

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 relatore

Lucia d'Ambrosio

Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità instaurato a istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna nei confronti di:

- CARLINI Stefania, nata a Cagliari il 7.01.1966, C.F. CRLSFN66A47B354F, rappresentata e difesa dall'Avvocato Silvio PINNA (C.F. PNNSLV62T22B354J pec silviopinna@pec.it), presso il cui studio in Cagliari, via San Lucifero n. 65, è elettivamente domiciliata.

Visto l'atto di citazione depositato il 22 settembre 2023, iscritto al n. 26027 del registro di Segreteria.

Uditi, nella pubblica udienza del 16 ottobre 2024, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Francesca SERRA, il relatore Consigliere Valeria MISTRETTA e il Pubblico ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Valeria MOTZO.

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato il 22 settembre 2023, la Procura erariale ha citato in giudizio la sig.ra CARLINI per sentirla condannare al pagamento, in favore dell'Erario e segnatamente della Città Metropolitana di Cagliari, della somma di euro 3.024,41, oltre alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali e alle spese di giustizia.

La Procura regionale ha 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.

Alla sig.ra CARLINI, dipendente della Città Metropolitana di Cagliari, inquadrata all'interno del Settore Finanze, Tributi e Contabilità – Servizio Finanziario con la qualifica di istruttore contabile, 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 sig.ra CARLINI 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 sig.ra CARLINI si sarebbe assentata ingiustificatamente dal luogo di lavoro per un totale di 3 ore e 10 minuti, che corrisponderebbero a un danno per la Città Metropolitana di Cagliari pari a euro 24,41, calcolato prendendo a riferimento la retribuzione mensile base, oltre che un danno all'immagine all'Amministrazione di appartenenza.

Ritenendo che a carico di Stefania CARLINI ricorressero tutti i presupposti per promuovere l'azione di responsabilità per avere arrecato all'Amministrazione di appartenenza, attraverso le descritte condotte dolose, un danno pari all'importo complessivo di euro 3.024,41, di cui euro 3.000,00 a titolo di danno all'immagine, il P.M. ha provveduto a notificarle l'invito a dedurre previsto dall'art. 67 del Codice di giustizia contabile, ma l'invitata non ha depositato alcuna memoria difensiva né ha chiesto di essere sentita

personalmente, pertanto, è stato emesso l'atto di citazione.

La Procura attrice ha osservato che dagli accertamenti condotti dalla Guardia di Finanza sarebbe emerso che la convenuta si è ripetutamente allontanata dal posto di lavoro, per un totale di 3 ore e 10 minuti, senza fare risultare la propria assenza dal servizio, conseguendo indebitamente l'intera retribuzione.

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 dalla convenuta 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.

Nell'ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio da parte del lavoratore, lo stesso - ai sensi dell'art. 55-quinquies, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001 - 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, ossia euro 24,41.

La convenuta è chiamata a rispondere anche per un danno all'immagine all'Amministrazione di appartenenza, ai sensi degli artt. 55 quater e 55-quinquies del D.lgs. n. 165/2001.

Secondo l'Ufficio Requirente, per quel che concerne la quantificazione di tale componente di danno, secondo la costante giurisprudenza contabile (da ultimo la sentenza della Corte dei conti, Sezione II Centrale d'Appello 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), quali ulteriori parametri: il clamore che la vicenda ha avuto, la gravità del discredito che dalle condotte in esame è derivato all'Amministrazione di appartenenza, l'intensità del dolo e l'assoluta indifferenza al rispetto dei doveri del proprio ufficio, la ripetizione delle condotte illecite.

In base a tali criteri, la Procura ha quantificato il danno all'immagine in euro 3.000,00, salvo un'eventuale differente determinazione in sede di giudizio.

Nell'atto di citazione è indicato che il procedimento penale a carico della convenuta è stato definito in sede di rito abbreviato con la sentenza di condanna n. 1101/2022 depositata il 7 dicembre 2022.

In conclusione, quindi, Stefania CARLINI è chiamata a rispondere del danno dolosamente causato alla Città Metropolitana di Cagliari nella misura complessiva di euro 3.024,41 di cui euro 24,41 per il danno patrimoniale ed euro 3.000,00 per il danno all'immagine.

La sig.ra Stefania CARLINI si è costituita in giudizio a ministero dell'Avvocato Silvio PINNA con memoria depositata il 7 ottobre 2024, nella quale si segnala che, in data 19 aprile 2023, la convenuta ha effettuato il pagamento in favore della Città Metropolitana dell'importo di euro 48,82, di cui 24,41 euro a titolo di retribuzione indebitamente percepita e 24,41 euro relativi al danno all'immagine, come richiesto dalla stessa Amministrazione con raccomandata del 25 gennaio 2023, e che con sentenza n. 651 del 23

maggio 2024, la Prima Sezione Penale della Corte d'Appello, ha riformato la sentenza n. 1102/2022 e ha assolto la sig.ra CARLINI perché il fatto non sussiste.

Secondo la difesa, quindi, nulla sarebbe dovuto dalla convenuta alla Città Metropolitana di Cagliari a titolo di risarcimento danni, avendo quest'ultima discrezionalmente quantificato il danno, anche all'immagine, patito in conseguenza delle assenze in contestazione ed avendo la convenuta già provveduto al pagamento di quanto richiesto.

Inoltre, sarebbe esclusa in radice la sussistenza in capo alla CARLINI di ogni responsabilità risarcitoria per il contestato danno all'immagine dell'ente di appartenenza, responsabilità il cui sorgere è collegato dal combinato disposto dei primi due commi dell'art. 55-quinques del D.lgs. n. 165/2001 al compimento del reato da cui la convenuta è stata mandata assolta, con la conseguenza che non solo la stessa non sarà tenuta al pagamento di quanto richiesto in citazione dalla Procura Regionale a titolo di risarcimento danni, ma che avrà, anzi, titolo per pretendere dalla Città Metropolitana di Cagliari la restituzione di quanto già pagato in data 19.4.2023 a titolo risarcitorio, su specifica richiesta dell'Ente del 25.1.2023.

Nella memoria si evidenzia, altresì, che in ogni caso, il danno all'immagine non può essere *in re ipsa*, ma deve costituire oggetto di rigorosa prova, mentre la Procura Regionale non avrebbe fornito alcuna prova del nesso di causalità con le assenze in questione, al di là di mere petizioni di principio.

Infine, il patrocinatore ha sottolineato che la quantificazione del danno all'immagine come effettuata in citazione appare abnorme e spropositata rispetto all'entità dell'illecito e ha richiamato la giurisprudenza di questa

Sezione in un caso analogo.

In conclusione, la difesa ha chiesto: in via principale, di accertare e dichiarare l'insussistenza, in tutto o in parte, della responsabilità per danno erariale contestata alla convenuta e, per l'effetto, di rigettare, in quanto infondate le richieste di cui all'atto di citazione del Procuratore Regionale e mandare assolta la convenuta da ogni contestazione; in via di mero subordine: nella denegata ipotesi in cui si ritenesse in qualche modo attribuibile alla convenuta il contestato danno erariale, di ridurre proporzionalmente la quantificazione dell'asserito danno erariale alla luce delle considerazioni sopra esposte; con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese del giudizio.

All'udienza del 16 ottobre 2024, il P.M. ha sottolineato che la vicenda in esame attiene a fatti c.d. di assenteismo, concretizzatisi nella falsa attestazione della presenza in servizio mediante la mancata timbratura delle uscite attraverso l'utilizzo del *badge*, che configura un'ipotesi disciplinata autonomamente dall'art. 55 quinquies del D.lgs. n. 165/2001, che ha espressamente previsto la possibilità di promuovere l'azione di responsabilità, sia per quanto riguarda il danno patrimoniale, sia per quanto riguarda il danno all'immagine.

Il Requirente ha poi, evidenziato che dalla memoria di costituzione emerge che i fatti di assenteismo non sono contestati nella loro realtà fenomenica, pertanto, risulta sussistente la violazione degli obblighi di servizio, e ha preso atto di quanto comunicato nella stessa sul fatto che in appello è stata pronunciata sentenza di assoluzione e che l'Amministrazione danneggiata ha avviato iniziative di recupero del danno patrimoniale e del danno

all'immagine arrecato.

La Procura ha osservato che la sentenza di condanna in primo grado nei confronti della convenuta è stata adottata in sede di rito abbreviato e contiene la censura delle gravi condotte poste in essere, mentre la sentenza di assoluzione non è passata in giudicato e non è stata pronunciata a seguito di dibattimento.

Sul punto, il P.M. ha evidenziato che l'art. 652 c.p.p. parla di efficacia della sentenza penale di assoluzione nel giudizio civile o amministrativo di danno solo nel caso in cui la sentenza penale sia pronunciata in seguito a dibattimento, potendo in tal modo produrre un effetto vincolante nell'ambito del giudizio di responsabilità, e ha ricordato che l'azione di responsabilità muove in realtà dalla violazione degli obblighi di servizio, a prescindere dalla circostanza che si configuri una fattispecie di reato.

La sentenza d'appello ha ritenuto non sussistente la violazione dell'art. 55 quinquies del D.lgs. n. 165/2001 poiché la convenuta non avrebbe alterato i sistemi di rilevamento delle presenze e non avrebbe fatto ricorso a modalità fraudolente, limitandosi a non registrare le assenze. Per la Procura la pronuncia della Corte d'appello contraddice la giurisprudenza costante della Corte di cassazione, non da ultimo Cass. Penale Sez. III n. 47043 del 27/10/2015, in cui è stata qualificata come fraudolenta la condotta del dipendente che, timbrando solo in ingresso e in uscita e assentandosi nel corso della giornata, ingenera dolosamente l'affidamento dell'amministrazione di appartenenza della sua ininterrotta presenza nel corso della giornata.

Secondo il P.M., si sarebbe configurata nel caso di specie una violazione del

rapporto sinallagmatico, che prescinde dal fatto di reato e si sostanzia nell'allontanamento dal posto di lavoro con indebita corresponsione della retribuzione anche per le ore di assenza.

A tale proposito, preso atto dell'avvenuto risarcimento del danno patrimoniale e di una parte del danno all'immagine, la Procura ha chiarito che la tutela degli interessi in gioco e l'integrità dell'erario è di spettanza del p.m. contabile non ricorrendo alcuna preclusione all'azione di responsabilità se non nell'ipotesi di integrale risarcimento del danno.

In relazione alla quantificazione del danno all'immagine, il P.M., pur consapevole della giurisprudenza di questa Sezione, che lo ha quantificato nella misura del doppio dell'utilità che il convenuto ha tratto dalle sue condotte, ha insistito per la quantificazione contenuta nella citazione, perché utilizzando il criterio del doppio non verrebbe risarcito il danno al decoro e al prestigio arrecato all'amministrazione.

In conclusione, la Procura, considerato l'avvenuto risarcimento del danno patrimoniale, ha insistito per la condanna della convenuta per la parte rimanente del danno all'immagine non risarcito.

L'Avvocato PINNA ha ribadito che la Corte d'appello di Cagliari ha assolto la sig.ra CARLINI con formula piena perché il fatto non sussiste, sia in relazione al reato di truffa, sia per lo specifico reato dell'art. 55 quinquies, e ha ricordato che il danno patrimoniale e il danno all'immagine quantificati dalla Città Metropolitana sono stati integralmente risarciti.

La difesa ha, quindi, specificato che l'Amministrazione di appartenenza ha esercitato il potere di quantificare il danno e, in ragione, di ciò risulta esaurito il potere di reclamare ulteriori somme a titolo risarcitorio, ferme restando le

eventuali responsabilità di chi all'interno della Città Metropolitana ha autorizzato la richiesta di risarcimento.

Il difensore ha, poi, evidenziato che, a supporto del *clamor*, sono stati prodotti solo due articoli di stampa riferibili genericamente alla vicenda e non ai singoli convenuti, mentre, in ordine alla quantificazione del danno, ha richiamato una sentenza di questa Corte del 10 settembre 2024 a carico di soggetto coinvolto nelle medesime indagini, osservando che lo stesso si era assentato per un numero di ore molto superiore rispetto al caso in esame.

Inoltre, l'Avvocato PINNA ha sottolineato che la sentenza di condanna citata afferma che non si possa prescindere, per una valutazione equitativa del danno all'immagine, dall'entità del danno patrimoniale, e ha condannato il convenuto al pagamento del doppio del danno patrimoniale.

Nel caso della sig.ra CARLINI l'applicazione del doppio del danno patrimoniale porterebbe a una cifra irrisoria perché la stessa si è allontanata dal luogo di lavoro solo nove volte.

In conclusione, il difensore ha richiamato la memoria di costituzione.

Considerato in

DIRITTO

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, come già affermato da questa Sezione in casi analoghi (tra le altre, sentenze n. 133/2017 e n. 111/2018) è opportuno ricordare 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 automatici 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 la 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 regolate 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 contrari, essendo, come più volte specificato, la presenza nel luogo di lavoro il parametro al quale ancorare la retribuzione.

Rapportando tali principi alla vicenda in esame, dagli accertamenti

effettuati dalla Guardia di Finanza nel periodo ottobre 2018 - marzo 2019 è emerso che la convenuta si assentava arbitrariamente dal suo ufficio durante l'orario di lavoro senza autorizzazione e senza alcuna giustificazione.

Si deve, quindi, convenire con la Procura Regionale sull'irregolare ed eticamente riprovevole condotta tenuta dalla signora CARLINI, 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 l'assenza della dipendente, accertata 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 formalmente figurando 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 dall'ottobre 2018 al marzo 2019, interessando un periodo

di tempo di circa sei 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.

Tuttavia, come rappresentato nella memoria di costituzione, la sig.ra CARLINI ha risarcito il danno patrimoniale ed è stata assolta dalla I Sezione Penale della Corte d'Appello di Cagliari con sentenza n. 651 del 23 maggio 2024 - 17 luglio 2024 perché i fatti non sussistono.

Orbene, preso atto dell'avvenuto pagamento del danno patrimoniale, il Collegio osserva che la pronuncia assolutoria non può fare stato nel presente giudizio.

In primo luogo, si ribadisce che la giurisdizione penale e quella civile per risarcimento danni derivanti da reato, come quella contabile, sono reciprocamente indipendenti nelle loro sfere cognitive e decisorie, anche quando investono il medesimo fatto materiale: tale principio ha trovato conferma proprio nell'assetto normativo processuale del codice di giustizia contabile approvato con il d. lgs n. 174/2016 (artt. 106 – 107 c.g.c.).

Infatti, nei due processi sono diversi sia il *petitum* che la *causa petendi*: mentre il processo penale mira a sanzionare le condotte illecite qualificate dalla legge come reati, il giudizio per responsabilità amministrativo-contabile ha natura essenzialmente risarcitoria e assume finalità ripristinatorie delle risorse pubbliche indebitamente sottratte all'Amministrazione titolare – in termini di maggiore spesa o minore entrata – attraverso la condanna dell'autore del comportamento illecito alla restituzione del *quantum* del

pregiudizio arrecato (cfr. Sezione Prima Centrale d'Appello sentenza n. 163/2023), come anche affermato dalla Corte di giustizia europea che ha escluso la violazione del principio del *ne bis in idem* in ipotesi di giudizi di responsabilità amministrativa, stante la natura risarcitoria dell'azione, ed escludendo invece la prevalente finalità sanzionatoria (cfr. CEDU, Grande Stevens e altri c. Italia del 4 marzo 2014 e Rigolio c. Italia del 13 maggio 2014).

Come affermato dalle Sezioni Riunite nell'ordinanza n. 2/2020/RCS, *“Per costante e consolidata giurisprudenza della Corte dei conti prima il PM e poi il Collegio possono trarre dalle risultanze del giudizio penale autonomi apprezzamenti e convincimenti anche quando le infrazioni considerate ai fini della pronuncia coincidano, in tutto o in parte, con la violazione di particolari obblighi di servizio e ciò soprattutto nella valutazione dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa. Ciò che nel giudizio di responsabilità amministrativo - contabile viene dedotto è un ingiusto danno pubblico in conseguenza di illeciti comportamenti di amministratori e dipendenti. Attesa, però l'autonomia del giudizio dinanzi al giudice della responsabilità, volto al risarcimento del danno prodotto dalla violazione di obblighi di servizio, è sufficiente che l'Erario abbia subito comunque una menomazione patrimoniale per omesso o irregolare adempimento degli obblighi di servizio a causa del comportamento posto in essere dal soggetto convenuto perché sussista il pregiudizio patrimoniale”*

Di conseguenza, l'intersezione fra i due ambiti di giudizio sul piano dell'accertamento dei fatti rilevanti e determinativi delle distinte responsabilità, in sintesi, esprime la relatività di ciascuna pronuncia con

riguardo alle rispettive attribuzioni giurisdizionali, poiché il legislatore non ha dato rilevanza al pericolo di contrasto pratico di giudicati, se non nei limiti e nella misura in cui ha previsto l'efficacia della sentenza penale irrevocabile negli altri giudizi (cfr. artt. 651 e ss. c.p.p.) (Sezione Prima Centrale d'Appello sentenza n. 163/2023).

Per verificare se la sentenza di assoluzione nella fattispecie in esame abbia i caratteri necessari per fare stato nel presente giudizio, occorre richiamare l'art. 652 del codice di procedura penale - Efficacia della sentenza penale di assoluzione nel giudizio civile o amministrativo di danno – che stabilisce, al primo comma, che “*La sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento che il fatto non sussiste o che l'imputato non lo ha commesso o che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, nel giudizio civile o amministrativo per le restituzioni e il risarcimento del danno*”, e al secondo che “*La stessa efficacia ha la sentenza irrevocabile di assoluzione pronunciata a norma dell'articolo 442, se la parte civile ha accettato il rito abbreviato*”.

Come correttamente osservato dal P.M. in udienza, nella fattispecie in discussione non vi è una sentenza irrevocabile pronunciata a seguito di dibattimento e, con riferimento al secondo comma, non risulta che la parte civile abbia accettato il rito abbreviato.

Di contro, dall'esame della predetta sentenza risulta acclarato che i soggetti “*si sono limitati a non registrare le loro assenze*” e che “*ciascun allontanamento non registrato si è protratto per tempi brevissimi*”, confermando, quindi, l'ipotesi accusatoria della Procura erariale nella

materialità dei fatti, ritenuta dal giudice penale non sufficiente a raggiungere la soglia di offensività prevista dal reato.

La signora CARLINI va, dunque, ritenuta responsabile del danno patrimoniale per l'intero importo contestato in citazione, ma, per tale voce di danno, non vi è luogo a condanna visto che la stessa ha rifiuto alla Città Metropolitana l'intera somma relativa al danno patrimoniale.

Resta da esaminare il danno all'immagine, con riferimento al quale, a corroborare l'autonomia dei due giudizi, soccorre anche la circostanza che il legislatore ha 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 e alla sua quantificazione si formulano le seguenti osservazioni.

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 (tra i quali è

indicata la sig.ra CARLINI).

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, ma anche il ruolo di non particolare esposizione e rilevanza ricoperto dalla convenuta nell'ambito dell'Amministrazione danneggiata, nonché il fatto che l'impatto mediatico negativo non è stato considerevole, il Collegio accoglie parzialmente la richiesta di condanna della sig.ra CARLINI per il danno all'immagine, reputando equa la sua liquidazione nella misura di euro 48,82, pari al doppio del danno patrimoniale, importo comprensivo della rivalutazione monetaria.

Da tale importo deve essere sottratta la somma versata per la stessa voce di danno dalla convenuta all'Ente danneggiato successivamente alla richiesta da parte di quest'ultimo.

Residuano, quindi, euro 24,41 da porre a carico di Stefania CARLINI a titolo di danno all'immagine.

Conclusivamente, il danno erariale, con riferimento al solo danno

all'immagine, come sopra quantificato, va ascritto alla signora Stefania CARLINI.

Dalla data di pubblicazione della presente sentenza e sino al soddisfacimento del credito sono altresì dovuti, sulla somma relativa al danno all'immagine, gli interessi nella misura del saggio legale fino all'effettivo pagamento.

La condanna alle spese del giudizio, liquidate in dispositivo, segue la soccombenza ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. n. 174/2016

PER QUESTI MOTIVI

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, definitivamente pronunciando, **condanna** Stefania CARLINI a pagare a titolo di risarcimento del danno, in favore della Città Metropolitana di Cagliari, la somma di **euro 24,41** (diconsi euro ventiquattro/41) per danno all'immagine, oltre agli interessi legali da calcolarsi nel modo e con la decorrenza precisati in motivazione;

-condanna, altresì, la convenuta soccombente al pagamento, in favore dello Stato, delle spese processuali, che fino alla presente fase di giudizio si liquidano nell'importo di euro **187,56** (diconsi euro centottantasette/56).

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 16 ottobre 2024.

L'Estensore

Il Presidente

(f.to digitalmente V. Mistretta)

(f.to digitalmente D. Cabras)

Depositata in Segreteria il 12/11/2024

Il Dirigente

f.to digitalmente P. Carrus