Sent. n. 11/2025

REPUBBLICA ITALIANA

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
Lucia d'AMBROSIO	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità instaurato ad istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna nei confronti della signora GARBATI Simonetta nata a Cagliari il 18 ottobre 1961 ed ivi residente, C.F. GRBSNT61R58B354D, rappresentata e difesa dall'avvocato Egidio Ricciardi presso il cui studio, in Cagliari, Via Pessina n. 1, è elettivamente domiciliata;

Visto l'atto di citazione iscritto al n. 26026 del registro di Segreteria.

Uditi, nella pubblica udienza del 13 novembre 2024, con l'assistenza del segretario dott.ssa Barbara Borghero, il relatore Consigliere Lucia d'Ambrosio, il Pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Valeria Motzo, e l'avvocato Ricciardi.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 20 settembre 2023 il

Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna ha convenuto in giudizio la signora GARBATI Simonetta, per sentirla condannare al pagamento, in favore della Città Metropolitana di Cagliari della somma di euro 3.075,86, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia.

La Procura riferisce di aver avviato il procedimento a seguito di una segnalazione del 26 giugno 2020 della Guardia di Finanza – Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Cagliari – Gruppo Tutela Spesa Pubblica, per un possibile danno erariale derivante da violazioni sull'effettiva presenza sul posto di lavoro di diversi dipendenti della Città Metropolitana di Cagliari, in servizio presso le sedi ubicate in Cagliari, nella Via Giudice Guglielmo e nel Viale Francesco Ciusa.

Dalle indagini delegate dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari alla Guardia di Finanza, nell'ambito del procedimento penale n. 3964/16 - 9954/19 R.N.R. – 8085/19 G.I.P.G2 (richiesta di rinvio a giudizio del 18/2/2022), sarebbe emersa una situazione di diffusa illegalità che, ai fini del danno all'Erario, rileverebbe per truffa conseguente a ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio ex art. 640, commi 1 e 2, c.p. e 55 quinquies, comma 1, del D.lgs. n. 165/2001, nonché per il danno all'immagine arrecato alla Pubblica Amministrazione di appartenenza.

Il procedimento penale a carico della signora GARBATI è ancora pendente.

Alla signora Simonetta GARBATI, dipendente della Città Metropolitana di Cagliari, inquadrata all'interno del Settore Affari Generali – Ufficio Legale, con la mansione di funzionario avvocato, è contestato di

avere attestato falsamente la propria presenza in servizio con artifici e raggiri, consistiti nel timbrare il c.d. "*cartellino marcatempo*" all'inizio e alla conclusione del servizio, salvo allontanarsi dal luogo di lavoro nel corso della giornata lavorativa senza timbrare le uscite, essendo queste ultime finalizzate all'espletamento, non già di attività esterne giustificate da ragioni di servizio, bensì, di attività esclusivamente di natura personale, in ogni caso non oggetto di permessi autorizzati.

In tal modo, la signora GARBATI avrebbe indotto in errore l'ente di appartenenza circa la sua presenza sul luogo di lavoro, procurandosi l'ingiusto profitto pari alle retribuzioni indebitamente percepite.

I militari operanti hanno proceduto a quantificare i periodi di assenza ingiustificata, in termini di ore e minuti, utilizzando gli esiti dei servizi di videoregistrazione e di o.c.p., confrontati con i tabulati degli orari di servizio delle presenze mensili (ottobre 2018 – marzo 2019), acquisiti presso la Città Metropolitana di Cagliari.

Nel periodo oggetto d'indagine, la signora GARBATI si sarebbe assentata ingiustificatamente dal luogo di lavoro per un totale di 13 ore e 37 minuti, che corrisponderebbero a un danno per la Città Metropolitana di Cagliari pari a euro 75,86, calcolato prendendo a riferimento la retribuzione mensile base.

Ritenendo che a carico della signora GARBATI ricorressero tutti i presupposti per promuovere l'azione di responsabilità per avere arrecato all'Amministrazione di appartenenza, attraverso le descritte condotte dolose, anche un danno all'immagine, il P.M. ha provveduto a notificarle in data 3 aprile 2023 l'invito a dedurre previsto dall'art. 67 del Codice di giustizia

contabile, cui non ha fatto seguito il deposito di alcuna memoria, né la richiesta di audizione personale, con conseguente emissione dell'atto di citazione.

La Procura attrice osserva che il rispetto dell'orario di servizio costituisce un elemento fondamentale del sinallagma insito nel rapporto di pubblico impiego e ne definisce la prestazione a cui è commisurato il compenso. Il comportamento tenuto dal convenuto confliggerebbe, quindi, con i doveri generali di correttezza e di buona fede che disciplinano il rapporto di servizio nonché con gli specifici obblighi di fedeltà (art. 2105 c.c.) e di diligenza (art. 2104 c.c.), caratterizzandosi, altresì, per l'indubbia volontarietà, a fronte dell'evidenza delle violazioni perpetrate.

Sottolinea che nell'ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio da parte del lavoratore, lo stesso è obbligato a risarcire il danno patrimoniale pari all'importo percepito a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione (nel caso *de quo* € 75,86), ai sensi dell'art. 55 *quinquies,* comma 2, del D.lgs. n. 165/2001, ed è chiamato a rispondere per il danno all'immagine causato all'Amministrazione di appartenenza, ai sensi degli artt. 55 *quater* e 55 *quinquies* del medesimo D.lgs. n. 165/2001.

Secondo l'Ufficio Requirente, per quel che concerne la quantificazione di tale seconda componente di danno, secondo la costante giurisprudenza contabile (da ultimo Corte dei conti, Sezione II Centrale d'Appello, sent. n. 229/2023), occorre procedere in via equitativa utilizzando, oltre al criterio di cui all'art. 1, comma 1-sexies, della L. n. 20/1994 (in base al quale l'entità del danno all'immagine si presume, salva prova contraria, pari al doppio

della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita), ulteriori parametri, costituiti dal clamore che la vicenda ha avuto, dalla gravità del discredito che dalle condotte in esame è derivato all'Amministrazione di appartenenza, dall'intensità del dolo e dall'assoluta indifferenza al rispetto dei doveri del proprio ufficio, e dalla ripetizione delle condotte illecite.

Sulla base di tali criteri, la Procura ha quantificato il danno all'immagine in euro 3.000,00, salva l'eventuale differente determinazione in sede di giudizio.

La signora Simonetta GARBATI è, pertanto, chiamata a rispondere del danno dolosamente causato alla Città Metropolitana di Cagliari nella misura complessiva di euro 3.075,86.

La signora Simonetta GARBATI si è costituita in giudizio con il ministero dell'avvocato Egidio Ricciardi, con memoria difensiva del 23 agosto 2024, nella quale contesta le modalità con cui sono state svolte le indagini da parte della Procura della Repubblica di Cagliari, che traggono origine da alcuni esposti anonimi fatti pervenire, alla medesima Procura, verosimilmente, dalla popolazione residente, ritenute superficiali ed approssimative, essendosi l'Autorità inquirente limitata a posizionare alcune telecamere agli ingressi/uscite degli edifici dell'Ente per documentare chi tra i dipendenti facesse uso del *badge* per attestare la propria presenza in ufficio e le proprie uscite, senza effettuare alcuna verifica preliminare riguardo alla qualifica, al ruolo, alla mansione ricoperti ed alle attribuzioni riconosciute e con riguardo all'attività che in concreto avrebbero dovuto svolgere e dove (se esclusivamente presso la sede dell'Ente in questione o anche altrove), per

accertare se ciascun dipendente uscisse dal posto di lavoro per ragioni di servizio o meno e soprattutto, se fosse autorizzato a farlo.

Sottolinea che, per talune uscite contestate ad alcuni dipendenti, è mancata l'identificazione dei soggetti coinvolti, ed afferma che i *frame* relativi alle immagini delle riprese effettuate non risultavano, alla chiusura delle indagini, presenti nel fascicolo del P.M.

Evidenzia che l'avvocato GARBATI ha lavorato alle dipendenze della Città Metropolitana di Cagliari, inquadrata all'interno del Settore Affari Generali-Ufficio Legale, con ruolo di Funzionario Avvocato (8 Q.F.), nel periodo ricompreso tra il 24/07/1995 ed il 29/12/2020, per poi passare, a decorrere dal 30/12/2020, alle dipendenze del Comune di Cagliari, ove attualmente lavora, ricopre lo stesso ruolo e svolge le medesime mansioni.

Sottolinea che la ex Giunta Provinciale di Cagliari (oggi Città Metropolitana di Cagliari), con Deliberazione n. 1626 del 29/10/1997 avente ad oggetto "*Presa d'atto dell'istituzione dell'Ufficio Legale e integrazione delibera G.P n. 699/97*", ha dato atto che il Consiglio Provinciale di Cagliari con Delibera n. 37 del 30/04/97 ha istituito l'Ufficio Legale della Provincia, per la specifica trattazione delle cause e degli affari legali dell'Ente; che si è provveduto a modificare la denominazione del profilo professionale da "*Funzionario Procuratore Legale*" a "*Funzionario Avvocato*" in ottemperanza alla legge n. 27/97, specificando che il Funzionario Avvocato esercita le sue funzioni in assoluta autonomia, esclusa ogni dipendenza gerarchica da altro dirigente; si è dato atto, in maniera ricognitiva e confermativa, che presso la Provincia di Cagliari era istituito l'Ufficio Legale identificato come "*Unità Operativa Complessa Patrocinio Legale*" staccato

ed autonomo, per la specifica ed esclusiva trattazione delle cause e degli affari legali dell'Ente; si è dato atto che l'avvocato Simonetta GARBATI era titolare del suddetto Ufficio, in posizione di *staff*, e che si occupava, in via esclusiva ed in assoluta autonomia professionale, delle cause e degli affari legali dell'Ente; si individuava l'avvocato Simonetta GARBATI quale Responsabile dell'Ufficio Legale all'interno dell'Assessorato Personale e Affari Generali, autorizzando la stessa alla firma dei Decreti di pagamento e delle Determinazioni attinenti l'Unità Operativa Complessa Patrocinio Legale di cui era a capo e alla tenuta di un autonomo registro delle Determinazioni.

Sostiene che, conseguentemente, per la tipologia delle mansioni espletate e per le prerogative concesse e riconosciute, la posizione della convenuta doveva essere assimilata, in tutto e per tutto, a quella di un Dirigente.

Afferma che, coerentemente, l'avvocato GARBATI poteva godere nello svolgimento della propria attività e nell'esercizio delle proprie funzioni, di assoluta autonomia professionale, "*esclusa ogni dipendenza gerarchica da altro dirigente*", circostanza che le avrebbe dovuto consentire di esimersi dall'osservanza di eventuali Direttive che le avessero imposto l'utilizzo del *badge* per le uscite interinali dall'Ufficio per motivi di servizio.

Sostiene che, in ogni caso, si è trattato, quasi esclusivamente, di uscite di pochi minuti, dovute a motivi di servizio, nella stragrande maggioranza dei casi finalizzate al recupero dei fascicoli delle pratiche da trattare giornalmente che si trovavano alloccate nell'archivio posto in un edificio di pertinenza dello stesso Ente, contiguo a quello costituente la sede principale,

oppure legate alla partecipazione ad alcune udienze, per alcuni procedimenti che seguiva per l'Ente (come p.es. quella effettuata in data 14/11/2018 per il procedimento R.G. n. 328/2017, tenutosi nanti la Corte d'Appello-Sezione Lavoro o quella effettuata in data 17/01/2019 per il procedimento R.G. n. 1779/2018, tenutosi nanti il Tribunale di Cagliari, di cui allega i Verbali d'udienza).

Afferma che nel corso degli anni all'interno dell'Ente era invalsa una prassi che consentiva ad alcune categorie di persone (in particolare, ai Dirigenti e ai Funzionari che ricoprivano ruoli apicali) di non utilizzare il badge in occasione delle uscite interinali per motivi di servizio, soprattutto nei casi in cui il dipendente, uscendo all'esterno dell'edificio principale dell'Ente in questione, si fosse dovuto recare in un altro edificio dello stesso Ente, contiguo a quello costituente la sede principale.

La difesa contesta che l'avvocato GARBATI abbia attestato falsamente la propria presenza in servizio, tantomeno con artifici e raggiri consistiti nel timbrare il c.d. "*cartellino marcatempo*" all'inizio e alla conclusione del servizio per poi allontanarsi dal luogo di lavoro senza timbrare le uscite per svolgere attività di natura personale e non di servizio, non oggetto di permessi autorizzati.

Rappresenta che l'avvocato GARBATI sta subendo da parte della stessa Pubblica Amministrazione, danni rilevanti in conseguenza del mancato pagamento dei compensi professionali per numerosissimi procedimenti, nei quali, nel corso degli anni, ha patrocinato l'Ente in questione, il cui importo complessivo ammonta a € 104.136,00, oltre iva ed accessori di legge, e per il cui riconoscimento è stato necessario instaurare

un procedimento giudiziario nanti il Tribunale di Cagliari-Sezione Lavoro (R.G. n. 649/2024), tuttora pendente.

Formula istanza di sospensione del presente procedimento ex art.106 C.G.C. fino a completa definizione, con Sentenza passata in giudicato, del procedimento penale 3964/16-9954/19 RNR-8085/19 GIP Tribunale Penale di Cagliari, essendo indubbio che i fatti che hanno dato origine ai due procedimenti e le parti coinvolte siano gli stessi e che nel caso di specie, il procedimento penale *de quo*, per il suo carattere pregiudiziale, costituisce il necessario antecedente dal quale dipende la decisione della causa pregiudicata e quindi, del presente procedimento.

Chiede, pertanto, che, previa sospensione del presente procedimento, ex art.106 C.G.C, fino a completa definizione, con sentenza passata in giudicato, del procedimento penale, di assolvere l'avvocato Simonetta GARBATI da qualsiasi responsabilità in ordine alle condotte illecite alla stessa contestate da parte attrice e per l'effetto, rigettare le richieste di danno formulate da quest'ultima, perché destituite di qualsiasi fondamento.

All'udienza del 13 novembre 2024, il P.M. si è opposto all'istanza di sospensione del giudizio per difetto dei presupposti. Ha ribadito che è stato accertato che, nel periodo compreso tra il 7 novembre 2018 e il 4 marzo 2019, la convenuta si è reiteratamente assentata dal luogo di lavoro senza giustificazione, dopo aver registrato la propria presenza in servizio mediante il *badge*. Le indagini, condotte tramite videosorveglianza e confermate in 13 occasioni dalla Polizia Giudiziaria, hanno documentato assenze per un totale di 13 ore e 26 minuti in 32 giornate lavorative, durante le quali la convenuta si è recata presso locali pubblici per motivi estranei al servizio. Ha

evidenziato che la convenuta, in qualità di funzionario, era obbligata a utilizzare il *badge* per tracciare ogni spostamento, inclusi quelli eventualmente riconducibili a esigenze di servizio, come il trasferimento tra sedi e che nessuna disposizione autorizzava l'inosservanza di tale obbligo. Ha sottolineato che la quantificazione del danno all'immagine, pur non riducibile a una mera sommatoria temporale delle assenze, trova fondamento nella loro reiterazione e nell'impatto negativo dei comportamenti riscontrati sul decoro dell'istituzione. Ha insistito per l'accoglimento delle richieste formulate.

L'avvocato Ricciardi ha contestato fermamente le conclusioni cui è pervenuto il Pubblico Ministero. Ha richiamato, con riguardo all'istanza di sospensione, l'art. 106 c.g.c., sottolineando che i fatti posti a fondamento del presente giudizio coincidono integralmente con quelli oggetto del procedimento penale, sia sotto il profilo materiale che soggettivo. Nel merito, ha evidenziato che le indagini svolte risultano carenti e superficiali, in quanto l'installazione di telecamere agli ingressi e alle uscite dell'ente, senza ulteriori accertamenti contestuali o successivi, non consente di fornire una prova sufficiente circa i comportamenti contestati e non dimostrano in modo inequivoco eventuali condotte irregolari. Ha sottolineato che la convenuta ricopriva funzioni assimilabili a quelle di un dirigente, sostenendo che le uscite contestate rientravano nell'esercizio delle sue prerogative, come confermato dalle testimonianze acquisite in sede penale. Ha insistito per il rigetto delle richieste formulate dalla Procura.

IL P.M. in replica ha evidenziato che le indagini hanno accertato, tramite videosorveglianza e servizi di pedinamento, che la convenuta si

recava presso bar vicini all'ufficio per ragioni personali, con allontanamenti di 15-20 minuti, non riconducibili ad esigenze di servizio.

Considerato in

DIRITTO

1. L'esame compiuto degli atti di causa consente di acclarare la fondatezza della domanda risarcitoria avanzata dalla Procura e di accoglierla nei limiti di cui in motivazione.

2. Per quanto concerne la richiesta di condanna a risarcire il danno patrimoniale pari all'importo percepito a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, ai sensi dell'art. 55 *quinquies*, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001 per falsa attestazione della presenza in servizio da parte del lavoratore, secondo la ricostruzione dei fatti riportata nella parte in fatto, e non oggetto di contestazione in questa sede, risulta acclarato che la vicenda all'esame del Collegio si caratterizza per la violazione di specifici obblighi e doveri rimessi al pubblico impiegato, opportunamente e dettagliatamente disciplinati dal Legislatore, che ha delineato una serie di comportamenti che, ponendosi in contrasto con i valori, normativi ed etici, naturalmente insiti nel lavoro prestato alle dipendenze della P.A., assumono particolare rilevanza, anche in considerazione del detrimento che essi recano al rispetto e al prestigio dell'Amministrazione medesima.

Ne consegue che il mancato rispetto di tali prescrizioni configura l'elusione di norme destinate, per un verso, ad assicurare che il servizio pubblico si svolga in un contesto obiettivo, diretto a finalizzare e ottimizzare l'attività posta a servizio della collettività e, per altro verso, a definire la

misura della prestazione dovuta dal dipendente pubblico, in relazione all'orario e al tempo di lavoro effettivo, ai quali va commisurata la retribuzione allo stesso spettante.

Al riguardo, deve sottolinearsi - come già evidenziato da questa Sezione in casi analoghi (cfr. sentenze n. 171/2024, n. 168/2024, n. 133/2017 e n. 111/2018) - che, a seguito della contrattualizzazione a regime di diritto privato del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti (c.d. "*privatizzazione*"), la materia dell'orario di servizio e dell'orario di lavoro è stata disciplinata dall'art. 22 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (che ha abrogato l'art. 60 del D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29) il quale, nel fissare regole e criteri per l'articolazione dell'orario di servizio nelle Amministrazioni Pubbliche, ha introdotto e definito i concetti dell'orario di servizio, dell'orario di apertura al pubblico e dell'orario di lavoro (e relative articolazioni), e precisato, inoltre, che "l'orario di lavoro, comunque articolato, è accertato mediante forme di controllo obiettivo e di tipo automatizzato" (comma 3).

Successivamente, diverse Direttive/Circolari del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio (n. 8/93 del 9 marzo 1993; n. 3/94 del 16 febbraio 1994; n. 7/95 del 24 febbraio 1995 e n. 21/95 dell'8 novembre 1995) hanno ribadito che "*l'osservanza dell'orario di lavoro costituisce un obbligo del dipendente pubblico, anche del personale con qualifica dirigenziale, quale elemento essenziale della prestazione retribuita dalla Amministrazione Pubblica*" e che "*l'orario di lavoro, comunque articolato, deve essere documentato ed accertato mediante controlli di tipo automatico ed obiettivi, come disposto dalle vigenti normative in materia*".

Sempre ai sensi delle citate disposizioni regolamentari, i sistemi automatizzati di rilevazione dell'orario di lavoro devono "*essere utilizzati per determinare direttamente la retribuzione principale e quella accessoria, da corrispondere a ciascun dipendente*", così che "*ad ogni eventuale assenza, totale o parziale dal posto di lavoro (che non sia giustificata dalla vigente normativa in materia) consegue - oltre alla proporzionale automatica riduzione della retribuzione - anche l'attivazione, da parte dei Dirigenti responsabili, delle procedure disciplinari previste dalla normativa vigente*". Già dall'introduzione di dette disposizioni, anche "*i permessi brevi fruiti dai dipendenti pubblici per esigenze personali*", devono essere autorizzati e recuperati successivamente, secondo modalità definite dal Dirigente, il quale diviene responsabile dell'osservanza dell'orario di lavoro da parte del personale dipendente, tanto che eventuali violazioni dei dirigenti responsabili e del personale dipendente, conseguenti a dolo o colpa grave, che comportano una mancata prestazione, con relativo danno erariale, concretano una violazione penale, oltre che responsabilità disciplinare e contabile.

Inoltre, sullo specifico aspetto, il D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (come modificato dall'art. 69, del D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione della delega di cui all'art. 7, della legge 4 marzo 2009, n. 15) ha previsto sanzioni disciplinari (art. 55 *quater*) e penali (art. 55 *quinquies*) nelle ipotesi in cui il dipendente attesti falsamente la propria presenza in servizio, stabilendo altresì che il medesimo 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

subiti dall'amministrazione (cfr. art. 55 *quinquies*).

La giurisprudenza contabile ha affermato che, in presenza di accertata dolosa o colposa inadempienza nella dovuta prestazione lavorativa (con riferimento, ovviamente, ad assenze non giustificate), il danno è quanto meno pari alla spesa sostenuta dall'Amministrazione Pubblica datrice di lavoro per la retribuzione complessivamente erogata a favore dei dipendenti pubblici, fatti salvi, comunque gli ulteriori danni che possono essere stati causati nella gestione dei servizi ai quali i predetti dipendenti pubblici erano addetti o preposti (cfr. sentenza di questa Sezione n. 22 del 1° marzo 2017, e giurisprudenza ivi richiamata).

Alla luce del quadro ordinamentale complessivo, l'allontanamento del dipendente dal luogo di lavoro appare giustificato solo dalla presenza di predeterminate esigenze, subordinate ad autorizzazione specifica, ovvero regolamentate dalla contrattazione collettiva, e deve essere, comunque, oggettivamente rilevato e rilevabile (attraverso i sistemi automatizzati, laddove, come nel caso di specie, installati), sia nelle ipotesi in cui il tempo trascorso fuori dall'ufficio debba essere recuperato, sia nei casi in cui non debba esserlo, in quanto, come più volte specificato, la presenza nel luogo di lavoro costituisce il parametro al quale ancorare la retribuzione.

Rapportando tali principi alla vicenda in esame, dagli accertamenti effettuati dalla Guardia di Finanza è emerso che la convenuta si assentava arbitrariamente dal suo ufficio durante l'orario di lavoro senza autorizzazione e senza alcuna giustificazione.

Per quanto concerne la partecipazione ad udienze (in data 14/11/2018 per il procedimento R.G. n. 328/2017, nanti la Corte d'Appello-Sezione

Lavoro e in data 17/01/2019 per il procedimento R.G. n. 1779/2018, nanti il Tribunale di Cagliari) documentata dalla difesa al fine di dimostrare che si trattava di uscite per esigenze di servizio, deve osservarsi che le contestazioni per le giornate del 14 novembre 2018 del 17 gennaio 2019 sono relative rispettivamente all'intervallo di tempo dalle 13:09 alle 13:33 e a quello dalle 8:32 alle 8:50 (palesemente insufficienti per arrivare fino alla sede del Tribunale e discutere un giudizio) e non alle fasce orarie nelle quali l'avvocato GARBATI era presente in udienza.

Si deve, quindi, convenire con la Procura Regionale sull'irregolare ed eticamente riprovevole condotta tenuta dalla signora GARBATI, e sulla sua piena consapevolezza dell'illiceità del comportamento posto in essere, che dimostra l'intenzionalità nello stesso, indubbiamente connotato da dolo.

Come sopra accennato, il computo delle ore lavorative non rese è emerso a seguito del raffronto tra le assenze della dipendente, accertate dai militari operanti (per il tramite di strumenti di registrazione delle immagini e dell'orario, posizionati al di fuori degli uffici della Città Metropolitana di Cagliari, nonché attraverso un'attività di osservazione, controllo e pedinamento), e l'incompatibile registrazione formale della presenza nei fogli di rilevazione automatica, da cui è derivato il pagamento dello stipendio.

La reiterazione di siffatte forme di assenza e la totale inosservanza delle disposizioni destinate a regolare l'uscita dal luogo di lavoro non lasciano adito a dubbi sul fatto che la convenuta sia venuta meno, con coscienza e volontà, ai suoi precisi obblighi di servizio, allorché - senza la prescritta autorizzazione e senza alcuna giustificazione - si è assentata dall'ufficio per

i più vari motivi, non prestando di fatto l'attività lavorativa per l'orario contrattualmente definito, pur figurando formalmente in servizio.

Il danno patrimoniale, ancorché non elevato in termini assoluti, assume ben altra rilevanza e consistenza laddove lo si rapporti al breve arco temporale nel quale lo stesso è stato cagionato: le indagini della Guardia di Finanza, infatti, sono state condotte dal 7 novembre 2018 al 4 marzo 2019, interessando un periodo di tempo di circa 4 mesi.

All'esito della compiuta disamina, non può che essere ribadita l'assoluta illegittimità del comportamento tenuto dalla convenuta, in contrasto con i doveri generali di correttezza e di buona fede che disciplinano il rapporto di servizio.

La signora Simonetta GARBATI va, dunque, ritenuta responsabile del danno patrimoniale per l'intero importo contestato in citazione a titolo di danno patrimoniale, con conseguente condanna a risarcire al Città Metropolitana per la somma di euro 75,86.

3. Per quanto concerne, invece, la richiesta di condanna per danno all'immagine della pubblica amministrazione datrice di lavoro, preliminarmente appare opportuno ripercorrere brevemente la normativa relativa alla perseguibilità e alla quantificazione di detta tipologia di danno davanti alla Corte dei conti.

La configurabilità del danno all'immagine della P.A. è frutto di un'elaborazione giurisprudenziale, che ne aveva riscontrato l'esistenza in molteplici occasioni, sussumibili nell'offesa al rispetto di tutte quelle disposizioni poste a tutela delle competenze, delle funzioni e delle "*responsabilità*" dei soggetti pubblici e nella conseguente alterazione

dell'identità della pubblica amministrazione quale istituzione garante, di fronte alla collettività tutta, di principi di trasparenza, legalità, imparzialità ed efficienza (cfr. Sezione III Appello, sentenza n. 55 del 1° febbraio 2012, che richiama SS.RR, sentenza n. 10/2003/QM).

Il Legislatore è intervenuto sul tema in molteplici occasioni, da un lato restringendo le ipotesi in cui, in presenza di un reato perpetrato in danno della P.A., poteva essere azionata la pretesa risarcitoria all'immagine, dall'altro, introducendo disposizioni settoriali in cui la detta pretesa è perseguibile senza la necessità di un previo giudicato penale (cfr., a titolo esemplificativo, l'art. 46, comma 1, del D. lgs. n. 33 del 14 marzo 2013, come modificato dall'art. 37, comma 1, lett. B), del D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97, recante revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza).

In particolare, con l'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e contestualmente modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (a sua volta convertito con modificazioni dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141) è stato previsto che le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97, introducendo la clausola generale in forza della quale il danno all'immagine dell'amministrazione può essere oggetto di azione di responsabilità da parte del Pubblico ministero contabile qualora esso sia la conseguenza di un delitto contro la P.A., accertato con sentenza penale irrevocabile di condanna.

Il Legislatore ha, inoltre, introdotto "*normative specifiche*

sull'assenteismo (cfr. art. 1, comma 3 quater del d.lgs. n. 116/2016 ed art. 55 quater d.lgs. n. 165/2001) a riprova del fatto che sussistono ipotesi di danno indiretto al prestigio della P.A. anche a fronte di comportamenti che possono non assurgere al livello di reato, ma che sono particolarmente odiosi perché attengono a comportamenti fraudolenti del dipendente pubblico circa la prestazione lavorativa. Tra questi si possono ricordare sia la simulazione o falsa attestazione di presenza, sia la falsità nelle ragioni dell'assenza" (cfr. SS.RR. 2/2020/RCS).

Con riguardo alla sussistenza del danno all'immagine nel caso *de quo*, e alla sua quantificazione, deve osservarsi che dai comportamenti illeciti posti in essere dalla convenuta è derivato un grave *vulnus* al prestigio dell'Amministrazione. Indubbio, appare, infatti, che la condotta illecita in questione abbia avuto ampia risonanza sociale, come comprovato dagli articoli di stampa versati in atti e dall'esposto presentato da cittadini che hanno ritenuto di segnalare i reiterati comportamenti non corretti di numerosi dipendenti della Città Metropolitana di Cagliari.

Con riferimento alla quantificazione di questa voce di danno, premesso che l'autonoma e distinta valutazione effettuata in sede amministrativa non può costituire un limite per il giudizio di responsabilità erariale, pacificamente fondato su diversi presupposti, si deve tenere conto della sentenza n. 61/2020 della Corte costituzionale.

La giurisprudenza è concorde nel ritenere che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'ultimo periodo del comma 3-quater dell'art. 55-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come introdotto dall'art. 1, primo comma, lett. b), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n.

116, nonché, per ragioni di inscindibilità funzionale, del secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-*quater* dell'art. 55-*quater* del decreto legislativo n. 165 del 2001, per contrasto con l'art. 76 della Costituzione (cfr. Corte costituzionale, sentenza 9 gennaio-10 aprile 2020 n. 61), non abbia inciso sulla disposizione speciale recata dall'art. 55 *quinquies*, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 165/2001, se non limitatamente all'ultimo periodo, che rimandava al precedente art. 55-*quater*, comma *terzo quater*, ovvero sulle modalità di stima e quantificazione del danno all'immagine; deve pertanto ritenersi che l'ipotesi di danno all'immagine nei confronti della pubblica amministrazione, derivante da false attestazioni della presenza in servizio, sia rimasta intatta e sopravviva alla sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 2020 (cfr. Sezione II Centrale, n. 146 dell'8 giugno 2020 e n. 140 del 27 maggio 2020, e Sezione Toscana, sentenza n. 267 del 4 settembre 2020), così come va ribadito che, per l'esercizio della relativa azione, si prescinde dal presupposto della previa condanna in sede penale (cfr. Sezioni Riunite, ordinanza 6/2018/ORD/RCS del 12 giugno 2018).

Con riguardo alla quantificazione del danno all'immagine, quindi, si deve procedere equitativamente, anche alla luce del criterio (pur non direttamente applicabile nella fattispecie) posto dall'art. 1, comma 1-*sexies*, della legge n. 20/1994, secondo il quale "*nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente*", che costituisce idoneo

punto di riferimento per una valutazione equitativa.

Nel caso *de quo,* considerata la gravità del fatto, le modalità di realizzazione dell'illecito, la reiterazione della condotta, ed il ruolo ricoperto dalla convenuta nell'ambito dell'Amministrazione danneggiata, nonché il fatto che l'impatto mediatico negativo non è stato particolarmente apprezzabile, il Collegio accoglie parzialmente la richiesta di condanna della signora GARBATI per il danno all'immagine, reputando equa la sua liquidazione nella misura di euro 151,72 (pari al doppio del danno patrimoniale), importo comprensivo della rivalutazione monetaria.

Conclusivamente, il danno erariale va ascritto alla convenuta, signora Simonetta GARBATI, con conseguente pronuncia di condanna a favore della Città Metropolitana di Cagliari, per il definitivo importo di euro 227,58, comprensivo della rivalutazione monetaria.

Dalla data di pubblicazione della presente sentenza e sino al soddisfacimento del credito sono altresì dovuti, sulle somme per cui è pronunciata condanna, gli interessi nella misura del saggio legale fino all'effettivo pagamento.

Le spese seguono la soccombenza, ai sensi dell'art. 31, comma 1, del codice della giustizia contabile approvato con D.lgs. n. 174 del 2016.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, definitivamente pronunciando, condanna la signora GARBATI Simonetta al pagamento, a favore del pubblico erario e segnatamente della Città Metropolitana di Cagliari, della somma complessiva di euro 227,58, (duecentoventisette/58), oltre interessi legali da calcolarsi nel modo e con le

decorrenze precisati in motivazione;

condanna la convenuta al pagamento delle spese processuali che si liquidano in euro 212,74 (duecentododici/74).

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 13 novembre 2024.

L'ESTENSORE — IL PRESIDENTE

Lucia d'Ambrosio — Donata Cabras

(f.to digitalmente) — (f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il 23.01.2025

IL DIRIGENTE

Paolo Carrus

(f.to digitalmente)