REPUBBLICA ITALIANA **Sent. N. 181/2025**

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
Elena Brandolini	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 del dott. Andrea Graziano RUIU, nato a Nuoro il 10/11/1970, residente a Sassari in via Pasquale Paoli n. 34, C.F. RUINRG70S10F979D.

Visto l'atto di citazione depositato il 12 dicembre 2024, iscritto al n. 26295 del registro di Segreteria.

Uditi, nella pubblica udienza del 19 novembre 2025, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Francesca SERRA, il relatore Consigliere Valeria MISTRETTA e il Pubblico ministero, nella persona del Sostituto Procuratore Generale Pellegrino MARINELLI.

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato il 12 dicembre 2024, la Procura erariale ha citato in giudizio il dott. RUIU per sentirlo condannare, a titolo di dolo, al

pagamento in favore della ASL di Olbia della somma di euro 41.429,00, pari al danno erariale cagionato, o del diverso importo che si riterrà di giustizia; oltre a rivalutazione, interessi e spese di giustizia e con riserva di ogni altro diritto, ragione e azione.

La Procura regionale ha avviato il procedimento a seguito dell'acquisizione di una notizia di danno erariale contenuta in alcuni articoli di stampa (L'Unione Sarda del 13/04/2024 e del 14/04/2024; La Nuova Sardegna del 13/04/2024), nei quali si dava notizia di un procedimento penale, in corso di svolgimento presso il Tribunale di Sassari, nei confronti del dott. Andrea Graziano RUIU, indagato in relazione a una pluralità di titoli di reato, perché avrebbe falsamente attestato la presenza in servizio presso la Guardia Medica di Alà dei Sardi e avrebbe così indebitamente percepito la corrispondente retribuzione.

Le Procure della Repubblica presso i Tribunali di Sassari (in relazione al procedimento n. 4658/2023 R.G.N.R., esitato nell'esercizio dell'azione penale) e di Oristano hanno rilasciato il nulla osta ai sensi dell'art. 58, comma 1, del codice di giustizia contabile alla rimozione del segreto investigativo e alla trasmissione degli atti e dei documenti delle indagini preliminari.

A conclusione dell'istruttoria, in data 1/10/2024, la Procura erariale ha emesso un invito a fornire deduzioni ai sensi dell'art. 67 del codice di giustizia contabile, ma non sono state depositate deduzioni difensive, di conseguenza è stato emesso l'atto di citazione.

Secondo l'Ufficio requirente, gli atti e i documenti formati nell'ambito delle indagini preliminari in sede di procedimento penale consentirebbero di

ritenere provata la ripetuta violazione degli obblighi di servizio, connotata da dolo e foriera di danno erariale.

Le indagini condotte dai Carabinieri della Compagnia di Ozieri e della Stazione di Alà dei Sardi si sono svolte mediante: accessi diretti; acquisizione dei registri formati dalle Guardie Particolari Giurate in servizio presso la Guardia Medica di Alà dei Sardi; acquisizioni documentali presso la suddetta Guardia Medica, riguardanti i registri compilati dai medici di guardia; acquisizioni documentali presso la ASL di Olbia, riguardanti i contratti di lavoro, la programmazione dei turni, i modelli "GM" utilizzati dal medico per autocertificare il servizio svolto e i cedolini relativi ai compensi percepiti; escussione a sommarie informazioni di cittadini e colleghi del dott. RUIU; verifiche sui tabulati del traffico telefonico e del traffico telematico.

Dalle indagini è emerso che il convenuto si sarebbe ingiustificatamente assentato dal servizio presso la Guardia Medica di Alà dei Sardi in più occasioni (precisamente: 17, 21 e 22 luglio 2022; 11, 19, 23 e 27 agosto 2022; 16 e 28 settembre 2022; 6 ottobre 2022; 29 marzo 2023; 24 aprile 2023; 26 e 30 maggio 2023; 15 e 27 giugno 2023; 13 luglio 2023; 10, 18 e 26 agosto 2023; 3, 19 e 23 settembre 2023; 1, 5, 17, 21 e 29 ottobre 2023; 2, 14, 22 e 30 novembre 2023), nel periodo compreso tra luglio 2022 e novembre 2023 durante il quale svolgeva gli incarichi trimestrali di sostituzione, per un totale di 454 ore, in relazione alle quali avrebbe illecitamente percepito una retribuzione lorda pari a euro 11.429,00, avendo dichiarato negli appositi modelli "GM" di avere regolarmente svolto i corrispondenti turni di guardia.

La fattispecie di cui all'atto di citazione è disciplinata dall'art. 55-quinquies, commi 1 e 2, del D.lgs. n. 165/2001.

Secondo la prospettazione attorea, per quanto attiene all'azione di responsabilità per danno all'immagine in relazione alla fraudolenta attestazione della presenza in servizio, la giurisprudenza assolutamente prevalente di questa Corte ha avuto modo di affermare come essa risulti autonoma rispetto all'esito del giudizio penale e svincolata dal presupposto del previo passaggio in giudicato della sentenza di condanna, in quanto costituisce fattispecie speciale rispetto a quella, di carattere generale, di cui all'art. 17, comma 30-bis, del decreto-legge n. 78/2009, senza che sulla risarcibilità del danno all'immagine di cui si tratta incida la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-quater dell'articolo 55-quater del D.lgs. n. 165 del 2001, statuita dalla Corte costituzionale con sentenza 9 gennaio-10 aprile 2020, n. 61.

Sul punto, l'Ufficio requirente ha richiamato la sentenza n. 118/2023 della Terza Sezione d'Appello.

La condotta del convenuto, inoltre, dovrebbe ritenersi connotata da dolo, ossia dalla volontà dell'evento dannoso, poiché è consistita nell'essersi assentato ingiustificatamente dal servizio e nell'avere, con artifizi e raggiri, fraudolentemente e falsamente attestato all'Amministrazione, negli appositi modelli "GM", la sua presenza in servizio, percependo la correlata retribuzione, pur non dovuta.

Come indicato nell'informativa dei Carabinieri di Ozieri datata 27/03/2024, "*Complessivamente sono state contabilizzate 454 ore complessive, percepite indebitamente in 32 giornate, dal dott. RUIU Andrea Graziano il quale, ben addentrato nelle procedure degli uffici contabilizzanti, conscio che bastava*

presentare il modello GM di autocertificazione, e che stante il sistema di gestione cartaceo, non consentiva ai dirigenti delle verifiche e dei riscontri per l'elevato numero di guardie mediche presenti nel territorio di competenza, inseriva anche le ore non effettuate. Una volta rodato il sistema, chiedeva la corresponsione anche per le giornate in cui lui personalmente avvisava colleghi e carabinieri, di non poter coprire il turno".

In particolare, il 30/05/2023 il medico ha comunicato telefonicamente alla Stazione dei Carabinieri di Alà dei Sardi che si sarebbe assentato dal servizio, salvo poi dichiarare alla ASL di Olbia di avere svolto regolarmente l'intero turno di guardia, al fine di incassare la relativa retribuzione.

Tale complessivo comportamento denoterebbe un evidente sprezzo dei doveri di lealtà e fedeltà che informano lo *status* del pubblico dipendente, con considerevole pregiudizio all'immagine dell'amministrazione sanitaria, sia all'interno che all'esterno di essa, con riferimento, in particolare, ai colleghi, agli amministratori e ai cittadini di Alà dei Sardi beneficiari del servizio di Guardia Medica.

Secondo la Procura, quindi, il dott. RUIU deve rispondere del danno patrimoniale, pari alla retribuzione, complessivamente intesa, illegittimamente percepita in relazione alle ore di lavoro per le quali si sarebbe fraudolentemente assentato dal servizio nel periodo considerato, per complessive 454 ore, in relazione alle quali ha percepito una retribuzione lorda pari a euro 11.429,00, e del danno all'immagine.

In merito alla quantificazione di quest'ultima voce di danno, nell'atto di citazione di richiama la sentenza n. 39/2023 di questa Sezione.

La Procura ha sostenuto che nel caso in esame non dovrebbe trovare

applicazione il criterio del *duplum*, di cui all'art. 1, comma 1-sexies, della Legge n. 20/1994, ma che il danno dovrebbe essere quantificato in misura maggiore a quella cui condurrebbe la pedissequa applicazione del suddetto criterio presuntivo. Il pregiudizio all'immagine dell'amministrazione, infatti, appare essere assai grave, in considerazione della estrema delicatezza delle funzioni assegnate al presidio di Guardia Medica, finalizzate a garantire la tutela della salute "*come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività*" (art. 32 Cost.).

L'ingiustificata assenza dal servizio di Guardia Medica avrebbe impedito l'esercizio, non solo ai cittadini residenti, ma più ampiamente a tutti gli utenti che ne avevano necessità, di un diritto fondamentale, tanto più in un contesto come quello di Alà dei Sardi, connotato da rilevanti difficoltà logistiche, in relazione alla peculiare collocazione geografica di quella località.

In assenza del medico di guardia, i cittadini di Alà dei Sardi sono stati costretti a rivolgersi alla Guardia Medica di altro Comune o al servizio del 118, e ciò anche in situazioni particolarmente critiche (crisi glicemica, reazione allergica, emorragia *post partum*), o relative a pazienti di minore età, come segnalato dagli stessi utenti.

Le condotte ascritte al dott. RUIU, di elevato disvalore sociale, avrebbero leso gravemente il prestigio dell'Amministrazione, con conseguente perdita di credibilità e pregiudizio all'affidamento da parte dei cittadini rispetto al buon andamento, alla trasparenza e alla correttezza del servizio pubblico, così da ingenerare la convinzione che il comportamento patologico tenuto dal presunto responsabile costituisca una connotazione peculiare e generalizzata del servizio pubblico medesimo.

L’oggettiva gravità dei fatti in esame e la loro ampia reiterazione, il carattere doloso, anzi fraudolento, delle condotte poste in essere dal convenuto, oltre alla diffusione mediatica della vicenda, non solo a livello regionale, hanno portato, quindi, la Procura a prospettare un danno all’immagine superiore a quello che risulterebbe dalla pedissequa applicazione del criterio presuntivo del *duplum*, quantificato in euro 30.000,00.

In conclusione, il dott. RUIU è stato chiamato a rispondere del danno erariale pari a euro 11.429,00 (in relazione al danno patrimoniale, pari alla retribuzione, complessivamente intesa, illegittimamente percepita in relazione alle ore di lavoro per le quali si sarebbe fraudolentemente assentato dal servizio), oltre a euro 30.000,00 (in relazione al danno all’immagine), per un totale di euro 41.429,00.

All’udienza del 19 novembre 2025 il P.M. ha chiesto che sia dichiarata la contumacia del convenuto, alla luce della regolarità delle notifiche, e ha insistito perché per la quantificazione del danno all’immagine la Sezione si discosti dal *duplum*, considerate le ripetute segnalazioni dei cittadini.

In conclusione, il P.M. ha richiamato l’atto di citazione e ha chiesto la condanna del convenuto.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, constatata la regolare instaurazione del contraddittorio, visto che l’atto di citazione è stato notificato regolarmente al convenuto, deve essere dichiarata la contumacia del dott. Andrea Graziano RUIU, ai sensi dell’art. 93 del codice di giustizia contabile.

Nel merito, la pretesa risarcitoria avanzata dalla Procura erariale per il danno

patrimoniale è fondata.

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 dipendente.

La fattispecie è disciplinata dal 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) che 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 che il medesimo *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* (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 regolamentate dalla contrattazione collettiva, e deve essere, comunque, oggettivamente rilevato e rilevabile, 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 dai Carabinieri a seguito delle numerose segnalazioni di cittadini è emerso che nel periodo luglio 2022 - novembre 2023 il convenuto non ha svolto il servizio di sostituzione presso la Guardia Medica di Alà dei sardi per un totale di 454 ore per le quali successivamente, dichiarando falsamente la propria presenza, ha chiesto la retribuzione corrispondente.

Si deve, quindi, convenire con la Procura Regionale sull'irregolare ed eticamente riprovevole condotta tenuta dal dott. RUIU, e sulla sua piena consapevolezza dell'illiceità del comportamento reiteratamente 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 dalla copiosa documentazione acquisita dai Carabinieri nel corso delle indagini e versata agli atti di causa dalla Procura, dettagliatamente indicata nell'atto di citazione, che appare perfettamente idonea e sufficiente a supportare l'accusa.

La reiterazione di siffatte forme di assenza e la totale inosservanza delle disposizioni che disciplinano il servizio di guardia medica non lasciano adito a dubbi sul fatto che il convenuto sia venuto meno, con coscienza e volontà, a

precisi obblighi di servizio, allorché - senza alcuna giustificazione - non prestava l'attività lavorativa per l'orario contrattualmente definito, pur figurando formalmente in servizio in base alle sue attestazioni.

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

Il dott. RUIU va, dunque, condannato al risarcimento del danno patrimoniale per l'intero importo contestato in citazione.

La pretesa risarcitoria avanzata dalla Procura erariale è fondata anche per quanto attiene al danno all'immagine.

Il Collegio ricorda che, solo nel caso di danno all'immagine derivante dalla commissione di un reato contro la pubblica amministrazione, la legge impone che questo sia accertato con sentenza passata in giudicato, costituendo tale accertamento del giudice penale "*il necessario antecedente dal quale dipenda la decisione della causa pregiudicata ed il cui accertamento sia richiesto con efficacia di giudicato*", con conseguente applicabilità della sospensione necessaria per pregiudizialità ex art. 106, c.g.c.

Di contro, l'ipotesi di danno all'immagine prevista dall'art. 55 quater del D.lgs. n. 165 del 2001, ai sensi del quale il dott. RUIU è chiamato a rispondere, ha natura speciale rispetto alle ipotesi derivanti da reato.

Per ragioni di sinteticità, il Collegio richiama l'ordinanza n. 6/2018/ORD/RCS del 12 giugno 2018 delle Sezioni Riunite di questa Corte nella quale si afferma che, per l'esercizio della relativa azione, si prescinde dal presupposto della previa condanna in sede penale, e la costante

giurisprudenza più recente.

Secondo la ricostruzione dei fatti riportata nella parte in fatto, risulta acclarato che la vicenda all'esame della Sezione si caratterizza per la violazione di specifici obblighi e doveri rimessi al pubblico dipendente, 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.

Dai comportamenti illeciti posti in essere dal convenuto è derivato un grave *vulnus* al prestigio dell'Amministrazione. Indubbio, appare, infatti, che la condotta illecita in questione abbia avuto ampia risonanza sociale, sia nel Comune di Alà dei sardi, la cui popolazione ha sofferto per le numerose assenze del medico di guardia (si vedano al proposito le segnalazioni pervenute ai Carabinieri), sia in ambito allargato, come comprovato dagli articoli di stampa versati in atti.

Con riferimento alla quantificazione di questa voce di danno, 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).

L'Ufficio requirente ha chiesto che l'importo del danno sia valutato equitativamente, superando il criterio 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".

Nel caso *de quo*, in assenza di una sentenza di condanna passata in giudicato, considerata la gravità del fatto, le modalità di realizzazione dell'illecito, la reiterazione della condotta, nonché il ruolo sociale di particolare esposizione e rilevanza ricoperto dal convenuto nell'ambito della Comunità assistita e dell'Amministrazione danneggiata, oltre al considerevole impatto mediatico negativo, il Collegio accoglie integralmente la richiesta di condanna del dott. RUIU per il danno all'immagine, reputando equa la sua liquidazione nella misura di euro 30.000,00, importo comprensivo della rivalutazione monetaria.

Conclusivamente, il danno erariale, nelle voci del danno patrimoniale e del danno all'immagine, come sopra quantificato, va ascritto al dott. Andrea Graziano RUIU.

Sulla somma relativa al danno patrimoniale è altresì dovuta la rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo indici ISTAT a decorrere dal 30 novembre 2023 (data di cessazione delle condotte lesive) e fino alla pubblicazione della presente sentenza.

Dalla data di detta pubblicazione e sino al soddisfacimento del credito sono altresì dovuti, sulla somma relativa al danno patrimoniale come sopra rivalutata e 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 Andrea Graziano RUIU** a pagare a titolo di risarcimento del danno in favore della ASL di Olbia la somma di **euro 41.429,00** (diconsi euro quarantunomilaquattrocentoventinove/00), di cui **euro 11.429,00** (diconsi euro undicimilaquattrocentoventinove/00) a titolo di danno patrimoniale ed **euro 30.000,00** (diconsi euro trentamila/00) per danno all'immagine, oltre a rivalutazione monetaria e interessi legali da calcolarsi nel modo e con le decorrenze precisati in motivazione;

-condanna, altresì, il convenuto soccombente al pagamento, in favore dello Stato, delle spese processuali, che fino alla presente fase di giudizio si liquidano nell'importo di euro **321,55** (diconsi euro trecentoventuno/55).

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 19 novembre 2025.

L'Estensore — Il Presidente

(f.to digitalmente V. Mistretta) — (f.to digitalmente D. Cabras)

Depositata in Segreteria il 11/12/2025

Il Dirigente

f.to digitalmente P. Carrus