



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai signori magistrati:

dott. Giuseppe ALOISIO	Presidente
dott. Romeo Ermenegildo PALMA	Consigliere
dott. Valter DEL ROSARIO	Consigliere
dott. Salvatore CHIAZZESE	Consigliere relatore
dott. Guido PETRIGNI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A n. 68/A/2021

nel giudizio di appello in materia di responsabilità amministrativa iscritto al n. **6331/R** del registro di segreteria, promosso ad istanza della Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, nei confronti di:

Messina Aurora, nata a Catanzaro il 9 novembre 1957, rappresentata e difesa dall'Avvocato Accursio Gallo (*P.E.C. studiolegalegallo@pec.it*), presso lo studio del quale, in Palermo, Via Noto n.12, risulta elettivamente domiciliata, per la riforma della sentenza n. **914/2019**, emessa dalla Sezione Giurisdizionale per la Regione siciliana in data 18 settembre 2019, corretta dall'ordinanza n.15/2020 del 22 gennaio 2020, pubblicata il 3 febbraio 2020.



Visti tutti gli atti e documenti di causa.

Uditi, alla pubblica udienza del giorno 13 aprile 2021, il relatore, Consigliere Salvatore Chiazzese, il Pubblico Ministero, nella persona del Vice Procuratore Generale Maria Luigia Licastro e l'Avv. Accursio Gallo per l'appellata.

FATTO

Con sentenza 914 del 18 settembre 2019, pubblicata il 3 febbraio 2020, con le correzioni apportate con ordinanza n.15 del 22 gennaio 2020, la Sezione Giurisdizionale per la Regione siciliana, accogliendo solo in parte le richieste della Procura Regionale, condannava la sig.ra Messina Aurora al pagamento della somma di euro 264,95, corrispondente agli emolumenti indebitamente percepiti dall'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico "G.Martino" di Messina, per le ore di assenza ingiustificata dal posto di lavoro, per la quale la sig.ra Messina era stata condannata, con il rito previsto dall'art. 444 c.p.c., alla pena di due mesi di reclusione, nonchè ad euro 667,00 di multa. Il procedimento disciplinare avviato dall'azienda ospedaliera si era concluso con l'irrogazione della sanzione del licenziamento senza preavviso.

L'Organo requirente aveva richiesto una condanna ad euro 1.750,00 per danno patrimoniale, oltre ad euro 5.000,00 per danno all'immagine ed al prestigio dell'amministrazione.

I Giudici di primo grado accoglievano la richiesta di risarcimento



del danno patrimoniale, corrispondente agli emolumenti indebitamente percepiti, al netto degli oneri fiscali e previdenziali, per la somma complessiva di 1.264,95 euro, ma rigettavano la richiesta del Pubblico Ministero relativa al danno all'immagine, ritenendo non provata la sussistenza del "clamor fori", considerato presupposto essenziale per la configurazione del danno all'immagine.

Detratta la somma di 1.000,00 euro, già versata all'amministrazione dalla sig.ra Messina, la condanna aveva ad oggetto la somma residua di 264,95 euro, maggiorata di rivalutazione monetaria ed interessi.

Con appello del 5 marzo 2020, la sentenza veniva impugnata dalla Procura Regionale per erronea valutazione degli elementi di diritto e conseguente erroneo rigetto della domanda attorea.

In particolare, *"la Procura ritiene che la circostanza che il clamor fori non costituisca elemento costitutivo della fattispecie di responsabilità fosse già desumibile dall'interpretazione dell'art. 55-quinquies, introdotto dall'art. 69 del d.lgs. 150/2009, applicabile alla fattispecie de qua e dunque ancor prima che il legislatore inserisse il riferimento al clamor fori nell'art.55-quater comma 3-quater"*.

Il Requirente sostiene che, in caso di *"falsa attestazione della presenza in servizio"*, il danno all'immagine dell'amministrazione derivi direttamente dalla condotta illecita e che *"la risonanza mediatica (...) può determinare solo un effetto amplificatore della*



notizia (...) e non può assurgere ad elemento strutturale della fattispecie di responsabilità”.

Secondo l'appellante, a prescindere dalla prova specifica della risonanza mediatica, la condotta illecita della sig.ra Messina, ha assunto una rilevanza esterna, derivante dal procedimento penale, conclusosi con una sentenza di condanna, a seguito di “*patteggiamento*” ed una rilevanza interna, collegata al procedimento disciplinare, definito con il licenziamento.

A ciò deve aggiungersi, sempre secondo il Pubblico Ministero, la percezione negativa della condotta della Messina, da parte di chi ha avuto modo di constatare lo “*svolgimento di attività private in pieno orario di lavoro*”.

In altre parole, il danno all'immagine da assenteismo fraudolento costituirebbe una previsione speciale rispetto alla normativa di carattere generale già delineata dall'art. 17, comma 30-*ter*, del d.l. n.78/2009.

La sentenza viene, inoltre, impugnata per la quantificazione del danno al netto, e non al lordo, delle ritenute fiscali e previdenziali, atteso che il danno patrimoniale risulterebbe costituito da tutte le somme sborsate dall'Azienda nel periodo di assenza ingiustificata dal servizio, tra le quali risultano compresi anche i contributi e le imposte versate per conto della Messina.

In conclusione, la Procura appellante chiede la riforma della sentenza impugnata con conseguente condanna della signora Aurora Messina al pagamento di 5.000,00 euro, per danno



all'immagine, a favore dell'Università di Messina e di 750,43 euro, per danno patrimoniale, a favore dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico "G.Martino" di Messina.

Con memoria depositata il 10 settembre 2020, si è costituita in giudizio la sig.ra Messina, rappresentata e difesa dall'Avv. Accursio Gallo.

Dopo aver ricostruito puntualmente l'iter processuale di primo grado, l'appellata chiede il rigetto dell'appello richiamando, innanzi tutto, il percorso logico-giuridico seguito dai primi giudici nella parte in cui hanno respinto la richiesta di condanna per danno all'immagine affermando che se è vero che la risonanza del fatto non deve necessariamente coincidere con il suo risalto mediatico, potendo derivare da altri canali, nel caso concreto, non vi è traccia di alcuna modalità alternativa di realizzazione del *clamor fori*.

Viene, altresì, ribadito che, secondo il più recente orientamento giurisprudenziale, anche in caso di assenteismo fraudolento, il danno all'immagine dell'amministrazione presuppone la sussistenza del *clamor fori*, non potendo la fattispecie essere assimilata ad una "sanzione automatica".

L'appellata richiama, inoltre, la sentenza n.61/2020 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-*quater* dell'art.55-*quater* del D.L.vo 165/2001, per aver introdotto un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa prevedendo una



soglia sanzionatoria inderogabile nel minimo, in mancanza di una specifica previsione, in tal senso, nella legge di delega.

La memoria sottolinea, poi, che proprio la definizione del procedimento penale con applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'art. 444 c.p.c., ha evitato che la vicenda avesse una risonanza tale da ledere il decoro e la reputazione dell'amministrazione, non essendo sufficiente la diffusione della notizia nell'ambiente di lavoro (atteso che, in caso contrario, si creerebbe una forma di automatismo sanzionatorio).

La sussistenza del danno all'immagine sarebbe, infine, esclusa dalla modesta entità del danno patrimoniale, dalla occasionalità delle condotte illecite contestate, nonché dalle condizioni psico-fisiche della signora Messina all'epoca dei fatti.

L'appello viene poi contestato con riferimento alla quantificazione del danno, da effettuarsi al netto di imposte e contributi previdenziali, a differenza di quanto sostenuto dall'Organo requirente.

A sostegno della tesi, vengono richiamate varie pronunzie dei Giudici contabili e viene sottolineato che una condanna avente ad oggetto la retribuzione percepita, al lordo degli oneri fiscali e previdenziali, cagionerebbe un ingiustificato arricchimento dell'erario, inteso in senso lato.

In conclusione, la signora Aurora Messina chiede il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza 914/2019.

Con ordinanza n.7/A/2020 del 1° ottobre 2020, questa Sezione



Giurisdizionale d'Appello, su richiesta del Pubblico Ministero, alla quale non si è opposto il Difensore della signora Messina, ha disposto un rinvio al 13 aprile 2021, rilevando che sulla questione oggetto del giudizio (danno derivante da illecita erogazione di emolumenti in favore di dipendenti pubblici) risultava pendente, presso le Sezioni Riunite di questa Corte, questione di massima, per la discussione della quale era stata fissata la data del 23 settembre 2020.

All'udienza del 13 aprile 2021, il Pubblico Ministero, richiamando la sentenza delle Sezioni Riunite di questa Corte n.24/2020/QM/SEZ, ha confermato le richieste formulate con l'atto di appello, mentre l'Avv. Gallo, prendendo atto della pronuncia in questione, ha dichiarato di non dividerne le argomentazioni ed ha ribadito, richiamando la sentenza della Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia n. 140/2020 che, nella fattispecie mancherebbe il *clamor fori*, presupposto essenziale per la configurazione del danno all'immagine.

DIRITTO

Costituiscono oggetto del presente giudizio di appello:

- a) la quantificazione del danno patrimoniale subito dall'amministrazione danneggiata, corrispondente agli emolumenti erogati per prestazioni lavorative non eseguite;
- b) la sussistenza o meno di un danno all'immagine ed al prestigio dell'amministrazione e, in caso positivo, la sua



quantificazione.

Con riferimento al primo punto, l'attore pubblico aveva richiesto, con l'atto di citazione originario, la condanna dell'appellata al pagamento della somma di 1.750,43 euro per gli emolumenti illecitamente percepiti nei giorni e nelle ore durante i quali la Sig.ra Messina, pur risultando formalmente presente, si era allontanata, senza alcuna giustificazione e falsando il sistema di rilevazione delle presenze dal luogo di lavoro, al lordo delle ritenute fiscali e previdenziali.

I giudici di prime cure avevano accolto parzialmente la richiesta della Procura, condannando la convenuta al pagamento delle somme indebitamente percepite, al netto delle ritenute stesse.

Sulla questione, oggetto di contrasti giurisprudenziali, era stata sollevata questione di massima di fronte alle Sezioni riunite che, con la recentissima sentenza n.703/SR/QM/SEZ del 23 settembre/12 ottobre 2020, ha enunciato il seguente principio di diritto:

“in ipotesi di danno erariale conseguente alla illecita erogazione di emolumenti lato sensu intesi in favore di pubblici dipendenti (...) la quantificazione deve essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo”.

Le Sezioni Riunite non si sono pronunziate sulle ritenute previdenziali ma, ad avviso di questo Collegio, il principio accolto per le ritenute fiscali vale, a fortiori, anche per quelle



previdenziali che, in un sistema pensionistico di tipo contributivo, si tradurranno in un vantaggio economico per l'interessato al momento del collocamento in quiescenza.

Pertanto, l'appello della Procura Regionale, sotto questo profilo, merita accoglimento e la sentenza di primo grado va riformata calcolando il danno patrimoniale, al lordo delle ritenute fiscali e previdenziali, nella misura di euro 1.750,43, somma dalla quale va detratto l'acconto di 1.000,00, euro già versato dalla Sig.ra Messina.

Con riguardo al danno all'immagine ed al prestigio dell'amministrazione, il collegio ritiene di formulare alcune considerazioni.

L'art. 55-*quater* stabilisce, al primo comma, che, ferma restando la disciplina in tema di licenziamento per giusta causa o per giustificato motivo e salve eventuali ulteriori ipotesi previste dal contratto collettivo di lavoro, si applica comunque la sanzione disciplinare del licenziamento in caso di *“falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente (...)”*.

Al riguardo, la giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di chiarire che la fattispecie dell'art. 55-*quater* si applica anche nel caso di allontanamento temporaneo del lavoratore dal luogo di lavoro, senza timbratura in uscita ed in entrata, dal momento che la chiara formulazione della disposizione contenuta nell'art. 55-*quater* e la sua ratio, desumibile dalla finalità, enunciata nel



comma 1 dell'art. 67 del D.lgs. n. 150/2009 (emanato in attuazione della delega di cui alla L. n. 15/2009), di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici e di contrastare i fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo, inducono a ritenere che la registrazione effettuata attraverso l'utilizzo del sistema di rilevazione della presenza sul luogo di lavoro è corretta e non falsa solo se nell'intervallo compreso tra le timbrature in entrata e in uscita il lavoratore è effettivamente presente in ufficio, mentre è falsa e fraudolentemente attestata nei casi in cui miri a far emergere, in contrasto con il vero, che il lavoratore è presente in ufficio (Cass. civ., Sez. lav. 9 marzo 2017 n. 6099; id. Cass. civ., Sez. lav., 14 dicembre 2016 n. 25750).

In tale ipotesi, *“la falsa attestazione della presenza in servizio (...) determina l'immediata sospensione cautelare senza stipendio del dipendente”* (art. 55-*quater*, comma 3-*bis*) e l'avvio del procedimento disciplinare viene segnalato, entro 20 giorni, alla competente procura regionale della Corte dei Conti (comma 3-*quater*).

Lo stesso comma 3-*quater* prevedeva, inoltre, tempi assai ristretti per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativo – contabile, nonché un limite minimo (sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento) per la quantificazione, in via equitativa, del danno all'immagine ed al prestigio dell'amministrazione.



Quest'ultima parte della norma (secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-*quater*) è stata dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza del Giudice delle leggi n. 61 del 2020.

Tale sentenza viene, dunque, ad assumere concreta rilevanza nel presente giudizio ai soli fini della quantificazione, rimasta in sospenso, dell'onere risarcitorio da porsi effettivamente a carico della Sig.ra Messina.

Infatti, essendo stata dichiarata l'incostituzionalità della previsione della soglia minima inderogabile (sei mensilità dell'ultimo stipendio) contenuta nell'ultimo periodo dell'art. 55-*quater*, comma 3-*quater*, del D.L.vo n.165/2001 (nel testo introdotto dall'art.1, comma 1, lett. B, del D.L.vo n.116/2016), questa Corte deve procedere alla suddetta quantificazione in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 del c.c., tenendo conto degli "indicatori di lesività" caratterizzanti la fattispecie concreta e facendo ponderata applicazione dei criteri di natura oggettiva, soggettiva e sociale elaborati dalla consolidata giurisprudenza in materia (vedi, ex plurimis, i principi enunziati nelle sentenze delle Sezioni Riunite n.10/2003/Q.M. e n.1/2011/Q.M., condivisi ed applicati da tutte le Sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti).

Orbene, considerato che i comportamenti di assenteismo fraudolento dal posto di lavoro tenuti dall'appellata sono stati oggettivamente gravi, reiterati nel tempo (le assenze dal servizio accertate, di varia durata, abbracciano un periodo che va dal



luglio 2015 al febbraio 2016) e tali da ledere l'immagine dell'Amministrazione d'appartenenza.

Considerato, altresì, che la fattispecie in esame costituisce una ipotesi specifica e tipizzata di danno all'immagine, per la quale il *clamor fori*, più che un presupposto oggettivo, costituisce un parametro di valutazione e che, comunque, la diffusione nell'ambiente sociale della notizia delle condotte illecite della Messina ha avuto una portata relativamente limitata, il Collegio Giudicante reputa che l'onere da porsi a carico della medesima per il risarcimento del danno inferto all'immagine dell'Amministrazione di appartenenza possa essere congruamente determinato, in via equitativa e proporzionata a tutte le circostanze del caso concreto, in € 1.500,00 (comprensivi di rivalutazione monetaria), da maggiorarsi degli interessi legali, calcolati con decorrenza dalla data di pubblicazione della presente sentenza e sino al soddisfo.

La Sig.ra Messina va, infine, condannata alla rifusione, in favore dello Stato, delle spese inerenti al presente giudizio d'appello.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'Appello per la Regione siciliana, definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente l'appello proposto dalla Procura Regionale e riforma la sentenza di primo grado nei seguenti termini:

- Condanna la Sig.ra Messina Aurora al pagamento, a



favore dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico "G.Martino" di Messina, della somma di euro 750,43 (settecentocinquanta/43), - che si aggiunge all'acconto di 1.000,00 (mille/00) euro già versati - per danno patrimoniale corrispondente agli emolumenti percepiti durante i periodi di assenza dal servizio, con rivalutazione monetaria ed interessi legali, secondo le disposizioni della sentenza di primo grado;

- condanna, altresì, la Sig.ra Messina Aurora al pagamento della somma di euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre interessi legali dalla pubblicazione della presente sentenza all'effettivo soddisfo, a favore della Università degli studi di Messina, per il danno all'immagine ed al prestigio dalla stessa subito;
- condanna la Sig.ra Aurora Messina al pagamento, a favore dello Stato, delle spese di giustizia, quantificate in euro 137,30 (centotrentasette/30).

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 13 aprile 2021.

L'estensore

f.to (Salvatore Chiazzese)

Il Presidente

f.to (Giuseppe Aloisio)

Sentenza depositata in Segreteria il 29/04/2021 in Palermo

Il Funzionario preposto

f.to (Dott.ssa Pietra Allegra)

Annotazione ai sensi dell' art. 31, comma 5, c.g.c.
Originale della sentenza € 64,00
Totale spese € 64,00
Palermo, 29/04/2021

Il Funzionario preposto
f.to Dott.ssa Pietra Allegra