



Originale della sentenza	€ 64,00
Originale sentenza esecutiva	€ 64,00
Copie sentenze per notifica	€ 128,00
Diritti di cancelleria	€ 46,50
Totale spese	€ 302,50

Il Collaboratore Amministrativo
F.to Dr. Angelo Di Vita

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai seguenti magistrati:

dott. Carlino Guido - Presidente

dott. Adriana Parlato - giudice relatore

dott. Maria Rita Micci - giudice

ha pronunciato la seguente

Sentenza n. 213/2019

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. **64789** del registro di segreteria, promosso dal Procuratore Regionale nei confronti del signor **Enrico Mandalà**, nato a Palermo il 14 settembre 1954, ed elettivamente domiciliato a Palermo, in via L. Ariosto n. 34, presso lo studio dell'avvocato Biagio Barbiera, che lo rappresenta e difende per procura in calce alla memoria difensiva;

Esaminati gli atti e documenti di causa;

Uditi, nella pubblica udienza del 21 novembre 2018, il relatore, dottoressa Adriana Parlato, il Pubblico Ministero, dottoressa Maria Licastro, e, per il convenuto, l'avvocato Biagio Barbiera;

premesso in

Fatto

Il signor Mandalà, odierno convenuto, già dipendente della Ragioneria Territoriale dello Stato di Palermo, nelle date del 15 e del 16 febbraio 2017,

si assentava dal luogo di lavoro in un orario in cui, secondo i dati risultanti dal sistema di rilevazione delle presenze, avrebbe dovuto essere presente in ufficio, per aver timbrato solo in entrata il proprio cartellino.

Il dirigente dell'Ufficio I, con relazione del 6 marzo 2017, segnalava al Direttore della Ragioneria tale circostanza, precisando di aver accertato personalmente la condotta assenteistica dell'interessato, che, già in passato, si era allontanato ingiustificatamente dal luogo di lavoro, violando le disposizioni sulla fruizione di permessi brevi e riferiva anche di aver richiesto, nelle occasioni in questione, spiegazioni ai colleghi presenti, che, però, non avevano saputo fornirgli nessuna informazione.

Il Direttore, appresi i fatti, con decreto del 7 marzo 2107, sospendeva cautelativamente il dipendente e gli muoveva la contestazione volta ad avviare il relativo procedimento disciplinare; inoltre, con nota del 17 marzo 2017, denunciava alla Procura presso questa Sezione l'ipotesi di danno erariale derivante dalla descritta condotta.

Il P.M. contabile, ricevuta la *notitia damni*, effettuava alcuni approfondimenti istruttori riguardanti l'avvenuta applicazione della sanzione del licenziamento senza preavviso, il numero di ore di assenza ingiustificata, la relativa retribuzione e l'ultimo stipendio in godimento, e, in data 10 maggio 2017, notificava al presunto responsabile un atto di invito a dedurre, contestandogli di aver provocato all'amministrazione di appartenenza un danno complessivo pari a euro 10.823,70, ricomprendente l'importo di euro 81,54 euro, corrispondente a quanto percepito a fronte delle ore in cui non si trovava sul luogo di lavoro e la somma di €10.742,16, per risarcire il danno all'immagine arrecato all'immagine di appartenenza, calcolato, *ex comma 3*

quater dell'art. 55 *quater* del D. lgs 165/2001, in misura di sei mensilità

dell'ultima retribuzione in godimento.

L'incolpato, nel frattempo destinatario di un provvedimento di licenziamento

disciplinare senza preavviso, in data 27 giugno 2017, trasmetteva deduzioni

difensive che il requirente considerava utili solo ai fini di ridurre l'entità del

danno oggetto dell'addebito preliminare, secondo quanto di seguito

precisato.

Il P.M., quindi, introduceva il presente giudizio, chiedendo la condanna del

convenuto per il danno patrimoniale corrispondente al compenso percepito

per l'arco temporale in cui non aveva fornito la prestazione lavorativa che

era tenuto a svolgere, di importo pari ad 81,54 euro, e per il danno

all'immagine, quantificato nel minimo edittale pari a sei mensilità

dell'ultimo stipendio, stabilito dal comma tre *quater* dell'art. 55 *quater* del

D.lgs 165/2001, vigente *ratione temporis*.

Con riferimento a quest'ultima posta di danno, l'attore pubblico,

respingendo le argomentazioni prospettate nelle difese preprocessuali,

specificava che la stessa doveva considerarsi sussistente anche a prescindere

dallo *strepitus fori*, il quale, eventualmente, avrebbe influito aggravando

l'entità del pregiudizio, che, comunque, sia pure nella misura minima

normativamente prevista, doveva ritenersi sussistente, per una scelta

legislativa di intenso rigore, finalizzata al contrasto dell'assenteismo; la base

di calcolo, inoltre, alla stregua della prospettazione accusatoria, avrebbe

dovuto prendere in considerazione l'ultimo stipendio lordo e non quello

netto e, tenendo conto della riduzione di euro 346,16, connessa al regime di

part time (per il quale il Mandalà aveva optato, con decorrenza a partire dal

4 giugno 2016), si sarebbe ottenuto il risultato, più ridotto rispetto all'addebito preliminare, di € 8.663.16.

Il procuratore, conclusivamente, chiedeva la condanna del convenuto per un totale complessivo di euro 8.744,70.

Il signor Mandala si costituiva in data 26 ottobre 2018, con il patrocinio dell'avvocato Biagio Barbiera, e, escludendo la vigenza di automatismi o la previsione di una sanzione in misura fissa, sosteneva che la richiesta di condanna avrebbe dovuto corrispondere ad un danno erariale che, nel caso in esame, non era stato dimostrato, con conseguente infondatezza dell'azione avversaria; in via subordinata, ribadiva l'argomento, già speso in fase preprocessuale, per cui doveva farsi riferimento all'importo netto della retribuzione; infine, escludeva che un'eventuale condanna potesse avere ad oggetto anche la rivalutazione monetaria.

All'udienza del 21 novembre 2018, i rappresentanti delle parti ribadivano le argomentazioni e le pretese in precedenza formulate.

Diritto

1. L'odierno giudizio è finalizzato all'accertamento della fondatezza della pretesa azionata dal Pubblico Ministero concernente una duplice ipotesi di danno erariale, patrimoniale e d'immagine, asseritamente subito dall'amministrazione di appartenenza del convenuto, derivante dalla condotta di "*assenteismo fraudolento*" allo stesso contestate.

2. L'inquadramento normativo della fattispecie ricomprende necessariamente una sintesi dei numerosi interventi legislativi succedutisi nel tempo.

Occorre, in primo luogo, prendere le mosse dalla legge 4 marzo 2009 n. 15,

c.d. “Legge Brunetta”, contenente la delega rivolta dal Parlamento al Governo con l’obiettivo di ottimizzare la produttività del lavoro nonché l’efficienza e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni e, in particolare, dall’articolo 7, comma 1, lettera e), il quale ha stabilito che, nelle ipotesi di assenteismo fraudolento, si dovessero *“prevedere, a carico del dipendente responsabile, l’obbligo del risarcimento del danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione dei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché del danno all’immagine subito dall’amministrazione”*.

Il D.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, attuativo della delega, è intervenuto sul D.lgs. 165/2001, inserendo, fra l’altro, gli articoli 55 *quater*, avente ad oggetto il licenziamento del pubblico dipendente per motivi disciplinari, e 55 *quinquies*, riguardante le conseguenze delle false attestazioni o certificazioni, punite, secondo quanto stabilito dal primo comma, con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400,00 ad euro 1.600,00, prevedendosi, al secondo comma, che *“il lavoratore, ferme la responsabilità penale e disciplinare e le relative sanzioni, è obbligato a risarcire il danno patrimoniale, pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per i quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all’immagine subito dall’amministrazione”*.

La materia, in seguito, è stata interessata dall’emanazione di una nuova legge delega, la legge 7 agosto 2015, n. 124, c.d. “legge Madia”, finalizzata alla riorganizzazione della P.A., riguardante, per quanto interessa, anche l’introduzione di disposizioni che, imprimendo un’accelerazione ai procedimenti disciplinari, ne garantissero una maggior incisività; in

particolare, l'articolo 17, comma 1, lettera s), dava impulso all'adozione

“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”.

Il D.lgs. 20 giugno 2016 n. 116 ha dato attuazione alla delega inserendo nel contesto dell'art. 55 *quater* del D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, introdotto dal D.lgs. 150/2009, diversi nuovi commi, fra cui il comma terzo *quater*, il quale, nella descritta ottica acceleratoria, ha disposto che nei casi di assenteismo fraudolento *“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”*, aggiungendo che *“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”* e precisando che *“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 centocinquanta giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga”*; in merito alla quantificazione del pregiudizio è stato specificato che *“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”*.

Il legislatore delegato, infine, è nuovamente intervenuto modificando il citato articolo 55 *quater* con il D.lgs. 25 maggio 2017, n. 75; tale

disposizione, però è in vigore dal 5 agosto 2017 e non si applica ai fatti contestati, accaduti nelle date del 15 e 16 febbraio 2017, restando estranea, *ratione temporis*, al quadro normativo entro cui inquadrare la presente fattispecie.

3. Ciò premesso, l'addebito rivolto al convenuto sotto il profilo del danno patrimoniale appare fondato.

Non vi è dubbio, infatti, che l'interessato, in assenza di valide cause giustificative della sua astensione dal servizio, non abbia svolto l'attività lavorativa che era tenuto compiere: in considerazione dell'alterazione del nesso sinallagmatico fra le prestazioni corrispettive e tenuto conto di quanto previsto dal secondo comma dell'art. 55 *quinquies* del D.lgs. 165/2001, quindi, le retribuzioni percepite a fronte delle ore di assenza arbitraria devono essere restituite, nella misura contestata di euro 81,54.

4. La pretesa fatta valere dall'attore pubblico concerne, inoltre, il risarcimento del danno alla immagine della amministrazione derivante dalla falsa attestazione della propria presenza in servizio da parte del pubblico dipendente convenuto; in base alla prospettazione attorea, anche nei casi, quale quello in esame, in cui non via sia stata alcuna diffusione mediatica della vicenda, si sarebbe in presenza dei presupposti per pronunciare la condanna del responsabile delle condotte assenteistiche per il discredito subito dall'amministrazione, quanto meno nella misura minima fissata dalla legge, dal momento che il c.d. *clamor fori* non costituirebbe un elemento essenziale per configurare la fattispecie, rilevando solo ai fini di una maggiore quantificazione del danno da risarcire.

Il Collegio, per diverse ragioni, non ritiene condivisibile tale ricostruzione,

che, di fatto, prescinde dalla dimostrazione di un pregiudizio effettivo.

a. Il primo argomento ha carattere sistematico.

Si rammenta, al fine di inquadrare la fattispecie, che gli artt. 55 *quinquies*, comma secondo, e 55 *quater*, comma terzo *quater* (insieme all'art. 46, comma 1 del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33) integrano una specifica ipotesi di danno all'immagine, che si affianca a quella di carattere generale di cui all'art. 17 comma 30 *ter*, del d.l. n. 78 del 2009 (c.d. lodo Bernardo) convertito nella legge n. 102 del 2009, nel testo oggi vigente a seguito delle modifiche apportate dall'art. 4, comma 1, lettere g) ed h), dell'allegato 3 del D.lgs. n.174/2016, recante il Codice della Giustizia Contabile, ricordando che anche nel caso di commissione da parte di un pubblico dipendente di un reato contro la pubblica amministrazione, accertato con sentenza definitiva, tipizzato dal citato art.17, è stata offerta una prospettiva analoga quella oggi sostenuta dall'accusa, secondo cui il pregiudizio alla reputazione dell'amministrazione di appartenenza avrebbe dovuto configurarsi come sussistente *in re ipsa*, che, però, non venne condivisa dalla prevalente giurisprudenza contabile (*cf.* la sentenza della Sezione d'Appello per la Regione siciliana n. 22/2013).

Le stesse argomentazioni che hanno condotto ad escludere, all'indomani dell'entrata in vigore del "lodo Bernardo", la sussistenza di un danno *in re ipsa* nei casi di reati contro la P.A., sono valide anche in materia di assenteismo fraudolento: la nozione di danno all'immagine, infatti, nell'ambito dell'ordinamento, deve essere considerata unitaria e, in ogni caso, espressiva di un'effettiva compromissione della reputazione dell'ente danneggiato, ipotizzabile solo in presenza di una propagazione di notizie da

cui sia potuto derivare uno scadimento dell'opinione dei consociati in merito alla correttezza dell'operato delle pubbliche amministrazioni; secondo la ricostruzione che si ritiene preferibile le divergenze fra le diverse previsioni non riguardano il concetto essenziale del danno ma solamente aspetti procedurali e processuali, quale, nell'ipotesi, generale, la necessità di un condizione di procedibilità, consistente in una condanna passata in giudicato (precedentemente solo per i delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione previsti nel Capo I del Titolo II del Libro Secondo del codice penale, e, dopo l'entrata in vigore del Codice di Giustizia Contabile, secondo quanto disposto dall'art. 51, comma 6, e art. 4, lettere g) ed h) delle "norme transitorie e abrogazioni" per tutti i delitti commessi a danno della P.A.) che non è richiesta per l'ipotesi specifica in esame, caratterizzata dall'intreccio, anche temporale, fra le fasi di avvio e di conclusione della procedura disciplinare e i termini per la trasmissione della segnalazione alla Procura contabile, l'emissione dell'invito e l'esercizio dell'azione disciplinare (*cf.* la decisione della III Sezione d'Appello n. 161/2018; *vd.* anche le decisioni della Sezione Puglia n. 711/2018 e n.258/2018 della Sezione Toscana).

b. In secondo luogo, deve aversi riguardo al rapporto fra le norme recate dai decreti legislativi in materia di danno all'immagine connesso all'assenteismo fraudolento e ai principi contenuti nelle leggi delega, di cui gli stessi costituiscono attuazione.

Sotto tale profilo deve essere esclusa sia una valenza sanzionatoria delle disposizioni richiamate sia un'interpretazione in chiave di presunzione di dannosità intrinseca o *in re ipsa*, poiché tale lettura condurrebbe alla loro

censurabilità sotto il profilo dell'esorbitanza dalla delega, dato che la legge 4 marzo 2009 n. 15 non contiene alcun principio che possa giustificare un simile intervento da parte del legislatore delegato; analoghe considerazioni possono essere svolte anche con riferimento alla successiva la legge 7 agosto 2015, n. 124, cui sono seguite modifiche della previgente disciplina che, coerentemente con la nuova delega, si sono limitate ad imprimere un'accelerazione del procedimento disciplinare per garantirne l'effettività, senza incidere sull'essenza della fattispecie e sulla sua struttura ontologica.

Inoltre, neppure dall'indicazione normativa di un minimo edittale, pari a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, può desumersi il carattere automatico ed accessorio della condanna in seguito all'accertamento della condotta assenteista del pubblico dipendente: si tratta, infatti, solo di un parametro utile alla quantificazione del danno che il legislatore ha inteso fornire, stante la natura estremamente astratta ed intangibile del bene leso, al fine di assicurare proporzionalità, certezza ed omogeneità delle decisioni.

Fra l'altro, sempre in tema di danno all'immagine, derivante però dalla commissione di un reato contro la pubblica amministrazione, già in passato, il legislatore, aggiungendo con L. 190/2012 il comma 1 *sexies* all'articolo 1, alla legge 20/1994, aveva offerto un criterio per la determinazione del pregiudizio, da considerarsi, salvo prova contraria, patito nella misura del doppio dell'utilità percepita dal pubblico dipendente danneggiante, rilevandosi come tale previsione non abbia giustificato alcun automatismo nelle pronunce di condanna, sempre condizionate dalla positiva valutazione della sussistenza di un *clamor fori* e del conseguente effettivo danno.

c. Un ulteriore argomento si fonda sull'esegesi testuale del citato comma 3

quater dell'art. 55 *quater*, e conferma che, perché si possa pronunciare una condanna per danno all'immagine, non basta provare una condotta qualificabile in termini di assenteismo fraudolento ma occorre dimostrare che ne è conseguita un'effettiva compromissione dell'opinione dei consociati circa il buon andamento della pubblica amministrazione.

L'emissione dell'invito a dedurre da parte della procura contabile, infatti, deve avvenire “*quando ne ricorrano i presupposti*” e “*l'eventuale condanna*” è prospettata solo come uno dei possibili esiti del giudizio: secondo l'esegesi preferibile ed evidente della norma i presupposti che devono ricorrere affinché il procuratore dia il via alla fase pre - processuale e il collegio accolga la prospettazione accusatoria non possono che consistere nella diffusione della notizia e nel conseguente discredito, la cui sussistenza sarà vagliata prima dal procuratore, per decidere se effettuare la contestazione preliminare e se promuovere l'azione, e poi dal collegio, al fine di decidere se accoglierla o meno.

d. Va ulteriormente specificato che la ricorrenza dei presupposti e l'eventualità della condanna non possono essere ancorati alla sola conoscenza dei fatti nell'ambito della limitata cerchia dei colleghi e dei dirigenti, presupponendo una più vasta circolazione della notizia: altrimenti, se bastasse la notorietà della vicenda in ambito lavorativo, tenuto conto che in ogni ufficio, di regola, sono presenti altri dipendenti oltre quello assenteista, non vi sarebbe nessun presupposto da accertare e la condanna sarebbe certa e non eventuale, ricadendosi così in un inammissibile automatismo (*cfr.* la sentenza n. 111/2018 di questa Sezione; l'interpretazione sopra tratteggiata, inoltre, evita di incorrere nei dubbi di

legittimità costituzionale paventati nella sentenza/ordinanza della Sezione Umbria del 9 ottobre 2018).

5. In definitiva, ad avviso del Collegio, va tenuto fermo l'orientamento della Sezione secondo cui il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, anche connesso a condotte di assenteismo fraudolento, *“non deve essere assimilato ad una sanzione automatica ed automaticamente applicabile, ma occorre sia accertato, di volta in volta, verificando la sussistenza del clamor fori, presupposto essenziale per una risonanza del fatto illecito e una conseguente lesione dell'immagine dell'ente pubblico attraverso la diffusione dei fatti su organi di stampa e mass media anche locali”* (cfr. la pronuncia di questa Sezione n.640/2017), evidenziando che, se è vero che la risonanza del fatto non deve necessariamente coincidere con il suo risalto mediatico, potendo, in astratto, derivare da altri canali di propalazione della notizia, è vero anche che, nel caso concreto, non vi è traccia di alcuna modalità alternative di realizzazione del *clamor* (cfr. la sentenza della Sezione d'Appello per la Sicilia n. 177/2018, la quale evidenzia *“che, come osservato da condivisibile giurisprudenza ... il detrimento dell'immagine della P.A. può venire a concretizzarsi nei modi più svariati”*; di questa varietà, come già rilevato, però, non vi è esempio ed evidenza negli atti di causa).

Pertanto, considerato, alla luce di quanto esposto, che, contrariamente all'assunto accusatorio, il *clamor fori* non è utile solo a determinare il *quantum* di un eventuale condanna ma integra un elemento strutturale, necessario sotto il profilo dell'*an* della responsabilità e, dato che la prova della sua sussistenza non è stata raggiunta, la domanda del Pubblico

Ministero non può essere accolta ed il convenuto deve essere assolto dal relativo addebito.

6. In conclusione, ritenuta meritevole di parziale accoglimento la domanda formulata dal Pubblico ministero, il signor Mandalà Enrico, deve essere condannato al pagamento in favore del Ministero dell'Economia e delle Finanze della somma di euro 81,54, da maggiorarsi della rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo l'indice dei prezzi ISTAT, dalla data della percezione dei singoli emolumenti alla data di pubblicazione della presente sentenza, e degli interessi legali sull'importo rivalutato, decorrenti dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo.

7. Le spese di causa seguono la soccombenza e vengono liquidate a favore dello Stato, come in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando nel giudizio di responsabilità n. **64789**, accogliendo parzialmente la domanda del procuratore:

- condanna il signor **Mandalà Enrico** al pagamento in favore del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della somma di euro 81,54, da maggiorarsi della rivalutazione monetaria, da calcolarsi secondo l'indice dei prezzi ISTAT, dalla data della percezione dei singoli emolumenti alla data di pubblicazione della presente sentenza, e degli interessi legali sull'importo rivalutato, decorrenti dalla data di pubblicazione della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo;

- rigetta la richiesta volta al risarcimento del danno all'immagine;

- condanna il convenuto anche al pagamento, in favore dello Stato, delle

spese di giustizia liquidate in euro 87,07 (euro ottantasette/07).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti conseguenti.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 21 novembre 2018.

L'estensore

Il Presidente

F.to Adriana Parlato

F.to Guido Carlino

Depositata oggi in segreteria nei modi di legge.

Palermo, 27 marzo 2019

Il Collaboratore Amministrativo

F.to Dr. Angelo Di Vita