

**SENT. 210/2020/R**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE

PER LA REGIONE EMILIA ROMAGNA

composta dai seguenti magistrati:

Tammaro MAIELLO

Presidente

Antonio NENNA

Consigliere

Andrea GIORDANO

Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 44837 riassunto dal Procuratore Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna della Corte dei conti nei confronti di **OMISSIS**, rappresentata e difesa dall'Avv. G. Accordino del Foro di Piacenza;

Visto l'atto di riassunzione ex art. 199, c. 3, c.g.c.;

Visti gli altri atti e documenti di causa;

Visto l'art. 85 d.l. 17 marzo 2020, n. 18, recante *"Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, le cui finalità e disciplina procedimentale sono confermate dal d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126;

Visto il decreto del 4 novembre 2020 del Presidente di questa Sezione giurisdizionale che ha disposto che, fino alla cessazione degli effetti della

**SENT. 210/2020/R**

dichiarazione dello stato di emergenza nazionale da COVID-19 (31 gennaio 2021), le udienze già fissate devono svolgersi da remoto, secondo le istruzioni fornite dal DGSIA della Corte dei conti con note del 17 aprile 2020 e n. 1541 del 7 maggio 2020, utilizzando l'applicativo *Teams* della *Microsoft*; Udito nella pubblica udienza del 16.12.2020 il relatore Ref. Andrea Giordano, il Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. Alberto Mingarelli e l'Avv. G. Accordino per la convenuta;

**MOTIVAZIONE**

**1.** Con atto di citazione regolarmente notificato la Procura Contabile ha citato in giudizio **OMISSIS**, per sentirla condannare a pagare, a favore del Comune di Piacenza, la somma complessiva di € 23.705,91 (danno all'immagine € 23.689,92; danno patrimoniale € 15,99), o quella diversa dal Collegio ritenuta di giustizia, per il risarcimento del danno dall'Amministrazione patito, oltre rivalutazione monetaria a decorrere dal momento dell'effettivo depauperamento e sino alla data di pubblicazione della sentenza e interessi legali su tale somma sino alla data dell'effettivo soddisfo, con condanna alla refusione delle spese processuali.

**2.** Più segnatamente, l'azione della Procura si è fondata sulle risultanze delle indagini condotte dalla Polizia municipale e dalla Guardia di Finanza; indagini dalle quali sono emersi diffusi illeciti comportamenti da parte di numerosi dipendenti del Comune di Piacenza.

**3.** In particolare, gli addebiti per cui oggi è controversia si sono basati sulla denuncia del 9.10.2017, con cui la Procura è venuta a conoscenza di condotte illecite, riconducibili al fenomeno dell'assenteismo fraudolento e ingiustificato dal luogo di lavoro pubblico, della convenuta **OMISSIS** e,

**SENT. 210/2020/R**

segnatamente, dei seguenti tre episodi di uscita dall'ufficio durante l'orario di servizio, senza che l'allontanamento dall'attività lavorativa fosse registrato nei marcatori segnatempo:

- **mercoledì 9 novembre 2016**: a timbratura effettuata (entrata ore 7.31 – uscita ore 13.31), dunque formalmente in servizio, si recava al mercato settimanale di Piazza Duomo aggirandosi tra i banchi di vendita ed effettuando l'acquisto di un capo di abbigliamento trattenendosi dalle ore 8.05 alle ore 8.30;

- **mercoledì 23 novembre 2016**: a timbratura effettuata (entrata ore 7.31 – uscita ore 13.31), dunque formalmente in servizio, alle ore 7.55 usciva dalla sede comunale e si recava al mercato settimanale di Piazza Duomo aggirandosi tra i banchi di vendita, facendo rientro nella sede di lavoro alle ore 8.20 circa;

- **mercoledì 7 dicembre 2016**: a timbratura effettuata (entrata ore 7.39 – uscita ore 13.31), dunque formalmente in servizio, alle ore 8.09 usciva dalla sede comunale e si recava al mercato settimanale di Piazza Duomo aggirandosi tra i banchi di vendita, ed effettuando acquisti, facendo rientro alla sede di lavoro alle ore 8.36.

4. Come pure risulta dalla citazione introduttiva, a seguito dell'accertamento dei prefati fatti, con ordinanza di applicazione delle misure cautelari personali n. 3118/16 Reg. Gen. N.R. n. 886/17 R.G. G.I.P., il Tribunale di Piacenza ha applicato a **OMISSIS** la misura cautelare dell'obbligo di presentazione quotidiana al Comando di Guardia di Finanza di Piacenza dal lunedì al venerdì alle ore 7:00; l'Amministrazione comunale ha poi avviato il procedimento disciplinare, sospendendo la convenuta dal

**SENT. 210/2020/R**

servizio con privazione della retribuzione, irrogando quindi, in data 3.10.2017, la sanzione del licenziamento senza preavviso, di cui all'art. 55-*quater*, c. 1, lett. a), e c. 1- *bis*, d.lgs. n. 165/2001.

**5.** Secondo la ricostruzione attorea, la condotta dolosamente posta in essere da **OMISSIS** avrebbe integrato la fattispecie di falsa attestazione della presenza in servizio di cui all'art. 55- *quater*, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 165/2001, avendo la dipendente consapevolmente lasciato il luogo di lavoro per finalità personali, trasgredendo all'obbligo di registrare alla macchina segnatempo gli ingressi e le uscite dall'ufficio.

**6.** Sempre stando alla prospettazione di cui in citazione, i fatti avrebbero cagionato un danno erariale, distinguibile in due voci: quanto al danno patrimoniale, € 15.99, pari al compenso indebitamente erogato per le prestazioni lavorative non effettuate, in consonanza con quanto disposto dall'art. 55- *quinqües* d.lgs. n. 165/2001; quanto al danno all'immagine pubblica, € 23.689,92, alla luce di quanto pure previsto dall'art. 55- *quinqües* d.lgs. n. 165/2001, e considerate la vasta risonanza degli episodi di assenteismo e la molteplicità degli articoli di stampa, dedicati alle illecite condotte e ai successivi sviluppi.

**7.** Si è costituita in giudizio **OMISSIS**, chiedendo sospendersi il giudizio ex art. 106 c.g.c. e, comunque, respingersi la domanda attorea, siccome inammissibile e infondata, e altresì sollevando eccezione di legittimità costituzionale della normativa invocata, per prospettata violazione dell'art. 3 Cost..

**8.** Nel corso dell'udienza pubblica, le parti hanno insistito nelle rispettive conclusioni.

**SENT. 210/2020/R**

**9.** Con sentenza n. 273/2018, il Collegio di prime cure ha accolto la domanda attorea, condannando **OMISSIS** al pagamento, a favore del Comune di Piacenza, della somma di € 15.99, già rivalutata, e al pagamento degli interessi legali dal deposito della sentenza sino al soddisfo e dichiarando, quanto al danno all'immagine, la nullità dell'azione proposta, ai sensi dell'art. 51, c. 6, d.lgs. n. 174/2016.

**10.** Avverso la pronuncia ha proposto appello la Procura, chiedendone la riforma, quanto al capo relativo alla dichiarata nullità.

Più segnatamente, il Procuratore regionale ha fatto valere la violazione dell'art. 55- *quater*, c. 3- *quater*, e dell'art. 55- *quinquies* del d.lgs. n. 165/2001, posto che la fattispecie contemplata dall'invocata normativa presenterebbe indiscutibili caratteri di autonomia rispetto a quella, più generale, prevista a suo tempo dall'art. 17, c. 30- *ter*, d.l. n. 78/2009, nonché la violazione dell'art. 1, c. 1- *sexies*, l. n. 20/1994 e dell'art. 51, c. 6 e 7, d.lgs. n. 174/2016, siccome il menzionato art. 51 non potrebbe essere dotato di un valore tale da superare l'applicazione di norme speciali come gli artt. 55- *quater* e 55- *quinquies* d.lgs. n. 165/2001.

L'appellante ha chiesto, per l'effetto, la riforma della sentenza di primo grado e la condanna di parte appellata al risarcimento del danno all'immagine, nella misura di € 23.689,92, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali dal deposito della pronuncia sino al soddisfo.

**11.** Si è costituita in giudizio **OMISSIS**, chiedendo respingersi il gravame, non potendo, a proprio avviso, emettersi una condanna al risarcimento del danno all'immagine in difetto di una comprovata responsabilità penale.

In punto di quantificazione della posta risarcitoria, ha fatto rilevare la levità

**SENT. 210/2020/R**

del fatto, riproponendo la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55-*quater*, c. 3-*quater*, d.lgs. n. 165/2001, per asserito contrasto con il combinato disposto degli artt. 3 e 76 Cost..

**12.** Con sentenza n. 146/2020, il Collegio di seconde cure ha accolto l'appello, riformando la sentenza di primo grado e rinviando la causa a questa Sezione per la definizione del merito con riguardo al danno all'immagine e alle spese di giudizio.

In particolare, secondo la Seconda Sezione giurisdizionale Centrale di appello, l'art. 55-*quinquies* integrerebbe una *lex specialis* rispetto all'art. 17, c. 30-*ter*, d.l. n. 78/2009, operando la risarcibilità del danno all'immagine in caso di assenteismo fraudolento indipendentemente da qualsiasi condizione non espressamente posta dal detto art. 55-*quinquies*.

Con particolare riguardo agli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 61/2020, *medio tempore* intervenuta, il Collegio ha ritenuto che l'art. 55-*quinquies*, c. 2, d.lgs. n. 165/2001 sarebbe rimasto intatto, poiché il disposto già prevedeva, in forza del d.lgs. n. 150/2009, il risarcimento del danno all'immagine *tout court* e la Corte costituzionale non avrebbe potuto espungere l'55-*quinquies* inerendo la questione di costituzionalità alle sole modificazioni operate dal d.lgs. n. 116/2016 e ritenute esorbitanti il margine di discrezionalità consentito dalla legge delega n. 124/2015.

**13.** Con l'atto di riassunzione che ha dato avvio all'odierno giudizio, la Procura attrice ha citato la parte convenuta, chiedendo di sentirla condannare al pagamento, in favore del Comune di Piacenza, della somma di € 23.689,92 o comunque al pagamento di quella somma dovuta, anche secondo equità, oltre rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT,

**SENT. 210/2020/R**

interessi legali e spese di giudizio.

In particolare, la Procura ha osservato come il vizio di nullità rilevato in primo grado non abbia tratto fondamento dai vizi di incostituzionalità emersi successivamente con la sentenza n. 61/2020 della Corte costituzionale e sia stato ritenuto insussistente dalla Sezione d'Appello, con conseguente vincolo per il giudice della riassunzione.

In ogni caso, la pronuncia della Corte costituzionale avrebbe fatto rivivere l'art. 55- *quinqüies* nella versione risultante dal d.lgs. n. 150/2009, così rendendo superflua l'esistenza di un previo giudicato penale di condanna.

Tutto ciò premesso, la Procura, richiamando la domanda formulata in via subordinata nell'originaria citazione, insisteva nel chiedere la condanna al risarcimento del danno all'immagine, da quantificarsi secondo parametri equitativi in un importo pari a dodici mensilità, per complessivi € 21.689,92 (€ 1.974,16 x 12), salvo diverso avviso del Collegio giudicante.

**14.** Si è costituita **OMISSIS**, chiedendo respingersi la domanda attorea.

Nel reiterare tutte le difese ed eccezioni formulate nei pregressi gradi, parte convenuta ha riproposto l'eccezione di nullità della incoata azione con riguardo al danno all'immagine, sul presupposto che le disposizioni di cui all'art. 1, c. 1- *sexies*, l. n. 20/1994 debbano essere coordinate con quelle di cui agli artt. 55- *quater* e *quinqüies* d.lgs. n. 165/2001, con la conseguenza che il reato contro la p.a. debba essere accertato giusta sentenza penale passata in giudicato; condizione, quest'ultima, che non ricorrerebbe nel caso di specie, non essendo stata la **OMISSIS** rinviata a giudizio.

Quanto alla quantificazione del danno all'immagine, l'intervento della sentenza n. 61/2020 della Corte costituzionale impedirebbe la condanna

**SENT. 210/2020/R**

della convenuta al pagamento della somma di €. 23.689,92, che non sarebbe stata suffragata da fondamento probatorio.

Secondo la prospettazione di parte, si dovrebbe applicare il criterio di cui all'art. 1, c. 1- *sexies*, l. n. 20/1994; in subordine, ove si adottassero gli ordinari criteri di quantificazione del danno all'immagine, dovrebbero considerarsi:

- la lieve entità del fatto, che avrebbe cagionato un "*danno economicamente irrilevante*";

- il dato per cui, risultando gli orari di assenza contestati al di fuori dell'orario di apertura dell'ufficio al pubblico, gli utenti non avrebbero patito alcun effettivo disagio;

- il fatto per cui la **OMISSIS** non sarebbe mai stata sottoposta a procedimento disciplinare in oltre quarantuno anni e si sarebbe assai raramente assentata dal servizio;

- la qualifica di "addetto amministrativo" della convenuta, che, non avendo rivestito funzioni dirigenziali, non avrebbe amplificato, quanto a *clamor*, i fatti contestati;

- l'ulteriore circostanza per cui la parte avrebbe usufruito, in costanza di servizio, di un orario di lavoro flessibile in ingresso e in uscita, con la conseguenza che la regolare timbratura del cartellino per le uscite in contestazione non avrebbe comportato svantaggio alcuno per la dipendente, che avrebbe sempre potuto recuperare il periodo lavorativo mancante;

- il dato dell'avvenuta maturazione, da parte della convenuta, di un credito orario di ore 3.19, mai recuperato e quindi perduto.

La parte ha, infine, fatto rilevare la sproporzione delle somme richieste in

**SENT. 210/2020/R**

sede di citazione in riassunzione rispetto ai criteri adottati dalla giurisprudenza evocata in comparsa.

**15.** All'udienza del 16 dicembre 2020, le parti si sono riportate ai rispettivi atti, insistendo nelle conclusioni ivi rassegnate.

**16.** La domanda attorea è fondata e meritevole di parziale accoglimento nei termini che qui si espongono.

**16.1** Si deve, anzitutto, rigettare l'eccezione di nullità riproposta dalla convenuta in sede di riassunzione.

Secondo la **OMISSIS**, ricorrerebbe l'ipotesi di nullità di cui all'art. 51, c. 6, d.lgs. n. 174/2016, non constando a tutt'oggi una sentenza che irrevocabilmente condanni la parte in sede penale.

Ora, come si è anticipato nelle premesse, la tesi della nullità della citazione per difetto del previo giudicato penale di condanna era stata espressamente avallata dal Collegio di prime cure, che aveva ritenuto che, data la pendenza *illo tempore* del giudizio penale n. 3118/2016/R.G.N.R., la domanda di risarcimento del danno all'immagine non potesse avere fondamento per asserita violazione *“delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine”* (in questo senso, le pagg. 11-12 della sentenza n. 273/18 di questa Sezione).

Detta tesi non è stata, tuttavia, condivisa dalla II Sezione d'Appello, che ha, invece, espressamente ritenuto che la fattispecie di danno all'immagine di cui all'art. 55- *quinquies* d.lgs. n. 165/2001 presenti *“indiscutibili caratteri di autonomia rispetto a quella generale prevista, sempre con riferimento alla risarcibilità del danno all'immagine, dall'art. 17, comma trentesimo ter, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, conv. con legge 3 agosto 2009 n. 102”*

**SENT. 210/2020/R**

(pagg. 10-11 della pronuncia Sez. II App., n. 146/20), con conseguente necessità di accertare nel merito la sussistenza della responsabilità amministrativa correlata al danno all'immagine (cosa prevista dall'art. 199 c.g.c., che, ancor più dell'art. 353 c.p.c., preserva il principio del doppio grado di giurisdizione).

Così ha, infatti, statuito il Collegio di seconde cure: *“La responsabilità amministrativa correlata al danno all'immagine sarebbe dovuta, in sostanza, essere accertata dal giudice di primo grado. Poiché questi ha, invece, accertato la carenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione relativamente al danno all'immagine – cui è seguita una pronuncia assolutoria dall'osservanza del giudizio, stante l'avvenuta definizione del giudizio di primo grado alla stregua di una questione preliminare –, si impone la riforma della sentenza e la rimessione degli atti alla Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna, a norma dell'art. 199 c.g.c., per la prosecuzione del giudizio di merito, con la precisazione, correlata alla sopravvenienza della sentenza della Corte costituzionale 9 gennaio-10 aprile 2020, n. 61, che la responsabilità amministrativa dovrà essere accertata alla stregua delle norme sostanziali conseguenti all'assetto della materia dato dal legislatore con l'art. 69 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150”* (pagg. 11-12 della pronuncia).

Coerentemente, nel dispositivo si legge: *“la Corte dei conti [...] riforma la sentenza della Sezione giurisdizionale per l'Emilia Romagna 10 dicembre 2018 n. 273 e rinvia la causa alla stessa Sezione per la definizione del merito con riguardo al danno all'immagine ed anche alle spese del giudizio”* (pag. 12 della sentenza).

**SENT. 210/2020/R**

Tale essendo la statuizione del Collegio di secondo grado, questa Sezione è, quanto alla questione di nullità della citazione attorea in relazione ai presupposti di azionabilità del danno all'immagine, vincolata dal *dictum* di seconde cure, dovendo conseguentemente procedere alla valutazione nel merito della fattispecie.

Quanto alla *quaestio*, che pure riveste carattere preliminare, della incidenza della sentenza C. cost., n. 61/2020 sull'odierna controversia, si deve rilevare che la pronuncia ha riguardato l'art. 55- *quater*, c. 3- *quater*, limitatamente ai periodi secondo, terzo e quarto, ritenuti costituzionalmente illegittimi per eccesso di delega ex art. 76 Cost. rispetto ai principi e criteri direttivi della l. n. 124/2015 (attuata dal d.lgs. n. 116/2016); mentre oggetto dell'odierna lite è l'art. 55- *quinquies*, introdotto dal d.lgs. n. 150/2009, attuativo quest'ultimo della l. n. 15/2009, che all'art. 7 testualmente delegava il Governo a prevedere l'obbligo del risarcimento, non solo del danno patrimoniale, ma anche di quello all'immagine.

Le statuizioni della Corte costituzionale non hanno, dunque, inciso sulla complessiva architettura dell'art. 55- *quinquies*.

**16.2.** Pacifici essendo i fatti causativi del danno erariale, risultando agli atti tre episodi di assenteismo fraudolento rilevanti ex art. 55- *quinquies* (episodi ormai incontrovertibilmente accertati e, dunque, non più suscettibili di essere messi in discussione), si deve procedere alla stima del pregiudizio alla luce di quanto specificamente allegato e provato in seno al giudizio.

Se è innegabile la portata sanzionatoria dell'art. 55- *quinquies* (sulla quale portata, ad es., App. Sicilia, n. 119/2019: “[...] l'obbligo del risarcimento del danno all'immagine della P.A., correlato ad episodi di assenteismo

**SENT. 210/2020/R**

*fraudolento si configura come fattispecie peculiare appositamente tipizzata dal legislatore [...] non v'è dubbio che i frequenti interventi normativi recentemente succedutisi appaiono improntati ad una crescente severità nel disciplinare le conseguenze dell'assenteismo fraudolento del dipendente pubblico dal posto di lavoro e che ciò costituisce chiara espressione sia della generale riprovazione che le condotte assenteistiche suscitano sempre di più nella collettività sociale sia del correlativo discredito che esse inevitabilmente arrecano alla P.A.)*, è parimenti complesso emancipare il “danno d'immagine” cui fa riferimento l'art. 55- *quinquies*, c. 2, dall'onere della Procura di puntualmente allegare e provare l'entità della posta risarcitoria, in ossequio al principio di cui all'art. 2697 c.c., fatto proprio dall'art. 94 c.g.c. (Sez. Riun., n. 12/2011; sulla prova del danno all'immagine, ad es., Sez. I App., n. 428/2017, par. 8).

La verifica della correttezza del *quantum* non può che dipendere da un vaglio di proporzionalità in concreto, imposto dai canoni costituzionali (non da ultimo l'art. 3 Cost. rispetto al *tertium comparationis* dell'art. 1, c. 1- *sexies*, l. n. 20/1994) e dalla giurisprudenza sovranazionale.

Infatti, pur avendo i parametri di valutazione del danno all'immagine carattere ontologicamente equitativo (ad es., con riguardo alla fattispecie dell'assenteismo, Sez. Piemonte, n. 57/2017; Sez. Calabria, n. 265/2020), e pur potendosi la quantificazione fondare su prove anche presuntive o indiziarie (Sez. Riunite, n. 10/2003), l'ortodossia della determinazione del *quantum* è preservata se contenuta negli argini di una “doppia proporzionalità”, ossia a un tempo di:

- una prima proporzionalità rispetto al fatto;

**SENT. 210/2020/R**

- una seconda proporzionalità rispetto all'entità del danno patrimoniale.

Criterio siffatto è non solo implicito al dettato art. 1, c. 1- *sexies*, l. n. 20/1994 (non applicabile alla fattispecie ma, come si è detto, *tertium comparationis* rispetto all'art. 3 Cost.), che introduce una tecnica di quantificazione parametrata al dato patrimoniale (la "*somma di denaro*" o "*il valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente*"), ma appare altresì conforme ai più recenti orientamenti pretori.

A rilevare è l'indirizzo della giurisprudenza della Suprema Corte sui cc.dd. danni punitivi, ormai ammessi nel nostro ordinamento – nonostante la precedente, contraria, tesi pretoria – purché conformi, non solo al principio di legalità (artt. 23 e 25 Cost.), ma anche al criterio di proporzionalità rispetto al fatto e all'entità dei danni compensativi (Cass., sez. un., 5 luglio 2017, n. 16601: "*[...] il controllo delle Corti di appello [sia] è portato a verificare la proporzionalità tra risarcimento riparatorio-compensativo e risarcimento punitivo e tra quest'ultimo e la condotta censurata, per rendere riconoscibile la natura della sanzione/punizione*"); a rilevare è, prima ancora, la giurisprudenza sovranazionale, che, pur ormai consentendo più risposte sanzionatorie in relazione a un medesimo fatto, richiede che la loro sommatoria sia conforme all'invocato principio di proporzionalità (ad es., Corte EDU, 15 novembre 2016, ric. nn. 24130/11 e 29758/11, *A and B v. Norway*, che richiede, tra l'altro, che la sanzione imposta all'esito di un procedimento sia tenuta presente nell'altro, in modo da non far gravare sull'interessato un onere eccessivo, e C. Giust., 20 marzo 2018, C-524/15 *Menci*, secondo cui le norme devono consentire di garantire che la severità del complesso delle sanzioni sia limitato a quanto strettamente necessario

**SENT. 210/2020/R**

rispetto alla gravità del fatto; sulla verifica di proporzionalità in concreto, anche C. cost., 23 giugno 2020, n. 123, con specifico riferimento alla valutazione della giusta causa di cui all'art. 2106 c.c. del licenziamento ex art. 55- *quater* d.lgs. n. 165/2001).

E, nella nostra materia, la proporzionalità rispetto al fatto è assicurata dalla concreta verifica della gravità di quest'ultimo, del fenomenico atteggiarsi della condotta, della sua eventuale reiterazione nel tempo, della posizione ricoperta dalla parte convenuta (con riferimento all'importanza della sua funzione e alla delicatezza dei suoi compiti), del grado di diffusività e risonanza dell'episodio (il c.d. *clamor fori*, che, pur non condizionando l'*an* del pregiudizio, inevitabilmente incide sulla sua quantificazione; ad es., App. Sicilia, n. 119/2019; Sez. II App., n. 290/2020).

Al riscontro in concreto dei tradizionali criteri **oggettivo** (l'intrinseca idoneità del fatto ad arrecare un pregiudizio di tipo reputazionale al soggetto passivo per la gravità del comportamento illecito tenuto dal dipendente e l'entità del suo scostamento rispetto ai canoni ai quali egli avrebbe dovuto obbligatoriamente ispirarsi), **soggettivo** (il ruolo dell'agente nell'ambito della struttura amministrativa) e **sociale** (l'ampiezza della diffusione nell'ambiente sociale, anche per effetto del *clamor fori* e dell'eco giornalistica dell'accaduto; riscontro dei richiamati indicatori che è stato confermato, ad es., all'esito di C. cost., n. 61/2020, da Sez. Calabria, n. 265/2020, ove si afferma: “[...] si deve [...] fare riferimento alla copiosa giurisprudenza di questa Corte [...] la quale, al fine precipuo di evitare soluzioni arbitrarie, richiede che tale quantificazione si basi su di un'analisi in concreto delle singole fattispecie di comportamento illecito e si fondi su una serie di

**SENT. 210/2020/R**

*indicatori ragionevoli:*

a) *di natura oggettiva, inerenti alla natura del fatto, alle modalità di perpetrazione dell'evento pregiudizievole, alla eventuale reiterazione dello stesso, all'entità dell'eventuale arricchimento;*

b) *di natura soggettiva, legati al ruolo rivestito dal pubblico dipendente nell'ambito della Pubblica Amministrazione;*

c) *di natura sociale, legati alla negativa impressione suscitata nell'opinione pubblica locale ed anche all'interno della stessa Amministrazione, all'eventuale clamor fori e alla diffusione ed amplificazione del fatto operata dai mass-media, la quale diffusione non integra, dunque, la lesione del bene tutelato, indicandone semplicemente la dimensione")* deve, poi, aggiungersi il secondo vaglio di proporzionalità, teso a evitare che il danno punitivo irragionevolmente sovrasti quello compensativo.

Ciò è, del resto, conforme alla stessa tradizione di *common law*, che, nell'ammettere i cc.dd. danni punitivi, ne correla l'entità a quelli compensativi, ostando a condanne eccessivamente afflittive (U.S. Supreme Court, *State Farm Mutual Automobile Insurance Co. v. Campbell*, 538 U.S. 408 (2003), che richiama la *due process clause*; sul divieto di liquidazioni di danni "grossly excessive", anche U.S. Supreme Court, *Philip Morris USA v. Williams*, 549 U.S. 346 (2007)).

Ora, dalla citazione introduttiva, risulta che parte convenuta si sia allontanata dal luogo di lavoro nei giorni 9.11.2016, 23.11.2016 e 7.12.2016, a timbratura effettuata in entrata, per recarsi al mercato cittadino senza far risultare, mediante timbratura del *badge*, il periodo di assenza dal servizio (pag. 2 dell'atto di citazione); ai detti episodi la Procura ha fatto

**SENT. 210/2020/R**

corrispondere, oltre a un danno patrimoniale di € 15,99, un danno all'immagine di € 23.705,91 (pag. 17 dell'atto di citazione), parametrato alla *“vasta risonanza degli episodi di assenteismo”* (con *“conseguente discredito per l'Amministrazione”*), *“testimoniata dalla molteplicità di articoli di stampa dedicati alla scoperta delle illecite condotte e ai successivi sviluppi”* (pag. 12 dell'atto di citazione).

Appare evidente la sproporzione dell'importo di € 23.705,91, di cui alla citazione, sia rispetto al fatto, circoscritto a tre episodi di breve durata, avvenuti al di fuori dell'orario di apertura dell'ufficio al pubblico, sia rispetto al danno patrimoniale, corrispondente a € 15,99.

La verifica in concreto degli elementi oggettivo, soggettivo e cronologico induce, infatti, a considerare dapprima l'entità della condotta, che ha comportato sessantasette minuti di ingiustificata assenza dal servizio, quindi la qualifica soggettiva della convenuta e la rilevanza mediatica dei fatti contestati (provata dall'accusa con riguardo all'intera vicenda verificatasi a Piacenza, e non anche in relazione agli specifici episodi di cui all'odierna controversia).

Il secondo vaglio di proporzionalità passa per la verifica della non irragionevole divaricazione della posta sanzionatoria rispetto al danno patrimoniale compensativo, corrispondente alla modica somma di € 15,99.

Dal concorso dei due *test* di proporzionalità non può che discendere il carattere sproporzionato della somma di cui alla citazione in riassunzione, che deve essere equitativamente rideterminata ex art. 1226 c.c. in una misura non irragionevolmente eccessiva, anche considerato, in un'ottica imposta dalle Corti sovranazionali, il contestuale concorso del binario penale

**SENT. 210/2020/R**

e di quello disciplinare, culminato con il licenziamento della dipendente (che, comportando il venir meno della retribuzione, si risolverebbe, a fronte di un danno all'immagine parametrato su dodici mensilità o su mensilità di consimile numero, in un irragionevole aggravio della parte).

È lo stesso principio di proporzionalità ad imporre, al contempo, di evitare che, ad una troppo significativa riduzione del *quantum*, si accompagni lo svilimento, non solo della *ratio* delle recenti novelle, ma anche di quel prestigio della p.a. – leso dal contegno della convenuta – che il ristoro mira a ripristinare (in questo senso, Sez. Trentino-Alto Adige, n. 48/2020, § 3.1: “[...] il Collegio non condivide neppure la tesi difensiva finalizzata a limitare l'importo del danno risarcibile in applicazione del criterio indicato dall'art. 1, c. 1- sexies, della legge n. 20/1994, in quanto tale disposizione prevede unicamente una presunzione iuris tantum in ordine alla quantificazione del danno subito dall'erario e dunque un criterio meramente indicativo per il Giudice [...]. Nel caso di specie si ritiene del tutto inadeguato l'importo pari al doppio del danno patrimoniale arrecato al datore di lavoro pubblico, trattandosi di somme irrisorie che non riflettono l'effettivo vulnus arrecato al prestigio e alla personalità dell'Amministrazione”).

La somma indicata dalla Procura (che peraltro si è rimessa, in subordine, alle valutazioni di questa Sezione) va, dunque, rideterminata in un importo che valorizzi:

- da una parte, le prove dedotte dall'accusa (prove – ad es., doc. n. 4 di cui alla nota di deposito dell'attrice in primo grado – che inducono a differenziare il caso che ne occupa ad es. da quello di cui in Sez. Toscana, n. 75/2020, ove era del tutto mancata la produzione di articoli di stampa), a

**SENT. 210/2020/R**

fronte delle deduzioni contrarie della parte convenuta;

- dall'altra, l'*intentio* del legislatore (che verrebbe contraddetta dalla mera applicazione del parametro del *duplum* – così, Sez. Trentino-Alto Adige, n. 48/2020) di reprimere il fenomeno dell'assenteismo fraudolento dei dipendenti pubblici dal posto di lavoro, per come dimostrata dalle significative novelle che si sono succedute.

Ferma restando la non operatività del potere riduttivo dell'addebito ex art. 52, c. 2, del R.D. n. 1214/1934 (siccome incompatibile con il carattere doloso, in questa sede non più contestabile, delle condotte; ad es., Sez. II App., n. 469/2019), valutate le peculiarità dei fatti, insieme alla loro reiterazione nel tempo, alla loro diffusione mediatica (pur nel più ampio contesto dell'intera vicenda che ha interessato il Comune di Piacenza) e al contempo alla già significativa afflittività dell'irrogato licenziamento, la Sezione ritiene equa la condanna ex art. 1226 c.c. della parte convenuta al risarcimento del danno all'immagine nella misura di una congrua percentuale del *quantum* chiesto dalla Procura (in ossequio al principio della domanda che informa il processo contabile) complessivamente (rivalutazione monetaria inclusa) equivalente a **€ 2.000,00**, oltre interessi legali secondo gli indici ISTAT-FOI dal deposito della sentenza all'effettivo soddisfo.

**17.** Le spese processuali, comprensive anche di quelle del giudizio di appello, seguono la soccombenza ai sensi dell'art. 31, c. 1, d.lgs. n. 174/2016 e sono poste a carico di **OMISSIS** nella misura liquidata in dispositivo.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna,

**SENT. 210/2020/R**

definitivamente pronunciando,

**ACCOGLIE PARZIALMENTE**

la domanda attorea come da motivazione, e per l'effetto

**CONDANNA**

**OMISSIS al pagamento**, in favore del Comune di Piacenza, dell'importo di **€ 2.000,00, già comprensivi di rivalutazione monetaria, oltre interessi legali secondo gli indici ISTAT-FOI dal deposito della sentenza all'effettivo soddisfo.**

Condanna, altresì, la convenuta **OMISSIS** al pagamento delle spese processuali, comprensive di quelle del giudizio di appello, che liquida in **€ 468,67 (quattrocentosessantotto/67).**

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del 16.12.2020.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Andrea GIORDANO

Tammaro MAIELLO

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il giorno 29 dicembre 2020

Il Direttore di Segreteria

Lucia Caldarelli

f.to digitalmente