



Sent. n. 9/2024

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 MELIS Andrea, nato a Cagliari il 1° dicembre 1970 e residente in Sestu, C.F. MLSNDR70T01B354B, rappresentato e difeso dall'avvocato Shannon Cipollina, C.F. CPLSNN70B59B354K, presso il cui studio, sito in via Alghero n. 33 a Cagliari, ha eletto domicilio (fax 070659229; pec shannon.cipollina@avvocato.it);

Visto l'atto di citazione iscritto al n. 26024 del registro di Segreteria.

Uditi, nella pubblica udienza del 13 novembre 2024, con l'assistenza del segretario dott.ssa Barbara Borghero, il relatore Consigliere Lucia d'Ambrosio, il Pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Valeria Motzo, e l'avvocato Cipollina.

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione depositato in data 20 settembre 2023 il Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Sardegna ha convenuto in giudizio il signor MELIS Andrea, per sentirlo condannare al pagamento, in favore della Città Metropolitana di Cagliari della somma di euro 3.030,95, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giustizia.

La Procura riferisce di aver avviato il procedimento a seguito di una segnalazione del 26 giugno 2020 della Guardia di Finanza – Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria di Cagliari – Gruppo Tutela Spesa Pubblica, per un possibile danno erariale derivante da violazioni sull'effettiva presenza sul posto di lavoro di diversi dipendenti della Città Metropolitana di Cagliari, in servizio presso le sedi ubicate in Cagliari, nella Via Giudice Guglielmo e nel Viale Francesco Ciusa.

Dalle indagini delegate dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Cagliari alla Guardia di Finanza, nell'ambito del procedimento penale n. 3964/16 - 9954/19 R.N.R. – 8085/19 G.I.P.G2 (richiesta di rinvio a giudizio del 18/2/2022), sarebbe emersa una situazione di diffusa illegalità che, ai fini del danno all'Erario, rileverebbe per truffa conseguente a ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio ex artt. 640, commi 1 e 2, c.p. e 55 quinquies, comma 1, del D.lgs. n. 165/2001, nonché per il danno all'immagine arrecato alla Pubblica Amministrazione di appartenenza.

Al signor Andrea MELIS, dipendente della Città Metropolitana di Cagliari, inquadrato all'interno del Settore Affari Generali – Personale con qualifica di esecutore centralino, è contestato di avere attestato falsamente la propria presenza in servizio con artifici e raggiri, consistiti nel timbrare il c.d.

“cartellino marcatempo” all’inizio e alla conclusione del servizio, salvo allontanarsi dal luogo di lavoro nel corso della giornata lavorativa senza timbrare le uscite, essendo queste ultime finalizzate all’espletamento, non già di attività esterne giustificate da ragioni di servizio, bensì, di attività esclusivamente di natura personale, in ogni caso non oggetto di permessi autorizzati.

In tal modo, il signor MELIS avrebbe indotto in errore l’ente di appartenenza circa la sua presenza sul luogo di lavoro, procurandosi l’ingiusto profitto pari alle retribuzioni indebitamente percepite.

I militari operanti hanno proceduto a quantificare i periodi di assenza ingiustificata, in termini di ore e minuti, utilizzando gli esiti dei servizi di videoregistrazione e di o.c.p., confrontati con i tabulati degli orari di servizio delle presenze mensili (ottobre 2018 – marzo 2019), acquisiti presso la Città Metropolitana di Cagliari.

Nel periodo oggetto d’indagine, il signor MELIS si sarebbe assentato ingiustificatamente dal luogo di lavoro per un totale di 3 ore e 26 minuti, che corrisponderebbero a un danno per la Città Metropolitana di Cagliari pari a euro 30,95, calcolato prendendo a riferimento la retribuzione mensile base.

Ritenendo che a carico del signor Andrea MELIS ricorressero tutti i presupposti per promuovere l’azione di responsabilità per avere arrecato all’Amministrazione di appartenenza, attraverso le descritte condotte dolose, anche un danno all’immagine, il P.M. ha provveduto a notificargli in data 27 marzo 2023 l’invito a dedurre previsto dall’art. 67 del Codice di giustizia contabile. Le difese formulate non sono state ritenute idonee a superare gli addebiti contestati.

La Procura attrice osserva che il rispetto dell'orario di servizio costituisce un elemento fondamentale del sinallagma insito nel rapporto di pubblico impiego e ne definisce la prestazione a cui è commisurato il compenso. Il comportamento tenuto dal convenuto confliggerebbe, quindi, con i doveri generali di correttezza e di buona fede che disciplinano il rapporto di servizio nonché con gli specifici obblighi di fedeltà (art. 2105 c.c.) e di diligenza (art. 2104 c.c.), caratterizzandosi, altresì, per l'indubbia volontarietà, a fronte dell'evidenza delle violazioni perpetrate.

Sottolinea che nell'ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio da parte del lavoratore, lo stesso è obbligato a risarcire il danno patrimoniale pari all'importo percepito a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione (nel caso *de quo* € 30,95), ai sensi dell'art. 55 *quinquies*, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001, ed è chiamato a rispondere per il danno all'immagine causato all'Amministrazione di appartenenza, ai sensi degli artt. 55 *quater* e 55 *quinquies* del medesimo D.lgs. n. 165/2001.

Secondo l'Ufficio Requirente, per quel che concerne la quantificazione di tale seconda componente di danno, secondo la costante giurisprudenza contabile (da ultimo Corte dei conti, Sezione II Centrale d'Appello, sent. n. 229/2023), occorre procedere in via equitativa utilizzando, oltre al criterio di cui all'art. 1, comma 1-sexies, della L. n. 20/1994 (in base al quale l'entità del danno all'immagine si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita), ulteriori parametri, costituiti dal clamore che la vicenda ha avuto, dalla gravità del discredito che dalle condotte in esame è derivato

all'Amministrazione di appartenenza, dall'intensità del dolo e dall'assoluta indifferenza al rispetto dei doveri del proprio ufficio, e dalla ripetizione delle condotte illecite.

Sulla base di tali criteri, la Procura ha quantificato il danno all'immagine in euro 3.000,00, salva l'eventuale differente determinazione in sede di giudizio.

Il signor Andrea MELIS è, pertanto, chiamato a rispondere del danno dolosamente causato alla Città Metropolitana di Cagliari nella misura complessiva di euro 3.030,95.

Il signor Andrea MELIS si è costituito in giudizio con il ministero dell'avvocato Shannon Cipollina, depositando memoria difensiva in data 25 luglio 2024, nella quale preliminarmente rileva che il procedimento penale nel quale il signor MELIS è stato imputato era ancora pendente con udienza fissata al 26 settembre 2024 e pertanto ad oggi non risultava accertata la penale responsabilità del convenuto in relazione al reato allo stesso ascritto.

La difesa sottolinea che il convenuto, che svolge per la Città Metropolitana di Cagliari l'attività di centralinista, ha sempre adempiuto alle sue mansioni con efficienza e diligenza e che l'unico procedimento disciplinare al quale è stato sottoposto è quello attivato successivamente al rinvio a giudizio per i fatti per i quali è oggi chiesto il pagamento del danno all'Erario e che risulta sospeso proprio in attesa della definizione del procedimento penale.

Afferma che i servizi di videosorveglianza e di o.c.p. ai quali fa riferimento il Procuratore per fondare la richiesta risarcitoria non consentono di identificare, con assoluta certezza, il signor MELIS fuori dal luogo di

lavoro durante l'orario di servizio, data la scarsa qualità delle immagini e la circostanza che i fotogrammi non sono riconducibili a data ed orario certi. Afferma che, pertanto, nell'ipotesi in esame non risulta provato che il signor MELIS si sia allontanato dal luogo di lavoro durante l'orario di servizio.

Contesta l'entità dell'importo richiesto a titolo di risarcimento per il danno all'immagine in quanto sproporzionato in relazione alle condotte che si affermano poste in essere dal signor MELIS, in quanto la giurisprudenza della Corte dei conti richiede che la quantificazione di tale voce di danno si basi su un'analisi in concreto delle singole fattispecie e si fondi su una serie di indicatori di natura oggettiva, soggettiva e sociale, sottolineando che al convenuto viene contestata l'assenza dal lavoro per 3 ore e 26 minuti in un arco temporale di circa un anno, con conseguente tenuità del fatto ed esiguità dell'eventuale arricchimento (€ 30,95), svolgeva un ruolo (centralinista) per cui le brevi assenze contestate, qualora venissero accertate, non avrebbero certamente compromesso il buon funzionamento dell'amministrazione di appartenenza, e che la notizia è apparsa sulla stampa locale, ma non risulta provata un'ampia diffusione e amplificazione del fatto da parte dei *mass media*.

Rappresenta che il signor MELIS, senza che ciò potesse implicare riconoscimento della propria responsabilità, ha manifestato la disponibilità alla corresponsione di quanto richiesto dall'amministrazione di appartenenza, ma è stato impossibilitato a farlo in quanto la Città Metropolitana aveva omissso di comunicare le modalità attraverso le quali effettuare il pagamento.

Chiede, in via preliminare la sospensione del procedimento in attesa

della sentenza penale; in via principale, il rigetto della domanda proposta dalla Procura; in via subordinata che il danno all'immagine sia calcolato nella stessa misura del danno patrimoniale come già domandato dall'amministrazione di appartenenza o nella misura del doppio del danno patrimoniale.

All'udienza del 13 novembre 2024, il P.M. ha insistito per la condanna del convenuto, evidenziando che la situazione differisce rispetto ad altri casi, in quanto il signor MELIS ha optato in sede penale per il rito ordinario, anziché per il patteggiamento, e, al momento, si dispone del solo dispositivo della sentenza emessa in data 24 ottobre 2024, dal quale emerge che non è stata ritenuta sussistente dal giudice penale la fattispecie di cui all'art. 55-*quinqies* del d.lgs. 165/2001, mentre sono stati accertati i fatti relativi alla truffa ai danni dell'amministrazione, giudicati – tuttavia - non punibili per l'esiguità del fatto. La Procura ha affermato, pertanto, che i fatti nella loro dimensione fenomenica siano stati adeguatamente provati e che non risultino contestati dalla pronuncia penale. Richiamando la più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione (Quarta Sezione Penale n. 14194/2021, 29674/2021, 14199/2021; Terza Sezione Penale n. 47043/2015), ha evidenziato che le modalità fraudolente previste dall'art. 55-*quinqies* del d. lgs. 165/2001 possono consistere non solo nell'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza, ma anche in altre condotte volte a occultare ingiustificati allontanamenti dal luogo di lavoro, violando così gli obblighi di servizio e inducendo l'amministrazione a credere nella presenza del dipendente. Ha ribadito l'autonomia del giudizio contabile rispetto a quello penale, richiamando le Sezioni Riunite della Corte dei conti (sent. n. 2/2020),

secondo cui il danno all'immagine può configurarsi anche in presenza di condotte prive di rilevanza penale.

L'avvocato Cipollina ha evidenziato che né i servizi di videosorveglianza né i fotogrammi acquisiti in sede di controllo preventivo consentono una chiara e certa identificazione del convenuto, sostenendo che in assenza di ulteriori elementi probatori forniti dalla Procura, non è possibile attribuire con assoluta certezza al signor MELIS la condotta di allontanamento dal luogo di servizio durante l'orario lavorativo. Ha concluso, in via principale, per l'assoluzione del convenuto e il rigetto delle richieste della Procura per insufficienza degli elementi probatori; in via subordinata, ha chiesto che la quantificazione del danno all'immagine sia basata su indicatori oggettivi, soggettivi e sociali, insistendo affinché, in caso di condanna, il danno all'immagine venga quantificato in misura proporzionale, rapportata alla reale entità del fatto, limitato a un importo pari al danno patrimoniale o, al massimo, al doppio del medesimo.

Considerato in

DIRITTO

1. L'esame compiuto degli atti di causa consente di acclarare la fondatezza della domanda risarcitoria avanzata dalla Procura e di accoglierla nei limiti di cui in motivazione.
2. Per quanto concerne la richiesta di condanna a risarcire il danno patrimoniale pari all'importo percepito a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, ai sensi dell'art. 55 *quinquies*, comma 2, del D.lgs. n. 165/2001 per falsa attestazione della presenza in servizio da parte del lavoratore, secondo la ricostruzione dei fatti riportata

nella parte in fatto, e non oggetto di contestazione in questa sede, risulta acclarato che la vicenda all'esame del Collegio si caratterizza per la violazione di specifici obblighi e doveri rimessi al pubblico impiegato, opportunamente e dettagliatamente disciplinati dal Legislatore, che ha delineato una serie di comportamenti che, ponendosi in contrasto con i valori, normativi ed etici, naturalmente insiti nel lavoro prestato alle dipendenze della P.A., assumono particolare rilevanza, anche in considerazione del detrimento che essi recano al rispetto e al prestigio dell'Amministrazione medesima.

Ne consegue che il mancato rispetto di tali prescrizioni configura l'elusione di norme destinate, per un verso, ad assicurare che il servizio pubblico si svolga in un contesto obiettivo, diretto a finalizzare e ottimizzare l'attività posta a servizio della collettività e, per altro verso, a definire la misura della prestazione dovuta dal dipendente pubblico, in relazione all'orario e al tempo di lavoro effettivo, ai quali va commisurata la retribuzione allo stesso spettante.

Al riguardo, deve sottolinearsi - come già evidenziato da questa Sezione in casi analoghi (cfr. sentenze n. 171/2024, n. 168/2024, n. 133/2017 e n. 111/2018) - che, a seguito della contrattualizzazione a regime di diritto privato del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti (c.d. "*privatizzazione*"), la materia dell'orario di servizio e dell'orario di lavoro è stata disciplinata dall'art. 22 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (che ha abrogato l'art. 60 del D. Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29) il quale, nel fissare regole e criteri per l'articolazione dell'orario di servizio nelle Amministrazioni Pubbliche, ha introdotto e definito i concetti dell'orario di

servizio, dell'orario di apertura al pubblico e dell'orario di lavoro (e relative articolazioni), e precisato, inoltre, che "l'orario di lavoro, comunque articolato, è accertato mediante forme di controllo obiettivo e di tipo automatizzato" (comma 3).

Successivamente, diverse Direttive/Circolari del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio (n. 8/93 del 9 marzo 1993; n. 3/94 del 16 febbraio 1994; n. 7/95 del 24 febbraio 1995 e n. 21/95 dell'8 novembre 1995) hanno ribadito che *"l'osservanza dell'orario di lavoro costituisce un obbligo del dipendente pubblico, anche del personale con qualifica dirigenziale, quale elemento essenziale della prestazione retribuita dalla Amministrazione Pubblica"* e che *"l'orario di lavoro, comunque articolato, deve essere documentato ed accertato mediante controlli di tipo automatico ed obiettivi, come disposto dalle vigenti normative in materia"*. Sempre ai sensi delle citate disposizioni regolamentari, i sistemi automatizzati di rilevazione dell'orario di lavoro devono *"essere utilizzati per determinare direttamente la retribuzione principale e quella accessoria, da corrispondere a ciascun dipendente"*, così che *"ad ogni eventuale assenza, totale o parziale dal posto di lavoro (che non sia giustificata dalla vigente normativa in materia) consegue - oltre alla proporzionale automatica riduzione della retribuzione - anche l'attivazione, da parte dei Dirigenti responsabili, delle procedure disciplinari previste dalla normativa vigente"*. Già dall'introduzione di dette disposizioni, anche *"i permessi brevi fruiti dai dipendenti pubblici per esigenze personali"*, devono essere autorizzati e recuperati successivamente, secondo modalità definite dal Dirigente, il quale diviene responsabile dell'osservanza dell'orario di lavoro

da parte del personale dipendente, tanto che eventuali violazioni dei dirigenti responsabili e del personale dipendente, conseguenti a dolo o colpa grave, che comportano una mancata prestazione, con relativo danno erariale, concretano una violazione penale, oltre che responsabilità disciplinare e contabile.

Inoltre, sullo specifico aspetto, il D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (come modificato dall'art. 69, del D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, in attuazione della delega di cui all'art. 7, della legge 4 marzo 2009, n. 15) ha previsto sanzioni disciplinari (art. 55 *quater*) e penali (art. 55 *quinquies*) nelle ipotesi in cui il dipendente attesti falsamente la propria presenza in servizio, stabilendo altresì che il medesimo dipendente è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione, nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione (cfr. art. 55 *quinquies*).

La giurisprudenza contabile ha affermato che, in presenza di accertata dolosa o colposa inadempienza nella dovuta prestazione lavorativa (con riferimento, ovviamente, ad assenze non giustificate), il danno è quanto meno pari alla spesa sostenuta dall'Amministrazione Pubblica datrice di lavoro per la retribuzione complessivamente erogata a favore dei dipendenti pubblici, fatti salvi, comunque gli ulteriori danni che possono essere stati causati nella gestione dei servizi ai quali i predetti dipendenti pubblici erano addetti o preposti (cfr. sentenza di questa Sezione n. 22 del 1° marzo 2017, e 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 (attraverso i sistemi automatizzati, laddove, come nel caso di specie, installati), sia nelle ipotesi in cui il tempo trascorso fuori dall'ufficio debba essere recuperato, sia nei casi in cui non debba esserlo, in quanto, come più volte specificato, la presenza nel luogo di lavoro costituisce il parametro al quale ancorare la retribuzione.

Rapportando tali principi alla vicenda in esame, dagli accertamenti effettuati dalla Guardia di Finanza è emerso che il convenuto si assentava arbitrariamente dal suo ufficio durante l'orario di lavoro senza autorizzazione e senza alcuna giustificazione.

Si deve, quindi, convenire con la Procura Regionale sull'irregolare ed eticamente riprovevole condotta tenuta dal signor MELIS, e sulla sua piena consapevolezza dell'illiceità del comportamento posto in essere, che dimostra l'intenzionalità nello stesso, indubbiamente connotato da dolo.

Come sopra accennato, il computo delle ore lavorative non rese è emerso a seguito del raffronto tra le assenze del dipendente, accertate dai militari operanti (per il tramite di strumenti di registrazione delle immagini e dell'orario, posizionati al di fuori degli uffici della Città Metropolitana di Cagliari, nonché attraverso un'attività di osservazione, controllo e pedinamento), e l'incompatibile registrazione formale della presenza nei fogli di rilevazione automatica, da cui è derivato il pagamento dello stipendio.

La reiterazione di siffatte forme di assenza e la totale inosservanza delle disposizioni destinate a regolare l'uscita dal luogo di lavoro non lasciano

adito a dubbi sul fatto che il convenuto sia venuto meno, con coscienza e volontà, ai suoi precisi obblighi di servizio, allorché - senza la prescritta autorizzazione e senza alcuna giustificazione - si è assentato dall'ufficio per i più vari motivi, non prestando di fatto l'attività lavorativa per l'orario contrattualmente definito, pur figurando formalmente in servizio.

Il danno patrimoniale, ancorché non elevato in termini assoluti, assume ben altra rilevanza e consistenza laddove lo si rapporti al breve arco temporale nel quale lo stesso è stato cagionato: le indagini della Guardia di Finanza, infatti, sono state condotte dal 25 ottobre 2018 al 14 febbraio 2019, interessando un periodo di tempo di circa quattro mesi.

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.

Per quanto concerne la circostanza che il signor MELIS è stato assolto dal Tribunale di Cagliari, alla pubblica udienza del 26 settembre 2024, perché il fatto non sussiste, con riguardo alla fattispecie penale di cui all'art. 55-*quinquies* del d.lgs. 165/2001, e perché non punibile per particolare tenuità del fatto, con riguardo al reato di cui all'art. 640 c.p., deve osservarsi che detta pronuncia assolutoria non può fare stato nel presente giudizio.

In primo luogo, si ribadisce che la giurisdizione penale e quella civile per risarcimento danni derivanti da reato, come quella contabile, sono reciprocamente indipendenti nelle loro sfere cognitive e decisorie, anche quando investono il medesimo fatto materiale: tale principio ha trovato conferma proprio nell'assetto normativo processuale del codice di giustizia

contabile approvato con il d. lgs n. 174/2016 (artt. 106 – 107 c.g.c.).

Infatti, nei due processi sono diversi sia il *petitum che la causa petendi*: mentre il processo penale mira a sanzionare le condotte illecite qualificate dalla legge come reati, il giudizio per responsabilità amministrativo-contabile ha natura essenzialmente risarcitoria e assume finalità ripristinatorie delle risorse pubbliche indebitamente sottratte all'Amministrazione titolare – in termini di maggiore spesa o minore entrata – attraverso la condanna dell'autore del comportamento illecito alla restituzione del quantum del pregiudizio arrecato (cfr. Sezione Prima Centrale d'Appello sentenza n. 163/2023), come anche affermato dalla Corte di giustizia europea che ha escluso la violazione del principio del *ne bis in idem* in ipotesi di giudizi di responsabilità amministrativa, stante la natura risarcitoria dell'azione, ed escludendo invece la prevalente finalità sanzionatoria (cfr. CEDU, Grande Stevens e altri c. Italia del 4 marzo 2014 e Rigolio c. Italia del 13 maggio 2014).

Come affermato dalle Sezioni Riunite nell'ordinanza n. 2/2020/RCS, *“Per costante e consolidata giurisprudenza della Corte dei conti prima il PM e poi il Collegio possono trarre dalle risultanze del giudizio penale autonomi apprezzamenti e convincimenti anche quando le infrazioni considerate ai fini della pronuncia coincidano, in tutto o in parte, con la violazione di particolari obblighi di servizio e ciò soprattutto nella valutazione dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa. Ciò che nel giudizio di responsabilità amministrativo - contabile viene dedotto è un ingiusto danno pubblico in conseguenza di illeciti comportamenti di amministratori e dipendenti. Attesa, però l'autonomia del giudizio dinanzi al*

giudice della responsabilità, volto al risarcimento del danno prodotto dalla violazione di obblighi di servizio, è sufficiente che l'Erario abbia subito comunque una menomazione patrimoniale per omesso o irregolare adempimento degli obblighi di servizio a causa del comportamento posto in essere dal soggetto convenuto perché sussista il pregiudizio patrimoniale”

Di conseguenza, l'intersezione fra i due ambiti di giudizio sul piano dell'accertamento dei fatti rilevanti e determinativi delle distinte responsabilità, in sintesi, esprime la relatività di ciascuna pronuncia con riguardo alle rispettive attribuzioni giurisdizionali, poiché il legislatore non ha dato rilevanza al pericolo di contrasto pratico di giudicati, se non nei limiti e nella misura in cui ha previsto l'efficacia della sentenza penale irrevocabile negli altri giudizi (cfr. artt. 651 e ss. c.p.p.) (Sezione Prima Centrale d'Appello sentenza n. 163/2023).

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

Come correttamente osservato dal P.M. in udienza, nella fattispecie in discussione dalla lettura del dispositivo del Tribunale penale emerge che l'ipotesi accusatoria formulata dalla Procura erariale è stata accertata nella materialità dei fatti (assenze ed allontanamenti non registrati), ma è stata ritenuta dal giudice penale non sufficiente a raggiungere la soglia di offensività prevista dal reato in relazione alla scarsa durata temporale dei medesimi.

Il signor Andrea MELIS va, dunque, ritenuto responsabile del danno patrimoniale per l'intero importo contestato in citazione a titolo di danno patrimoniale, con conseguente condanna a risarcire al Città Metropolitana per la somma di euro 30,95.

3. Per quanto concerne, invece, la richiesta di condanna per danno all'immagine della pubblica amministrazione datrice di lavoro, preliminarmente appare opportuno ripercorrere brevemente la normativa relativa alla perseguibilità e alla quantificazione di detta tipologia di danno 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, di 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.

Il Legislatore ha, inoltre, introdotto “*normative specifiche sull'assenteismo (cfr. art. 1, comma 3 quater del d.lgs. n. 116/2016 ed art. 55 quater d.lgs. n. 165/2001) a riprova del fatto che sussistono ipotesi di danno indiretto al prestigio della P.A. anche a fronte di comportamenti che possono non assurgere al livello di reato, ma che sono particolarmente*

odiosi perché attengono a comportamenti fraudolenti del dipendente pubblico circa la prestazione lavorativa. Tra questi si possono ricordare sia la simulazione o falsa attestazione di presenza, sia la falsità nelle ragioni dell'assenza" (cfr. SS.RR. 2/2020/RCS).

Con riguardo alla sussistenza del danno all'immagine nel caso *de quo*, e alla sua quantificazione, deve osservarsi che 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, come comprovato dagli articoli di stampa versati in atti e dall'esposto presentato da cittadini che hanno ritenuto di segnalare i reiterati comportamenti non corretti di numerosi dipendenti della Città Metropolitana di Cagliari.

Con riferimento alla quantificazione di questa voce di danno, premesso che l'autonoma e distinta valutazione effettuata in sede amministrativa non può costituire un limite per il giudizio di responsabilità erariale, pacificamente fondato su diversi presupposti, si deve tenere conto della sentenza n. 61/2020 della Corte costituzionale.

La giurisprudenza è concorde nel ritenere che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'ultimo periodo del comma 3-quater dell'art. 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come introdotto dall'art. 1, primo comma, lett. b), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, nonché, per ragioni di inscindibilità funzionale, del secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-quater dell'art. 55-quater del decreto legislativo n. 165 del 2001, per contrasto con l'art. 76 della Costituzione (cfr. Corte costituzionale, sentenza 9 gennaio-10 aprile 2020 n. 61), non abbia inciso

sulla disposizione speciale recata dall'art. 55 *quinquies*, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 165/2001, se non limitatamente all'ultimo periodo, che rimandava al precedente art. 55-*quater*, comma *terzo quater*, ovvero sulle modalità di stima e quantificazione del danno all'immagine; deve pertanto ritenersi che l'ipotesi di danno all'immagine nei confronti della pubblica amministrazione, derivante da false attestazioni della presenza in servizio, sia rimasta intatta e sopravviva alla sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 2020 (cfr. Sezione II Centrale, n. 146 dell'8 giugno 2020 e n. 140 del 27 maggio 2020, e Sezione Toscana, sentenza n. 267 del 4 settembre 2020), così come va ribadito che, per l'esercizio della relativa azione, si prescinde dal presupposto della previa condanna in sede penale (cfr. Sezioni Riunite, ordinanza 6/2018/ORD/RCS del 12 giugno 2018).

Con riguardo alla quantificazione del danno all'immagine, quindi, si deve procedere equitativamente, anche alla luce del criterio (pur non direttamente applicabile nella fattispecie) posto dall'art. 1, comma 1-*sexies*, della legge n. 20/1994, secondo il quale “*nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente*”, che costituisce idoneo punto di riferimento per una valutazione equitativa.

Nel caso *de quo*, considerata la gravità del fatto, le modalità di realizzazione dell'illecito, la reiterazione della condotta, ma anche il ruolo di non particolare esposizione e rilevanza ricoperto dal convenuto nell'ambito

dell'Amministrazione danneggiata, nonché il fatto che l'impatto mediatico negativo non è stato particolarmente apprezzabile, il Collegio accoglie parzialmente la richiesta di condanna del signor MELIS per il danno all'immagine, reputando equa la sua liquidazione nella misura di euro 61,90 (pari al doppio del danno patrimoniale), importo comprensivo della rivalutazione monetaria.

Conclusivamente, il danno erariale va ascritto al convenuto, signor Andrea MELIS, con conseguente pronuncia di condanna a favore della Città Metropolitana di Cagliari, per il definitivo importo di euro 92,85, comprensivo della rivalutazione monetaria.

Dalla data di pubblicazione della presente sentenza e sino al soddisfacimento del credito sono altresì dovuti, sulle somme 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 MELIS Andrea al pagamento, a favore del pubblico erario e segnatamente della Città Metropolitana di Cagliari, della somma complessiva di euro 92,85 (novantadue/85), 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 euro 89,18 (ottantanove/18).

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 13 novembre
2024.

L'ESTENSORE

Lucia d'Ambrosio

(f.to digitalmente)

IL PRESIDENTE

Donata Cabras

(f.to digitalmente)

Depositata in Segreteria il 15/01/2025

IL DIRIGENTE

Paolo Carrus

(f.to digitalmente)