenza in servizio o in missione presso determinate aziende agricole per lo svolgimento della sua attività di assistenza tecnica; che la notizia della condotta del signor BUCCA ha avuto significativa diffusione tramite i mezzi di comunicazione regionali, con conseguente *vulnus* all'immagine dell'Agenzia regionale LAORE.

Risulta, inoltre, che con sentenza del Tribunale di Cagliari n. 721/2022, passata in giudicato il 12.09.2022, il G.I.P. ha applicato al signor BUCCA, ai sensi dell'art. 444 e ss. del c.p.p., la pena richiesta dalle parti.

Per quanto concerne, infine, la quantificazione del danno all'immagine, in adesione alla richiesta della Procura, si ritiene congrua una quantificazione parametrata alla misura del danno patrimoniale, pari a € 3.000.

Conclusivamente, il danno erariale va ascritto al convenuto, signor BUCCA Vincenzo, con conseguente pronuncia di condanna a favore di LAORE Sardegna, per il definitivo importo di euro 3.000, comprensivo della rivalutazione monetaria.

Dalla data di pubblicazione della presente sentenza e sino al soddisfacimento del credito sono altresì dovuti, sulle somme 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 BUCCA Vincenzo al pagamento, a favore del pubblico erario e segnatamente di LAORE Sardegna, della somma complessiva di euro 3.000 (tremila/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 171,56 (centosettantuno/56).

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

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Lucia d'Ambrosio

Donata Cabras

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il 10/12/2024.

IL DIRIGENTE

Paolo Carrus

(f.to digitalmente)