REPUBBLICA ITALIANA **Sent. n. 7/2025**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA

composta dai seguenti magistrati:

Donata CABRAS	Presidente
Tommaso PARISI	Consigliere
Elena BRANDOLINI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio in materia di responsabilità, iscritto al n. 26059 del registro di Segreteria, instaurato a istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna nei confronti di:

- Mario FLORIS (C.F. FLRMRA37P20B354Q) nato a Cagliari (CA) il 20 settembre 1937, rappresentato e difeso dall'Avvocato Antonio NICOLINI (C.F. NCLNTN66P27B354B), con studio sito in Cagliari, via Cugia n. 5 (pec: avv.antonionicolini@pec.ablex.it), come da procura speciale in atti, ed elettivamente domiciliato presso lo studio di questi.

Visto l'atto di citazione depositato il 4 dicembre 2023 gli altri atti e documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza dell'11 dicembre 2024, con l'assistenza del segretario dott.ssa Francesca SERRA, il relatore Consigliere Elena Brandolini, il Pubblico ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Elisabetta USAI, e l'Avvocato Antonio NICOLINI, nell'interesse del convenuto.

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa.

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione depositato il 4 dicembre 2023, la locale Procura ha citato in giudizio il sig. Mario Floris, all'epoca dei fatti Consigliere della Regione Autonoma della Sardegna nella XIII Legislatura, nell'ambito del Gruppo consiliare "Misto", per ivi sentirlo condannare al risarcimento del danno non patrimoniale da lesione alla reputazione pubblica - cd. "danno all'immagine" - in favore della Regione autonoma della Sardegna, quantificato in euro 129.511,00 (centoventinomilacinquecentoundici/00), o di quella diversa che risulterà all'esito del giudizio, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali e alle spese di giustizia.

1.1. La vertenza ha preso l'avvio dalla segnalazione del Nucleo PEF della Guardia di Finanza n. 62348 del 12 aprile 2022 dalla quale sono emerse le circostanze di seguito riportate.

Con sentenza del Tribunale di Cagliari, Sez. I, n. 594 del 20 febbraio 2017, confermata dalla Corte di Appello di Cagliari, Sez. I, con sentenza n. 281 del 26 marzo 2019, il sig. Mario FLORIS è stato condannato per il reato di peculato continuato, ex artt. 81, 110 e 314 c.p. per l'appropriazione, nella predetta qualità di Consigliere regionale, di risorse erogate dal Consiglio regionale della Sardegna al Gruppo consiliare "Misto", durante la XIII Legislatura, dal 14 luglio 2007 al 18 marzo 2009, in assenza di connessione funzionale con la finalità pubblicistica del finanziamento dei Gruppi consiliari, impressa dalla normativa vigente alle risorse in parola, le quali, quindi, sono state trattenute indebitamente ossia senza alcuna legittima

giustificazione.

In seguito, la Corte di cassazione, Sez. VI, con sentenza n. 20348 del 9 marzo 2021, ha annullato la pronuncia di secondo grado limitatamente ai fatti consumati entro il 16 settembre 2007 per intervenuta prescrizione e alle spese per iniziative legislative, rinviando ad altra Sezione della Corte d'appello di Cagliari per un nuovo giudizio sul punto relativo all'attinenza delle spese per iniziative legislative, nonché per la determinazione della pena sulla residua imputazione, con rigetto, per il resto, del ricorso dell'odierno convenuto.

Tanto premesso, l'Organo requirente, stante l'acclarata consapevole e volontaria appropriazione di pubbliche risorse dotate di inequivoco vincolo finalistico dal quale sono state sottratte, ha contestato all'odierno convenuto il danno all'immagine arrecato alla Regione autonoma della Sardegna conseguente alla propria condotta dolosa accertata con sentenza irrevocabile di condanna, nei termini del reato di peculato, ricompreso nell'ambito dei delitti di cui al Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale, dedicato ai "delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione".

1.2. Secondo la prospettazione attorea, l'ampia propalazione della notizia tramite i mezzi di comunicazione regionali e nazionali, di una diffusa prassi illecita di totale dispregio di elementari regole di gestione di pubblico denaro radicata, per lungo tempo, nell'Assemblea legislativa sarda avrebbe comportato un profondo e duraturo *vulnus* al sentimento di fiducia e rispetto dei cittadini sardi nell'istituzione regionale espressione della propria rappresentanza democratica, macchiata nella sua credibilità e onorabilità per effetto degli illeciti per cui è causa.

Pertanto, ritenendo sussistenti i necessari presupposti per una contestazione di

danno erariale, in data 19 giugno 2023 l'Organo requirente ha emesso nei confronti dell'odierno convenuto l'invito a dedurre ex art. 67 del codice di giustizia contabile, a questi notificato il 5 luglio successivo, contestando il predetto danno alla lesione dell'immagine pubblica della Regione autonoma della Sardegna, quantificato in via equitativa, ex art. 1226 c.c., in euro 129.511,00 pari all'importo dell'indebita appropriazione a carico dell'ex consigliere regionale accertato nei primi due gradi di giudizio.

In punto di quantificazione del contestato danno l'Organo requirente ha precisato che, in specie, non trova applicazione il comma 1-sexies dell'art. 1 della l. n. 20/1994, introdotto dall'art. 62 della legge n. 190/2012, poiché i fatti in questione si sono verificati anteriormente all'entrata in vigore della predetta norma e che, in ossequio ai consolidati criteri della giurisprudenza contabile (SS.RR. sentenza n. 10/QM/2003), si è tenuto conto della qualifica rivestita dal convenuto, della gravità del fatto, sia per l'oggetto della condotta, sia per la sua modalità, nonché del vasto clamore mediatico suscitato dagli eventi in parola.

1.3. Nelle controdeduzioni del 28 luglio 2023, pervenute all'Ufficio di Procura il 1° agosto successivo, il convenuto, come sopra rappresentato e difeso, ha formulato le proprie controdeduzioni chiedendo:

– la sospensione del procedimento ex art. 106, comma 1, del d.lgs. n. 174/2016 (che prevede la sospensione in caso di previa definizione di altre controversia pendente "*che costituisca, per il suo carattere pregiudiziale, il necessario antecedente dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato*") ovvero, in via meramente subordinata, ai sensi del successivo

comma 2 (che prevede la sospensione disposta, "*su istanza concorde di tutte le parti e ove sussistano giustificati motivi*…") stante la pendenza del processo innanzi alla Corte d'Appello di Cagliari, quale giudice del rinvio, avente carattere pregiudiziale rispetto all'odierno giudizio e stante anche la pendenza innanzi alla Corte di Cassazione, Sezioni Unite, del giudizio avverso la sentenza n. 3/2023 della Seconda Sezione Centrale d'Appello della Corte dei conti inerente all'applicabilità dell'art. 17, comma 30 ter, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78 – convertito, con modificazioni, in legge n. 102/2009, a sua volta modificato dall'art. 1, lett. c, del d.l. n. 103/2009, convertito con la legge n. 141/2009 – a fatti commessi, come nel caso di specie, in data anteriore all'entrata in vigore della normativa *de qua* in assenza di situazioni istruttorie e processuali maturate nella vigenza della normativa preesistente;

- l'inammissibilità/improcedibilità dell'azione per danno all'immagine per mancanza di una sentenza irrevocabile di condanna per il delitto di cui all'art. 314 c.p;
- la prescrizione dell'azione erariale atteso che i fatti contestati si sono verificati nel corso della XIII Legislatura svoltasi dal 2004 al 2009 e che quindi risulterebbe inapplicabile – *ratione temporis* – al caso di specie l'art. 66 del d.lgs. n. 174/2016 con conseguente applicabilità allo stesso del diverso termine prescrizionale di cui all'art. 1, comma 2 bis, della legge n. 20 del 1994 e s.m.i.;
- la nullità, ai sensi dell'art. 51, commi 3 e 6 del d.lgs. 174/2016, dell'atto di citazione per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno per i fatti consumati entro il 16 settembre 2007, in

proposito evidenziando come la Procura attorea non avesse precisato le spese effettuate nel lasso di tempo precedente al 16 settembre 2007, non oggetto di pretesa erariale in quanto già dichiarate prescritte dal Giudice penale, e non avesse, di conseguenza, rideterminato il *quantum* oggetto della domanda;

- l'erronea applicazione dei criteri di quantificazione dell'asserito danno determinato dalla Procura in euro 129.511,00 in linea con l'appropriazione discussa *ab origine* in sede penale, senza tenere in alcuna considerazione l'intervenuto riconoscimento, operato dalla Corte di Cassazione, della prescrizione dei fatti penalmente rilevanti ricompresi fino alla data del 16 settembre 2007, con conseguente preclusione in sede erariale del computo di fatti antecedenti a tale data, anche in termini di *clamor fori*.

1.4. Al termine dell'attività istruttoria, non considerate dirimenti le controdeduzioni addotte dall'invitato a dedurre, oggi convenuto, la Procura ha confermato l'impianto accusatorio e la sussistenza di tutti i presupposti per l'azione di responsabilità erariale sulla base delle seguenti argomentazioni:

- non fondatezza dell'eccezione di intervenuta prescrizione in quanto i fatti illeciti contestati, benché risalenti al 2007, sono emersi solo a seguito delle indagini compiute in sede penale, coperte da segreto istruttorio, iniziate nel 2009 ed esternate nel decreto del GIP presso il Tribunale di Cagliari del 2012 da cui è partito il giudizio esitato nella sentenza n. 594/2017. La Procura, sul punto, ha richiamato i principi esplicitati dalle Sezioni Riunita di questa Corte dei conti con la sentenza n. 12/2011/QM;
- non fondatezza dell'eccezione di nullità dell'invito a dedurre ai sensi dell'art. 51, commi 1 e 3, del Codice di giustizia contabile, essendosi la

Procura doverosamente attivata in presenza di una notizia di danno dotata dei requisiti stabiliti dal menzionato articolato di legge nonché a seguito del maturare delle condizioni di procedibilità o, comunque, di un presupposto di validità degli atti istruttori e processuali. In sostanza l'Organo requirente, richiamando giurisprudenza di questa Sezione su fattispecie analoghe, ha sostenuto che, sulla base della copertura normativa al c.d. giudicato parziale fornita dall'art. 624 c.p.p., l'azione è stata esperita in presenza di un giudicato a formazione progressiva che ha investito l'accertamento del reato e la responsabilità dell'imputato di talché è da ritenersi perfezionata la condizione di procedibilità, o, comunque, il presupposto di validità degli atti istruttori e processuali della azionata pretesa erariale per il danno alla lesione dell'immagine pubblica cagionato dalle condotte dell'odierno convenuto, oggetto di una sentenza irrevocabile di condanna penale per un reato tipico contro la PA. Secondo la prospettazione attorea, pertanto, il convenuto, sebbene assolto in primo grado, avrebbe contribuito alla lesione dell'immagine del Consiglio regionale, sia in termini di danno evento, che di danno conseguenza;

– irrilevanza della mancata decurtazione delle somme anteriori ai fatti commessi prima del 16 settembre 2007, eccepita dal convenuto sia sotto il profilo della proponibilità dell'azione che della stima del danno, poichè la misura delle appropriazioni accertate in primo grado fornisce esclusivamente uno dei parametri dalla stessa utilizzati per la quantificazione del danno contestato, unitamente agli altri. Sul punto la Procura ha, altresì, evidenziato che l'esatta quantificazione del danno patrimoniale non costituisce oggetto del presente giudizio né sarebbe stata,

per il Giudice contabile, determinata o vincolata da quella effettuata in sede penale per i noti principi di autonomia e separatezza dei due giudizi.

Pertanto, alla luce delle suesposte considerazioni, in data 16 novembre 2023 l'Organo requirente ha formalizzato l'Atto di citazione in giudizio, ritualmente notificato al convenuto unitamente al Decreto di fissazione dell'odierna udienza, concludendo per la condanna di questi al risarcimento del danno non patrimoniale da lesione all'immagine pubblica in favore della Regione autonoma della Sardegna, quantificato in via equitativa, ex art. 1226 c.c., in euro 129.511,00 (centoventinomilacinquecentoundici/00), o di quella diversa somma che risulterà all'esito del giudizio, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali e alle spese di giustizia.

1.5. Con comparsa di costituzione e difensiva, depositata il 14 novembre 2024, si è costituito in giudizio il convenuto, a ministero dell'Avvocato Antonio Nicolini, deducendo ed eccependo, sostanzialmente, le argomentazioni e le richieste già formulate in sede di controdeduzioni.

In sostanza, la difesa tecnica dell'odierno convenuto ha contestato l'opzione ermeneutica prospettata dall'Organo requirente stante l'assenza del previo giudicato penale che rappresenta l'indefettibile presupposto per l'esercizio dell'azione tesa a contestare il danno all'immagine arrecato all'Amministrazione, in conformità al dettato dall'art. 51, comma 7, del Decreto Legislativo n. 174 del 26.8.2016.

Sul punto la difesa, fermo e incontestato l'annullamento della sentenza della Corte distrettuale per i fatti consumati fino al 16 settembre 2007, ha richiamato passi motivazionali della sentenza della Cassazione, dedicati al convenuto, dai quali si evincerebbe: l'esatta portata del disposto rinvio ad altra Sezione della

Corte di Appello di Cagliari; la palese carenza di prova in ordine alla (presunta) assenza di connessione funzionale con la finalità pubblicistica del finanziamento dei Gruppi consiliari, impresso dalla normativa vigente alle risorse in parola; l'assenza a carico del convenuto di una pronuncia di responsabilità penale avente carattere di definitività, dovendo il Giudice del rinvio accertare detto nesso funzionale.

A detta della difesa, sotto altra prospettazione, siffatta circostanza concretizzerebbe anche una ipotesi di sospensione obbligatoria del presente giudizio a norma dell'art. 106, comma 1, del d.lgs. n. 174/2016 stante la pendenza del processo innanzi alla Corte d'Appello di Cagliari, quale giudice del rinvio disposto dalla Corte di cassazione con sentenza n. 20348 del 9 marzo 2021, avente carattere pregiudiziale rispetto all'odierno giudizio ovvero, ai sensi del successivo comma 2, l'opportunità di detta sospensione. Sul punto, la difesa tecnica ha evidenziato come la decisione del giudizio pendente condizioni quello odierno in quanto sia nell'ipotesi di assoluzione che di estinzione del reato per prescrizione, l'azione erariale esercitata diverrebbe inammissibile e/o improcedibile.

Inoltre, sempre secondo la prospettazione difensiva, l'azione esercitata dall'Organo requirente sarebbe affetta nullità ai sensi dell'art. 51, commi 3 e 6, del d.lgs. n. 174/2016 per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine in relazione ai fatti consumanti entro il 16 settembre 2007 atteso che il processo attualmente pendente dinanzi al Giudice del rinvio si riferisce ai fatti commessi successivamente a detta data essendo state dichiarate estinte per prescrizione le condotte compiute nel periodo della XIII Legislatura anteriormente alla

stessa.

Ha eccepito, altresì, la circostanza per i cui, sebbene i fatti contestati in sede penale si riferiscano all'intera XIII Legislatura, ossia all'arco temporale giugno 2004-febbraio 2009, e l'azione erariale abbia ad oggetto il minore arco temporale compreso tra il 14 luglio 2007 ed il 18 marzo 2009, la quantificazione dell'addebito di danno è stato comunque riferito all'importo percepito nel corso dell'intera Legislatura, ossia: euro 129.511,00.

Diversamente, nella denegata ipotesi in cui l'iniziativa attorea dovesse essere considerata ammissibile e procedibile, la difesa ha eccepito l'intervenuta prescrizione dell'azione erariale alla luce delle statuizioni della sentenza n. 123/2023 della Corte costituzionale che richiamano l'immediata azionabilità del danno all'immagine rendendo inapplicabile al caso di specie la disciplina introdotta nell'ordinamento nel 2009, peraltro intervenuta in data successiva alle condotte contestate in questa sede.

Infine, ha eccepito il carattere erroneo della pretesa anche in punto di *quantum* poiché il computo operato dall'Organo requirente non ha considerato l'intervenuto riconoscimento, operato dalla Corte di Cassazione, della prescrizione per tutti i fatti aventi rilevanza penale ricompresi fino al 16 settembre 2007. In proposito ha sottolineato come, nell'ordinamento penale, in tema di annullamento parziale della sentenza, i capi e i punti sopravvissuti alla declaratoria di prescrizione non producano effetti di passaggio in giudicato di quelli che, invece, sono stati dichiarati estinti, come nel caso di specie, di talché doveva ritersi precluso il computo, nella determinazione del danno, di elementi ricollegabili a fatti precedenti alla predetta data del 16 settembre 2007.

La Procura, tra l'altro, avrebbe omesso di considerare una serie di circostanze fattuali che, secondo la prospettazione difensiva, hanno attenuato in misura rilevante gli effetti connessi al danno contestato, quali: la numerosità dei Consiglieri regionali coinvolti nelle indagini e la molteplicità di processi e articoli di stampa riferiti a più Consiglieri contemporaneamente; gli orientamenti espressi da questa Sezione in casi analoghi (*ex plurimis*, sentenza n. 297/2021); il lunghissimo lasso di tempo nel frattempo trascorso che ha determinato una attenuazione degli effetti pregiudizievoli all'Amministrazione. Tutti gli elementi indicati, a detta della difesa, meriterebbero, nella denegata ipotesi di accoglimento della domanda attorea, di essere valorizzati in riferimento alla quantificazione, in via equitativa, del danno portando a una significativa riduzione dell'importo da addebitare al convenuto.

Ha concluso, pertanto, formulando le seguenti richieste:

"***In via pregiudiziale di rito****, accertare la nullità dell'atto di citazione notificato ad istanza della Procura attrice ai sensi dell'art. 51, commi 3 e 6, D.lgs n, 174/2016, per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno e, per l'effetto, dichiarare inammissibile e/o improcedibile l'azione per danno all'immagine;*

Ancora in via pregiudiziale di rito*, sia pure subordinatamente, dichiarare la nullità, ex art. 51, commi 3 e 6, D.lgs n, 174/2016, per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine con riferimento al periodo anteriore al 16 settembre 2007;*

In via preliminare*, accogliere l'istanza di sospensione ai sensi dell'art. 106, comma 1, del d.lgs. n. 174/2016 ovvero, in via meramente gradata, a mente*

del secondo comma del medesimo articolo, stante la pendenza del processo davanti la Corte d'appello di Cagliari, quale Giudice del rinvio disposto dalla Corte di Cassazione con sentenza n. 20348 del 9 marzo 2021;

***Ancora in via preliminare**, accogliere l'eccezione di prescrizione dell'azione per danno all'immagine della Regione Autonoma della Sardegna, in forza della lettura offerta dalla sentenza n. 123/2023 del Giudice delle leggi;*

***Nel merito**, nella denegata ipotesi di rigetto delle superiori eccezioni pregiudiziali e preliminari, ridurre in massimo grado il danno all'immagine azionato stante l'intervenuta prescrizione fino al 16 settembre 2007 ed il carattere erroneo dei criteri adottati dalla Procura attrice*".

1.6. All'odierna udienza l'Organo Requirente ha confermato l'impianto accusatorio insistendo per l'accoglimento della pretesa attorea nei termini di cui all'atto di citazione. Ha ribadito, alla luce anche di richiamati orientamenti giurisprudenziali, la sussistenza in specie delle condizioni di proponibilità dell'azione e si è opposto alla richiesta di sospensione in attesa della definizione del processo penale, evidenziando come la recente sentenza n. 172/2024 di questa Sezione su fattispecie analoga, non sia affatto sovrapponibile al caso in esame poiché per questo il rinvio operato dalla Corte di Cassazione, diversamente dal caso precedente, non prevede il rinnovo dell'istruttoria.

L'Avvocato NICOLINI ha rinunciato all'istanza di sospensione del giudizio tenuto conto del recentissimo orientamento già espresso dalla Sezione con la sentenza n. 172/2024, nel contempo insistendo per l'accoglimento delle formulate pregiudiziali di rito per assenza delle condizioni di proponibilità dell'azione per danno contestato evidenziando come, alla luce del rinvio

operato dalla Corte di Cassazione, di cui ha richiamato in particolare le pagine 53 e 54 della sentenza che esplicitano la posizione del suo assistito, per questi occorra procedere al riaccertamento dei fatti al fine di verificare la effettiva sussistenza a suo carico del reato ipotizzato. Nel precisare, quindi, le motivazioni per cui, diversamente dal caso richiamato, già deciso dalla Sezione, in specie non si sia reso necessario un rinnovo istruttorio, la difesa tecnica dell'odierno convenuto ha insistito per la declaratoria di improcedibilità/inammissibilità dell'azione di responsabilità per danno all'immagine stante la evidente mancanza dei presupposti per la sua azionabilità, ribadendo l'assenza di una sentenza penale definitiva di condanna nei confronti del suo assistito. Per il resto ha ribadito le conclusioni in atti.

Al termine della discussione la causa è stata riservata per la decisione.

Considerato in

DIRITTO

2. Il Collegio è chiamato, nel presente giudizio, a valutare i profili di responsabilità amministrativa afferenti alla condotta posta in essere dal convenuto nella spiegata qualità, causativa, secondo la prospettazione attorea, di danno erariale sotto il profilo del danno da lesione dell'immagine pubblica della Regione Autonoma della Sardegna, quantificato in via equitativa, ex art. 1226 c.c., in euro 129.511,00 (centoventinomilacinquecentoundici/00), in conseguenza di un giudicato parziale ex art. 624 c.p.p., a formazione progressiva, che ha investito l'accertamento del reato e la responsabilità dell'imputato per peculato continuato, ex artt. 81, 110 e 314 c.p., ossia per un reato tipico contro la PA, accompagnata da *clamor fori* derivante dall'ampia

propalazione della notizia, tramite i mezzi di comunicazione regionali e nazionali.

Di diverso avviso la difesa del convenuto che eccepisce l'assenza, in specie, di una pronuncia di responsabilità penale avente carattere di definitività e, quindi, l'assenza dell'indefettibile presupposto per l'esercizio dell'azione tesa a contestare il danno all'immagine arrecato all'Amministrazione, in conformità al dettato dall'art. 51, comma 7, del Decreto Legislativo n. 174 del 26 agosto 2016.

Precisato, quindi, che il giudizio riguarda esclusivamente il danno all'immagine, il cui risarcimento è chiesto dalla Procura attrice a seguito della sentenza della Corte di Cassazione n. 20348 del 9 marzo 2021, che ha annullato la pronuncia di condanna della Corte d'appello di Cagliari, Sezione I, n. 281 del 26 marzo 2019 - a sua volta di riforma della sentenza del Tribunale di Cagliari, Sezione I, n. 594 del 20 febbraio 2017 - limitatamente ai fatti consumati entro il 16 settembre 2007 per intervenuta prescrizione e, limitatamente alle spese per iniziative legislative, rinviando - per un nuovo giudizio sul punto, nonché per la determinazione della pena sulla residua imputazione - ad altra Sezione della Corte d'appello di Cagliari, con rigetto, per il resto, del ricorso del convenuto in epigrafe, il Collegio deve preliminarmente accertare la sussistenza in specie dei presupposti legittimanti l'azionabilità dell'azione erariale, quali previsti dalla normativa vigente.

2.1. L'azionabilità, innanzi al Giudice contabile, del danno "all'immagine" della Pubblica Amministrazione rappresenta l'approdo di un ultradecennale orientamento giurisprudenziale della Corte dei conti, confortato dalle decisioni della Corte di Cassazione (*ex pluribus*: Corte dei conti Sezioni

Riunite n. 10/QM/2003, n. 1/QM/2011; Sezione Terza d'Appello n. 143/2009; Corte di Cassazione SS.UU. n. 5668/1997, n. 3600/2003, n. 26972 e n. 26975 dell'11 novembre 2008) che ha trovato la sua disciplina, dapprima, nella regolamentazione legislativa dettata dall'art. 17 comma 30 ter del decreto-legge n. 78/2009 (convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009 n. 102, modificato con il decreto-legge 3 agosto 2009 n. 103, convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009 n. 141) e, quindi, nel d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile) all'art. 51, commi 6 e 7, in combinato disposto con l'art. 4, comma 1, lett. h) dell'All.n.3 (Norme transitorie e abrogazioni), che ne hanno delimitato l'ambito di perseguibilità, rispetto ai confini delineati dall'arresto giurisprudenziale, ed i presupposti di azionabilità.

In particolare, l'art. 17, comma 30 ter, del decreto-legge n. 78/2009 (nel testo definitivamente convertito dalla L. n. 141/2009) stabilisce che la Procura della Corte dei conti esercita l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97, e che il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, resta sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Ciò in quanto, come anche chiarito dalla giurisprudenza contabile (cfr., *ex plurimis*: Sezione III Centrale d'Appello, sentenza n. 66/2017), condivisa da questa Sezione (cfr.: Sezione Sardegna sentenza n. 184/2022, n. 172/2024), la grave compromissione dell'immagine della pubblica amministrazione derivante da illeciti penali dei Soggetti in essa incardinati è un effetto diretto ed immediato dell'accertamento dell'abuso della funzione pubblica, causa del deterioramento del rapporto di fiducia tra

la cittadinanza e l'Istituzione stessa, e di conseguenza può essere iniziata solo allorché il fatto assume una sua concreta qualificazione giuridica, atta ad identificarlo come presupposto di una fattispecie dannosa.

Ne discende all'evidenza che il danno all'immagine può essere azionato solo a seguito di sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro II del Codice penale.

A sua volta, il Codice di giustizia contabile all'art. 4 dell'All. 3 ha abrogato l'art. 7 della L. n. 97/2001 ma non anche il rinvio ad esso operato dall'art. 17, co. 30-ter del d.l. n. 78/09, secondo periodo e, contestualmente, ha disciplinato il profilo processuale della pretesa erariale all'art. 51, commi 6 e 7. In particolare, quest'ultimo (comma 7) impone di comunicare al Procuratore regionale, territorialmente competente, unicamente le sentenze penali irrevocabili di condanna pronunciate nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, nonché degli organismi e degli enti da essi controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse (ossia per i "reati propri" di cui al più volte richiamato capo I, titolo II, libro II del Codice penale).

Va anche ricordato che, nella vigenza del codice di giustizia contabile, importanti chiarimenti interpretativi sui presupposti normativi per il corretto esercizio dell'azione di risarcimento del danno all'immagine sono stati forniti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr.: sentenza n. 191/2019, ordinanze n. 167/2019, n. 198/2019 e n. 123/2023).

2.2. Alla luce del ricostruito quadro normativo e giurisprudenziale, l'azione per il risarcimento del danno all'immagine della p.a. è esercitabile unicamente

a seguito dell'avvenuto accertamento in sede penale, con sentenza irrevocabile, dell'esistenza di un reato "proprio" commesso ai danni della pubblica amministrazione, di cui al Libro II, Titolo II, artt. 314 e ss c.p.. (c.d. "pregiudiziale penale").

Nel caso all'esame, tenuto conto delle contrapposte opzioni esegetiche formulate: dall'Organo requirente, circa l'esistenza di un giudicato a formazione progressiva che ha investito l'accertamento del reato e la responsabilità dell'imputato, e dalla difesa del convenuto circa l'assenza di un giudicato a suo carico, occorre valutare l'idoneità della sentenza della Cassazione sopra richiamata a costituire uno dei presupposti per l'azionabilità del danno all'immagine oggetto del presente giudizio (l'altro, il *clamor fori,* rileverà eventualmente in un momento successivo).

Osserva il Collegio che l'attenta lettura, nella sua interezza, della richiamata pronuncia della Corte di Cassazione n. 20348 del 9 marzo 2021 non consente di ritenere definitivamente accertata la responsabilità penale dell'odierno convenuto su cui l'Organo requirente basa la pretesa erariale.

La Corte di Cassazione, infatti, quanto alla posizione dell'odierno convenuto afferma, tra le altre considerazioni, che " *(...) la Corte d'appello di Cagliari avrebbe allora dovuto verificare, in prima battuta, l'entità, l'effettività e la veridicità dei giustificativi e/o delle allegazioni relative all'impiego dei contributi pubblici per sostenere le spese di studio e di ricerca volte alla preparazione di iniziative legislative e di altri atti di indirizzo e di gestione del Consiglio regionale; in seconda battuta, acclarare - motivando sul punto - se l'attività prodromica fosse rivolta a sostenere iniziative di tale fatta riconducibili in via esclusiva al consigliere Floris ovvero al partito o*

movimento di appartenenza e non piuttosto al Gruppo Misto.

Stante la lacuna motivazionale sul punto, chiaramente decisivo ai fini del giudizio di penale responsabilità, la sentenza impugnata deve essere annullata nei confronti di Floris, con rinvio ad altra Sezione della Corte d'appello di Cagliari per nuovo giudizio in ordine alla sussistenza o meno del delitto oggetto di contestazione in relazione alle risorse pubbliche asseritamente destinate alla copertura delle spese per iniziative legislative. Con riguardo all'entità dei fondi pubblici che il Giudice del rinvio accerterà essere stati impiegati per attività di iniziativa legislativa o di preparazione ad altri atti da assumere da parte del Consiglio regionale riconducibili al Gruppo Misto non potrà essere configurato il peculato, trattandosi di impiego coerente con le finalità proprie del contributo erogato per il funzionamento e per le attività del Gruppo. Con la precisazione che il dubbio circa la "paternità" dell'iniziativa finanziata con il denaro pubblico (se del singolo consigliere ovvero del Gruppo Misto) non potrà non risolversi in favor rei, e cioè riconducendo l'impiego della riserva vincolata ad una spesa ammissibile. (...)". L'affermazione consegue alla rilevata, da parte dei giudici della Cassazione, "*omessa motivazione su un aspetto assolutamente determinante ai fini del decidere"* derivante dal fatto che *"Nonostante la puntuale allegazione sul punto (con produzione documentale ……), i Giudici del gravame si sono limitati - per vero assertivamente - a rilevare che i contributi pubblici percepiti dal Floris sono stati destinati all'attività politico-istituzionale espletata dal medesimo - dunque per sostenere spese di natura "privata" - senza confrontarsi con gli specifici elementi offerti e con le deduzioni svolte dalla difesa a sostegno dell'allegata finalizzazione delle*

risorse al finanziamento delle attività di studio e di ricerca, propedeutiche all'elaborazione di proposte di legge e di altre iniziative riconducibili all'attività del Gruppo consiliare".

In conseguenza la Corte di Cassazione ha annullato "*senza rinvio la sentenza impugnata nei confronti di Floris Mario limitatamente ai fatti consumati entro il 16/9/2007, perché estinti per prescrizione*" nonché annullato "*la sentenza impugnata nei confronti del Floris, limitatamente alle spese per iniziative legislative"* e rinviato *"per nuovo giudizio sul punto, nonché per la determinazione della pena sulla residua imputazione, ad altra sezione della Corte d'appello di Cagliari*".

Ne consegue, evidente, che nei confronti dell'odierno convenuto non vi è allo stato degli atti alcuna condanna definitiva. Di contro, emerge che i fatti penalmente rilevanti allo stesso ascritti devono essere ancora accertati nel mentre "*risultano comunque estinte per prescrizione le condotte antecedenti al 16 settembre 2007, di tal che - a prescindere dalla decisione assumenda in relazione alla contestata distrazione delle somme asseritamente destinate alle attività prodromiche all'attività d'iniziativa legislativa e d'indirizzo - la Corte territoriale dovrà comunque rimodulare la pena applicata a Floris in relazione alle condotte di peculato residue (cioè concernenti spese diverse da quelle propedeutiche a proposte di legge e di atti d'indirizzo), ad oggi non prescritte ed ormai coperte da irrevocabilità*".

2.3. Quanto all'autorità di cosa giudicata, enunciata, in tema di annullamento parziale, dall'art 624 c.p.p., con riferimento alle parti della sentenza che non hanno connessione essenziale con la parte annullata, addotta dall'Organo requirente, il Collegio sottolinea che l'art. 624 c.p.p. (che riproduce l'omologo

art. 545 del codice di rito del 1930) fornisce copertura normativa al cd. "fenomeno dinamico" che si verifica in tutti i casi in cui vi è una progressiva e non integrale consumazione del potere decisorio del giudice della cognizione sull'oggetto del giudizio e, di conseguenza, il giudicato può avere una formazione non simultanea bensì progressiva: ciò può accadere, come nel caso all'esame, quando la sentenza di annullamento parziale viene pronunciata in un processo cumulativo e riguarda solo alcuni degli imputati ovvero alcune delle imputazioni contestate.

In altri termini, l'irrevocabilità si forma in tempi diversi su distinte parti della sentenza, in conseguenza dell'annullamento con rinvio di alcune e della conferma di altre. In tal caso, l'autorità di cosa giudicata viene attribuita alle parti della sentenza – da intendersi, come chiarito dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione, sulla base di una nozione comprensiva dei capi della decisione e dei punti che ad essi afferiscono - che non hanno connessione con quelle annullate.

Al giudicato progressivo la consolidata giurisprudenza associa una definitività decisoria relativa all'accertamento della responsabilità dell'autore del fatto criminoso e alla conclusione dell'iter processuale su tale parte (cfr. da ultimo, Cassazione, Sezioni Unite sentenza n. 3423 del 29 ottobre 2020, depositata il 27 gennaio 2021 che ha effettuato una scrupolosa ricostruzione dell'istituto processuale e della giurisprudenza di riferimento).

Conseguentemente, non potranno essere coperte da giudicato tutte le statuizioni che siano legate a quella annullata da un nesso di concatenazione logica, anche solo eventuale, con la parte annullata.

Pertanto, come recentemente chiarito da questa Sezione (sentenza n.

172/2024) il riconoscimento dell'autorità di cosa giudicata, enunciato, in tema di annullamento parziale, dall'art 624 c.p.p., con riferimento alle parti della sentenza che non hanno connessione essenziale con la parte annullata, "*non si riferisce, né al giudicato sostanziale, né all'intrinseca idoneità della decisione a essere posta in esecuzione, ma soltanto all'esaurimento del potere decisorio del giudice della cognizione. Diretta conseguenza della definitività della decisione della Corte di Cassazione, sia pure limitata nel suo contenuto all'oggetto dell'annullamento, è la circostanza che l'art. 628 c.p.p. espressamente consenta l'impugnabilità della sentenza del giudice di rinvio soltanto in relazione ai punti non decisi in sede di giudizio rescindente, proprio perché il perimetro cognitivo del giudice del rinvio è tracciato dai limiti del devoluto, senza che possano venire nuovamente in discorso le parti della sentenza annullata che hanno ormai assunto i connotati di intangibilità propri della cosa giudicata. In sintesi, la sentenza di annullamento parziale della Corte di cassazione delimita l'oggetto del giudizio di rinvio riducendo corrispondentemente l'oggetto del processo (cfr. Cassazione Sezioni Unite sentenza n. 16208/2014)*".

Alla luce, quindi, del disposto normativo di cui al richiamato art. 624 c.p.p. e degli approdi giurisprudenziali suesposti, appare con evidenza che per quanto concerne la posizione dell'odierno convenuto non emerge un giudicato parziale in relazione alla definitiva affermazione della sua responsabilità penale in ordine alle ipotesi di reato allo stesso ascritte.

2.4. Quanto, poi, ai precedenti di questa Sezione richiamati dalla Procura attrice ed alla non sovrapponibilità delle conclusioni cui la Sezione è pervenuta con la sentenza n. 172/2024 al caso in esame, il Collegio osserva

come le decisioni richiamate si caratterizzino per la diversità delle situazioni, di volta in volta esaminate, oggetto della sentenza di rinvio con statuizioni e motivazioni diverse.

Di conseguenza, il richiamo non si appalesa pertinente al caso di specie in cui, per le motivazioni già rappresentate, la sentenza della Cassazione sulla quale si fonda il giudizio odierno non riveste il carattere della definitività ed in cui, da un lato, i fatti penalmente rilevanti ascritti all'odierno convenuto devono essere ancora accertati stante, come già evidenziato, la rilevata lacuna motivazionale "*su un punto decisivo ai fini del giudizio penale di responsabilità*" che ha determinato, da parte della Cassazione, l'annullamento della sentenza della Corte di appello di Cagliari "*nei confronti di Floris, con rinvio ad altra Sezione della Corte d'appello di Cagliari per nuovo giudizio in ordine alla sussistenza o meno del delitto oggetto di contestazione in relazione alle risorse pubbliche asseritamente destinate alla copertura delle spese per iniziative legislative*" e, dall'altro, risultano estinte per prescrizione le condotte antecedenti al 16 settembre 2007 mentre per le ipotesi residue non prescritte dovrà comunque essere rimodulata la pena applicata.

2.5. Alla luce di quanto sin qui affermato, il Collegio ritiene di dover dichiarare improcedibile la domanda formulata dalla Procura nei confronti del dott. Mario FLORIS per il risarcimento del danno causato all'immagine della Regione autonoma della Sardegna, per l'assenza del requisito della sussistenza della sentenza irrevocabile di condanna per uno dei delitti previsti e puniti dal capo I, titolo II, libro II del Codice penale.

Restano assorbite tutte le ulteriori eccezioni sollevate dalla difesa del convenuto.

Avendo definito il giudizio in base a una questione preliminare, ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. n. 174/2016 le spese sono compensate.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, definitivamente pronunciando, **dichiara improcedibile l'azione per danno da lesione dell'immagine pubblica della Regione Autonoma della Sardegna** formulata nei confronti del convenuto Mario FLORIS per mancanza della sentenza penale definitiva di condanna.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria della Sezione per gli ulteriori adempimenti.

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio dell'11 dicembre 2024.

L'Estensore — Il Presidente

(f.to digitalmente Elena Brandolini) — (f.to digitalmente Donata Cabras)

Depositata in Segreteria il 15/01/2025.

Il Dirigente

f.to digitalmente Paolo Carrus