

REPUBBLICA ITALIANA Sent. 53/2020

In nome del Popolo Italiano

La Corte dei Conti

Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia

composta dai seguenti magistrati:

dott. Antonio Caruso Presidente

dott. Gaetano Berretta Consigliere relatore

dott. Gabriele Vinciguerra Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio, iscritto al n.29161 del registro di Segreteria, ad istanza della Procura Regionale per la Lombardia contro il Signor:

(...)

Visto l'atto introduttivo del giudizio.

Letti gli atti e i documenti di causa.

Uditi, all'udienza pubblica del 18.9.2019, celebrata con l'assistenza del Segretario, dott. Ludovico Rossari, il Magistrato relatore dott. Gaetano Berretta, l'avv. Mirco Rizzoglio per il convenuto (...), nonché il Pubblico Ministero in persona del Vice Procuratore Generale, dott. Alessandro Napoli.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con atto di citazione depositato il 3.7.2018, la Procura Regionale ha convenuto in giudizio il Sig. (...), dipendente dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli per la Lombardia nell'anno 2016, per sentirlo condannare – con imputazione a titolo di dolo ovvero di colpa grave - al risarcimento del pregiudizio erariale, quantificato in euro 15.805,44, assertivamente cagionato all'amministrazione di appartenenza in conseguenza dell'intervenuto accertamento di numerosi episodi di falsa attestazione della presenza in servizio presso la sede di Milano (...), nel periodo temporale 27.6.2016 – 30.9.2016.

L'organo requirente ha riferito di aver appreso la notizia di danno a seguito di specifica denuncia, in data 24.5.2017, dell'amministrazione danneggiata e ha proceduto alla ricostruzione della fattispecie di asserita responsabilità amministrativa sulla base delle risultanze dell'attività di accertamento dell'illecito posta in essere dall'Agenzia e del successivo procedimento disciplinare attivato nei confronti del dipendente.

A sostegno della prospettazione accusatoria è stato rappresentato che la vicenda illecita veniva scoperta e ricostruita a seguito dell'attivazione, da parte della Procura della Repubblica di Milano, di una serie di controlli dell'ingresso ed uscita dei dipendenti della sede dell'Agenzia in Via a Milano (controlli organizzati tramite l'utilizzo di quattro telecamere), che venivano compiutamente definiti tramite l'incrocio tra le risultanze delle videoregistrazioni e le schede di rilevazione informatica delle presenze/assenze del dipendente nel luogo di lavoro.

Sulla base della documentazione depositata dall'Agenzia, la falsa attestazione risulterebbe ampiamente comprovata e determinerebbe l'applicazione delle misure repressive previste dagli articoli 55-quater, comma 3-quater e 55-quinques, D.Lgs. n.165/2001.

Dopo aver riferito che l'amministrazione aveva comunicato, con note dell'1.2.2018 e del 2.5.2018, l'avvenuta conclusione del procedimento disciplinare nei confronti del Sig. (...) e dopo aver evidenziato che la vicenda aveva avuto eco nella stampa locale, la Procura Regionale rappresentava che sussisterebbero, nel caso di specie, tutti gli elementi per la contestazione della speciale fattispecie di danno all'immagine prevista dall'art.55 quinques del D.Lgs. n.165/2001, che veniva puntualmente raggugliata ad una somma pari a sei mensilità dell'ultimo stipendio percepito (euro 2.634,24 x 6 = euro 15.805,44).

L'organo requirente riepilogava le eccezioni difensive sollevate dal convenuto nella sede preprocessuale successiva alla notificazione dell'invito a fornire deduzioni e dopo aver evidenziato che esse non si sarebbero appalesate fondate, concludeva domandando la condanna del Sig. (...) al pagamento, in favore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli della somma di euro 15.805,44 oltre accessori.

Con Decreto del Presidente della Sez. Giurisdizionale in data 1.10.2018, il giudizio veniva fissato per l'odierna udienza di discussione.

Con comparsa di costituzione e risposta depositata il 29.7.2019, si costituiva in giudizio il Sig. (...), rappresentato e difeso dall'avv. Mirco Rizzoglio del Foro di Milano.

Dopo aver riepilogato i fatti controversi e le contestazioni avanzate dalla Procura Regionale nei propri confronti, il convenuto eccepiva preliminarmente, sul versante fattuale, che la sanzione disciplinare del licenziamento senza preavviso, originariamente comminata dall'amministrazione in data 8.6.2017, era stata invero derubricata in sede conciliativa davanti al Giudice del Lavoro di Milano (verbale del 28.2.2018) con la previsione di una sanzione di sospensione dal servizio per 6 mesi con privazione della retribuzione (tale accordo conciliativo avrebbe avuto natura transattiva, con rinuncia della parte pubblica ad ulteriori pretese risarcitorie). Il convenuto riferiva inoltre che il procedimento penale incardinato presso il Tribunale di Milano, Ufficio GIP, si era concluso con la sentenza n.1859/2019 di assoluzione rispetto al contestato reato previsto dall'art.55-quinques, D.Lgs. n.165/2001, per insussistenza del fatto. Il Sig. (...) esponeva analiticamente la propria vicenda lavorativa e prendeva posizione, nel merito, rispetto a ciascuna contestazione di falsa attestazione della presenza in servizio, eccependo l'incongruenza delle riprese video che sarebbero state poste a base dell'addebito e l'inconsistenza della pretesa risarcitoria per il pregiudizio d'immagine dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, che non si sarebbe affatto verificato in concreto.

Il Sig. (...), in particolare, eccepiva:

- 1) La violazione dei termini previsti dall'art. 55-quater, comma 3 quater, D.Lgs. n.165/2001, a mente del quale la Procura della Corte dei conti, ricorrendone i presupposti, avrebbe dovuto emettere l'invito a dedurre per danno all'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento ed in ogni caso l'azione di responsabilità avrebbe dovuto essere attivata entro i centoventi giorni successivi alla denuncia del fatto illecito, senza possibilità di proroga.
- 2) La nullità dell'atto di citazione per genericità dei fatti contestati, in violazione degli articoli 86 e 87 del D.Lgs. n.174/2016.
- 3) La carenza del presupposto del licenziamento per l'addebito di danno all'immagine ex art. 55-quater, comma 3-quater, D.Lgs. n.165/2001, in quanto la sanzione disciplinare originariamente comminata (licenziamento senza preavviso) era stata derubricata in sospensione dal servizio, come da verbale di conciliazione sottoscritto nell'ambito del procedimento di impugnazione della sanzione originaria davanti al Giudice del Lavoro di Milano.
- 4) La carenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 55 quinques, D.Lgs. n. 165/2001, in assenza di alterazioni di sistemi di rilevamento della presenza o modalità fraudolente o certificazioni false e in presenza di una sentenza penale di assoluzione per insussistenza del medesimo fatto illecito posto a base dell'odierna domanda erariale.
- 5) La mancata prova delle condotte contestate, essendo carenti ed inattendibili i video degli accessi e delle uscite dalla sede di lavoro versati in atti.
- 6) La mancata prova dell'effettiva sussistenza del danno all'immagine.
- 7) L'inammissibilità dell'azione erariale per l'intervenuta rinuncia da parte dell'amministrazione assertivamente danneggiata in sede conciliativa davanti al Giudice del Lavoro di Milano, ad ulteriori pretese risarcitorie.

In conclusione il Sig. (...) domandava il rigetto della domanda. In via subordinata una quantificazione meno afflittiva dell'addebito.

In via ulteriormente subordinata domandava la sospensione del giudizio in attesa del pronunciamento della Corte Costituzionale sulla legittimità costituzionale dell'art.55 quater, D.Lgs. n.165/2001, attualmente pendente.

In ogni caso, con vittoria di spese e compensi del giudizio.

In via istruttoria deduceva prova testimoniale

All'odierna udienza la Procura Regionale ha contestato le eccezioni preliminari avanzate dalla difesa e richiamando le conclusioni rassegnate nell'atto di citazione, ha insistito per l'accoglimento della domanda risarcitoria. Il convenuto ha parimenti insistito nelle conclusioni rassegnate nella comparsa di costituzione depositata in giudizio.

Al termine della discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. In via preliminare deve essere vagliata l'eccezione di inammissibilità dell'azione intentata dalla Procura Regionale per essere stata promossa irritualmente, in violazione dell'art. 55-quater, comma 3-quater, D.Lgs. n. 165/2001.

L'eccezione è fondata.

A seguito della c.d. "Riforma Madia" (D.lgs. n.116/2016), la disciplina delle conseguenze afflittive per false attestazioni della presenza in servizio dei dipendenti pubblici è stata irrigidita attraverso la previsione di un procedimento particolarmente stringente per la determinazione del carico sanzionatorio disciplinare e per l'accertamento della responsabilità erariale derivante dalla compromissione dell'immagine istituzionale dell'amministrazione presso la quale i comportamenti illeciti risultano compiuti ed accertati.

La nuova disciplina risulta contenuta nel novellato art. 55-quater, comma 3-quater, D.Lgs. n. 165/2001, applicabile ai fatti verificatisi successivamente all'entrata in vigore del D.Lgs. n.116/2016 (13.7.2016), secondo quanto previsto dall'art.3, comma 1 del medesimo Decreto Legislativo. La disposizione ha previsto che *"Nei casi di cui al comma 3-bis (segnatamente i procedimenti disciplinari relativi, per quel che interessa in questa sede, a fatti di falsa attestazione della presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente; n.d.r.) 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. La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'articolo 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centoventi giorni (termine elevato a centocinquanta giorni dall'art.3, comma 1, lett. a del D.Lgs. n.118/2017; n.d.r.) successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga. L'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia"*.

Dalla documentazione versata in atti emerge che il procedimento disciplinare che ha riguardato il convenuto è cominciato con la contestazione del 9.5.2017 e si è concluso con l'irrogazione della sanzione del licenziamento in data 8.6.2017.

In data 24.5.2017 la Procura Regionale è stata notiziata in merito all'attivazione del procedimento disciplinare ed ha conseguentemente dato inizio all'attività istruttoria.

L'invito a fornire deduzioni risulta notificato il 24.4.2018. L'atto di citazione risulta depositato il 3.7.2018.

Sia il termine di tre mesi previsto per la tempestiva formalizzazione dell'invito a dedurre con decorrenza dalla data di irrogazione della sanzione del licenziamento disciplinare, sia il termine di centoventi giorni, decorrente dalla data della denuncia, per il deposito dell'atto di citazione, non risultano rispettati. Non vi è dubbio, ad avviso del Collegio, che a tali termini vada attribuita natura perentoria, deponendo in tal senso sia la natura della norma, che stabilendo un nuovo caso di responsabilità per danno all'immagine derogatorio rispetto alla più restrittiva disciplina generale (art.17, comma 30 ter, D.L. n.78/2009, definitivamente convertito il Legge n.141/2009), ragionevolmente impone che la relativa azione venga esercitata entro una precisa scansione temporale, sia l'inequivoca dizione *"senza possibilità di proroga"* riferita specificamente al termine dei centoventi giorni (oggi centocinquanta giorni a seguito della succitata modifica della disposizione) successivi alla denuncia, e attribuito alla Procura contabile per l'esercizio dell'azione di sua competenza.

E' altresì evidente che anche questo ultimo termine si riferisce all'esercizio dell'azione per danno all'immagine, e non al danno patrimoniale, non essendo razionale un'interpretazione che, da un lato, estenda i casi di proponibilità dell'azione per danno all'immagine rispetto alla disciplina generale e, dall'altro, per la medesima fattispecie, limiti l'azione della Procura con riferimento al solo danno patrimoniale, ponendo un termine stringente e addirittura negando qualsiasi facoltà di chiedere una proroga delle indagini in deroga all'art. 68 del Codice di Giustizia Contabile (proroga ammessa in ogni altro caso).

A prescindere dai problemi che i suddetti termini pongono, sia per il reciproco coordinamento, sia per il rapporto con la disciplina generale, sia per quanto riguarda la difficoltà di rispettarli

contemporaneamente (sul punto si concorda con le considerazioni svolte dal Pubblico Ministero in udienza), non può non accertarsi che nella specie essi sono stati violati. Con conseguente inammissibilità dell'atto introduttivo.

Si osserva inoltre che la fattispecie prevede un ulteriore presupposto applicativo, ovvero che il procedimento disciplinare si concluda con il licenziamento del dipendente.

Su tale presupposto non possono sussistere dubbi, vista sia la rubrica dell'art.55-quater, comma 3 quater ("licenziamento disciplinare") sia il suo tenore letterale ("*la Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrano i presupposti, emette invito a dedurre per danno all'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento....*"), sia il disposto del precedente comma 3-bis, che richiama esclusivamente i casi in cui si applica "la sanzione disciplinare del licenziamento".

Il Legislatore ha evidentemente inteso limitare la responsabilità del dipendente per danno all'immagine alle violazioni talmente gravi da comportare la perdita del posto di lavoro, in conformità con la natura della norma, estensiva della responsabilità a fattispecie non ricomprese nella disciplina generale.

Occorre quindi, da un lato, che il procedimento disciplinare si sia concluso effettivamente con l'applicazione della sanzione massima e che, dall'altro lato, questa sia legittima e divenga definitiva, ovvero resista di fronte ad eventuali ricorsi del dipendente davanti al Giudice del Lavoro.

Nel caso di specie l'Agenzia delle Dogane, al termine del procedimento disciplinare, ha applicato al Sig. (...) la sanzione del licenziamento senza preavviso; tuttavia il provvedimento, impugnato dal dipendente nelle competenti sedi giudiziarie, è stato annullato dall'amministrazione e sostituito dalla sospensione dal servizio per mesi sei. Ciò in esecuzione di verbale di conciliazione sottoscritto davanti al Tribunale di Milano in funzione di Giudice del Lavoro, in cui le parti si erano accordate per una sanzione conservativa.

La sanzione disciplinare del licenziamento, pur applicata in prima battuta dall'amministrazione, è dunque venuta meno ed è conseguentemente venuto meno il necessario presupposto per l'applicazione dei rigori previsti dall'art.55-quater, comma 3 quater D.Lgs. 165/2001 nel suo raccordo con il successivo art.55-quinques, D.Lgs. n.165/2001.

L'inesistenza di un valido provvedimento di licenziamento nei confronti del Sig. (...) costituisce un ulteriore profilo di inammissibilità dell'azione proposta dalla Procura Regionale.

Un'ultima considerazione riguarda l'art. 55-quinques D.Lgs. n.165/2001, anch'esso invocato dall'organo requirente quale base giuridica della propria richiesta risarcitoria, secondo cui "*... il lavoratore dipendente di una pubblica amministrazione che attesta falsamente la propria presenza in servizio, mediante l'alterazione dei sistemi di rilevamento della presenza o con altre modalità fraudolente, ovvero giustifica l'assenza dal servizio mediante una certificazione medica falsa o falsamente attestante uno stato di malattia è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da euro 400 ad euro 1600... nei casi di cui al comma 1 il lavoratore ... è obbligato a risarcire il danno patrimoniale pari al compenso corrisposto a titolo di retribuzione nei periodi per il quali sia accertata la mancata prestazione, nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione*".

Deve invero darsi conto che è intervenuta la sentenza del Tribunale di Milano n. 1859\2019 che ha assolto il convenuto dal reato previsto dell'art.55-quinques citato "*perché il fatto non sussiste*".

La pronuncia ha escluso che il comportamento tenuto dall'odierno convenuto abbia integrato estremi di reato, per assenza delle "*modalità fraudolente*" previste dalla norma (insufficiente, ad avviso del Giudice Penale, il mero comportamento omissivo della mancata timbratura), e ha sollevato altresì pesanti dubbi sull'affidabilità delle videoregistrazioni utilizzate al fine di rilevare la mancata timbratura del cartellino in uscita per la pausa pranzo (condotta contestata agli imputati), mettendo così in discussione l'intero impianto probatorio e, nel complesso, ridimensionando significativamente la vicenda.

L'azione della Procura deve in definitiva essere dichiarata inammissibile per mancato rispetto dei termini e dei presupposti di applicazione dell'art. 55-quater, comma 3-quater, D.Lgs. n.165/2001.

In considerazione della novità e complessità della vicenda, e dell'accertamento di condotte, da parte del convenuto, non conformi alla normativa che regola il rapporto di lavoro, si compensano integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia, definitivamente pronunciando, dichiara inammissibile l'atto di citazione. Spese compensate.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 18.9.2019.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

(Dott. Gaetano Berretta) (Dott. Antonio Caruso)

Depositato in Segreteria il 23/04/2020

Il Direttore della Segreteria

(Dott. Salvatore Carvelli)