



REPUBBLICA ITALIANA 3/2022

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE TOSCANA

composta dai seguenti Magistrati:

Antonio Galeota Presidente

Andrea Luberti Consigliere

Giuseppe di Pietro Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A n. 3/2022

nel giudizio iscritto al n. 62245 del registro di segreteria, promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti nei confronti di Stefanini Riccardo, nato a Livorno (LI) il 18 agosto 1958 ed ivi residente in via Luigi Cocchella n. 19, rappresentato e difeso giusta procura in atti, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avvocati Nicoletta Ricci ed Ugo Boirivant, elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo, sito a Livorno in via Scali Manzoni n. 19, con i seguenti indirizzi pec indicato ai fini delle comunicazioni e delle notificazioni ai sensi dell'art. 28 c.g.c.:

ugoboirivant@pec.ordineavvocatilivorno.it;

nicolettaricci@pec.ordineavvocatilivorno.it;

esaminati gli atti e i documenti del giudizio;

uditi, all'udienza pubblica del 1° dicembre 2021, il relatore e il P.M., nella persona del vice proc. gen. Chiara Imposimato, nonché gli

avvocati Nicoletta Ricci ed Ugo Boirivant per parte convenuta;

Ritenuto in

FATTO

Con atto di citazione ritualmente notificato, la Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio Stefanini Riccardo, chiedendone la condanna al risarcimento del danno in favore del Comune di Livorno, nella misura complessiva di € 60.750,31, ovvero per il maggiore o minore importo ritenuto di giustizia, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo e con gli interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza di condanna, oltre al pagamento delle spese processuali.

A sostegno della domanda, ha dedotto che il convenuto, già dipendente del Comune di Livorno con l'incarico di coordinatore del servizio di protezione civile, aveva riportato due condanne all'esito di due diversi processi, la prima inflittagli con sentenza del locale Tribunale n. 403/18 del 24.10.2018 (integralmente confermata dalla Corte d'Appello di Firenze con sentenza n. 5422 del 10.10.2019 e, successivamente, anche dalla Corte di Cassazione con la pronuncia n. 1243 del 13.1.2021), la seconda con sentenza n. 127/2019 (confermata in appello con sentenza n. 1465/2020, ma ancora pendente in Cassazione).

Con la prima decisione, era stato condannato alla pena di anni 4 di reclusione per diverse ipotesi di peculato tutte aggravate dalla recidiva specifica e, in particolare, sia per essersi appropriato di generi alimentari destinati a famiglie bisognose (nel 2015), custoditi

presso i locali della protezione civile comunale, sia per essersi impossessato di diversi quantitativi di carburante per autotrazione, pagandoli con la carta di credito del Comune (fino al 4.5.2018), sia per essersi servito sistematicamente a fini personali dell'autovettura di proprietà dell'Amministrazione (fino al mese di maggio del 2018).

Nel *corpus* della motivazione, il Tribunale aveva evidenziato che l'imputato era stato già condannato per analoghi reati e che, nonostante ciò, aveva sfrontatamente e sistematicamente continuato ad abusare delle proprie funzioni, riuscendo anche a mettere a tacere le voci dissonanti all'interno dell'ufficio. Per questa ragione, la somma di € 1.500,00, offerta a titolo di risarcimento dei danni e già incassata, avrebbe potuto coprire al più i costi del carburante sottratto, ma non il danno all'immagine patito dall'Amministrazione di appartenenza.

Anche il giudice di appello aveva sottolineato la gravità, la sfrontatezza, l'abitudine, la sistematicità e la reiterazione delle condotte illecite e le conseguenti ricadute negative sul prestigio e sul decoro dell'Amministrazione comunale, ritenendo irrisoria l'offerta a titolo risarcitorio della somma di € 1.500,00.

Con la seconda sentenza (n. 127/2019), il convenuto era stato condannato per un'altra serie di reati aggravati dalla recidiva specifica e commessi tra il 2017 e il 2018, ovverosia per turbata libertà degli incanti in concorso con l'imprenditore Fiaschi (capo 1), per truffa aggravata (capo 2), per un altro episodio di turbata libertà degli incanti (capo 3), per assenteismo (capo 4), per altre truffe aggravate (capi 5 e 6), ancora per turbata libertà degli incanti (capo 7) e per

peculato (capo 8), per corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio (capo 9).

Per l'esattezza, nel primo caso lo Stefanini aveva irritualmente contattato la ditta individuale concorrente ("Ceragioli Costruzioni di Ceragioli Stefano"), inducendola a ritirare l'offerta in virtù della mancanza di disponibilità di parte delle attrezzature richieste (macchine spargisale), in modo da favorire la Teconospurghi di Fiaschi, che nemmeno disponeva di tutti i macchinari richiesti dalla stazione appaltante.

Nel secondo caso, il convenuto aveva fatto risultare che la ditta del Fiaschi, aggiudicataria del servizio per gli interventi di protezione civile, aveva effettuato una serie di lavori di spargimento di sale nella frazione di Valle Benedetta di Livorno, che sarebbero stati invece eseguiti dai volontari, così procurando all'impresa un ingiusto profitto.

Nel terzo caso, in un'altra procedura ad evidenza pubblica, aveva favorito la ditta Comunicaitalia s.r.l., nell'ambito della selezione diretta all'affidamento del servizio di chiamate automatiche di emergenza, inserendo nell'avviso per la manifestazione di interesse le specifiche caratteristiche tecniche suggerite dall'impresa favorita, che sarebbe rimasta così l'unica partecipante.

Con il quarto capo di imputazione, il convenuto era stato condannato per essersi allontanato illegittimamente dal luogo di lavoro 47 volte, per ragioni di carattere privato, selezionando però al momento dell'uscita il codice 07 identificativo dei motivi di servizio, oppure in alcuni casi senza effettuare nessuna timbratura (dal 31.10.2017 a

31.5.2018).

Con il quinto capo d'imputazione, gli era stato contestato d'aver alterato le risultanze del sistema informatico di gestione delle presenze, per inserirvi dei propri turni di reperibilità mai effettuati né programmati.

Con il sesto, gli era stato contestato d'aver fatto fatturare in favore della ditta Tecnospurghi più pasti di quelli rimborsabili, pur in difetto di una situazione di emergenza.

Con il settimo, gli era stata addebitata un'ulteriore ipotesi di turbata libertà degli incanti, in quanto aveva preavvertito la ditta Tecnospurghi dell'esistenza di una gara per la gestione degli interventi di protezione civile, invitandola a formulare un'offerta perché sarebbe stata l'unica concorrente, tant'è che l'affidamento sarebbe stato effettivamente acquisito con un ribasso minimo del 4%.

Inoltre, le contestazioni avevano ad oggetto anche l'impossessamento di un computer portatile dell'Amministrazione (capo 8) e il reato di corruzione aggravata commesso sempre per favorire l'imprenditore privato Fiaschi, in più occasioni, ovverosia per gli episodi di cui ai capi 1, 2 e 7, nonché in occasione della predisposizione dei documenti da presentare al servizio di protezione civile e dell'alterazione dei prezzi dei materiali nei capitolati di gara.

A parere della Procura contabile, sussisterebbero tutti gli estremi della responsabilità erariale, in quanto, abusando del rapporto di servizio, il convenuto avrebbe dolosamente cagionato danni patrimoniali e non patrimoniali all'Amministrazione di appartenenza.

Il danno sarebbe costituito dalle seguenti voci:

- 1) danno patrimoniale da lesione del rapporto sinallagmatico, a causa dello sviamento delle energie lavorative verso finalità illecite e della conseguente erogazione ingiustificata della retribuzione, da determinarsi in via equitativa, per le condotte illecite accertate da entrambe le sentenze penali, in misura pari al 70% della retribuzione percepita nel periodo settembre 2017 – giugno 2018, per complessivi € 16.339,35;
- 2) danno patrimoniale da tangente, quantificabile equitativamente in € 30.000,00;
- 3) danno non patrimoniale all'immagine del Comune di Livorno, limitatamente ai diversi reati accertati con la sentenza n. 403/2018 già passata in giudicato, quantificato equitativamente in € 40.000,00;
- 4) danno patrimoniale e non patrimoniale da assenteismo, pari il primo ad € 4.134,91 ed il secondo determinato equitativamente in € 20.000,00;
- 5) danno patrimoniale da disservizio, determinato in misura pari alle somme spese per il costo orario del dipendente, per complessivi € 1.277,94.

In totale, il danno risarcibile sarebbe pari ad € 111.751,60. Poiché il Comune di Livorno avrebbe già recuperato la somma di € 51.001,29, residuerebbe il minor importo di € 60.750,31.

Di contro, in dissonanza con quanto argomentato dal convenuto a seguito dell'invito a dedurre, l'accordo transattivo stipulato con

l'Amministrazione non inciderebbe sull'azione del PM erariale, essendo il giudizio di responsabilità amministrativo – contabile del tutto autonomo rispetto alle iniziative esperibili dal soggetto danneggiato in sede civile e ad eventuali accordi transattivi. Si sarebbe tenuto conto, pertanto, ai fini della rideterminazione del *quantum*, unicamente delle somme già versate al Comune di Livorno, con la conseguente riduzione della domanda ad € 60.750,31.

Il convenuto, costituendosi in giudizio, ha dedotto d'aver integralmente risarcito i danni patrimoniali e non patrimoniali mediante il pagamento della somma di € 51.001,28, come attestato dal Comune di Livorno con apposita determinazione, con la quale si sarebbe dichiarato "totalmente soddisfatto", precisando di non avere "più niente da pretendere".

L'importo, peraltro, non sarebbe stato oggetto di un contratto di transazione, come ritenuto erroneamente dalla Procura erariale, ma sarebbe stato determinato unilateralmente dall'Amministrazione, in piena ed assoluta autonomia.

L'avvenuto risarcimento del danno era stato positivamente scrutinato anche dalla Corte d'Appello di Firenze, che con la sentenza n. 1465/2020 aveva riformato *quoad poenam* la decisione di primo grado n. 127/2019, concedendo le circostanze attenuanti generiche proprio in virtù delle somme versate a titolo risarcitorio.

Da ultimo, pur prendendo atto della possibilità per il giudice contabile di addivenire comunque ad una diversa quantificazione del danno rispetto a quella effettuata dall'ente pubblico, la difesa ha evidenziato

come, nel caso di specie, la determinazione degli importi dovuti non sia stata operata con azione superficiale e con risultarti abnormi, avendo permesso al Comune di incamerare la ragguardevole somma di € 51.001,28.

Nel merito, il convenuto ha contestato il *quantum* delle poste risarcitorie, ritenendole eccessive, non provate e oggetto di duplicazione e deducendo che il danno non potrebbe essere mai ritenuto *in re ipsa*, ma dovrebbe essere allegato e provato anche mediante presunzioni semplici e non servendosi esclusivamente dei criteri di cui all'art. 1226 cod. civ., in mancanza di elementi logici e di calcolo su cui basare la liquidazione equitativa. In particolare, la dichiarazione del Comune di Livorno, in merito alla congruità delle somme incamerate, dovrebbe essere utilizzata come parametro per la liquidazione in via equitativa, così riducendo il *quantum* preteso dalla Procura erariale.

In relazione alle specifiche poste risarcitorie, la difesa ha dedotto che il danno da lesione del rapporto sinallagmatico, peraltro rientrante nella giurisdizione del giudice del lavoro, costituirebbe una duplicazione dei danni da assenteismo e da disservizio, essendo tutti basati sulla percezione indebita della retribuzione. Inoltre, il danno non sussisterebbe nemmeno, in quanto nel corso degli anni sarebbe stata sempre riconosciuta l'efficienza dell'azione amministrativa dello Stefanini. In ordine al *quantum*, ne sarebbe comunque eccessiva la determinazione nel 70% della retribuzione percepita, non potendosi ipotizzare che sia stato sottratto alle ordinarie occupazioni un monte

ore così elevato; per altro verso, occorrerebbe detrarre le somme già trattenute dal Comune e che avrebbero dovuto essere erogate per indennità di funzione (€ 583,33), per indennità di responsabilità ex art. 17 CCNL 2018 (€ 125,00), per straordinari (€ 838,16), per riposi lavorati (€ 1.465,32), per produttività 2017 e primi cinque mesi del 2018 (€ 1.000,00), e così via.

In ordine al danno da disservizio, la difesa ha ribadito che la condotta non avrebbe mai inciso sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa e che, di contro, il convenuto avrebbe sempre ottenuto il punteggio massimo di valutazione.

Sul danno da assenteismo, ha evidenziato che le prestazioni lavorative dello Stefanini sarebbero state sempre caratterizzate da spiccata operatività e che l'Ufficio non sarebbe mai stato messo in difficoltà, sicché il numero di ore sottratte al lavoro sarebbe "ben poca cosa rispetto al numero di ore di effettivo ed efficiente lavoro accumulate e mai recuperate", né indennizzate.

In merito al danno all'immagine, ha ribadito che avrebbe già costituito oggetto di integrale risarcimento, come attestato dal Comune con l'atto del 12 maggio 2020; di contro, la quantificazione operata in citazione sarebbe del tutto astratta e determinata secondo ingiusti criteri di carattere automatico.

Per altro verso, la voce di danno non patrimoniale collegata alle condotte assenteistiche costituirebbe un'ingiusta duplicazione della più ampia voce di danno all'immagine contestata in citazione, avendo entrambe le poste risarcitorie ad oggetto gli stessi fatti e il medesimo

disvalore, sicché verrebbe ad assumere un'inammissibile caratura sanzionatoria.

Sul danno da tangente, il difensore ha dedotto che sarebbe stato determinato in maniera eccessiva e sulla base di voci alle quali non corrisponderebbe automaticamente un danno per la P.A.; infatti, la tangente non costituirebbe di per sé prova di un corrispondente danno per le casse pubbliche, sicché sarebbe inammissibile l'equazione matematica tra la tangente stessa e il danno.

Pertanto, i difensori hanno concluso per la reiezione della domanda, sul presupposto dell'avvenuto integrale risarcimento del danno, col favore delle spese di lite.

All'udienza di discussione, il PM ha ribadito che, come ritenuto anche di recente dalla giurisprudenza (*ex multis*, Sez. I Centr. App., sent. n. 156/2021), il procuratore regionale della Corte dei conti sarebbe l'unico titolare dell'azione di responsabilità amministrativo – contabile e che eventuali pagamenti costituirebbero meri atti extragiudiziali tra amministrazione e convenuto, da decurtare dal *quantum* complessivo ma del tutto inidonei ad incidere sui presupposti e sulla titolarità dell'azione. Sotto questo profilo, sarebbe del tutto irrilevante la qualificazione giuridica del titolo di pagamento (transazione o atto determinativo unilaterale), giacché in ogni caso non inciderebbe sulla possibilità del PM di valutare e quantificare autonomamente il danno.

In ordine al danno da lesione del rapporto sinallagmatico, ha ulteriormente argomentato che si tratterebbe della distrazione delle energie lavorative del dipendente e che, sotto il profilo della

quantificazione, esso non potrebbe essere valutato soltanto in base al tempo impiegato nella perpetrazione delle condotte illecite, in quanto la persistente reiterazione criminosa produrrebbe “effetti sistemici” (Sez. II Centr. App., sent. n. 43/2020), tali da impattare direttamente sul contratto di lavoro e minare la fiducia nel dipendente da parte dell’Amministrazione datoriale. Nel caso in esame, si tratterebbe di numerosissime condotte delittuose, poste in essere in un ampio arco di tempo e a tutti i livelli.

In merito alla contestazione concernente la dedotta duplicazione del danno da lesione del nesso sinallagmatico, del danno da assenteismo e di quello da disservizio, la Procura erariale ha evidenziato che si tratterebbe di voci diverse e non sovrapponibili, individuate dalla prassi giurisprudenziale per risarcire la lesione di beni diversi.

Per il resto, si è opposta all’applicazione del potere riduttivo dell’addebito, in virtù della connotazione dolosa della condotta, riportandosi a tutte le argomentazioni enucleate in citazione.

I difensori hanno ribadito che il versamento della somma in favore del Comune di Livorno non sarebbe avvenuto a seguito di una transazione, *ergo* di un contratto stipulato previa reciproche concessioni delle parti, ma su determinazione unilaterale da parte dell’Ente, che avrebbe così preteso e ottenuto l’intero danno risarcibile.

Non avendo l’Amministrazione rinunciato a nessuna quota di danno, l’azione della Procura erariale sarebbe del tutto ultronea e tale da

destrutturare l'inevitabile affidamento che dovrebbe avere il cittadino, nel momento in cui opta per il pagamento in via stragiudiziale del dovuto, sul presupposto di potere così definire ogni controversia e tacitare ogni pretesa.

Inoltre, la somma versata sarebbe di per sé congrua e tale da escludere che siano stati conseguiti vantaggi indebiti.

In ordine ai criteri seguiti nella determinazione delle diverse poste di danno, i difensori hanno ribadito che, come statuito anche dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nessun danno potrebbe mai essere ritenuto *in re ipsa*, ma dovrebbe essere sempre provato nell'*an* e nel *quantum*, anche mediante presunzioni. Queste, però, dovrebbero partire da un presupposto noto (prova diretta o induttiva), per risalire ad un fatto ignoto, non potrebbero essere basate su meccanismi a loro volta presuntivi, come invece accaduto nel caso in esame. Ad esempio, la giurisprudenza più rigorosa seguirebbe, per il danno all'immagine da tangente, il criterio dell'entità della dazione illecita o al più quello del *duplum* (peraltro pure di per sé dubbio ed eccessivo), mentre in questa sede si sarebbe addivenuti ad una quantificazione in termini iperbolici, senza nemmeno basarsi su elementi concreti di prova diretta o induttiva.

I difensori hanno insistito, pertanto, per la reiezione della domanda, riportandosi alle eccezioni e alle deduzioni articolate nella memoria di costituzione.

Dopo le repliche delle parti PM, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. L'oggetto del giudizio.

La Procura regionale presso questa Sezione giurisdizionale ha convenuto in giudizio Stefanini Riccardo, chiedendone la condanna al risarcimento del danno in favore del Comune di Livorno, nella misura complessiva di € 60.750,31, ovvero per il maggiore o minore importo ritenuto di giustizia, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo e con gli interessi legali dalla data di pubblicazione della sentenza di condanna, oltre al pagamento delle spese processuali.

A sostegno della domanda, ha dedotto che il convenuto, già dipendente del Comune di Livorno con l'incarico di coordinatore del servizio di protezione civile, aveva riportato due condanne per diversi reati (anche) contro la P.A. ed all'esito di due diversi processi, la prima inflittagli con sentenza del locale Tribunale n. 403/18 del 24.10.2018 (integralmente confermata dalla Corte d'Appello di Firenze con sentenza n. 5422 del 10.10.2019 e, successivamente, anche dalla Corte di Cassazione con la pronuncia n. 1243 del 13.1.2021), la seconda con sentenza n. 127/2019 (confermata in appello con sentenza n. 1465/2020, ma ancora pendente in Cassazione).

Il danno, cagionato all'Amministrazione di appartenenza, sarebbe costituito dalle seguenti voci:

- 1) danno patrimoniale da lesione del rapporto sinallagmatico, a causa dello sviamento delle energie lavorative verso finalità illecite e della conseguente erogazione ingiustificata della

retribuzione, da determinarsi in via equitativa, per le condotte illecite accertate da entrambe le sentenze penali, in misura pari al 70% della retribuzione percepita nel periodo settembre 2017 – giugno 2018, per complessivi € 16.339,35;

2) danno patrimoniale da tangente, quantificabile equitativamente in € 30.000,00;

3) danno non patrimoniale all'immagine del Comune di Livorno, limitatamente ai diversi reati accertati con la sentenza n. 403/2018 già passata in giudicato, quantificato equitativamente in € 40.000,00;

4) danno patrimoniale e non patrimoniale da assenteismo, pari il primo ad € 4.134,91 ed il secondo determinato equitativamente in € 20.000,00;

5) danno patrimoniale da disservizio, determinato in misura pari alle somme spese per il costo orario del dipendente, per complessivi € 1.277,94.

In totale, il danno risarcibile sarebbe pari ad € 111.751,60. Poiché il Comune di Livorno aveva già recuperato la somma di € 51.001,29, residuerebbe il minor importo di € 60.750,31.

2. L'esame del merito della domanda. La condotta illecita.

E' pacifico e documentalmente provato che il convenuto è stato ripetutamente condannato in sede penale, per una serie di gravissimi reati contro la P.A.

In primo luogo, con la sentenza del Tribunale di Livorno n. 403/18 del 24.10.2018 (integralmente confermata dalla Corte d'Appello di

Firenze con sentenza n. 5422 del 10.10.2019 e, successivamente, anche dalla Corte di Cassazione con la pronuncia n. 1243 del 13.1.2021), è stato condannato alla pena di anni 4 di reclusione per diverse ipotesi di peculato tutte aggravate dalla recidiva specifica e, in particolare, sia per essersi appropriato nel 2015 di generi alimentari destinati a famiglie bisognose (capo 1, art. 314 c.p.), custoditi presso i locali della protezione civile comunale, sia per essersi impossessato fino al 4.5.2018 di diversi quantitativi di carburante per autotrazione, pagandoli con la carta di credito del Comune (capo 2, artt. 81 cpv. e 314 c.p.), sia per essersi sistematicamente servito fino al maggio 2018, a fini personali, dell'autovettura di proprietà dell'Amministrazione (capo 3, art. 314 c.p.).

Dalla sentenza, si desume che lo Stefanini aveva creato nell'ufficio un clima intimidatorio, in quanto aveva fatto rimuovere l'impiegata Simonti Irene, che gli aveva contestato una serie di comportamenti inappropriati. Gli altri impiegati, di contro, pur avendo intuito che il convenuto si appropriava dei beni pubblici, avevano preferito tacere per evitare ritorsioni.

Nel *corpus* della motivazione, inoltre, il Tribunale ha evidenziato che l'imputato era stato già condannato per analoghi reati e che, nonostante ciò, aveva sfrontatamente e sistematicamente continuato ad abusare delle proprie funzioni, riuscendo anche a mettere a tacere le voci dissonanti all'interno dell'ufficio. Per questa ragione, la somma di € 1.500,00, offerta a titolo di risarcimento dei danni e già incassata, avrebbe potuto coprire al più i costi del carburante sottratto, ma non il

danno all'immagine patito dall'Amministrazione di appartenenza.

Anche il giudice di appello aveva sottolineato la gravità, la sfrontatezza, l'abitudine, la sistematicità e la reiterazione delle condotte illecite e le conseguenti ricadute negative sul prestigio e sul decoro dell'Amministrazione comunale, ritenendo irrisoria l'offerta a titolo risarcitorio della somma di € 1.500,00.

Con la seconda sentenza del GIP di Livorno (n. 127/2019, confermata in appello con sentenza n. 1465/2020, ma ancora pendente in Cassazione), il convenuto è stato condannato per un'altra serie di reati ai danni della P.A., aggravati dalla recidiva specifica e commessi tra il 2017 e il 2018, ovverosia per turbata libertà degli incanti in concorso con l'imprenditore Fiaschi (capo 1, artt. 110 e 353, comma 2, c.p.), per truffa aggravata (capo 2, artt. 110, 81 cpv. e 640, comma 2, c.p.), per un altro episodio di turbata libertà degli incanti (capo 3, artt. 110 e 353 bis c.p.), per assenteismo (capo 4, artt. 110, 81 cpv. e 640, comma 2, c.p.), per altre truffe aggravate (capi 5 e 6, artt. 110, 81 cpv. e 640, comma 2, c.p.), ancora per turbata libertà degli incanti (capo 7, artt. 110 e 353, comma 2, c.p.) e per peculato (capo 8, art. 314 c.p.), per corruzione per atti contrari ai doveri di ufficio (capo 9, artt. 319 e 319 bis c.p.).

Per l'esattezza, nel primo caso lo Stefanini aveva irrualmente contattato una delle ditte concorrenti (la "Ceragioli Costruzioni di Ceragioli Stefano"), inducendola a ritirare l'offerta in virtù della mancanza di disponibilità di parte delle attrezzature richieste (macchine spargisale), in modo tale da favorire la Teconospurghi di

Fiaschi, che nemmeno disponeva di tutti i macchinari richiesti dalla stazione appaltante.

Nel secondo caso, il convenuto aveva fatto risultare che la ditta del Fiaschi, aggiudicataria del servizio per gli interventi di protezione civile, aveva effettuato una serie di lavori di spargimento di sale nella frazione di Valle Benedetta di Livorno, che erano stati invece eseguiti dai volontari, così procurando all'impresa un ingiusto profitto.

Nel terzo caso, in un'altra procedura ad evidenza pubblica, aveva favorito la ditta Comunicaitalia s.r.l., nell'ambito della selezione diretta all'affidamento del servizio di chiamate automatiche di emergenza, inserendo nell'avviso per la manifestazione di interesse le specifiche caratteristiche tecniche suggerite dall'impresa favorita, che era rimasta così l'unica partecipante.

Con il quarto capo di imputazione, il convenuto era stato condannato per essersi allontanato illegittimamente dal luogo di lavoro per ben 47 volte, per ragioni di carattere privato, selezionando però al momento dell'uscita il codice 07 identificativo dei motivi di servizio, oppure in alcuni casi senza effettuare nessuna timbratura (dal 31.10.2017 a 31.5.2018).

Con il quinto capo d'imputazione, gli era stato contestato d'aver alterato le risultanze del sistema informatico di gestione delle presenze, per inserirvi dei propri turni di reperibilità mai effettuati né programmati.

Con il sesto, gli era stato contestato d'aver fatto fatturare in favore della ditta Tecnospurghi più pasti di quelli rimborsabili, pur in difetto di

una situazione di emergenza.

Con il settimo, gli era stata addebitata un'ulteriore ipotesi di turbata libertà degli incanti, in quanto aveva preavvertito la ditta Tecnospurghi dell'esistenza di una gara per la gestione degli interventi di protezione civile, invitandola a formulare un'offerta perché sarebbe stata l'unica concorrente, tant'è che l'affidamento era stato effettivamente acquisito con un ribasso minimo del 4%.

Inoltre, le contestazioni avevano ad oggetto anche l'impossessamento di un computer portatile dell'Amministrazione (capo 8) e il reato di corruzione aggravata commesso sempre per favorire l'imprenditore privato Fiaschi, in più occasioni, ovverosia per gli episodi di cui ai capi 1, 2 e 7, nonché in occasione della predisposizione dei documenti da presentare al servizio di protezione civile e dell'alterazione dei prezzi dei materiali nei capitolati di gara.

Dalle due sentenze di condanna e dagli atti inseriti nel fascicolo, si desume che il convenuto ha sistematicamente abusato dell'ufficio, commettendo numerosissimi delitti contro la P.A. di appartenenza.

Ne consegue che i fatti - reato integrano anche una serie di ipotesi di responsabilità erariale, in quanto, nell'ambito del rapporto di servizio con il Comune di Livorno, lo Stefanini ha perpetrato una serie di condotte illecite continue e gravissime, così provocando una serie di danni, patrimoniali e non patrimoniali.

3. La quantificazione dei danni. A) Profili generali.

A parere dei difensori, il convenuto avrebbe integralmente risarcito i danni patrimoniali e non patrimoniali mediante il pagamento della

somma di € 51.001,28, come attestato dal Comune di Livorno con apposita determinazione, con la quale si sarebbe dichiarato “totalmente soddisfatto”, precisando di non avere “più niente da pretendere”.

L'importo, peraltro, non sarebbe stato oggetto di un contratto di transazione, come ritenuto erroneamente dalla Procura erariale, ma sarebbe stato determinato unilateralmente dall'Amministrazione, in piena ed assoluta autonomia; inoltre, la determinazione degli importi dovuti non sarebbe stata operata con azione superficiale e con risultarti abnormi, avendo permesso al Comune di incamerare *illico et immediate* la ragguardevole somma di € 51.001,28.

Ne conseguirebbe (non l'improcedibilità, inammissibilità o improponibilità, ma) l'infondatezza nel merito della domanda.

La tesi difensiva non può essere condivisa.

Come pacificamente ritenuto dalla giurisprudenza contabile, “la Procura regionale è la sola investita del potere di promuovere l'azione erariale”, sicché “gli accordi transattivi conclusi dall'amministrazione non potrebbero valere in alcun modo ad inibire il potere del giudice contabile di pronunciarsi sui presupposti della responsabilità e sulla quantificazione del danno, anche in forza dei limiti sanciti dal codice civile con riguardo ai diritti indisponibili (art. 1966 c.c.)” (Sez. I Centr. App, sent. n. 156/2021; in termini analoghi, *ex plurimis*, Sez. II Centr. App., sent. n. 621 del 2018).

La soluzione non può essere diversa nell'ipotesi in cui la volontà delle parti, invece che venire cristallizzata in un vero e proprio contratto di

transazione, si esprima o con altre formule o *per facta concludentia*, mediante una determinazione unilaterale dell'amministrazione seguita dall'accettazione e/o dal pagamento ad opera dell'obbligato. Anche in questi casi, infatti, una diversa conclusione scardinerebbe la rigorosa tutela dei diritti indisponibili apprestata dal legislatore; inoltre, l'amministrazione inciderebbe di fatto sull'azione di responsabilità amministrativo – contabile, attribuita in via esclusiva al PM erariale.

L'azione è dunque ammissibile; nel merito, occorre verificare se il danno determinato in questa sede sia o meno superiore al ristoro già conseguito dall'Amministrazione, sicché la condanna avrà ad oggetto soltanto la parte non coperta dalla determinazione unilaterale e dal pedissequo pagamento.

In via generale, il convenuto ha dedotto, altresì, che il danno non potrebbe essere mai ritenuto *in re ipsa*, ma dovrebbe essere allegato e provato anche mediante presunzioni semplici e non servendosi esclusivamente dei criteri di cui all'art. 1226 cod. civ., in mancanza di elementi logici e di calcolo su cui basare la liquidazione equitativa. In particolare, la dichiarazione del Comune di Livorno, in merito alla congruità delle somme incamerate, dovrebbe essere utilizzata come parametro per la liquidazione in via equitativa, così riducendo il *quantum* preteso dalla Procura erariale.

L'impostazione difensiva è fuorviante, in quanto tende a ricostruire il potere di procedere alla liquidazione equitativa in maniera simile alle presunzioni, per le quali si deve partire da un fatto noto per risalire ad un fatto ignoto.

Di contro, secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, il giudice può far ricorso al potere di determinazione equitativa del danno, ai sensi degli artt. 1226 e 2056 cod. civ., non soltanto quando sia assolutamente impossibile stimare con precisione l'entità dello stesso, ma anche qualora, in relazione alla peculiarità del caso concreto, la precisa determinazione del pregiudizio patrimoniale si riveli ardua ("rilevante difficoltà assoluta" per tutte, Cass., Sez. III, n. 19148 del 29 settembre 2005; cfr., Corte dei conti, Sez. III, n. 501 del 31 dicembre 2007); peraltro, nell'operare la valutazione equitativa, il giudice non è tenuto a fornire una dimostrazione minuziosa e particolareggiata della corrispondenza tra ciascuno degli elementi esaminati e l'ammontare del danno liquidato, essendo necessario e sufficiente che il suo accertamento scaturisca da un esame della situazione processuale globalmente considerata.

La tesi è ancor più fuorviante nelle sue conclusioni, atteso che attribuisce alle valutazioni del Comune di Livorno la valenza processuale di parametro per la valutazione equitativa, anche se le determinazioni dell'Ente non costituiscono in realtà un elemento di fatto (o presuntivo), ma sono pur sempre, a loro volta, l'esito di un percorso logico di ponderazione degli interessi in gioco. Sotto questo profilo, si torna così ad attribuire indirettamente all'Amministrazione il potere di procedere alla quantificazione definitiva dei danni, prospettandone le valutazioni come criteri di giudizio per il Collegio, dai quali non sarebbe possibile discostarsi in maniera sostanziale.

Ne consegue che, anche per quest'aspetto, le deduzioni difensive

sono prive di pregio.

4. La quantificazione dei danni. B) Il danno patrimoniale.

A parere della Procura erariale, il danno patrimoniale sarebbe costituito dalle seguenti voci:

- 1) danno patrimoniale da lesione del rapporto sinallagmatico, a causa dello sviamento delle energie lavorative verso finalità illecite e della conseguente erogazione ingiustificata della retribuzione, da determinarsi in via equitativa, per le condotte illecite accertate da entrambe le sentenze penali, in misura pari al 70% della retribuzione percepita nel periodo settembre 2017 – giugno 2018, per complessivi € 16.339,35;
- 2) danno patrimoniale da tangente, quantificabile equitativamente in € 30.000,00;
- 3) danno patrimoniale da assenteismo, pari ad € 4.134,91;
- 4) danno patrimoniale da disservizio, determinato in misura pari alle somme spese per il costo orario del dipendente, per complessivi € 1.277,94.

Secondo la difesa, il danno da lesione del rapporto sinallagmatico, peraltro rientrante nella giurisdizione del giudice del lavoro, costituirebbe una duplicazione dei danni da assenteismo e da disservizio, essendo tutti basati sulla percezione indebita della retribuzione. Inoltre, il danno non sussisterebbe nemmeno, in quanto nel corso degli anni sarebbe stata sempre riconosciuta l'efficienza dell'azione amministrativa dello Stefanini. In ordine al *quantum*, ne sarebbe comunque eccessiva la determinazione nel 70% della

retribuzione percepita.

La domanda attorea è fondata nell'*an*, ma per il *quantum* alcune delle poste risarcitorie devono essere rideterminate.

La figura del danno da lesione del rapporto sinallagmatico concerne la distrazione delle energie lavorative del dipendente, dai suoi compiti istituzionali ad attività di carattere illecito di rilievo penale, con la conseguente disutilità della relativa spesa. Infatti, quando il dipendente agisca non a favore ma in pregiudizio dell'ente pubblico, si verifica un'alterazione del nesso sinallagmatico tra le prestazioni lavorative e la retribuzione, che diventa in tutto o in parte priva di causa (Sez. III Centr. App., sent. n. 479/2017; Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 301/2019).

Nel caso in esame, gran parte delle energie lavorative del dipendente sono state deviate non solo verso la perpetrazione costante, continuata e reiterata di una molteplicità di fatti delittuosi, in un arco temporale notevole, ma anche verso la creazione di un clima intimidatorio all'interno dell'ufficio, finalizzato a coprire la propria condotta illecita e a mettere a tacere le voci dissonanti. Come si desume dalla sentenza del Tribunale di Livorno n. 403/18 del 24.10.2018, oramai irrevocabile, infatti, lo Stefanini aveva fatto rimuovere l'impiegata Simonti Irene, che gli aveva contestato una serie di comportamenti inappropriati, con la conseguenza che gli altri impiegati, pur avendo intuito quanto stesse accadendo, avevano preferito tacere per evitare ritorsioni. In questo modo, egli ha potuto continuare ancora per anni a gestire l'ufficio in maniera inappropriata,

favorendo le ditte “amiche” e facendo strame di ogni parvenza di legalità.

Il danno dev’essere determinato in via equitativa; tuttavia, occorre tener conto, in senso favorevole al convenuto, anche dell’efficienza che ne caratterizzava l’azione amministrativa, quando non era spregiudicatamente orientata al perseguimento del proprio interesse personale. Tenendo conto di tutti gli elementi di valutazione, il danno dev’essere determinato non nel 70% (€ 16.339,35) della retribuzione percepita nel periodo di riferimento (settembre 2017 – giugno 2018, di complessivi € 23.341,94), ma nella metà (€ 11.670,97).

Questa figura di danno è diversa dal c.d. “danno da disservizio”, che ha ad oggetto il “costo aggiuntivo sostenuto dall’amministrazione danneggiata per il ripristino della legalità, dell’efficienza e dell’efficacia del servizio”, necessario qualora le vicende delittuose si rivelino idonee a “disarticolare” i processi organizzativi e di funzionamento della compagine amministrativa di riferimento, distogliendo risorse per il perseguimento dei fini istituzionali e rendendo necessaria la loro concentrazione per sanzionare i dipendenti e ripristinare la regolarità del funzionamento dell’ufficio” (Sez. II Centr. App., sent. n. 43/2020; in termini analoghi, *ex multis*, Sez. II Centr. App., sent n. 301/2018).

Nel caso in esame, il danno è stato correttamente quantificato sulla base delle ore lavorative (n. 57) necessarie per interloquire con gli inquirenti e per porre riparo alle conseguenze delle numerose condotte illecite, moltiplicate per il costo orario di un dipendente, per

totali € 1.277,94.

Ancora diversa è l'ulteriore posta di danno patrimoniale da assenteismo, che ha ad oggetto la retribuzione specificamente dovuta per le ore e i giorni di allontanamento arbitrario dal posto di lavoro e, dunque, di mancato espletamento dell'attività lavorativa.

Il danno, pertanto, non può che essere logicamente pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi nei quali è stata accertata la mancata prestazione, come previsto dall'art. 55 – *quinquies* D. Lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 69 del D. Lgs. n. 150/2009 (c.d. danno patrimoniale diretto da indebita percezione di emolumenti stipendiali).

Nel caso in esame, *nulla quaestio* in merito al nesso di causalità, in quanto la condotta in contestazione è stata posta in essere dal convenuto nella qualità di dipendente del Comune di Livorno, sicché il danno è stato prodotto da comportamenti riconducibili allo svolgimento dell'attività lavorativa (Cass., sentt. n. 6474/2012 e n. 8210/2013).

In ordine al *quantum*, come si desume dalla sentenza del Tribunale di Livorno n. 127/2019, è pari ad € 1.981,99 per le condotte delittuose di cui al capo d'imputazione n. 5, ad € 2.152,32 per i fatti di cui al capo n. 4, per un totale di € 4.134,31.

Un'ultima posta risarcitoria di natura è costituita dal danno da tangente, che costituisce, com'è noto, un costo di esercizio occulto per l'imprenditore, che viene normalmente traslato sul prezzo di aggiudicazione a carico dell'amministrazione (Cass., Sezioni Unite,

sentt. n. 3970/93 e n. 19661/2003).

Il danno è pari almeno all'illecita dazione di denaro o altra utilità, ma può essere anche determinato in misura maggiore, qualora il nocumento non possa essere calcolato con precisione ed emergano indizi gravi, precisi e concordanti orientati verso una quantificazione superiore (art. 2729 cod. civ.).

Nel caso in esame, il convenuto ha percepito una tangente pari ad € 5.000,00 in data 6.3.2018, oltre alla donazione di un telo in PVC per terrazzo del valore di € 280,00, sicché il danno è indubbiamente pari ad € 5.280,00.

Di contro, pur in presenza di diverse condotte illecite, non sono stati indicati (specifici) indizi gravi, precisi e concordanti, per procedere ad un'ulteriore quantificazione del danno.

Ne consegue che il danno patrimoniale è pari a complessivi € 22.363,22 (€ 11.670,97, € 1.277,94, € 4.134,31 ed € 5.280,00).

Contrariamente a quanto argomentato dai difensori, dalla somma non devono essere detratti gli importi che il Comune non avrebbe ancora erogato, a titolo di indennità, straordinari, *et similia*, atteso che la determinazione dei danni patrimoniali viene operata sulla base delle somme percepite dal convenuto; invece, le pretese aventi ad oggetto gli asseriti ulteriori emolumenti stipendiali (se realmente dovuti) sono estranei al giudizio di responsabilità e potranno essere eventualmente accertate innanzi al giudice del lavoro.

5. La quantificazione dei danni. C) Il danno non patrimoniale.

A parere della Procura erariale, il convenuto deve rispondere anche

delle seguenti voci di danno non patrimoniale:

a) danno non patrimoniale da assenteismo, determinato

equitativamente in € 20.000,00;

b) danno non patrimoniale all'immagine del Comune di

Livorno, limitatamente ai diversi reati accertati con la

sentenza n. 403/2018 già passata in giudicato, quantificato

equitativamente in € 40.000,00.

In merito alla prima voce, occorre preliminarmente evidenziare che la

categoria del danno erariale all'immagine, originariamente frutto di

elaborazione giurisprudenziale della Corte dei conti, ha rinvenuto

codificazione normativa con l'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge

1° luglio 2009, n. 78 (conv. nella legge n. 102/2009), a norma del

quale «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" (l'art. 4, comma 1,

lettera g), dell'allegato 3 - Norme transitorie e abrogazioni - al

medesimo codice di giustizia contabile ha abrogato l'art. 7 della legge

n. 97 del 2001).

Successivamente l'art. 1, comma 1 sexies, della legge n. 20/1994

(introdotto dall'art. 1, comma 62, della legge n. 190/2012), ha altresì

previsto che "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".

In buona sostanza, l'originaria codificazione in materia di danno erariale all'immagine della P.A. (art. 17, comma 30 ter del d. l. n. 78/2009 - convertito nella legge n. 102/2009, integrato dell' art. 1, comma 1 sexies, della legge n. 20/1994) si caratterizzava, nell'intento di circoscrivere l'area di risarcibilità, per la necessaria ricorrenza di un reato contro la pubblica amministrazione, per il previo accertamento con sentenza passata in giudicato, nonché per la tendenziale quantificazione (mediante presunzione legale semplice) del detrimento, anch'esso in funzione limitativa, nel "doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente".

Tuttavia, con specifico riferimento al danno all'immagine da assenteismo, la legge delega n. 15/2009, nell'individuare "principi e criteri in materia di sanzioni disciplinari e responsabilità dei dipendenti pubblici", ha demandato al Governo di "prevedere, 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 del danno all'immagine subito dall'amministrazione" (art. 7, comma 2, lett. e).

In sede di attuazione della delega, il decreto legislativo n. 150/2009 ha previsto, introducendo l'art. 55 *quinquies* nel *corpus* del T.U. sul pubblico impiego (d. lgs. n. 165/2001), rubricato "false attestazioni o certificazioni", che:

1. Fermo quanto previsto dal codice penale, il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalita' fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia, é punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1.600. La medesima pena si applica al medico e a chiunque altro concorre nella commissione del delitto.

2. Nei casi di cui al comma 1, il lavoratore, ferme la responsabilita' penale e disciplinare e le relative sanzioni, e' obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonche' il danno all'immagine subito dall'amministrazione."

Il legislatore ha dunque ritenuto, fin dal 2009, nell'intento di contenere il verificarsi di illeciti burocratico-criminali ritenuti particolarmente riprovevoli, di disegnare, con riguardo al detrimento derivante da assenteismo fraudolento di dipendenti pubblici, una disciplina speciale e derogatoria rispetto a quella comune, prevedendo un'autonoma ipotesi di perseguibilità del danno all'immagine della Pubblica amministrazione, testualmente svincolata dal previo accertamento con sentenza passata in giudicato di un reato contro la pubblica amministrazione (art. 55 *quinquies*, già precedentemente alle modifiche al T.U.P.I. apportate dal decreto legislativo n.

116/2016, entrato in vigore il 13/7/2016, e dal decreto legislativo n. 75/2017).

Quest'opzione interpretativa è stata sostenuta dall'univoca giurisprudenza contabile, secondo cui la perseguibilità del danno all'immagine "ai sensi e per gli effetti dell'articolo 55 *quinquies*, 2° comma, del decreto legislativo n. 165 del 2001, come introdotto dall'articolo 69 del d.lgs. n. 150/2009 ... non richiede l'accertamento con sentenza definitiva di determinate specie delittuose". (Sez. I Appello, sent. n. 391/2018; in termini analoghi, *ex multis*, Sez. II App., sent. n. 662/2017; Sez. II App., sent. n. 140/2020).

Ciò, in quanto l'obbligo del risarcimento del danno all'immagine della P.A. derivante da ipotesi di assenteismo fraudolento si configura come fattispecie speciale, appositamente tipizzata dal legislatore nel richiamato art. 55-*quinquies* del D.Lgs. n.165/2001 (cfr. sentenze nn. 476/2015 e 825/2014 della I^a Sez. d'app., n.662/2017 della II^a Sez. d'app., nn. 536/2016 e 542/2016 della III^a Sez. d'app., nonché SS.RR., sent. n. 8/2015/QM), norma peraltro successiva rispetto a quella dettata, in linea tendenzialmente generale, in materia di danno all'immagine della P.A., dal richiamato art. 17, comma 30-ter, del D.L. n.78/2009, conv. in L. n.102/2009.

Questa disciplina speciale ha peraltro subito una successiva e articolata evoluzione legislativa.

In particolare, con l'art. 16, comma 1, della legge n. 124 del 2015, il Parlamento ha delegato il governo ad adottare «[...] decreti legislativi di semplificazione dei seguenti settori [...] a) lavoro alle dipendenze

delle amministrazioni pubbliche e connessi profili di organizzazione amministrativa», e con il successivo art. 17, comma 1, lettera s), 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 sono adottati [...] nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, che si aggiungono a quelli di cui all'articolo 16: [...] s) 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 della delega, l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016 ha inserito nel testo dell'art. 55 del d. lgs. n. 165/2001 alcune disposizioni (commi da 3 bis a 3 quinquies), prevedendo (comma 3 *quater*), per quanto nella specie rileva, che, nel caso (comma 3-bis) 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, "la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvengono entro quindici (successivamente elevati a 20) 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'articolo 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centoventi (successivamente elevati a centocinquanta) 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" (così testualmente l'introdotta comma 3 quater).

In buona sostanza, il legislatore aveva dettato una disciplina specifica e più rigorosa (con particolare, ma non esclusivo, riguardo per il criterio di quantificazione del danno all'immagine) per le ipotesi di assenze arbitrarie fraudolente al ricorrere di modalità accertative connotate da peculiare evidenza probatoria (pur in fase di indagini preliminari).

L'art. 55 *quinquies* rimaneva peraltro vigente nel testo già descritto, limitatamente alle ipotesi 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), non fosse stata accertata nella situazione ovvero mediante gli strumenti investigativi già richiamati (ingenerando una singolare asimmetria sistematica con riguardo al criterio di quantificazione del danno all'immagine).

Successivamente, l'art. 16, comma 1, lettera a, del decreto legislativo

25 maggio 2017, n. 75, ha modificato anche l'art. 55-*quinquies* del d.lgs. n. 165 del 2001, stabilendo che «al comma 2, le parole "il danno all'immagine subiti dall'amministrazione" sono sostituite dalle seguenti: "il danno d'immagine di cui all'articolo 55-*quater*, comma 3-*quater*"», in tal modo uniformando la disciplina in materia di danno all'immagine conseguente ad assenze dal servizio realizzate con modalità fraudolente.

Da ultimo, il decreto legislativo 20 luglio 2017, n. 118, ha previsto all'art. 1 che «il decreto legislativo 20 giugno 2016, n. 116, è modificato e integrato secondo le disposizioni del presente decreto.

Per quanto non disciplinato dal presente decreto, restano ferme le disposizioni del decreto legislativo n. 116 del 2016», all'art. 3, che "al capoverso 3-*quater*, la parola: «quindici» e' sostituita dalla seguente: «venti» e la parola: «centoventi» e' sostituita dalla seguente: «centocinquanta», e all'art. 5 (Disposizioni finali), che «sono fatti salvi gli effetti già prodotti dal decreto legislativo n. 116 del 2016».

Sulla descritta stratificazione normativa è recentemente intervenuta la Corte costituzionale, con la sentenza n. 61/2020, che ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale del 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 particolare, la Consulta, dopo aver compendiato l'evoluzione normativa in materia (significativamente riscontrando la presenza del riferimento al danno all'immagine tra i criteri direttivi della legge delega n. 15/2009, cui è seguito il decreto legislativo n. 150/2009), ha

ritenuto fondata la questione di costituzionalità dell'ultimo periodo (nonché, in quanto inscindibilmente connessi, del secondo e del terzo periodo) dell'art. 55 *quater* del d.lgs. n. 165 del 2001 (inserito dall'art. 1, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 116 del 2016), per ritenuto contrasto con l'art. 76 della Costituzione, in quanto la già richiamata legge delega n.124/2015 non contemplava, tra gli ambiti materiali e i criteri direttivi della delegazione, alcun riferimento all'istituto del danno all'immagine della Pubblica amministrazione.

A seguito della sentenza del Giudice delle leggi, avente efficacia retroattiva, fatta eccezione per i c.d. "rapporti esauriti", occorre dunque ricostruire la normativa applicabile, verificando se sia ancora riscontrabile la sussistenza di una disciplina speciale in materia, ovvero se debba procedersi all'applicazione della disciplina generale di danno all'immagine, come sostanzialmente richiesto dai convenuti.

In proposito, l'art. 55 *quinquies* tuttora prevede che, in caso di assenze arbitrarie dal servizio realizzate con modalità fraudolente, il lavoratore "è obbligato a risarcireil danno all'immagine di cui all'art. 55 *quater*, comma 3- *quater*".

L'art. 55 *quinquies*, ad avviso di questa Corte, deve ritenersi tuttora vigente, tanto più che la Consulta (che pure ha ricompreso disposizioni di legge ulteriori rispetto a quella censurata dal giudice *a quo*) non ha esteso ad esso la pronuncia di incostituzionalità, sebbene preveda espressamente la risarcibilità del danno all'immagine della P.A. per il complesso del sistema delle assenze arbitrarie dal servizio realizzate con modalità fraudolente.

Peraltro, avuto riguardo al rinvio ivi contenuto al "danno all'immagine di cui all'art. 55 *quater*, comma tre *quater*", si osserva, per un verso, come detta *relatio* dovesse originariamente intendersi, essenzialmente, come riferita alla peculiare tecnica di quantificazione del suddetto detrimento e, per altro verso e sul terreno dell'interpretazione letterale, che la Corte costituzionale non ha dichiarato incostituzionale l'art. 55 *quater*, comma 3 - *quater*, nel suo complesso, ma con riguardo esclusivamente al secondo, terzo e quarto periodo, cosicché, neppure sul piano testuale sembra potersi inferire l'intervenuta caducazione, per così dire "a cascata", dell'art. 55 *quinquies*.

In definitiva, il comma l'art. 55 *quater*, comma 3 - *quater*, tuttora prevede che "nei casi di cui al comma 3-bis (ovvero al ricorrere di modalità accertative connotate da peculiare evidenza probatoria n.d.r.), la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente Procura regionale della Corte dei conti avvengono entro venti giorni dall'avvio del procedimento disciplinare".

Si tratta di una disposizione del tutto coerente con il disegno del legislatore, risalente già al decreto legislativo n. 150/2009 e non intaccato dalla pronunzia della Corte costituzionale (neppure sotto il profilo "formale" dell'eccesso di delega), di assicurare una risposta, in termini di responsabilità amministrativa anche per danno all'immagine (svincolandola dunque dalla c.d. pregiudizialità penale), connotata da spiccata effettività/tempestività.

D'altra parte, sotto il profilo della ricostruzione storico - evolutiva della

disciplina in esame, si è già evidenziato come le radici della specialità della disciplina in materia di danno all'immagine derivante da assenze arbitrarie realizzate con modalità truffaldine risalgano al richiamato decreto legislativo n. 150/2009, che ha rinvenuto significativa applicazione ed elaborazione giurisprudenziale per oltre un lustro prima che il legislatore individuasse, al suo interno, uno specifico sotto-settore (modalità accertative connotate da peculiare evidenza probatoria) e dettasse per esso una peculiare disciplina (oggi in larga misura dichiarata incostituzionale dalla Consulta).

Si ritiene, pertanto, che il venir meno delle specifiche disposizioni già dettate dal legislatore delegato relativamente al sottosistema del danno all'immagine da assenze arbitrarie, laddove contraddistinte da modalità accertative connotate da peculiare evidenza probatoria, lungi dal travolgere la peculiare disciplina, già introdotta dal legislatore fin dal 2009 e tuttora prevista dall'art. 55 *quinques* del TUPI con riguardo all'intero sistema del danno da assenze arbitrarie dal servizio fraudolentemente realizzate, non possa che comportarne la diretta applicazione (o se si preferisce, la riespansione) all'intero settore speciale, ferma ovviamente rimanendo l'espunzione dall'ordinamento delle disposizioni, censurate dalla Consulta, di ordine procedurale ed estimativo contenute nel testo dell'art. 55 *quater*, comma 3 *quater*, del TUPI.

Conseguentemente, alla luce della permanente vigenza di una specifica previsione (art. 55 *quinques*) di responsabilità erariale per l'intero sistema del danno all'immagine conseguente ad assenze

arbitrarie dal servizio perpetrate mediante condotte fraudolente, ritiene il Collegio che non possa che darsi continuità al già richiamato e univoco orientamento giurisprudenziale relativo alla medesima disposizione (con riguardo all'analogo testo risalente al d.lgs. n. 150/2009), secondo cui la norma sostanzialmente prevede un'autonoma e speciale ipotesi di perseguibilità del danno all'immagine della Pubblica amministrazione, testualmente svincolata dal previo accertamento (c.d. pregiudizialità penale) con sentenza passata in giudicato di un reato contro la pubblica amministrazione (in termini analoghi, Corte conti, Sez. II appello, sent. n. 140/2020 e sent. n. 146/2020).

Nel caso in esame, *nulla quaestio* in merito al danno all'immagine inferto all'Amministrazione dalla condotta del convenuto, come attestato dai numerosi articoli di stampa prodotti dalla Procura erariale, che dimostrano la vasta eco che la vicenda ha avuto sulla stampa nazionale e locale.

In ordine al *quantum*, si potrà procedere con l'utilizzo degli ordinari strumenti interpretativi propri del giudice, tra i quali l'impiego del potere di determinazione equitativa del danno ex artt. 1226 e 2056 cod. civ.

Come già accennato in precedenza, secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, il giudice può far ricorso al potere di determinazione equitativa del danno non soltanto quando sia assolutamente impossibile stimare con precisione l'entità dello stesso, ma anche qualora, in relazione alla peculiarità del caso concreto, la precisa

determinazione del pregiudizio patrimoniale si riveli ardua (“rilevante difficoltà assoluta” per tutte, Cass., Sez. III, n. 19148 del 29 settembre 2005; cfr., Corte dei conti, Sez. III, n. 501 del 31 dicembre 2007); peraltro, nell'operare la valutazione equitativa, il giudice non è tenuto a fornire una dimostrazione minuziosa e particolareggiata della corrispondenza tra ciascuno degli elementi esaminati e l'ammontare del danno liquidato, essendo necessario e sufficiente che il suo accertamento sia scaturito da un esame della situazione processuale globalmente considerata.

Quanto all'esame e alla valutazione della fattispecie *sub iudice*, vengono dunque in rilievo i criteri interpretativi enucleati dalle Sezioni riunite di questa Corte (in particolare, sentenza n. 10/QM/2003), richiamati dalla giurisprudenza contabile successiva, nonché quelli individuati dalla Corte di cassazione, Sezioni Unite Penali, nella sentenza n. 15208/2010 e, in particolare:

- a) la qualifica posseduta dal convenuto al momento della commissione degli illeciti;
- b) il notevole disvalore giuridico-sociale connesso alla gravità e frequenza degli illeciti commessi, nel pur breve periodo soggetto a videosorveglianza;
- c) l'intenzionalità dell'illecito, caratterizzato dalla commissione di condotte plurime ed evidentemente coscienti e volontarie;
- d) la diffusione della vicenda, oltre che all'interno dell'azienda, nella comunità sociale di riferimento.

Nel caso in esame, si dovrà tener conto della connotazione dolosa

della condotta, della gravità dell'illecito, della posizione elevata assunta dal convenuto nell'organizzazione amministrativa e della vasta eco avuta dalla vicenda sulla stampa nazionale e locale.

Alla luce di questi parametri, si ritiene che il danno all'immagine da assenteismo debba essere equitativamente determinato in complessivi € 20.000,00, come indicato dalla Procura attorea.

La seconda voce di danno non patrimoniale all'immagine del Comune di Livorno è, invece, ricollegata unicamente ai diversi reati accertati con la sentenza n. 403/2018.

La domanda è ammissibile, in quanto il convenuto è stato condannato in sede penale per una serie di delitti contro la P.A. (art. 314 c.p.), commesso nel periodo 2015 - 2018, con sentenza oramai irrevocabile.

Nel merito, la domanda è fondata.

Come accennato in precedenza, la categoria del danno erariale all'immagine, originariamente frutto di elaborazione giurisprudenziale della Corte dei conti, ha rinvenuto codificazione normativa con l'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (conv. nella legge n. 102/2009), a norma del quale «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" (l'art. 4, comma 1, lettera g), dell'allegato 3 - Norme transitorie e abrogazioni - al medesimo codice di giustizia contabile ha abrogato l'art. 7 della legge n. 97 del 2001).

Successivamente l'art. 1, comma 1 sexies, della legge n. 20/1994

(introdotto dall'art. 1, comma 62, della legge n. 190/2012), ha previsto che "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".

Si tratta, però, di una presunzione relativa e non assoluta (Sez. Giur. Lazio, sent. n. 294/2020), sicché il danno può essere ricostruito in via equitativa, tenendo conto di una molteplicità di elementi.

Infatti, "in assenza ... di criteri probatori utili, per certezza storica, ad accedere alla stima del danno all'immagine secondo la prescrizione normativa di cui sopra", "oltre al richiamato criterio del *duplum*", possono "sempre trovare applicazione gli ordinari criteri di quantificazione in via equitativa, ex art. 1226 c.c., del danno all'immagine in concreto risarcibile con riferimento alla gravità della condotta, alla qualifica rivestita dall'autore del danno, alla rilevanza nel settore di servizio delle istanze di legalità e di correttezza dell'agire dei dipendenti pubblici ed, infine, anche al c.d. *clamor fori*, i quali sono tutti utilizzabili per la stima delle somme necessarie a risarcire il danno e che conducono ugualmente a prospettare l'entità del danno all'immagine in una componente economica che confluisce nel valore risarcibile" (Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 117/2019).

Sotto questo profilo, vengono dunque in rilievo anche i criteri

interpretativi enucleati dalle Sezioni riunite di questa Corte (in particolare, sentenza n. 10/QM/2003), richiamati dalla giurisprudenza contabile successiva, nonché quelli individuati dalla Corte di cassazione, Sezioni Unite Penali nella sentenza n. 15208/2010, illustrati in precedenza.

Nel caso di specie, si ritiene innanzitutto che la prova dell'*an* del danno all'immagine possa ritenersi raggiunta in ragione dell'accertamento delle descritte condotte e della notorietà dell'accaduto, ampiamente trattato dalla stampa nazionale e locale, come documentato dal Pubblico Ministero.

In merito al *quantum*, in difetto di elementi probatori utili a ricostruire compiutamente le *utilitas* complessivamente percepite dal convenuto, si deve avere riguardo alla vasta eco della vicenda sulla stampa nazionale e locale, al carattere doloso della condotta, alla sua rilevanza penale, alla reiterazione dei fatti delittuosi ed alla qualifica del convenuto, in posizione apicale all'interno dell'ufficio; sulla scorta di questi elementi di valutazione, si ritiene corretta la determinazione del danno all'immagine in € 40.000,00, come richiesto dalla Procura erariale.

Ne consegue che il convenuto è tenuto a versare al Comune di Livorno, a titolo di danno non patrimoniale, la somma complessiva di € 60.000,00.

a) Conclusioni. Le statuizioni accessorie.

Nel complesso, il danno, patrimoniale (€ 22.363,22) e non patrimoniale (€ 60.000,00), è pari ad € 82.363,22.

Poiché il Comune di Livorno ha già recuperato l'importo di € 51.001,29, il convenuto dev'essere condannato al pagamento della differenza di € 31.361,93.

L'importo deve essere maggiorato della rivalutazione monetaria, da calcolare su base annua e secondo gli indici ISTAT per le famiglie di operai e impiegati, a far data dall'evento lesivo e fino alla pubblicazione della presente sentenza; sulla somma così rivalutata, sono dovuti gli interessi legali, dalla pubblicazione della sentenza e fino al soddisfo.

Le spese di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Toscana, definitivamente pronunciando in ordine alla domanda proposta dal Procuratore regionale nei confronti di Stefanini Riccardo;

ACCOGLIE

la domanda per quanto di ragione e, per l'effetto, lo condanna al pagamento della somma complessiva di € 31.361,93 (trentunomila e trecentosessantuno/93) in favore del Comune di Livorno, oltre alla rivalutazione monetaria dalla data dell'evento lesivo fino alla data di pubblicazione della presente sentenza, oltre agli interessi legali sulla somma così rivalutata, da quest'ultima data e fino al soddisfo.

Pone a carico del convenuto le spese di giudizio, che liquida, fino al deposito della presente sentenza, in complessivi €. 368,00.= (diconsi Euro Trecentosessantotto/00.=).

Manda alla Segreteria per le comunicazioni di rito.

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 1° dicembre 2021.

IL RELATORE

Giuseppe di Pietro

F.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Antonio Galeota

F.to digitalmente

Depositata in segreteria il 21/01/2022

Il Direttore di segreteria

Simonetta Agostini

F.to digitalmente