

REPUBBLICA ITALIANA

Sent. n. 137/2024

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SARDEGNA

composta dai seguenti magistrati:

Donata CABRAS	Presidente
Valeria MISTRETTA	Consigliere
Roberto ANGIONI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. 26051 del registro di Segreteria, instaurato ad istanza della Procura Regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna nei confronti di PIRAS ANTONELLO, nato ad Alghero (SS) il 23.10.1956, residente in Alghero, Loc. Taulera n° 35/37, c.f. PRSNNL56R23A192W;

VISTO l'atto di citazione della Procura Regionale, depositato presso questa Sezione Giurisdizionale in data 15 novembre 2023;

VISTA la memoria di costituzione in giudizio depositata nell'interesse del convenuto in data 17 giugno 2024 e la documentazione ad essa allegata;

UDITI, nella pubblica udienza del 17 luglio 2024, il relatore Consigliere Roberto ANGIONI, il Pubblico ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale dott.ssa Elisabetta Usai e l'Avv. Francesco Ruju:

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa;

Ritenuto in

FATTO

I. Con atto di citazione del 15 novembre 2023, la Procura erariale conveniva in giudizio il Sig. PIRAS ANTONELLO per vederlo condannare al risarcimento del danno all'immagine in favore del Comune di Alghero nella misura di **euro 10.000,00** in conseguenza di fatti di assenteismo fraudolento verificatisi tra il 22 maggio 2019 ed il 2 settembre 2019, come meglio specificato nell'atto introduttivo del giudizio.

II. Deduceva in particolare il Pubblico Ministero che in data 5 giugno 2020 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sassari aveva trasmesso gli atti relativi al procedimento penale attivato per i reati di cui all'art. 640, comma 2, n. 1, c.p. e dell'art. 55 quinquies del d.l.gs. 165/2001 a carico di diversi dipendenti comunali, tra i quali l'odierno convenuto, al quale era stato contestato di aver abitualmente attestato falsamente la propria presenza in servizio con modalità fraudolente nell'arco di un periodo complessivo di 67 giorni, come sopra individuato.

Conclusosi il procedimento penale con sentenza di patteggiamento n.303 del 27 novembre 2020, divenuta irrevocabile, il convenuto aveva rifiuto al Comune di Alghero, costituitosi parte civile, il danno patrimoniale calcolato nella misura di **euro 1.199,97** sulla base del trattamento retributivo percepito dal dipendente. L'Ente si era poi determinato ad irrogare la sanzione disciplinare del licenziamento, adottata con provvedimento del 26 aprile 2021.

III. Il PIRAS ANTONELLO veniva quindi chiamato, con l'odierna azione, a risarcire il danno all'immagine provocato al Comune di Alghero dalla propria condotta assenteistica ai sensi degli artt. 55-quater, comma 3 quater, e 55 - quinquies, comma 2, del d.l.gs. n. 165/2001, che il Requirente quantificava - con esercizio del potere di determinazione equitativa del danno ex artt. 1226

e 2056 cod. civ., in applicazione dei parametri oggettivi, soggettivi e sociali elaborati dalla giurisprudenza, eventualmente integrati, in funzione ausiliaria, dal criterio presuntivo del *duplum* stabilito dall'art. 1, comma 1-sexies, l. n. 20/1994 (Sez. II App. n. 229/2023) – nella misura complessiva di **euro 10.000,00** tenuto conto dell'ampia diffusione mediatica della notizia e del particolare disvalore giuridico-sociale del fatto.

Secondo la Procura regionale non potevano trovare accoglimento le eccezioni sollevate dall'odierno convenuto nella fase istruttoria a seguito della notificazione di invito a fornire deduzioni - segnatamente in merito alla deduzione di decadenza dell'azione erariale per mancato rispetto dei termini di cui all'art. 55 quater del d.lgs. n. 165/2001, di tre mesi dalla conclusione del procedimento disciplinare e di centocinquanta giorni dalla denuncia - considerato che la pronuncia della Corte costituzionale n. 61 del 9 gennaio/10 aprile 2020 (pubblicata sulla G.U. del 15 aprile 2020, n. 16) aveva tra l'altro dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto ed ultimo periodo dell'art. 55-quater, comma 3-quater, d.lgs. n. 165/2001, norme che tali termini prevedevano.

IV. Con memoria del 17 giugno 2024, a mezzo degli Avv.ti Francesco Ruju e Ignazio Marinaro, si costituiva in giudizio il Sig. PIRAS ANTONELLO, il quale - richiamato il principio giurisprudenziale secondo il quale la retroattività delle sentenze di accoglimento della Corte Costituzionale non può comunque travolgere le situazioni giuridiche ormai consolidate - eccepiva l'intervenuta decadenza dell'azione erariale perché alla data della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 55-quater, comma 3-quater, d.lgs. n. 165/2001(15 aprile 2020), i fatti per i quali la Procura ha inteso

procedere erano già consolidati e, soprattutto, esauriti, giacché verificatisi in periodo ricompreso tra il 9 maggio e il 2 settembre 2019 e comunque la declaratoria di illegittimità delle disposizioni in tema di decadenza dall'azione, le quali prevedevano un più favorevole regime a favore del convenuto/imputato, non poteva esplicare effetti rispetto a periodi precedenti alla pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale.

Si contestava anche la quantificazione del danno ipotizzata dalla Procura regionale, dovendosi tener conto, per una corretta valutazione in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c., della gravità della condotta, della qualifica rivestita dall'autore del danno, e della rilevanza nel settore di servizio, elementi tutti ignorati nell'atto di citazione. Conseguentemente, atteso che la giurisprudenza contabile aveva in passato utilizzato il parametro del doppio del valore patrimoniale dell'utilità illecitamente percepita dal dipendente, ex art. 1, comma 1 sexies, legge n. 20/94 o addirittura quello dello stesso valore del danno patrimoniale cagionato all'Amministrazione, si chiedeva in subordine di limitare l'accoglimento della domanda risarcitoria ad una somma commisurata al danno patrimoniale già rimborsato o a quella diversa che, in via equitativa, il Collegio sarà chiamato a stabilire.

V. All'udienza del 17 luglio 2024, il Pubblico Ministero effettuava richiamo agli atti del giudizio ed insisteva per l'accoglimento delle conclusioni formulate nell'atto di citazione. L'avv. Ruju nell'interesse del convenuto ribadiva le contestazioni formulate con la memoria di costituzione concludendo in conformità.

DIRITTO

1. In via assolutamente preliminare deve essere scrutinata l'eccezione di

inammissibilità dell'azione erariale di danno sollevata da parte del convenuto per intervenuta decadenza ai sensi delle disposizioni procedurali di cui all'art. 55 quater, comma 3 quater, del d.lgs. n.165/2001 nella formulazione vigente all'epoca della verifica del fatto (maggio-settembre 2019), prima dell'intervento della sentenza della Corte Costituzionale n.61/2021.

L'eccezione - che parte dal presupposto secondo il quale i fatti per i quali la Procura ha inteso procedere erano già consolidati e, soprattutto, esauriti alla data di pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale n.61/2020 – è infondata.

Anzitutto perché, ai fini della valutazione della disciplina applicabile si deve prendere a riferimento non la data di svolgimento dei fatti bensì quella dell'esercizio dell'azione di danno, secondo le sequenze procedurali imposte dall'art.55 quater, comma 3 quater, a suo tempo vigenti.

Ma soprattutto, in secondo luogo, perché nessuna decadenza si è verificata sotto la vigenza di tali disposizioni di legge.

2. Non vi è dubbio che l'art. 55 quater, comma 3 quater, del d.lgs. n.165/2001 avesse a suo tempo introdotto un regime affatto peculiare dell'esercizio dell'azione di danno all'immagine della Pubblica Amministrazione nel caso di assenteismo fraudolento, limitandone tra l'altro l'esercizio al solo caso dell'adozione, da parte dell'Amministrazione di appartenenza, di un provvedimento di licenziamento disciplinare del dipendente infedele.

La specialità della disciplina, che ancora sopravvive, nella parte residua, alla sentenza della Corte Costituzionale n.61/2020, operava non solo nel consentire il risarcimento del danno all'immagine pure in mancanza del previo accertamento, mediante sentenza di condanna passata in giudicato, di un reato

contro la pubblica amministrazione, come previsto dalla disciplina generale di riferimento, di cui all'art.1, comma 1 sexies della legge n.20/1994 (in termini, ex multis, da ultimo Corte dei conti, Seconda Sezione App. n.124/2024 e Sezione Emilia Romagna n.57/2024), ma anche nel disciplinare, a tutela dello stesso soggetto coinvolto nell'indagine erariale, il rigoroso regime di preclusioni e decadenze espressamente contemplato dall'art.55 quater, comma 3 quater, il cui tenore testuale vigente a far data dal 5 agosto 2017 sino all'intervento demolitorio della Corte Costituzionale (con effetto dal 15 aprile 2020), qui rilevante, era il seguente:

3-quater. Nei casi di cui al comma 3-bis, 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.

Effettivamente, come rilevato dalle difese dell'odierno convenuto, sotto la vigenza della norma, tale previsione era stata interpretata nel senso che il

mancato rispetto dei termini procedurali ivi previsti per l'emissione dell'invito a dedurre (*entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento*) e per la successiva attivazione dell'azione di danno (150 giorni dalla denuncia, *senza possibilità di proroga*) importavano, ove decorsi, l'ineludibile decadenza dall'azione di danno (Corte dei conti Sez. Lombardia n.324/2019). Peraltro, secondo altro più coerente e condivisibile orientamento, espresso anche in grado d'appello (Corte dei conti, Seconda Sezione centrale d'Appello, n.339/2022), l'effetto decadenziale era limitato al solo decorso del termine di 150 giorni per l'esercizio dell'azione di danno, poiché era stato evidenziato che solo per esso era stata prevista dal legislatore l'improrogabilità del termine, con ciò dandosi applicazione in via interpretativa a quanto disposto dall'art.43, comma 2, c.g.c. (*“ I termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che la legge stessa li dichiara espressamente perentori”*) nell'escludere che potesse collegarsi qualsiasi decadenza alla mancata emissione dell'invito a dedurre entro il termine dei tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento.

Tuttavia tali questioni - involgenti l'esatta individuazione del regime applicativo dei termini sopra descritti – sono in verità del tutto irrilevanti nel caso di specie perché, contrariamente a quanto assume il convenuto, nessuno di tali termini è venuto a compiersi - *rectius*, non poteva neanche decorrere - considerato che l'informativa della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sassari alla Procura erariale è datata 5 giugno 2020, e che il procedimento disciplinare a carico del PIRAS ANTONELLO presso l'Amministrazione di appartenenza era venuto a concludersi il 26 aprile 2021, dunque in epoca ampiamente successiva all'intervenuta abrogazione

demolitoria operata dall'intervento della Corte Costituzionale.

In altri termini, nessuna decadenza dall'azione di danno poteva *ictu oculi* essersi mai venuta a verificare poiché l'ordito normativo richiamato dalla difesa del convenuto - che tale decadenza avrebbe potuto in astratto prevedere e disciplinare - non era più in vigore alla data della conclusione del procedimento disciplinare che aveva disposto il licenziamento, così come pure alla data dell'esercizio dell'odierna azione di danno.

3. Al contempo, nessuna decadenza è connessa in via autonoma al decorso del termine previsto dal primo periodo del comma 3-quater sopra citato (*“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”*), unico sopravvissuto alla tagliola della sentenza n.61/2020 della Corte Costituzionale.

Ed infatti non potrà sfuggire, anzitutto, che già in origine, alla stregua dei principi generali e pur all'interno dell'ormai abrogato regime di preclusioni, non era riconnesso dalla legge alcun effetto decadenziale al mancato rispetto dei termini indicati per la trasmissione della denuncia alla Corte dei conti, e che ancor più nel mutato regime oggi in vigore - come anche già all'indomani della pronuncia n.61/2020 della Corte Costituzionale a far data dal 15 aprile 2020 - risulta evidenziata la natura meramente acceleratoria di tale termine, finalizzato esclusivamente a favorire (e se possibile, assicurare) la tempestiva segnalazione alla Corte di conti degli episodi di assenteismo fraudolento.

Non può tuttavia conseguire alla sua violazione alcuna sanzione di decadenza della Procura erariale dall'esercizio delle proprie prerogative istituzionali in termini di promozione dell'istruttoria e dell'azione di danno, posto che essa

sarebbe altrimenti determinata da fatti non certo addebitabili all'inattività della Procura erariale e dipendenti da fattori esterni.

Sul punto, per maggiore chiarezza, si veda ancora quanto sottolineato da Corte dei Conti Sez. II App. n.339/2022, ove infatti si considera, con riferimento all'emissione dell'invito a dedurre, che *“In ogni caso, anche a riconoscere - in ipotesi - natura decadenziale al termine per l'emissione dell'invito a dedurre, la relativa decorrenza presupporrebbe necessariamente che la Procura contabile sia stata tempestivamente avvisata dall'Amministrazione della conclusione (e, ancor prima, prima dell'avvio) del procedimento disciplinare di licenziamento. In caso contrario, l'emissione o meno dell'invito a dedurre (quale atto prodromico all'eventuale esercizio dell'azione per danno erariale, intestata in via esclusiva alla Procura contabile) verrebbe, in maniera del tutto irrazionale, ad essere condizionata ed addirittura preclusa dal comportamento inerte dell'Amministrazione”*.

4. Incontestato tra le parti il fatto materiale di assenteismo fraudolento, nel merito la domanda è fondata nei limiti che seguono in riferimento al quantum risarcitorio.

La più volte richiamata sentenza della Corte Costituzionale n.61/2020 del 10 aprile 2020 - nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo dell'art.55-quater, comma 3 quater, dello stesso d.lgs. n.165/2001 in riferimento a profili procedurali e quantificatori - ha di fatto lasciato sopravvivere l'autonoma fattispecie di danno erariale correlata al danno all'immagine cagionato in occasione di fatti di assenza fraudolenta dal servizio, lasciando al Giudice contabile anche il compito di individuare i parametri attraverso i quali, in via equitativa, procedere alla relativa

quantificazione, essendo venuti meno i parametri oggettivi a suo tempo individuati dal legislatore.

Dal complesso delle disposizioni ancor oggi in vigore, risulta una scelta legislativa estremamente rigorosa che mira a sanzionare quelle condotte illecite che minano dall'interno la funzionalità, la produttività e l'efficienza delle Pubbliche Amministrazioni, gettando nello stesso tempo discredito e sfiducia sulle stesse sul versante interno ed esterno, venendo individuata una fattispecie tipizzata di danno all'immagine, che ricorre nell'*an* ogni qual volta siano comunque accertati comportamenti illeciti quali, appunto la falsa attestazione della presenza in servizio, sostanziandosi la lesione de quo "*in qualsiasi conseguenza pregiudizievole che, secondo il criterio dell' id quod plerumque accidit, leda l'immagine e l'autorevolezza della p.a.*" (Corte dei conti, Seconda Sez. App. n.124/2024).

In totale adesione a tale indirizzo questa stessa Sezione ha anche recentemente ribadito che "*Relativamente all'aspetto dell' "an" di una grave lesione all'immagine ed al prestigio del predetto Dicastero, la Sezione condivide pienamente, infatti, le argomentazioni dedotte dalla Procura Regionale, che si è appellata ai noti criteri oggettivi, soggettivi e sociali elaborati dalla giurisprudenza prevalente di questa Corte dei Conti, ponendo l'accento sulla condotta assolutamente censurabile e fraudolenta del convenuto che è venuto meno intenzionalmente ai propri doveri deontologici e professionali; sul presupposto che il danno all'immagine appartiene, alla luce dell'approdo della Decisione delle Sezioni Riunite nr. 10/QM/2003, alla categoria concettuale del danno evento, con il corollario che, ove comprovato, ottiene protezione automatica dall'ordinamento, di per sé, a*

prescindere dalle spese sostenute dall'Ente danneggiato, e comunque, anche se siffatto danno esistenziale venisse configurato quale danno conseguenza, la sussistenza degli effetti pregiudizievoli sull'Amministrazione può essere dimostrata, in base all'attuale orientamento della Suprema Corte (Cassazione, Sezioni Unite Civili, Sentenza nr. 6572 del 2006, Cassazione, III Sezione Civile, Sentenza nr. 13546 del 2006), a mezzo di presunzioni..." (Corte dei conti, Sez. Sardegna n.46/2024).

5. Alla luce dei criteri sopra riportati il Collegio, pur valutata la particolare gravità dell'azione dolosa posta in essere dal convenuto, il quale timbrava il badge marcatempo per poi uscire dalla propria sede lavorativa, venendo meno al rispetto dei propri obblighi di servizio, primo fra tutti quello della fedeltà alla propria Amministrazione, ritiene equa, anche in considerazione della limitata diffusione mediatica della vicenda in ambito locale e della contenuta portata temporale dell'accertamento compiuto, se pur accertato in un arco di 67 giorni, l'applicazione del criterio del *duplum*, previsto dalla normativa di cui all'art.1, comma 1 sexies della legge n.20/1994, quale parametro operante in via di riferimento generale per la quantificazione del danno all'immagine nel caso di reati commessi a danno della Pubblica Amministrazione.

6. Conclusivamente, alla stregua di tale criterio utilizzato, di rimando, in via equitativa, ed in parziale accoglimento della domanda formulata dalla Procura erariale, il convenuto viene condannato al risarcimento del danno all'immagine in favore del Comune di Alghero nella misura di **euro 2.399,94**, pari al doppio del danno patrimoniale già risarcito all'Amministrazione di appartenenza, oltre interessi legali calcolati dalla data della pubblicazione della sentenza e sino al soddisfo.

7. Le spese di giudizio, ai sensi dell'articolo 31, comma 1, del Codice della giustizia contabile, seguono la soccombenza del convenuto e vanno liquidate come al dispositivo.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, definitivamente pronunciando:

- condanna PIRAS ANTONELLO al pagamento, a favore del pubblico erario dell'importo complessivo di **euro 2.399,94** in favore del Comune di Alghero, oltre interessi legali, da calcolarsi nel modo e con la decorrenza precisati in motivazione;

- condanna, altresì, il convenuto al pagamento delle spese processuali, in favore dello Stato, che si liquidano in euro **89,18**
(diconsi euro ottantanove/18).

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del 17 luglio 2024.

L'ESTENSORE

Roberto Angioni

firmato digitalmente

IL PRESIDENTE

Donata Cabras

firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 22/07/2024.

Il Dirigente

Paolo Carrus

firmato digitalmente