



REPUBBLICA ITALIANA

126/2021

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Agostino CHIAPPINIELLO	Presidente
Enrico TORRI	Consigliere relatore
Antonietta BUSSI	Consigliere
Aurelio LAINO	Consigliere
Pierpaolo GRASSO	Consigliere

ha pronunciato

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al numero 56087 del Registro di Segreteria, proposto da LUMINOSO Silvia, rappresentata e difesa dall'avv. Federico Silvestrini, elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo in Parma, Borgo al Collegio M. Luigia n. 15 (p.e.c.: avv.silvestrinifederico@pecstudio.it)

AVVERSO

la sentenza n. 16/2020 della Sezione giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna, depositata il 27 gennaio 2020

NEI CONFRONTI

- Procura regionale presso Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Regione Emilia Romagna.

Visti gli atti e documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 5 marzo 2021, con l'assistenza del

segretario dott. Antonio Sauchelli, il relatore cons. Enrico Torri, l'avv. Lucia Fazi, su delega dell'avv. Federico Silvestrini, per l'appellante e il V.P.G. Alessandra Pomponio per la Procura generale.

FATTO

Con la sentenza in epigrafe la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Regione Emilia Romagna ha condannato la signora Silvia Luminoso al risarcimento, in favore dell'Università degli Studi di Parma, del danno all'immagine e del danno da disservizio derivante da assenteismo, nella misura di euro 11.000,00, comprensiva di rivalutazione monetaria, oltre interessi, e spese di giustizia.

In particolare, in esito ad un'operazione della Guardia di Finanza per la prevenzione dell'assenteismo dei dipendenti dell'Università di Parma, emergeva che l'odierna appellante, in servizio presso l'Istituto di fisica sanitaria dell'ateneo, nel periodo dal 21.01.2015 al 15.12.2015, lasciava in diversi casi il luogo di lavoro, dopo aver attestato la propria presenza con il badge di servizio, per recarsi presso varie destinazioni non attinenti all'attività lavorativa, senza alcuna giustificazione istituzionale, per un totale di 53 uscite non autorizzate, per 47,07 ore di assenza in 32 giorni di pedinamento, corrispondente ad un danno emergente di euro 685,21. A seguito di procedimento disciplinare, la Luminoso veniva licenziata senza preavviso e, con sentenza ex artt. 444 e ss. c.p.p. del GUP presso il Tribunale di Parma del 23.11.2017, definitiva dal 14.03.2018, patteggiava la pena di anno uno e mesi quattro di reclusione ed euro 600 di multa, pena sospesa, per il reato di cui all'art. 640, comma 2, c.p.. Quanto al danno connesso alla retribuzione non dovuta, veniva raggiunto un accordo con l'Università in sede di giudizio

avanti al Giudice del Lavoro, che aveva respinto il ricorso avverso il provvedimento disciplinare di licenziamento senza preavviso. La Procura regionale chiedeva quindi la condanna di Luminoso Silvia per il danno all'immagine, equitativamente quantificato in euro 12.000,00, allegando a fondamento della pretesa l'art. 55 quinquies del d.lgs. n. 165/2001 e la citata sentenza penale ex art. 444 cpp del Tribunale di Parma, nonché numerosi articoli di stampa. La Procura chiedeva, altresì, la condanna della medesima al pagamento di euro 2.000,00 per danno da disservizio determinatosi per inefficienza dell'azione amministrativa correlata assenteismo della dipendente ed alla alterazione della normale operatività del lavoro.

La sentenza in epigrafe ha accolto le domande della Procura territoriale, riducendo equitativamente il danno contestato da complessivi euro 14.000,00 (euro 12.000,00 per danno all'immagine ed euro 2.000,00 per danno da disservizio) a complessivi euro 11.000,00 per entrambe le voci di danno.

Con l'atto di appello in esame, la signora Luminoso ha dedotto i seguenti motivi di censura della decisione di primo grado.

1. Inutilizzabilità della sentenza ex art. 444 c.p.p. all'infuori del giudizio penale. Mancata prova del danno. Contraddittorietà ed incongruenza, nonché infondatezza, della motivazione.
2. Violazione di prescrizioni scaturenti da sentenza o atto equivalente; contrasto di statuizioni, nullità sentenza ed inesigibilità della pretesa/condanna.

Non vi sarebbe certezza né univocità in Giurisprudenza, in ordine agli effetti attribuibili al c.d. "patteggiamento", solo in alcuni casi ritenuto equiparabile ad una sentenza di condanna ordinaria, mentre secondo altri orientamenti,

l'utilizzabilità di detta pronuncia in altri giudizi, non invertirebbe l'onere della prova della sussistenza e quantificazione del danno. L'oggetto dell'accordo tra Pubblico Ministero ed imputato di cui all'art. 444 c.p.p., non riguarda la qualificazione giuridica dei fatti addebitati al secondo, ma la sola quantificazione della pena e, per tale ragione, non potrebbe ritenersi valido ai fini di un'ammissione di responsabilità. La sig.ra Luminoso patteggiava la pena per evitare l'alea del processo; tuttavia, qualora avesse scelto di affrontare il dibattimento, avrebbe potuto invocare l'art. 131-bis c.p. (Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto). Le ore di assenza, circa quaranta, sono relativamente poche se si considera la durata delle rilevazioni effettuate dalla Guardia di Finanza (dodici mesi). La tenuità della condotta si riverbera anche sul danno patrimoniale lamentato dall'Amministrazione, quantificato in euro 685,21, già risarcito dall'odierna appellante. Sarebbe quindi illogico contestare alla sig.ra Luminoso una diversa ed ulteriore pretesa risarcitoria, sproporzionata rispetto all'effettiva offensività della condotta attribuitale. La richiesta risarcitoria di cui al presente giudizio proviene da soggetto giuridico - la Procura presso la Corte dei conti - diverso dal danneggiato, sebbene il relativo importo sia comunque destinato a quest'ultimo, l'Università di Parma, che ha infatti avanzato una richiesta risarcitoria più oggettiva, in aggiunta all'adozione degli altri provvedimenti ritenuti dalla medesima necessari e, comunque, altrettanto penalizzanti (licenziamento). Riguardo alla sussistenza del danno, la Procura avrebbe dovuto fornire una prova effettiva, non meramente presuntiva, come sarebbe avvenuto allegando una sentenza di patteggiamento. Pertanto, né il danno all'immagine, né il danno da disservizio sarebbero sufficientemente

provati. Riguardo al danno da disservizio, si sottolinea la sproporzione tra la richiesta risarcitoria avanzata dall'Ente danneggiato, pari ad euro 685,21, e quella proveniente dalla Procura nel presente giudizio. L'asserito danno da disservizio sarebbe incompatibile con il rendimento, complessivamente considerato, della sig.ra Luminoso, che ha sempre ottenuto punteggi molto elevati nelle valutazioni sulla produttività. Quanto al danno d'immagine, si ribadisce l'inadeguatezza di una richiesta risarcitoria basata sulla mera presenza di articoli di giornale che hanno riportato la vicenda, peraltro con toni maggiormente denigratori per gli "autori" delle condotte assenteiste che non per l'Amministrazione colpita, con l'identità dei soggetti coinvolti mantenuta anonima. In sostanza, in assenza di una sufficiente risonanza mediatica della notizia, si dubita che l'Ente pubblico possa ricevere alcun nocumento alla propria reputazione. La notizia dei fatti attribuiti all'odierna appellante è stata riportata dalle testate giornalistiche in maniera alquanto circoscritta. Non sarebbe logicamente ammissibile una domanda risarcitoria autonoma rispetto a quella proveniente dall'Ente effettivamente danneggiato. Unica dovrebbe essere, in ogni caso, la domanda risarcitoria che, nel caso di specie, era stata già avanzata dall'Università di Parma, oggetto di contesa tra le parti, con conseguente soddisfacimento in esito all'accordo transattivo dinnanzi al Giudice del Lavoro. In conclusione, si chiede di dichiarare “nulla e/o, comunque, rigettare integralmente la domanda proposta dalla Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale per l'Emilia Romagna della Corte dei conti nei confronti della sig.ra Silvia Luminoso in quanto manifestamente infondata e/o pur sempre eccessiva nel *quantum*, da rideterminarsi”.

Con atto depositato il 12.02.2021, la Procura generale ha chiesto il rigetto del gravame e la condanna dell'appellante alle spese del giudizio.

Nell'odierna udienza, l'avv. Lucia Fazi, su delega dell'avv. Federico Silvestrini, per l'appellante e il V.P.G. dott.ssa Alessandra Pomponio per la Procura generale, hanno concluso come in atti.

DIRITTO

Nel merito, l'appello è infondato.

Quanto all'utilizzabilità degli elementi di cui alla sentenza ex art. 444 c.p.p. nel presente giudizio, questo Collegio ritiene sufficiente richiamare lo stato della giurisprudenza in materia, secondo cui "...Anche se è vero che la sentenza penale di applicazione della pena su richiesta delle parti (il cosiddetto patteggiamento) intervenuta nel procedimento penale non fa stato in ordine alla responsabilità dell'imputato, la sentenza non impedisce però che ... si proceda ad un autonomo accertamento dei fatti oggetto delle imputazioni del procedimento penale; e, d'altra parte, questo autonomo accertamento non deve necessariamente concretizzarsi nella reiterazione dell'istruttoria, ma può anche esaurirsi in un nuovo esame ... degli elementi già raccolti. ... la sentenza penale di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p. ... costituisce indiscutibile elemento di prova per il giudice di merito il quale, ove intenda disconoscere tale efficacia probatoria, ha il dovere di spiegare le ragioni per cui l'imputato avrebbe ammesso una sua insussistente responsabilità, ed il giudice penale abbia prestato fede a tale ammissione. Detto riconoscimento, pertanto, pur non essendo oggetto di statuizione assistita dall'efficacia del giudicato, ben può essere utilizzato come prova nel

corrispondente giudizio di responsabilità in sede civile." (Cass. civ. Sez. lavoro, 26-02-2008, n. 5044; idem: Cass. civ. Sez. Unite, 31-07-2006, n. 17289, ove trovasi anche "...Infatti, la sentenza di applicazione di pena patteggiata "pur non potendosi tecnicamente configurare come sentenza di condanna, anche se è a questa equiparabile a determinati fini", presuppone "pur sempre una ammissione di colpevolezza che esonera la controparte dall'onere della prova"). Ancora di recente (Cass. civ. Sez. VI - n. 15125/2017) la Suprema Corte ha ribadito l'orientamento secondo cui la sentenza penale di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p., pur non configurando una sentenza di condanna, presuppone comunque una ammissione di colpevolezza, sicché esonera la controparte dall'onere della prova e costituisce un importante elemento di prova per il giudice di merito, il quale, ove intenda discostarsene, ha il dovere di spiegare le ragioni per cui l'imputato avrebbe ammesso una sua insussistente responsabilità, ed il giudice penale abbia prestato fede a tale ammissione.

La sentenza di primo grado ha accolto l'istanza di patteggiamento della signora Luminoso Silvia, imputata del delitto di cui all'art. 640 co. 2 c.p., in esito ai dolosi episodi di assenteismo ivi elencati (e pure oggetto del presente giudizio di responsabilità erariale), tenuto conto "dell'assenza di rilevi difensivi nel merito", ritenendo che "i fatti possono ritenersi provati in base agli atti acquisiti ed, in specie, ad esito delle risultanze compendiate nell'annotazione della Guardia di Finanza del 22.05.2015, che danno effettivamente conto di quanto analiticamente contestato dal P.M. nel capo di accusa".

Quanto ai motivi di contestazione relativi alla determinazione equitativa

del danno all'immagine, sembra opportuno svolgere alcune premesse. Emerge dall'evoluzione normativa e giurisprudenziale una rappresentazione della responsabilità amministrativa comprensiva della tutela verso interessi ulteriori rispetto a quelli della semplice integrità patrimoniale, correlati all'efficienza degli apparati pubblici, quale espressione di principi costituzionali (in particolare: art. 97, primo e secondo comma). Nel vigente assetto dell'ordinamento, nel quale assume posizione preminente la Costituzione, il danno non patrimoniale viene inteso come danno determinato dalla lesione di interessi inerenti alla persona non connotati da rilevanza economica; con l'ulteriore passaggio del riconoscimento della non coincidenza tra il danno non patrimoniale previsto dall'art. 2059 c.c. ed il danno morale soggettivo, confermato dalla riconosciuta risarcibilità del danno non patrimoniale anche in favore delle persone giuridiche, rispetto a cui non è ovviamente rappresentabile un coinvolgimento psicologico in termini di patemi d'animo. Si perviene pertanto all'affermazione giurisprudenziale secondo cui ciò che rileva, ai fini dell'ammissione a risarcimento, in riferimento all'art. 2059 c.c., è l'ingiusta lesione di un interesse inerente alla persona (anche giuridica), dal quale conseguano pregiudizi non suscettibili di valutazione economica. Trovasi ancora affermato in giurisprudenza che, nel caso in cui la lesione abbia inciso su un interesse costituzionalmente protetto, la riparazione mediante indennizzo (ove non sia praticabile quella in forma specifica) costituisce la forma minima di tutela, ed una tutela minima non è assoggettabile a specifici limiti, poiché ciò si risolverebbe in rifiuto di tutela nei casi esclusi; con l'ulteriore deduzione che, nell'ottica di dare all'art. 2059 c.c. una interpretazione conforme a

Costituzione, il rinvio ai casi in cui la legge consente la riparazione del danno non patrimoniale può essere riferito anche alle previsioni della Costituzione, che ne esigono la tutela. Pertanto, il c.d. danno all'immagine, in quanto lesivo di interessi costituzionalmente protetti (art. 97 cost.), viene ormai pacificamente collocato nell'ambito dell'art. 2059 c.c.. Per quanto concerne poi la prova del danno, la Suprema Corte ha affermato che questo non coincide con la lesione dell'interesse protetto, nel senso che non vale l'assunto secondo cui il danno sarebbe *in re ipsa*, ossia coincidente con la lesione dell'interesse; invero, il danno deve essere allegato e provato, sulla base di elementi obiettivi, che sarà onere del danneggiato fornire (cfr. Cassazione civile, Sez. terza n. 8827/2003). La Corte di cassazione, Sez. terza n. 12929/2007 – affermata la risarcibilità della lesione del diritto all'immagine della persona giuridica ed in genere dell'ente collettivo in ragione di una espressa previsione della norma di cui all'art. 2 della Costituzione, quale danno di natura non patrimoniale rappresentato dalla *deminutio* di tale diritto che la lesione è di per se idonea ad arrecare (danno conseguenza ricollegantesi alla lesione della situazione protetta sulla base di un nesso di causalità) – ha precisato che la lesione del diritto all'immagine della persona giuridica è configurabile: a) da una parte, quale diminuzione della considerazione che attraverso i suoi organi è riferibile alla persona giuridica o all'ente; diminuzione che, concretandosi in una incidenza negativa sull'agire delle persone fisiche che ricoprono gli organi della persona giuridica, rappresenta un danno non patrimoniale che non si identifica nella lesione dell'immagine in sé, ma ne rappresenta una conseguenza; danno-conseguenza che in concreto deve presumersi di norma esistente, sulla base di una massimadi

esperienza per cui la lesione dell'immagine della persona giuridica o dell'ente si riverbera sul loro agire, perché percepita dalle persone fisiche che agiscono come loro organi; e danno che appare risarcibile indipendentemente dal fatto che l'incidenza negativa sull'agire delle persone fisiche che rappresentano gli organi dell'ente, abbia determinato un danno in senso economico, cioè un danno patrimoniale, trattandosi di un danno che si configura per il solo fatto che l'agire di dette persone e, quindi, l'agire dell'ente risente della lesione all'immagine dell'ente stesso; b) dall'altra, sotto il profilo della diminuzione della considerazione che dette persone giuridiche o enti hanno genericamente fra i consociati, sempre indipendentemente da eventuali conseguenze economiche; c) precisandosi infine che, riconosciuta la configurabilità di un danno non patrimoniale all'immagine della persona giuridica o dell'ente collettivo nei due sensi suesposti, esso - come ogni danno non patrimoniale - dovrà essere liquidato in via equitativa, avendosi riguardo a tutte le circostanze del caso concreto (*idem*: Cass. civ. Sez. I n. 11446/2017).

Rapportando i suesposti principi al caso in questione, non sussistono dubbi sulla sussistenza, per quanto attiene ai profili di cui precedenti punti a) e b), di un danno all'immagine all'Università di Parma conseguente alle richiamate condotte dolosamente assenteiste dell'odierna appellante, peraltro mai oggetto di contestazione. Illiceità ben evidenziate sul piano fenomenologico ed effettuale, dal risalto che la vicenda ha assunto presso gli organi di informazione locali e nazionali, che si sono diffusamente occupati del caso, siccome emerso dai numerosi articoli di stampa versati negli atti processuali.

Quanto al danno da disservizio, anch'esso oggetto di censura da parte dell'appellante sotto il profilo della asserita mancanza di prova della

sussistenza, si rileva che la sentenza di primo grado ha correttamente correlato tale tipologia di danno alla illecita condotta della sig.ra Luminoso, che si è ripetutamente sottratta fraudolentemente ai compiti del proprio ufficio, incidendo negativamente sull'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Ne consegue la corretta valutazione di sussistenza di un danno da disservizio quale pregiudizio effettivo, concreto ed attuale recato all'amministrazione di appartenenza in conseguenza di plurime condotte illecite poste in essere intenzionalmente dalla sig.ra Luminoso, assentatasi indebitamente dall'Istituto, alterando in tal modo la normale operatività del lavoro per un tempo significativamente lungo, con un impatto economicamente percepibile, siccome osservato in primo grado dalla Procura contabile nell'atto di citazione in giudizio (cfr. pag. 15 cit.).

Infondate si appalesano altresì le contestazioni dell'appellante in ordine alla quantificazione del danno all'immagine e da disservizio, correttamente determinati dal giudice di prime cure, con valutazione equitativa, nell'impossibilità di provarne il *quantum* nel suo preciso ammontare, ex art. 1226 c.c..

In merito alla quantificazione del danno all'immagine e da disservizio, il Collegio di primo grado ne ha giustamente affermato la sussistenza, in virtù - rispettivamente - della vasta risonanza degli episodi di assenteismo, con il conseguente discredito per l'amministrazione, suffragata dai numerosi articoli di stampa locale e nazionale dedicati alla vicenda, e del pregiudizio arrecato alla cattiva organizzazione della struttura amministrativa, in termini di peggioramento del servizio reso. Il giudice di prime cure ha tuttavia operato una riduzione dell'importo complessivo della pretesa avanzata dalla Procura

regionale, nella misura di euro 1.000,00, comprensiva di rivalutazione, tenendo opportunamente conto delle circostanze del caso concreto, con valutazione immune da vizi logici, vista la durata dei periodi di assenza in rapporto al periodo preso a riferimento ed il contenuto prevalentemente generale degli articoli di stampa depositati.

Quanto agli ulteriori motivi di censura, basti rilevare che l'azione di responsabilità amministrativa è affidata all'esclusiva titolarità della Procura contabile, quale azione pubblica di danno volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della pubblica amministrazione e al corretto impiego delle risorse, con funzione essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria (Cass. ss.uu. n.54461/2016).

L'azione contabile non può essere pretermessa in esito all'adozione di strumenti alternativi dei quali sia titolare la P.A. danneggiata, né in conseguenza del concorrente ricorso ad altre giurisdizioni (come ad es. l'accordo transattivo in sede contenzioso giuslavoristico: cfr. atto di citazione pag.15 e 16), essendo preclusa soltanto dall'effettivo e integrale ristoro del danno erariale.

In sostanza, la giurisdizione in materia di contabilità pubblica è indipendente dalla giurisdizione civile per il risarcimento dei danni derivanti da responsabilità contrattuale ed extracontrattuale, anche quando il fatto materiale sia il medesimo. Fermo restando che dell'eventuale recupero dell'indebito in via civile o amministrativa o in sede diversa da quella contabile, ma solo se ottenuto allo stesso titolo, debba tenersi conto all'atto dell'esecuzione, salvo che non avvenga in pendenza del giudizio.

Nel caso in esame, la Procura regionale ha poi puntualmente chiarito che la

posta di danno contestata era costituita da due voci: il danno da disservizio e il danno all'immagine; mentre il danno materiale conseguente alla condotta della convenuta, non veniva contestato in questa sede, in quanto già risarcito all'Amministrazione (cfr. atto di citazione, pag. 10).

Per tutto quanto suesposto, l'appello si appalesa infondato e va respinto. Con condanna l'appellante alle spese del presente grado di giudizio, che si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione Prima giurisdizionale centrale d'Appello, rigetta l'appello in epigrafe e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado.

Condanna l'appellante alle spese del giudizio di appello, che si liquidano in euro 112,00 (centododici/00).

Manda alla segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 5 marzo 2021.

L' ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Enrico Torri

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata il 13 aprile 2021

IL DIRIGENTE

F.to Sebastiano Alvise Rota