

		Sent. n. 39/2024/R	
		REPUBBLICA ITALIANA	
		IN NOME DEL POPOLO ITALIANO	
		LA CORTE DEI CONTI	
		SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE	
		PER L'EMILIA ROMAGNA	
		composta dai magistrati:	
	dott. Massimo Perin	Presidente	
	dott. Antonio Nenna	Consigliere rel.	
	dott. Marco Catalano	Consigliere	
		ha pronunciato la seguente	
		SENTENZA	
		nel giudizio per responsabilità amministrativa iscritto al n. 46190 del registro	
		di segreteria, promosso dalla Procura Regionale della Corte dei conti per la	
		Regione Emilia-Romagna nei confronti di CARBONI Robertino , nato il 29	
		marzo 1967 a Gonnosfanadiga (CA) e residente in via Luigi Galvani 66 int. 6	
		a Ozzano dell'Emilia (BO), (CF CRBRRT67C29E085M), non costituito;	
		Visti gli atti e i documenti di causa;	
		Uditi, nella udienza del 17 aprile 2024, con l'assistenza del segretario dott.ssa	
		Roberta Onorati, il relatore dott. Antonio Nenna e il Pubblico Ministero nella	
		persona del S.P.G. Domenico De Nicolo.	
		Ritenuto in	
		FATTO	
		1. Con atto di citazione, depositato in data 7 dicembre 2023, la Procura	
		Regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio il	
		sig. CARBONI Robertino per ivi sentirlo condannare al pagamento della	
			1

somma complessiva di € 2.349,87, a titolo di risarcimento del danno patrimoniale (€ 64,92 per indebito pagamento delle retribuzioni) e di immagine (per € 2.284,95), in favore del Comune di Ozzano dell'Emilia (BO), oltre interessi e spese del presente procedimento.

2. Evidenzia l'Attore pubblico quanto segue.

Con nota prot. gen. n. 15134/2021 in data 5 agosto 2021, il Segretario Generale del Comune di Ozzano dell'Emilia (BO) segnalava alla Procura regionale, per il seguito di competenza, l'avvenuta irrogazione di una sanzione disciplinare a carico del sig. CARBONI Robertino, perché, in qualità di dipendente comunale, aveva attestato falsamente la propria presenza in servizio mediante artifici o raggiri (art. 55-*quater*, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 165/2001) il giorno 21 gennaio 2020.

Nella segnalazione richiamata, veniva evidenziato che l'Ufficio Procedimenti Disciplinari (di seguito UPD) del Comune di Ozzano dell'Emilia, previa contestazione dell'addebito disciplinare, sentito il diretto interessato, esaminati gli atti istruttori, ritenendo l'addebito disciplinare in esame rientrante nella previsione dell'art. 55 *quater* co. 1 del D.lgs. 165/2001 e dell'art. 57 co. 1, 2 e del CCNL in vigore *pro tempore*, aveva disposto (provvedimento a conclusione del procedimento 16725 del 15 marzo 2021) la sanzione disciplinare della sospensione dal servizio e dalla retribuzione di mesi tre, anziché del licenziamento, in considerazione della episodicità del fatto, consistito nell'aver in data 21 gennaio 2020 lasciato senza autorizzazione il luogo di lavoro per partecipare ad un comizio elettorale svoltosi nella Piazza Allende ad Ozzano dell'Emilia.

Sulla scorta degli atti sopra richiamati, la Procura erariale avviava l'istruttoria

di responsabilità amministrativa da cui emergeva quanto segue.

A seguito di richiesta istruttoria, il Comune di Ozzano dell'Emilia, con nota del 25/09/2023, comunicava che si era dato corso al provvedimento disciplinare irrogato nei confronti del signor Carboni con sospensione dal servizio e dalla retribuzione per il periodo dal 1° settembre al 1° dicembre 2021 e nel contempo rendeva noti i dati relativi alla retribuzione spettante al Sig. Carboni per il periodo in cui si era assentato, senza adeguata giustificazione, dal servizio nonché un prospetto riepilogativo degli importi complessivamente erogati al dipendente nel corso dell'anno 2021.

Per quanto sopra, la Procura provvedeva a far notificare al signor Carboni Robertino l'informativa prevista dall'articolo 67 del codice di giustizia contabile, contestandogli di aver causato al Comune di Ozzano dell'Emilia un danno patrimoniale di **euro 64,92** (costo retributivo dell'assenza dal servizio non giustificata, pari a un costo orario di € 21,64 per un totale di ore tre) e un danno all'immagine di **euro 2.284,95** (pari alla retribuzione lorda corrisposta per una mensilità dell'anno 2021, al netto della tredicesima), invitandolo contestualmente a inviare e/o depositare presso la segreteria della Procura, nel termine di quarantacinque giorni dalla notifica, deduzioni ed eventuali documenti utili e rilevanti ai fini della propria difesa nell'eventuale giudizio di responsabilità, avvisandolo che nello stesso termine avrebbe potuto altresì chiedere di essere sentito personalmente.

Il signor Carboni Robertino ha depositato, senza l'assistenza del difensore, deduzioni scritte e ha formulato richiesta di audizione difensiva, svoltasi presso gli uffici della Procura regionale in data 8 novembre 2023.

Ad avviso dell'Attore pubblico, le argomentazioni difensive non sono risultate

idonee, tuttavia, a superare la contestazione di responsabilità che, pertanto, è stata confermata con l'odierna citazione.

3. All'udienza del 17.04.2024, il Pubblico ministero insisteva nella condanna, come da atto introduttivo del giudizio.

Considerato in

DIRITTO

4. Preliminarmente, il Collegio dichiara, ai sensi dell'art. 93 c.g.c., la contumacia del signor Carboni Robertino, stante la regolarità della notificazione dell'atto di citazione introduttivo del presente giudizio e la sua mancata costituzione.

5. Oggetto del presente giudizio è l'accertamento della responsabilità amministrativa del convenuto, sig. Carboni Robertino, in ragione del danno patrimoniale e di immagine per falsa attestazione della presenza in servizio causato alla pubblica amministrazione alla quale è legato da rapporto di servizio, il Comune di Ozzano dell'Emilia.

6. Innanzitutto, si premette che, in osservanza del principio di sinteticità degli atti del Giudice di cui all'art. 5, comma 2, del c.g.c. e dell'art. 17, comma 1, delle relative norme di attuazione, ci si limiterà a riportare, dalla citazione attorea, dalla memoria del convenuto e dagli atti versati nel presente procedimento, quanto strettamente necessario al fine dell'odierno decidere, rinviando per il resto a quanto riportato dettagliatamente negli atti stessi.

7. La falsa attestazione della presenza in servizio (come quella contestata al sig. Carboni) da parte del pubblico dipendente realizza una condotta tipicamente causativa di danno erariale: il secondo comma dell'articolo 55-*quinquies* del d.lgs. n. 165/2001 (introdotto dall'art. 69 del d.lgs. 27 ottobre

2009, n. 150) prevede, infatti, che “*nei casi di falsa attestazione della presenza in servizio*”, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, il dipendente “*è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all’immagine subito dall’amministrazione*”.

La Seconda Sezione d’Appello, con la sentenza n. 18/2020 del 31 gennaio 2020, ha condivisibilmente, tra l’altro, ritenuto al riguardo che:

<in armonia con la consolidata giurisprudenza contabile (III Sez. centr. app. n. 542/2016, n. 69/2017, n. 161/2018; Sez. app. Sicilia n. 85/2016; I Sez. centr. app. n. 265/2019), alla quale questa Sezione ha già prestato motivata e condivisa adesione (ex pluribus, Sez. II centr. app. n. 662/2017 e n. 62/2019), (...) la fattispecie contemplata dall’art.55-quinquies, d.lgs. n.165/2001, presenti indiscutibili caratteri di autonomia rispetto a quella, più generale, prevista, sempre con riferimento alla risarcibilità del c.d. “danno all’immagine”, dall’art. 17, comma 30-ter, d.l. n. 78/2009 e s.m.i.

Si tratta, infatti, di una norma "speciale", siccome volta a sanzionare la specifica fattispecie dell'assenteismo fraudolento nel pubblico impiego, ricollegando ad essa l'azionabilità del risarcimento del danno (patrimoniale diretto ed all'immagine) derivatone a carico della P.A.

Ne deriva che, ai fini dell'applicazione dell'art. 55 - quinquies d.lgs. 165/2001, si prescinde dai requisiti di cui all'art. 17, comma ter, d.l. 78/09, non richiedendosi, in particolare, l'accertamento, con sentenza definitiva, della ricorrenza di talune indefettibili fattispecie delittuose, lesive dell'immagine.

Depone in tal senso anche un argomento testuale, rappresentato dal fatto che

il secondo comma dell'art. 55 quinquies contiene l'inciso “..... ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni...”, a conferma della non necessità del preventivo accertamento definitivo di responsabilità penale ai fini dell'attivazione del meccanismo risarcitorio ivi delineato.

Le predette conclusioni risultano, altresì, rafforzate dalla circostanza per cui l'art. 69 d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (il quale ha introdotto l'art.55-quinquies al d.lgs. 165/2001) è entrato in vigore successivamente all'art. 17, comma 30 ter, decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n.102 e modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c) n. 1) decreto-legge 3 agosto 2009, n.103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n.141.

Ne consegue che, in base al principio che regola la successione delle leggi nel tempo (lex posterior specialis derogat legi priori generali), la risarcibilità del danno all'immagine in ipotesi di assenteismo fraudolento opera a prescindere da qualsivoglia condizione sostanziale e/o processuale non espressamente prevista dalla norma stessa” (in termini, già Sez. giurisdizionale d’appello per la regione Sicilia, n. 85/2016).

Tale ricostruzione esegetica ha trovato, infine, conferma nella pronuncia delle Sezioni Riunite (ordinanza 6/2018/ORD/RCS depositata in data 12.06.2018), richiamata dall'appellante Procuratore regionale, che ha disposto l'annullamento di una ordinanza di sospensione del giudizio contabile per insussistenza dei presupposti previsti dall'art. 106, comma 1, c.g.c., atteso che il fatto di assenteismo, che qualificava la fattispecie, trovava la sua regolamentazione nella norma speciale dell'art.55-quater d.l.gs. 165/2001 che ne impone un'autonoma valutazione, diversamente da quanto accade per le ipotesi generali di danno all'immagine. (...).

Basti considerare che l'art. 55-quinquies, per effetto dell'ampliamento delle condotte sanzionabili ex art. 55-quater, comma 1-bis, inserito dall'art. 1 comma 1, lett. a), d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116, consente di ritenere risarcibile il danno all'immagine tutte le volte in cui sia riscontrabile una “qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione presso la quale il dipendente presta attività lavorativa circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso” in quanto idonea a integrare “falsa attestazione della presenza in servizio”.>.

8. Subito dopo la menzionata sentenza n.18.2020 della Seconda Sezione d'Appello è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 61/2020 del 10 aprile 2020.

Alla vigilia di tale intervento il quadro normativo – per i casi di falsa attestazione della presenza in servizio mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente – era il seguente:

- l'articolo 55-quater, comma 3-quater, del decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo cui: “la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvengono entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'articolo 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centocinquanta giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga. L'ammontare del

danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia”;

- *l’articolo 55-quinquies, comma 2, dello stesso decreto, secondo cui: “il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno d'immagine di cui all'articolo 55-quater, comma 3-quater”.*

La Corte costituzionale (sentenza n. 61 del 2020) - dopo aver premesso che, “*Sebbene le censure del giudice rimettente siano limitate all’ultimo periodo [vale a dire, il quarto] del comma 3-quater dell’art. 55-quater, che riguarda le modalità di stima e quantificazione del danno all’immagine, l’illegittimità riguarda anche il secondo e il terzo periodo di detto comma perché essi sono funzionalmente inscindibili con l’ultimo, così da costituire, nel loro complesso, un’autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa non consentita dalla legge di delega*” – ha dichiarato “*l’illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-quater dell’art. 55-quater del d.lgs. n. 165 del 2001*”, sicché, all’esito di tale pronuncia, possono avere applicazione (ex articolo 30, terzo comma della legge 11 marzo 1953, n. 87), in tema di falsa attestazione della presenza in servizio mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente:

- *solo il primo periodo del comma 3-quater dell'articolo 55-quater del decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo cui “la denuncia al pubblico*

ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvengono entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare”,

- e, integralmente, in quanto non interessato dalla pronuncia della Consulta, l’articolo 55-*quinqies*, comma 2, dello stesso decreto, secondo cui “*il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno d'immagine di cui all'articolo 55-quater, comma 3-quater*”.

9. Orbene, anche dopo la menzionata sentenza n. 61 del 2020, deve, quindi, ritenersi (come concorda la giurisprudenza contabile) che la fattispecie contemplata dall'art. 55-*quinqies* del d.lgs.165/2001 presenti indiscutibili caratteri di autonomia rispetto a quella generale prevista, sempre con riferimento alla risarcibilità del danno all'immagine, dall'art. 17, comma 30 ter, d.l. n. 78/2009 e s.m.i. e che sussistono i presupposti e le condizioni dell'azione per danno all’immagine anche in mancanza di una condanna pronunciata con sentenza penale passata in giudicato, perché altrimenti bisognerebbe irragionevolmente ammettere che il (rimasto vigente) primo periodo del comma 3-*quater* dell'articolo 55-*quater* del decreto legislativo n. 165 del 2001 (espressamente richiamato dall’articolo 55-*quinqies*, comma 2, che contempla, altrettanto espressamente, il risarcimento del “*danno d'immagine*” per i casi di cui qui si tratta), non abbia alcuna funzione, visto che l’obbligo di comunicazione “*al competente procuratore regionale della Corte dei conti*” della “*sentenza irrevocabile di condanna*” è, comunque, già previsto dall’articolo 51, comma 7, c.g.c.

10. Il Collegio, pertanto, si riporta a quanto argomentato sul punto dalla Sez. II app., sentenza n. 146 dell'8 giugno 2020, con riferimento alla menzionata sentenza della Corte costituzionale e cioè che:

“si potrebbe sostenere che gli emendamenti puntualmente indicativi degli effetti ritenuti illegittimi nella più ampia estensione autorizzino a considerare che la norma sia stata caducata interamente e che non si possa ritenere risarcibile il danno all'immagine indipendentemente dalle condizioni cui è legato l'esercizio dell'azione per questa componente di danno; ovvero che, in altri termini, sia venuta meno anche la ragione per procedere alla condanna per tale componente.

Ma una più articolata riflessione induce a considerare che la disposizione dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 61 del 2020 – l'art. 55-quater – lascia intatta quella dell'art. 55-quinquies, secondo comma, (introdotta con l'art. 69 del decreto legislativo n. 150 del 2009), la quale già prevedeva, anteriormente alla modificazione recata dall'art. 16 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, il risarcimento del danno all'immagine tout court. (...)

La norma che prevede la risarcibilità del danno all'immagine, senza ulteriori specificazioni, è, in definitiva, rimasta intatta e sopravvive alla sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 2020.

La fattispecie riferibile alle ipotesi delittuose di cui al art. 55-quinquies, sostanzialmente coeva, ma in realtà successiva alla previsione inerente alla risarcibilità del danno correlato ai delitti di cui all'art. 17, comma trentesimo ter, del decreto-legge 1° luglio 2009 n. 78, conv. con legge 3 agosto 2009 n. 102, presenta, ad avviso del collegio, marcati tratti di specificità ed autonomia rispetto a quest'ultima e, più in generale, rispetto alla clausola limitativa della

responsabilità stabilita in relazione alla pregiudizialità collegata alla preventiva ed irretrattabile condanna penale per uno dei reati previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (per i quali, cfr. SS.RR. 19 marzo 2015 n. 8/QM). Nelle ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente - ovvero di giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesti falsamente uno stato di malattia -, viene, infatti, in rilievo, oltre ad una disciplina procedimentale particolare, un apprezzamento specifico del legislatore in ordine alle conseguenze pregiudizievoli della condotta antiggiuridica, correlato, inoltre, al rafforzamento della tutela degli interessi retrostanti mediante l'introduzione di una nuova norma penale incriminatrice.

La disposizione in questione va, pertanto, riguardata quale norma speciale rispetto al citato art. 17, comma trentesimo ter, sicché, alla stregua del principio che regola la successione delle leggi nel tempo [lex posterior derogat legi priori, poiché il conflitto non raggiunge il grado dell'incompatibilità (art. 15 disp. prel. c.c.)], la risarcibilità del danno all'immagine in ipotesi di assenteismo fraudolento opera indipendentemente da qualsivoglia condizione sostanziale o processuale non espressamente posta dalla norma che si considera. Ne consegue che, ai fini dell'applicazione dell'art. 55-quinquies del decreto legislativo n. 165 del 2001, si deve prescindere dai requisiti di cui all'art.17, comma trentesimo ter, del decreto-legge n. 78 del 2009, atteso che la norma non richiede, in particolare, l'accertamento, con sentenza definitiva, della ricorrenza di talune indefettibili fattispecie delittuose, lesive dell'immagine" (in termini, anche Sez. II app., sentenze n. 140/2020 e

208/2020).

11. La Sezione giurisdizionale per la Toscana ha, poi, correttamente evidenziato che con la sentenza n.61/2020 della Corte Costituzionale *“In tema di danno all’immagine derivante da false attestazioni e/o certificazioni della presenza dei pubblici dipendenti sui luoghi di lavoro, pertanto, non è stata operata una abrogazione radicale della fattispecie, ma sono stati, unicamente, riportati i confini della stessa a quelli prospettati dal legislatore delegato del 2009 e precisati dalla giurisprudenza coeva alla entrata in vigore della normativa di che trattasi e, precisamente, ipotesi di danno all’immagine nuova, non riconducibile ad un danno commesso nei confronti della pubblica amministrazione, di cui al libro secondo, capo primo del codice penale e non cristallizzata in una sentenza penale irrevocabile di condanna”* (Sez. giur. Toscana, sent. n.267 del 4 settembre 2020).

12. In buona sostanza, questo Giudice reputa che, indubbiamente, la sentenza penale irrevocabile di condanna non è presupposto necessario per l’esercizio dell’azione per danno all’immagine nei casi riconducibili all’articolo 55-*quinqies*, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 neanche dopo l’intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 61/2020 del 10 aprile 2020.

13. Si deve ribadire, poi, che l’art. 55-*quinqies*, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 contempla ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio mediante l’alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o anche con altre modalità fraudolente. Tale disposizione, pertanto, consente di ritenere risarcibile il danno all’immagine tutte le volte in cui sia riscontrabile, non solo l’alterazione dei sistemi di rilevamento, ma anche

(come, ad avviso della Procura erariale, nel caso all'esame) una *<qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione presso la quale il dipendente presta attività lavorativa circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso>* in quanto idonea a integrare *"falsa attestazione della presenza in servizio"* (Seconda Sezione d'Appello, sentenza n. 18/2020 cit.).

14. Tutto ciò premesso il Collegio osserva che, ai fini dell'odierno decidere, risulta sufficientemente acclarato (per come si esporrà) che in data 21 gennaio 2020 il signor Carboni si sia allontanato dalla sede di servizio durante l'orario di lavoro, senza alcuna autorizzazione ed omettendo la prescritta timbratura del cartellino marcatempo attestante l'entrata e/o l'uscita, così traendo in inganno l'amministrazione di appartenenza in ordine alla circostanza della sua presenza sul posto di lavoro, per recarsi in Piazza Allende al comizio dell'onorevole Salvini.

Risulta altresì che, contrariamente a quanto dedotto dal Carboni alla Procura regionale a seguito dell'invito a dedurre, la sua partecipazione al comizio non era stata autorizzata preventivamente dal Sindaco e che l'odierno convenuto ha partecipato all'evento non per ragioni di servizio, quali *"coadiuvare le attività di montaggio del palco e di attacco luce per casse e microfoni"*, ma per motivi squisitamente personali.

Quanto sopra è stato pienamente provato nel corso del procedimento disciplinare esitato nel già menzionato provvedimento sanzionatorio, irrogato da parte dell'UPD comunale al sig. Carboni, della sospensione dal servizio e dalla retribuzione di mesi tre. Provvedimento, peraltro, non impugnato dal predetto.

Anche il procedimento penale (RG 13164/2022) promosso per il delitto di cui all'art. 640, comma 2, n. 1, c.p., seppur esitato in una richiesta di archiviazione del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Bologna, ha acclarato che dagli atti di indagine risulta la fondatezza della notizia di reato e che non sussistono motivi per chiedere l'archiviazione se non quelli riconducibili alla particolare tenuità del fatto ex art. 131 bis c.p..

In buona sostanza, il quadro probatorio risulta composto da elementi gravi, precisi e concordanti ai fini della dimostrazione della colpevolezza.

Come, infatti, riportato nel provvedimento di irrogazione della sanzione disciplinare (in atti), non risulta credibile né fornita di alcuna prova la ricostruzione proposta dal Carboni in tale sede, nella quale egli sosteneva:

<il sig. Carboni, infatti, si trovava in Piazza Allende, in occasione del comizio del Senatore Matteo Salvini, in qualità di membro del Servizio Comunicazione-Staff del Sindaco, come già accaduto in altre occasioni di rilevanza pubblica.

Il sig. Carboni aveva già svolto detta funzione in occasione di altre iniziative quali, ad esempio, le visite dell'Assessore Regionale Raffaele Donini e dell'Assessore Città Metropolitana di Bologna Marco Monesi tenutesi in data

19/11/2018 e 23/01/2019 per i progetti Piano BUL ai privati e PTPL CityBus rispettivamente presso aziende Hypertech e IMA; la visita del Presidente della Regione Emilia-Romagna, Stefano Bonaccini, avvenuta nell'ottobre 2018

*presso l'azienda WASP di Massa Lombarda, a cui il sig. Carboni ha partecipato in rappresentanza del Comune di Ozzano. Anche in occasione del comizio tenuto dal Senatore Salvini, il sig. Carboni, **dopo aver ricevuto nei***

***giorni precedenti autorizzazione dal Sindaco del Comune di Ozzano,** presenziava alla suddetta manifestazione in qualità di componente del Servizio*

Comunicazione e dello Staff del Sindaco. Correttamente, dunque, raggiunta la sede del comizio – alle ore 9.14, a causa del blocco stradale e della folla già presente in piazza da tempo – segnalava la propria presenza mediante marcatempo, posto nell’atrio della Biblioteca attigua alla piazza ove si svolgeva l’evento. In tal sede, il sig. Carboni coadiuvava peraltro le attività di montaggio del palco e di attacco luce per casse e microfoni.>.

Al riguardo il Sindaco ha dichiarato di non aver mai rilasciato alcuna autorizzazione al sig. Carboni né alcuna utilità può avere la circostanza che vi siano state in precedenza partecipazioni istituzionali del sig. Carboni ad altri eventi.

Inoltre emerge dal predetto provvedimento (come detto non impugnato dal sig. Carboni) che: *<è agevolmente riscontrabile dal file video, allegato alla segnalazione - e fornito al dipendente in seguito alla trasmissione degli atti relativi al proprio fascicolo disciplinare - che il comportamento del Carboni è quello di una manifestante politico di parte avversa al senatore e appare in tutta evidenza incompatibile con una ricostruzione difensiva tesa a giustificare la presenza del sig. Carboni presso Piazza Allende al fine di “coadiuvare le attività di montaggio del palco e di attacco luce per casse e microfoni”>.*

Pertanto, ad avviso del Collegio, la contestata condotta integra senz’altro pregiudizi in grado di adeguatamente supportare una pronuncia di responsabilità amministrativa in capo all’odierno convenuto.

15. Ciò detto, il Collegio ritiene che nei fatti descritti si ravvisino tutte le condizioni per una declaratoria di responsabilità amministrativa, per le ragioni e nei limiti di seguito prospettati e che, al di là di ogni ragionevole dubbio, il sig. Carboni ha posto in essere una condotta dolosa esattamente rientrante

proprio nella fattispecie di falsa attestazione della presenza in servizio con modalità fraudolente di cui all'art. 55 *quater*, comma 1, lettera a) e art. 55-*quinqies*, comma 1, del d.lgs n.165/2001.

Il sig. Carboni ha, dunque, falsamente attestato la propria presenza in servizio in data 21 gennaio 2020 per tre ore, realizzando la fattispecie di cui agli articoli 55-*quater* e 55-*quinqies* del decreto legislativo n. 165 del 2001 ricorrente, per oramai consolidata giurisprudenza, allorquando il dipendente si renda autore di condotte fraudolente idonee a fornire una falsa rappresentazione della realtà e ad indurre l'amministrazione di appartenenza a ritenere che costui sia regolarmente al lavoro quando in realtà non lo è (cfr. *ex multis*, Cass. civ. Sez. lavoro, n. 17637/2016; id. n. 6099/2017).

La falsa attestazione della presenza in servizio da parte del pubblico dipendente realizza una condotta tipicamente causativa di danno erariale: il secondo comma dell'articolo 55-*quinqies* del d.lgs. n. 165/2001 prevede, infatti, che “*nei casi di falsa attestazione della presenza in servizio*”, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, il dipendente “*è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione*”.

16. La condotta del convenuto, realizzata intenzionalmente e, dunque, dolosa, quanto all'elemento soggettivo, risulta causativa di danno patrimoniale, avendo in concreto sortito l'effetto di indurre l'amministrazione di appartenenza - il Comune di Ozzano dell'Emilia - a corrispondergli la retribuzione a fronte di attività lavorativa in realtà non svolta pari a euro 64,92.

La falsa attestazione della presenza in servizio determina, invero,

l'interruzione del sinallagma intercorrente tra la prestazione lavorativa del dipendente e la retribuzione corrispostagli dall'amministrazione di appartenenza (per tutte, Sezione giurisdizionale Emilia-Romagna n. 197/2020; id. n. 79/2021): realizzando la condotta in contestazione il sig. Carboni ha, dunque, violato il nesso di corrispettività tra quanto percepito a titolo di retribuzione e le prestazioni lavorative corrispondenti.

La falsa attestazione della presenza in servizio, come detto, comporta, inoltre, per il convenuto, la responsabilità per il danno all'immagine prevista dal già citato art. 55-quinquies d.lgs. n. 165/2001.

17. Alla luce di quanto precede appaiono infondate e comunque non conferenti le considerazioni difensive rassegnate dal convenuto in sede di deduzioni all'invito a dedurre, volte, in sostanza, a sostenere che la partecipazione all'evento sia avvenuta *per ragioni di servizio* e che *“l'inquadramento professionale e il riconoscimento dell'indennità per specifiche responsabilità comportavano all'epoca dei fatti la possibilità di recarsi in missione attraverso una procedura semplificata con riferimento al rilascio della autorizzazione. Non occorre all'epoca dei fatti, in base alle disposizioni regolamentari vigenti presso il comune, un'autorizzazione scritta.”*.

In effetti, come detto, non risulta affatto che la partecipazione al comizio sia avvenuta per ragioni istituzionali e pertanto nessuna autorizzazione poteva essere richiesta né tantomeno rilasciata.

Inoltre, come evidenziato dall'Attore pubblico, dalle disposizioni normative e contrattuali vigenti non si evince alcuna procedura semplificata per i dipendenti ai quali venga attribuita l'indennità per specifiche responsabilità, atteso che detta indennità si traduce in un riconoscimento meramente

economico che non dispensa il percettore dall'onere di chiedere l'autorizzazione dirigenziale per assentarsi, a qualsiasi titolo, dalla sede di lavoro.

18. Quanto al danno all'immagine, la Procura erariale ha ritenuto congruo che il risarcimento possa ammontare alla somma di euro 2.284,95, pari alla retribuzione lorda corrisposta per una mensilità dell'anno 2021 (al netto della tredicesima).

19. In ordine al potere di determinare in via equitativa il danno, si ricorda che il giudice non è tenuto a fornire una minuziosa dimostrazione della corrispondenza tra ciascuno degli elementi esaminati e l'ammontare del danno liquidato, poiché è sufficiente che detto accertamento consegua ad un esame delle risultanze processuali globalmente considerate. La stessa giurisprudenza della Cassazione evidenzia che il giudice può far ricorso alla valutazione equitativa del danno, ai sensi degli artt. 1226 e 2056 cod. civ., non solo quando sia assolutamente impossibile stimare con precisione l'entità dello stesso, ma anche qualora, in relazione alla peculiarità del caso concreto vi sia soltanto una rilevante difficoltà assoluta di giungere alla determinazione precisa del pregiudizio patrimoniale (Cass., Sez. III, n. 19148 del 29.09.2005; cfr. anche Corte dei conti, Sez. III, n. 501 del 31.12.2007).

20. Ciò detto, si rileva che il danno all'immagine della pubblica amministrazione non coincide con il fatto lesivo in sé (che, nel caso di specie, si sostanzia nella falsa attestazione della presenza per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'Amministrazione presso la quale il dipendente presta attività lavorativa circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso), bensì con la lesione (perdita di prestigio) che costituisce conseguenza del fatto

lesivo (Corte dei conti, Sezioni Riunite, sent. n. 1 del 18 gennaio 2011), pertanto, pur sussistendo un rapporto di presupposizione imprescindibile fra la commissione dell'illecito ed il danno all'immagine, non necessariamente dall'accertamento del primo può ritenersi sempre conseguente una lesione risarcibile all'immagine della pubblica amministrazione (Corte dei conti, Sez. giur. Sicilia, sent. n. 979 del 23 marzo 2012).

Occorre, quindi, verificare se, sulla base dei fatti allegati e provati dalla Procura regionale, e *“anche con il concorso dei fatti notori, di cui all'art. 115, comma 2, c.p.c. e delle presunzioni, di cui agli artt. 2727 ss codice civile”* (Corte dei conti, Sez. giur. Sicilia, sent. n. 1247 del 18 aprile 2012), sussiste un danno da perdita di immagine pubblica, inteso quale *“danno conseguente alla grave perdita di prestigio ed al grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica”* (Corte dei conti, Sezioni Riunite, sent. n. 1/2011 cit.), in relazione alla quale *<negli amministrati, o se si vuole nello Stato Comunità, si incrinano quei naturali sentimenti di affidamento e di “appartenenza” alle istituzioni che giustifica la stessa collocazione dello Stato Apparato e degli altri Enti, e specialmente degli Enti Territoriali (quali enti “esponenziali” della collettività residente nel loro territorio), tra “le più rilevanti formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità dell'uomo”, ex art. 2 cost.>* (Corte dei conti, Sez. III app., sent. n. 143 del 9 aprile 2009).

A tale riguardo, si rileva che il *“principio di immedesimazione organica, di rilievo sociologico ancora prima che giuridico, porta sempre ad identificare l'Amministrazione con il soggetto che per essa ha agito”* (ibidem), e cioè con il soggetto con il quale sussiste un rapporto di servizio, e che, dunque, all'Amministrazione stessa vengono ricondotti *<tanto gli sviluppi concreti di*

reale attuazione dei valori di “legalità, buon andamento ed imparzialità”, intrinsecamente connessi all’agire pubblico (ex art. 97 cost.), quanto i corrispondenti, opposti disvalori, legati alle forme più gravi di illecito amministrativo-contabile, con evidente discredito delle istituzioni pubbliche> (ibidem).

Rispetto a quel rapporto di immedesimazione, può rilevarsi, da un lato, una dimensione esterna del danno all’immagine dell’ente, riconducibile alla “grave perdita di prestigio ed al grave detrimento dell’immagine e della personalità pubblica” nei confronti della generalità dei consociati o di quelle parti della collettività con i quali l’ente interagisce, che avvertono, così la loro estraneità rispetto allo stesso; dall’altro, una dimensione che si può definire interna del medesimo danno, riconducibile alla stessa perdita di prestigio nei confronti di coloro i quali, per il fatto di condividere, ad es. in qualità di colleghi, con l’autore del fatto illecito il rapporto di immedesimazione di cui si tratta, a tutela dell’identità propria e dell’ente, vogliono prenderne le distanze, patendo con lo stesso ente la lesione anche della propria onorabilità.

21. In questa vicenda occorre considerare la qualifica posseduta dal convenuto al momento della commissione dell’illecito e l’intenzionalità dello stesso, caratterizzato dalla commissione di una condotta evidentemente cosciente e volontaria, l’oggettiva gravità del fatto in quanto il Carboni, durante l’assenza fraudolenta, ha assistito ad una manifestazione a forte partecipazione pubblica. Occorre, come rilevato dalla Procura contabile, altresì tener conto delle modalità con le quali l’ente è stato posto a conoscenza del fatto (segnalazione del gruppo consiliare “Noi per Ozzano” con allegato file video che riprende l’odierno convenuto mentre partecipa al comizio) e dell’intervenuta

irrogazione della sanzione disciplinare di sospensione dal servizio da parte dell'UPD, peraltro non impugnata, che integrano quantomeno il *clamor* all'interno dell'Amministrazione attesa la notorietà dell'accaduto. Ne è prova la segnalazione del fatto pervenuta dai consiglieri di minoranza ed indirizzata al Segretario Generale *pro tempore*, della quale sono venuti a conoscenza, quanto meno, i consiglieri e il Sindaco, i componenti dell'UPD, i successivi Segretari dell'ente e il personale a questi assegnato.

Orbene, comportamenti come quelli per cui è causa, tenuti da pubblici dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, vengono normalmente percepiti dall'opinione pubblica come immediatamente riferibili (oltre che ai loro autori materiali) alla stessa Istituzione cui essi appartengono, la quale viene a perdere inevitabilmente prestigio e credibilità di fronte alla collettività.

Le Amministrazioni Pubbliche, pertanto, sono tenute istituzionalmente ad impiegare sistematicamente rilevanti risorse finanziarie, umane e strumentali nell'ottica di migliorare gradualmente gli *standards* d'efficienza e d'efficacia della propria azione, in modo anche da promuovere la diffusione all'esterno di un'immagine di sé caratterizzata dal rispetto dei principi di legalità, di buon andamento, di esclusiva ed efficace tutela degli interessi della collettività ed in modo da incrementare la fiducia dei cittadini e degli utenti nelle Istituzioni e nei servizi pubblici.

22. Ciò detto, se da un lato, per la quantificazione del danno all'immagine, si può fare riferimento, oltre che alle spese di ripristino già sostenute, posto che si dimostrino coerenti con lo scopo perseguito, anche, e sul medesimo presupposto, a quelle ancora da sostenere e che, in quest'ultimo caso, la valutazione equitativa, ex articolo 1226 c.c., potrà fondarsi su prove anche

presuntive o indiziarie (Corte dei conti, Sezioni Riunite, sent. n. 10/QM del 23 aprile 2003), dall'altro *“l'immagine ed il prestigio della P.A. sono beni-valori coessenziali all'esercizio delle pubbliche funzioni, così che l'esatta determinazione dei costi per il loro ripristino – in caso di lesione – sfugge ad una precisa determinazione, dovendosi ritenere che, in tesi, qualsiasi spesa sostenuta dall'Amministrazione, in quanto funzionalizzata al buon andamento ed all'imparzialità, abbia perciò stesso concorso al mantenimento ed all'elevazione dell'immagine dell'Amministrazione medesima”* (Corte dei conti, Sez. III app., sent. n. 143/2009 cit.).

Ne deriva la necessità di determinare l'entità del risarcimento con riferimento alla dimensione della lesione dell'immagine (*ibidem*), individuabile sulla base degli indicatori di natura oggettiva, soggettiva e sociale, individuati dalla giurisprudenza.

In questa ottica, va, innanzitutto, rilevata l'importanza dell'interesse pubblico leso dalle condotte illecite tenute dal convenuto, vale a dire quello al rispetto delle misure organizzative che presidiano la pubblica amministrazione.

Va, poi, evidenziato che la lesione all'immagine dell'Amministrazione, nella dimensione a essa attribuita dagli elementi venuti in emersione, costituisce oggetto di percezione anche per effetto della risonanza mediatica che la vicenda ha avuto e, quindi, della diffusione della conoscenza dei fatti.

23. Sulla scorta di tutti i predetti elementi, risulta, pertanto, evidente come la documentazione prodotta dalla Procura regionale sia idonea a dimostrare, anche con il concorso delle nozioni di fatto che rientrano nella comune esperienza, l'affermata sussistenza di un danno all'immagine arrecato dal sig. Carboni alla Amministrazione di appartenenza.

In conclusione, va dichiarata la responsabilità amministrativa del convenuto per il danno all'immagine ed al prestigio della Pubblica Amministrazione, la cui quantificazione dovrà, però, essere ridimensionata rispetto alla pretesa attorea, in considerazione anche della episodicità della censurata condotta (peraltro considerata tale anche al fine della individuazione della sanzione disciplinare da applicare al predetto).

24. Ciò detto, la Procura regionale ha richiesto una condanna, in via equitativa, per complessivi euro 2.284,95, pari alla retribuzione lorda corrisposta per una mensilità dell'anno 2021 (al netto della tredicesima).

Sulla base della predetta richiesta e facendo, tuttavia, ricorso ai prima menzionati indicatori di elaborazione giurisprudenziale e, segnatamente, al criterio sociale (l'immagine negativa dell'Amministrazione interessata, l'entità del discredito da questa subito e l'ampiezza della diffusione dei fatti nell'ambiente sociale, anche per effetto del *clamor fori* e dell'eco giornalistica dell'accaduto), al criterio oggettivo (intrinseca idoneità del fatto ad arrecare un pregiudizio di tipo reputazionale al soggetto passivo per la gravità del comportamento illecito tenuto dal pubblico dipendente e l'entità del suo scostamento rispetto ai canoni ai quali egli avrebbe dovuto obbligatoriamente ispirarsi), nonché al criterio soggettivo (connotati della condotta dell'agente e ruolo dello stesso nell'ambito della struttura amministrativa), appare ampiamente congruo determinare, ai sensi dell'art. 1226 c.c., lo specifico danno all'immagine ed al prestigio arrecato dal convenuto al Comune di Ozzano dell'Emilia nella misura di **€ 900,00**, comprensiva di rivalutazione monetaria.

25. Per le considerazioni sopra esposte, il sig. Carboni Robertino deve, quindi,

		Sent. n. 39/2024/R	
	essere dichiarato responsabile del danno cagionato al Comune di Ozzano		
	dell'Emilia (BO) per l'importo complessivo di € 964,92		
	(novecentosessantaquattro,92), di cui € 64,92 per il danno patrimoniale da		
	indebito pagamento di retribuzioni ed € 900,00 per il danno all'immagine,		
	comprensivo di rivalutazione monetaria, in parziale accoglimento della		
	richiesta della Procura contabile e, pertanto, deve essere condannato a versare		
	alla predetta Amministrazione la menzionata somma.		
	A detta somma vanno aggiunti gli interessi legali dalla data di pubblicazione		
	della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo.		
	26. Le spese di giustizia seguono la soccombenza e sono liquidate, in favore		
	dello Stato, come in dispositivo.		
	P.Q.M.		
	la Corte dei conti		
	Sezione Giurisdizionale Regionale per l'Emilia-Romagna		
	definitivamente pronunciando, così decide:		
	Preliminarmente		
	DICHIARA		
	ai sensi dell'art. 93 c.g.c. la contumacia di Carboni Robertino in atti		
	generalizzato		
	ACCOGLIE PARZIALMENTE		
	la domanda attorea come da motivazione e, per l'effetto,		
	CONDANNA		
	Carboni Robertino, codice fiscale CRBRRT67C29E085M, al pagamento, in		
	favore del Comune di Ozzano dell'Emilia (BO), dell'importo complessivo di		
	€ 964,92 (novecentosessantaquattro/92), di cui € 64,92 per il danno		
			24

