

Corte dei conti - giudizi di responsabilita' amministrativa per danno erariale - sent. N. 704/2005 sezione giur. Liguria - dipendenti regionali - assenze arbitrarie ed ingiustificate - violazione dei doveri di ufficio - danno erariale - sussistenza- dann

Autore: Francaviglia Rosa

In: Giurisprudenza commentata

L' assenza arbitraria ed ingiustificata dal servizio di dipendenti regionali integra violazione dei doveri funzionali e costituisce danno all' erario. Qualora la vicenda abbia avuto risalto sui mezzi di stampa è addebitabile quale ulteriore voce di danno anche quella per la lesione all' immagine della amministrazione danneggiata.

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LIGURIA

Presidente: ***** - Relatore: *****

FATTO

In data 18/7/2000 il Presidente della Giunta Regionale denunciava al Nucleo dei Carabinieri presso la Direzione Provinciale del Lavoro di Genova, il mancato rispetto da parte di personale dipendente della Regione Liguria degli obblighi relativi alle timbrature d'ingresso e uscita dal luogo di lavoro.

Le indagini degli ufficiali di P.G. dell'Arma dei Carabinieri si concludevano con la denuncia a carico di P.C., dipendente di categoria C, pos. economica C4, e S.R., dipendente di categoria D, pos. economica D4, entrambi assegnati al Settore Politiche di Sviluppo del Commercio, Fiere e Mercati.

In particolare, in sede di indagini emergeva che i predetti dipendenti, nel periodo compreso tra il 27/11/2000 e il 30/1/2001, si allontanavano reiteratamente dal posto di lavoro senza registrare l'uscita mediante azionamento del dispositivo installato in corrispondenza delle uscite, ovvero timbravano presso terminale diverso (sede di Via Fieschi, 15) da quello posizionato nella propria sede di servizio (Via D'***** n. 113) le uscite e le entrate.

Il Nucleo Operativo dei Carabinieri effettuava anche dei pedinamenti nei confronti del P.C. e del S.R., registrando nel dettaglio gli spostamenti avvenuti durante le uscite non timbrate.

Nei confronti dei predetti, si apriva un procedimento penale (n. 4122/01 RPGM) in ordine al reato di cui agli artt. 81 e 640, commi 1 e 2 c.p., poiché, "nella loro qualità di impiegati dipendenti dell'Amministrazione Regionale della Liguria, Dipartimento Sviluppo Economico - Politiche di Sviluppo del Commercio Fiere e Mercati (sede Via D'***** n. 113), con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, con gli artifici e i raggiri consistenti nell'allontanarsi dal posto di lavoro, senza registrare l'uscita mediante azionamento del dispositivo installato in corrispondenza delle uscite e senza avere chiesto ed ottenuto la relativa autorizzazione dal dirigente preposto, procuravano a sé medesimi l'ingiusto profitto consistente nella percezione della retribuzione in relazione a prestazioni lavorative non effettuate, con corrispondente danno dell'Amministrazione di appartenenza; con l'aggravante di aver commesso il fatto in danno di un ente pubblico, in particolare nel periodo dal 27 novembre 2000 al 30 gennaio 2001, i predetti si allontanavano a più riprese dal proprio ufficio, anche più volte nel corso della stessa giornata, come dettagliatamente descritto nei verbali redatti dai Carabinieri di Genova".

Le indagini preliminari si concludevano con decreto di archiviazione nei confronti del S.R. e con decreto di citazione a giudizio nei confronti del P.C..

Per i fatti in questione, la Procura Regionale presso questa Sezione, in seguito alla denuncia del Dirigente del Settore Gestione e Amministrazione Risorse Umane (prot. n. 34518/4234 in data 4/3/2003), emetteva formale invito a dedurre, in relazione al quale gli interessati non presentavano deduzioni scritte né chiedevano di essere sentiti personalmente.

Con atto depositato il 26/5/2004, la Procura Regionale ha citato il signor S.R. e il ***** davanti a questa Corte per sentirli condannare al risarcimento del danno derivante dalla mancata prestazione lavorativa dovuta alle reiterate assenze, arbitrarie e ingiustificate, dall'ufficio.

Nella determinazione del danno la Procura ha considerato l'importo delle retribuzioni economiche, indebitamente percepite relativamente ai periodi di assenza effettivamente accertati. Per tale determinazione il P.M. ha recepito la quantificazione già effettuata dall'Amministrazione danneggiata nell'atto di denuncia.

In particolare, il totale delle ore di assenza è stato calcolato approssimativamente in ragione delle circostanze che spesso le mancate timbrature in entrata e in uscita non sono tra loro correlabili (poiché la Polizia Giudiziaria si è avvalsa della collaborazione di una guardia giurata all'entrata dell'edificio, che svolgeva un orario di servizio non sempre coincidente con quello dei dipendenti). Sono state considerate le sole timbrature di uscita non autorizzate che corrispondono al successivo rientro non timbrato, al fine

di ottenere un riferimento certo nel minimo. Rifacendosi a tale modalità di calcolo, le ore complessive di assenza sono state quantificate, per P.C. in n. 48,5, e per S.R. in n. 46,1. Considerando la retribuzione oraria di riferimento per le qualifiche rivestite dai dipendenti nel periodo oggetto dei fatti (rispettivamente euro 9,46 ed euro 10,90), l'importo delle retribuzioni indebitamente percepite è stato indicativamente quantificato come minimo in euro 459,00 per il ***** e in euro 502,00 per il Sig. S.R..

Oltre al predetto danno materiale, la Procura ha chiesto il risarcimento del danno da disservizio e del danno all'immagine quantificati in via equitativa in un importo pari al danno materiale. Di conseguenza, il signor P.C. è stato chiamato a rispondere al risarcimento di euro 918, 00, e il signor S.R. al risarcimento di euro 1004, oltre rivalutazione monetaria e interessi legali.

In data 7/6/2004 la Procura ha prodotto la documentazione fatta pervenire dalla Regione Liguria dopo il deposito dell'atto di citazione. Da tale documentazione emergono i seguenti elementi. La Regione Liguria ha sottoscritto in data 24/3/2004 con il dipendente P.C. un accordo transattivo, in base al quale il dipendente medesimo si è obbligato a rifondere l'Amministrazione del danno derivante dagli addebiti penali contestatigli, quantificato dalle parti in euro 3.057,00. A fronte di tale impegno l'amministrazione regionale ha revocato la costituzione di parte civile nel processo penale a carico del dipendente medesimo. Le modalità di pagamento convenute hanno previsto una rateizzazione della somma in dodici rate mensili scadenti l'ultima in data 24/3/2005. Il Tribunale di Genova, con sentenza n. D 1178 del

15/4/2004, ha assolto per insussistenza del fatto il signor P.C. dall'imputazione del reato di cui agli artt. 81 e 640, commi 1° e 2°, c.p.

Il P.C. in data 28/4/2004 ha effettuato a favore della Regione Liguria un versamento di euro 459, 00.

In ordine alla posizione del sig. S.R., il Requirente ha ritenuto di non poter condividere la motivazione adottata dal G.I.P. del Tribunale di Genova nel decreto di archiviazione in punto di sussistenza del danno e di quantificazione dello stesso.

In sede penale, in particolare, è stata esclusa la configurabilità del reato di cui all'art. 640 c.p. perché il dipendente avrebbe posto in essere una condotta omissiva e perché difetterebbe il requisito dell'ingiustizia del danno, avendo il S.R. un credito per lavoro straordinario non retribuito. Per il giudice delle indagini preliminari detto credito “..esclude la sussistenza dell'elemento soggettivo, inteso come consapevolezza d'arrecare un danno ingiusto, elemento soggettivo che viene ulteriormente escluso in ragione della prassi, per lunghi anni vigente, secondo la quale venivano tollerate brevi assenze”.

Il P.M. contabile ha ritenuto che il riposo compensativo non usufruito dal S.R. (derivante dal diritto al recupero di n. 53 ore e 36 minuti, maturato nel 2000, di n. 11 ore e 25 minuti, maturato nel gennaio 2002, e di n. 18 ore e 56 minuti, maturato nel mese di febbraio 2002) non possa compensarsi con il minor orario svolto a causa delle assenze non autorizzate e non “timbrate”.

In data **23/12/2004** l'Avv. ***** ha depositato memoria di costituzione in giudizio per il signor P.C..

Il difensore, richiamando la sentenza del Tribunale di Genova di assoluzione del P.C., passata in giudicato il 1° giugno 2004, ha addotto il difetto assoluto di presupposto legittimante l'azione di responsabilità contabile. La sentenza, ad avviso della difesa, ha effetti di giudicato nel giudizio contabile con conseguente esclusione della responsabilità amministrativo-contabile del convenuto per gli stessi fatti.

In particolare, il difensore ha addotto la mancanza dell'elemento del danno erariale, in considerazione del fatto che in sede penale è stato accertato che il signor P.C. non si è mai allontanato dal posto di lavoro per motivi che non fossero attinenti al proprio servizio, consistenti nell'organizzare esposizioni ed eventi, che lo impegnavano all'esterno del proprio ufficio. L'omessa timbratura si spiegherebbe in ragione della prassi consolidata fra i dipendenti regionali, mai contestata dai superiori, di omettere la timbratura in casi di uscita per doveri inerenti l'ufficio. In ogni caso, il comportamento del convenuto, mancando il documento all'erario, sarebbe suscettibile di rilevanza soltanto in sede disciplinare. Non ci sarebbe responsabilità per danno all'immagine perché l'eco di una vicenda in sede di stampa locale non è direttamente proporzionale alla veridicità dei fatti enunciati.

La difesa ha chiesto l'assoluzione del P.C. e il rimborso delle spese legali.

Il S.R. non si è costituito in giudizio ed è cessato dal servizio per dimissioni a decorrere dal 16/5/2001.

All'odierna **udienza** il difensore del P.C., Avv. *****, ha insistito per l'assoluzione del convenuto, richiamando il giudicato penale che ha dichiarato la non sussistenza del fatto.

Il **P.M.** ha chiesto la dichiarazione di parziale cessazione della materia del contendere nei confronti di P.C., limitatamente all'importo di euro 459,00, risarcito dal convenuto a fronte dell'impegno assunto con l'atto di transazione sottoscritto con la Regione Liguria. Ha insistito per la condanna al danno all'immagine e alla rivalutazione monetaria e interessi legali sull'importo già pagato.

Per il S.R. ha confermato la domanda di condanna.

Considerato in

DIRITTO

I signori P.C. e S.R., dipendenti della Regione Liguria, sono stati convenuti in giudizio per il danno derivante dalle assenze arbitrarie e ingiustificate dall'ufficio, pari all'importo delle retribuzioni indebitamente percepite relativamente ai periodi di assenza effettivamente accertati. I predetti dipendenti, nel periodo considerato, si sono allontanati dal posto di lavoro senza registrare l'uscita mediante azionamento del dispositivo installato in corrispondenza delle uscite.

In particolare, il signor P.C. è stato chiamato a rispondere del danno di euro 918, 00 (459,00 per il danno relativo alle retribuzioni indebitamente percepite e di euro 459,00 per il danno da disservizio e il danno all'immagine), e il signor S.R. è stato chiamato a rispondere del danno di euro 1004,00 (502,00 per il danno relativo alle retribuzioni indebitamente percepite e 502,00 per il danno da disservizio e il danno all'immagine), oltre rivalutazione monetaria e interessi.

In data 24/3/2004 il **P.C.** ha stipulato un accordo transattivo con la Regione, con il quale si è obbligato a rifondere l'Amministrazione, a mezzo di versamenti rateali, del danno derivante dagli addebiti penali contestatigli, quantificato dalle parti in euro 3.057,00. A fronte di tale impegno il P.C. in data 28/4/2004 ha già iniziato i pagamenti, effettuando a favore della Regione Liguria un versamento di euro 459, 00, d'importo pari al danno patrimoniale per il quale è stato citato davanti a questo giudice.

Il P.M., in considerazione di tali fatti, ha chiesto in udienza che venga dichiarata la parziale cessazione della materia del contendere, limitatamente alla domanda di risarcimento del danno patrimoniale, mentre ha insistito nella domanda di danno all'immagine e nella domanda di rivalutazione monetaria e di interessi legali sull'importo già pagato.

La difesa, da parte sua, ha chiesto l'assoluzione per effetto del giudicato formatosi in sede penale.

Premesso ciò, si osserva che il convenuto è stato chiamato a rispondere davanti a questo giudice degli stessi fatti contestati in sede penale, in riferimento ai quali è stata stipulata la predetta transazione e per i quali il Tribunale di Genova ha emesso, nelle more del presente giudizio, sentenza di assoluzione dall'imputazione del reato di cui agli artt. 81 e 640, commi 1° e 2°, c.p., per insussistenza del fatto.

Orbene, il Collegio, secondo l'indirizzo già espresso da questa Sezione (sentenza n. 856 del 15/10/2003), ritiene di dovere escludere l'efficacia vincolante del giudicato penale di assoluzione nel giudizio contabile. Tale orientamento, peraltro seguito da giurisprudenza di questa Corte - per l'indicazione della quale si rinvia alla predetta sentenza -, muove dalla considerazione che il nuovo codice di procedura penale del 1988, con l'espunzione dall'ordinamento del rapporto di pregiudizialità necessaria del processo penale rispetto agli altri, è ispirato ai principi di autonomia delle giurisdizioni (civile, amministrativo - contabile e penale) e di separatezza dei relativi giudizi. In particolare, la Sezione, con la richiamata pronuncia, ha

escluso l'opponibilità della sentenza assolutoria nel giudizio di responsabilità amministrativo-contabile anche nell'ipotesi in cui l'Amministrazione si sia costituita parte civile nel processo penale.

Nel merito, diversamente da quanto ritenuto dal P.M. in udienza, il Collegio reputa sussistenti i presupposti per dichiarare la totale cessazione della materia del contendere.

Con il suindicato atto di transazione, infatti, a fronte dell'impegno della Regione Liguria di revocare la costituzione di parte civile nel suddetto procedimento penale, il ***** si è impegnato a versare ratealmente la somma complessiva di € 3.057,00, importo, questo, ampiamente superiore e completamente soddisfacente di tutti i danni per i quali la Procura ha chiesto la condanna del P.C..

Le considerazioni difensive secondo le quali la sentenza penale farebbe venir meno anche i presupposti dell'accordo transattivo, appaiono giuridicamente infondate, atteso che l'atto di transazione è stato stipulato anteriormente alla definizione del giudizio penale e che la Regione Liguria, all'udienza del 25/3/2004, in adempimento all'impegno assunto, ha revocato la costituzione di parte civile nello stesso giudizio. L'obbligo del P.C. al versamento della somma di € 3.057,00 non risulta sottoposto ad alcuna condizione. La transazione, inoltre, presuppone l'esistenza di un conflitto di pretese, a nulla rilevando il grado di soggettiva incertezza delle parti circa l'esito della lite o l'oggettivo fondamento delle pretese in conflitto, tanto è vero che la legge esclude l'annullamento della transazione per errore di diritto, nonché

l'impugnazione per causa di lesione (artt. 1969 c.c., 1970 c.c.)

In siffatto contesto la posizione della Regione Liguria risulta pienamente garantita con conseguente venir meno dell'elemento oggettivo del danno nella fattispecie di responsabilità amministrativo contabile, oggetto del presente giudizio.

Quanto alla posizione del **S.R.**, il Collegio ritiene di dovere accogliere la domanda del P.M. nei termini che seguono.

Il dipendente si è allontanato reiteratamente dalla sede di lavoro senza autorizzazione, omettendo di timbrare il cartellino magnetico. Nei suoi confronti sono state rilevate uscite mattutine della durata di 55 minuti, 40 m., 38 m., 59 m. 60 m. 95 m., 100 m., ecc. Nella fascia oraria della pausa pranzo sono state accertate uscite della durata di 239 m. 251 m., 240 m., 165 m. ecc.

I pedinamenti effettuati dai Carabinieri hanno rilevato che il S.R. il 16/1/2001 è uscito alle 10 ed è rientrato alle 10.50, trascorrendo il predetto tempo nelle vie del centro, soffermandosi "a guardare le vetrine dei negozi che si trovavano lungo il tragitto".

Il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del Comparto Regioni - Autonome Locali 6.7.1995, all'art. 17, comma 1, stabilisce che "L'orario di lavoro è di 36 ore settimanali (...)"; l'art. 23, comma 3, lett. e) dispone che il dipendente deve in particolare rispettare l'orario di lavoro, adempiere alle formalità previste per la rilevazione delle presenze e non assentarsi dal luogo di lavoro senza l'autorizzazione del dirigente del servizio.

Le disposizioni interne concernenti il rapporto di lavoro presso la Regione Liguria dispongono che "Ogni dipendente, ai fini della rilevazione delle presenze, deve utilizzare il tesserino individuale ed i terminali collocati nei luoghi di accesso ai singoli uffici (...) (l'art.3, comma 2). Secondo l'art. 4, comma 2, "Non è consentito timbrare in terminali collocati in sedi diverse da quella presso cui si presta servizio salvo che il dipendente sia in servizio esterno presso tali sedi"; il comma 3, dello stesso articolo vieta di "a) entrare o uscire dalla sede ove si presta servizio senza aver inserito la propria tessera nel terminale orologio (...). L'art. 4, comma 4, precisa che " Il personale, quando esce dall'ufficio è tenuto: - ad essere preventivamente autorizzato dal responsabile della struttura di appartenenza; - a timbrare mediante l'inserimento del relativo giustificativo con le modalità indicate dalla competente struttura del personale".

L'avvenuta violazione dei doveri di servizio da parte del convenuto ha determinato un danno alla Regione Liguria, nella misura di euro 502,00, corrispondente alla retribuzione percepita per le ore di lavoro non prestato.

Quanto al riposo compensativo non usufruito dal S.R., correttamente il P.M. contabile ha ritenuto non configurabile alcuna forma di compensazione con il minor orario svolto a causa delle assenze non autorizzate e non timbrate.

In base all'art. 15, comma 7, della legge della Regione Liguria 9 novembre 1987 n. 32, le prestazioni di lavoro straordinario eccedenti i limiti prescritti dalla legge possono dar luogo, a domanda, a riposo compensativo, compatibilmente con le esigenze di servizio, da usufruire nel mese successivo.

Il C.C.N.L. 14/9/2000 Comparto Regioni - Autonomie Locali art. 38, comma 7, prevede che le prestazioni di lavoro straordinario debitamente autorizzate possono da luogo, su richiesta del dipendente, a riposo compensativo, da fruire compatibilmente con le esigenze di servizio.

In base al punto 7 del contratto collettivo integrativo decentrato 16/11/2000, “la fruizione dei permessi compensativi per le ore di straordinario autorizzate deve avvenire improrogabilmente entro il 31 marzo 2001”. La fruizione di detti permessi, secondo il suddetto punto 7, presuppone una richiesta preventiva al dirigente, il quale valuta la compatibilità della stessa con le esigenze tecniche ed organizzative del servizio.

La natura del riposo compensativo e le specifiche modalità alle quali è subordinata la possibilità di fruire dello stesso escludono che si possa giuridicamente configurare una compensazione con le ore di servizio non prestato per assenze arbitrarie e ingiustificate.

Il diritto al recupero per ore di straordinario non retribuito, maturato dal S.R., non assume rilevanza neanche al fine di escludere l'elemento soggettivo richiesto per il perfezionamento della fattispecie di responsabilità contabile. Non è, infatti, ipotizzabile che la mancata timbratura del cartellino prima delle uscite non autorizzate e non concordate, fosse preordinata dal S.R. alla compensazione in argomento, in quanto l'irritualità dell'uscita, rendendo in ogni caso non quantificabile il tempo trascorso dal dipendente lontano dal posto di lavoro, avrebbe comunque determinato l'impraticabilità dell'auspicabile compensazione, circostanza questa che comporta l'esclusione di ogni giustificazione per il comportamento tenuto dal dipendente.

Va pertanto affermata la responsabilità del convenuto a titolo di dolo.

Oltre al danno patrimoniale di cui sopra deve ritenersi sussistente il danno all'immagine e il danno da disservizio creato dal comportamento del dipendente.

La notizia dell'illecito ha avuto un'ampia diffusione nel pubblico, essendo stata riportata dalla stampa per circa 10 giorni (ne hanno parlato il Giornale, il Secolo XIX, il Corriere Mercantile, il Lavoro). La divulgazione dei fatti in argomento, riguardanti il fenomeno dell'assenteismo nel pubblico impiego,

generando nei cittadini un inevitabile senso di sfiducia sulla efficienza e serietà dell'Ufficio di riferimento, ha determinato una lesione del prestigio dell'amministrazione.

I fatti in questione, inoltre, sono tali da ingenerare nell'opinione pubblica la convinzione che i comportamenti illeciti posti in essere dai predetti soggetti costituiscano un connotato usuale dell'Ente di appartenenza.

Tale voce di danno va quantificata, in via equitativa, in € 150,00.

Per le considerazioni svolte il signor S.R. è condannato al pagamento di euro 502,00 per danno patrimoniale, e di euro 150,00, per danno all'immagine e da disservizio.

I suddetti importi devono ritenersi, in via equitativa, comprensivi di rivalutazione monetaria. A decorrere dal deposito della presente sentenza sono dovuti gli interessi legali.

Le spese di giudizio gravano sui convenuti in parti uguali.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale regionale per la Liguria, definitivamente pronunciando

DICHIARA

La cessazione della materia del contendere nei confronti di P.C..

CONDANNA

S.R. al pagamento di euro 502,00 per danno patrimoniale, e di euro 150,00, per danno all'immagine.

A decorrere dal deposito della presente sentenza sono dovuti gli interessi legali.

Le spese di giudizio quantificate in euro 268,42 (duecentosessantotto/42)

gravano in parti uguali su i due convenuti.

Così deciso in Genova, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2005.

Depositata in Segreteria il 19 maggio 2005

<https://www.diritto.it/corte-dei-conti-giudizi-di-responsabilita-amministrativa-per-danno-erariale-sent-n-70-42005-sezione-giur-liguria-dipendenti-regionali-assenze-arbitrarie-ed/>