



25/2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER IL FRIULI VENEZIA GIULIA

composta dai seguenti magistrati:

Grazia Bacchi presidente

Paolo Gargiulo giudice

Sergio Antonio Prestianni giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. **14726** del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale nei confronti di:

ENZO BALLARIN (c.f. BLLNZE63C28L424A), nato il 28.03.1963 a Trieste ed ivi residente in Via Paolo Diacono, n. 3/1, rappresentato e difeso dagli avv.ti Gianfranco Carbone del Foro di Trieste e Davide Zignani del Foro di Udine;

visto l'atto di citazione;

esaminati gli atti e i documenti di causa;

uditi, nella pubblica udienza del 14 marzo 2024, con l'assistenza della dott.ssa Marta Mariani, il magistrato relatore, il V.P.G. dott.ssa Mariapaola Daino e l'avv. Zignani per il convenuto;

ritenuto in

FATTO

La Procura contabile ha citato in giudizio Enzo Ballarin, dipendente del Comune di Trieste con mansioni di "esecutore ausiliario",

corrispondenti alla figura del commesso comunale. La pubblica accusa contesta al convenuto tredici episodi, compresi tra il 29 aprile ed il 19 luglio 2021, nei quali il dipendente si sarebbe allontanato dal luogo di lavoro per svolgere attività estranea alle proprie mansioni, senza registrare la propria assenza nell'apposito registro delle presenze.

Si riporta, qui di seguito, la descrizione di tali condotte, data dal personale del Nucleo di polizia giudiziaria della polizia locale del Comune di Trieste, in seguito all'attività di indagine svolta, mediante pedinamento ed osservazione (docc. A.2 e A.3.2 citazione):

*“ - il **29.04.2021** veniva notato dapprima sotto il portico presso piazza Unità alle ore 10.22 e quindi al BAR PIAZZA GRANDE alle ore 10.35, mentre dalle timbrature risultava un'uscita per “servizio esterno” e nel registro cartaceo veniva indicata un'uscita dalle 10.45 alle 11.45 con la motivazione “speditura”.*

*- il giorno **14.05.2021** usciva alle ore 10.34 ed effettuava due lunghe telefonate, al termine delle quali rientrava alle ore 11.05; indi alle ore 11.53 usciva nuovamente e si sedeva ai tavolini esterni del BAR PIAZZA GRANDE consumando una birra, rientrava alle ore 12.14 (senza timbrare) e dopo pochi secondi usciva nuovamente recandosi in piazza Unità ad osservare un raduno d'auto d'epoca per fare poi rientro alle 12.26. Dalle timbrature le due uscite risultavano per “servizio esterno” e nel registro cartaceo la prima uscita risultava motivata per “speditura”, la seconda per “banca”.*

*- il **17.05.2021** veniva notato alle ore 12.30 provenire da via dei Rettori con una borsa in plastica contenente articoli alimentari sebbene*

dalle timbrature risultasse presente in ufficio e nel registro cartaceo

non venisse riportata alcuna annotazione;

- il **18.05.2021** usciva alle ore 11.42, si incontrava con un uomo e con questi raggiungeva la PASTICCERIA PIRONA di via Cassa di Risparmio, dove consumavano il caffè seduti ai tavolini all'aperto, facendo poi rientro in sede alle ore 12.11, sebbene dalle timbrature risultasse un'uscita per "servizio esterno" e nel registro cartaceo l'uscita venisse motivata con la dicitura "banca".

- il **26.05.2021** effettuava una prima uscita dalle ore 9.39 alle ore 9.46 recandosi in via della Procureria n. 2, indi una seconda uscita dalle ore 9.58 alle ore 10.22 durante la quale si recava a consumare un caffè presso la PASTICCERIA PIRONA di via Cassa di Risparmio, sedendosi ai tavolini esterni, indi una terza uscita dalle ore 12.09 alle ore 13.36. Dalle timbrature non veniva indicata la prima uscita mentre quelle successive ed una ulteriore risultavano per "servizio esterno", nel registro cartaceo la prima uscita non veniva indicata, la seconda veniva motivata con l'indicazione "speditura", la terza non veniva indicata ma veniva indicata una successiva uscita dalle 13.40 alle 14.50 per "banca + anagrafe.

- il **31.05.2021** effettuava una prima uscita dalle ore 9.18 alle ore 9.23 recandosi presso altro ufficio comunale in via della Procureria, indi usciva alle ore 9.32 ed effettuava un prelievo di denaro allo sportello di piazza Verdi, si recava presso la sede di ESATTO in piazza Sansovino e, quindi, presso la CLINICA MEDICA ZUDECHE per prenotare una visita medica, poi effettuava una consumazione presso il BAR

FERRARI e rientrava in ufficio alle ore 10.37; successivamente effettuava altre due uscite dalle ore 10.53 alle ore 11.20 e dalle ore 12.21 alle ore 12.38 portandosi in entrambi i casi presso la sede di via delle Procurerie e, la seconda, effettuando al ritorno una sosta in tabaccheria. L'unica uscita registrata veniva indicata dalle 9.29 alle 10.37 come "servizio esterno" mentre nel registro cartaceo non veniva indicato alcunché.

*- il **01.06.2021** usciva alle ore 10.10 e, dopo un passaggio di alcuni minuti presso la sede di via della Procureria, si recava presso l'AGENZIA ASSICURATIVA ALLIANZ di via Mercato Vecchio e rientrava in sede alle ore 10.29; indi effettuava una nuova uscita alle ore 11.06 durante la quale si incontrava con un conoscente e con costui si recava al BAR FERRARI, sedendosi ai tavolini esterni, rientrando alle ore 11.31; infine usciva ulteriormente alle ore 11.51 recandosi ad acquistare di generi alimentari presso la GASTRONOMIA DI VIA BOCCARDI e facendo poi rientro alle ore 12.07; dalle timbrature le risultavano indicate solo le prime due uscite come "servizio esterno" mentre nel registro cartaceo venivano indicate sempre le prime due uscite con motivazione, rispettivamente, "speditura" e "banca.*

*- il **03.06.2021** usciva alle 9.32 recandosi ad incontrare due uomini con cui chiacchierava a lungo, alle ore 10.07 rientrava in sede (senza timbrare) con uno dei due uomini e dopo poco entrambi uscivano, portandosi al BAR FERRARI ove consumavano seduti all'aperto fino alle 10.40, indi rientrava in sede (senza timbrare) e ne usciva pochi minuti dopo per incontrarsi con un conoscente, con cui si*

portava presso il BAR PEP'S ove effettuavano una consumazione seduti ai tavoli interni, indi faceva rientro in sede alle 11.09; alle 11.31 usciva nuovamente portandosi al BAR PIAZZA GRANDE ove consumava un caffè al banco e chiacchierava poi con una donna, rientrava in sede alle 11.58 me poco dopo ne usciva in due occasione per parlare alcuni minuti al cellulare; dalle timbrature le due uscite delle 9.32 e 11.31 risultano registrate ma prive di causale e nel registro cartaceo venivano indicate rispettivamente con la motivazione "Esatto" e "banca".

- il **04.06.2021** usciva dalle ore 9.47 alle ore 10.16 per recarsi alla sede di via delle Procurerie, effettuando durante il ritorno una sosta al BAR DI PIAZZA DELLA BORSA; effettuava una seconda uscita dalle ore 13.14 alle ore 13.27 durante la quale chiacchierava con un collega di diverso dipartimento; dalle timbrature risulta indicata solo la prima uscita per "servizio esterno" e nel registro cartaceo veniva indicata solo la prima uscita, con durata (dalle 10.00 alle 10.15) inferiore a quella effettiva e motivazione "speditura".

- il **09.06.2021** usciva dalle ore 9.28 alle ore 9.47 per recarsi alla sede di via delle Procurerie, effettuando durante il ritorno una sosta al BAR DI PIAZZA DELLA BORSA; effettuava una seconda uscita dalle ore 11.18 alle ore 11.30 per fotografare il menu della PIADINERIA di via del Ponte, una terza uscita dalle 11.30 da via dei Granatieri con rientro alle 11.41 da piazza Unità, una quarta uscita dalle ore 12.56 alle ore 13.07 per acquistare una piadina nel predetto locale, indi una quinta uscita dalle ore 11.52 alle ore 14.03 per recarsi al CAFFÈ DEGLI

SPECCHI in piazza Unità in compagnia di una donna; dalle timbrature risultavano unicamente l'uscita dalle 11.30 e quella delle 12.56, motivate come "servizi esterni" e nel registro cartaceo veniva indicata solo l'ultima uscita, con durata (dalle 12.50 alle 13.00) inferiore a quella reale e motivazione "anagrafe".

*- il **10.06.2021**, dopo una prima uscita dalle 9.42 alle 9.51 per portarsi presso la sede di via della Procureria, usciva alle ore 10.57 e si recava dapprima presso la LIBRERIA FELTRINELLI di via Mazzini n. 36, indi presso il negozio PITTARELLO di corso Italia, poi presso il BAR FERRARI ove consumava seduto ai tavoli esterni in compagnia di un conoscente, facendo rientro in sede alle ore 12.21; dalle timbrature le uscite risultano indicate quali "servizi esterni" e nel registro cartaceo veniva indicata solo la seconda uscita, motivata quale "banca".*

*- il **28.06.2021** usciva alle ore 9.49 recandosi al BAR FERRARI ove effettuava una consumazione, indi conversava lungo la strada con dei conoscenti e rientrava alle ore 10.39; usciva nuovamente alle 11.36 per recarsi in via della Procureria, rientrando alle 1 1.37; dalle timbrature entrambe le uscite risultavano indicate quale "servizio esterno" e nel registro cartaceo la prima uscita risultava motivata quale "speditura" e la seconda quale "banca".*

*- il **19.07.2021** usciva alle ore 10.37 recandosi dapprima in banca, poi presso il negozio TIGOTÀ dove acquistava una confezione di pile; dalla timbratura l'uscita risultava indicata come "servizio esterno".*

Riguardo alla qualifica ed alle mansioni svolte dal convenuto, è pacifico

tra le parti che il sig. Ballarin non avesse una propria postazione fissa di lavoro e che fosse autorizzato ad uscire quotidianamente dalla sede del Comune di Trieste, senza necessità di specifiche autorizzazioni, in quanto addetto a mansioni di commesso.

Preso atto di quanto accaduto, l'amministrazione comunale ha provveduto a trattenere dalla busta paga di giugno 2022 del convenuto la somma di euro 105,34, a titolo di danno patrimoniale, per le ore di assenza ingiustificata dal lavoro, quantificate complessivamente in 10 ore e 06 minuti (doc. 4 citazione). Inoltre, per i medesimi fatti l'amministrazione ha irrogato al lavoratore la sanzione disciplinare della sospensione dal lavoro senza retribuzione per sei mesi (doc. 3.5 citazione).

Risulta, infine, pendente, a carico del convenuto, un processo penale presso il Tribunale di Trieste, per i reati continuati di truffa aggravata e false attestazioni di cui agli artt. 81, 640 co. 1 e 2 n. 1 c.p. e 55 quinquies D. Lgs. 165/2001.

Tenuto conto della reiterazione delle condotte contestate, della loro gravità, della diffusione mediatica data alla vicenda da un articolo del giornale locale "*Il Piccolo*" del 22 luglio 2021 (doc. A.1 citazione) e dal procedimento penale in corso, la Procura contabile chiede, in primo luogo, la condanna del convenuto al risarcimento del danno all'immagine dell'amministrazione comunale, ai sensi dell'art. 55 quinquies D.Lgs. 165/2001, e quantifica tale posta di danno in euro 1.300,00.

La pubblica accusa chiede, inoltre, la condanna del convenuto al

risarcimento del danno da disservizio, pari ad euro 730,32, per l'attività svolta dal personale chiamato a collaborare nelle indagini condotte dalla Procura della Repubblica, con sviamento dalle proprie mansioni ordinarie (doc. A.5 citazione).

Si è costituito in giudizio il convenuto, contestando, in primo luogo, l'effettiva causazione di un danno erariale economicamente apprezzabile per l'amministrazione comunale. Pur riconoscendo la rilevanza disciplinare delle condotte sopra descritte, la difesa evidenzia che il convenuto poteva uscire dalla sede di lavoro senza necessità di una specifica autorizzazione per svolgere le proprie mansioni di commesso e che fosse sempre reperibile telefonicamente sul proprio cellulare. Gli episodi sopra descritti di allontanamento temporaneo o di ritardo nel rientrare presso la sede, secondo la prospettazione di parte, non avrebbero quindi inciso negativamente sullo svolgimento delle mansioni del sig. Ballarin e non avrebbero arrecato all'amministrazione alcun disservizio.

Il convenuto contesta, inoltre, che le uscite registrate per recarsi in via delle Procurerie n. 2, nelle giornate del 26 e 31 maggio, dell'1, 9 e 10 giugno 2021, e l'ulteriore episodio del 19 luglio 2021 avessero finalità diverse da esigenze di servizio.

La difesa ritiene, infine, non configurabile una responsabilità per danno all'immagine a carico del sig. Ballarin, in quanto la notizia dell'accaduto sarebbe stata diramata alla stampa dalla stessa amministrazione comunale, attraverso un comunicato che descrive, peraltro, la vicenda come un episodio isolato ed eccezionale rispetto alla condotta

generalmente tenuta dagli altri dipendenti comunali.

La difesa conclude affermando la carenza di prova sia del danno all'immagine che del danno da disservizio, ritenendo comunque eccessiva la quantificazione del danno all'immagine, pari a 1.300,00 euro, rispetto alla esiguità danno patrimoniale calcolato dall'amministrazione, pari ad euro 105,34. In via istruttoria chiede ammettersi prova testimoniale riguardo all'episodio del 19 luglio 2021, indicando come teste la sig.ra Vincenza Lovrhia.

All'udienza pubblica del 14 marzo 2024 il pubblico ministero ha ribadito il contenuto e le conclusioni dell'atto di citazione opponendosi alla richiesta di prova testimoniale avanzata da controparte; la difesa, oltre a ribadire il contenuto e le conclusioni della comparsa di costituzione in giudizio, ha chiesto il rinvio dell'udienza per poter depositare la trascrizione delle dichiarazioni testimoniali rese nel processo penale pendente dalla sig.ra Vincenza Lovrhia, già indicata come testimone nelle richieste istruttorie dell'atto di citazione riguardo all'episodio del 21 luglio 2021.

La causa è stata quindi trattenuta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. Preliminarmente il Collegio, ritenuta la causa matura per la decisione sulla base del materiale probatorio acquisito, rigetta in quanto irrilevanti le richieste avanzate dalla difesa di assunzione di prova testimoniale in merito all'episodio del 21 luglio 2021 e di rinvio della trattazione della causa a nuova udienza, per poter produrre la trascrizione delle

dichiarazioni testimoniali rese in altro giudizio, riguardo al medesimo episodio. Come si dirà, l'esito del giudizio rende superflua l'acquisizione di ulteriori elementi probatori a sostegno della difesa.

2.1 Nel merito, le domande risarcitorie formulate dalla Procura contabile non possono trovare accoglimento, per i motivi di seguito descritti.

In primo luogo, ferma restando la rilevanza disciplinare delle condotte sopra descritte, riconosciuta peraltro dallo stesso convenuto, non risulta che l'amministrazione comunale di Trieste abbia subito nella vicenda in esame un concreto pregiudizio della propria immagine.

Sul punto, il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile ritiene che *“il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, anche connesso a condotte di assenteismo fraudolento, pur presentando degli indubbi profili sanzionatori e di deterrenza, che sono comunque riconducibili ai caratteri speciali della responsabilità amministrativa per danno erariale, non può configurarsi come sussistente in re ipsa nel momento in cui l'agente pubblico compie una delle condotte illecite selezionate dal legislatore (C. conti, Sez. giur. Reg. siciliana, n. 22/2013) né può essere assimilato ad una sanzione automatica ed automaticamente applicabile (Cfr. C. conti, Sez. giur. Reg. siciliana, n. 914/2019). Il danno all'immagine, quindi, deve essere ricondotto nell'ambito della clausola generale del danno erariale per cui la Procura regionale ha l'onere di allegare e provare l'entità della posta risarcitoria, in ossequio al principio di cui all'art. 2697 c.c., fatto proprio dall'art. 94 c.g.c. (Cfr. C. conti, SS.RR., sent. n. 12/2011; Sez.*

I App., n. 428/2017; Sez. Giurisdiz. Sicilia, 4 febbraio 2021, n.139).

Ebbene, nel caso di specie l'unico elemento probatorio offerto dalla pubblica accusa, a sostegno della domanda risarcitoria per il danno all'immagine, è rappresentato da un articolo di giornale, ove si descrive l'esito delle indagini e dei pedinamenti effettuati dal personale della polizia locale, nei termini sopra rappresentati. Tuttavia, il medesimo articolo precisa testualmente: *"L'amministrazione comunale è sana, questa è un'eccezione – come spiega l'Assessore al personale [...] – In una comunità di 2.345 dipendenti ovviamente c'è anche chi sbaglia. Questa persona verrà perseguita per legge e, se responsabile, punita. Naturalmente – aggiunge l'Assessore [...] - bisognerà prima chiarire fino in fondo ciò che viene contestato dalla Procura. Comunque, certo, la posizione dell'amministrazione sarà severa a riguardo"*.

A fronte di tali precisazioni, questo Collegio ritiene che l'immagine dell'amministrazione comunale non risulti pregiudicata dalla notizia di stampa e che la divulgazione dell'accaduto non abbia compromesso la buona reputazione dell'amministrazione comunale, sia al proprio interno che nell'opinione pubblica, ferma restando - si ripete ancora una volta - la rilevanza disciplinare di quanto accaduto.

La diffusione della notizia e la contestuale precisazione della sua eccezionalità, unitamente alla dichiarata volontà dell'Assessore di perseguire "severamente" il comportamento scorretto, ma isolato, del dipendente, restituisce l'immagine di un'amministrazione sana, capace di sanzionare e correggere eventuali situazioni di illegalità al proprio interno. Giova ricordare, a tal riguardo, che, successivamente alla

diffusione della notizia, il sig. Ballarin è stato effettivamente sanzionato, in sede disciplinare, con la sospensione dal servizio senza stipendio per sei mesi, a fronte di un danno economico quantificato dalla stessa amministrazione comunale in (soli) euro 105,34.

Ciò considerato, il Collegio ritiene di non potere accogliere la richiesta risarcitoria del danno all'immagine, in quanto tale posta di danno risulta, in concreto, del tutto inesistente.

Pertanto, giova ricordare che la tutela risarcitoria del danno non patrimoniale richiede, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza civile, avallato anche dalla giurisprudenza contabile, che il pregiudizio arrecato superi la soglia del danno bagatellare, con riferimento sia alla lesione del bene tutelato (cd. danno evento), che alle conseguenze derivanti dalla lesione accertata (cd. danno conseguenza; cfr. Cass. SSUU n. 26972/2008; più recentemente Cass., Sez. 3, n. 21424/2014; C. Conti Lombardia, n. 157/2022).

Ebbene, anche sotto questo diverso profilo, il Collegio ritiene che i fatti sopra descritti e gli elementi probatori acquisiti non dimostrino una lesione dell'immagine dell'amministrazione, tale da giustificare la tutela risarcitoria.

2.2 Anche la richiesta risarcitoria del danno da disservizio non può trovare accoglimento.

La giurisprudenza contabile definisce tale voce di danno come categoria sintesi di una serie di condotte disfunzionali, incidenti negativamente sull'azione amministrativa in termini quantitativi (cd. danno da mancata resa del servizio), qualitativi (cd. danno da

disservizio in senso stretto) o di efficienza (da ultimo, Corte conti I sez. appello, n. 378/2023, con ampi richiami giurisprudenziali).

Ancora, vengono qualificati come danno da disservizio anche i costi sostenuti per il ripristino della legalità, del servizio o della funzione, ivi comprese le attività straordinarie di indagine, verifica o controllo svolte dall'amministrazione per l'accertamento dell'illecito erariale. Quando, tuttavia, tali attività ispettive o di indagine non assumono carattere straordinario rispetto alle ordinarie mansioni del personale impiegato, la giurisprudenza contabile ritiene non possa parlarsi di danno da disservizio, in quanto lo svolgimento di tali attività non rappresenta, di fatto, uno sviamento dell'azione amministrativa e quindi non determina per l'amministrazione un maggiore costo, causalmente collegato ai fatti oggetto di indagine (Corte conti, II sez. appello n. 8/2017; I sez. appello n. 378/2023).

Ebbene, la documentazione prodotta dalla pubblica accusa, al fine di provare il danno da disservizio, attesta l'attività svolta dall'avv. Alda de Gennaro, avvocato dell'Avvocatura civica, per lo studio del caso, anche attraverso comunicazioni scritte e riunioni in presenza con Giovanna Tirrico, quale dirigente del Servizio cui era assegnato il sig. Ballarin all'epoca dei fatti, attualmente in quiescenza, oltre al direttore generale Fabio Lorenzut ed alla dirigente del Servizio risorse umane Manuela Sartore. Viene inoltre conteggiata l'attività svolta dal segretario generale dell'amministrazione comunale Gianpaolo Giunta, senza ulteriori precisazioni.

Tali attività vengono quantificate dall'amministrazione stessa come

segue (all. A.4 citazione):

avv. Alda de Gennaro: ore 7, pari ad euro 255,00;

dr. Fabio Lorenzut: ore 2, pari ad euro 304,51;

dott.ssa Manuela Sartore: ore 1, pari ad euro 70,10;

dr. Giampaolo Giunta: ore 1, pari ad euro 100,71.

Tutto ciò premesso, non risulta che il personale sopra indicato abbia svolto attività ulteriori e diverse rispetto alle proprie ordinarie mansioni e per tale motivo non risulta configurabile alcun danno da disservizio a carico del convenuto.

Con tutta evidenza, l'attività di studio del caso rientra nell'attività istituzionale dell'avvocatura comunale, come anche l'attività di collaborazione con gli avvocati del comune rientra nella ordinaria attività dei vertici istituzionali, tenuto conto della esiguità del tempo dedicato alla vicenda da ciascuno, secondo quanto sopra esposto.

3. All'assoluzione segue la liquidazione delle spese legali come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per il Friuli-Venezia Giulia, definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 14726 del registro di segreteria, respinta ogni ulteriore domanda, istanza od eccezione:

rigetta le domande risarcitorie ed assolve il convenuto;

liquida in favore del convenuto le spese legali, pari ad euro 800,00, oltre al 15% per spese generali, IVA e CPA.

Così deciso in Trieste, nella camera di consiglio del 14 marzo 2024.

