

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 del signor Andrea Graziano RUIU, nato a Nuoro il 10 novembre 1970 e residente a Sassari, C.F. RUINRG70S10F979D.

Visto l'atto di citazione iscritto al n. 25791 del registro di Segreteria.

Uditi, nella pubblica udienza del 16 marzo 2023, il relatore Consigliere Lucia d'Ambrosio e il Pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Elisabetta Usai.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione del 5 ottobre 2022 il Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna ha convenuto in giudizio il signor Andrea Graziano RUIU, per sentirlo condannare al pagamento, in favore dell'ARES Sardegna – Azienda Regionale della Salute, della somma di

euro 7.490,13 o di quella diversa che si riterrà di giustizia, oltre a rivalutazione, interessi e spese di giustizia.

La Procura riferisce di aver appreso da notizie di stampa del licenziamento di un medico della ASSL di Oristano, in seguito a reiterate assenze dal lavoro giustificate con la produzione di certificazioni mediche false, e che, con nota prot. n. PG/2022/0001373 del 14 gennaio 2022 l'ARES – Azienda regionale della salute (subentrata all'ATS e alle cessate ASSL), su richiesta istruttoria della Procura, trasmetteva gli atti del procedimento disciplinare aperto nei confronti del sanitario dai quali è emerso quanto segue.

Presso l'Azienda sanitaria locale di Oristano veniva assunto, con rapporto di lavoro a tempo determinato e decorrenza dal 1° dicembre 2016, per il periodo massimo di sei mesi (contratto repertoriato al n. 232/2016 del 11 novembre 2016) il dott. Andrea Graziano RUIU con il profilo professionale di Dirigente medico – Disciplina di Medicina Fisica e Riabilitazione. L'assunzione, disposta per motivi di urgenza con deliberazione del Commissario straordinario n. 692 del 26 ottobre 2016, era finalizzata alla copertura del posto per l'intero periodo di assenza dal servizio del sanitario sostituito e prevedeva lo svolgimento di una prestazione lavorativa a tempo pieno per n. 38 ore settimanali presso il Distretto Socio-Sanitario di Ghilarza – Bosa nel servizio di Assistenza riabilitativa a soggetti disabili.

In data 17 marzo 2017, con nota di contestazione prot. n. PG/2017/102630, veniva aperto nei confronti del dirigente medico un procedimento disciplinare per “... aver presentato a giustificazione delle

*giornate di assenza del 16/17/18 gennaio 2017, dal 13 al 17 febbraio 2017 e dal 30/12/2016 al 02/01/2017, certificazione medica per malattia in maniera non conforme alla normativa vigente e falsificando certificati medici di un collega della provincia di Nuoro ...”.*

Il sanitario, convocato per il giorno 11 aprile 2017, alle ore 16:00, davanti all’Ufficio Procedimenti Disciplinari (UDP) per lo svolgimento del contraddittorio fissato, non si presentava alla convocazione. L’UPD reiterava la convocazione del sanitario, con nota raccomandata prot. n. PG/2017/149479 del 26 aprile 2017, fissando lo svolgimento del contraddittorio per il giorno 23 maggio 2017, data nella quale il dott. RUIU era sentito in relazione alle contestazioni di addebito formulate.

Nel verbale del contraddittorio n. 2 del 23 maggio 2017, con riferimento alle certificazioni di malattia prodotte su carta intestata del dott. Francesco Scanu, medico di medicina generale in Bitti (che il dott. Scanu ha dichiarato di non aver mai rilasciato disconoscendo la firma), il dottor RUIU ha dichiarato *“Riconosco che i certificati sopra citati sono stati da me redatti su carta intestata del dott. Francesco Scanu, medico di medicina generale con sede in Bitti, di cui detenevo il ricettario per collaborazioni pregresse, e da me firmate a nome del dott. Francesco Scanu. Dichiaro, inoltre, che i certificati sono stati redatti in buona fede trovandomi in difficoltà a reperire il medico assente per malattia e non sapendo come giustificare la mia assenza dal servizio ponevo in essere suddetta attestazione”* (verbale UPD n. 2 del 23.05.2017).

L’UPD, all’esito del contraddittorio, riteneva che il comportamento del dott. RUIU integrasse pienamente la fattispecie prevista dall’art. 11

(licenziamento senza preavviso), comma 1, lett. a) del Regolamento in materia di procedimenti disciplinari approvato con deliberazione del DG ASL 5 di Oristano n. 7 del 17.01.2013 (*“giustificazione dell’assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesta falsamente uno stato di malattia”*) e, in data 23 maggio 2017, disponeva nei confronti del medico la sanzione disciplinare del licenziamento senza preavviso ai sensi dell’art. 8, comma 11, del CCNL del 6.05.2010.

Con successivo decreto prot. n. PG/2017/188845 del 26.05.2017, trasmesso al Servizio del Personale dell’ATS – ASSL di Oristano, l’UPD comminava la predetta sanzione disciplinare.

La Procura precisa che, nel frattempo, il Direttore del Servizio Amministrazione del Personale, con determinazione n. 332 del 21 marzo 2017, aveva disposto la decadenza del sanitario da qualsiasi trattamento economico per i periodi 30 dicembre 2016/02 gennaio 2017, 16/19 gennaio 2017 e 13/17 febbraio 2017 (per complessivi dodici giorni) per inidoneità delle giustificazioni prodotte, applicando le relative trattenute nella busta paga del mese di aprile 2017.

In data 31 maggio 2017 il dipendente cessava dal servizio per scadenza naturale del contratto di lavoro.

Con deliberazione del Direttore Generale n. 537 del 1° luglio 2017 si prendeva atto della valutazione dell’UPD e si stabiliva di applicare la sanzione disciplinare del licenziamento senza preavviso decisa dall’UPD dell’ASSL di Oristano con decreto prot. n. PG/2017/188845 del 26.05.2017 con decorrenza dalla data di adozione della deliberazione e si procedeva alla risoluzione del rapporto di lavoro.

La Procura afferma che le risultanze istruttorie chiariscono che il dott. RUIU Andrea Graziano si è assentato ingiustificatamente dal posto di lavoro in Oristano, presso la cessata Azienda Sanitaria Locale n. 5, producendo intenzionalmente certificazione medica falsa così da integrare tale condotta la fattispecie del cosiddetto “*assenteismo fraudolento*”, e che la volontarietà della condotta sarebbe dimostrata dalla consapevolezza di dover giustificare la propria assenza dal servizio e dal *modus operandi* del soggetto, che ricorreva ad attestazioni fraudolente mediante la falsificazione della firma di altro sanitario utilizzando un ricettario di quest’ultimo a sua insaputa, come confermato dal dott. RUIU stesso. Da tale condotta è derivato un evidente danno erariale a carico dell’Asl n. 5 di Oristano, poi ATS Sardegna e ora ARES, sotto diversi profili.

Il pregiudizio economico arrecato e astrattamente configurabile danno erariale diretto - consistente nella retribuzione indebitamente percepita dal dott. RUIU per i giorni di assenza, in violazione delle disposizioni che disciplinano la giustificazione dei permessi/assenze dal servizio del personale dirigente medico nel C.C.N.L. periodo 2016/2018 relativo al comparto Area Sanità, nonché della normativa generale in materia di orario di lavoro dei pubblici dipendenti - nel caso di specie, è stato recuperato per i 12 giorni complessivi di assenza mediante applicazione di trattenute operate sulla busta paga del mese di aprile 2017.

Sussiste, invece, ad avviso della Procura, il danno conseguente alla ripercussione negativa che la condotta del dirigente medico ha avuto sull’immagine dell’Amministrazione di appartenenza, in particolare il danno all’immagine derivante dalla falsa attestazione della malattia per giustificare

l'assenza dal servizio da parte del pubblico dipendente, disciplinato dagli artt. 55-quater, comma 3 quater, e 55-quinquies, comma 2, del d.lgs. 165/2001.

Evidenzia che l'art. 55 quinquies, al comma 2, prevede l'ipotesi speciale del delitto di "*false attestazioni o certificazioni*", disponendo che nei casi di cui al comma 1 (false attestazioni della presenza in servizio), "*il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, 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 di cui all'art. 55-quater, comma 3-quater*", delineando un'autonoma ipotesi di perseguibilità del danno all'immagine della P.A., svincolata dal previo accertamento con sentenza passata in giudicato, che non è stata eliminata dal pronunciamento della Corte costituzionale con la sentenza n. 61/2020 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo dell'art. 55-quater, comma 3-quater.

La Procura, pur consapevole del fatto che la condanna al risarcimento del danno all'immagine della P.A., nei casi di assenteismo fraudolento dal posto di lavoro, non possa essere configurata come una sorta di sanzione da applicarsi automaticamente a carico del dipendente pubblico infedele, ritiene, tuttavia, che non sia indispensabile la circostanza che il fatto illecito abbia avuto ampia risonanza sui "*mass media*" (stampa, televisioni, reti d'informazione "*on line*" ecc.), trattandosi di presupposto che non risulta in alcun modo contemplato dall'art. 55-quinquies del D.L.vo n.165/2001, e considerato che, come osservato da condivisibile giurisprudenza (II Sez.

d'App, sent. n. 662/2011 e Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana sent. n. 177/2018 della), il detrimento dell'immagine della P.A. può venire a concretizzarsi nei modi più svariati.

La Procura osserva che, in disparte il fatto che la condotta illecita venne a conoscenza dei soggetti interni alla Asl, dai suddetti fatti è derivato un procedimento disciplinare sfociato nella sanzione del licenziamento senza preavviso, con conseguente affissione del provvedimento all'albo pretorio dal 01.07.2017 al 06.07.2017, e che i medesimi comportamenti furono (stante il rilievo della notizia) oggetto di diffusione a mezzo stampa mediante pubblicazione di un articolo comparso sul quotidiano locale "L'Unione Sarda, edizione del 5 luglio 2017", dal titolo "*Certificati falsi, licenziato – L'ASSL taglia il rapporto di lavoro con un dirigente medico*".

Sottolinea che il medico era già noto alla stampa locale, nonché citato nella rassegna stampa digitale specializzata dell'ordine dei medici della provincia di Sassari (OMCEOSS) per condotte penalmente rilevanti di elevato disvalore sociale (aggressioni, stalking, evasione dai domiciliari) poste in essere da un soggetto che riveste un ruolo primario nella società, con conseguente perdita di credibilità e lesione della reputazione della categoria professionale medica.

Sostiene che non può esservi alcun ragionevole dubbio sul fatto che i comportamenti illeciti tenuti dal dott. RUIU abbiano, in una certa misura, offuscato l'immagine dell'Asl n. 5 di Oristano, inducendo nell'ambiente sociale la negativa impressione di un Ente in cui le regole attinenti alla corretta effettuazione delle prestazioni lavorative potessero essere agevolmente ed impunemente violate.

Con riferimento alla quantificazione del danno all'immagine, chiede che il giudice proceda alla sua valutazione equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c., alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza e dei criteri elaborati dalle SS.RR. di questa Corte con la sentenza n. 10/QM/2003, secondo cui assumono rilevanza la delicatezza dell'attività svolta dal dipendente pubblico, la posizione funzionale dell'autore dell'illecito, le negative ricadute socioeconomiche sui componenti dell'amministrazione o sui soggetti da essa amministrati, la diffusione, la gravità e la ripetitività dei fenomeni di malamministrazione, la significativa rilevante compromissione dell'efficienza dell'apparato, la necessità di onerosi interventi correttivi, la negativa impressione suscitata dal fatto lesivo nell'opinione pubblica per effetto del *clamor fori* e/o della risonanza data dai mezzi di informazione di massa".

Ritiene che, alla luce di tali criteri, si debba tenere conto del fatto che il dott. RUIU ricopriva un ruolo lavorativo apicale, essendo dirigente medico a contratto di I livello destinato al Servizio di Assistenza Riabilitativa a soggetti disabili del distretto socio-sanitario di Ghilarza-Bosa, che le assenze dal servizio erano effettuate secondo uno schema fraudolento e che la conoscenza della condotta illecita si è esplicitata sia all'interno che all'esterno dell'amministrazione.

Per quanto sopra esposto, nel caso di specie, la Procura ritiene equo quantificare il danno nella misura di una mensilità lorda di stipendio relativa alla qualifica che ricopriva il dott. Ruiu (€ 4.195,47), integrata dal criterio del doppio del danno patrimoniale (€ 1.647,33 x 2 = 3.294,66), di cui all'art. 1, comma 1 *sexies*, della l. n. 20/1994, quale "*criterio concorrente*", e quantifica



l'importo dovuto dal sanitario a titolo di risarcimento per il danno arrecato all'immagine dell'ARES Sardegna in euro 7.490,13, oltre agli interessi legali e alla rivalutazione monetaria, salvo eventuale diversa determinazione in sede di giudizio.

La Procura riferisce che il dottor RUIU, invitato a dedurre *ex art. 67* c.g.c., non ha fatto pervenire deduzioni scritte.

L'atto di citazione è stato notificato in data 24 ottobre 2022, ai sensi dell'art. 140 c.p.c., mediante deposito della copia nella casa comunale di Sassari e affissione dell'avviso alla porta del destinatario nel luogo di residenza (con riguardo al quale risultano in atti accertamenti anagrafici da parte della Procura). L'avviso inviato a mezzo di R.A.R. risulta non ritirato dal destinatario alla data del 7 novembre 2022. Il convenuto non si è costituito in giudizio.

La causa è stata discussa all'udienza del 16 marzo 2023, nel corso della quale il rappresentante del Pubblico Ministero ha evidenziato la regolarità della notifica ed insistito per la condanna del convenuto, richiamando le conclusioni in atti.

Considerato in

## DIRITTO

### **1. Delle questioni pregiudiziali e preliminari.**

In via pregiudiziale, non essendosi il convenuto costituito in giudizio, si osserva che l'atto di citazione e l'annesso decreto di fissazione dell'odierna udienza risultano ritualmente e tempestivamente notificati al dottor RUIU.

La ritualità della notificazione implica che debba darsi atto della contumacia del convenuto senza che sia necessario disporre la rinnovazione

della notificazione e la fissazione di una nuova udienza, come previsto dall'art. 93, comma 1, del codice della giustizia contabile per l'ipotesi (non ricorrente nella specie) di vizio che importi la nullità della notificazione della citazione.

## **2. Del merito della causa.**

Per quanto concerne il merito del giudizio - considerato, peraltro, che il convenuto non si è costituito e non ha confutato la correttezza della ricostruzione dei fatti effettuata dalla Procura erariale - l'esame compiuto degli atti di causa consente di acclarare la fondatezza della domanda risarcitoria avanzata dalla Procura.

Preliminarmente appare opportuno ripercorrere brevemente la normativa relativa alla perseguibilità e alla quantificazione del danno all'immagine 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, dei 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.

Come precisato dalle Sezioni Riunite di questa Corte, all'esito di un travagliato percorso giurisprudenziale, che ha visto anche in plurime occasioni l'intervento della Consulta (cfr. SS.RR., sentenza n. 8/QM/2015 del 19 marzo 2015, nonché Corte costituzionale, sentenza n. 355 del 15 dicembre 2010, cui hanno fatto seguito le ordinanze nn. 219, 220 e 221 del 2011, di inammissibilità delle questioni nuovamente sollevate), con le disposizioni richiamate il Legislatore ha inteso circoscrivere l'azione per il risarcimento del danno all'immagine solo ai delitti di cui al Capo I del Titolo

II del Libro Secondo del Codice penale.

Le disposizioni del Codice di giustizia contabile - il quale all'art. 51, comma 6, ha previsto che la nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine è rilevabile anche d'ufficio, disponendo nel contempo (art. 4 dell'allegato 3, lettere g e h) che, a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice, sono o restano abrogati, tra gli altri, l'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 e l'articolo 17, comma 30-ter, primo periodo, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 - appaiono riferite, anche alla luce dell'interpretazione delle Sezioni Riunite, esclusivamente alla citata clausola generale, rimanendo diversamente normate le speciali fattispecie in cui il danno all'immagine è stato espressamente previsto, a prescindere dalla previa condanna penale irrevocabile (cfr. Sezione Sardegna, sentenza n. 7/2021).

Tra queste ultime va, all'evidenza, annoverata la particolare disciplina dettata dall'art. 55-quinquies del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dall'art. 69 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione della delega di cui all'art. 7 della legge 4 marzo 2009, n. 15, che sanziona direttamente le condotte di assenteismo e che, in quanto tale, fa eccezione alla disciplina organica della materia di cui si è detto (in tal senso, *ex multis* cfr. SS.RR., sentenza n. 8/QM/2015, e ord. 6/2018/ORD/RCS).

Va richiamata, in merito, la consolidata giurisprudenza contabile (*ex pluribus*, Sezione III Centrale n. 542/2016, n. 69/2017, n. 161/2018; Sez. app. Sicilia n. 85/2016; Sezione I Centrale n. 265/2019; Sezione II Centrale n. 662/2017, n. 62/2019, n. 140/2020, n. 146/2020 e n. 208/2020), ai sensi della

quale la fattispecie contemplata dall'art. 55 quinquies del d.lgs. n. 165/2001, presenta indiscutibili caratteri di autonomia rispetto a quella, più generale, prevista, sempre con riferimento alla risarcibilità del c.d. “*danno all'immagine*”, dall'art. 17, comma 30 ter, d.l. n. 78/2009 e s.m.i. Si tratta, infatti, di una norma “*speciale*”, caratterizzata da un'indubbia “*torsione sanzionatoria*”, in quanto volta ad apprestare un sistema “*punitivo*” con effetti di deterrenza e prevenzione, ricollegando ad esso l'azionabilità del risarcimento del danno (patrimoniale diretto ed all'immagine) derivatone a carico della P.A.

Ne deriva che, ai fini dell'applicazione dell'art. 55 quinquies d.lgs. n. 165/2001, si prescinde dai requisiti di cui all'art. 17, comma 30 ter, d.l. n. 78/09, non richiedendosi, in particolare, l'accertamento, con sentenza definitiva, della ricorrenza di talune indefettibili fattispecie delittuose, lesive dell'immagine. Le predette conclusioni risultano, altresì, rafforzate dalla circostanza per cui l'art. 69 d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (il quale ha introdotto l'art. 55-quinquies al d. lgs n. 165/2001) è entrato in vigore successivamente all'art. 17, comma 30 ter, decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102 e modificato dall'art.1, comma 1, lett. c) n.1) decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141. Ne consegue che, in base al principio che regola la successione delle leggi nel tempo (*lex posterior specialis derogat legi priori generali*) la risarcibilità del danno all'immagine in ipotesi di assenteismo fraudolento opera a prescindere da qualsivoglia condizione sostanziale e/o processuale non espressamente prevista dalla norma stessa. Tale ricostruzione esegetica ha trovato, infine, conferma nella

pronuncia delle Sezioni Riunite (ordinanza 6/2018/ORD/RCS depositata in data 12.06.2018), che ha disposto l'annullamento di una ordinanza di sospensione del giudizio contabile, in attesa della definizione del processo penale, per insussistenza dei presupposti previsti dall'art. 106, comma 1, c.g.c., atteso che il fatto di assenteismo, che qualificava la fattispecie, trovava la sua regolamentazione nella norma speciale dell'art. 55-quater d.l.gs. n. 165/2001 che ne impone un'autonoma valutazione, diversamente da quanto accade per le ipotesi generali di danno all'immagine (cfr. Sezione II Centrale n. 208/2020).

Tale linea interpretativa è stata condivisa anche da questa Sezione, che ha precisato che tali fattispecie costituiscono eccezione alla regola generale, in quanto l'art. 55 *quinquies* rappresenta una specifica previsione volta a sanzionare la particolare fattispecie dell'assenteismo fraudolento nel pubblico impiego, tanto da ricollegare ad essa l'azionabilità del risarcimento del danno all'immagine subito dalla pubblica amministrazione. Ne consegue che, ai fini dell'applicazione dell'art. 55-*quinquies* D.lgs. 165/2001, si deve prescindere dai requisiti di cui all'art. 17, comma 30 ter, del decreto-legge n. 78/09, non essendo a tal fine richiesto alcun accertamento, con sentenza definitiva, in ordine a talune tipizzate fattispecie delittuose lesive dell'immagine. Del resto, che con la norma in rassegna il legislatore abbia voluto prescindere, ai fini della punibilità erariale della fattispecie in esame, da un previo pronunciamento sulla responsabilità penale, è chiaramente dimostrato dall'inciso contenuto nel secondo comma dell'art. 55 *quinquies*, a tenore del quale si può procedere all'applicazione della norma “ ... *ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni...*”. In altri

termini, il legislatore ha inteso prevedere un diverso e più rigoroso trattamento contro il fenomeno dell'assenteismo pubblico, fissando espressamente il principio per cui le condotte cosiddette assenteistiche sono causa di lesione all'immagine della P.A. (cfr. Sezione Sardegna, sentenza n. 111/2018; id., sentenze n. 7/2021, n. 26/2021 e n. 49/2021).

Sul punto appare opportuno richiamare le recentissime argomentazione della Corte dei conti, Sezione II centrale d'Appello, sent. n. 127 del 2022 (cfr. , inoltre, Sez. II app. n. 140/2020, n. 662/2017, n. 62/2019), che ha avuto modo di chiarire che *la fattispecie riferibile alle ipotesi delittuose di cui all'art. 55-quinquies citato, come introdotta dal d.lgs. n. 150/2009 e dunque sostanzialmente coeva, ma in realtà successiva alla previsione inerente alla risarcibilità del danno correlato ai delitti previsti dall'art. 17, comma 30-ter, del D.L. 1° luglio 2009 n. 78, conv. con L. 3 agosto 2009 n. 102, presenta marcati tratti di specificità ed autonomia rispetto a quest'ultima e, più in generale, rispetto alla clausola limitativa della responsabilità stabilita in relazione alla pregiudizialità collegata alla preventiva ed irretrattabile condanna penale per uno dei reati previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (per i quali, cfr. SS.RR. 19 marzo 2015 n. 8/QM). Nelle ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente – ovvero di giustificazione dell'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o che attesti falsamente uno stato di malattia - viene, infatti, in rilievo, oltre ad una disciplina procedimentale particolare, un apprezzamento specifico del legislatore in ordine alle conseguenze pregiudizievoli della condotta antiggiuridica, correlato, inoltre, al*

*rafforzamento della tutela degli interessi retrostanti mediante l'introduzione di una nuova norma penale incriminatrice. La disposizione in questione va, pertanto, riguardata quale norma speciale rispetto al citato art. 17, comma 30-ter, sicché, alla stregua del principio che regola la successione delle leggi nel tempo [lex posterior derogat legi priori, poiché il conflitto non raggiunge il grado dell'incompatibilità (art. 15 disp. prel. c.c.)], la risarcibilità del danno all'immagine in ipotesi di assenteismo fraudolento opera indipendentemente da qualsivoglia condizione sostanziale o processuale non espressamente posta dalla norma che si considera. Ne consegue che, ai fini dell'applicazione dell'art. 55-quinquies del d.lgs. n. 165 del 2001, si deve prescindere dai requisiti di cui all'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge n. 78 del 2009, atteso che la norma non richiede, in particolare, l'accertamento, con sentenza definitiva, della ricorrenza di talune indefettibili fattispecie delittuose, lesive dell'immagine. E in tal senso depone anche un argomento testuale, rappresentato dal fatto che il secondo comma dell'art. 55-quinquies contiene l'inciso secondo cui restano 'ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni', in tal modo prevedendo la non necessità del preventivo accertamento definitivo della responsabilità penale ai fini dell'attivazione del meccanismo risarcitorio ivi delineato.*

È opportuno sottolineare, inoltre, che la Corte costituzionale, con sentenza 9 gennaio-10 aprile 2020, n. 61, ha dichiarato l'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. Il giudice delle leggi ha affermato che, sebbene le censure del giudice rimettente siano limitate all'ultimo periodo del comma 3-quater dell'art. 55-quater, che attiene alle modalità di stima e quantificazione del danno all'immagine, l'illegittimità riguarda anche il secondo e il terzo periodo di detto comma, in quanto funzionalmente inscindibili con l'ultimo, così da costituire, nel loro complesso, un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa non consentita dalla legge di delega.

In aderenza alla riportata lettura dell'art. 55 quinquies, comma 2, deve ritenersi, pertanto, 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, se non limitatamente all'ultimo periodo, che rimandava al precedente art. 55-quater, comma terzo quater, ovvero alle 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. 208/2020, n. 146/2020 e n. 140/2020, 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).

Del resto, la stessa Corte Costituzionale, nell'esame delle norme censurate, ha precisato che con l'art. 16, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è stato modificato anche l'art. 55-quinquies del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilendo che «al comma 2, le parole *“il danno all'immagine subito dall'amministrazione”* sono sostituite dalle seguenti: *“il danno d'immagine di cui all'articolo 55-quater, comma 3-quater”*, in un'ottica di uniformizzazione della fattispecie del danno all'immagine, attraverso la regola già introdotta con il precedente d.lgs. n. 116 del 2016, ma ha altresì sottolineato che l'ulteriore fattispecie di danno erariale introdotta con l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016, enucleata da quella più generale già prevista dall'art. 55-quater, presenta indubbi aspetti peculiari operando, pertanto, un distinguo tra le diverse previsioni normative, incise nella conformità a Costituzione, in quanto la legge di delegazione n. 124 del 2015 - a differenza di quanto avvenuto con la precedente legge n. 15 del 2009 - non aveva espressamente delegato il Governo a prevedere, a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento sia del danno patrimoniale che del danno all'immagine subiti dall'amministrazione.

Deve osservarsi, inoltre, che, come ripetutamente precisato dalla

giurisprudenza contabile, il danno all'immagine della P.A sussiste a prescindere dal livello di diffusione, più o meno elevato, tramite i *mass media* delle informazioni relative al fatto illecito, trattandosi di aspetto suscettibile di incidere al più sulla misura del danno e non sulla sua intrinseca sussistenza (cfr. Sez. Appello Sicilia, n. 112 del 4 novembre 2019).

L'orientamento prevalente della giurisprudenza di questa Corte, che configura il danno all'immagine quale danno-conseguenza, fa discendere dal comportamento illecito - nel caso all'esame pienamente dimostrato - le conseguenze negative, ampiamente prevedibili e presumibili alla stregua dell'*id quod plerumque accidit*, in termini di offuscamento dell'immagine e del prestigio della P.A. interessata (cfr. Sezione II Centrale, sent. n. 647 del 2017). Alla stregua di tale criterio, la sussistenza e la consistenza del danno all'immagine vanno valutate con l'utilizzo di diversi indicatori, inerenti alla natura del fatto, alle modalità di perpetrazione dell'evento pregiudizievole, alla eventuale reiterazione dello stesso, al *clamor fori*, e, infine, al ruolo rivestito dal soggetto nell'ambito della Pubblica Amministrazione, senza che abbiano rilievo alcuno le spese eventualmente effettuate per il ripristino dell'immagine lesa, spese che potrebbero, invece, essere considerate sotto il profilo del cosiddetto danno da disservizio, rientrante a pieno titolo nel vero e proprio danno patrimoniale (cfr., *ex multis*, Sezione II Appello, n. 348 del 2019; Sezione III Appello, n. 536 del 2016; Sez. Appello Regione Siciliana n. 183 del 2016; Sez. Giurisdizionale Puglia, n. 261 del 2011).

Nel caso all'esame la sussistenza del danno all'immagine risulta provata con riguardo all'oggettiva gravità del fatto (che ha determinato il licenziamento del convenuto) e alle modalità di perpetrazione dell'illecito

(assenze dal servizio giustificate mediante certificazione medica falsa), alla reiterazione della condotta lesiva, al significativo *clamor fori* (sia all'interno dell'ambiente di lavoro, che all'esterno) e al ruolo rivestito dal dottor RUIU all'interno della Struttura Sanitaria (Dirigente medico di I livello).

Per quanto concerne la quantificazione del danno all'immagine, non potendo trovare applicazione alcuna regola presuntiva, la valutazione del danno va effettuata, in via equitativa, considerando i richiamati "*indicatori di lesività*", in conformità ai criteri elaborati dalla consolidata giurisprudenza in materia (SS.RR., sent. n. 10/QM/2003).

Il Collegio non ritiene, in merito, accoglibile la richiesta della Procura di quantificare il danno nella misura di una mensilità lorda di stipendio relativa alla qualifica che ricopriva il dott. Ruiu (€ 4.195,47), integrata dal criterio del doppio del danno patrimoniale (€ 1.647,33 x 2 = 3.294,66), di cui all'art. 1, comma 1 *sexies*, della l. n. 20/1994, quale "*criterio concorrente*", sia in quanto l'applicazione integrativa di detto criterio concorrente non risulta prevista dalla normativa in vigore, sia in quanto, nel caso all'esame, non sussiste alcun danno patrimoniale, come riconosciuto dalla stessa Procura.

Considera, pertanto, congruo quantificare il danno all'immagine dell'ARES Sardegna, sulla base del criterio equitativo di cui all'art. 1226 c.c., nella somma di € 4.195,47, pari all'importo di una mensilità lorda di stipendio relativa alla qualifica che il dott. RUIU ricopriva all'epoca dei fatti in contestazione. Detto importo è comprensivo della rivalutazione monetaria.

Conclusivamente, il danno erariale va ascritto al convenuto, signor Andrea Graziano RUIU, con conseguente pronuncia di condanna a favore

dell'ARES Sardegna – Azienda Regionale della Salute per il definitivo importo di € 4.195,47.

Dalla data di pubblicazione della presente sentenza e sino al soddisfacimento del credito sono altresì dovuti, sull'intera somma 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 il signor Andrea Graziano RUIU al pagamento, a favore del pubblico erario e segnatamente dell'ARES Sardegna – Azienda Regionale della Salute, della somma complessiva di euro 4.195,47 (quattromilacentonovantacinque/47) oltre interessi legali da calcolarsi nel modo e con le decorrenze precisati in motivazione;

condanna il convenuto al pagamento delle spese processuali che si liquidano in €. 329,53 (diconsi euro trecentoventinove/53).

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 16 marzo 2023.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Lucia d'Ambrosio

Donata Cabras

(f.to digitalmente)

(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il 11/05/2023

Il Dirigente

fto digitalmente P.Carrus