

**CORTE dei CONTI – Sez. Giur. Liguria - Sent. n. 460 del 27.07.2008**

*omissis*

**FATTO**

Con atto di citazione depositato il 22 maggio 2007, regolarmente notificato, il Procuratore regionale ha convenuto in giudizio innanzi a questa Sezione il Sig x, veterinario x per sentirlo condannare al risarcimento in favore dell'Erario del danno determinato nella somma di euro 8.000,00 (ottomila/00) o nella diversa somma che sarà liquidata dalla Sezione, oltre a rivalutazione monetaria e interessi legali, nonché alle spese di giudizio.

Sulla base di quanto esposto dal Pubblico ministero e degli altri atti processuali, risulta quanto segue.

A seguito di indagini condotte principalmente mediante appostamenti e pedinamenti di alcuni dipendenti della XXX interessati da notizie di reato, il Comando Nucleo Provinciale di Polizia Tributaria della Guardia di Finanza redigeva relazione da cui risultava, tra l'altro, per quanto interessa il x, che lo stesso, in orario di ufficio, spesso lavorava in realtà presso il suo studio veterinario privato sito in x, come anche confermato dalla circostanza che la targa posta all'ingresso recava orari coincidenti con quelli di servizio presso la struttura della ASL..

In particolare veniva accertato che:

- 1) Il giorno 12.01.04, a fronte di un turno di lavoro (come evidenziato dalle scritture di servizio) con orario 06.48-13.01, il X si recava alle ore 10.48 presso il proprio studio veterinario di X, X, ove lo attendeva un cliente (un ragazzo con un cane rottweiler), soffermandosi sino alle ore 11,38, e rientrava nella propria sede di servizio alla X solo alle 12.38.
- 2) Il giorno 17.01.04, a fronte di un turno di lavoro (come evidenziato dalle scritture di servizio) con orario 07.09 – 12.59, il X effettuava molteplici spostamenti tra il proprio studio privato di X e X.

Per tali e per altri fatti relativi ad altri quattro dirigenti della X in data 28.2.2007 veniva emessa dal Giudice per l'udienza preliminare del Tribunale di X sentenza di *“non luogo a procedere nei confronti di tutti gli imputati per tutti i reati loro ascritti perché il fatto non sussiste.”*

Acquisiti gli atti dell'indagine di P.G., il Procuratore Regionale presso questa Sezione, ritenuta la sussistenza di sufficienti elementi per una imputazione di responsabilità amministrativa nei confronti del sig. X X per danno “patrimoniale”, “da disservizio” ed “all'immagine”, in relazione alle accertate ripetute assenze dal servizio, e giudicate prive di fondamento le controdeduzioni svolte dal medesimo, a seguito di rituale contestazione degli addebiti, ai sensi dell' art. 5, comma 1, del decreto legge 15 novembre 1993, n° 453, convertito dalla legge 14 gennaio 1994, n° 19, lo ha convenuto per l'odierno giudizio per sentirlo condannare alla rifusione in favore dell'Erario del danno determinato in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c., nella somma complessiva di euro 8.000,00 (ottomila/00) o nella diversa somma che sarà liquidata dalla Sezione, oltre a rivalutazione monetaria e interessi legali, nonché alle spese di giudizio.

Il Procuratore regionale ha sottolineato nell'atto introduttivo del giudizio di non condividere la sentenza penale di *“non luogo a procedere perché il fatto non sussiste”*, pronunciata nel febbraio 2007 dal G.U.P. del Tribunale di X, ciò in considerazione della ritenuta sussistenza di un danno patrimoniale per l'Amministrazione, escluso dal giudice penale, e per il diverso oggetto del processo contabile.

Il requirente sostiene, infatti, che le indagini hanno accertato che *“il X sovente occupava la maggior parte della giornata lavorativa in attività private, pur risultando formalmente al lavoro.”*



Da ciò la falsità di quanto attestato dai cartellini di presenza, timbrati dal convenuto o indebitamente fatti timbrare da terzi”.

Gli accertamenti della Polizia Tributaria (sotto forma di appostamenti e pedinamenti) pur essendo stati eseguiti in un periodo di tempo breve (09.01.04 – 17.01.04), avevano comunque portato alla scoperta di più condotte illegittime, per cui deve parlarsi di consuetudine comportamentale del X, come dimostrerebbe anche il fatto che la targa del suo studio privato riportava orari parzialmente coincidenti con quelli della ASL in cui venivano attestate ore lavorative in realtà non prestate.

Sottolinea che appaiono evidenti e gravi, tanto il danno “da disservizio” (viste le continue assenze del dipendente) quanto (e soprattutto) il danno “all’immagine” della Pubblica Amministrazione, causati dal comportamento contrattualmente inadempiente del convenuto.

In particolare, la condotta del X, ad avviso del requirente, sarebbe stata tale da aver certamente ingenerato nei terzi la sensazione di avere a che fare con un’Amministrazione poco efficiente e poco incline a rispettare i suoi obblighi nei confronti dei cittadini.

In conclusione, la ASL avrebbe subito in conseguenza di tali comportamenti un danno patrimoniale, un danno all’immagine e un danno da disservizio.

I suddetti danni, ad avviso del medesimo, seppur dimostrati nell’”an”, non possono essere determinati con precisione nel “quantum”, dovendo soccorrere la quantificazione equitativa ex art. 1226 c.c..

Con comparsa di costituzione e difesa del 18 gennaio 2008 si è costituito il dott. X , a mezzo dell’Avv. X.

Il difensore premette nell’atto di costituzione che il contratto di lavoro dei dirigenti (art. 14) prevede espressamente che gli stessi “ assicurano la propria presenza in servizio ed il proprio tempo di lavoro, articolando in modo flessibile l’impegno di servizio per correlarlo alle esigenze della struttura cui sono preposti ed all’espletamento dell’incarico affidato, in relazione agli obiettivi e programmi da realizzare”. I dirigenti inoltre non percepiscono compensi per lavoro straordinario in quanto lo stesso è connesso al raggiungimento degli obiettivi legati all’incarico di responsabilità.

Assume inoltre il difensore che il Dirigente per assolvere il proprio incarico deve necessariamente allontanarsi dall’ufficio pubblico per essere presente sul territorio per l’espletamento degli incarichi a lui attribuiti.

Il medesimo precisa che il dott. X al fine di sopperire alle carenze strutturali dell’Azienda si è trovato ad utilizzare il computer del proprio studio privato nel quale è stato visto entrare durante l’orario di servizio. Inoltre, nello studio veterinario esercitava anche la dott.ssa X , il che giustificerebbe il fatto che l’orario di ricevimento dello studio privato coincidesse in parte con l’orario di servizio del X presso la ASL.

Ciò premesso, con specifico riferimento alle contestazioni contenute nell’atto di citazione, deduce che il X il giorno 12 gennaio 2004 si recò nel proprio studio privato per motivi di servizio e che per i medesimi motivi il successivo 17 gennaio fu visto allontanarsi dall’ufficio passando anche dallo studio privato.

A quest’ultimo proposito eccepisce che non vi era in tal senso alcuna consuetudine comportamentale, dal momento che nell’arco dell’intera indagine detti comportamenti furono riscontrati soltanto in due giorni.

Di conseguenza mancherebbe sia il danno patrimoniale per essersi il proprio assistito allontanato

---



dall'ufficio per ragioni attinenti al servizio (per espletamento degli incarichi a lui attribuiti e per l'utilizzo del computer mancante nella struttura) sia il danno "da disservizio" non essendosi mai verificata alcuna diminuzione di rendimento.

Difetterebbe anche il danno all'immagine, in quanto lo stesso deve essere provato nella sua esistenza e nel nesso di causalità con il fatto illecito, non essendo sufficiente per la sua configurazione la condanna penale. A fortiori deve essere escluso nel caso di specie ove è intervenuta sentenza di proscioglimento in sede penale.

In conclusione ha chiesto il proscioglimento da ogni addebito mosso dalla Procura Regionale con il rigetto di ogni correlativa richiesta di condanna.

All'odierna udienza, l'avv. X ha ribadito diffusamente tutte le difese svolte in memoria, sottolineando la mancanza in radice del danno "patrimoniale" e da "disservizio": il primo, in quanto gli allontanamenti dal luogo di lavoro sono avvenuti a causa delle funzioni esercitate; il secondo, perché insussistente.

Quanto, infine, al danno all'immagine ha controdedotto che lo stesso, oltre a dover essere comunque provato anche in caso di condanna penale, deve essere escluso *a fortiori* nel caso di specie in cui l'interessato è stato assolto in sede penale, tenuto anche conto che la stampa locale ha dato ampio risalto all'assoluzione.

Il Pubblico ministero ha illustrato le argomentazioni poste a base dell'atto di citazione, sottolineando che la sentenza penale di "non luogo a procedere", non rileva nel presente processo per responsabilità contabile, atteso che, in contrasto con le attestazioni contenute nei cartellini di presenza, è stata accertata la presenza del convenuto nel proprio studio professionale e in luoghi diversi dal proprio luogo di lavoro.

Ha concluso ribadendo la richiesta di condanna del convenuto.

La causa è stata pertanto trattenuta per la decisione.

Considerato in

## **DIRITTO**

Con l'atto introduttivo del presente giudizio il Procuratore regionale chiede che il dott. X, quale veterinario X, sia condannato a risarcire all'erario il danno patrimoniale, "da disservizio" ed all'immagine cagionato alla ASL, in relazione alle accertate ripetute assenze dal servizio.

Al riguardo occorre premettere che per i medesimi fatti oggetto del presente giudizio il G.U.P. del Tribunale di X ha dichiarato con sentenza, emessa ai sensi dell'art. 425 c.p.p., il "*non luogo a procedere...per tutti i reati perché il fatto non sussiste*", motivando la non configurabilità del reato di falso ideologico in atto pubblico con la mancanza della natura di atto pubblico del cartellino segnatempo e del reato di truffa aggravata con la mancanza di danno patrimoniale per la ASL.

Ciò premesso, la Sezione ritiene di sottolineare preliminarmente l'irrilevanza nel presente processo della sentenza penale suindicata, in quanto pronunciata senza dibattimento (arg. ex art. 652 cod. proc. pen.).

Passando al merito, il collegio non ha motivo per discostarsi dai principi recentemente affermati dalla Sezione in analoghe fattispecie con le sentenze nn. 143, 153, 208 e 222 del 2008.



Nella specie, risulta essere stato riconosciuto anche in sede penale che, pur non rappresentando l'osservanza dell'orario di servizio da parte del dirigente l'obbligazione precipua del rapporto di lavoro, ma lo strumento preordinato al raggiungimento degli obiettivi, per il cui conseguimento può essere richiesto anche un impegno lavorativo eccedente le 38 ore settimanali, senza alcuna retribuzione aggiuntiva, *“nondimeno le 38 ore settimanali .....costituiscono l'orario minimo che il Dirigente ha l'obbligo di osservare”*.

Ed invero, ai sensi dell'art. 14 del Contratto collettivo nazionale di lavoro dell'area dirigenza medico – veterinaria del Servizio sanitario nazionale – parte normativa quadriennio 2002-2005, *“i dirigenti assicurano la propria presenza in servizio ed il proprio tempo di lavoro, articolando, con le procedure individuate dall'art. 6, comma 1 lett. B, in modo flessibile l'impegno di servizio per correlarlo alle esigenze della struttura cui sono preposti ed all'espletamento dell'incarico affidato, in relazione agli obiettivi e programmi da realizzare...”*

Aggiunge il comma 2, *“L'orario di lavoro dei dirigenti è confermato in 38 ore settimanali...”*.

Orbene, posto che sulla base delle richiamata disciplina normativa, il dott. X era tenuto a rendere una prestazione lavorativa di almeno 38 ore, è evidente che la timbratura del cartellino era finalizzata ad attestare l'adempimento della stessa in conformità dell'articolazione disposta sulla base delle norme contrattuali (artt. 14 e 6, comma 1 lett. B, citati).

Il dirigente timbrava, infatti, il cartellino il quale riportava l'ora esatta dell'inizio e della fine della prestazione lavorativa nella struttura, rilevando anche le ore prestate in eccedenza rispetto all'orario di 38 ore.

Inoltre, la timbratura del cartellino, documentando in maniera certa l'articolazione dell'orario di lavoro del dirigente, dà anche trasparenza alle prestazioni lavorative dello stesso, tenendole distinte dalla restante attività dedicata ad incombenze di carattere privato ed alla libera professione

L'esigenza di evitare qualsiasi commistione tra attività dipendente e attività libero professionale è stata peraltro sottolineata nella nota dell'ARAN prot. n. 6464 del 19 luglio 2006, avente per oggetto chiarimenti sulle clausole del CCNL suindicato, peraltro con specifico riferimento all'orario di lavoro dei dirigenti di struttura complessa per i quali, a differenza di quanto avviene per i dirigenti di struttura semplice come il X, non è formalmente prevista l'osservanza di un orario minimo.

Conseguentemente, acclarata la sussistenza dell'obbligo di osservare l'orario di servizio, predeterminato secondo le procedure poste dalla contrattazione, appare irrilevante l'eccepiteo conseguimento degli obiettivi attestato dall'ASL, i quali peraltro negli anni 2003 e 2004, per quanto attiene alla dirigenza, risultano essere stati conseguiti nella misura del 90 e dell'86 per cento (nota della Direzione della X).

Né è possibile in questa sede operare alcuna compensazione, come pure è stato ritenuto in sede penale per motivare l'assoluzione del convenuto, tra le assenze ingiustificate dal luogo di lavoro e le ore che risultano prestate come straordinario; ciò in quanto nell'ambito di un rapporto di lavoro, che è di lavoro dipendente anche quando il lavoratore ha una qualifica dirigenziale, la prestazione non può essere resa in funzione delle proprie esigenze private, ma deve essere resa secondo l'orario di servizio contrattualmente previsto in considerazione delle sole esigenze dell'Amministrazione e delle necessità degli utenti del servizio.

Neppure ritiene la Sezione di poter accettare la giustificazione addotta dalla difesa circa l'avvenuto allontanamento dal luogo di servizio per attendere allo svolgimento di attività istituzionale o per l'utilizzo del computer che si trovava nel proprio studio.

Tale difesa, oltre che apparire inverosimile, contrasta con le comuni modalità di assolvimento delle attività ispettive esterne dei pubblici funzionari, le quali debbono essere preventivamente



programmate e autorizzate con atti formali (o al limite autocertificate in mancanza di organo sovraordinato) e necessitano di verbali che documentino le operazioni effettuate: in ogni caso, non possono essere condotte in tempi e modi contrastanti con le risultanze dei cartellini che rilevano la presenza del dirigente all'interno (e non in altri luoghi) della struttura dell'Ente di appartenenza.

Tanto premesso, risulta senza dubbio fondata la domanda di risarcimento avanzata dal Pubblico ministero nei confronti del convenuto con riferimento al danno patrimoniale da lui cagionato all'Azienda per non avere reso la propria prestazione, assentandosi ingiustificatamente dal luogo di lavoro, ove risultava essere formalmente presente, per attendere ad esigenze di carattere personale.

Al riguardo deve essere sottolineato che, pur essendo stati numericamente limitati gli episodi oggetto di accertamento, gli stessi appaiono indicativi di un comportamento verosimilmente abituale del convenuto, atteso che lo stesso nei quattro giorni in cui fu sottoposto a pedinamenti, fu visto sempre uscire dal laboratorio veterinario presso cui prestava servizio, anche se il 9 e il 13 gennaio 2004 fu perduto di vista nel traffico cittadino.

Nelle altre due giornate in cui i militari riuscirono ad osservarlo, accertarono, tra l'altro, quanto segue:

il 12 gennaio 2008, il X. alle ore 10.48, dopo essersi recato in un bar sulla strada X, se ne allontanava recandosi con la sua auto nel proprio studio veterinario, davanti al quale è ad attenderlo un ragazzo con un cane al guinzaglio, con cui entrava nello studio per uscirne poi alle 11,28 ed allontanarsene in compagnia della moglie nel frattempo sopraggiunta. Il medesimo rientrava nel proprio luogo di lavoro alle ore 12,38,

il 17 gennaio 2004 il dirigente veterinario, sempre in orario in cui risultava formalmente in servizio, alle ore 7,25, dopo avere stazionato in un bar di X., ripartiva in direzione X., recandosi nel proprio studio con una scatola ritirata al bar, quindi ripartiva alla volta di X. - dove veniva perduto di vista - facendo ritorno nel proprio studio alle 9.20, dal quale ripartiva poco dopo alla volta di X., dove si recava al Bar centrale (ore 9,53), uscendone per entrare in un'agenzia immobiliare limitrofa, da cui usciva poco dopo, allontanandosi da X. con una persona nella propria auto; venendo quindi perduto di vista a causa del traffico cittadino.

Se per le argomentazioni suesposte risulta pienamente provato il danno patrimoniale, non può invece trovare accoglimento la pretesa attrice afferente il risarcimento del danno "da disservizio".

Tale voce di danno si caratterizza, differenziandosi dal danno patrimoniale da mancata prestazione, per essere conseguente ad un'attività solo apparentemente resa a favore dell'Amministrazione, ma in realtà distratta per il perseguimento di finalità private, ovvero per rappresentare un danno ulteriore rispetto a quello derivante dalla corresponsione di emolumenti stipendiali in assenza della prestazione lavorativa; la tipologia di danno, da ultimo considerata, ricorre tutte le volte in cui sia necessario svolgere una qualche attività lavorativa al fine di porre riparo agli illeciti commessi o per riorganizzare il servizio.

Nella specie, non solo la Procura non ha fornito concreti elementi di prova di tale tipologia di danno, ma non ha neppure dedotto come le assenze del convenuto abbiano potuto incidere negativamente sul generale funzionamento del servizio.

In accoglimento invece della richiesta della procura attrice, alla condotta dolosamente tenuta dal convenuto, che volontariamente e senza giustificazione si è più volte allontanato dal proprio posto di lavoro, va collegato anche un danno "non patrimoniale" connesso alla lesione dell'immagine ed alla perdita di prestigio della Pubblica Amministrazione.

La giurisprudenza della Corte dei conti ha precisato che il danno all'immagine ed al prestigio - nozione originariamente elaborata dal giudice civile con riferimento alla sfera giuridica della



persona fisica e successivamente estesa alla persona giuridica privata ed ancor più alla persona giuridica pubblica - consiste nella lesione di beni immateriali inidonei a costituire oggetto di scambio e privi di valore di mercato, ma economicamente valutabili (Corte Conti, Sez. giurisd. Umbria 8.6.2001, n. 98; Sez. II d'appello n. 338/A del 6 novembre 2000; Sez. I n. 131/98/A del 12.5.1998).

L'evento dannoso, si afferma, "non è più esclusivamente connesso ad una "deminutio patrimonii" ma piuttosto ad un fatto intrinsecamente dannoso proprio perché confliggente con interessi primari direttamente protetti dall'ordinamento costituzionale e finanziario contabile e che pertanto assurgono a beni giuridici la cui lesione può essere risarcibile se è suscettibile di valutazione economica" (Corte Conti, Sez. I d'Appello, n. 64/2002/A del 5.3.2002. Cfr. Corte conti, Sez. Terza d'Appello n. 566 del 28.9.2005; Sez. Liguria n. 1436 del 17.11.2005).

Ciò non vuol dire, però, che sia sufficiente la mera potenzialità lesiva del fatto, in quanto è necessario che sia provata l'effettiva lesione dell'immagine del soggetto pubblico che si assume danneggiato, ma, una volta accertata la lesione, il danno è comunque presente (c.d. danno-evento) e deve essere risarcito in considerazione della concreta dimensione della lesione stessa, da valutare in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c., non essendo possibile l'esatta determinazione dell'ammontare di un danno di tale natura.

Ciò posto, nel caso di specie, non può revocarsi in dubbio che la condotta tenuta dal X. abbia avuto una notevole risonanza, oltre che nella struttura sanitaria di appartenenza, anche in ambito provinciale, considerata la diffusione data dalla stampa alle indagini penali ed agli accertamenti cui queste ultime hanno dato luogo.

In proposito ha, però, sostenuto la difesa nel corso dell'odierno dibattimento che il X. è stato assolto pienamente da ogni addebito penale e che la stampa ha dato ampio risalto a tale assoluzione, riportando anche gli attestati di stima a lui indirizzati dai vertici dell'Azienda sanitaria.

Tale assunto non può essere condiviso.

Ed invero, come la propalazione di una notizia erronea circa l'avvenuta commissione di un reato da parte di un dipendente pubblico, non potrebbe mai legittimare l'esercizio di una azione per danno all'immagine, allo stesso modo la diffusione di una sentenza di assoluzione non può far venir meno la lesione al prestigio dell'ente già verificatasi, quando, come nel caso di cui trattasi, i fatti illeciti si sono effettivamente verificati, specie ove si consideri che la sentenza dichiarativa del "non luogo a procedere" per i reati di falso ideologico in atti pubblici e di truffa aggravata, non ha mancato di sottolineare che si è "*in presenza di condotte artificiose e di induzione in errore della P.A. con finalità di ingiusto profitto, comportamenti che probabilmente meriterebbero sanzione quanto meno sotto il profilo della responsabilità disciplinare*".

Passando, infine, alla quantificazione del danno richiesto cumulativamente a titolo di danno patrimoniale e all'immagine, oltre che "da disservizio", quest'ultimo nella specie non riscontrato, il Collegio ritiene di determinarlo, in via equitativa, ai sensi dell'art. 1226 c.c., in euro 3.500,00 (tremilacinquecento/00), non potendo prescindere, specie per la parte ascrivibile al danno patrimoniale, dal numero limitato delle assenze arbitrarie accertate.

Alla luce delle osservazioni che precedono, il convenuto deve essere condannato a risarcire alla X. la somma di euro 3.500,00 (tremilacinquecento/00), comprensiva di interessi e rivalutazione monetaria, fino al deposito della presente sentenza; da quest'ultima data la somma dovrà essere maggiorata degli interessi legali fino all'integrale pagamento.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza.



**PER QUESTI MOTIVI**

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale della Liguria, definitivamente pronunciando, in parziale accoglimento della domanda attrice, ogni contraria istanza, eccezione e deduzione respinta, condanna, il Sig. x. al pagamento in favore della x. della somma di euro 3.500,00 (tremilacinquecento/00), comprensiva di interessi e rivalutazione monetaria.

Dal deposito della presente sentenza la somma predetta dovrà essere maggiorata degli interessi legali fino all'integrale pagamento.

Condanna, inoltre, il medesimo al pagamento delle spese di giudizio che vengono liquidate in Euro 243,16 (duecentoquarantatre/16).

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 11 giugno 2008.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(Tommaso Salamone)

(Salvatore Greco)

Deposito in Segreteria: 25/07/2008