



Sentenza n. 267/2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE

TOSCANA

composta dai magistrati:

GALEOTA Antonio

Presidente

BAX Angelo

Consigliere

MICCI Maria Rita

Consigliere – relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 61293 del registro

di Segreteria, e promosso dalla Procura regionale nei confronti

di: DEL BIGALLO CINZIA NATA A ROSSIGNANO MARITTIMO

(LI) IL 7 AGOSTO 1965 (DLBCNZ65M47H570W),

rappresentata e difesa dall'avv. Franco Mugnai del Foro di

Grosseto ed elettivamente domiciliata presso il suo studio sito

in Pisa, via Corsica, 6, come da mandato in calce alla

comparsa di risposta; il difensore dichiara di voler ricevere

comunicazioni al n. FAX 050/8310235 o PEC

francomugnai@pec.ordineavvocatigrosseto.com;

Esaminati gli atti ed i documenti di causa,

Uditi, alla pubblica udienza del 1 luglio 2020, il relatore,

dott.ssa Maria Rita Micci, il Pubblico Ministero, dott.ssa

Acheropita Mondera, il difensore della convenuta, avv. Lavinia Giuntini, in sostituzione dell'avv. Franco Mugnai, come da delega depositata in udienza, con l'assistenza del Segretario di udienza, dott.ssa Paola Alltini.

Premesso in

FATTO

Con atto di citazione ritualmente notificato la Procura presso questa Sezione giurisdizionale ha chiamato in giudizio la signora Del Bigallo Cinzia al fine di sentirla condannare al pagamento della somma totale di euro 6.335,90 a favore della Provincia di Pisa, per il danno dalla stessa asseritamente cagionato all'amministrazione di appartenenza per ipotesi di assenteismo, già censurate in sede penale con sentenza 1969/2016.

Più in dettaglio, nel suo atto introduttivo, l'attore pubblico ha richiesto in pagamento la somma di che trattasi al fine di ottenere il ristoro di diverse voci di danno individuate e, precisamente: 1. Euro 55,19 per emolumenti corrisposti in assenza di controprestazione lavorativa; 2. Euro 66,47 per spese sostenute dall'amministrazione per mezzo di servizio impropriamente usato dalla dipendente; 3. Euro 714,24 quali costi impiegati dall'amministrazione per remunerare il personale impegnato nella istruttoria della pratica; 4. Euro 1.500,00 quale ulteriore danno patrimoniale stimato in via equitativa, stante la ripetitività della condotta illegittima posta

in essere dalla convenuta; 5. Euro 4.000,00 a titolo di danno all'immagine;

La Procura erariale ha ricevuto informativa del 20 maggio 2014 da parte della Procura ordinaria relativamente all'inizio di una azione penale, nei confronti della odierna convenuta, per una ipotesi di reato p.p. dall'art. 640 n. 2 c.p..

A seguito della sentenza di primo grado, la Procura erariale ha, dapprima invitato la comparente a fornire le opportune deduzioni sulla vicenda di che trattasi e, quindi, ritenendo le deduzioni offerte, sia per iscritto che in sede di audizione, non sufficienti a supportare una archiviazione della azione, ha citato in giudizio la signora Del Bigallo per il ristoro del danno suddetto.

L'attore pubblico, infatti, ha rappresentato la circostanza data dal fatto che la convenuta, nello svolgimento delle sue funzioni di tecnico specializzato addetto al Servizio di Viabilità, nella zona La Sterza, in Provincia di Pisa, avesse più volte violato gli obblighi di servizio allontanandosi dall'area di lavoro ed utilizzando indebitamente il mezzo proprio, così come meglio descritto nella sentenza penale di primo grado in atti, conclusasi con condanna della convenuta a sette mesi di reclusione ed euro 300 di multa. La Procura ha

rappresentato, altresì, come la convenuta sia stata sottoposta, in ogni caso, anche a procedimento disciplinare, così come dichiarato dall'amministrazione di Pisa, con nota 23

maggio 2014. Con memoria del 3 marzo 2020, si è costituita la convenuta, a mani dell'avv. Mugnai, chiedendo, in via preliminare la sospensione del giudizio nell'attesa della definizione della vicenda in sede penale e, nel merito, il rigetto della domanda attorea per assenza dei presupposti di fatto e di diritto idonei a giustificare l'azione.

La difesa ha, altresì, formulato capitoli di prova per esame testimoniale, indicando i nominativi dei soggetti che dovrebbero essere sentiti.

Con riferimento al merito, la difesa ha enfatizzato l'esiguità degli episodi contestati che, in ogni caso, sono stati dalla convenuta tutti ampiamente giustificati.

Relativamente alle giornate del 3 e 11 luglio 2013, la difesa ha rappresentato che gli avvenuti acquisti al supermercato ed il successivo rientro a casa, hanno sottratto all'orario di lavoro unicamente pochissimi minuti; si è trattato di episodi dovuti alla necessità di ovviare alle documentate problematiche di salute di cui la convenuta era affetta, nel periodo di che trattasi, metrorragia e polimenorrea tali da condizionare la giornata lavorativa della stessa, costretta a contrastare frequentemente gli effetti delle evidenti emorragie. In quelle giornate, infatti, si è dovuta recare al supermercato per acquistare assorbenti e, quindi, recarsi a casa, per la necessaria sostituzione.

La difesa ha, infatti, ricordato come il modulo abitativo adibito al deposito degli abiti degli addetti al servizio strade, prima di indossare la divisa ed iniziare l'orario di lavoro, era sprovvisto di un bagno agibile, all'epoca dei fatti, così come anche rilevato dal Capo Cantone del Distretto e portato all'attenzione del responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione di zona e come da quest'ultimo segnalato alla riunione annuale prevista dalla normativa sulla sicurezza dei lavoratori.

Relativamente al terzo episodio, la difesa ha rappresentato come lo stesso sia il frutto di una erronea interpretazione del collega della convenuta, tale Marco Taddei, con il quale non esisteva un buon rapporto, che avrebbe ricollegato ad un orario diverso rispetto a quello dell'accaduto, la contestuale presenza della convenuta e di un furgone intento a consegnare un cavallo nella abitazione della stessa.

Il Taddei avrebbe fotografato il furgone ed il mezzo di servizio ma non la convenuta stessa e, in ogni caso, l'episodio invocato è da ricondurre ad un orario pomeridiano e non già nel corso della mattinata, come erroneamente rappresentato da Taddei e ciò anche in considerazione delle luci e delle ombre rinvenibili nelle foto dallo stesso scattate. In ogni caso si sarebbe trattato di episodi di scarso valore, tali da rendere impossibile anche l'esistenza del reato contestato.

Con memoria del 29 giugno 2020, la difesa della convenuta ha insistito per l'accoglimento della richiesta di sospensione

del presente giudizio, rappresentando l'opportunità di attendere la definizione del giudizio penale, la cui udienza in appello sarà discussa il 13 novembre 2020.

All'udienza del 1 luglio 2020 le parti hanno insistito per l'accoglimento delle loro rispettive conclusioni.

Considerato in

DIRITTO

1. Con l'atto introduttivo del presente giudizio, la Procura contabile ha chiamato il Collegio a decidere su si una ipotesi di danno erariale asseritamente derivante dalla condotta della convenuta Cinzia Del Bigallo, per ipotesi di assenteismo fraudolento dal posto di lavoro, che avrebbe causato un danno alla Provincia di Pisa pari ad euro 6.335,90, di cui euro 1.500,00 per danno patrimoniale equitativamente considerato, euro 2.000,00 per danno all'immagine, euro 55,19 per ore pagate e non lavorate, euro 66,47 per utilizzo improprio del mezzo di servizio nonché euro 714,24 quale costo del personale impiegato nell'istruttoria.

2. Prima di passare all'esame del merito della vicenda, occorre esaminare la **richiesta di sospensione**, avanzata dalla difesa della convenuta, nell'attesa che si definisca il giudizio instaurato in sede penale, attualmente in fase di appello, con udienza calendarizzata al prossimo 13 novembre 2020. La

richiesta non è meritevole di accoglimento, stante l'autonomia

che caratterizza i due giudizi e la conseguente inesistenza di quella pregiudizialità giuridica che deve legare le vicende, tale da incarnare i presupposti di cui all'art. 106 c.g.c., a mente del quale il giudice può ordinare la sospensione del processo quando la definizione dello stesso dipenda dalla risoluzione di altra questione per la quale sia richiesto un accertamento con efficacia di giudicato. La richiesta, pertanto, risulta non essere meritevole di accoglimento e, come tale, deve essere rigettata.

3. Con riferimento al **merito** occorre precisare quanto segue.

Con sentenza 1969/2016 il Tribunale di Pisa ha condannato la convenuta alla pena di sette mesi di reclusione ed euro 300,00 di multa per il reato di truffa aggravata, per avere la stessa, nella qualità di addetta alla sorveglianza ed alla piccola manutenzione stradale, quale dipendente della Polizia Provinciale di Pisa, abbandonato le proprie mansioni di ufficio ed essersi dedicata ad attività personali, utilizzando, altresì, il mezzo di servizio e ciò nei giorni 3 luglio, 11 luglio e 9 ottobre 2013.

Con riferimento alla giornata del 3 luglio è emerso come dalle ore 7,55 alle ore 8,45 la convenuta si sia recata, con il mezzo di servizio, al supermercato Conad di Volterra, Località San Giusto, per fare la spesa e poi recarsi presso la propria abitazione. Il giorno

11 luglio, invece, la stessa si è recata presso la propria abitazione per uscirne solo alle ore 11.15.

Infine, il giorno 9 ottobre 2013, si è recata, con il mezzo di servizio, presso la sua proprietà in "Fieri" in Volterra dove ha provveduto a prelevare un cavallo arrivato lì con un autocarro.

Gli accertamenti dei fatti suddetti sono il frutto delle indagini portate avanti dal comandante della Polizia Provinciale di Pisa il quale era stato raggiunto da una segnalazione da parte del responsabile del personale della Provincia di Pisa, che aveva ricevuto alcune segnalazioni in merito alla condotta, non rispettosa dei doveri di ufficio, tenuta da alcuni operatori stradali addetti ai magazzini di Perignano e La Sterza, troppo spesso dediti alla cura dei propria affari ed interessi (es. spesa, banca, ufficio postale, ecc.) tale da creare danno all'amministrazione di appartenenza nonché discredito tra i consociati. Ai fini del

decidere appare utile ricordare che la manutenzione della rete stradale della Provincia di Pisa risulta essere suddivisa in 4 zone (A, B, C, D), ciascuna delle quali risulta essere suddivisa in due distretti; la convenuta risulta essere stata assegnata al distretto n. 2 della zona C, alle dipendenze di Bucciolini Vittorio (capo distretto) e Bartolini Sandro (capo area C). Durante l'orario di servizio i dipendenti dovevano rimanere all'interno del distretto di appartenenza; ogni eventuale spostamento dal distretto richiedeva una esplicita

autorizzazione che, per i giorni di che trattasi, i responsabili escludono di aver dato, così come meglio risulta dagli atti del dibattimento penale.

Per avere un'idea della distanza percorsa, occorre ricordare che l'abitazione della convenuta nonché l'allevamento indicato ricadono nel distretto 2 della zona D, ad oltre 20 Km di distanza dal luogo di lavoro. I

tre episodi sono stati accertati a seguito di appositi appostamenti organizzati dopo le segnalazioni di cui sopra, al fine di monitorare gli spostamenti della Del Bigallo.

Sono stati rilevati, quindi, i movimenti oggi contestati.

La linearità della ricostruzione delle condotte censurate non lascia al Collegio margini di dubbio circa la ricostruzione dei fatti e la illiceità degli stessi. Con particolare riferimento agli episodi del mese di luglio 2013, occorre rappresentare che gli acquisti fatti al supermercato sono stati descritti come piuttosto voluminosi e non già relativi al singolo bene necessario a contrastare la l'emergenza emorragica asseritamente verificatasi. In ogni caso appare poco verosimile la circostanza data dal fatto che nel raggio di chilometri che precedono l'abitazione, la convenuta non abbia potuto incontrare servizi igienici da poter utilizzare.

Singularmente nebulosa appare, poi, la ricostruzione della situazione patologica sofferta dalla convenuta

rappresentata dalla difesa, al fine di giustificare gli episodi contestati dalla Procura, con allegata certificazione medica.

Sia in sede di deduzioni difensive, che in sede di redazione della comparsa di risposta, la difesa della convenuta ha giustificato gli episodi del luglio 2013 con la necessità della convenuta di fronteggiare le forti emorragie di cui la stessa soffriva in quanto affetta da metrorragia che, stante l'assoluta abnormità del flusso emorragico, costringevano la stessa a continue soste per provvedere alla sostituzione degli indumenti.

La vicinanza degli episodi rende inverosimile la impreparazione della convenuta, costretta a fermarsi per l'acquisto urgente, quantomeno per il secondo episodio.

Al fine di giustificare detta situazione patologica la convenuta ha prodotto (all. 4 delle deduzioni difensive ed all. 7 della comparsa di risposta) un certificato medico a firma del dott. Paolo Carpita del 6 dicembre 2013 (data erroneamente indicata nei suddetti atti difensivi come 8 febbraio 2015) dal quale risulta che la signora Cinzia Del Bigallo fosse affetta da "incontinenza urinaria".

In sede di audizione (13 febbraio 2019), poi, la convenuta ha giustificato il secondo episodio dicendo che "*per il secondo episodio mi era stato segnalato un problema e successivamente per motivi fisiologici mi sono fermata a casa*". Anche in sede di audizione la Del Bigallo ha fatto

riferimento al certificato medico in atti, attestante la "incontinenza urinaria", a firma del dott. Carpita, medico di base della convenuta. Il certificato è qui indicato con la data corretta (6 dicembre 2013), mentre oscuro appare, invece, il riferimento fatto dalla Del Bigallo, in sede di audizione, alla necessità dell'intervento della ginecologa per la redazione del certificato in parola, attestante una patologia di apparato di competenza di altro specialista. L'intervento della ginecologa sarebbe stato opportuno per la redazione di un certificato attestante le dichiarate motrorragia e polimenorrea, ma nessuna certificazione è stata prodotta in tal senso.

Le affermazioni e le produzioni difensive appaiono, quindi, fortemente contraddittorie ed inoltre le stesse sono carenti di documentazione comprovante il pregresso stato di salute della convenuta che, per la gravità del quadro clinico rappresentato in sede di deduzioni e di comparsa, avrebbe dovuto assentarsi spesso a causa delle conseguenze dell'importante patologia dichiarata, per il ripetuto disagio fisico o stato patologico (es. anemia) naturalmente derivante. Nessun pregio, pertanto, può avere in questa sede la produzione di certificazione postuma, dal contenuto, tra l'altro, non lineare.

Con riferimento al successivo episodio del mese di ottobre, infine, così come meglio rappresentato in sede penale, è che le foto scattate dal collega della convenuta, appaiono inequivocabilmente ricollegabili all'orario mattutino in cui la

convenuta era di turno; sebbene la convenuta non sia stata ripresa nella documentazione fotografica, può essere considerata valido presupposto per la condanna, la presenza del mezzo di servizio della Del Bigallo in un luogo diverso da quello in cui doveva essere prestata la propria attività lavorativa, durante l'orario di servizio.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato, emerge inequivocabilmente la responsabilità amministrativa della odierna convenuta, in quanto risulta ampiamente provato il rapporto di servizio, il danno prodotto, la condotta illecita nonché la indubbia sussistenza della volontarietà della condotta posta in essere dalla convenuta, univocamente orientata alla consapevole causazione del danno.

Il Collegio accoglie, quindi, la richiesta avanzata dalla Procura con riferimento al danno patrimoniale contestato. Con riferimento alle diverse voci di danno patrimoniale richieste in pagamento, il Collegio ritiene di poter accogliere, però, unicamente le richieste per il ristoro degli emolumenti corrisposti per le ore non lavorate (euro 55,19) nonché il ristoro degli oneri correlati all'utilizzo improprio del mezzo di servizio (euro 66,47), per un totale di euro 121,66, in quanto provate o comunque facilmente quantificabili (è riportato, infatti, il riferimento alle ore lavoro nonché al rimborso chilometrico per il mezzo di servizio). **3.1.**Con

riferimento al danno derivante dalla retribuzione del personale

impiegato per l'istruttoria della vicenda relativa alla convenuta, pari ad euro 714,24, occorre precisare quanto segue. Il contestato

danno da spese indirette di gestione, pari alle ore lavoro dedicate alla istruzione e gestione della vicenda che ha riguardato la convenuta, è stato ritenuto come rientrante nella più generica definizione di danno da disservizio, quale coacervo delle somme inutilmente spese per perseguire gli obiettivi stabiliti ma non raggiunti dall'Ente, nonché alle spese sostenute per remunerare energie lavorative distolte dalle normali attribuzioni, per essere destinate all'accertamento e ricostruzione dell'altrui illecito (in termini, tra le altre, Corte Conti, Sez. giur. Campania, n. 302/2015, da ultimo confermata da Sez. I, n. 314/2017; id., Sez. giur. Lombardia, n. 147/2011; Corte Conti, SS.RR. 23 aprile 2003, n. 10/QM; Sez. giur. Veneto, 10 dicembre 2002, n. 1209; Sez. giur. Lombardia, 24 ottobre 2003, n. 1197; id.; Sez. giur. Lombardia, 25 giugno 2004, n. 887; giur. Marche, 11 gennaio 2005, n.18). E' stato, però, affermato che *"la liquidazione in via equitativa del danno postula, in primo luogo, il concreto accertamento dell'ontologica esistenza di un danno risarcibile, il cui onere probatorio ricade sul soggetto danneggiato"* (in termini, con particolare riferimento proprio al danno da disservizio, Corte Conti, Sez. giur. Lombardia, 23 febbraio 2018, n. 34). In altri termini, *"..se un danno da disservizio*

può astrattamente concepirsi nel caso di commissione di reati contro la medesima P.A., nel cui interesse dovrebbe essere esercitata la funzione o svolto il mandato, esso non si sottrae né alla prova dell'an, né tantomeno a quella circa il quantum del disservizio in ipotesi arrecato all'amministrazione" (così, Corte Conti, Sez. I, 1 marzo 2018, n.96). Nel caso in esame l'attore pubblico, dopo aver ripercorso i fatti di causa si è limitato ad affermare che nel caso in esame, così come riportato nella sentenza penale di condanna, debba ravvisarsi, oltre al danno patrimoniale contestato un danno derivante dal costo del personale per il tempo in cui lo stesso è stato sottratto alle funzioni ordinarie e dedicato alla istruttoria della pratica nei confronti della Del Bigallo. Questa stessa Sezione, con recente sentenza 216/2019, ha rigettato analoga pretesa avanzata dalla pubblica accusa sostenendo, appunto, che "in violazione dell'onere probatorio incombente sulla Procura contabile ex art. 2697 c.c., è rimasto del tutto indimostrato il danno, (...), che sarebbe derivato, a carico delle Amministrazioni interessate, dalle condotte addebitate al convenuto" , arrivando, quindi, ad una decisione di rigetto delle pretese attoree.

Alla luce di quanto sin qui affermato, nel caso in esame, il Collegio, in conformità con precedenti decisioni di questa Sezione prese in fattispecie sostanzialmente sovrapponibile alla presente (Corte conti Toscana 216/2019), ritiene che, nel

caso in esame, la pretesa attorea di risarcimento di danno derivante dalla remunerazione del personale addetto alla istruttoria della pratica nei confronti della convenuta, non sia meritevole di accoglimento in quanto non provata, e che, come tale, la stessa debba essere rigettata.

3.2. Parimenti non accoglibile risulta essere, a parere del Collegio, la richiesta avanzata dalla Procura per il risarcimento dell'ulteriore danno patrimoniale causato alla Provincia di Pisa, da liquidarsi in via equitativa per la verosimile sussistenza di ulteriori episodi di assenteismo posti in essere dalla Del Bigallo, deducibile dalla rappresentazione delle complessive circostanze riportate.

La mera affermazione di fatti dichiarati e non provati, induce il Collegio a rigettare le pretese attoree relativamente alla ulteriore voce di danno patrimoniale richiesta in via forfettaria ed equitativa dalla Procura, per un totale di euro 1.500,00.

4. Con riferimento al contestato **danno all'immagine**, occorre riferire quanto segue. Come noto, il risarcimento del danno all'immagine della pubblica amministrazione, quale lesione alla rappresentazione che i consociati hanno della integrità ed efficienza della pubblica amministrazione medesima, ovvero, più precisamente, *"del danno derivante dalla lesione del diritto all'immagine della p.a. nel pregiudizio recato alla rappresentazione che essa ha di sé in conformità al modello delineato dall'art. 97 Cost"*, (Corte Cost.

355/2010), ha origine pretoria, essendo, tale lesione inizialmente riconosciuta dalla giurisprudenza della Corte dei conti, che ha ritenuto proponibile la relativa domanda risarcitoria da parte del PM senza alcun limite, né in ordine al fatto generatore di responsabilità, né, tantomeno, con riguardo alla necessità che tale fatto venisse preventivamente accertato in sede penale. In siffatto contesto è intervenuto il legislatore, con l'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato, in pari data, dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1), del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, nella legge 3 ottobre 2009, n. 141 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103, recante disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), che ha stabilito come *«Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge. Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97»*.

Il legislatore ha individuato, quindi, i presupposti per l'esercizio dell'azione mediante un espresso rinvio all'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche) il quale prevedeva che la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei pubblici dipendenti per i delitti contro la pubblica amministrazione (previsti dal Capo I del Titolo II del Libro II del codice penale) venisse comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti per il successivo avvio, entro trenta giorni, dell'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato, con ciò limitando l'azione erariale per danno all'immagine per i soli delitti commessi dai pubblici ufficiali contro la PA. L'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, ad opera del D.Lgs. 174/2016, non ha sostanzialmente ampliato l'ambito applicativo della norma.

Accanto ai suddetti rigorosi limiti imposti per la punibilità del danno arrecato all'immagine dell'amministrazione pubblica, il legislatore ha affiancato un'ulteriore ipotesi di lesione alla immagine della cosa pubblica del tutto eccezionale, le cui caratteristiche sono qui di seguito riportate.

Con l'art. 7 della L. 4 marzo 2009 n. 15, infatti, il Parlamento ha delegato il Governo, tra l'altro, ad ottimizzare

la produttività del lavoro pubblico nonché l'efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni, stabilendo, al comma 1, primo periodo, che *"l'esercizio della delega nella materia di cui al presente articolo è finalizzato a modificare la disciplina delle sanzioni disciplinari e della responsabilità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 e delle norme speciali vigenti in materia, al fine di potenziare il livello di efficienza degli uffici pubblici contrastando i fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo"*. Il comma 2 di detto articolo 7, quindi, ha previsto che nell'esercizio della delega, il Governo prevedesse *"a carico del dipendente responsabile, l'obbligo del risarcimento del 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"*. In attuazione di detta delega, il Governo ha introdotto, nel D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165, l'articolo 55 *quater* rubricato *"licenziamento disciplinare"*, quale rimedio estremo da prendersi nei confronti del lavoratore che si sia reso responsabile di gravi condotte nei confronti dell'amministrazione di appartenenza, quali, la falsa attestazione della presenza in servizio o l'assenza priva di valida giustificazione. Con riferimento alle false attestazioni, il legislatore delegato ha, poi, introdotto, l'articolo 55 *quinquies*, con il quale è stata introdotta una

autonoma fattispecie di reato per punire tutte quelle condotte fraudolentemente orientate alla alterazione delle certificazioni e/o attestazioni della presenza in servizio. Nel medesimo articolo, al secondo comma, accanto alla responsabilità penale e disciplinare derivante dalle condotte suddette, è stato previsto l'obbligo di risarcire il danno patrimoniale subito dall'amministrazione, pari alle ore falsamente attestate e non lavorate nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione.

Con riferimento a detta particolare innovazione normativa, la giurisprudenza coeva (v. per tutti Corte conti Sicilia 29/2016) aveva stabilito che *"Secondo tale disposto normativo, nei casi in cui un lavoratore dipendente attesti "falsamente la propria presenza in servizio mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente (...) è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali è accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione". Trattasi di una ipotesi di responsabilità tipizzata dolosa che nello stesso tempo si presenta ricognitiva dei principi generali sulla responsabilità amministrativa di cui alle leggi n. 19/1994 e n. 20/1994 quanto al danno patrimoniale, nonché per certi aspetti innovativa, come meglio in prosieguo si argomenterà, quanto al danno all'immagine. (...) 5.2. Per il danno*

all'immagine l'art. 55-quinques del decreto legislativo n. 30 marzo 2001, n. 165, introdotta dall'art. 69, comma 1, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, presenta un evidente carattere di specialità rispetto all'art. 1 del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito nella legge 3 ottobre 2009, n. 141, di modifica dell'art. 17 comma 30 ter del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modifiche nella legge 3 agosto 2009, n. 102. Il legislatore nell'introdurre tale nuova ipotesi di danno all'immagine non ha operato sulla preesistente normativa, ampliando il novero delle fattispecie punibili (reati di cui al capo I, titolo II, del libro II del codice penale), ma ha inteso, per rendere maggiormente sanzionabili le condotte fraudolente dei dipendenti, svincolarsi dalle anguste maglie che legano la sussistenza del danno all'immagine solo all'ipotesi di ricorrenza di una sentenza penale passata in giudicato. Del resto, un'opzione ermeneutica differente colliderebbe contro il chiaro dato testuale normativo che, alla ricorrenza della condotta fraudolenta, fa sorgere l'obbligo del risarcimento sia del danno patrimoniale che all'immagine, ponendo entrambe le fattispecie sullo stesso piano; non avrebbe, pertanto, alcun senso trattare in modo differenziato le conseguenze di una condotta unitaria, svincolando il danno patrimoniale dalla sussistenza della sentenza penale irrevocabile di condanna rispetto a quello all'immagine; allo stesso modo non appare

plausibile esigere per entrambi la sussistenza di una condanna penale giacché per quello patrimoniale la risarcibilità rientra nell'ambito dei principi generali della responsabilità amministrativa. In conclusione, la tecnica di redazione fa propendere per un rapporto tra le due differenti normative di genus a species, come già riconosciuto nella sentenza n. 476 dell'11.09.2015 della Prima Sezione Centrale di Appello; in tale senso sembra anche propendere la precedente statuizione n. 8 del 19.03.2015 delle Sezioni Unite di questa Corte ove in un obiter dictum si legge: "ora, in disparte tale ricca, seppure non omogenea, giurisprudenza contabile, sulla quale non è qui il caso di indulgere, si deve constatare che il legislatore ha sì previsto alcune speciali ipotesi di danno all'immagine per la Pubblica Amministrazione (art. 55 quinquies, comma 2 del d.lgs n. 165/2001, così come integrato dall'art. 59, comma 1, del d.lgs. n. 150/2009; art. 46 del d.lgs. n. 33/2013), ma la disciplina organica avente ad oggetto la configurabilità di un danno all'immagine per la Pubblica Amministrazione specificamente collegato a fattispecie criminose è stata introdotta con l'art. 17, comma ter., D.L. n. 78/2009 più volte citato e testé in discussione". (per la non irrevocabilità della sentenza penale ai fini della condanna al danno all'immagine ex art. 55 quinquies D.Lgs. 165/2001, v. anche Corte conti Lazio 998/2011).

La norma di che trattasi ha subito ulteriori integrazioni ad opera del legislatore delegato. Con il comma 1 dell'art. 16 della L. 124/2015 (Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione) il Parlamento ha delegato il Governo ad adottare decreti legislativi di semplificazione per alcuni settori, tra cui il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Il comma 1 del successivo art. 17 (Riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), poi, ha previsto che i decreti legislativi per il riordino della disciplina in materia di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa fossero adottati nel rispetto dei principi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 16, meglio indicati alla lettera "s)" e, precisamente, *"introduzione di norme in materia di responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti finalizzate ad accelerare e rendere concreto e certo nei tempi di espletamento e di conclusione l'esercizio dell'azione disciplinare"*.

In attuazione di tale delega l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016 ha inserito il comma 3-quater all'art. 55-quater del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale prevede che, nel caso in cui la falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente (comma 1, lettera

a), sia accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze (comma 3-bis), la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente Procura regionale della Corte dei conti avvengono entro quindici giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'art. 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) - convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19 - entro i centoventi giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga. L'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia.

Da ultimo, l'art. 16, comma 1, lett. a) del D.Lgs. 25 maggio 2017 n. 75 ha modificato il comma 2 dell'art. 55 quinquies del medesimo D.Lgs. 165/2001, nel senso di sostituire la locuzione *"nonché il danno all'immagine subito*

dall'amministrazione", con la locuzione "nonché il danno all'immagine di cui all'articolo 55 quater, comma 3 quater".

Ben consapevole il Collegio della non applicabilità, per ragioni temporali, alla fattispecie in esame del comma 3 quater dell'art. 55 quater del D.Lgs. 165/2001, riguardando le modifiche introdotte dall'art. 1, comma 1, lettera b) del D.Lgs. 116/2016 unicamente gli illeciti commessi successivamente alla entrata in vigore della norma (v. art. 3, comma 1, D.Lgs. 116/2016), anche al fine, però, di confermare i confini operativi della norma applicabile alla fattispecie in esame, il Collegio ritiene opportuno ricordare che, con sentenza non definitiva e ordinanza del 9 ottobre 2018, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per l'Umbria, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 55-quater, comma 3 quater, ultimo periodo, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, recante «Modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera s), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di licenziamento disciplinare», in attuazione dell'art. 17, comma 1, lettera s) della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), in

riferimento all'art 76 della Costituzione, nonché all'art. 3 Cost., anche in combinazione con gli artt. 23 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e all'art. 4 del Protocollo n. 7 di detta Convenzione fatto a Strasburgo il 22 novembre 1984, ratificato e reso esecutivo con legge 9 aprile 1990, n. 98.

Il giudice remittente, infatti, pur riconoscendo l'efficacia sanzionatoria e deterrente delle nuove norme rispetto alle condotte di assenteismo che si verificano nelle pubbliche amministrazioni, ha ritenuto eccessivamente sproporzionati i parametri di quantificazione del danno all'immagine offerti dal legislatore delegato soprattutto in relazione al fatto che nessuna indicazione in tal senso era stata offerta dal legislatore delegato.

E' risultato, pertanto, in modo inequivocabile, il contrasto di detta norma con l'art. 76 Cost, utile all'accoglimento della censura.

Occorre ricordare, però, che sebbene le censure del giudice rimettente si fossero limitate all'ultimo periodo del comma 3-quater dell'art. 55-quater, che riguarda le modalità di stima e quantificazione del danno all'immagine, la Corte Costituzionale ha ritenuto che l'illegittimità potesse riguardare

anche il secondo e il terzo periodo di detto comma perché essi sono funzionalmente inscindibili con l'ultimo, così da costituire, nel loro complesso, un'autonoma fattispecie di responsabilità amministrativa non consentita dalla legge di delega.

Con la sentenza n. 61 del 10 aprile 2020, pertanto, la Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimi il secondo, terzo e quarto periodo del comma 3-quater dell'art. 55-quater del d.lgs. n. 165 del 2001, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016.

In tema di danno all'immagine derivante da false attestazioni e/o certificazioni della presenza dei pubblici dipendenti sui luoghi di lavoro, pertanto, non è stata operata una abrogazione radicale della fattispecie, ma sono stati, unicamente, riportati i confini della stessa a quelli prospettati dal legislatore delegato del 2009 e precisati dalla giurisprudenza coeva alla entrata in vigore della normativa di che trattasi e, precisamente, ipotesi di danno all'immagine nuova, non riconducibile ad un danno commesso nei confronti della pubblica amministrazione, di cui al libro secondo, capo primo del codice penale e non cristallizzata in una sentenza penale irrevocabile di condanna. In tal senso si

è espressa di recente anche la giurisprudenza di appello di questa Corte (II Appello sentenze 140 e 146 del 2020) che ha ritenuto, dopo l'intervento della Corte Costituzionale, non già

radicalmente abrogata l'ipotesi di danno all'immagine nei confronti della pubblica amministrazione, derivante da false attestazioni della presenza in servizio, ma sopravvissuta alla dichiarazione di incostituzionalità, la previsione di cui all'art. 55 quinquies del D.Lgs. 165/2001, secondo le indicazioni offerte dal legislatore delegato del 2009 che aveva previsto, accanto alla risarcibilità del danno patrimoniale subito dall'amministrazione per le ipotesi di falsa attestazione in servizio del pubblico dipendente, la risarcibilità del danno all'immagine subito dalla pubblica amministrazione.

Questa, pertanto, è la previsione normativa applicabile alla fattispecie di che trattasi.

Nel caso in esame, quindi, accertata la sussistenza di episodi di falsa attestazione in servizio di cui all'art. 55 quinquies e rilevata la mancanza di necessità di una sentenza irrevocabile di condanna, occorre unicamente procedere alla quantificazione del danno all'immagine contestato, secondo i noti parametri oggettivi, soggettivi e sociali, indicati dalla giurisprudenza (10/QM/2003).

Indubbia appare, secondo la prospettazione attorea, l'eco avuta dalla condotta tenuta dalla convenuta quantomeno tra i colleghi e/o gli abitanti delle zone interessate, essendo stata proprio una apposita segnalazione, a far emergere la vicenda illecita riguardante la Del Bigallo, dal momento che era stata riferita, ai competenti vertici amministrativi, l'abitudine di

alcuni dipendenti di dedicarsi ad attività di interesse privato durante l'orario di ufficio, con ciò coinvolgendo inevitabilmente uffici ed esercizi commerciali di diverso genere. A ciò aggiungasi l'avvenuto giudizio penale che avrà, indubbiamente, consentito il maggiore diffondersi della notizia.

Non è stata, invece, provata la risonanza mediatica avuta dalla vicenda in esame, non avendo la Procura allegato articoli di giornale o notiziari on line utili a provare l'ulteriore diffusione avuta dalla notizia tra il resto dei consociati, tale da acuire il discredito della immagine della pubblica amministrazione nella opinione di tutti i cittadini e tale, pertanto, da aggravare il danno prodotto alla immagine della pubblica amministrazione.

Il Collegio ritiene, pertanto, di poter accogliere solo in parte la richiesta di risarcimento del danno all'immagine patito dalla pubblica amministrazione, limitando il *quantum* alla metà della somma indicata dall'attore pubblico e ciò in proporzione alla diffusione che la notizia ha avuto tra i consociati.

La signora Del Bigallo Cinzia, pertanto, deve essere condannata al pagamento della somma di euro 2000,00 (duemila/00) a titolo di danno all'immagine, cui deve aggiungersi la somma di euro 55,19 oltre a euro 66,47, pari ad un totale di euro 121,66 (centoventuno/66) a titolo di

danno patrimoniale, per un totale di euro 2.121,66 (duemilacentotrentuno/66).

Sulla somma così determinata decorrono gli interessi dal deposito della presente sentenza sino al soddisfo.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana, con riferimento al giudizio iscritto al n. 61293 del Registro di Segreteria, condanna DEL BIGALLO CINZIA a pagare a favore della Provincia di Pisa la somma totale di euro 2.121,66 (duemilacentotrentuno/66). Sulla somma così determinata decorrono gli interessi dal deposito della presente sentenza sino al soddisfo.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in €. 192,00.= (diconsi Euro Centonovantadue/00.=).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del 1 luglio 2020.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Maria Rita Micci

Antonio Galeota

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata il 04 Settembre 2020

Il Direttore di Segreteria

