

## SENT. N. 361/2021/R

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE GIURISDIZIONALE  
PER LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

composta dai seguenti magistrati:  
Marcovalerio POZZATO Presidente  
Riccardo PATUMI Consigliere – relatore  
Andrea GIORDANO Referendario  
ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

Nel giudizio di responsabilità iscritto al n. 45785 del registro di segreteria, promosso a istanza della Procura regionale nei confronti di ...

**Visto** l'atto di citazione;

**Visti** gli altri atti e documenti di causa;

**Visto** il decreto del Presidente di questa Sezione Giurisdizionale del 9 agosto 2021;

**Visto** l'art. 85, comma 5, del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, da ultimo modificato con d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 26;

**Uditi**, nell'udienza in collegamento da remoto del 27 ottobre 2021, con l'assistenza del segretario sig. Gerardo Verdini, il relatore Consigliere Riccardo Patumi e il Pubblico Ministero nella persona del V.P.G. Alberto Mingarelli. Non costituita la convenuta.

Ritenuto in

### FATTO

Con atto di citazione depositato in data 28 giugno 2021, la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna ha convenuto in giudizio la sig.ra ..., chiedendone la condanna al pagamento della somma di 3.821,89 euro in favore del Ministero dell'interno. La vicenda trae origine da una nota, datata 3 ottobre 2018, con la quale la Questura di Piacenza ha segnalato alla Procura regionale contabile di aver costituito in mora la convenuta, dipendente dal Ministero dell'interno e all'epoca dei fatti in missione presso la Questura di Piacenza, come conseguenza della notifica alla stessa dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari aventi ad oggetto la contestata violazione, in concorso con il suo medico curante, delle fattispecie penali di cui agli artt. 640, c. 2, n. 1 (truffa a danno dello Stato o di altro ente pubblico), 110 (concorso di persone nel reato) e 479 (falso ideologico) del codice penale.

I fatti hanno tratto origine da un certificato medico presentato dalla convenuta all'Amministrazione di appartenenza allo scopo di fruire di un periodo di malattia; detto certificato successivamente è risultato falso, in quanto è stato provato che la sig.ra ... nel periodo in questione era all'estero, dove peraltro è stato dimostrato si trovava anche il giorno in cui risultava, dal certificato, essere stata sottoposta a visita dal proprio medico curante.

Per tali fatti la sig.ra ..., a esito del procedimento penale iniziato a suo carico, è stata condannata dal Tribunale di Piacenza, con sentenza n. 136/2019, a un anno e sei mesi di reclusione, pena sospesa ai sensi dell'art. 444 c.p.p., (disciplinante l'applicazione della pena su richiesta). La sentenza è successivamente divenuta irrevocabile.

La posizione del medico curante della convenuta, invece, è stata stralciata sulla base della motivazione per cui "*il fatto non sussiste*".

Per i medesimi fatti la convenuta, a seguito di procedimento disciplinare, è stata altresì sospesa dal servizio e dalla retribuzione per sei mesi.

Avverso quest'ultima sanzione la sig.ra ... ha fatto ricorso al Tribunale del lavoro, Sezione del lavoro di Bologna che, con sentenza n. 331/2020, ha rigettato il ricorso.

In tale condotta la Procura regionale ha individuato gli estremi della responsabilità amministrativo-contabile, per un ammontare del danno che ha quantificato in complessivi € 3.821,89, oltre a rivalutazione e interessi; pertanto, ha regolarmente notificato un invito a dedurre all'odierna convenuta, che non ha tuttavia prodotto deduzioni, né ha chiesto di essere sentita in audizione.

Il Pubblico Ministero ha quindi notificato alla sig.ra ... un atto di citazione per il comportamento sopra descritto.

L'Ufficio Requirente assume che dalla condotta tenuta da quest'ultima sarebbe derivato innanzitutto un danno patrimoniale diretto, conseguente alla percezione indebita di emolumenti stipendiali ed accessori, erogati sulla base di un certificato medico attestante il falso.

Dalla documentazione fornita dal Ministero dell'Interno, l'importo del danno in questione, secondo la Procura procedente, consisterebbe in € 476,00 (calcolato facendo la proporzione tra la retribuzione complessivamente corrisposta alla convenuta nel corso del 2018, comprensiva di indennità di amministrazione e di vacanza contrattuale, e gli otto giorni per i quali era stata illegittimamente erogata).

La Procura ritiene che la sig.ra ... abbia altresì provocato all'Amministrazione di appartenenza un danno all'immagine.

Il Pubblico Ministero, in proposito, afferma che all'odierna fattispecie non si applicherebbe la disciplina dettata dall'art. 55-*quater* (rubricato "*Licenziamento disciplinare*") del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, in quanto il procedimento disciplinare a carico della convenuta non si è concluso con il licenziamento. La disciplina sarebbe invece dettata dagli artt. 51 e seguenti del codice della giustizia contabile, in ragione della presenza di un danno all'immagine conseguente a un delitto commesso da un pubblico dipendente a danno di una Pubblica Amministrazione; quindi, non sarebbe più necessario, a seguito dell'introduzione del menzionato codice, il presupposto, più specifico, costituito da un delitto commesso da un pubblico ufficiale contro la Pubblica Amministrazione.

La Procura, più nello specifico, afferma che nella fattispecie il danno all'immagine si sarebbe realizzato pur in assenza di clamore mediatico sulla vicenda, richiamando, a supporto di tale tesi, la giurisprudenza contabile secondo la quale il *clamor* può essere rappresentato anche dalla divulgazione dei fatti di reato di cui alla condanna penale avvenuta esclusivamente all'interno dell'Amministrazione danneggiata, essendo il profilo interno ed esterno dell'immagine della Pubblica Amministrazione ugualmente meritevoli di tutela e considerazione, e non essendo, al contrario, indispensabile il ricorrere di una rilevanza esterna della vicenda delittuosa.

Parte attrice, in merito alla determinazione del danno all'immagine, afferma che, non potendo stimare l'entità del pregiudizio verificatosi, bisognerebbe fare ricorso alla valutazione equitativa, sulla base dei criteri oggettivo, soggettivo e sociale, anche in rapporto agli emolumenti stipendiali percepiti dalla dipendente nel periodo cui si riferisce la condotta delittuosa.

Pertanto, valutati, in particolare, la gravità del comportamento illecito tenuto dalla dipendente la cui qualifica è di assistente amministrativo, la recidiva, la valenza rappresentativa assunta dalla stessa nella Questura presso la quale era in missione, la strumentalizzazione compiuta della funzione pubblica al conseguimento di scopi illeciti nonché, da ultima, l'ampiezza della diffusione della vicenda nell'ambiente sociale, la Procura ha ritenuto corretto quantificare il detrimento all'immagine allo Stato in euro 3.345,89 (pari all'importo di due mensilità di stipendio pagate alla ... nell'anno 2018).

Nel rassegnare le conclusioni, per quanto sopra esposto, la Procura regionale ha chiesto che ... sia condannata al pagamento della somma di 3.821,89 euro in favore del Ministero dell'interno, o comunque alla diversa somma che questa Sezione ritenesse dovuta, oltre alla rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT, agli interessi legali dal deposito della sentenza fino al soddisfo ed alle spese di giudizio.

All'udienza del 27 ottobre 2021 la Procura regionale ha confermato le conclusioni di cui agli atti scritti.

Considerato in

## **DIRITTO**

**1.** Preliminarmente, il Collegio, accertata la regolarità della notifica del ricorso introduttivo alla convenuta e la sua mancata costituzione in giudizio, ne **dichiara la contumacia**.

## **2. Nel merito, il ricorso dev'essere parzialmente accolto.**

**2.1.** La domanda relativa alla prima posta di danno azionata dalla Procura è fondata.

Il Tribunale di Piacenza, con sentenza n.136/2019, in riferimento alle condotte di reato ascritte all'odierna convenuta, nel condannarla ai sensi dell'art. 444 c.p.p. per i reati previsti e puniti dagli artt. 479 e 640, c. 2, n.1, c.p., ha affermato che *"i fatti oggetto delle imputazioni vanno ricondotti alle fattispecie di reato contestate, di cui ricorrono i presupposti oggettivi e soggettivi, valutando come dai controlli effettuati da parte della Questura sia risultata la palese falsità delle circostanze comunicate dall'imputata (capo 1) nell'ottica delle realizzazioni della truffa descritta al capo 2"*.

Le sentenze emesse dal Giudice penale, ai sensi del combinato disposto degli artt. 444 e 445 c.p.p., sono equiparate, salve diverse disposizioni di legge, a pronunce di condanna.

Quanto, invece, al valore probatorio di una sentenza di condanna di patteggiamento rispetto alla sussistenza dei fatti, il medesimo art. 445, c. 1-bis c.p.p., ne esclude l'efficacia nei giudizi civili o amministrativi.

Secondo la costante giurisprudenza contabile, poiché la sentenza di patteggiamento presuppone comunque un'ammissione di colpevolezza, essa *"costituisce un indiscutibile elemento di prova per il giudice di merito, il quale, ove intenda disconoscere tale efficacia probatoria, ha il dovere di spiegare le ragioni per cui l'imputato avrebbe ammesso una sua insussistente responsabilità ed il giudice penale abbia prestato fede a tale ammissione"* (Sez. I App., sent. n. 231/2020).

In questo giudizio sarebbe, quindi, spettato alla convenuta (rimasta contumace), qualora avesse inteso superare l'efficacia di ammissione di colpevolezza che deve annettersi alla richiesta di patteggiamento, l'onere di provare l'insussistenza della propria responsabilità, fornendo elementi conferenti ed univoci di segno contrario; la stessa avrebbe dovuto inoltre spiegare le ragioni per le quali ha riconosciuto in sede penale la propria responsabilità (Sez. I App., sent. n. 231/2020).

Per completezza, occorre evidenziare che nessun dubbio può sussistere in merito alla sussistenza dell'elemento psicologico necessario a configurare l'illecito erariale, nello specifico costituito dal dolo, in ragione della condanna della convenuta in sede penale, per i medesimi fatti, conseguente alla violazione degli artt. 479 e 640, co. 2, n. 1, c.p.

Per quanto sopra esposto, non vi è dubbio che la retribuzione percepita dalla sig.ra ... per i giorni nei quali è stata ingiustificatamente assente dal servizio sulla base di un certificato medico rivelatosi falso debba essere considerata corrisposta illegittimamente percepita in danno dell'Ente di appartenenza.

Tale danno è stato correttamente determinato dalla Procura regionale in 476,00 euro, pari all'importo della retribuzione percepita nell'anno 2018 (21.748,34 euro), diviso 365 giorni, moltiplicato 8, cioè i giorni di assenza ingiustificata.

## **2.2. La seconda domanda attorea dev'essere, invece, rigettata.**

La Procura regionale afferma che l'odierna convenuta avrebbe cagionato alla propria Amministrazione un danno all'immagine, equitativamente quantificato in 3.345,89 euro, sussistendo i presupposti costituiti da una sentenza di condanna passata in giudicato per un reato commesso in danno della Pubblica Amministrazione, nonché del clamore, pur in assenza di articoli di stampa aventi ad oggetto la vicenda *de qua*.

Il Collegio ricorda che è del tutto consolidato, in giurisprudenza, il principio della risarcibilità del danno da lesione del diritto d'immagine della Pubblica Amministrazione allorché vi sia un'alterazione del prestigio e della personalità della stessa, a seguito di un comportamento tenuto in violazione dell'art. 97 Cost., ossia in spregio delle funzioni e delle responsabilità dei funzionari pubblici.

Ricorre, quindi, il danno in analisi quando la condotta illecita dei dipendenti della Pubblica Amministrazione determina una lesione all'immagine di quest'ultima, tale da farle perdere credibilità ed affidabilità.

Ferma la natura prevalentemente risarcitoria-recuperatoria del danno all'immagine, propria della responsabilità amministrativa, tale danno è riconducibile alla categoria del danno non patrimoniale. La previsione speciale di cui all'art. 55-quater, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, introdotta nell'ambito di una normativa di rigore dettata allo scopo di prevenire il fenomeno mediaticamente noto come dei *"furbetti del cartellino"*, con la quale veniva stabilito il criterio legale di quantificazione minima del danno all'immagine rapportato a sei volte lo stipendio percepito, è stata dichiarata incostituzionale dal Giudice delle leggi, con sent. n. 61/2020 (per un'analisi nel dettaglio di contenuti di tale sentenza, v. C. conti, Sez. Giur. Abruzzo, sent. n. 86/2021).

Per completezza, è utile evidenziare che detta disciplina non avrebbe comunque potuto trovare applicazione all'odierna fattispecie, in quanto il citato articolo stabilisce, all'art. 55-quater, c. 1-bis, norma peraltro non incisa dal Giudice delle leggi, che "*Costituisce falsa attestazione della presenza in servizio qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione presso la quale il dipendente presta attività lavorativa circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso [...]*". La condotta fraudolenta della convenuta, invece, non è stata attuata allo scopo di risultare in servizio o di trarre in inganno l'Amministrazione circa il rispetto dell'orario di lavoro, bensì al diverso fine di fruire illecitamente di un periodo di ferie.

La generale disciplina del danno all'immagine, che ad avviso di questo Collegio deve trovare applicazione alla condotta della convenuta, è attualmente contenuta, come correttamente affermato dalla Procura regionale, nell'art. 51, c. 7, del Codice della giustizia contabile, per il quale: "*La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato. Resta salvo quanto disposto dall'articolo 129 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271*".

Una prima condizione per la perseguibilità dei dipendenti pubblici per il danno in analisi è, quindi, la sussistenza di un reato in danno della Pubblica Amministrazione (da ultimo, Sez. Giur. Emilia-Romagna, sent. n. 85/2021), e non necessariamente per uno dei delitti contro la Pubblica Amministrazione previsti nel capo I, del titolo II, del libro II del codice penale, come invece sostenuto da un differente orientamento giurisprudenziale (cfr. Sez. Giur. Puglia, sent. n. 574/2021).

L'odierna fattispecie, avendo a oggetto una truffa a danno dello Stato, in ragione di quanto evidenziato, rientra tra i reati per i quali è possibile azionare il danno all'immagine.

Ulteriore presupposto per procedere a contestare un danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, come individuato dal menzionato art. 51 c.g.c., è costituito dalla circostanza che il reato nel quale si è concretizzata la condotta dannosa sia stato accertato con sentenza del giudice penale passata in giudicato.

Per quanto concerne quest'ultima condizione, il Collegio rileva che nella fattispecie in esame è intervenuta una sentenza emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p., che, come sopra rilevato, è equiparata ad una pronuncia di condanna; tale equiparazione sarebbe stata superabile solo nel caso in cui la convenuta avesse provato l'insussistenza della propria responsabilità sulla base di elementi di segno contrario conferenti ed univoci.

Tanto premesso, è necessario ricordare, nel rispetto dei principi generali sull'onere della prova, come il danno subito all'immagine dell'Amministrazione debba comunque sempre essere provato nella sua effettiva sussistenza, pur non essendo necessaria la dimostrazione della spesa sostenuta per il ripristino dell'immagine violata, né la verifica di una *deminutio patrimonii* della P.A. danneggiata (cfr. Sez. Giur. Lombardia, sent. n. 165/2021).

La recente giurisprudenza contabile ha in proposito affermato, con diverse pronunce, che, al fine di configurare la lesione all'immagine, non è indispensabile la sussistenza del c.d. *clamor fori*, ovvero la divulgazione della notizia del fatto a mezzo della stampa, potendo il c.d. *clamor* essere rappresentato anche dalla mera divulgazione all'interno dell'Amministrazione, essendo il profilo interno ed esterno di quest'ultima parimenti meritevoli di considerazione, e non essendo sempre necessaria una rilevanza esterna delle fattispecie delittuose (da ultimo, Seg. Giur. Abruzzo, sent. n. 85/2021).

Questo Collegio non ritiene di doversi discostare dalla giurisprudenza sopra richiamata; tuttavia, occorre accertare se l'evidenziato *clamor* effettivamente ricorra nelle vicende oggetto dell'odierno giudizio.

In merito, è necessario premettere che non si può disconoscere come, di regola, l'immagine tutelata di un ente pubblico consista nella sua proiezione esterna. Da ciò ne consegue che, a maggior ragione a fronte di un'asserita lesione dell'immagine concretizzatasi all'interno dell'ente di appartenenza, Parte attrice non può essere esonerata dal fornire una prova, seppur di natura

indiziaria, di un'avvenuta divulgazione che superi una soglia minima di lesività, tale da giustificare la risarcibilità.

Diversamente argomentando, quindi ritenendo di poter prescindere dall'accertamento del superamento di una soglia minima, si dovrebbe concludere che ogni reato in danno della Pubblica Amministrazione ha l'automatica attitudine a danneggiare l'immagine di un ente pubblico. In tal modo, tuttavia, il danno all'immagine finirebbe, in concreto, per costituire un'inammissibile sanzione accessoria, comminata dal Giudice contabile al solo ricorrere della commissione di un reato in danno della Pubblica Amministrazione, accertata dal Giudice penale con sentenza passata in giudicato.

In questo quadro, si deve tenere conto di come l'equivalenza degli interessi in gioco nel processo contabile (difesa del convenuto e garanzia all'integrità dell'Erario) si ripercuota sulla regola di giudizio di quest'ultimo che, al contrario di quello penale, non è della "*prova oltre il ragionevole dubbio*", ma della preponderanza dell'evidenza o del "*più probabile che non*", con la conseguenza che risulta anche sfumata la differenza tra elemento, indizio di prova e prova (cfr. Sez. I App., sent. n. 225/2019).

Non risulta allegata da Parte attrice, nello scenario delineato, alcuna dimostrazione in ordine a notizie eventualmente riportate dai *media*, né risulta evidenziato alcun principio di prova in ordine alla diffusione della vicenda in esame.

Nell'odierno giudizio la Procura contabile non ha in sostanza fornito alcuna prova, neppure meramente indiziaria, tale da consentire a questo Collegio di affermare che, secondo la sopra citata regola del "*più probabile che non*", vi sia stata una divulgazione (quantomeno all'interno dell'Amministrazione) che abbia superato una soglia minima di lesività. La Procura regionale, infatti, si è limitata ad affermare che "*il danno all'immagine si è realizzato anche se non ci sono stati articoli di stampa che si sono occupati della vicenda [...]*", per poi richiamare i contenuti della giurisprudenza contabile che ammette il danno all'immagine anche in presenza di mera divulgazione interna all'amministrazione.

Al contrario, il Pubblico Ministero avrebbe dovuto esporre argomentazioni in grado di supportare, quantomeno sulla base di indizi, cioè di un ragionamento che da un fatto provato ricava l'esistenza di un altro fatto da provare attraverso una deduzione basata su una massima di esperienza, la conclusione per cui l'odierna convenuta avrebbe cagionato un danno interno all'Amministrazione.

**3.** Per le considerazioni sopra esposte, la convenuta ... è responsabile del solo danno cagionato al Ministero dell'interno come conseguenza della retribuzione illegittimamente percepita, pari a **476,00 euro**. Deve essere, altresì, chiamata a corrispondere la rivalutazione monetaria sulla somma ingiustificatamente percepita a titolo di retribuzione, dalla data di corresponsione alla data di deposito della presente sentenza, nonché gli interessi legali da tale data fino al soddisfo.

**4. Le spese di giudizio sono a carico della convenuta.**

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, definitivamente pronunciando, accoglie parzialmente la domanda attorea e, per l'effetto, **condanna la convenuta ... al pagamento, in favore del Ministero dell'interno, dell'importo di 476,00 euro (quattrocentosettantasei/00)**, oltre a rivalutazione monetaria secondo gli indici FOI/ISTAT dalla data di corresponsione della retribuzione relativa al periodo in contestazione sino alla data di deposito della presente sentenza, ed interessi legali sulla somma rivalutata dal suddetto deposito fino al soddisfo.

Condanna, altresì, la convenuta al pagamento delle spese di giudizio, che si liquidano in euro 194,96 (centonovantaquattro/96).

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 27 ottobre 2021, tenuta da remoto.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE **SENT. N. 361/2021/R**

f.to digitalmente f.to digitalmente  
Riccardo PATUMI Marcovalerio POZZATO  
Depositata in Segreteria il giorno 9 novembre 2021  
p. Il Direttore di Segreteria  
f.to digitalmente  
Laurino Macerola