



REPUBBLICA ITALIANA

Sent. n. 75/2025

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

Elena BRANDOLINI

Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio in materia di responsabilità, iscritto al n. 26082 del registro di Segreteria, instaurato a istanza del Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna nei confronti di:

- Giuliano SALIS (c.f. SLSGLN65S16A192Q) nato ad Alghero il 16 novembre 1965, ivi residente in Regione Sa Segada n. 115, rappresentato e difeso dall'Avvocato Stefano CARBONI (c.f. CRBSFN68H21A192S), con studio sito in Alghero, via Lo Frasso n. 2 (pec: avv.stefanocarboni@puntopec.it; tel.-fax n. 079/976927; indirizzo e-mail: carboni.stefano@yahoo.it), come da procura speciale in atti, ed elettivamente domiciliato presso lo studio di questi.

Visto l'atto di citazione depositato il 27 dicembre 2023 gli altri atti e documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 19 febbraio 2025, con l'assistenza del segretario dott.ssa Francesca SERRA, il relatore Consigliere Elena Brandolini, il Pubblico ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale

Elisabetta USAI, e l'Avvocato: Stefano CARBONI per il convenuto;

Esaminati gli atti e i documenti tutti della causa.

Ritenuto in

FATTO

1. Con atto di citazione depositato il 27 dicembre 2023, la locale Procura ha citato in giudizio innanzi a questa Sezione il sig. SALIS Giuliano, per ivi sentirlo condannare al pagamento a favore del Comune di Alghero della somma complessiva di euro 16.139,40 o di quella diversa che si riterrà di giustizia, oltre a rivalutazione, interessi e spese di giustizia, di cui euro 1.139,40 conseguente alla indebita percezione della retribuzione a fronte della mancata esecuzione della prestazione lavorativa ed euro 15.000,00 quale danno alla lesione dell'immagine pubblica del Comune conseguente all'ampia risonanza mediatica che la vicenda, legata al fenomeno dei cd. "furbetti del cartellino", ha avuto sulle principali testate giornalistiche sarde dal gennaio 2020.

Della vicenda la locale Procura veniva notiziata direttamente dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sassari che, il 5 giugno 2020 contestualmente alla richiesta di rinvio a giudizio dell'odierno convenuto e di altri dipendenti dello stesso Comune coinvolti, trasmetteva gli atti del fascicolo relativo al procedimento penale, poi avviato, per i reati di cui all'art. 640, comma 2, n. 1, c.p. e dell'art. 55 quinquies del d.l.gs. n. 165/2001, in cui al convenuto veniva contestato di aver attestato falsamente la propria presenza in servizio, con modalità fraudolente, consistenti nella marcatura del badge nonostante non si trovasse presso la sede lavorativa, nelle giornate lavorative del 12 giugno 2019, del 21, del 26, del 27 e del 28 agosto 2019 nonché del 2

settembre 2019.

Risulta in atti:

- che il Comune di Alghero, con atto del 22 settembre 2020, si è costituito parte civile nel riferito procedimento penale e che nel 2022 ha avviato un procedimento disciplinare nei confronti del convenuto, tuttavia sospeso in attesa dell'esito del procedimento penale attualmente ancora in corso;
- che l'avvio delle indagini, a cura della Guardia di Finanza, per le condotte assenteistiche dei dipendenti coinvolti hanno preso l'avvio da una segnalazione formulata dal Segretario generale e Direttore del Settore indirizzo e coordinamento, comprensivo del Settore del personale, a fronte di notizie ricevute da altri dipendenti dell'Ente, e sono state condotte mediante sistemi di videoripresa e appostamenti confrontati con i report giornalieri delle “strisciate” del badge in entrata e in uscita dei dipendenti del Comune di Alghero;
- che per quanto concerne l'odierno convenuto le indagini hanno consentito di accertare che nelle predette giornate lavorative lo stesso, dopo aver timbrato in entrata, si era recato presso la sede della S.R. Gestione parcheggi s.r.l., di cui era socio al 50%, per ivi intrattenersi per circa un'ora, in tal modo dedicandosi ai propri affari privati durante l'orario di servizio retribuito dall'Ente di appartenenza;
- che nei confronti del convenuto la Procura ha emesso invito a dedurre ex art. 67 del C.g.c. in relazione sia al danno patrimoniale, in origine quantificato in euro 5.013,36, in ragione delle ore non lavorate accertate a seguito delle indagini e valorizzate dal Comune di Alghero sulla base del trattamento retributivo spettante, e sia in relazione al danno all'immagine

pubblica provocato a quest'ultimo ai sensi degli artt. 55-quater, comma 3 quater, e 55-quinquies, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, quantificato in via equitativa, tenuto conto dei parametri soggettivi, oggettivi e sociali elaborati dalla giurisprudenza ed integrati, in funzione ausiliaria, dal criterio presuntivo stabilito dall'art. 1, comma 1-sexies, della l.n. 20/1994, in euro 25.000,00, per un addebito complessivo originario di responsabilità di euro 30.013,36.

1.2. Con note difensive depositate il 16 novembre 2023, a mezzo di difesa tecnica, il sig. SALIS produceva copiosa documentazione e chiedeva di essere audito personalmente. Previa confutazione dell'addebito di responsabilità in quanto asseritamente infondato e poggiante su presupposti falsi e inveritieri, smentiti, a suo dire, dalla documentazione prodotta, di cui dava analitica rappresentazione, chiedeva la sospensione del procedimento in attesa dell'esito del procedimento penale e insisteva per l'assoluta infondatezza delle avverse censure e della richiesta risarcitoria da parte della Procura; richiedeva, altresì, l'acquisizione di tutti gli ulteriori futuri verbali dell'udienza penale, l'acquisizione del traffico telefonico o delle "bollette" relative ad una utenza specifica intestata al Comune di Alghero con l'evidenziazione di tutte le chiamate in entrata e uscita inerenti l'anno 2019 nonché l'acquisizione della contabilità finale dei lavori dallo stesso diretti nell'anno 2019. Si dichiarava, altresì, disponibile a produrre tutte le oltre 170 mail ricevute fuori orario di lavoro. Posto, altresì, che al sig. SALIS si imputava di aver svolto attività lavorativa presso una impresa privata, nelle ore in cui avrebbe dovuto essere al lavoro percependo la relativa retribuzione, a motivazione dell'infondatezza dell'addebito di responsabilità, la difesa tecnica rappresentava

essenzialmente:

- 1) che l'orario di lavoro presso il Comune non iniziava alle 7:00, come asserito dalla Procura, poiché con deliberazione della Giunta municipale n. 101 del 14 marzo 2019, era stato stabilito che l'orario lavorativo iniziasse alle ore 7:30 senza diritto alla retribuzione per l'eventuale prestazione svolta prima. Il Disciplinare sull'orario di lavoro consentiva, infatti, all'art. 2 la flessibilità in entrata e in uscita, con facoltà di ingresso al lavoro fino alle ore 9:00 ma senza prevedere la possibilità di anticipare l'orario lavorativo antecedentemente alle ore 7:30.

Di conseguenza, per l'assenza ascritta al SALIS nelle giornate indicate, dalle ore 7:00 alle ore 7:30 l'Amministrazione nulla aveva erogato né riconosciuto e, pertanto, in tale lasso di tempo, nonostante la timbratura, il dipendente poteva svolgere qualunque attività, anche per scopi personali, in quanto risultante fuori servizio;

- 2) che, in specie, non vi è stata né falsa attestazione della presenza in servizio, né alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza, né attivazione di modalità fraudolente per far risultare la presenza sin dalle ore 7:00, né induzione in errore del Comune, così come non vi è stato documento per il Comune né indebita percezione della retribuzione, in proposito evidenziando che il Comune aveva adeguato il sistema di verifica e controllo degli orari di ingresso alla richiamata deliberazione n. 101/2019 con un ritardo di circa otto mesi di talché lo scostamento di rilevazione tra timbratura *ante* 7:30 e l'inizio effettivo dell'attività lavorativa era da imputarsi solo ed esclusivamente all'Amministrazione che, come comprovato dai cedolini stipendiali, aveva considerato e conteggiato, quale

ingresso utile ai fini del computo orario, solo l'attività svolta a partire dalle ore 7:30. Di conseguenza non era ipotizzabile che il dipendente potesse considerarsi reo di condotte finalizzate ad ingannare il Comune anticipando fraudolentemente l'ingresso alle ore 7.00;

- 3) che nel corso del processo penale era stato accertato che, a fronte di una generica contestazione, avente rilievo fin dal mese di gennaio 2019 (e fino al novembre 2019), le infrazioni accertate si riducevano a n. 6 giornate per un totale complessivo di n. 281 minuti pari a 4 ore e 41 minuti.

Tuttavia, poiché dalle ore 7 alle ore 7,30 il dipendente lavorava senza essere retribuito, il danno effettivo, secondo la prospettazione difensiva, andava limitato all'orario ricompreso tra le 7,30 e le 7,46 (due volte) o le 7,39, o le 7,52 (due volte) per un totale di 101 minuti pari ad ore 1 e 31 minuti, che quantificate alla luce della retribuzione lorda percepita dal presunto responsabile (euro 11,25) ammonterebbe ad euro 16,88.

Di converso, considerando che in tutte le altre giornate lavorative, diverse da quelle contestate, il dipendente aveva comunque svolto attività lavorativa non retribuita dalle ore 7:00 alle 7:30, l'Amministrazione aveva beneficiato di un vantaggio di gran lunga superiore al nocumento contestato, stante che su 20 giorni lavorativi, il vantaggio per l'Amministrazione si attesterebbe a circa 72 ore non retribuite e non retribuibili, a fronte di una contestazione di ore 1 e 30 minuti, tenuto anche conto che il dipendente, privo di auto di servizio, doveva usare anche mezzi propri, per i quali non usufruiva di alcun rimborso, neanche del carburante, per muoversi non nel tragitto tra l'Officina Comunale e S. Anna ma su tutto il comprensorio di circa 300 Km² in cui insistevano i vari cantieri;

4) che nelle 6 giornate in contestazione, il dipendente nel lasso di tempo considerato, non aveva svolto attività lavorativa in proprio ma, come provato dalla documentazione versata in atti (svariate mail), aveva svolto attività inerente al proprio ufficio.

Sul punto, la difesa evidenziava che il suo assistito era privo di un cellulare abilitato a ricevere mail; era privo di una postazione con stampante presso l'Officina comunale; era sprovvisto di computer e stampante presso la propria abitazione; il Comune apriva gli Uffici di Sant'Anna alle ore 7:30 mentre egli aveva la necessità di razionalizzare il lavoro, stampare le mail ed i relativi allegati in modo da poter, poi, anche telefonicamente, rapportarsi con i Dirigenti, gli Assessori, i dipendenti comunali e la stessa *Alghero In House*, il tutto anche dalle 7 alle 7:30, per cui provvedeva presso la sede della S.R. Parcheggio. Di fatto, l'alternativa rispetto alla stampa presso la detta società era rappresentata dal recarsi, prima, a timbrare nell'Officina comunale e andare, poi, presso l'Ufficio di Sant'Anna e, di nuovo, rientrare nell'Officina comunale, il tutto con enorme spreco di tempo, di fatto risparmiato grazie alla deviazione presso la propria società.

In conclusione, quindi, la difesa del sig. SALIS sottolineava come le asserite violazioni si fossero ridotte a sole 6 giornate o, meglio, a solo ore 1 e 30 minuti (e neanche contestabili alla luce della produzione documentale) e come, invece, a fronte di un ipotetico danno erariale di 16 euro (neanche reale poiché il convenuto lavorava dalle ore 7:00 alle ore 7:30 senza alcuna retribuzione), i vantaggi (risparmi) conseguiti dall'Amministrazione fossero determinabili in circa 4.800,00 euro annui per l'uso del mezzo proprio e carburante, in circa 1.200 euro annui per i minori tempi di percorrenza tra l'Officina Comunale e

la sede di Sant'Anna e in circa 810,00 euro annui per l'attività svolta gratuitamente nel lasso di tempo intercorrente tra le ore 7:00 e le ore 7:30.

Veniva, quindi, comprovato in atti che solo dal 14 maggio 2020 l'Amministrazione comunale aveva concesso il nulla osta per l'uso della macchina di servizio.

Rilevava, altresì, la Difesa che la condotta del suo assistito, per essere rilevante ai fini del risarcimento deve consistere in una violazione penalmente rilevante, di cui la fattispecie all'esame è carente.

Quanto al danno all'immagine eccedeva l'insussistenza di una sentenza penale di condanna quale presupposto per la sua risarcibilità.

1.3. In sede di audizione personale, avvenuta il 20 dicembre 2023, il sig. SALIS, assistito dal difensore di fiducia rappresentava e precisava che:

- le sue mansioni comportano lo svolgimento di attività prevalentemente, ossia nella misura di circa il 75%, all'esterno della sede, nell'ampio comprensorio del Comune di Alghero, i cui uffici sono dislocati in via Vittorio Emanuele e in via Sant'Anna mentre i militari incaricati delle indagini ritenendolo, erroneamente, un mero impiegato avevano considerato illecita ogni uscita di servizio;
- che egli aveva delle direttive per timbrare in via Vittorio Emanuele, dove non vi erano né computer né stampanti, ma vi si trovavano gli operai e i mezzi delle manutenzioni e da tale sede gli stessi operai partivano per le varie località dove prestare servizio, dopo aver da lui ricevuto oralmente le indicazioni operative per la giornata; che i tecnici erano stati “fisicamente trasferiti” per le operazioni amministrative presso Sant'Anna e che, quindi, per lui era più agevole recarsi presso la sede della società Gestione

parcheggi, adiacente (circa 150-200 metri) alla sede di via Vittorio Emanuele, per stampare le mail di servizio e per utilizzare i servizi igienici per le due giornate nelle quali non vi sono stampe di mail di servizio;

- che operava nel comprensorio non quale mero impiegato, ma con funzioni itineranti, come risultante anche da stampe di *GoogleMaps*, versate in atti, comprovanti che le celle telefoniche agganciate alla sua utenza telefonica si trovano nel baricentro di un'area nella quale insistono i cantieri presso i quali Egli operava, tra cui anche quella, contestata, dell'Aeroporto.

Sempre in sede di audizione personale veniva rappresentato, anche documentalmente, che:

- delle n. 22 intercettazioni telefoniche contestate al sig. SALIS circa n. 17 erano per servizio in quanto effettuate verso dipendenti comunali e circa 4 personali in quanto effettuate verso familiari;
- che durante i circa sei mesi di indagine la contestazione nei confronti del presunto responsabile aveva interessato soltanto sei giornate per un totale di un'ora e trentuno minuti complessivi, tra l'altro calcolati, errando, dalle 7:00 (orario effettivo di timbratura) all'accesso agli uffici del Comune anziché dalle ore 7:30 (effettivo inizio della prestazione lavorativa);
- che, come comprovato dall'estratto del PRA versato in atti, diversamente da quanto riportato nella Relazione dell'Appuntato (...) della GdF, e da questi richiamata nella propria deposizione del 13 settembre 2013, il Salis non aveva mai avuto in disponibilità l'autovettura Citroen C4 della Società Gestione Parcheggi mentre, come risulta in atti, il predetto militare aveva dichiarato che su detta auto viaggiasse Salis e che il mezzo fosse nella titolarità della società Gestione parcheggi.

1.4. Al termine dell'attività istruttoria, l'Organo Requirente riteneva non sussistenti i presupposti per l'applicazione dell'art. 106 Cgc per il noto principio dell'autonomia del giudizio per responsabilità erariale rispetto al giudizio penale.

Nel merito, riteneva che le argomentazioni difensive non consentissero di superare la necessità dell'azione erariale anche se inducevano ad una rideterminazione del *quantum* di addebito, da quantificarsi in euro 1.139,40 (pari al costo orario di 18,99 per circa 60 giorni di assenza) quale posta di danno patrimoniale e in euro 15.000, 00 quale danno all'immagine, per un importo complessivo di euro 16.139,40.

Ai fini della rideterminazione del danno all'immagine, la Procura considerava le modalità di svolgimento dell'attività del convenuto, quali risultanti dalle deposizioni testimoniali prodotte dalla stessa Difesa, dalle quali potevano presumersi attività fuori dalle sedi comunali (seppure ritenendo raggiunta la piena prova in merito alla quantità di lavoro "esterno"), e teneva conto delle modalità dell'assenza consumata, con la permanenza presso un sito privato (e non, ad esempio, in luoghi pubblici per gestire faccende personali, con conseguente "allarme sociale").

In conseguenza, l'Organo requirente, in data 27 dicembre 2023 depositava l'Atto di citazione in giudizio, ritualmente notificato al convenuto, unitamente al Decreto di fissazione dell'odierna udienza, confermando l'impianto accusatorio, come rideterminato nel *quantum*.

Secondo la prospettazione attorea, anche laddove le scelte del convenuto fossero state orientate al raggiungimento del miglior (secondo una personale valutazione) servizio pubblico, una interpretazione "elastica" dell'orario di

lavoro non era consentita dal rapporto contrattuale che lo lega al Comune di Alghero e, anche qualora fosse provata, la prospettata attività lavorativa svolta fuori dall'orario di lavoro sarebbe irrilevante, ai fini che qui interessano, dovendo la stessa, eventualmente, essere remunerata con altri istituti e non potendo essa concorrere a compensazione con le assenze accertate.

Evidenziate talune incongruenze su quanto dal convenuto rappresentato, sottolineato come la sede di Sant'Anna fosse dotata di *badge*, osservato che l'ente era dotato di tutte le strumentazioni necessarie allo svolgimento delle attività lavorative e come il tempo medio di permanenza presso il sito privato fosse di circa 45 minuti a fronte dei 37 min. circa di percorrenza del tragitto da via Vittorio Emanuele a via Sant'Anna (dimezzato se fatto in auto), ritenuto, altresì, inverosimile che 45 minuti sia la quantità di tempo occorrente per la stampa delle mail prodotte dalla Difesa a comprova delle attività svolte dal convenuto in quell'arco temporale e fermo restando che non era stata fornita la prova della ricezione della suddette mail e della loro lettura e stampa nelle giornate considerate da parte di questi, l'Organo requirente perveniva alla conclusione che poiché la presenza del dipendente Salis presso il sito privato era stata verificata in tutte le giornate di osservazione, e con modalità incontestate, si poteva affermare esistere, in capo a questi, un *modus operandi* basato su un'indebita interpretazione del proprio orario lavorativo, per cui era ragionevole presumere che, anche nelle restanti giornate del mese, egli si attenesse abitualmente alla descritta modalità di svolgimento della propria prestazione lavorativa.

1.5. Con memoria depositata il 30 gennaio 2025 si costituiva, a mezzo dell'avv. Stefano Carbone, il convenuto contestando le accuse a suo carico

formulate, chiedendo in via preliminare la sospensione ex art. 106 c.g.c. del giudizio contabile in attesa della definizione del processo penale pendente davanti al Tribunale di Sassari; in via subordinata e, nel merito, il rigetto della pretesa attorea in quanto infondata poichè basata su presupposti falsi ed inveritieri oltretchè su molteplici, macroscopici e basilari errori compiuti da parte dei militari addetti alle investigazioni, in proposito evidenziando che:

- per la contestazione del 2 settembre 2019, in cui era stato rilevato che il convenuto si era trattenuto nell'Ufficio privato fino alle ore 7:52, fosse stato provato in modo incontrovertibile (foto) che lo stesso era uscito da detto Ufficio alle ore 7:26, quindi in anticipo rispetto all'orario di inizio servizio;
- per la contestazione del 13 aprile 2019, in cui il finanziere sosteneva di aver intercettato, all'interno della rotatoria 2 Mari, il Salis alla guida di una Citroen C4 di colore grigio, che riferiva essere di proprietà della SR Gestione Parcheggi, in direzione Aeroporto, fosse stato escluso in modo incontrovertibile (documento PRA) che detta Società abbia mai posseduto una Citroen di quel modello né di altri della medesima marca mentre, tra l'altro, nella zona considerata insistevano cantieri di competenza del convenuto,

Quanto, poi, alla contestazione del 28 agosto 2019 produceva documentazione medica a riprova delle necessità fisiche che avevano determinato la sosta presso la propria abitazione.

In estrema sintesi, a supporto delle conclusioni rassegnate, la difesa, evidenziato che il parallelo processo penale di primo grado si concluderà prevedibilmente in termini brevi, insisteva per la sospensione del presente

giudizio e, nel merito, ripercorreva le argomentazioni già rappresentate con le note difensive depositate il 16 novembre 2023 e nel corso dell'audizione personale dell'odierno convenuto, esplicitandone ulteriormente i contenuti, sottolineando come non possa esservi responsabilità erariale per lo svolgimento di attività extraistituzionale (che nel caso di specie non sussiste) non autorizzata, perché la fattispecie all'esame difetta dell'accertamento della remunerazione e del compenso derivante da quell'attività.

Insisteva, quindi, per le regolarità della posizione del suo assistito rispetto agli obblighi di servizio e per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate in atti. Produceva ulteriore documentazione e chiedeva l'audizione di testi, di cui forniva elenco, per rispondere ai capi indicati in epigrafe della memoria.

1.6. All'odierna udienza (19 febbraio 2025), le parti confermavano le rispettive posizioni, richiamando gli scritti già versati in atti di cui illustravano e precisavano le motivazioni, ribadendo le eccezioni e le conclusioni ivi rassegnate.

1.6.1. In particolare, l'Organo Requirente insisteva per l'accoglimento della pretesa attorea nei termini di cui all'atto di citazione, in proposito sottolineando come il dipendente non possa autonomamente decidere né il proprio orario di lavoro, né la sede lavorativa. Sosteneva la Procura che, sotto il profilo probatorio, le argomentazioni fornite dallo stesso convenuto a propria discolpa, ossia la correttezza del proprio operato in ragione di ipotetici risparmi dell'agire pubblico dipendenti dall'organizzazione dell'orario lavorativo dallo stesso operata, di fatto avevano valenza confessoria di un *modus operandi* non consentito dal rapporto di lavoro in essere. Evidenziava, altresì, che la richiamata delibera di riorganizzazione dell'orario di lavoro era

intervenuta a Marzo 2019 e, quindi, dopo l'inizio del periodo di osservazione della condotta del convenuto, e costruiva una articolazione dell'orario di lavoro sulla base di una fascia oraria di tolleranza di ingresso, dalle 7 alle 07:30 in cui, comunque, ai fini dell'inizio dell'attività lavorativa rileva la timbratura.

In conclusione, la Procura confermava il danno patrimoniale e, in relazione al danno alla lesione dell'immagine della pubblica amministrazione, precisava come al di là della risonanza mediatica della vicenda, in specie, emergessero altri, importanti, elementi poiché la condotta illecita era stata oggetto di segnalazione da parte di altri dipendenti della stessa Amministrazione ai Dirigenti di riferimento, con vasta eco all'interno della stessa amministrazione.

La Procura concludeva, quindi, come da atto di citazione.

1.6.2. L'avv. Stefano Carboni, per il convenuto, evidenziava come, a fronte degli innumerevoli errori commessi in fase di indagine, la Procura, rispetto a un'iniziale prospettazione di un danno di euro 30.000, avesse dovuto rideterminare il danno erariale in capo al convenuto in modo sostanziale.

Sottolineava, quindi, che diversamente da quanto sostenuto dalla Procura sulla delibera di Marzo 2019 sull'orario di lavoro, la stessa non era successiva ai fatti contestati, essendo gli stessi tutti successivi poiché risalenti al 12 giugno, 26 agosto, 28 agosto, e 2 settembre 2019.

Ripercorse nei dettagli le argomentazioni già trattate negli scritti difensivi, la difesa insisteva per la sospensione, ex art. 106 c.g.c., del presente giudizio in attesa della definizione del procedimento penale di cui evidenziava la pregiudizialità poiché logico presupposto dell'accertamento della verità dei

fatti, stanti i macroscopici errori riscontrati nell'attività investigativa.

La difesa insisteva per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nella memoria di costituzione.

1.7. Al termine della discussione la causa è stata riservata per la decisione.

Considerato in

DIRITTO

2. Il Collegio è chiamato, nel presente giudizio, a valutare i profili di responsabilità amministrativa afferenti alla condotta posta in essere dal convenuto, causativa di nocumento al Comune di Alghero, sotto il profilo sia di danno patrimoniale, per euro 1.139,40 conseguente alla indebita percezione della retribuzione a fronte della mancata esecuzione della prestazione lavorativa, e sotto il profilo di danno alla lesione dell'immagine pubblica per euro 15.000,00, conseguente all'ampia risonanza mediatica che la vicenda, legata al fenomeno dei cd. "furbetti del cartellino", ha avuto sulle principali testate giornalistiche sarde dal gennaio 2020.

2.1. La verifica della sussistenza, o meno, della pretesa erariale, deve però essere preceduta dalla trattazione della eccezione pregiudiziale, formulata dalla difesa del convenuto, afferente alla richiesta di sospensione del giudizio in attesa della definizione del processo penale.

2.1.1. Sostiene la difesa che la sospensione del presente giudizio è necessaria per evitare la duplicazione dei procedimenti e delle decisioni, che potrebbero risultare essere contrastanti, stante che i reati contestati dalla Procura della Repubblica di Sassari e gli addebiti di responsabilità avanzati dalla Corte dei Conti sono, sostanzialmente, i medesimi e che, pertanto, *"l'esito dell'articolato contraddittorio, nanti il Giudice Penale (e le determinazioni*

che questi andrà ad assumere), costituisca logico presupposto, anche giuridico, dell'accertamento della verità dei fatti”.

2.1.2. Di diverso avviso l'Organo requirente che esclude il rapporto di pregiudizialità dei due giudizi e l'applicabilità al caso di specie dell'art. 106 del c.g.c. per carenza dei presupposti ivi contemplati, stante il principio dell'autonomia del giudizio per responsabilità erariale rispetto al giudizio penale.

2.1.3. La Sezione non ritiene che sussista, in specie, la necessità di sospendere la trattazione del giudizio in ragione sia del principio di autonomia e separatezza dei giudizi ex art. 295 c.p.c., dal quale discende l'insussistenza del rapporto di pregiudizialità tra processo penale e processo di responsabilità amministrativa, sia dell'articolo 106 c.g.c., ai sensi del quale la sospensione obbligatoria del giudizio richiede un rapporto di pregiudizialità logico-giuridica tra i due giudizi, sia del principio della ragionevole durata del processo stabilito dall'art. 111, comma 2, Cost. e dall'art. 6 CEDU, nonché tenuto conto del postulato di effettività della tutela giurisdizionale, ai sensi dell'articolo 24 della Costituzione (cfr. (*ex multis* SS.UU. sent. n. 14060/2004, n. 10027/2012 e n. 21763/2021; questa Sezione, sentenza n. 5/2025, in precedenza sent. n. 130/2024).

Il Collegio, sul punto, ribadisce, sotto il profilo generale, che il processo contabile è incentrato sull'accertamento dei danni erariali, quale conseguenza della violazione degli obblighi di servizio da parte di agenti pubblici, fra i quali si annoverano quelli in rapporto di servizio con l'Amministrazione, mentre il giudizio penale attiene alla violazione dei precetti penali, con la conseguenza che l'assoluzione penale non fa venir meno la possibilità di una condanna

contabile, sia pure collegata alla medesima vicenda, ma riguardata con diverse finalità, sulla base di differenti scale di riferimento parametrico per la valutazione della sussistenza degli specifici presupposti oggettivi e soggettivi (in termini: Sez. I App., sent. n. 122 del 12 marzo 2012). Pertanto, stante il principio dell'autonomia di ciascun processo e della piena cognizione di ciascun giudice, dell'uno o dell'altro ramo, delle questioni giuridiche o di accertamento dei fatti rilevanti ai fini della propria decisione (Cass. Civ. Sez. III 10.08.2004, n. 15477; Sezioni Unite Civili, Sentenze nnrr. 1768 e 12539 del 2011), ne consegue che i rapporti tra il giudizio penale e il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, anche quando vertono sullo stesso soggetto e sullo stesso fatto, sono connotati da autonomia e separatezza, di talché ben può essere giustificata l'esistenza di due azioni (anche contemporanee) innanzi alle due diverse giurisdizioni, attivate da soggetti differenti, senza che ciò comporti necessariamente la violazione né del principio del giusto processo, né di quello del *ne bis in idem* in quanto il giudice contabile dispone di un potere di autonomo apprezzamento dei fatti asseritamente costitutivi della fattispecie di responsabilità amministrativa anche laddove i medesimi fatti abbiano una rilevanza penale e, come tali, siano stati (o siano) oggetto di apprezzamento innanzi a diversi giudici (cfr. *ex multis* Sezioni Riunite, Ordinanze n. 1/2012, n. 2/2015, n. 9/2018, n. 3/2021, n. 4/2021 e n. 16/2021; Sez. II Appello, sent. n. 87/2021).

Con specifico riguardo ai rapporti con il giudizio penale, la giurisprudenza contabile (cfr. Sez. Riun. giurisd., ord. 3 luglio 2018, n. 9) ha precisato che “*Per quanto l'articolo 106 espressamente preveda la possibilità di sospensione in ragione della pendenza di altra controversia civile, penale o*

amministrativa, e non si possa pertanto escludere in radice che una controversia penale possa porsi come antecedente necessario – da cui dipenda la decisione della controversia contabile – va chiarito che, di regola, la causa penale non assume carattere pregiudiziale (...)” e, quindi, “non è possibile identificare nel giudizio penale, ancorché inerente all’accertamento in ordine agli stessi fatti oggetto del giudizio di responsabilità amministrativa, una causa pregiudiziale che imponga la sospensione del secondo processo a norma dell’art. 106 c.g.c., atteso che la controversia penale non è pregiudiziale in senso tecnico, non costituendo l’antecedente da cui dipende la definizione del giudizio contabile”.

Nel caso di specie, ricorrendo una ipotesi di mera consequenzialità logica, difettano i rigorosi presupposti contemplati dall’articolo 106 del Codice della giustizia contabile di cui al Decreto Legislativo nr. 174 del 2016 e successive modificazioni e, di conseguenza, la richiesta di sospensione del giudizio formulata dalla difesa del convenuto deve essere respinta.

3. Esame del merito della controversia.

Nel merito, il Collegio, per le motivazioni di cui appresso, ritiene che la prospettazione attorea, non possa trovare accoglimento alla luce del quadro probatorio, dello svolgersi dei fatti, del ruolo ricoperto dal convenuto in seno all’Amministrazione comunale, delle articolate argomentazioni difensive che hanno evidenziato e provato le plurime incongruenze/errori/equivoci dell’attività d’indagine.

Va premesso che il convenuto, come comprovato in atti, è incardinato presso il Comune di appartenenza con la qualifica di Capo Giardiniere (categoria C6), e lo stesso, all’epoca dei fatti, in qualità di Istruttore tecnico e di Direttore dei

lavori di diversi cantieri aperti, era tenuto a sovrintendere, anche al fine di verificarne la regolare esecuzione e la relativa contabilizzazione, allo svolgimento dei diversi lavori in corso, dislocati nel comprensorio del Comune di Alghero e nelle diverse borgate del circondario avente un'estensione di circa 300 Km² (cantieri in Fertilia, Sa Segada, Guardia Grande, Maristella etc). Per i necessari spostamenti tra i vari cantieri, lo stesso non era dotato di mezzi posti a disposizione dall'Amministrazione di appartenenza e, pertanto, svolgeva la propria attività lavorativa con l'uso del mezzo proprio, senza rimborso spese. Risulta in atti che solo dal 14 maggio 2020 l'Amministrazione comunale ha concesso il nulla osta per l'uso della macchina di servizio.

Va altresì osservato che l'Amministrazione comunale, con Deliberazione giuntale n. 101 del 14/03/2019 ha ridisciplinato l'orario di lavoro (in precedenza stabilito con deliberazione n. 104 del 12/04/2018) con ingresso dalle ore 7:30 di ciascun giorno lavorativo, con l'unica eccezione del lunedì nel periodo estivo (dal 01.03 al 30.09) in cui è consentito al solo personale assegnato al Servizio Manutenzioni l'ingresso dalle ore 7:00, disponendo una flessibilità massima in entrata ed in uscita di un'ora e trenta minuti (mattina: 7:30 – 9:00; pomeriggio: 13:30 – 15:00). Pertanto, solo dalle ore 7:30 ciascun dipendente può iniziare il servizio di propria competenza, anche se l'aggiornamento del sistema informatico di rilevazione delle presenze è stato aggiornato, dalla stessa amministrazione, con notevole ritardo, nonostante la declaratoria di “immediata esecutività” della menzionata Deliberazione giuntale.

3.1. Fermo quanto sopra e in disparte qualsiasi disquisizione in relazione ai

vantaggi comunque conseguiti dal Comune, sia in termini di maggiore efficienza che di risparmi di spesa e di crediti orari non retribuiti, né compensati, analiticamente rappresentati e quantificati dalla Difesa del convenuto, che, come giustamente affermato dalla Procura, sono ultronei e non dirimenti ai fini che qui interessano, è evidente che l'eventuale prestazione svolta prima delle ore 7:30 non poteva essere considerata come lavorativa e, infatti, non era retribuita.

Di conseguenza, l'eventuale assenza ingiustificata dal servizio andava conteggiata a partire dalle ore 7:30 e non dalle ore 7:00 come invece erroneamente fatto, rilevando ai fini della retribuzione solo la prima (presa di servizio) e non la seconda (timbratura anticipata).

3.1.1. In proposito, nel rinviare per economicità alla dettagliata rappresentazione fornita dalla Difesa del convenuto, in sintesi riportata in parte narrativa di questa sentenza, emerge evidente dagli atti che, a fronte di una generica contestazione, avente rilievo fin dal mese di gennaio 2019 e fino al novembre 2019, le infrazioni a carico del convenuto, laddove effettivamente tali, si ridurrebbero a complessive ore 1 e 31 minuti, che quantificate alla luce della retribuzione lorda percepita (euro 11,25) si attesterebbero ad euro 16,88. Infatti, dagli atti risulta che le assenze ingiustificate sarebbero riferibili, e salvo quanto si dirà più avanti, alle sole giornate lavorative del 12 giugno 2019, del 21, del 26, del 27 e del 28 agosto 2019 nonché del 2 settembre 2019 (ossia n. 6 giorni, di fatto ridotti a 5, nell'arco di un periodo di osservazione di circa 11 mesi) per un totale complessivo di n. 281 minuti pari a 4 ore e 41 minuti calcolati però prendendo quale base di riferimento l'orario di timbratura (ore 7:00). Tuttavia, poiché come già evidenziato, dalle ore 7:00 alle ore 7:30 il

dipendente lavorava senza essere retribuito per cui il danno effettivo, quantificato con i criteri corretti di calcolo si riduce notevolmente, attestandosi a 101 minuti, pari ad ore 1 e 31 minuti, contemplando, sulla base delle contestazioni effettuate, l'orario ricompreso tra le 7,30 e le 7,46 (tre volte, ossia il 12/06/2019, il 21/08/2019 e il 26/08/2019) o le 7,39 (una volta, ossia il 27/08/2019), o le 7,52 (due volte, ossia il 28/08/2019 e il 02/09/2019). Detto importo, tra l'altro, nella sostanza, dovrebbe essere ulteriormente decurtato poiché la contestata infrazione di cui al 02/09/2019, riferita all'arco temporale 7:03 – 7:52 non trova conferma nel materiale probatorio, come anche rappresentato e provato dalla Difesa del convenuto (cfr. Comparsa di costituzione, pagg. 5 e 6).

A dette conclusioni si aggiunge, poi, che nel calcolo complessivo delle infrazioni contestate è stato conteggiato anche il tempo di percorrenza tra la sede comunale di via Vittorio Emanuele e quella di S. Anna (cfr. pag. 8 della Comparsa di costituzione): percorso che il convenuto avrebbe dovuto fare a piedi non avendo l'uso del veicolo di servizio.

La circostanza è stata ampiamente analizzata dalla difesa del convenuto che, attraverso circostanziate argomentazioni e calcoli, è pervenuto alla conclusione che prendendo a riferimento i 6 giorni contestati, il tempo di percorrenza complessivo sarebbe stato pari a 3 ore e 33 minuti, con ciò azzerando il monte ore di minuti di assenza complessiva correttamente calcolato.

3.1.2. Pur senza riportare nel dettaglio le argomentazioni difensive, il Collegio osserva come la Difesa abbia prospettato, in modo articolato e plausibile, molteplici fattori in grado di disarticolare la tesi accusatoria avallata dal

Pubblico Ministero, tenendo conto che gli stessi offrono indubbiamente elementi sufficienti per giustificare il comportamento del convenuto, escludendone la illiceità. Come, del resto, confermato dalla documentazione in atti, nelle 6 giornate in contestazione, il dipendente nel lasso di tempo considerato, ha di fatto svolto attività inerente al proprio ufficio, tanto che delle n. 22 intercettazioni telefoniche contestate allo stesso circa n. 17 erano per servizio in quanto effettuate verso dipendenti comunali e circa 4 personali in quanto effettuate verso familiari.

La Difesa ha, tra l'altro evidenziato i molteplici, macroscopici e basilari errori compiuti in sede di investigazioni come, ad esempio: per la contestazione del 2 settembre 2019, in cui era stato rilevato che il convenuto si era trattenuto nell'Ufficio privato fino alle ore 7:52, mentre era provato in modo incontrovertibile (foto) che lo stesso era uscito da detto Ufficio alle ore 7:26, quindi in anticipo rispetto all'orario di inizio servizio, oppure per la contestazione del 13 aprile 2019, in cui era stato sostenuto di aver intercettato, all'interno della rotatoria 2 Mari, il convenuto alla guida di una Citroen C4 di colore grigio, che veniva riferiva essere di proprietà della SR Gestione Parcheggi, in direzione Aeroporto, mentre è stato poi escluso in modo incontrovertibile (documento PRA) che detta Società non abbia mai posseduto una Citroen di quel modello né di altri della medesima marca ed è stato accertato che, tra l'altro, nella zona considerata insistevano cantieri di competenza del convenuto.

In relazione, poi, alla contestazione del 28 agosto 2019 è stata prodotta documentazione medica a riprova delle necessità fisiche urgenti e ineludibili che avevano determinato la sosta del convenuto presso la propria abitazione.

Del resto, l'osservazione secondo cui l'impianto accusatorio poggia su elementi non univoci o, comunque, confutabili in radice dalle valide argomentazioni addotte dalla difesa del convenuto, trova una conferma chiara e sintomatica nel fatto che la Procura Regionale ha ravvisato gli estremi per rideterminare il *quantum* di addebito formulato in sede di invito a dedurre ex art. 67 del C.g.c. tenuto conto che *“le argomentazioni difensive non consentono di superare la necessità dell'azione erariale, seppure inducono a rideterminare il quantum formulato in sede di invito a dedurre”*.

Sul punto va ricordato che nei confronti del convenuto la Procura aveva emesso invito a dedurre per un addebito complessivo di responsabilità di euro 30.013,36 di cui euro 5.013,36 quale danno patrimoniale in ragione delle ore non lavorate accertate, ed euro 25.000,00 quale danno all'immagine pubblica del Comune di appartenenza.

3.2. Al convenuto viene imputato un comportamento *“connotato dall'abitudine dell'assenza utilizzata per dedicarsi ai propri affari privati durante l'orario di servizio retribuito dall'Ente di appartenenza”* (cfr. Atto di citazione, pag. 4) e, a detta dell'Organo Requirente, *“poiché la presenza di Salis presso il sito privato è stata verificata in tutte le giornate di osservazione, e con modalità incontestate, si può affermare esistere, in capo al Salis, un modus operandi basato su un'indebita interpretazione del proprio orario lavorativo, per cui è ragionevole presumere che, anche nelle restanti giornate del mese, Salis si attenesse abitualmente alla descritta modalità di svolgimento della propria prestazione lavorativa (in tal senso, Sez. Emilia Romagna n. 338/2021/R)”*.

Per tale motivo il danno patrimoniale è stato quantificato dalla Procura in euro

1.139,40 tenuto conto del costo orario del dipendente (euro 18,99) e dei circa 60 giorni di assenza indebita calcolati in via presuntiva.

In tema di valutazione della prova per presunzioni il Collegio richiama il proprio orientamento, ribadito di recente in caso analogo (sentenza n. 5/2025), in base al quale sulla scorta della giurisprudenza prevalente (*ex multis* Corte di cassazione, Sez. II, Sentenza nr. 8781 del 2013) *“la relazione inferenziale tra il fatto noto e quello ignoto non deve porsi con carattere di necessità ma di consequenzialità ragionevolmente possibile e verosimile secondo un criterio di normalità causale. In tale prospettiva, giova mettere in risalto, in particolare, il canone secondo cui il procedimento logico di valutazione degli indizi si articola in due momenti distinti: il primo è diretto ad accertare il maggiore o minore livello di gravità e di precisione degli stessi, ciascuno isolatamente considerato, tenendo conto che tale livello è direttamente proporzionale alla forza di necessità logica con la quale gli elementi indizianti conducono al fatto da dimostrare, ed è inversamente proporzionale alla molteplicità di accadimenti che se ne possono desumere secondo le regole di esperienza; il secondo momento del giudizio indiziario è costituito dall'esame globale ed unitario, tendente a dissolvere la relativa ambiguità, posto che nella valutazione complessiva ciascun indizio si somma e si integra con gli altri, confluendo in un medesimo contesto dimostrativo, sicché l'incidenza positiva probatoria viene esaltata nella composizione unitaria, e l'insieme può assumere il pregnante e univoco significato dimostrativo, per il quale può affermarsi conseguita la prova logica del fatto”*.

In specie, l'impianto accusatorio si basa su una mera presunzione, un sillogismo, che di per sé non è idoneo, in assenza di elementi probatori o

comunque di indizi gravi, precisi e concordanti atti a provare che il fatto ignoto sia desumibile dal fatto noto come conseguenza ragionevolmente possibile, alla stregua di canoni di probabilità, a suffragare il comportamento colpevolmente e abitualmente assenteista ascritto al convenuto, nei termini di cui alla citazione in giudizio.

Anche sotto tale profilo, la pretesa attorea non può trovare accoglimento.

A tal fine non soccorre neanche la giurisprudenza richiamata dall'Organo requirente (Sez. Emilia-Romagna n. 338/2021/R) in cui il ragionamento presuntivo circa l'abitudine della condotta viene invocato solo per la quantificazione del danno all'immagine di una struttura sanitaria e, quindi, posto a parametro di valutazione di detto danno e si basa sulla diffusione e sulla frequenza dei casi di assenteismo verificati, in un arco di tempo considerevole (cinque anni) e sulla percezione che ne è derivata nell'opinione pubblica.

3.3. Alla luce delle suesposte argomentazioni, il Collegio rileva che dagli atti di causa non emergono fattori univoci e incontrovertibili in grado di sostenere, con adeguata efficacia e solidità, la colpevolezza del convenuto, così come prospettata dal Pubblico Ministero contabile nell'atto introduttivo, e che le argomentazioni poste a sostegno dell'azione, se pur condivisibili in via generale, non trovano conferma in atti alla luce non solo delle allegazioni difensive che hanno dato contezza del fatto che le mansioni proprie del convenuto, in funzione del ruolo ricoperto, imponevano lo svolgimento di attività prevalentemente, ossia nella misura di circa il 75%, all'esterno della sede, nell'ampio comprensorio del Comune di Alghero, i cui uffici sono dislocati in via Vittorio Emanuele e in via Sant'Anna mentre i militari

incaricati delle indagini ritenendolo, erroneamente, un mero impiegato hanno considerato illecita ogni uscita di servizio, ma anche dei diversi conteggi che hanno dimostrato l'assenza, in sostanza, del danno patrimoniale nonché delle rilevate incongruenze dell'attività istruttoria che non consentono di avere una certezza probatoria in ordine alla sussistenza, in specie, dell'elemento strutturale dell'illecito erariale, dato dalla antigiuridicità della condotta posta in essere con grave colpevolezza e/o dolo.

Considerato, infatti, che l'onere probatorio ricade sulla parte pubblica, gli elementi posti a sostegno dell'azione di danno, complessivamente considerati e collocati nel dispiegarsi dei fatti, sfumano e divengono cedevoli di fronte alle articolate argomentazioni difensive invocate dal convenuto che ha fornito elementi, a propria discolpa, in modo capillare e concreto, con riferimento peraltro a ciascuna giornata indicata nella contestazione dell'Ufficio Requirente, da ritenersi ragionevoli e verosimili.

In conclusione, coglie pienamente nel segno la censura formulata dalla difesa nella memoria di costituzione e ribadita nel corso del dibattimento, circa la carenza di prova in ordine alla condotta antigiuridica, nel senso che l'ipotesi accusatoria si basa unicamente sulle risultanze di cui agli atti del fascicolo penale allineandosi integralmente all'ipotesi accusatoria enucleata nel procedimento penale ma senza tuttavia svolgere ulteriori e mirati accertamenti, oltremodo necessari, che potessero avvalorare, anche in relazione all'articolo 115 del C.P.C. con riferimento alle puntuali controdeduzioni del convenuto, gli elementi meramente indiziari, non concordanti e a volte contraddittori, rivenienti dalle indagini effettuate in tale sede dai militari incaricati.

Assorbito tutto il resto.

3.4. Conclusivamente, alla luce delle sopra esposte motivazioni il Collegio ritiene che il convenuto Giuliano SALIS debba essere assolto da ogni addebito.

3.5. In considerazione del proscioglimento nel merito dall'addebito di responsabilità, è necessario provvedere alla liquidazione delle spese legali a suo favore.

La Sezione, ai sensi dell'articolo 31, comma 2, del Codice di giustizia contabile, liquida gli onorari del difensore da porre a carico dell'Amministrazione di appartenenza, applicando i parametri e le disposizioni di cui al D.M. nr. 55 del 2014 e successive modificazioni, considerato che il compenso dell'avvocato è proporzionato all'importanza dell'opera (art. 2, comma 1) e ai fini della liquidazione del compenso deve tenersi conto delle caratteristiche, dell'urgenza e del pregio dell'attività prestata, dell'importanza, della natura, della difficoltà e del valore dell'affare, delle condizioni soggettive del cliente, dei risultati conseguiti, del numero e della complessità delle questioni giuridiche e di fatto trattate (art. 5, comma 1) e che i valori medi delle tabelle allo stesso allegate, in applicazione dei parametri generali, non sono vincolanti per la liquidazione stessa posto che il giudice può sempre diminuire o aumentare ulteriormente il compenso in considerazione delle circostanze concrete (art. 1, comma 1, 1-bis e 4).

In specie, considerato l'assenza di notule, la parte limitata di *petitum* per la quale il convenuto è stato prosciolto nel merito e l'attività difensiva concretamente svolta, la Sezione liquida la somma onnicomprensiva di € 2.200,00 in favore del patrono del convenuto Giuliano SALIS, cui occorre

aggiungere le spese generali nella percentuale del 15%, oltre IVA e CPA secondo legge.

Nulla per le spese di giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Sardegna, ogni contraria istanza, deduzione o eccezione reiette, definitivamente pronunciando:

- respinge la richiesta di sospensione del giudizio per carenza dei presupposti contemplati dall'articolo 106 del Codice della giustizia contabile di cui al Decreto Legislativo nr. 174 del 2016 e successive modificazioni;
- assolve il convenuto Giuliano SALIS da ogni addebito;
- liquida gli onorari del difensore del convenuto Giuliano SALIS, assolto dall'addebito di responsabilità, da porre a carico dell'Amministrazione di appartenenza, applicando i parametri e le disposizioni di cui al D.M. n. 55 del 2014 e successive modificazioni, in euro 2.200,00 (duemila//00 euro) cui occorre aggiungere le spese generali nella percentuale del 15%, oltre IVA e CPA secondo Legge;
- nulla per le spese di giudizio.

Manda alla Segreteria della Sezione per gli ulteriori adempimenti.

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del 15 febbraio 2025.

L'Estensore

Il Presidente

(f.to digitalmente Elena Brandolini)

(f.to digitalmente Donata Cabras)

Depositata in Segreteria il 05/05/2025

Il Dirigente

f.to digitalmente Paolo Carrus